

# TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN



Perustamissopimusten (EHTY:n perustamissopimuksen 45 c artiklan 4 kohdan, EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan ja Euratomin perustamissopimuksen 160 c artiklan 4 kohdan) määräysten, 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun varainhoitoasetuksen (88 artikla), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 9 päivänä huhtikuuta 2001 annetulla neuvoston asetuksella (EY, EHTY, Euratom) N:o 762/2001, sekä neljänteen AKT–EY-yleissopimukseen perustuvaan kehitysrahoitusyhteistyöhön sovellettavan 16 päivänä kesäkuuta 1998 annetun varainhoitoasetuksen säännösten mukaisesti Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuin on 10. lokakuuta 2001 pitämässään kokouksessa hyväksynyt

## **VUOSIKERTOMUKSEN**

### **varainhoitovuodelta 2000**

(2001/C 359/01)

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

Jan O. KARLSSON  
(presidentti)  
Bernhard FRIEDMANN  
John WIGGINS  
Giorgio CLEMENTE  
Hubert WEBER  
Aunus SALMI  
Jørgen MOHR  
Kalliopi NIKOLAOU  
François COLLING  
Maarten B. ENGWIRDA  
Jean-François BERNICOT  
Robert REYNDERS  
Juan Manuel FABRA VALLÉS  
Máire GEOGHEGAN-QUINN  
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

## SISÄLLYS

	<i>Sivu</i>
<b>Yleinen johdanto</b> .....	5

### **KERTOMUS YLEISEEN TALOUSARVIOON LIITTYVISTÄ TOIMISTA**

1. luku — Omat varat .....	13
2. luku — Yhteinen maatalouspolitiikka .....	57
3. luku — Rakenteelliset toimet .....	143
4. luku — Sisäiset politiikat .....	205
5. luku — Ulkoiset toimet .....	235
6. luku — Liittymistä valmisteleva tuki .....	283
7. luku — Hallintomenot .....	307
8. luku — Rahoitusvälineet ja pankkitoiminta .....	371
9. luku — Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot .....	383

### **KERTOMUS KUUDENTEEN, SEITSEMÄNTEEN JA KAHDEKSANTEEN EUROOPAN KEHITYSRAHASTOON (EKR) LIITTYVISTÄ TOIMISTA**

I luku — Kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n toteuttaminen 31. joulukuuta 2000 .....	421
II luku — Euroopan kehitysrahastoja koskeva tarkastuslausuma .....	438
III luku — Aiempien huomautusten seuranta .....	443
IV luku — Edellisen vastuuvapausmenettelyn jälkeen julkaistuihin tilintarkastustuomioistuinten erityiskertomuksiin sisältyvät tärkeimmät huomautukset .....	449
V luku — Muut huomautukset .....	452

### **LIITTEET**

Liite I — Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sekä kuudenteen, seitsemänten ja kahdeksanteen EKR:oon liittyviä taustatietoja .....	III
Liite II — Tilintarkastustuomioistuinten antamat kertomukset ja lausunnot viiden viime vuoden ajalta .....	XXI

## YLEINEN JOHDANTO

0.1 Tämä vuosikertomus vastaa yleiseltä rakenteeltaan viime vuoden kertomusta. Tuloja sekä kutakin rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaista menoalaa käsitellään omassa luvussaan. Uudessa kuudennessa luvussa käsitellään liittymistä valmistelevaa tukea, jota varten on vuodesta 2000 alkaen ollut olemassa erillinen rahoitusnäkymien otsake. Viimeisessä luvussa esitetään tarkastuslausuma selvennyksineen. Kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen Euroopan kehitysrahaston toimia koskevat tilintarkastustuomioistuimen huomautukset esitetään erikseen.

0.2 Tuloja sekä kutakin rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaista menoalaa käsitteleviin lukuihin <sup>(1)</sup> sisältyy osioita, joissa tarkastellaan budjettihallintoa, tarkastuslausumaan liittyviä arviointeja sekä tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa vuosi- ja erityiskertomuksissaan esittämien huomautusten seuranta. Tänä vuonna uutta on se, että luvuissa on yhteenveto tärkeimmistä havainnoista ja suosituksista, jotka tilintarkastustuomioistuin on esittänyt viimeisimmän vastuuvapausmenettelyn jälkeen hyväksymisissään erityiskertomuksissa. Vuosikertomus sisältää toisin sanoen tänä vuonna kaikki ne yleisen talousarvion ja Euroopan kehitysrahastojen toteuttamista koskevat keskeiset havainnot ja suositukset, jotka tilintarkastustuomioistuin on julkaissut viimeisimmän vastuuvapausmenettelyn jälkeen.

0.3 Vastuuvapauden myöntämistä varainhoitovuodelta 1999 koskevassa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa esitetyn ehdotuksen mukaisesti tilintarkastustuomioistuin julkaisee komission, ja tarvittaessa muiden toimielinten, vastaukset tilintarkastustuomioistuimen havaintojen rinnalla.

### *Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö kattaa monia EU:n toiminta-aloja*

0.4 Vuosikertomuksen laatimisen lisäksi tilintarkastustuomioistuin hyväksyi 18 erityiskertomusta, jotka kattavat useita EU:n toiminta-aloja <sup>(2)</sup>. Yksi kertomus koskee omia varoja, seitsemässä käsitellään yhteisen maatalouspolitiikan eri näkökohtia, ja kolme kerto-

musta liittyy rakenteellisten toimien toteuttamiseen. Sisäisten politiikkojen alalta laadittiin yksi kertomus, yleisestä talousarviosta rahoitettavia ulkoisia toimia (yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka mukaan lukien) tarkastellaan viidessä kertomuksessa, ja yksi kertomus koskee Euroopan kehitysrahastoja.

### *Tilintarkastustuomioistuin on tehnyt myös myönteisiä havaintoja*

0.5 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksiin sisältyy merkittäviä myönteisiä havaintoja. Esimerkiksi maatalousalalla on parannettu merkittävässä määrin EU:n varojen hallinnointia — joka tosin ei vielä ole täysin tyydyttävää — uudistetun tilien tarkastamis- ja hyväksymisjärjestelmän sekä yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla, ja maidon kiintiöjärjestelmän ansiosta maidontuotanto on saatu rajoitettua kohdetasolle. BSE:tä koskeva komission strategia on periaatteessa asianmukainen. Rakenteellisten toimien osalta on kaupunkialueita koskevalla Urban-yhteisöaloitteella edistetty useiden, kaupunkien kehittämistä koskevien hankkeiden toteuttamista, ja aloitteen ansiosta paikalliset viranomaiset ovat voineet saada EU:n rahoitusta. Ulkoisten toimien alalla Kosovon jälleenrakentamisesta vastaava virasto toimi tehokkaasti ja taloudellisesti. Tacis-ohjelmaan kuuluva raja-alueyhteistyöohjelma voi toimia hyödyllisenä välineenä ratkottaessa kysymyksiä, jotka liittyvät seuraavan laajenemisen jälkeiseen Euroopan unionin uuteen itärajaan.

### *Tärkeitä tavoitteita jää kuitenkin monesti saavuttamatta, ja tulosten arvioiminen on puutteellista*

0.6 Tarkastusten yhteydessä todettiin kuitenkin myös, että tärkeitä tavoitteita oli jäänyt saavuttamatta tai että edistyminen oli ollut vähäistä. Lisäksi usein havaittiin, että komissio ei ollut riittävällä tavalla tai lainkaan arvioinut sitä, missä määrin tavoitteet oli saavutettu. Monissa tapauksissa, esimerkiksi kaupunkialueita koskevan yhteisöaloitteen ja työllisyyden parantamiseksi toteutettavien rakenteellisten toimien yhteydessä, ohjelmien tavoitteet oli määritelty puutteellisesti. Niin ollen komissio ei voi arvioida, saavutetaanko kyseisten menojen avulla halutut tavoitteet ja millaisia muutoksia on tehtävä, jotta EU:n varojen käyttö olisi tehokkaampaa ja vaikuttavampaa. Komission uudistusohjelmassa korostetaan entistä enemmän tuloksia ja suorituskyvyn mittaamista, ja resurssit kohdennetaan perusteisiin, jotka vastaavat ennalta asetettuja painopistealueita ja selkeästi määriteltyjä tavoitteita. Tilintarkastustuomioistuimen viimeaikaisista ohjelmista tekemät havainnot osoittavat, että komissiolla on vielä edessään suuria haasteita tällä alalla.

<sup>(1)</sup> Uuden kuudennen luvun rakenne poikkeaa muiden lukujen rakenteesta.

<sup>(2)</sup> Kaikki tilintarkastustuomioistuimen viiden viime vuoden aikana hyväksymät kertomukset ja lausunnot on lueteltu tämän vuosikertomuksen liitteessä II.

*Yhteisön toimia koskevat tarkastukset ovat edelleen puutteellisia*

0.7 Jäsenvaltioiden havaittiin tarkastavan yhä puutteellisesti yhteisön toimia, jotka liittyvät komission ja jäsenvaltioiden yhdessä hallinnoimiin ohjelmiin. Tämä piti paikkansa yhdenmukaistetun järjestelmän<sup>(3)</sup>, vientitukien ja rakenteellisten toimien valvonnasta annetun asetuksen kohdalla. Tarkastuslausumaa varten maatalouden ja rakenteellisten toimien osalta tehdyn tarkastustyön tulokset tukevat niin ikään tätä havaintoa. EU:n varojen asianmukaisen käytön varmistamisen kannalta on olennaista, että jäsenvaltioiden tarkastusmenettelyjä parannetaan. Tämä on tärkeää myös siksi, että tilintarkastustuomioistuin voisi ainakin joiltakin osin hyödyntää tarkastustoiminnassaan komission ja jäsenvaltioiden erilaisten tarkastus- ja valvontayksiköiden tekemää työtä.

*Sääntöjen yksinkertaistamista ja yhdenmukaistamista on jatkettava*

0.8 Tilintarkastustuomioistuin on toistuvasti huomauttanut, että säännösten yksinkertaistaminen sekä järjestelmien ja menettelyjen yhdenmukaistaminen jäsenvaltioissa edistäisi hallinnonin tehostamista, vähentäisi hallintokustannuksia ja helpottaisi edunsaajien tilannetta. Kymmenen viime vuoden aikana EU:n politiikan eri alueilla on toteutettu merkittäviä toimia sääntöjen yksinkertaistamiseksi ja joillakin aloilla on kiistatta edistytty, minkä tilintarkastustuomioistuin onkin tuonut esiin. Kertomuksista käy kuitenkin ilmi, että toteutetuista toimista huolimatta merkittäviä ongelmia on yhä olemassa. Esimerkkinä voidaan mainita hedelmien ja vihannesten yhteisten markkinajärjestelyjen uudistaminen vuonna 1996, jolloin tarkoituksena oli järjestelyjen yksinkertaistaminen. Eräitä osa-alueita saatiin yksinkertaistettua, mutta säännökset ovat yhä monimutkaisia, joten toimintaohjelmiin sisältyy epätarkoituksenmukaisia ja epäkohdonmukaisia toimenpiteitä<sup>(4)</sup>.

*Komissio on ottanut huomioon osan varainhoidon ja varainhoidon valvonnan tehostamiseen liittyvistä tilintarkastustuomioistuimen ehdotuksista*

0.9 Tilintarkastustuomioistuin on edellisen vuosikertomuksen jälkeen hyväksynyt seitsemän lausuntoa, joista neljä on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä<sup>(5)</sup>. Tärkein niistä on varainhoitoasetuksen uudelleenlaatumista koskevasta komission ehdotuksesta annettu lausunto nro 2/2001<sup>(6)</sup>. Varainhoitoasetuksen

uudelleenlaatumista kuuluu komission uudistuksen olennaisimpiin osatekijöihin. Komission muutetussa ehdotuksessa<sup>(7)</sup> otettiin huomioon tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa esitetystä ehdotuksesta etenkin ne, jotka liittyvät talousarvion toteuttamisen menettelyihin, ennakkomaksuja, hankintoja, tilien esittämistä ja toimitiloja koskevien säännösten selkeyttämiseen ja lujittamiseen.

0.10 Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu erittäin myönteisesti uusiin säännöksiin, joiden tarkoituksena on edistää sellaisen, talousarvion toteuttamiseen sovellettavan yhtenäisen oikeusperustan luomista, joka perustuu yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen ensisijaisuuteen. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin useasti arvostellut yhtenäisen oikeusperustan puuttumista<sup>(8)</sup>.

*Eräissä muissa tärkeissä periaatekysymyksissä tilintarkastustuomioistuimen lausuntoa ei ole otettu huomioon*

0.11 Tilintarkastustuomioistuimen selkeää kantaa ei kuitenkaan ole otettu huomioon esimerkiksi seuraavien tärkeiden periaatekysymysten kohdalla:

- Talousarviositoumusten ja oikeudellisten sitoumusten jakaminen keinotekoisesti vuosittaisiin eriin johtaa siihen, että kaikkia tietyn varainhoitovuoden aikana tehtyjä erillisiä menopäätöksiä ei kirjata kokonaisuudessaan kyseiseen varainhoitovuoteen; tämä lisää huomattavasti varainhoidon monimutkaisuutta.
- Tulojen ja menojen hyväksyjien vastuualueita ja taloudellista vastuuta ei ole määritelty riittävän tarkasti sellaisten vakavien virheiden osalta, joista aiheutuu menetyksiä talousarvioon tai jotka vahingoittavat yhteisön taloudellisia etuja.
- Tilintarkastustuomioistuimen toimivaltuuksia koskevien säännösten sisällyttäminen varainhoitoasetukseen saattaisi johtaa siihen, että tarkastusten kohteena olevat tahot tulkitisivat niitä rajoittavasti.
- Poikkeusten myöntäminen tietyillä aloilla, kuten lisäajan säilyttäminen EMOTR:n tukiosaston maksujen tapauksessa ja määrärahojen uudelleen käyttöön ottaminen rakennerahastojen tapauksessa.

<sup>(3)</sup> Yhdenmukaistettu hallinto- ja valvontajärjestelmä.

<sup>(4)</sup> Ks. tämän kertomuksen kohdat 2.146–2.150.

<sup>(5)</sup> Ks. tämän kertomuksen liite II.

<sup>(6)</sup> EYVL C 162, 5.6.2001.

<sup>(7)</sup> Nämä kommentit on esitetty muutetun ehdotusluonnoksen perusteella 10. lokakuuta 2001, jolloin tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus hyväksyttiin virallisesti.

<sup>(8)</sup> Viimeksi tilintarkastustuomioistuimen lausunnoissa nro 4/97 (kohta 12) ja nro 2/2001 (kohta 73).

— Eräillä seikoilla (esimerkiksi käyttämättä jääneiden määrärahojen siirtäminen varainhoitovuodesta toiseen ja negatiivisen varauksen säilyttäminen) on vain vähäinen taloudellinen vaikutus, mutta ne tekevät hallinnointijärjestelmistä monimutkaisempia ja saatavat vaikeuttaa tilinpäätöksen lukemista.

0.12 Tilintarkastustuomioistuin seuraa edelleen uudistusprosessin muita osatekijöitä. Tilintarkastustuomioistuimen olisi kuitenkin ennen aikaista yrittää laatia yleisarviota prosessin etenemisestä, koska varainhoitoa ja varainhoidon valvontaa koskevat muutokset ovat tulleet voimaan vasta äskettäin ja koska henkilöstöhallinnon osa-alueisiin liittyviä päätöksiä ei ole vielä tehty.

*Varainhoitovuonna 2000 budjettilyijäämä oli suurempi kuin koskaan*

0.13 Varainhoitovuoden 2000 talousarvion toteuttamista kuvastaa erityisesti se, että tulot olivat huomattavasti menoja suuremmat; syntynyt 11,6 miljardin euron ylijäämä vastaa yli 14:ää prosenttia lopullisista maksumäärärahoista. Tilanne johtui pääasiassa budjetoitua suuremmista tuloista <sup>(9)</sup> ja pienemmistä rakenteellisiin toimiin liittyvistä maksuista etenkin ohjelma-kauden 2000–2006 osalta <sup>(10)</sup>.

0.14 Komissiolle ei ole ollut tapana ehdottaa korjaavassa ja täydentävässä talousarviossa mukautuksia budjetoituihin tuloihin ja menoihin, kun huomattavan ylijäämän havaitaan olevan syntymässä, kuten varainhoitovuonna 2000. Näin suuren ylijäämän siirtäminen seuraavaan varainhoitovuoteen vääristää merkittävästi seuraavan vuoden tuloja. Asia oli tiedossa ajoissa, ja talousarvion tulopuolta olisi voitu mukauttaa ylijäämän pienentämiseksi merkittävästi, mitä ei kuitenkaan tehty. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa vuosikertomuksen ensimmäisessä luvussa, että komissio selvittäisi, miten se voisi nykyistä paremmin hyödyntää korjaavia ja täydentäviä talousarvioita liiallisten ylijäämien välttämiseksi.

*Komission toteuttamaa budjettihallinnon analysointia on yhä parannettava*

0.15 Jotta budjettivallan käyttäjä ja muut tahot voivat arvioida budjettihallinnon onnistumista, saatavilla on välttämättä oltava riittävästi budjettihallinnon analysointiin perustuvia luotettavia tietoja. Tilintarkastustuo-

mioistuin onkin viime vuosina kiinnittänyt entistä enemmän huomiota niiden budjettihallintoa koskevien tietojen laatuun, jotka komissio esittää tulostilin niteen 1 osassa 2. Tilintarkastustuomioistuimen huomautusten johdosta komissio on sitoutunut parantamaan esitettävien tietojen laatua ja johdonmukaisuutta huomattavasti kaikissa budjettikohdissa. Komissio käyttää tähän nykyisin enemmän voimavaroja ja parantaa tiedon tuottamis- ja koostamistapoja. Tilintarkastustuomioistuimen tämän kertomuksen eri luvuissa esittämät kommentit osoittavat, että edistystä on tapahtunut, mutta lisätoimet ovat kuitenkin edelleen tarpeen; huomiota on kiinnitettävä esimerkiksi siihen, millä tasolla analysoinnin olisi tapahduttava ja miten yksityiskohtaisia tietojen olisi oltava. Ei riitä, että eroavaisuudet ja talousarviosiirrot yksilöidään, vaan on myös selitettävä lyhyesti niiden taustalla vaikuttavat keskeiset tapahtumat. Lisäksi on selvitettävä, miten voidaan varmistaa yhdenmukainen lähestymistapa kaikilla budjettialoilla.

*Tilintarkastustuomioistuimen huomautusten noudattamiseksi toteutettujen komission toimien laajuus ja vaikuttavuus vaihtelevat*

0.16 Tilintarkastustuomioistuin on vastuuvapauden myöntävän viranomaisen toivomuksesta jatkanut aiemmissa vuosi- ja erityiskertomuksissa esittämiensä huomautusten seurantaan. Tällä tavoin pyritään ennen kaikkea selvittämään, mihin toimenpiteisiin lähinnä komissiossa on ryhdytty tilintarkastustuomioistuimen huomautusten, neuvoston suositusten ja Euroopan parlamentin päätöslauselmien perusteella.

0.17 Kaikilla tarkastetuilla aloilla on toteutettu joitakin toimia, mutta toimien laajuus ja vaikuttavuus vaihtelevat huomattavasti. Komissio on useimmiten hyväksynyt toimenpiteitä, joiden avulla se pyrkii noudattamaan huomautuksia ja ehdotuksia (erityisesti, jos se on aiemmin pitänyt niitä aiheellisina) ja parantamaan tilannetta. Joissakin tapauksissa korjaavia toimia on toteutettu hitaasti ja toisinaan toimiin ei ole osoitettu riittävästi henkilöstöä tai varoja tavoitteen saavuttamiseksi tyydyttävässä määrin (esimerkiksi ydinturvallisuus Phare- ja Tacis-maissa <sup>(11)</sup>). Tilintarkastustuomioistuimen maatalousalalla tarkastelemiin toimiin (lampaan- ja vuohenliha-alan ja hedelmien ja vihannesten yhteiset markkinajärjestelyt sekä vientituet) liittyviä järjestelyjä

<sup>(9)</sup> Katso tämän kertomuksen kohta 1.4.

<sup>(10)</sup> Katso tämän kertomuksen kohdat 3.8 ja 3.17.

<sup>(11)</sup> Katso viides luku, kohdat 5.45–5.76.

on muutettu jonkin verran, mutta monia tilintarkastustuomioistuimen aiemmin esiin tuomia ongelmia ei ole käsitelty tai ainakaan niitä ei ole vielä ratkaistu. Tämä osoittaa, että moniin eri tasolla toimiviin organisaatioihin liittyvien monimutkaisten ohjelmien hallinnointia ja valvontaa on vaikea parantaa ja että se vie aikaa. Rakenteita on monesti muutettava joustavammiksi, ja yhteisesti tai hajautetusti hallinnoituilla aloilla, jotka kattavat yli 80 prosenttia yleisestä talousarviosta, komission on aktivoitava muita toimijoita.

0.18 Komission olisi varmistettava, että se toteuttaa kaikki toimivaltansa piiriin kuuluvat toimenpiteet tilintarkastustuomioistuimen ja vastuuvapauden myöntävän viranomaisen suositusten panemiseksi täytäntöön siitään huolimatta, että muutosten aikaansaaminen saattaa olla vaikeaa.

0.19 Joskus toimiin ei ryhdytä, koska tilintarkastustuomioistuimen suosituksia ei hyväksytä. Erityistapauksena voidaan mainita suositus, jonka tilintarkastustuomioistuin osoitti kaikille toimielimille erityiskertomuksessaan nro 5/2000 yhteisöjen tuomioistuimen kiinteistömenoista. Suosituksen mukaan yhteisöjen olisi tarkasteltava suoraan lainanottoon perustuvan rahoituksen etuja kiinteistöjensä rakennuttamisen yhteydessä, ja komissio sisällytti tällaisen vaihtoehdon varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimista koskevaan ehdotukseensa, mutta vaihtoehtoa ei kuitenkaan hyväksytty<sup>(12)</sup>. Näin ollen moni toimielin rahoittaa edelleenkin kiinteistöhankintansa tähän tarkoitukseen luotujen erityisjärjestelyjen (*special purpose vehicles*) avulla. Ne ovat pääpiirteissään samanlaisia kuin lainat, mutta niihin ei liity samanlaista avoimuutta kuin suoraan otettuihin lainoihin, ja ne ovat kalliimpia. On valitettavaa, että toimielinten on käytettävä tällaisia järjestelyjä kyseiseen tarkoitukseen.

*Petosten torjunnan uudelleenorganisointi EU:ssa on ollut hidasta*

0.20 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 8/98 petostentorjuntaan erikoistuneista komission yksiköistä vaikutti merkittävästi keskusteluun, joka johti silloisen petostentorjunnan koordinoituyksikön (UCLAF) korvaamiseen Euroopan petostentorjuntavirastolla (OLAF). Tilintarkastustuomioistuin perehtyi alkuvuodesta 2001 osana seurantatyötään tällä alalla tapahtuneeseen edistykseen. OLAFia koskevat uudet jär-

jestelyt tarjoavat sille tarkoituksenmukaisemmat hallinnolliset puitteet ja suuremman riippumattomuuden kuin UCLAFilla oli. Lisäksi OLAFilla on tutkimuksilleen oikeusperusta, ja sen menettelyjä parannetaan parhailaan. Henkilöstömäärä on kasvanut odotettua hitaammin<sup>(13)</sup>. Suurimmat ongelmat on kuitenkin saatu myöhemmin ratkaistua. Erityiskertomuksessa nro 8/98 arvosteltiin tietokantoja ja johdon tietojärjestelmiä, ja niitä on alettu parantaa vasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen. Lisäksi henkilöstösääntöjä ja henkilöstöön sovellettavia menettelyjä on tarpeen muuttaa toimielimissä tehtävien tutkimusten helpottamiseksi.

0.21 OLAFin on nyt suunniteltava työnsä siten, että se keskittyy ensimmäistä pilariaa koskeviin toimintalueisiin, jotka ovat komission tai muiden toimielinten vastuulla ja joihin liittyy suoraan talousarvioon kohdistuvia riskejä. Lisäksi OLAFissa tarvitaan toiminnan vakauttavaa ajanjaksoa: tutkimuksista vastaavat komission yksiköt on organisoitu uudelleen kahdesti seitsemän vuoden aikana ja uusien järjestelyiden vakiinnuttamiseen on varattava aikaa.

0.22 Tilintarkastustuomioistuin työskentelee jatkossakin tiiviissä yhteistyössä OLAFin kanssa, ja se on laatinut viralliset menettelyt varmistaakseen, että sen ja OLAFin väliset suhteet toimivat tehokkaasti ja vaikuttavasti. Tilintarkastustuomioistuin käy lisäksi rakentavaa vuoropuhelua OLAFin työtä valvovan komitean kanssa.

### Tarkastuslausuma

0.23 Yleistä talousarviota koskevassa tarkastuslausumassa (ks. yhdeksäs luku) tilintarkastustuomioistuin katsoo — tietyistä lausunnossa esitetyistä seikoista aiheutuvia vaikutuksia lukuun ottamatta — että 31. joulukuuta 2000 päättyneen varainhoitovuoden tarkistetut tilit antavat, sellaisina kuin ne on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä<sup>(14)</sup>, luotettavan kuvan yhteisöjen tuloista ja menoista varainhoitovuodelta ja taloudellisesta tilanteesta varainhoitovuoden lopussa.

0.24 Tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden osalta havaittiin maatalouteen ja rakenteellisiin toimiin sovellettavien keskeisten

<sup>(12)</sup> Tilintarkastustuomioistuin esitti samanlaisen ehdotuksen lausunnossaan, jonka se osoitti hallitustenväliselle konferenssille ennen yhteisön perustamissopimusten tarkistamista Nizzassa. Myöskään tätä ehdotusta ei hyväksytty.

<sup>(13)</sup> Katso kohdat 7.43–7.45.

<sup>(14)</sup> Komissio toimitti asiakirjojen niteen IV Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle virallisesti 1. toukokuuta 2001 (julkaistaan lähiaikoina virallisessa lehdessä; saatavilla Internet-sivustossa: [http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi\\_index\\_fi.html](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi_index_fi.html)).

hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastuksessa, että toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi toteutettavien valvontamenettelyjen toiminnassa oli puutteita.

Toimintamenojen tarkastuksessa kävi ilmi, että maksujen määrään taikka maksujen perustana olevien toimien tosiasiallisuuteen tai tukikelpoisuuteen vaikuttavien virheiden esiintyvyys ei ole määrältään hyväksyttävä.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo tarkastuksensa tulosten perusteella, että tilinpäätöksen perustana olevat toimet ovat kaiken kaikkiaan lailliset ja asianmukaiset tulojen, maksusitoumusten ja hallintomenojen osalta. Muiden maksujen osalta se ei kuitenkaan voi antaa myönteistä lausumaa.

0.25 *Euroopan kehitysrahastoja koskevassa tarkastuslausumassa* (ks. kertomus kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen EKR:oon liittyvistä toimista, toinen luku) tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tiettyjä lausumassa esitettyjä seikkoja lukuun ottamatta varainhoitovuoden 2000 tilinpäätökset ja tulostilit antavat luotettavan kuvan kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n tuloista ja menoista varainhoitovuodelta ja taloudellisesta tilanteesta varainhoitovuoden lopussa.

0.26 Tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden osalta tilintarkastustuomioistuin katsoo lausumassa esitettyjen havaintojen perusteella, että 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta annettujen kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n tilinpäätösten perustana olevat toimet ovat kaiken kaikkiaan lailliset ja asianmukaiset.





KERTOMUS YLEISEEN TALOUSARVIOON  
LIITTYVISTÄ TOIMISTA



## ENSIMMÄINEN LUKU

**Omat varat**

1.0. SISÄLLYS	Kohdat
Johdanto	1.16—1.2
Budjettihallinto	1.3—1.10
Talousarvion toteuttaminen	1.3—1.7
Omien varojen esittäminen talousarviossa	1.8—1.10
Tarkastuslausumaan liittyvä arviointi	1.11—1.94
Johdanto	1.11
Perinteiset omat varat	1.12—1.68
Tapahtumien tarkastus	1.13—1.20
Euroopan unionin polkumyynnitoimenpiteet	1.21—1.52
Johdanto	1.21—1.26
Tarkastushavainnot	1.27—1.49
Päätelmät ja suositukset	1.50—1.52
Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen	1.53—1.68
Johdanto	1.53—1.54
Säätelyvälineet	1.55—1.57
Komission esittämät tulokset	1.58—1.60
Esitettyjen tietojen hyödyntäminen	1.61—1.63
Komission toimittamat tarkastukset osana yhteisön taloudellisten etujen suojaamista	1.64—1.65
Päätelmät ja suositukset	1.66—1.68
Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat	1.69—1.92
Järjestelmänalyysi	1.70—1.74
Tarkastushavainnot	1.72—1.73
Päätelmät ja suositukset	1.74
Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen	1.75—1.92
Alv:n vaikutus	1.7—1.76
Alv:oon liittyvien tappioiden arviointi	1.77
Säätelykehys	1.78—1.79
Jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien rajallinen seuranta	1.80—1.83
Puutteet jäsenvaltioiden välisessä hallinnollisessa yhteistyössä	1.84—1.87
Oikeudellisen järjestelmän puutteet	1.88—1.90
Päätelmät ja suositukset	1.91—1.92
Yleiset päätelmät	1.93—1.94

Aikaisempien huomautusten seuranta	1.95—1.121
Perinteiset omat varat	1.95—1.106
Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998	1.96
Yhteisön tullikodeksissa säädettyjen vakuuksien ja takaussitoumusten käyttö perinteisten omien varojen kantamisen suojaamisessa (erityiskertomus nro 8/99)	1.97—1.106
Tullimaksun lykkääminen, tavaroiden väliaikainen maahantuonti ja epätäydelliset ilmoitukset	1.97—1.98
Passitusmenettely	1.99—1.100
TIR (kansainvälinen maantiekuljetus)	1.101—1.102
Muutoksenhaku	1.103
Vakuuden kattamien todettujen maksujen tilittäminen komissiolle	1.104
Päätelmät ja suositukset	1.105—1.106
BKTL-tilastotietojen laadun hallinnointi komissiossa	1.107—1.121
BKTL-tilastotietojen avoimen valvonnan tarve	1.107—1.109
BKTL-tilastotietojen hallinnoinnin asianmukainen sääntelykehys	1.110—1.112
Joustava hallinnointikehys	1.113
Hallinnointikehyksen riittämätön soveltaminen	1.114—1.115
Käyttäjille tiedottaminen on joskus puutteellista	1.116—1.119
Päätelmät ja suositukset	1.120—1.121

## JOHDANTO

1.1 Perinteisten omien varojen alalla tarkastuslausuman (DAS) laadinnan yhteydessä toimitetussa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa oli kohteena tullimaksujen toteaminen ja perintä, polkumyynnitoimenpiteitä koskevan yhteisön säännösten täytäntöönpano ja yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevat saatavilla olevat tiedot. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 23/2000 <sup>(1)</sup> esitetään huomautuksia maahantuotujen tavaroiden arvonmäärityksestä tullitarkoituksiin.

1.2 Alv-varojen alalla tilintarkastustuomioistuimen tarkastus koski järjestelyjä yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi. BKTL-varojen alalla tarkastus käsitti komission menettelyt BKTL-tilastotietojen laadun varmistamiseksi.

## BUDJETTIHALLINTO

### *Talousarvion toteuttaminen*

1.3 **Taulukossa 1.1** esitetään yhteenvedo yhteisön tuloista varainhoitovuodelta 2000, ja **kaaviosta 1.1** käy ilmi erityyppisten tulojen jakautuminen. **Kaaviossa 1.2** kuvataan todellisten tulojen kehitystä kaudella 1989–2000.

1.4 **Taulukosta 1.1** käyvät ilmi seuraavat merkittävät muutokset, joiden vuoksi alkuperäisessä talousarviossa esitetyt tulot ja todelliset tulot eroavat toisistaan:

- a) Kannetut bruttomääräiset tullimaksut <sup>(2)</sup> olivat 14 568,3 miljoonaa euroa, vaikka niiden oli ennakoitu olevan ainoastaan 12 300 miljoonaa euroa. Alv-varat olivat kuluvalta varainhoitovuodelta 34 187,6 miljoonaa euroa, vaikka alkuperäisessä talousarviossa ne oli ilmoitettu ainoastaan 32 554,6 miljoonaksi euroksi. Todellista pienemmät arviot johtuivat pääasiassa siitä, että Euroopan unionin vuosien 1999 ja 2000 talouskasvua koskeva ennuste oli alkuperäistä talousarviota laadittaessa liian alhainen.

<sup>(1)</sup> EYVL C 84, 14.3.2001.

<sup>(2)</sup> Euroopan yhteisöjen omista varoista 31 päivänä lokakuuta 1994 tehdyn neuvoston päätöksen 94/728/EY, Euratom 2 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa määritellyt varat (EYVL L 293, 12.11.1994, s. 9).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

b) Edellä a-kohdassa mainittu kehitys ja varainhoitovuodesta 1999 käytettävissä oleva ylijäämä (3 209,1 miljoonaa euroa) aiheuttivat sen, että BKTL-varat vähenivät huomattavasti alkuperäisen talousarvion 43 049,8 miljoonasta eurosta todellisten tulojen 37 253,2 miljoonaan euroon.

c) Todellisten tulojen kokonaismäärä oli 92 724,4 miljoonaa euroa (89 440,6 miljoonaa euroa lopullisessa talousarviossa) ja kokonaismenot olivat ainoastaan 81 105,3 miljoonaa euroa. Näin ollen talousarvio ei enää ollut tasapainossa. Varainhoitovuonna 2001 käytettävissä oleviin tuloihin siirretään tästä syystä noin 11 619,1 miljoonan euron ylijäämä (suurin

1.4 c) *Vastaisuudessa komissio pyrkii antamaan perusteellisemmän selvityksen ylijäämän alkuperästä.*

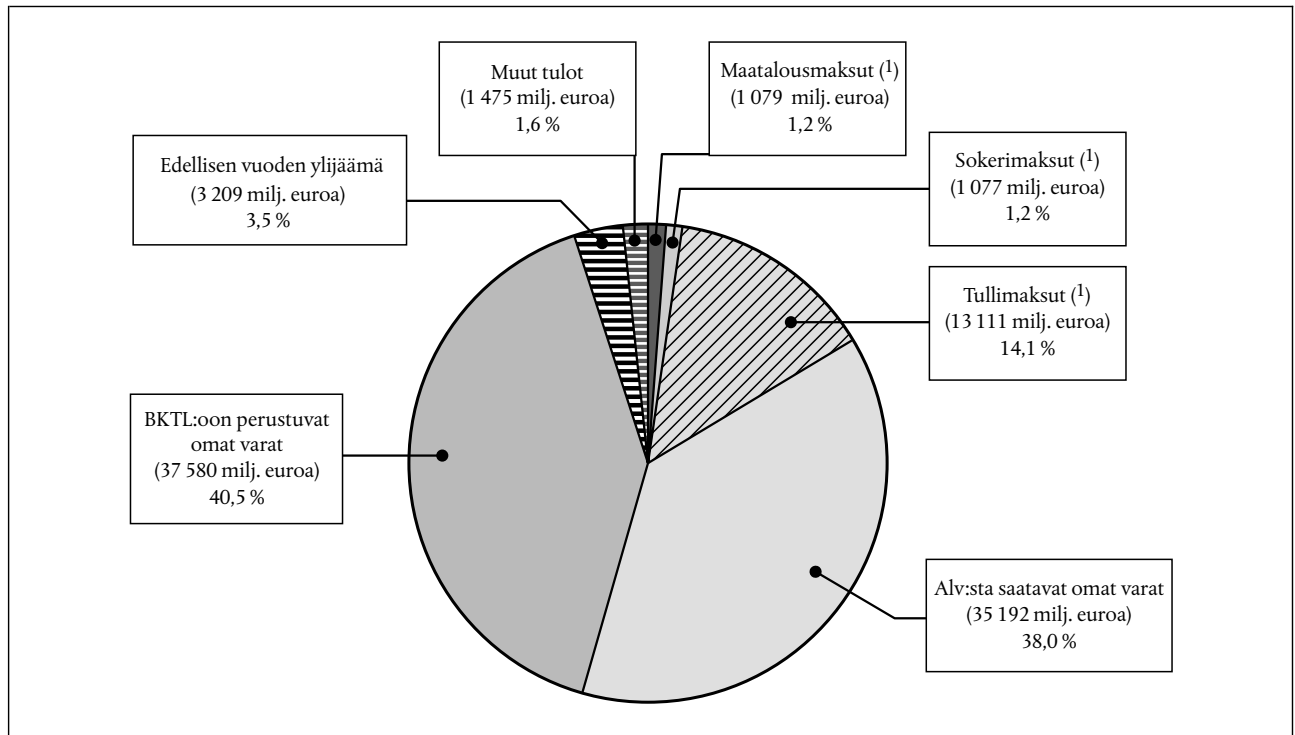
Taulukko 1.1 – Tulot varainhoitovuosilta 1999 ja 2000

(milj. EUR)

Tulojen laatu ja vastaava budjettikohta	Todelliset tulot vuonna 1999	Talousarvion kehitys vuonna 2000		Todelliset tulot vuonna 2000	Prosentuaalinen muutos (1999–2000)
		Alkuperäinen talousarvio	Lopullinen talousarvio		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = [(d)-(a)]/(a)
1. <i>Perinteiset omat varat</i>	13 857,6	13 108,4	13 703,7	15 267,2	10,2
— Maatalousmaksut (luku 1 0)	1 187,3	1 102,2	1 102,2	1 198,4	0,9
— Sokeri- ja isoglukoosimaksut (luku 1 1)	1 203,5	1 162,7	1 162,7	1 196,8	-0,6
— Tullimaksut (luku 1 2)	13 006,5	12 300,0	12 961,4	14 568,3	12,0
— Omien varojen kantamisesta aiheutuneet kulut (luku 1 9)	-1 539,7	-1 456,49	-1 522,63	-1 696,3	10,2
2. <i>Alv:sta saatavat omat varat</i>	31 332,3	32 554,6	34 048,6	35 192,5	12,3
— Kuluneen varainhoitovuoden alv-varat (luku 1 3)	31 381,6	32 554,6	34 048,6	34 187,6	
— Edellisten varainhoitovuosien saldot (luku 3 1)	-49,3	p.m.	p.m.	1 004,9	
3. <i>BKTL:oon perustuvat omat varat</i>	37 512,0	43 049,8	37 805,1	37 580,5	0,2
— Kuluneen varainhoitovuoden BKTL-varat (luku 1 4)	37 011,7	43 049,8	37 805,1	37 253,2	
— Edellisten varainhoitovuosien saldot (luku 3 2)	500,3	p.m.	p.m.	327,3	
4. <i>Talousarvion epätasapaino</i>	-169,2	0,0	0,0	-70,9	-58,1
— Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus (luku 1 5)	-167,8	0,0	0,0	-70,8	
— Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävää korjausta koskeva lopullinen laskelma (luku 3 5)	-1,4	0,0	p.m.	-0,1	
5. <i>Muut tulot</i>	4 375,4	674,1	3 883,2	4 755,3	8,7
— Edellisestä varainhoitovuodesta käytettävissä oleva ylijäämä (luku 3 0)	3 022,2	p.m.	3 209,1	3 209,1	6,2
— Palautukset jäsenvaltioille (luku 3 3)	0,0	p.m.	p.m.	0,0	
— Sekalaiset tulot (osastot 4–9)	1 353,2	674,1	674,1	1 546,2	14,3
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>86 908,1</b>	<b>89 387,0</b>	<b>89 440,6</b>	<b>92 724,4</b>	<b>6,7</b>

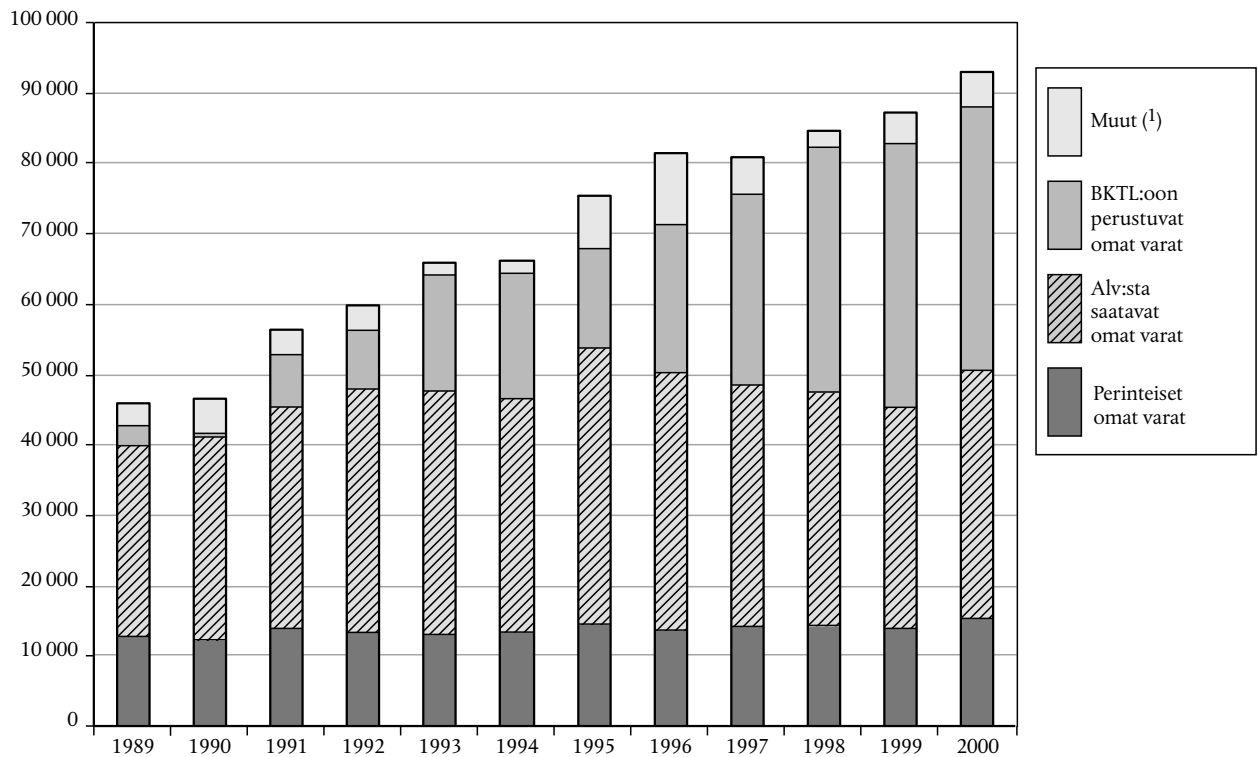
Lähde: vuoden 2000 talousarvio ja vuosien 1999 ja 2000 tulostilit.

Kaavio 1.1 – Vuoden 2000 todellisten tulojen koostumus



(1) Määrästä on vähennetty 10 prosenttia jäsenvaltioille varojen kantamisesta aiheutuneita kuluja.

Kaavio 1.2 – Todellisten tulojen tulolähteiden kehitys vuosina 1989–2000 (milj. EUR)



(1) Edellisen varainhoitovuoden ylijäämä ja sekalaiset tulot.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

ylijäämä viime vuosikymmenellä). Tämä saa aikaan merkittäviä muutoksia vuoden 2001 korjaavan ja täydentävän talousarvion tuloihin, sillä vuoden 2001 alkuperäisen talousarvion alustava arvio ylijäämästä on 900 miljoonaa euroa. Komissio ei kuitenkaan tee niteessä I perusteellista analyysiä ylijäämän alkuperästä <sup>(3)</sup>, vaikka se onkin merkittävä tekijä talousarvion tilanteen kannalta.

1.5 Todelliset tulot lisääntyivät vuonna 2000 huomattavasti (+ 6,7 prosenttia) pääasiassa vahvan talouskasvun ansiosta. BKTL oli vuonna 2000 arvoltaan huomattavasti suurempi kuin vuosien 2000–2006 rahoitusnäkyymiä koskevassa uusimmassa saatavilla olevassa versiossa (tammikuu 2001). Pelkästään tämä tekijä muuttaisi maksumääräyksiin käytettäviä määrärahoja 1,12 prosentista BKTL:sta noin 1,10 prosenttiin.

1.6 **Kaaviosta 1.2** käy ilmi, että BKTL-varojen merkitys on kasvanut vuodesta 1989 ja että niiden osuus vuoden 2000 tuloista on yli 40 prosenttia. BKTL-varojen merkitys kasvaa edelleen uuden omia varoja koskevan päätöksen myötä <sup>(4)</sup>.

1.7 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio tutkisi, kuinka se voisi paremmin ottaa huomioon maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen liian vähäisen käytön sekä tulojen odottamattoman kehityksen varainhoitovuoden talousarviomenettelyn aikana erityisesti täydentävässä ja korjaavassa talousarviossa.

**1.7** Komissio valvoo tulojen toteutumista läpi varainhoitovuoden. Perinteisiä omia varoja koskevia ennusteita ja alv/bkml-määräytymisperusteita mukautetaan säännöllisesti keväisin lisätalousarvion myötä; tämä ensimmäinen mukautus toteutetaan, kun jäsenvaltioita on ensin kuultu omia varoja käsittelevässä neuvonantavassa komiteassa. Syksyisin komissio sisällyttää käytettävissä olevien tietojen perusteella ensimmäisen arvion varainhoitovuoden yli- tai alijäämästä alustavaa talousarvioesitystä koskevaan oikaisukirjelmään.

<sup>(3)</sup> Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tiedot, jotka komissio esittää tulostilin niteessä I. Kyseisessä niteessä annetaan selvitys vuoden budjettihallinnosta, ja lisäksi siinä esitetään syyt hyväksytyissä talousarvioissa esitettyjen määrien ja todellisten tulojen välisiin eroihin. Tarkastuksessa ei ollut tavoitteena varmistua selitysten luotettavuudesta vaan pikemminkin havaita toisaalta sellaiset mahdolliset merkittävät erot, joihin ei annettu selitystä, ja toisaalta mahdolliset selitykset, jotka saattaisivat olla harhaanjohtavia.

<sup>(4)</sup> Neuvoston päätös 2000/597/EY, Euratom, tehty 29 päivänä syyskuuta 2000, Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä (EYVL L 253, 7.10.2000, s. 42).



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

*Omien varojen esittäminen talousarviossa*

1.8 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuoden 2000 talousarviota koskevan analyysin yhteydessä, että talousarviota koskevat ja budjettivallan käyttäjälle tarkoitetut julkaistut tiedot eivät aina ole riittävän luettavia ja avoimia.

1.9 Täydentävien ja korjaavien talousarvioiden hallinnoinnista tilintarkastustuomioistuin totesi, että varainhoitoasetuksessa säädettyjä Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä julkaisemista koskevia määräaikoja ei ole noudatettu. Joskus esitettyjen tietojen perusteella ei voida tarkkaan seurata tapahtuneita muutoksia.

1.10 Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että

- a) olisi tarkistettava omien varojen esittämistapa talousarviossa sekä tällä hetkellä käytettävä nimikkeistö;
- b) olisi suunniteltava paremmin täydentävien ja korjaavien talousarvioiden käyttö.

**1.9** Komissio aikoo huolehtia siitä, että varainhoitoasetuksessa säädettyjä korjaavien ja täydentävien talousarvioiden (KTT) julkaisemista koskevia määräaikoja noudatetaan.

**1.10**

- a) Komissio aikoo ottaa tilintarkastustuomioistuimen suosituksen huomioon ja laatia budjettivallan käyttäjälle ehdotuksen, jolla muutetaan tapaa esittää omat varat talousarviossa.
- b) Vastaisuudessa komissio pyrkii minimoimaan korjaavien ja täydentävien talousarvioiden määrän ja käyttämään niitä enää vain väistämättömissä, poikkeuksellisissa tai odottamattomissa olosuhteissa, kuten varainhoitoasetuksen 15 artiklassa täsmennetään. Komissiolla on kuitenkin velvollisuus esittää KTT tilinpäätöksen jälkeen, jotta kunkin varainhoitovuoden talousarvioon voidaan sisällyttää edellisen varainhoitovuoden tulos.

**TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ  
ARVIOINTI***Johdanto*

1.11 Tarkastuslausuma ei kata tullimaksuja, joiden maksaminen on kierretty, sillä niitä ei kirjata tileihin. Huomioidakseen paremmin tämän ongelman tilintarkastustuomioistuin on lisäksi

- a) ottanut huomioon muiden tarkastajien ja erityisesti komission yksiköiden tarkastajien työn;
- b) tarkastellut uudestaan petosten ja sääntöjenvastaisuuksien havaitsemista, niistä ilmoittamista ja niiden seuraamista koskevia järjestelyjä yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi (ks. kohdat 1.53–1.68, 1.75–1.92).

### *Perinteiset omat varat*

1.12 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli varmistaa, että tileihin kirjatut tullimaksut oli todettu oikein ja ajallaan ja että kirjanpitoimenettelyt ovat luotettavat. Tilien perustana olevien toimien tarkastuksen lisäksi tilintarkastustuomioistuin on toimitannut perusteellisen tarkastuksen polkumyynnitullien hallinnoinnista ja kantamisesta, sillä houkutus polkumyynnitullien kiertämiseen on erityisen suuri (ks. kohdat 1.21–1.52).

### **Tapahtumien tarkastus**

1.13 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti komission tileille kirjatut tuontitulleista saadut tulot, joihin sisältyi 11 jäsenvaltion tuloeria. Tarkastus rajoittui niiden asiakirjojen tarkasteluun, jotka olivat jäsenvaltioiden tulliviranomaisten käytettävissä tulliselvitysten yhteydessä.

1.14 Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset toteavat tuontitullin, joka kirjataan kansallisiin kirjanpitojärjestelmiin, joista se määritetään ja tilitetään komissiolle. Tästä syystä on tärkeää, että kyseiset järjestelmät ovat luotettavat ja että ne voidaan tarkastaa. Saksassa tulleja koskevia tietoja kirjataan kolmeen erilaiseen ja ainoastaan osaksi koordinoituun kirjanpitojärjestelmään, ja suurin osa käsittelystä tapahtuu manuaalisesti.

1.15 Todettuja maksuja, joista ei ole toimitettu minikäänlaista vakuutta tai joista on syntynyt erimielisyyttä ja jotka voivat muuttua, ei tarvitse tilittää komissiolle, vaan jäsenvaltiot voivat kirjata ne erilliseen kirjanpitoon (B-kirjanpitoon). Kukin jäsenvaltio tekee neljännesvuosittain selvityksen komissiolle B-kirjanpidostaan. Saldot kirjataan taseeseen kohtaan "Saamiset jäsenvaltioilta" (VII. B.2.c) (ks. komission laskemaa varausta koskeva kohta 9.6).

1.16 B-kirjanpidon saldo kasvoi 4,3 prosenttia 2 168,7 miljoonasta eurosta vuoden 1999 lopussa yhteensä 2 261,6 miljoonaan euroon vuoden 2000 lopussa. Kasvu on alle puolet keskimääräisestä vuosittaisesta kasvusta kaudella 1990–1999. Koska komissiolle neljännesvuosittain toimitettavissa selvityksissä on ilmoitettava ainoastaan kokonaismuutokset eikä siinä tarvitse analysoida B-kirjanpidon saldoa ajanjaksoittain tai muuten, jäsenvaltiot voivat vapaasti koota yhteen paikallisten tullitoimipaikkojen ilmoittamat saldot analysoimatta keskitetysti tai paikallisesti sitä, minkä

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

tyyppisistä ja kuinka useista tapauksista saldo koostuu. Yksittäisten kirjausten määrää ei tiedetä. Muutamit kirjaukset ovat suuria: Uudesta-Seelannista tuotavaa voita koskevissa tutkimuksissa havaitut tullivelat ovat 532,7 miljoonaa euroa (noin 23 prosenttia kokonaissaldosta)<sup>(5)</sup>. Näistä veloista on syntynyt erimielisyyttä, ja asiaa käsitellään Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimissa. Muita tavanomaisempia suuria kirjauksia ovat kaksi Belgian vuonna 1995 tekemää kirjausta, jotka koskevat savukkeiden salakuljetusta vuonna 1993 ja joiden arvo on yhteensä 29,4 miljoonaa euroa (1,3 prosenttia kokonaissaldosta).

1.17 Useiden jäsenvaltioiden B-kirjanpidossa havaittiin vuonna 2000 ongelmia edellisvuosien tavoin<sup>(6)</sup>. Saksassa menettelyt, joilla omat varat viedään B-kirjanpitoon ja kerätään yhteen, ovat manuaalisia, eikä niihin sisälly riittäviä tarkastuksia, joilla varmistettaisiin kirjanpidon luotettavuus. Lisäksi havaittiin tapauksia, joissa todettuja summia ei ollut kirjattu (Yhdistynyt kuningaskunta) tai niitä ei ollut mukautettu tuomioistuimen päätösten mukaisesti (Belgia). Alankomaissa menettelyjä tarkistetaan parhaillaan sen varmistamiseksi, että sovelletut säännöt ovat täysin oikeudellisten vaatimusten mukaisia. Suomessa B-kirjanpidon saldo oli ilmoitettu ainakin 0,75 miljoonaa euroa todellista suuremmaksi, kun mukaan oli laskettu takavarikoiduista tavaroista saatavat mahdolliset tullit. Näistä tavaroista syntyneet tullivelat ovat kuitenkin lakanneet tavaroiden takavarikoinnin ja valtiolle menettämisen myötä. Joissakin jäsenvaltioissa (Belgiassa, Tanskassa ja Saksassa) päättämättömistä passitustoimista syntyneet vakuuden kattamat tullivelat kirjataan rutiininomaisesti B-kirjanpitoon huolimatta siitä, onko asiasta tehty virallinen muutoksenhakupyyntö. Tämä rikkoo asetusta, jossa edellytetään, että vakuuden kattamat määrät tilietään.

1.18 Osaa B-kirjanpidon saldosta ei hyvin todennäköisesti saada perittyä. Asetuksessa säädetään menettelystä saamisten poistamiseksi kirjanpidosta, ja sitä voidaan soveltaa, kun näyttää siltä, että saamisten periminen on

**1.17** Komissio myöntää, että nykyinen paikallistason erillinen kirjanpitojärjestelmä voi johtaa virheisiin; näistä enemmistö on kertaluonteisia mutta osa systemaattisia. Syynä on se, että neuvoston asetusta (EY, Euratom) N:o 1150/2000 tulkitaan virheellisesti. Komissio ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin korjatakseen tilanteen ja opastaa jäsenvaltioita edelleen menetelmän käytössä.

Kyseisten erikseen mainittujen jäsenvaltioiden osalta voidaan todeta, että esimerkiksi eräässä komission Saksaan kohdistuvassa tutkimuksessa tarkasteltiin 282 tapausta, joissa saamia oli jäsenvaltion ilmoituksen mukaan poistettu kirjanpidosta. Tutkimuksesta kävi ilmi, että yli puolessa tapauksista kirjanpitoa ei ollut laadittu asianmukaisella tavalla. Opastusta on lisätty asian korjaamiseksi. Lisäksi komissio löysi puutteita Tanskan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmissä. Näiden maiden soveltamiin menettelyihin tehtävistä muutoksista käydään parhaillaan neuvotteluja. Komission pyynnön perusteella Suomen viranomaiset muuttivat järjestelmäänsä jo aiemmin tänä vuonna. Koska neuvottelut Belgian kanssa ovat toistaiseksi jääneet tuloksettomiksi, komissio on aloittanut jäsenyyssvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevan menettelyn.

<sup>(5)</sup> Erityiskertomus nro 4/98 uusiseelantilaisten maitotuotteiden ja sveitsiläisen juuston tuonnista yhteisöön alennetuille ja näiden tuotteiden markkinoille saattamisesta (EYVL C 127, 24.4.1998 ja EYVL C 191, 18.6.1998).

<sup>(6)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohdat 1.12–1.16; vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohta 1.10; tarkastuslausuma yleisestä talousarviosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 1997, kohdat 8.13 ja 8.14 (EYVL C 349, 17.11.1998); tarkastuslausuma yleisestä talousarviosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 1996, kohdat 19.6 ja 19.7 (EYVL C 348, 18.11.1997).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

mahdotonta pitkällä aikavälillä jäsenvaltiosta riippumattomista syistä. Siinä ei kuitenkaan määritellä perusteita tai määräaika, joiden mukaisesti jäsenvaltion olisi todettava saamisen perintä mahdolliseksi.

1.19 Komissio on tehnyt ehdotuksen <sup>(7)</sup> asetukseksi, jossa säädetään sellaisten saatavien, joiden perintä osoitetaan mahdottomaksi toteuttaa, poistamisesta B-kirjanpidosta viiden vuoden kuluttua siitä päivästä, jolloin määrästä on tehty ilmoitus tai lopullinen tuomioistuimen päätös. Ennen kuin neuvosto on hyväksynyt asetuksen, B-kirjanpidon saldoon sisältyy kuitenkin edelleen useita saatavia, joiden perintä on tosiasiallisesti mahdotonta toteuttaa. Tilintarkastustuomioistuimen mielestä ei ole tarkoituksenmukaista säilyttää B-kirjanpidossa saatavia, joita ei todennäköisesti saada perittyä, joten se katsoo, että asetukseen olisi tehtävä tarvittavat muutokset.

1.20 Tarkastuksessa havaituilla tilien perustana oleviin toimiin liittyvillä vähäisillä virheillä ei ole olennaista vaikutusta tulostilissä esitettyyn tuontitulliin eikä tulostilissä esitettyjen määrien keräämisen laillisuuteen ja asianmukaisuuteen.

### **Euroopan unionin polkumyynnitoimenpiteet**

Johdanto

1.21 Polkumyynnitoimenpiteitä <sup>(8)</sup> koskevat Euroopan yhteisön säännöt vahvistettiin vuonna 1968 <sup>(9)</sup>. Tämän

<sup>(7)</sup> Muutettu ehdotus neuvoston asetukseksi (EY, Euratom) yhteisön omista varoista tehdyn päätöksen 94/728/EY, Euratom soveltamisesta annetun asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1552/89 muuttamisesta, KOM(98) 209 lopullinen (EYVL C 150, 16.5.1998, s. 20).

<sup>(8)</sup> Yhteisön lainsäädännössä säädetään polkumyynnitoimenpiteiden lisäksi tasoitustoimenpiteistä, joita sovelletaan tukiin, joita kolmannet maat ovat myöntäneet yhteisöön suuntautuvalla viennillä. Tässä kertomuksessa termi "polkumyynnitoimenpide" kattaa myös tasoitustoimenpiteet, jotka ovat sisällöltään, soveltamismenettelyiltään ja vaikutuksiltaan hyvin polkumyynnitoimenpiteiden kaltaisia.

<sup>(9)</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 459/68, annettu 5 päivänä huhtikuuta 1968 (EYVL L 93, 17.4.1968, s. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

jälkeen sääntelykehystä on muutettu<sup>(10)</sup> sen mukauttamiseksi tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (GATT-sopimuksen) yhteydessä tehtyjen kansainvälisten sopimusten kehitykseen<sup>(11)</sup>.

1.22 Polkumyynnistä annetun perusasetuksen eli neuvoston asetuksen (EY) N:o 384/96 mukaisesti tuotetta pidetään polkumyynnillä tuotuna, jos sen vientihinta yhteisöön on alempi kuin tavanomainen myyntihinta viejämäassa. Polkumyyntitullia voidaan soveltaa, jos yhteisön tuotannonalalle aiheutuu vahinkoa, jos polkumyynnin ja vahingon välillä on syy-yhteys ja jos toimenpide on Euroopan unionin edun mukainen<sup>(12)</sup>.

1.23 Polkumyyntitullit ovat yhteisön omia varoja, ja tulliviranomaiset kantavat ne samoin kuin tavanomaiset tullimaksut. Varainhoitovuonna 2000 kaikkialla yhteisössä kannettiin noin 139 miljoonaa euroa polkumyyntitulleja. Vuoden lopulla 38 maasta peräisin olevaan 70:een eri tuotteeseen sovellettiin lopullisia polkumyyntitoimenpiteitä.

1.24 Polkumyyntitoimenpiteen käyttöönottoon johdettava menettely alkaa luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön vahinkoa kärsivän yhteisön tuotannonalan puolesta tekemällä kirjallisella valituksella. Valitukseen

---

<sup>(10)</sup> Polkumyyntitullien osalta sovelletaan neuvoston asetusta (EY) N:o 384/96, annettu 22 päivänä joulukuuta 1995 (EYVL L 56, 6.3.1996, s. 1) ja tukia koskevien tasoitustoimenpiteiden osalta neuvoston asetusta (EY) N:o 2026/97, annettu 6 päivänä lokakuuta 1997 (EYVL L 288, 21.10.1997, s. 1). Euroopan hiili- ja teräsyhteisön EHTY:n alaisia tuotteita koskevat erityissäännöt vahvistetaan komission päätöksissä N:o 2277/96/EHTY, tehty 28 päivänä marraskuuta 1996 (EYVL L 308, 29.11.1996, s. 11) ja N:o 1889/98/EHTY, tehty 3 päivänä syyskuuta 1998 (EYVL L 245, 4.9.1998, s. 3). Molemmat päätökset ovat pääpiirteiltään samanlaiset kuin neuvoston perusasetukset.

<sup>(11)</sup> Polkumyyntitoimenpiteistä ”Sopimus tullitariffeja ja kauppaa koskevan sopimuksen 1994 VI artiklan soveltamisesta” ja tukia koskevista tasoitustoimenpiteistä ”Tukia ja tasoitustulleja koskeva sopimus”. GATT-sopimusten täytäntöönpanon noudattamisen kansainvälisestä ja hallinnollisesta valvonnasta vastaa vuonna 1995 perustettu Maailman kauppajärjestö (WTO).

<sup>(12)</sup> Polkumyyntitullien tarkoituksena on kuroa umpeen polkumyyntihintojen ja tavanomaisten vientihintojen välistä eroa riittävästi, jotta yhteisön tuotannonalalle aiheutunut haitta poistuu.

on sisällyttävä todisteita polkumyynnistä, vahingosta ja näiden välisestä syy-yhteydestä. Komissio päättää valituksen perusteella 45 päivän kuluessa, aloittaako se tutkimukset, jotka on saatettava päätökseen 15 kuukauden kuluessa. Tutkimusten aloittamista seuraavan 60 päivän ja enintään yhdeksän kuukauden kuluttua komissio voi ottaa käyttöön *väliaikaiset* polkumyöntitullit, joita sovelletaan enintään yhdeksän kuukautta ja jotka on aina varmistettu vakuudella. Jos komissio tutkimusten päätyttyä katsoo, että polkumyyntiä tapahtuu, että siitä aiheutuu vahinkoa ja että toimenpiteet ovat yhteisön edun mukaiset, se ehdottaa *lopullisten* polkumyöntitullien käyttöönottoa neuvoston asetuksella. Polkumyöntitullit voidaan ottaa käyttöön *taannehtivasti* (ks. kohta 1.41) sillä edellytyksellä, että tulliviranomaisille ilmoitetaan tästä mahdollisuudesta ajoissa <sup>(13)</sup>.

1.25 Tutkimukset voidaan lopettaa ilman polkumyöntitullien käyttöönottoa, jos viejät sitoutuvat välttämään polkumyyntiä. Komissio voi hyväksyä viejien sitoumukset, jos se on vakuuttunut siitä, että viejät lopettavat polkumyynnin. Kaupallisten etujen suojaamiseen liittyvien syiden vuoksi ainoastaan komissio saa tietoonsa sitoumusten yksityiskohtaisen sisällön (yhteisöön suuntautuvan viennin vähimmäishinnat ja/tai enimmäismäärät). Essenissä 9. ja 10. joulukuuta 1994 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa komissiota kehoitettiin hyväksymään ehdokasmaiden sitoumukset mahdollisuuksien mukaan sen sijaan, että se ottaisi käyttöön polkumyöntitulleja <sup>(14)</sup>.

1.26 Polkumyöntitoimenpiteiden hallinnointia koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastus toimitettiin komissiossa ja kahdeksassa jäsenvaltiossa <sup>(15)</sup>. Tarkastukseen kuului myös keskusteluita kyseisten tuotannonalojen edustajien kanssa polkumyöntitoimenpiteiden käytännöllisyydestä ja vaikuttavuudesta.

**1.25** *Keskeiset sitoumustiedot pidetään luottamuksellisina viejien kaupallisten etujen suojaamiseksi, mutta tarkoituksena on myös välttää se, että ehdotetut sitoumukset ja niiden soveltaminen johtavat kilpailua rajoittavaan toimintaan.*

<sup>(13)</sup> Tuonnin kirjaamista on pyydetävä erityisellä komission asetuksella.

<sup>(14)</sup> Essenissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä todetaan, että komissio antaa tarvittaessa tapauskohtaisesti selvän etusijan hintasitoumuksille tulleihin nähden sellaisten polkumyöntitapausten saattamiseksi päätökseen, joissa vahinko on tapahtunut.

<sup>(15)</sup> Belgia, Saksa, Espanja, Ranska, Italia, Alankomaat, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

Tarkastushavainnot

*Polkumyyntitoimenpiteiden hallinnointi ja valvonta*

Polkumyyntiä koskeva tietokanta

1.27 Perusasetuksen 14 artiklan 6 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on annettava komissiolle kuukausittain kertomus tutkimuksen tai toimenpiteiden kohteena olevien tuotteiden tuonnista ja kannettujen tullien määrästä. Komissio perusti vuonna 1997 jäsenvaltioiden kertomuksiin perustuvan tietokannan nimeltä 14/6-tietokanta. Tällaista tietokantaa, edellyttäen, että se on luotettava, voitaisiin käyttää polkumyyntitoimenpiteiden valvomiseen ja niiden vaikutusten arviointiin, ja sen perusteella voitaisiin ristiintarkistaa jäsenvaltioiden omia varoja koskevasta kirjanpidosta annetuissa kuukausittaisissa katsauksissa ilmoitetut määrät <sup>(16)</sup>.

1.28 Tilintarkastustuomioistuin vertasi jäsenvaltioiden 14/6-tietokantaa varten ilmoittamia määriä omia varoja koskevasta kirjanpidosta annetuissa katsauksissa ilmoitettuihin määriin. Kaikkien jäsenvaltioiden kohdalla havaittiin merkittäviä eroavaisuuksia. Eroavaisuudet johtuvat objektiivisista tekijöistä, kuten erilaisista tietojenkeruumenetelmistä <sup>(17)</sup> ja eri pituisista ilmoitusjaksoista <sup>(18)</sup>, mutta pääasiassa väärinkäsityksistä tai virheistä.

1.29 Suurimmat eroavaisuudet havaittiin Saksassa, jossa vuonna 1999 kannettiin ja vietiin kirjanpitoon 24 miljoonaa euroa polkumyyntitulleja, mutta 14/6-tietokannassa tullien määräksi oli ilmoitettu

**1.28** Molempien ao. kohdassa mainittujen tietolähteiden vertailun perusteella komissio myöntää, että tilintarkastustuomioistuimen havainnot pitävät paikkansa. Havaittuja eroavaisuuksia tutkittiin edellisvuoden tarkastuskäyntien aikana. Siltä osin kuin eroavuudet johtuivat väärinkäsityksistä, ne otettiin esille ao. jäsenvaltioiden kanssa. Komissio on kuitenkin sitä mieltä, että koska toisen järjestelmistä on katettava väliaikaisia ja lopullisia tulleja koskevat ajankohtaiset tiedot ja toisen pelkästään tiedot lopullisista jälkitullauksista, joista on ilmoitettu kirjanpitomääräaikojen mukaisesti, näennäisesti huomattavilla eroavuuksilla ole ratkaisevaa merkitystä kaikissa tapauksissa.

**1.29** Komissio myöntää, että tilintarkastustuomioistuimen havainnot pitävät paikkansa, ja huomauttaa lisäksi, että koska Saksan raportointikäytäntö aiheutti epäselvyyttä, maan viranomaisia on pyydetty muuttamaan sitä.

<sup>(16)</sup> Kuukausittaiset katsaukset toimitetaan jäsenvaltioiden tiettyjen komissiolle annettavien ilmoitusten tekemismenettelystä yhteisön omien varojen järjestelmässä 20 päivänä maaliskuuta 1997 tehdyn komission päätöksen 97/245/EY, Euratom nojalla (EYVL L 97, 12.4.1997, s. 12).

<sup>(17)</sup> 14/6-tietokannan tietojen on oltava pikaisesti saatavilla, eikä se sisällä myöhempänä ajankohtana tehtyjä korjauksia. Lisäksi 14/6-tietokanta käsittää väliaikaiset (vakuudet) ja lopulliset polkumyyntitullit, kun taas omien varojen osalta kirjataan ainoastaan maksetut polkumyyntitullit.

<sup>(18)</sup> Esimerkiksi 14/6-tietokannassa näkyvät tietyn kuukauden osalta kyseisen kuukauden toimet, jotka näkyvät komission kuukausittaisissa rahoitusselvityksissä kuitenkin vasta kahden kuukauden kuluttua kyseisestä kuukaudesta.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

188,8 miljoonaa euroa. Tämä johtui osittain siitä, että useissa tapauksissa tulliviranomaiset olivat maininneet 14/6-tietokantaa varten tehtävissä ilmoituksissa tuotujen tavaroiden kilopainoa koskevan luvun kannetun tullimaksun sijaan. Virheitä ei ollut havaittu, sillä Saksassa ei täsmäytetty kannettuja polkumyynnitulleja koskevan tullikirjanpidon ja 14/6-tietokantaa varten käytetyn manuaalisen ilmoitusjärjestelmän tietoja.

1.30 Koska tiedot olivat epäluotettavia ja niitä ei ollut täsmäytetty jäsenvaltioissa tai komissiossa, 14/6-tietokantaa oli voitu hyödyntää vain osittain tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta edeltävänä aikana.

Polkumyynnitullien kohteena olevan tuonnin riittämättömät erityistarkastukset

1.31 Koska polkumyynnitulli on huomattavasti korkeampi kuin tavanomainen tullimaksu <sup>(19)</sup>, vaarana on, että tuojat pyrkivät välttämään sen ilmoittamalla väärin alkuperämaan tai tavaran ominaisuudet, sovellettavan tariffinimikkeen, tuottajan tai viejän sekä tuontihinnan, jos vähimmäishinta on vahvistettu. Tulliviranomaisten olisi analysoitava erityiset riskitekijät, jotka liittyvät sellaisia tavaroita koskeviin tuonti-ilmoituksiin, joihin sovelletaan polkumyynnitulleja, ja pohdittava erityisten valvontavälineiden ja -menettelyjen hyödyntämistä.

1.32 Tuontitapahtumien erittäin suuren määrän vuoksi ja siksi, että sujuvan kansainvälisen kaupan varmistaminen on talouden kannalta välttämätöntä, suurin osa tulli-ilmoituksista hyväksytään ilman tarkastuksia tai tuojan esittämien asiakirjojen alustavan tutkimisen

**1.30** Komissio myöntää, että lakisääteisen tietokannan luotettavuus tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan oli vielä heikko. Käytettävissä olevia tietoja voitiin kuitenkin käyttää useisiin eri tarkoituksiin, mm. sitoumusten tarkkailuun. Lisäksi komission yksiköt ovat laatineet uudet ohjeet, jotka tulivat voimaan 1. tammikuuta 2001. Tietojen laadun parantamiseen on kahden viime vuoden aikana panostettu kovasti, ja tulokset alkavat nyt pikkuhiljaa näkyä.

Hankkeen mittavuus on syytä pitää mielessä. Tehtävänä on tarkastaa ja yhdistää tietokantaan kaikkien jäsenvaltioiden kuukausittaiset ilmoitukset — tällöin on kyse yhteensä kymmenistä tuhansista maksutapahtumista.

**1.31—1.34** Riskienhallinnan käsitteen kannalta polkumyyniin on kiinnitettävä erityishuomiota. Vuonna 1997 komissio laati yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa yleisohjeet riskianalyyseistä tullivalvonnassa; ne on myös julkaistu. Yleisohjeiden 3 luvun 3 alajaksossa määritellään polkumyyni- ja tasoitustullien alaisiin tavaroihin liittyvät riski-indikaattorit. Näiden indikaattorien uskotaan kattavan riskit, jotka tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa mainitaan.

<sup>(19)</sup> Esimerkiksi Kiinan kansantasavallasta tai Taiwanista peräisin olevien putkien liitos- ja muiden osien tuontiin (neuvoston asetukset (EY) N:o 584/96 ja (EY) N:o 763/2000) sovellettava polkumyynnitulli on 58,6 prosenttia, kun taas tullimaksu on 3,7 prosenttia.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

perusteella. Polkumyynnitulleihin liittyvien tullilmoitusten erityiskäsittely voidaan varmistaa ainoastaan, jos riittäviin erityistarkastuksiin (kuten tavaroiden fyysinen tutkiminen, laboratorioanalyysit, asiakirjojen autenttisuuden toteaminen) on mahdollista poimia huomattava määrä toimia. Jos on olemassa kaikki tullilmoitukset rekisteröivä tietokonejärjestelmä, valinta voidaan tehdä riskianalyysiin perustuvan automaattisen poiminnan (eli "filterien") avulla. Tässä tapauksessa poimittua ilmoitusta käsittelevä tullivirkailija tietää, että ilmoitukseen liittyy erityinen riski ja että se on tarkastettava erityisen huolellisesti.

1.33 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että Saksassa tullihallinnolla ei ole käytössään kattavaa tietokonejärjestelmää kaikkien tuontilmoitusten käsittelemiseksi ja kirjaamiseksi. Tätä puutetta ei ole kompensoitu muilla keinoilla, sillä olemassa ei edelleenkään ole riskianalyysistä vastaavaa operatiivista keskusyksikköä eivätkä tullitoimipaikat saa riittäviä tietoja sellaisen tuonnin ominaisuuksista, johon sovelletaan polkumyynnitulleja.

1.34 Tullivalvonnan laatu riippuu luonnollisesti käytettävissä olevien välineiden tehokkaasta ja riittävästä hyödyntämisestä. Belgiassa, Espanjassa ja Ranskassa havaittiin, että joissakin tapauksissa sovelletulla automaattisella poiminnalla ei saatu riittävästi katettua polkumyynnitoimien kohteena olevien tavaroiden tuontiin liittyviä erityisriskejä. Yhdistyneessä kuningaskunnassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittujen virheiden ja puutteiden määrä osoitti, että käytettävissä olevia välineitä ei ollut hyödynnetty riittävästi.

## Tuontihinnan määrittäminen

1.35 Vapaasti yhteisön rajalla tullaamattomana -nettohinnan perusteella lasketaan arvotullit ja valvotaan vähimmäistuontihintoja. Yhteisön tullikoodexin soveltamisesta annetun asetuksen <sup>(20)</sup> 147 artiklassa säädetään, että ennen arvonmäärittystä tapahtuvien peräkkäisten myyntien tapauksessa (myös myynnit yhteisön tullialueella) huomioon otettava tuontihinta on tavanomaisesti ennen tavarantoimitusta luovutusta vapaaseen

**1.33** Komissio myöntää, että kaikkien jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten on edelleen panostettava valvontajärjestelmiensä parantamiseen, mieluiten lisäämällä tietotekniikan käyttöä etenkin riskianalyysin toteuttamisessa.

**1.34** Komissio on ottanut tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat poikkeamat seurantaan ja aikoo toteuttaa toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi.

Tulli 2000 -ohjelman yhteydessä on lisäksi alettu toteuttaa useita toimia yhteisön tason lähestymistavan edistämiseksi riskienhallinnassa. Osana riskianalyysin toteuttamissuunnitelmaa ja aiempien panostusten perusteella näihin toimiin on sisällytetty riski-indikaattorien kehittäminen luovutusta, tuontia, vientiä ja passitusta koskeville tullimenettelyille.

**1.35—1.36** Komissio korostaa, että vaikka lopullista kantaa asiasta ei vielä ole esitetty, komission yksiköt ovat useaan otteeseen antaneet jäsenvaltioille väliaikaista opastusta tältä osin.

<sup>(20)</sup> Komission asetus (ETY) N:o 2454/93, annettu 2 päivänä heinäkuuta 1993, yhteisön tullikoodexin soveltamista koskevista säännöksistä (EYVL L 253, 11.10.1993, s. 1).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

liikkeeseen tapahtuvassa viimeisessä myynnissä tavaramalle asetettu hinta, jonka oletetaan olevan korkein myyntihinta. Peräkkäisiä myyntejä koskevaa sääntöä soveltamalla tuontihinta voisi olla mahdollista nostaa vähimmäishinnan tasolle, jolloin vältettäisiin polkumyynnitullit.

1.36 Saksa, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta pyysivät komissiolta ohjeita peräkkäisiä myyntejä koskevan säännön soveltamisesta polkumyynntiasioissa, mutta tarkastukseen mennessä komissio ei vielä ollut esittänyt lopullista kantaansa asiasta.

## Eriytetyt polkumyynnitullit

1.37 Polkumyynnitulli voidaan eriyttää kyseessä olevan yksittäisen viejän tai tuottajan mukaisesti. Erityisiä ongelmia ilmenee, jos niitä viejiä ja tuottajia, joihin sovelletaan edullista tullikohtelua, ei ole selvästi määritelty asetusten sanamuodossa. Esimerkki ongelmallisesta asetuksesta on 1 päivänä elokuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1567/97<sup>(21)</sup>, jolla otetaan käyttöön lopullinen polkumyynnitulli Kiinan kansantasavallasta peräisin olevien nahasta valmistettujen käsilaukkujen tuonnissa. Asetuksella otetaan käyttöön eriytetyt polkumyynnitullit sellaisten yritysten kiinalaisissa tehtaissa tuottamille käsilaukuille, jotka eivät ole Kiinan kansantasavallan lainsäädännön alaisia.

1.38 Tehokasta tullivalvontaa haittasivat merkittävästi epätietoisuus kiinalaisten tehtaiden todellisista omistajista ja kiinalaisten yritysten nimien oikeasta kirjoitusasusta sekä vientiasiakirjoissa mainittujen yritysten ja asetuksessa mainittujen yritysten nimien eroavaisuudet.

**1.37—1.38** Komissio aikoo täsmentää polkumyynntiikan soveltamiselle asetettuja erityisehtoja. Polkumyynnitulleihin on sovellettava asianomaista asetusta myös yksittäisten viejien osalta. Näin toimitaan useimmissa tapauksissa, ja yksilölliseen tulliin oikeutetut yritykset voidaan helposti yksilöidä tuontiasiakirjojen perusteella. Kyseisessä tapauksessa, joka juontaa juurensa vuoteen 1997, ongelmat perustuivat vientiä harjoittavien tuottajien käyttämään erityiseen yhtiö- rakenteeseen (lähinnä siihen, että useat Hongkongissa yhtiö- öitetyt tuottajat harjoittivat tuotantoa Kiinan kansantasavallassa sijaitsevissa tuotantolaitoksissa, jotka eivät olleet Kiinan kansantasavallan lainsäädännön alaisia oikeussubjekteja) — tämä oli otettava huomioon kyseistä säädöstä laadittaessa. Lisäksi kieli (mm. kiinalaisten nimien translitterointi) aiheutti ongelmia.

Polkumyynntiasetusten sanamuotojen selkeyteen on joka tapauksessa panostettu jatkuvasti. Asetuksessa säädetään, että yksittäisten yritysten osoite on tarvittaessa mainittava yksilöinnin helpottamiseksi.

<sup>(21)</sup> EYVL L 208, 2.8.1997, s. 31. Luetteloa yrityksistä, joihin sovelletaan eriytettyjä polkumyynnitulleja, on laajennettu ja muutettu useita kertoja:

- neuvoston asetus (EY) N:o 2380/98 (EYVL L 296, 5.11.1998, s. 1).
- neuvoston asetus (EY) N:o 175/2000 (EYVL L 22, 27.1.2000, s. 25).
- neuvoston asetus (EY) N:o 133/2001 (EYVL L 23, 25.1.2001, s. 9).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.39 Eräessä tapauksessa, jossa viejän nimi ei ollut sama kuin asetuksessa mainittu nimi, Saksan tulliviranomainen vaati ensiksi polkumyyntitullin maksamista. Myöhemmin tullit maksettiin takaisin, kun tuoja esitti jäljennöksen luottamuksellisesta kirjeestä, jonka komissio oli lähettänyt belgialaiselle asianajajalle, joka oli ilmeisesti pyytänyt selvitystä erästä alennetusta tullista hyötyvästä yrityksestä. Kirjeessä selvitettiin asetuksessa mainitun yrityksen, johon sovellettiin alennettua tullia, sekä tehtaan ja käsilaukkuja kaupan pitävän emoyhtiön väliset yhteydet.

1.40 Polkumyyntitoimenpiteiden oikean, yhdenmukaisen ja vaikuttavan soveltamisen vuoksi tulliviranomaisten tekemien päätösten olisi perustuttava neuvoston asetusten sanamuotoon. Jos komissio katsoo, että joitakin säännöksiä voidaan tulkita vapaammin kuin niiden sanamuodosta voidaan päätellä, sen olisi ilmoitettava asiasta virallisesti kaikille jäsenvaltioiden tullihallinnoille, jotta kaikkia tuojia käsiteltäisiin yhtäläisesti. Joka tapauksessa komission olisi tehokkaan tullivalvonnan vuoksi pidettävä huolta polkumyyntiasetusten sanamuotojen selkeydestä.

Polkumyyntitullien taannehtiva kantaminen kirjatusta tuonnista

1.41 Polkumyyntitullien taannehtiva kantaminen kirjatusta tuonnista on tulliviranomaisten kannalta epätavallinen menettely. Yhteisön tullikodeksissa viitataan erityisesti väliaikaisten polkumyyntitullien kantamiseen <sup>(22)</sup>, mutta siinä ei kuitenkaan viitata lainkaan taannehtivasti kannettaviin polkumyyntitulleihin, jotka ovat huomattavasti arkaluonteisempi asia. Vaikka polkumyyntiasetukset muodostavat riittävän oikeusperustan polkumyyntitullien taannehtivalle kantamiselle, siitä olisi hyvä mainita yhteisön tullikodeksissa ja erityisesti määrittellä erityinen perintää koskeva määräaika (kuten väliaikaisten polkumyyntitullien osalta on tehty), jotta tulliviranomaiset ottaisivat asian paremmin huomioon.

## KOMISSION VASTAUS

**1.39** Komissio huomauttaa, että alennetun tullin soveltaminen kyseiseen viejään oli perusteltua, ja aikoo toimittaa lisäselvityksiä asiasta. Koska yrityksen nimi ao. myyntiasiakirjoissa ei ollut sama kuin asetuksessa mainittu nimi, Saksan tulliviranomaiset sovelsivat koko maata koskevaa tullia erään viejän tuontiin, vaikka viejällä oli oikeus alennettuun tulliin. Viejä pyysi komissiota vahvistamaan oikeuden alennettuun tulliin. Komissio tutki kyseisen aineiston ja toimitti asiasta vahvistuksen normaalikäytännön mukaisesti viejän lailliselle edustajalle Brysselissä. Sen jälkeen viejä lähetti vahvistuksen Saksan tulliviranomaisille tavaroiden maahantuojan välityksellä ja esitti pyynnön alennetun tullin soveltamisesta. Komissio myöntää, että normaalikäytännöstä poiketen Saksan viranomaisille ei lähetetty suoraan kopiota kirjeenvaihdosta viejän kanssa.

**1.40** Taric-koodien avulla (Euroopan yhteisöjen yhtenäistetty tariffi) komissio asettaa jäsenvaltioiden käyttöön tiedot julkaistusta polkumyyntilainsäädännöstä varmistaakseen, että polkumyyntitoimenpiteitä sovelletaan yhdenmukaisesti ja samanaikaisesti.

Komissio aikoo selkeyttää lainsäädäntöä. Lisäksi komission yksiköt voivat jäsenvaltioiden pyynnöstä antaa ohjeita säädöstehtävien soveltamiseen liittyvissä asioissa.

**1.41** Yhteisön tullikodeksissa ei viitata polkumyyntitullien taannehtivaan kantamiseen tilintarkastustuomioistuimen tarkoittamissa tapauksissa. Tällaisissa tilanteissa on sovellettava niitä tullikodeksin täsmällisiä säännöksiä, jotka koskevat tuontitullien kirjaamista tileihin jälkikäteen. Tullikodeksin 220 artiklan 1 kohdan mukaisesti jos tuontitullia ei ole kirjattu tileihin tai jos se on kirjattu tileihin lain mukaan kannettava määrä pienempänä, kannettava tai kannettavaksi jäävä tullien määrä on kirjattava tileihin kahden päivän kuluessa siitä päivästä, jona tulliviranomaiset ovat todenneet tilanteen ja voivat laskea lain mukaan kannettavan tullien määrän sekä osoittaa velallisen. Näin laskettu tullivelka on annettava velalliselle tiedoksi kodeksin 221 artiklassa vahvistetun määräajan kuluessa.

Vaikka jälkitullausta koskevia määräaikoja varten on olemassa yleissääntö, erityisen määräajan määrittelyä ei edellytetä tämäläisyyppisten tuontitullien tapauksessa. Tullikodeksikomitean kokouksessa aiotaan jäsenvaltioiden kanssa tarkastella mahdollisuutta asettaa erityinen määräaika ja tarvetta muuttaa tullikodeksia tältä osin.

<sup>(22)</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92, annettu 12 päivänä lokakuuta 1992, yhteisön tullikodeksista, 218 artiklan 2 kohta (EYVL L 302, 19.10.1992, s. 1).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

1.42 Useimmissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa havaittiin ongelmia tapauksissa, joissa kirjattua tuontia koskevat polkumyyntitullit oli kannettava taannehtivasti. Tärkeimpiä ongelmia olivat seuraavat:

- a) Saksassa ei ole olemassa tietokoneistettua järjestelmää kaikkien tuonti-ilmoitusten kirjaamiseksi, joten tulliviranomaiset kirjaavat tuonnin arkistoimalla jäljennöksen tuonti-ilmoituksesta. Menettelyllä ei voida taata kirjausten täydellisyyttä, sillä huomaamatta jääneitä toimintoja tai hävinneitä asiakirjoja ei voida enää yksilöidä.
- b) Hampurin satamassa Saksassa ei ollut kirjattu uudelleen täytettäviä sytyttimiä <sup>(23)</sup>. Tulli havaitsi virheen vasta monta kuukautta sen jälkeen, kun polkumyyntitullit oli otettu käyttöön. Tällä välin jotkin tuontia harjoittaneista yrityksistä olivat joutuneet konkurssiin ja toiset eivät enää sijainneet annetuissa osoitteissa. Tarkastuksen aikaan noin 1,1 miljoonan euron polkumyyntitullien kantaminen oli vielä käynnissä.
- c) Antwerpenin satamassa Belgiassa uudelleen täytettävien sytyttimien tuontia, johon sovellettiin taannehtivia tulleja, ei ollut poimittu kaikki tullilmoitukset sisältävästä tietokannasta. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että virheen vuoksi on vielä kannettava noin 1,7 miljoonaa euroa lopullisia polkumyyntitulleja.
- d) Ruotsissa tullin keskustoimipaikan ja alueellisten tullitoimipaikkojen vastuunjaossa tapahtuneiden väärinkäsitysten vuoksi noin 0,1 miljoonan euron tullit jäivät kantamatta.
- e) Southamptonissa Yhdistyneessä kuningaskunnassa Kiinasta peräisin olevien käsilaukkujen tuontia koskevien tullien taannehtiva kantaminen oli aloitettu kirjausmenettelyn puutteiden vuoksi vasta hieman ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäyntiä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan noin 0,4 miljoonan euron polkumyyntitullien kantaminen oli vielä kesken.

## 1.42

- a) *Komissio on tietoinen Saksan järjestelmään liittyvistä hallinnollisista riskeistä ja onkin useaan otteeseen pyytänyt maata toteuttamaan järjestelmän tietokoneistamisen.*
- b)—e) *Komissio on aloittanut tapausten tutkimisen ja aikoo ryhtyä toimenpiteisiin (ml. perii viivästyskorkoa, jos vahvistaminen on viivästynyt).*

<sup>(23)</sup> Komission asetus (EY) N:o 971/98, annettu 7 päivänä toukokuuta 1998 (EYVL L 135, 8.5.1998, s. 38). Kirjattujen sytyttimien lopullinen polkumyyntitulli otettiin käyttöön neuvoston asetuksella (EY) N:o 192/1999, annettu 25 päivänä tammikuuta 1999 (EYVL L 22, 29.1.1999, s. 1).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

Keskinäisen avunannon viestien riittämätön seuranta

1.43 Kansallisten ja eurooppalaisten hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta vahvistetut erityissäännöt <sup>(24)</sup> edellyttävät, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle tiedot tavaroista, joihin epäillään kohdistuneen tullilainsäädännön rikkomisia, menetelmistä ja käytännöistä, joita käytetään tullilainsäädännön rikkomiseen, sekä tullilainsäädännön soveltamisen yhteydessä ilmenneistä puutteista ja aukoista. Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF <sup>(25)</sup> toimittaa jäsenvaltioille tietoja tapauksista, joissa tarvitaan useiden kansallisten hallintoviranomaisten yhteensovitettuja tutkimuksia ja toimia. Näitä tietoja kutsutaan keskinäisen avunannon viesteiksi.

1.44 Kyseisiä viestejä koskevissa seurantatoimissa on havaittu puutteita Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Saksassa ja Belgiassa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastajien tutkimista kymmenestä vastikään toimitetusta keskinäisen avunannon viestistä ainoastaan kolmen johdosta oli toteutettu asianmukaiset seurantatoimet. Tämä johtui hallinnollisista puutteista sekä siitä, että tutkimukset rajoituivat yleensä niihin tapauksiin, joissa vaarassa olivat yli miljoonan Englannin punnan (noin 1,6 miljoonan euron) mahdolliset tulot. Saksan tapauksessa on mahdotonta määrittellä kaikkia sellaisia tullitoimipaikkoja, joiden kautta on voinut tapahtua epäiltyä sääntöjenvastaista tuontia. Tullin keskushallinto välittää keskinäisen avunannon viestit tietyille paikallisille tullitoimipaikoille, jotka on valittu saatujen kokemusten perusteella. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi sekä Belgiassa että Saksassa useita tapauksia, joissa keskinäisen avunannon viestien ansiosta oli havaittu sääntöjenvastaisuuksia jo vuosina 1999 ja 2000, mutta saatavia ei ollut vielä peritty.

**1.43** *Osana vuoden 2001 tarkastusohjelmaa komissio tarkastelee parhaillaan jäsenvaltioiden järjestelmien soveltuvuutta keskinäistä avunantoa koskevien ilmoitusten käsitteelyyn.*

**1.44** *Komissio on niin ikään huomauttanut Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille puutteista maan järjestelmän soveltuvuudessa keskinäistä avunantoa koskevien ilmoitusten käsittelyyn. Yhdistyneen kuningaskunnan, Belgian ja Saksan järjestelmien tarkastuksia jatketaan vuonna 2001. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset aiotaan ottaa huomioon näiden tarkastusten yhteydessä.*

<sup>(24)</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 515/97, annettu 13 päivänä maaliskuuta 1997, jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi (EYVL L 82, 22.3.1997, s. 1).

<sup>(25)</sup> OLAF: Euroopan petostentorjuntavirasto.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

*Polkumyynnitoimenpiteiden vaikuttavuuden rajallisuus*

Pitkät ja monimutkaiset menettelyt

1.45 Seuraavat menettelyt voivat heikentää polkumyynnitoimenpiteiden vaikuttavuutta:

- a) Komissio toteuttaa tavanomaisesti toimia kirjallisen valituksen johdosta. Valitukseen on sisällyttävä vahvoja todisteita polkumyynnistä ja siitä aiheutuneesta vahingosta. Tällaisen asiakirjan valmistelemiseksi tuotannonalalla on laadittava kattavia asiakirjoja ja tilastoja, mikä on aikaavievää.
- b) Vaikka kirjallinen valitus johtaisi komission tutkimuksiin, komissio tekee päätöksen väliaikaisten polkumyynnitullien käyttöönotosta yleensä vasta määräajan lopulla eli yhdeksän kuukauden kuluttua tutkimuksen alkamisesta, ja lopullisten polkumyynnitullien käyttöönottoa koskevan päätöksen tekemiseen kuluu yleensä pisin sallittu aika eli 15 kuukautta.
- c) Voimassa olevan toimenpiteen muuttamisessa tai tarkistamisessa sovelletaan samaa pitkää menettelyä, ja tässäkin tapauksessa edellytetään kirjallista valitusta, joka sisältää täydellisen todistusaineiston.

1.46 Esimerkki pitkästä menettelystä aiheutuvista taloudellisista haitoista löytyy lannoitealalta. Lannoitteita ostetaan ja käytetään pääasiassa kylvöaikaan, joten jos polkumyynti alkaa hieman ennen kylvöajan alkua, vahinkoa kärsivät yhteisön lannoitetuottajat ehtivät menettää yhden kokonaisen markkinointivuoden tulot ennen kuin ensimmäiset mahdolliset polkumyynnitoimet (väliaikaiset tullit) otetaan käyttöön.

1.45

- a) Sovellettavan lainsäädännön mukaisesti valitukset on perusteltava kirjallisesti. Koska valitukset polkumyynitutkimuksissa ovat verrattavissa muutoksenhakuun, päätösten ja havaintojen on perustuttava tosiseikkoihin, eikä komissio voi käynnistää tutkimuksia tai ottaa käyttöön toimenpiteitä perusteettomien väitteiden perusteella.

- b) ja c) Komission yksiköt noudattavat kansainvälisissä sopimuksissa ja yhteisön lainsäädännössä asetettuja määräaikoja. Polkumyynnitoimenpiteiden on perustuttava perinpohjaiseen ja kattavaan tutkimukseen — ja siihen kuluu aikaa. Jos toimenpiteiden käyttöön ottaminen perustuu nopeaan ja pinnalliseen tutkimukseen, väline menettää uskottavuutensa ja altistuu ei-toivotuille haasteille tuomioistuimissa. Joka tapauksessa käyttöön voidaan ottaa väliaikaisia tulleja, jos ne ovat perusteltuja. Yleensä näin on tapauksissa, joissa päädytään ottamaan käyttöön lopullisia tulleja. Tarkastamistapauksissa toimenpiteet on yleensä jo otettu käyttöön.

Asianmukainen menettely (joka sisältää mm. oikeuden puolustautua) vaatii toisin sanoen aikaa ja resursseja mutta on samalla välttämättömyys.

1.46 Komissio korostaa, että sovellettavia oikeudellisia vaatimuksia on noudatettava. Toimenpiteitä voidaan ottaa käyttöön ainoastaan perinpohjaisen tutkimuksen perusteella. Jos toimenpiteitä otetaan käyttöön harkitsemattomasti ennen kuin yhteisön tuotannonalan esittämät väitteet on todennettu, viejät voivat tarpeettomasti menettää yhden kokonaisen markkinointikauden tulot, jos väitteet osoittautuvat perusteettomiksi.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

## Sitoumusten puutteellisuus

1.47 Sitoumusten luottamuksellisuus aiheuttaa ongelmia tulliviranomaisille, erityisesti kun tuonti tapahtuu kolmansien maiden kautta. Tämä koskee esimerkiksi 17 päivänä marraskuuta 1997 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 2320/97 <sup>(26)</sup>, jolla otettiin käyttöön teräksestä valmistettuja saumattomia putkia koskevat lopulliset polkumyöntitullit <sup>(27)</sup>.

1.48 Vaikka asetuksessa edellytetään vievien tuottajien antamaa tuotantotodistusta, siinä ei säädetä tulliselvityksessä esitettyjen todistusten ja komissiolle lähetettävien annettuja todistuksia koskevien luetteloiden ristiintarkastuksesta. Komissio valvoo jälkimmäisten luetteloiden perusteella, että viejät noudattavat sitoumuksiaan.

## Markkinoiden suojauksen riittämättömyys

1.49 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni, että tavaroita, joihin sovelletaan polkumyöntitulleja niitä tuotaessa tietyistä maista, voidaan tuoda suuria määriä muista maista hinnoilla, jotka ovat halvemmat kuin polkumyöntitullien kohteena olevat tuontihinnat (esimerkiksi muokkaamaton magnesium, tulenkestävä samotti ja glyfosaatti). Tulenkestävän samotin osalta niistä maista, joihin ei sovellettu polkumyöntitulleja, tuodut määrät olivat lähes kolme kertaa

**1.47** Komissio painottaa, että hintasitoumusten yksityiskohdat ovat äärimmäisen arkaluonteista ja luottamuksellista kaupallista tietoa (vrt. ed. 1.25 kohtaa koskevat huomautukset). Tämä ei estä tulliviranomaisia tarkastamasta tilintarkastustuomioistuimen tarkoittamien tuotantotodistusten tai muiden virallisten ilmoitusten aitoutta, sillä ne eivät kuulu luottamuksellisten tietojen piiriin. Komissio itse asiassa avusti jäsenvaltioiden tulliviranomaisia varmistamaan kyseisten todistusten aitouden, kun epäilyjä oli herännyt. Lisäksi komission yksiköt valvovat vähimmäishintojen noudattamista.

**1.48** Kaupallisten etujen suojaamiseen liittyvien syiden vuoksi ainoastaan komissio saa tietoonsa sitoumusten yksityiskohtaisen sisällön, kuten tilintarkastustuomioistuinkin toteaa kertomuksensa 1.25 kohdassa.

Taric sisältää tietoja, jotka koskevat yrityksen velvollisuutta esittää todistus (tästä mainitaan vastaavassa polkumyöntilainsäädännössä), jotta siihen voidaan soveltaa eriytettyä polkumyöntitullia tai jotta se voidaan vapauttaa tullista.

Niiden tietojen perusteella, joita jäsenvaltiot toimittavat lakisääteisen raportoinnin tietokantaan, voidaan erottaa tullien alainen tuonti yksittäisten viejien sitoumusten alaisesta tuonnista. Koska kyseisten viejien on lisäksi jätettävä sitoumusta koskeva kertomus, käytössä on kaksinkertaisen tarkkailun järjestelmä, jonka avulla ongelmat voidaan yksilöidä.

**1.49** Tässä yhteydessä ei ole mitään merkitystä sillä, että toimenpiteiden alaista tuotetta voidaan tuoda muista maista hinnoilla, jotka ovat halvemmat kuin tullien kohteena olevat tuontihinnat. Alhainen hinta ei välttämättä tarkoita sitä, että tuotetta myydään polkuhintaan. Polkumyöntitoimenpiteiden tarkoituksena ei ole suojata yhteisön markkinoita halpatuonnilta yleensä vaan puuttua polkumyöntiin, joka aiheuttaa vahinkoa yhteisön tuotannonalalle.

<sup>(26)</sup> EYVL L 322, 25.11.1997, s. 1.

<sup>(27)</sup> Neuvoston asetuksen (EY) N:o 2320/97 2 artiklassa edellytetään, että tuotteita tuottavat ja myyvät viettäväksi yhteisöön asetuksessa mainitut yritykset, joiden on esitettävä jäsenvaltion toimivaltaiselle tulliviranomaiselle voimassa oleva alkuperäinen tuotantotodistus, jonka asetuksessa mainittu yritys on antanut. Sitoumukset hyväksyttiin 11 tuottajalta Unkarista, Puolasta, Tšekin tasavallasta, Romaniasta ja Slovakian tasavallasta.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

suuremmat kuin polkumyynnitullien kohteena olevat määrät, ja niiden hinnat olivat jopa 50 prosenttia polkumyynnitullien kohteena olevia tuontihintoja halvemmat vuonna 1999 <sup>(28)</sup>. On kyseenalaista, voidaanko yhteisön markkinoita suojata tehokkaasti tällaisissa tapauksissa sovelletulla polkumyynntoimenpiteellä.

## Päätelmät ja suositukset

1.50 Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ei havaittu merkittäviä poikkeamia polkumyynntiasetusten täytäntöönpanossa. Nykyisen järjestelmän tarkastuksessa ilmeni kuitenkin useita puutteita niin komissiossa kuin jäsenvaltioissakin. Sen lisäksi, että polkumyynnitullien kiertämisestä aiheutuu omien varojen menetyksiä, se vähentää myös polkumyynntipolitiikan vaikuttavuutta.

1.51 Tässä yhteydessä komission olisi

- a) varmistettava 14/6-tietokannan luotettavuus ja risiitintarkastettava tietokannan sisältö sekä jäsenvaltioiden toimittamat tiedot, jotka koskevat polkumyynntitulleista saatavia omia varoja (kohdat 1.27–1.30);
- b) varmistettava tehokas tullivalvonta välttämällä epäselviä tai epätarkkoja sanamuotoja tulleja ja polkumyynntitulleja koskevissa asetuksissa (kohdat 1.40–1.41);
- c) annettava asianmukaisia ohjeita jäsenvaltioiden tulliviranomaisille polkumyynntiä koskevan lainsäädännön tulkintaan ja täytäntöönpanoon liittyvistä asioista (kohdat 1.36 ja 1.40);
- d) kerättävä ja analysoitava saatavilla olevat tiedot (kuten 14/6-tietokantaan sisältyvät tiedot, omia varoja koskevat ilmoitukset, Ownres-tietokannan tiedot, keskinäisen avunannon viestit ja Eurostatin tiedot) sekä korostettava poikkeavia kauppatapoja tai -käytäntöjä ja otettava nämä tiedot huomioon polkumyynntipolitiikan laadinnassa ja täytäntöönpanossa.

**1.50** Komission vastaukset perustuvat sen vuonna 2000 toteuttamien tarkastusten tuloksiin. Tarkastuksissa kiinnitettiin huomiota polkumyynnitullien laskenta- ja perintämenettelyjen toimivuuteen ja luotettavuuteen jäsenvaltioissa. Tarkastusten perusteella komissio laati jäsenvaltiokohtaiset raportit, joihin sisältyi yhteensä 35 huomautusta, ja aihekohtaisen raportin, josta kaikki eri suuntaukset käyvät ilmi. Polkumyynnitullien käsittelyä koskevissa komission tarkastuksissa käytettiin järjestelmäperusteista lähestymistapaa ja keskityttiin avainaloille (mm. edellytysten täyttämisen arviointiin).

1.51

- a) Komission mielestä tämän suosituksen noudattaminen ei todennäköisesti paranna tilannetta olennaisesti, sillä kyseisillä järjestelmillä on eri tavoitteet ja aikataulut.
- b) Komissio pyrkii jatkuvasti selkeyttämään lainsäädäntöä eikä pidä nykyisten polkumyynntitulliasetusten sanamuotoa epäselvänä.  
  
Yhteisön tullikoodeksia ja sen soveltamissäännöksiä on edelleen jatkuvasti päivitetty ja yksinkertaistettu.
- c) Vastuu yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanosta kuuluu lähinnä jäsenvaltioille, mutta komissio antaa mielellään lisäohjeita tältä osin.
- d) Komissio huolehtii siitä, että sen käytössä olevia tietokantavia hyödynnetään asianmukaisesti, mutta toteaa, että polkumyynntoimenpiteen käyttöönotossa on säilytettävä periaatteena se, että menettely käynnistetään tuotannonalaan liittyvällä valituksella. Omaan aloitteeseen perustuvissa toimenpiteissä on noudatettava oikeudellista kehystä, ja niitä on käytettävä ainoastaan täydentäjinä.

<sup>(28)</sup> Eurostatin tilastotietojen mukaan.



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

**1.52 Jäsenvaltioiden tulliviranomaisten olisi**

- a) luotava riittävät tekniset välineet, joilla valitaan ja tarkastetaan polkumyynnitulleihin liittyviä tulli-ilmoituksia, ja hyödynnettävä niitä tehokkaasti (kohdat 1.31–1.34);
- b) kannettava pikaisesti taannehtivat polkumyynnitullit, joita ei vielä ole kannettu, ja vältettävä vastaavia viipeitä tullien kantamisessa tulevaisuudessa (kohta 1.42);
- c) toteutettava riittävät seurantatoimet keskinäisen avunannon viestien johdosta (kohta 1.44).

**Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen**

Johdanto

1.53 Toisin kuin menojen alalla omien varojen alalla petokset ja muut sääntöjenvastaisuudet eivät pääasiassa näy talousarviossa, eikä niitä siis voida havaita valvomalla talousarvion toteuttamista. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin on halunnut esitellä tarkastuslausuman yhteydessä tehdystä työstä saatuja tuloksia, ja se tekee tässä yhteenvedon yhteisön taloudellisten etujen suojaamisen tilanteesta omien varojen alalla.

1.54 Talousarvion rahoittamiseksi perinteisistä omista varoista tai alv-varoista saatuja vähäisiä tuloja täydennetään hyödyntämällä suhteessa enemmän BKTL-varoja. Pääasiallinen seuraus tästä on se, että rahoituskulut jakautuvat eri tavalla eri jäsenvaltioiden ja eri verovelvollisten välillä. Lisäksi kaikenlaiset toimintahäiriöt perinteisten omien varojen alalla ja yhteisessä alv-järjestelmässä voivat vaikuttaa yhtenäismarkkinoiden periaatteiden noudattamiseen.

Säätelyvälineet

1.55 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 280 artiklan 1 kohdassa sekä kahdessa neuvoston asetuksessa <sup>(29)</sup> määritellään yhteisön ja jäsenvaltioiden

**1.55** Tähän mennessä yhteensä 13 jäsenvaltiota on allekirjoittanut yleissopimuksen, ja komissio kannustaa muitakin samaan.

<sup>(29)</sup> Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, annettu 18 päivänä joulukuuta 1995, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta (EYVL L 312, 23.12.1995, s. 1) ja neuvoston asetus (Euratom, EY) N:o 2185/96, annettu 11 päivänä marraskuuta 1996, komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi (EYVL L 292, 15.11.1996, s. 2).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

toimet yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi tulojen ja menojen osalta. Lisäksi jäsenvaltioiden hallitusten edustajat allekirjoittivat 26. heinäkuuta 1995 yleissopimuksen näiden etujen suojaamisesta jäsenvaltioiden rikoslainsäädännön yhdenmukaistamisen avulla. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole ratifioineet yleissopimusta ja sen pöytäkirjoja, joten ne eivät olleet voimassa vielä 7. syyskuuta 2001 <sup>(30)</sup>.

1.56 Yhteisön omia varoja koskeva asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000 <sup>(31)</sup> sisältää useita säännöksiä, joilla jäsenvaltiot veloitetaan toimittamaan säännöllisesti tietoja havaituista petoksista ja sääntöjenvastaisuuksista sekä toimitetuista tarkastuksista petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi ja käsittelemiseksi.

1.57 Komission päätöksellä <sup>(32)</sup> on määritelty asetuksessa jäsenvaltioilta edellytettävien eri ilmoitusten muodot. Lisäksi komissio otti vuonna 1997 käyttöön Ownres-tietokannan, jolla jäsenvaltiot toimittavat komissiolle arvoltaan 10 000 euroa suuremmista sääntöjenvastaisuus- ja petostapauksista tehdyt ilmoitukset ja johon nämä ilmoitukset tallennetaan.

## Komission esittämät tulokset

1.58 Tilintarkastustuomioistuimen edellisen vuosikertomuksen antamisen jälkeen komissio on julkaissut paljon tietoa perinteisten omien varojen toteamisesta ja keräämisestä sekä havaituista sääntöjenvastaisuus- ja petostapauksista (**taulukko 1.2**).

1.59 On huomattava, että jäsenvaltioiden ilmoittamien sääntöjenvastaisuus- ja petostapausten rahallinen arvo on kaksinkertaistunut vuodesta 1999 vuoteen 2000, kun taas itse tapausten määrä on vähentynyt.

*Koska näiden välineiden ratifiointi on vielä kesken (ks. jäljempänä), komissio antoi 23. toukokuuta 2001 ehdotuksen direktiiviksi, joka perustuu 280 artiklan 4 kohtaan ja jossa otetaan suurelta osin huomioon yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen määräykset. Ehdotus on parhaillaan neuvoston käsittelyssä. Jotta nekin määräykset, joita ehdotuksessa ei oteta huomioon, tulisivat voimaan, komissio on kehottanut jäsenvaltioita jatkamaan ratifiointiprosessia. Myös neuvosto on useaan otteeseen kehottanut jäsenvaltioita ratifioimaan kyseiset välineet.*

**1.57** Komissio laatii parhaillaan ehdotusta 20 päivänä maaliskuuta 1997 tehdyn päätöksen muuttamisesta; ehdotuksen tarkoituksena on korjata käytännön tasolla havaitut laiminlyönnit.

<sup>(30)</sup> Yleissopimus yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta (EYVL C 316, 27.11.1995, s. 48).

<sup>(31)</sup> Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000, annettu 22 päivänä toukokuuta 2000, yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 94/728/EY, Euratom soveltamisesta (EYVL L 130, 31.5.2000, s. 1).

<sup>(32)</sup> Komission päätös 97/245/EY, Euratom, tehty 20 päivänä maaliskuuta 1997, jäsenvaltioiden tiettyjen komissiolle annettavien ilmoitusten tekemismenettelystä yhteisön omien varojen järjestelmässä ((EYVL L 97, 12.4.1997, s. 12).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

1.60 Ownres-tietokanta sisälsi vuoden 2000 lopulla yhteensä 11 407 tapausta. Tapaukset koskivat yhteensä 1 482,8:aa miljoonaa euroa, joista 362,6 miljoonaa euroa on peritty.

## Esitettyjen tietojen hyödyntäminen

1.61 Komissio painottaa, että petoksia ja muita sääntöjenvastaisuuksia koskevat luvut, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet päätöksen 97/245/EY tekemisen jälkeen, ovat varsin epäyhtenäisiä ja että niiltä on pyydetty lisätietoja havaituista poikkeamista<sup>(33)</sup>. Tämä ongelma korostuu erityisesti, kun on erotettava petokset muista sääntöjenvastaisuuksista. Komissio katsoo myös, että jäsenvaltioiden toimittamia lukuja ei voida pätevästi vertailla eri jäsenvaltioiden viranomaisten soveltamien valvontamenetelmien epäyhtenäisyyden vuoksi<sup>(34)</sup>.

**1.61** Komissio on vaatinut jäsenvaltioiden viranomaisia toimittamaan yhtenäisiä tietoja. Lisäksi komissio on uudistanut tapaa, jolla tiedot on esitettävä, ja päättänyt, että EY:n perustamissopimuksen 280 artiklassa ja asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 17 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut kertomukset yhdistetään varainhoitovuodesta 2000 alkaen.

**Taulukko 1.2 – Perinteiset omat varat – Jäsenvaltioiden ilmoittamat petokset ja sääntöjenvastaisuudet, joiden arvo on yli 10 000 euroa**

(milj. EUR)

	Tapausten määrä	Määrät	Prosentuaalinen osuus talousarviosta	Kyseessä oleva talousarvio
1996	2 149	284,4	2,09 %	13 583,6
1997	2 628	294,0	2,07 %	14 172,3
1998	2 126	249,2	1,77 %	14 110,7
1999	2 752	266,2	1,92 %	13 857,6
2000	2 403	534,5	3,50 %	15 267,2

Lähde: Euroopan komissio.

<sup>(33)</sup> Yhteenvetokertomus jäsenvaltioiden laatimista tiedonannoista, jotka koskevat tarkastustoimintaa ja sen tuloksia sekä periaatteellisia kysymyksiä perinteisten omien varojen alalla — Varainhoitovuosi 1999 — (neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 17 artiklan 3 kohta), kohta 2.2.1 (asiakirja KOM(2000) 718). Esimerkiksi Saksan ilmoittama luku ei vastaa tavaraliikenteen todellista määrää ja Alankomaat on toimittanut puutteellisia lukuja tietoliikenteeseen liittyvien ongelmien vuoksi. Jäsenvaltioiden toimittamien tietojen yhdenmukaisuuteen liittyvät ongelmat olivat edelleen olemassa vuonna 2000 (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2000 yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta (asiakirja KOM(2001) 255), kohta 11.

<sup>(34)</sup> Edellä mainittu yhteenvetokertomus, kohta 2.1.2.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

1.62 Päätöksen 97/245/EY sanamuodon mukaan jäsenvaltioilta ei pyydetä tietoja ennen tulliselvitystä tarkastettavien ilmoitusten tarkastusmenettelyistä ja -perusteista (kuten asiakirjojen perusteella tarkastettujen ilmoitusten ja tavaroiden fyysisten tarkastusten prosentuaalisesta osuudesta ja tarkastettavien ilmoitusten valinnassa sovelletuista riskiprofiileista). Tämä pätee myös sokerin yhteiseen markkinajärjestelyyn kuuluvien maksujen suorittamiseen. Tietoja jäsenvaltioiden eri viranomaisten valtuuksista summien perinnässä esitettiin ensimmäisen kerran vuonna 2001 <sup>(35)</sup>. Jäsenvaltioissa perintä on kuitenkin usein hidasta hallinnollisten ja oikeudellisten menettelyjen vuoksi ja siksi, että jäsenvaltioiden viranomaiset tulkitsevat yhteisön oikeutta eri tavoin <sup>(36)</sup>.

1.63 Kuten komissio on todennut, käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida jäsenvaltioiden toimien vaikuttavuutta petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisessa tai niiden valmiuksia periä nopeasti takaisin maksamattomat summat <sup>(37)</sup>.

Komission toimittamat tarkastukset osana yhteisön taloudellisten etujen suojaamista

1.64 Komissio toimittaa vuosittain tarkastuksia jäsenvaltioissa yksityiskohtaisen riskianalyysin perusteella. Analyysissä otetaan huomioon muun muassa Ownres-tietokantaan sisältyvät tiedot. Komissio todentaa myös omien varojen toteamista ja tilittämistä koskevien kansallisten säännösten yhdenmukaisuuden yhteisön oikeuden kanssa, tutkii jäsenvaltioiden kuukausittain toimitamat katsaukset ja kirjaa niissä ilmoitetut määrät sekä toteuttaa erityisiä seurantatoimia tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltioille toimittamien tai kertomuksissaan julkaisemien huomautusten johdosta.

1.65 Myös OLAF käsittelee toimivaltuuksiensa rajoissa perinteisiin omiin varoihin liittyviä kysymyksiä. OLAF ilmoitti, että se on aloittanut vuonna 2000 yhteensä 120:n oletettuihin petostapauksiin liittyvän asian käsittelyn. Mahdollisesti perittävä summa on yhteensä 608,7 miljoonaa euroa <sup>(38)</sup>.

**1.62** Tarkastustensa yhteydessä ja käytettävissä olevien resurssien puitteissa komission yksiköt todentavat, että jäsenvaltioiden tulliviranomaisten tarkastustoiminta vastaa yhteisön lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia. Lisäksi komissio pyrkii käytössään olevien keinojen avulla siihen, että yhteisön oikeutta ei tulkittaisi eri tavoin.

<sup>(35)</sup> Edellä mainittu vuosikertomus varainhoitovuodelta 2000, kohta 8 (asiakirja KOM(2001) 255).

<sup>(36)</sup> Komission vuosikertomus 1999 yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta, kohta 7.1 (asiakirja KOM(2000) 718).

<sup>(37)</sup> Edellä mainittu vuosikertomus varainhoitovuodelta 2000, osasto II (asiakirja KOM(2001) 255).

<sup>(38)</sup> Edellä mainittu vuosikertomus varainhoitovuodelta 2000, kohta 12.3 (asiakirja KOM(2001) 255).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

## Päätelmät ja suositukset

1.66 Ensimmäisenä tavoitteena on pidettävä yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen voimaan saattamista nyt, kun yleissopimuksen allekirjoittamisesta on kulunut yli viisi vuotta. Tavoitteen saavuttamiseksi niiden jäsenvaltioiden, jotka eivät vielä ole ratifioineet yleissopimusta, on tehtävä se mahdollisimman pian.

1.67 Tiedot jäsenvaltioiden toiminnasta taloudellisten etujen suojaamiseksi perinteisten omien varojen alalla eivät vielä ole yhdenmukaisia ja täydellisiä. Niiden perusteella ei myöskään voida arvioida eri jäsenvaltioiden valmiuksia ja tehokkuutta havaita petoksia ja muita sääntöjenvastaisuuksia sekä periä kyseisiä summia.

1.68 Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota

a) jatkamaan ja lisäämään vuoropuheluaan jäsenvaltioiden kanssa, jotta se voisi paremmin määrittellä tarpeellisten tietojen luonteen ja jotta tietojen tulkinnaasta ei enää olisi epäselvyyksiä;

b) jatkamaan pyrkimyksiään, joiden tarkoituksena on arvioida ja vertailla niiden hallinnollisten ja oikeudellisten keinojen ja rakenteiden vaikuttavuutta, joita jäsenvaltioiden viranomaiset hyödyntävät yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi; näin voitaisiin paremmin arvioida, kuinka todennäköisesti suurin osa B-kirjanpitoon kirjatuihin saamisista saadaan perittyä (ks. kohta 9.6).

*Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat*

1.69 Alv:oon ja BKTL:oon perustuvien omien varojen tapauksessa tarkastuksen sisältö on rajattu, sillä yhteisön tulot perustuvat makrotalouden tilastoihin, joiden perustana olevia tietoja ei voida tarkastaa suoraan. Sen sijaan yhteisön menot ja perinteisistä omista varoista johtuvat tulot ovat välitön tuotos useiden sellaisten yksittäisten tapahtumien kokoamisesta yhteen, joiden laillisuus ja asianmukaisuus voidaan suoraan tarkastaa.

**Järjestelmänalyysi**

1.70 Alv:a ja BKTL:a koskeva tarkastus alkaa siitä, kun komissio saa jäsenvaltioilta makrotalouden aggregaatit (joko niitä koskevat arviot tai todelliset luvut). Tarkastuksen tarkoituksena on arvioida komission järjestelmää, jolla tietoja käsitellään ennen kuin ne näkyvät lopullisilla tileillä.

**1.67** Komissio ajantasaistaa parhaillaan päätöstä 97/245/EY, Euratom sen käytännön toimivuuden parantamiseksi.

**1.68**

**a) ja b)** Komissio on tilintarkastustuomioistuimen tavoin huolissaan asiasta.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

1.71 Jäsenvaltioiden toimittamien makrotaloudellisten tietojen laatu vaikuttaa selvästi yksittäisen jäsenvaltion rahoitusosuuden lopulliseen arvoon. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole olemassa hyväksyttyä laadunarviointimenetelmää, minkä vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei voi arvioida mahdollisten puutteiden taloudellista vaikutusta. Tilintarkastustuomioistuin on käsitellyt ongelmallista laatukysymystä erikseen erityiskertomuksissaan, kuten äskettäisessä kertomuksessa nro 17/2000<sup>(39)</sup> ja sen seuranta-toimissa (ks. kohdat 1.107–1.121).

## Tarkastushavainnot

1.72 Tilintarkastustuomioistuinten tarkastuksessa havaittiin joitakin ongelmia komission yksiköiden välisessä tietojenvaihdossa. Yksikkö, joka antaa jäsenvaltioille tiedon niiden alv:oon ja BKTL:oon perustuvia omia varoja koskevien maksujen mukauttamisessa kunkin vuoden lopulla, sai irrallista ja ajoittain harhaanjohtavaa tietoa todentamisesta vastaavista yksiköistä. Lisäksi oli epäselvyyttä siitä, minkä yksikön tehtävänä oli varmistaa, että jäsenvaltiot olivat tilittäneet oikeat määrät omia varoja.

1.73 Tarkastuksessa havaittiin lisäksi, ettei komissio onnistunut asianmukaisesti täsmäyttämään eri tietoja (paikallinen järjestelmä, kirjanpitojärjestelmä ja Datawarehouse-tietokanta), joihin julkaistut sääntömääräiset tuottotilit perustuvat (ks. kohta 9.46).

1.71 Komissio on tehnyt yhteistyötä BKTL-komitean kanssa vuodesta 1988 parantaakseen talousarvion laadinnassa käytettävien BKTL-tietojen laatua (mm. johdonmukaisuus Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän käsitteiden kanssa, vertailukelpoisuus, luotettavuus ja kattavuus). Komissio uskoo BKTL:oon perustuvia omia varoja koskevien tietojen laadun takaamiseksi riittävän BKTL-komitean toiminnan ohella sen, että sen yksiköt tarkastavat säännöllisesti, että jäsenvaltiot noudattavat tilinpitosääntöjä, ja että tilastointia tehostetaan. Eurostat ja jäsenvaltioiden tilastokeskukset valmistelevat parhaillaan laadunvarmistusmenettelyjen käyttöönottoa perustilastojen laadun parantamiseksi useilla eri aloilla. BKTL-tietojen laadun ilmoittaminen numeroarvona on kuitenkin erittäin ongelmallista, kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, ja komissio ja BKTL-komitea ovat jo ilmaisseet varautuneisuutensa tältä osin (ks. komission vastaus tilintarkastustuomioistuinten erityiskertomukseen nro 17/2000, s. 20, kappaleet 63–79). Komissio on jo kokeillut useita lähestymistapoja ja etsii jatkuvasti uusia ratkaisutakseen tämän ongelman.

1.72 Jäsenvaltioiden maksuosuudet talousarvioon määritetään tarkimpien käytettävissä olevien tietojen perusteella. Kun yksikkö, joka valvoo omien varojen järjestelmään suoritettavien jäsenvaltioiden maksujen määrätymisperusteita saa tarkempaa tietoa määrätymisperusteista, se tekee tavanomaiset tarkastukset ja toimittaa tiedot tämän jälkeen tuloja hoitamaan yksikköön, jos kaikki sekaantumisen mahdollisuudet on poistettu. Se, että eräät uudet alv-tiedot toimitettiin vasta marraskuussa 2000, ei aiheuttanut ongelmia. Yhden jäsenvaltion BKTL-määrätymisperusteesta löytyi virhe, joka johtui siitä, ettei myöhäisessä vaiheessa tehtyä varauksen purkamista ollut otettu huomioon ilmoitettaessa saldon määrää kansallisille viranomaisille. Virhe on sittemmin korjattu ja kyseisen tapauksen kaltaisiin toimenpiteisiin kiinnitetään erityistä huomiota tulevaisuudessa. Komission yksiköissä on myös ryhdytty selkeyttämään ja tehostamaan menettelyä, jossa maksut täsmäytetään omia varoja koskevaan kirjanpitoon perintämääräyksillä.

1.73 Hiljattain tehtyjen teknisten parannusten ansiosta on voitu alkaa tutkia uutta menetelmää säännöllisten täsmäytysten tekemiseksi. Ensimmäinen pienimuotoinen koe tehtiin vuoden 2000 tilinpäätöksen yhteydessä, jolloin verrattiin määrärahojen kulutusta maksusitoumusmäärärahoihin. Tämä menetelmä perustuu DWB- (Data Warehouse Budget) ja DWC- (Data Warehouse Comptable) tietojen täsmäyttämiseen, jonka avulla voidaan selvittää kaikkien eri tietojen muodostama ketju.

<sup>(39)</sup> EYVL C 336, 27.11.2000.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

Päätelmät ja suositukset

1.74 Kun otetaan huomioon tarkastuksen sisällön rajallisuus, tilintarkastustuomioistuin sai riittävän varmuuden siitä, että alv- ja BKTL-varat oli määritetty ja kannettu asianmukaisesti. Menettelyt tietojen eheyden varmistamiseksi kirjanpitoimenettelyn aikana eivät kuitenkaan ole tämänhetkisten parhaiden käytäntöjen mukaiset. Tästä syystä komission olisi parannettava menettelyjä edelleen, jotta eri tiedot saataisiin täsmäytettyä säännöllisesti.

### Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen

Alv:n vaikutus

1.75 Yli kolmasosa yhteisön talousarviosta rahoitetaan alv:oon perustuvilla varoilla. Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet<sup>(40)</sup> vahvistetaan soveltamalla arvonlisäveroa koskevassa kuudennessa neuvoston direktiivissä<sup>(41)</sup> säädettyä verollisiin liiketoimiin sovellettavaa verokantaa. Kaikki petoksista tai jäsenvaltioiden järjestelmissä havaituista puutteista aiheutuvat menetykset voivat vaikuttaa arvonlisäverotulon määräytymisperusteeseen.

1.76 Vaikka eräiden jäsenvaltioiden alv-määräytymisperuste on rajattu 50 prosenttiin BKTL:sta sovellettavien sääntöjen mukaisesti, muiden jäsenvaltioiden<sup>(42)</sup> rahoitusosuudet muodostivat vuonna 2000 noin 65,5 prosenttia arvonlisäverotuloon perustuvien omien varojen rahoituksesta.

Alv:oon liittyvien tappioiden arviointi

1.77 Useat alv:oon liittyvien tappioiden ja erityisesti petosten arviointia koskevat tiedot eroavat toisistaan, eikä niitä voida verrata keskenään<sup>(43)</sup>. Yleispäätelmänä voidaan sanoa, että petoksia havaitaan paljon arvonlisäverojärjestelmässä<sup>(44)</sup>. Komissio on vasta laatinut asiakirjan arvonlisäverotulojen kehityksestä jäsenvaltioissa,

**1.74** *Komission yksiköt myöntävät, että niiden tehtävänä on jatkaa menettelyjen parantamista ja noudattaa nykyisiä parhaita käytäntöjä.*

**1.77** *Mainitussa asiakirjassa (SCAF nro 6) todettiin, että nykyisessä alv-järjestelmässä on havaittu monenlaisia petoksia, jotka vahingoittavat sekä kotimaankauppaa että kaupankäyntiä yhteisön sisällä ja kansainvälisellä tasolla. Lisäksi EY:n sisäistä kauppaa ja kansainvälistä kauppaa koskevien petosten on havaittu lisääntyneen. Komissio on tutkinut*

<sup>(40)</sup> Neuvoston päätös N:o 94/728/EY, Euratom, tehty 31 päivänä lokakuuta 1994 (EYVL L 293, 12.11.1994, s. 9).

<sup>(41)</sup> Neuvoston direktiivi 77/388/ETY, annettu 17 päivänä toukokuuta 1977 (EYVL L 145, 13.6.1977, s. 1).

<sup>(42)</sup> Belgia, Tanska, Saksa, Ranska, Italia, Itävalta, Suomi ja Ruotsi.

<sup>(43)</sup> Ks. esimerkiksi komission tiedonanto "Strategia sisämarkkinoiden arvonlisäverojärjestelmän toiminnan parantamiseksi", KOM(2000) 348 lopullinen, 7. kesäkuuta 2000; komission petostentorjunnan alakomitean SCAF:n asiakirja nro 26, 30. kesäkuuta 1997; SCAF:n asiakirja nro 37, 2. helmikuuta 1998.

<sup>(44)</sup> SCAF:n asiakirja nro 60, 17. marraskuuta 1998.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

ja sen mukaan petoksista aiheutuu merkittäviä verotulojen menetyksiä absoluuttisesti mitattuna <sup>(45)</sup>. Vaikutus yhteisön talousarvioon edustaa vain pientä osaa näistä menetyksistä. Vaikutusta lieventää alv:n määrätymisperusteen osittainen rajaaminen sekä verokannan (0,8644 prosenttia vuonna 2000) soveltaminen.

*jäsenvaltioiden alv-tulot ja todennut, että vaikka EY:n sisäisessä kaupassa havaitut petokset aiheuttavat määrällisesti huomattavia tulonmenetyksiä, petokset eivät näytä juurikaan vaikuttavan alv-tuloihin.*

## Sääntelykehys

1.78 Jäsenvaltiot ovat pääasiassa yksin vastuussa alv:n hallinnoinnista. Niiden on kuitenkin toimitettava komissiolle tiedot verovelvollisten rekisteröintimenettelyistä, alv:n määrittely- ja kantomenettelyistä sekä valvontajärjestelmiensä yksityiskohtaisista säännöistä ja niistä saaduista tuloksista. Komissio tarkastelee yhdessä kunkin jäsenvaltion kanssa, voitaisiinko menetelmiä mahdollisesti parantaa. Sen on laadittava kertomus joka kolmas vuosi <sup>(46)</sup>. Neuvosto katsoi säännöksiä laadittaessa, että näillä säännöksillä voitaisiin lujittaa petostentorjuntatoimia <sup>(47)</sup>.

1.79 Jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset toimivat yhteistyössä sekä keskenään että komission kanssa alv:a koskevan lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi <sup>(48)</sup>. Komission on tämän säännöksen toimivuuden parantamiseksi koottava yhteen jäsenvaltioiden kokemuksia erityisesti uusista veron kiertämisen tai veropetosten keinoista. Jäsenvaltioiden on myös annettava komissiolle kaikki yhteisön sisäisiin liiketoimiin liittyvät tiedot, joilla voi olla merkitystä yhteisön tasolla, sekä toimitettava sille hallinnollisen yhteistyön alalla antamansa kansalliset säännökset. Komissio antaa mahdollisimman nopeasti kullekin jäsenvaltiolle käytössään olevat tiedot. Lisäksi se antaa joka toinen vuosi kertomuksen näiden säännösten soveltamisen edellytyksistä.

<sup>(45)</sup> Valmisteluasiakirja "Trend in Member States' VAT receipts", 15. tammikuuta 2001, s. 16.

<sup>(46)</sup> Neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89, annettu 29 päivänä toukokuuta 1989, 12 artikla (EYVL L 155, 7.6.1989, s. 9).

<sup>(47)</sup> Asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 12 artiklan hyväksymisen yhteydessä pöytäkirjaan liitetty julkilausuma.

<sup>(48)</sup> Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 218/92, annettu 27 päivänä tammikuuta 1992, 11, 12 ja 14 artikla (EYVL L 24, 1.2.1992, s. 1).



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

## Jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien rajallinen seuranta

1.80 Komission on seurattava jäsenvaltioiden alv:n perimisessä käytettävien valvontajärjestelmien toimintaa ja tehokkuutta. Kuitenkin tiedot, jotka koskevat jäsenvaltioiden perintätoimia ja alv:oon liittyvien petosten määrää, ovat komission eri yksiköiden hallussa eikä niitä ole koottu yhteen. Komissio ei ole tutkinut asiakirjoissaan esimerkiksi jäsenvaltioiden välisiä eroja määrien perinnässä ja petosten laajuudessa.

1.81 Komission toiminta perustuu velvollisuuteen julkaista kertomus joka kolmas vuosi <sup>(49)</sup>. Eri kertomuksiin sisältyy yhteenveto tiedoista, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet kyselylomakkeen perusteella. Komissio ei kuitenkaan analysoi erikseen näitä tietoja. Kertomusten perusteella ei voida vertailla jäsenvaltioiden eri valvontajärjestelmien vaikuttavuutta eikä arvioida niiden kehitystä. Kertomukset ovat itse asiassa hyvin erilaisia rakenteeltaan, kun taas niissä tehdyt havainnot ja yleiset suositukset ovat joskus täysin samanlaisia eri kertomuksissa. Esimerkiksi riskianalyyysijärjestelmän käyttöönotto on yksi komission antamista suosituksista, joka mainitaan useissa eri kertomuksissa vuodesta 1992 lähtien, vaikka asiasta ei ole tehty erityistä arviota jäsenvaltioittain.

1.82 Tilintarkastustuomioistuin on jo huomauttanut joistakin kertomuksiin liittyvistä ongelmista. Komissio on esimerkiksi sitoutunut analysoimaan ja arvioimaan kunkin jäsenvaltion valvontajärjestelmän <sup>(50)</sup>. Tällaista analyysiä ei kuitenkaan sisälly tuoreeseen kertomukseen <sup>(51)</sup>.

**1.80** *Alv-perusteisista omista varoista annetun asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 12 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tieto veroa koskevien tarkastusjärjestelmiensä yksityiskohtaisista säännöistä ja tuloksista. Komissio korostaa, että valvontamenettelyjä muutetaan hitaasti ajan mittaan. Näin ollen tietoa ao. menettelyistä toimitetaan ajoittain eikä komissiolla ole velvollisuutta eikä resursseja menettelyjen jatkuvaan seurantaan. Alv-petoksia sekä valvonta- ja perintäjärjestelmiä koskevia tietoja vaihdetaan komission eri yksiköiden välillä, koska se on perusteltua tehtävänjaoon ja yksiköiden tarpeiden kannalta. Komission mielestä sen yksiköt koordinoivat toimintojaan riittävän hyvin välttääkseen tilintarkastustuomioistuimen tarkoittamat vaarat. Ne myös toimittavat toisilleen tehtäviensä suorittamisessa tarvitsemiaan tietoja.*

**1.81** *Komissio katsoo, ettei alv-perusteisia omia varoja koskevien kertomusten tavoitteena ole verrata jäsenvaltioiden alv-varojen valvontajärjestelmien vaikuttavuutta eikä arvioida niiden kehitystä. Tällaiset analyysit hoidetaan parhaiten Euroopan unionin finanssipolitiikan kehittämistä ja toteuttamisesta vastaavassa pääosastossa, joka on läheisemmin tekemisissä omia varoja koskevien tarkastuskäyntien valmisteluissa, toteuttamisessa ja seurannassa. Komissio on keskittynyt eri kertomuksissa erilaisiin asioihin sen mukaan, mitkä asiat ovat milloinkin vaatineet erityistä huomiota. Vuonna 2000 julkaistussa kertomuksessa oli keskityttävä EY:n sisäiseen siirtymävaiheen alv-järjestelmään, joka oli ollut toiminnassa vuodesta 1993. Komissio on myös jo jonkun aikaa aktiivisesti edistänyt jäsenvaltioiden alv-viranomaisissa käytettävien riskianalyyysijärjestelmien käyttöönottoa ja viimeistelyä. Fiscalis-ohjelman yhteydessä järjestetään syyskuussa 2001 kyseisen järjestelmän kehittämistä koskeva jatkokseminaari, johon osallistuvat kaikki jäsenvaltiot, ehdokasmaat ja komissio.*

**1.82** *Komissio muistuttaa, että sen toimitti 28. tammikuuta 2000 neuvostolle ja Euroopan parlamentille kertomuksen, jossa tarkastellaan yksityiskohtaisesti kunkin jäsenvaltion alv-valvontajärjestelmiä (KOM(2000) 28 lopullinen), ja on näin ollen täyttänyt velvollisuutensa. Kertomuksessa annettiin suosituksia alv-valvonnan ja hallinnollisen yhteistyön parantamiseksi. Suositukset perustuvat kunkin jäsenvaltion valvontajärjestelmän yksityiskohtaiseen analyysiin ja niissä käsitellään 63:a erityiskysymystä, jotka liittyvät muun muassa valvontavaltuuksiin, valvontaohjelmiin, valvontamenetelmiin, rangaistuksiin, tarkastuskäyntien lukumäärään, tarkastusviranomaisiin ja monenvälisiin tarkastuksiin.*

<sup>(49)</sup> Ks. kohta 1.78.

<sup>(50)</sup> Erityiskertomus nro 9/98, kohdat 3.22–3.26 ja komission vastaus (EYVL C 356, 20.11.1998).

<sup>(51)</sup> KOM(2000) 28 lopullinen 28. tammikuuta 2000.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

Suosituksia on otettu huomioon myös veropetoksia käsittelevässä neuvoston työryhmässä. Ecofin-neuvosto otti työryhmän päätelmät huomioon 5. kesäkuuta 2000 pidetyssä kokouksessaan ja kehotti komissiota laatimaan mahdollisimman pikaisesti ehdotuksia veropetosten torjuntaa koskevan jäsenvaltioiden hallinnollisen yhteistyön lisäämiseksi.

1.83 Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 1998<sup>(52)</sup> todettiin, että komission yksiköt ovat seuranneet alv-tulojen kehitystä puutteellisesti ilman riittävää koordinoitua. Komissio esitti helmikuussa 2001 ensimmäisen kertomuksensa alv-tulojen kehityksestä. Siinä todettiin, että joissakin jäsenvaltioissa, erityisesti Saksassa ja Italiassa, on havaittu vaikeuksia alv:n perinnässä<sup>(53)</sup>. Tästä olisi tarpeen tehdä lisää analyysejä.

**1.83** Komission valmisteluasiakirja alv-tulojen kehityksestä on toimitettu tilintarkastustuomioistuimelle. Siinä todetaan, ettei EY:n sisäisessä kaupassa ilmenevillä petoksilla näytä juurikaan olevan vaikutusta alv-tuloihin. Eräät jäsenvaltiot muodostavat kuitenkin tältä osin poikkeuksen. Se saattaa olla osoitus alv:n perintään liittyvistä ongelmista. Alv-tulojen kehityssuuntauksia koskeva tutkimus perustuu kuitenkin summittaisiin arvioihin, joten sen tuloksena saatuja lukuja on tulkittava varovaisesti. Komissio tutkii edellä mainitut poikkeustapaukset alv-perusteisia omia varoja koskevien tarkastusten yhteydessä.

Puutteet jäsenvaltioiden välisessä hallinnollisessa yhteistyössä

1.84 Yhteisön tasolla on otettu käyttöön useita eri välineitä hallinnollisen yhteistyön tehostamiseksi alv:n alalla:

- a) hallinnollisen yhteistyön pysyvä komitea (SCAC)<sup>(54)</sup> ja sen petostentorjunnan alakomitea (SCAF), jotka koostuvat jäsenvaltioiden edustajista ja joiden puheenjohtajana toimii komission edustaja;
- b) Fiscalis-ohjelma, jonka tarkoituksena on tehostaa sisämarkkinoiden välillisen verotuksen järjestelmien toimintaa (40 miljoonaa euroa viidelle vuodelle)<sup>(55)</sup>;
- c) tietojenvaihto asetuksen (ETY) N:o 218/92 ja direktiivin 77/799/ETY nojalla<sup>(56)</sup>;

<sup>(52)</sup> Kohdat 1.19–1.26 (EYVL C 349, 3.12.1999).

<sup>(53)</sup> Ks. edellä mainittu asiakirja "Trend in Member States' VAT receipts", s. 16.

<sup>(54)</sup> Perustettu edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 218/92 10 artiklalla.

<sup>(55)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 888/98/EY, tehty 30 päivänä maaliskuuta 1998 (EYVL L 126, 28.4.1998, s. 1).

<sup>(56)</sup> Säädetty asetuksen (ETY) N:o 218/92 4 artiklassa.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

- d) petoksenvastaisen toiminnan koordinoinnin neuvoantava komitea (Cocolaf) <sup>(57)</sup>;
- e) muita sisämarkkinoilla toteutettavia yleisiä petosten torjuntatoimia (5,65 miljoonaa euroa vuonna 2000).

1.85 Petosten alalla komissio on riippuvainen tiedoista, joita jäsenvaltiot esittävät komiteoiden kokouksissa. SCAC:n ja SCAF:n toimintaa haittaavat kuitenkin oikeudelliset ja hallinnolliset ongelmat. Asetuksen (ETY) 218/92 10 artiklassa komission vastuulle annetaan kuitenkin tarvittavien toimenpiteiden ehdottaminen silloinkin, kun komiteat eivät pysty esittämään virallista kantaa asiasta. Lisäksi on muita ongelmia, kuten jäsenvaltioiden edustajien rajalliset toimivaltuudet sekä SCAF:n esittämät epäilykset kyvystään antaa suosituksia mistä tahansa <sup>(58)</sup>. Tästä syystä päätöksentekoprosessi on hidas ja komitean kokousten esityslistalla olevat aiheet ovat usein aiemman toistoa.

1.86 Fiscalis-ohjelma käsittää erityisesti virkamiesvaihdon ja koulutuksen. Koska tuloksia koskevia perusteita ei ole määritelty selkeästi, on vaikea saada selville, mikä on ohjelman vaikutus hallinnollisen yhteistyön tehostamiseen.

1.87 Kun alv:n uusi siirtymäjärjestely tuli voimaan vuonna 1993, jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset ottivat käyttöön tietokonejärjestelmän tavaroiden yhteisöluovutusten arvoa koskevien tietojen automaattista vaihtoa varten (VIES-järjestelmä). Tarkoituksena oli kompensoida tullivalvonnan poistumista ja välttää verotulojen menetyksiä. Vaikka VIES-järjestelmää on parannettu sen käyttöönoton jälkeen, sitä koskevia ongelmia, joihin tilintarkastustuomioistuimella on jo kiinnittänyt huomiota <sup>(59)</sup>, ei ole vielä ratkaistu. Näitä ongelmia ovat järjestelmän hitaus, sen kyvyttömyys pysäyttää laajojen

**1.85** Toisin kuin perinteisten omien varojen tapauksessa, jäsenvaltioilla ei ole mitään laillista velvollisuutta ilmoittaa komissiolle arvonlisäveroa koskevista petoksista (mm. petosten lukumäärää ja arvoa).

Komissio myöntää, että hallinnollisen yhteistyön pysyvän komitean (SCAC) päätöksentekoprosessit ovat hitaita. Tämä johtuu lähinnä siitä, että useimmat hallinnollista yhteistyötä ja petostentorjuntaa koskevista päätöksistä on tehtävä yksimielisesti ja että päätökset eivät ole laillisesti sitovia. Komissio painottaakin, että uudessa ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla (KOM(2001) 294 lopullinen, 18.6.2001) on yhdeksi tavoitteeksi otettu SCAC:n muuttaminen sääntelykomiteaksi, jolla on valtuudet tehdä päätöksiä kaikista asioista määräenemmistöllä.

**1.86** Fiscalis-ohjelmaan kuuluu joukko toimintamuotoja (seminaarit, virkamiesvaihto, monenvälinen valvonta, koulutustoiminta ja tietojärjestelmät) ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Kaikille toiminnoille on asetettava tavoitteet ennen kuin ne hyväksytään, ja yksittäisten toimien tulokset voidaan mitata vertaamalla niitä tavoitteisiin. Ohjelmasta on lisäksi tehty väliarviointi ohjelman perustamispäätöksen mukaisesti. Siinä on hyödynnetty perinpohjaisesti jäsenvaltioiden selvityksiä ohjelman vaikutuksista.

**1.87** Komissio huomauttaa ensimmäisessä 14 artiklan mukaisessa kertomuksessaan, että VIES-järjestelmän toiminta on teknisesti moitteetonta. Tietojen saatavuus riippuu liikkeenharjoittajille asetetuista määräaajoista, jotka säädetään kuudennessa arvonlisäverodirektiivissä ja jotka eivät näin ollen ole osoitus itse järjestelmässä olevasta puutteesta. Liikkeenharjoittajille asetettujen määräaikojen lyhentämisvaatimus on komission mielestä kohtuuton, koska se lisäisi merkittävästi liikeyritysten hallinnollista työtaakkaa vähentämättä juurikaan petosmahdollisuuksia.

<sup>(57)</sup> Komission päätös 94/140/EY, tehty 23 päivänä helmikuuta 1994 (EYVL L 61, 4.3.1994).

<sup>(58)</sup> Petostentorjunnan alakomitean epäilyksistä lisää SCAC:lle osoitetuissa suosituksissa, ks. SCAF:n asiakirja nro 220, 28. syyskuuta 1999, kohta 8.

<sup>(59)</sup> Erityiskertomus nro 9/98, kohdat 3.10–3.11 ja 3.18–3.21.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

petosten tekijät sekä se, ettei järjestelmä kata tiettyjä toimintoja (palvelut, uusien kulkuneuvojen ostot, kun ostajana on alv-velvollisuudesta vapautettu henkilö, ja etämyynti).

Mahdollisuuksista käyttää VIES-järjestelmän tietoja erityisten petostyyppien havaitsemiseen komissio toteaa, että sen mielestä kyseisten petosten karsimiseksi tarvitaan ylimääräisiä valvontamenetelmiä ja että tällöin olisi hyödynnettävä ensisijaisesti rekisteröinti- ja korvausvaiheessa riskianalyysejä sekä nopeampaa ja suorempaa hallinnollista yhteistyötä. Uusi ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla (KOM(2001) 294 lopullinen) tarjoaa uusia mahdollisuuksia nopeaan tietojenvaihtoon.

Komissiossa aiotaan tehostaa jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa järjestelmän nykyisten puutteiden poistamiseksi. Uudessa ehdotuksessa hallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla lisätään (VIES-järjestelmän lisäksi) mahdollisuuksia vaihtaa tietoja myös tällä alalla.

## Oikeudellisen järjestelmän puutteet

1.88 Yhteisön kannalta merkittävien petostentorjuntaa koskevien tietojen vaihtoa haittaa jäsenvaltioissa usein henkilötietojen suojasta annettu kansallinen lainsäädäntö. Yhteisön lainsäädännössä <sup>(60)</sup> jäsenvaltioiden sallitaan kuitenkin rajoittaa yksilön oikeuksia, jos kyseessä on rikostutkinta tai jäsenvaltiolle tai Euroopan unionille tärkeä rahoituksellinen etu verotusta koskevissa asioissa <sup>(61)</sup>. Lisäksi vuonna 1999 perustettu neuvoston tilapäinen veropetosryhmä määritteli muitakin puutteita petostentorjunnassa <sup>(62)</sup>.

1.89 Yhteisön tasolla Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehty yleissopimus — tulkituna yleissopimuksen yhteydessä annetun selittävän muistion mukaisesti — ei kata alv:a siksi, että se ei kuulu omiin varoihin, jotka peritään suoraan yhteisöjen nimissä. Tämä koskee myös asetusta (EY, Euratom) 2988/95 <sup>(63)</sup>, joka käsittelee samaa alaa. Kaikista

**1.88** Komission yksiköissä ollaan tietoisia tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista ongelmista, jotka liittyvät henkilötietojen vaihtamiseen ja käsittelyyn. Ne ovat sitä mieltä, että jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun direktiivin 95/46/EY 13 artiklaa, jossa säädetään, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa toimenpiteitä taloudellisten etujensa turvaamiseksi. Tämä ongelma, sekä muut veropetoksia käsittelevän neuvoston työryhmän havaitsemat lainsäädännölliset esteet poistetaan arvonlisäverotuksen alalla tehtävää hallinnollista yhteistyötä koskevassa uudessa asetusehdotuksessa.

<sup>(60)</sup> Direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995 (EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31).

<sup>(61)</sup> Edellä mainitun direktiivin 13 artiklan 1 kohdan d ja e alakohta.

<sup>(62)</sup> Esimerkiksi esteet muiden jäsenvaltioiden verohallinnon viranomaisten läsnäololle.

<sup>(63)</sup> EYVL L 312, 23.12.1995, s. 1.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

toimista, joilla voidaan paremmin torjua petoksia, kuten yhteisen määritelmän hyväksyminen, on todennäköisesti rahallista hyötyä yhteisön talousarvion kannalta.

1.90 Kun OLAF perustettiin vuonna 1999, komissio oli tietoinen riittävän oikeusperustan puuttumisesta sekä siitä, että jotkin jäsenvaltiot olivat vastahakoisia myöntämään oikeutusta alv:oon liittyvien petosten torjumiseksi toteutettavalle UCLAFin operatiiviselle toiminnalle<sup>(64)</sup>. Tämän johdosta ei kuitenkaan ehdotettu mitään entistä tarkempaa ja kattavaa oikeusperustaa. Komissio on äskettäin ilmoittanut, että ”petosriskiä lisää myös se, ettei ole olemassa selkeää oikeusperustaa, jonka nojalla OLAF/komissio voisi koordinoida kansainvälisiä alv-tutkimuksia”<sup>(65)</sup>.

## Päätelmät ja suositukset

1.91 Jäsenvaltiot ovat yksin vastuussa alv:n hallinnoinnista, mutta komission vastuulla on helpottaa ja koordinoita jäsenvaltioissa toteutettavia toimia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, ettei komissio hyödynnä tarpeeksi käytettävissään olevia tietoja ja liikkumavaraa parantaakseen hallinnollista yhteistyötä ja toteuttaakseen jäsenvaltioiden järjestelmien toiminnan ja tulosten järjestelmällistä seurantaa

1.92 Edellä mainitun perusteella tilintarkastustuomioistuin antaa seuraavat suositukset:

- a) Komission olisi varmistettava, että jäsenvaltioiden alv-järjestelmien sekä perinnässä havaittujen ongelmien ja petosten johdosta toteutetaan yhtenäisen lähestymistavan mukaiset seurantatoimet.

**1.90** Parantaakseen yhteisön tasolla tehtävää yhteistyötä ja tietojenvaihtoa valtioiden rajat ylittävälle petoksille alttiilla toimialoilla komissio otti vuoden 2001 työohjelmassaan yhdeksi tavoitteekseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotuksen, jonka tarkoituksena on perustaa jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission välille yhteistyöjärjestelmä Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi laittomalta toiminnalta. Laittomaan toimintaan luetaan tällöin mukaan myös arvonlisäveroon ja rahanpesuun liittyvät asiat.

**1.91** Vastuu alv:n valvonnasta on ensisijaisesti jäsenvaltioilla. Arvonlisäverotuksen alalla tehtävää hallinnollista yhteistyötä koskeva EY:n nykyinen säädöskehys ei kuitenkaan tarjoa komissiolle koordinaatiotehtävää. Asetuksessa (ETY) N:o 218/92 (VIES) ja direktiivissä N:o 77/799/ETY annetaan säännöt jäsenvaltioiden väliselle tietojenvaihtojärjestelmälle muttei jäsenvaltioiden ja komission väliselle tietojenvaihdolle. Komission tehtävänä on ainoastaan arvioida järjestelyjen toimivuutta ja tarjota jäsenvaltioille mahdollisuus jakaa kokemuksiaan. Asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 12 artiklassa ei myöskään anneta komission tehtäväksi alv-valvonnan koordinoimisen helpottamista. Komissiolla ei ole näin ollen velvollisuutta eikä myöskään resursseja toteuttaa lisää toimenpiteitä tämän asian osalta.

**1.92**

- a) Komissio ottaa tämän suosituksen huomioon.

<sup>(64)</sup> Komission vastaus edellä mainittuun erityiskertomukseen nro 9/98, kohta 3.39.

<sup>(65)</sup> Ks. komission vastaus tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomukseen varainhoitovuodelta 1999, kohta 1.59 (EYVL C 342, 1.12.2000).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

- b) Komission kertomuksissa olisi käsiteltävä enemmän niitä seurantatoimia, joita komissio toteuttaa jäsenvaltioiden valvontajärjestelmistä saatujen tulosten ja niiden kehityksen johdosta.
- c) Hallinnollisen yhteistyön edistämiseksi luotuja institutionaalisia järjestelmiä olisi tarkistettava. Järjestelmien tavoitteita olisi selkeytettävä ja menettelyjä tehostettava. Komission olisi osoitettava ohjelmiansa hyödyllisyys jäsenvaltioiden viranomaisten toiminnan kannalta. Sen olisi myös korostettava toimiansa vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen tietojenvaihtoon.
- d) Uutta oikeusperustaa koskevalla hankkeella, jolla yhdistetään nykyiset hallinnollisen yhteistyön ja keskinäisen avunannon välineet, olisi pystyttävä ratkaisemaan edellä mainitut ongelmat sekä selkeyttämään jäsenvaltioiden ja komission välistä vastuunjakoa. Oikeudelliset ongelmat, jotka haittaavat jäsenvaltioiden välistä sekä jäsenvaltioiden ja komission välistä tietojenvaihtoa ja joita aiheutuu esimerkiksi henkilötietojen suojaamisesta, olisi ratkaistava.
- b) *Komissiossa kiinnitetään yhä enemmän huomiota tähän seikkaan. Komission ja jäsenvaltioiden välillä käydään esimerkiksi jatkuvasti keskusteluja tilintarkastustuomioistuimen vuoden 1999 vuosikertomuksessa esitetyistä viitauksista, jotka koskevat kahdessa jäsenvaltiossa suoritetuja tutkimuksia tilastomenetelmien käyttämisestä petosalttiiden toimialojen havaitsemisessa.*
- c) *Nykyisten järjestelyjen toimivuus tarkistetaan komission uudessa ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla. Komissio on Fiscalis-ohjelman osalta tilintarkastustuomioistuimen kanssa täysin samaa mieltä siitä, että ohjelman toimintamuotojen vaikuttavuutta on voitava arvioida. Komissio onkin vastikään laatinut arvioinnin, jossa todetaan, että ohjelma toimii tehokkaasti veroviranomaisten keskinäisen yhteistyön lisäämisessä.*
- d) *Komissio hyväksyi 18. kesäkuuta 2001 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla. Ehdotuksen tarkoituksena on tehostaa alv-alan hallinnollista yhteistyötä. Ehdotuksen ansiosta jäsenvaltioiden yhteistyötä koskevat selkeät ja sitovat säännöt on koottu yhteen ainoaa säädökseen. Ehdotuksessa säädetään, että viranomaisten on oltava suuremmissa yhteydessä toisiinsa yhteistyön tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi. Sen tarkoituksena on myös tiivistää ja nopeuttaa veroviranomaisten välistä tietojenvaihtoa petostentorjunnan tehostamiseksi.*

*Yleiset päätelmät*

1.93 Perinteisten omien varojen alalla toteutetuista tarkastuksista ja järjestelmäanalyseistä saatiin kaiken kaikkiaan tyydyttävät tulokset tilien luotettavuuden ja jäsenvaltioissa tehtyjen tilikirjausten perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden osalta. Tarkastuksessa havaituilla tilikirjausten perustana oleviin toimiin ja järjestelmiin liittyvillä virheillä ei ollut olennaista vaikutusta tulostiliin, joten tilintarkastustuomioistuin totesi, että esitetyt määrät on todettu moitteettomasti ja että ne koskevat laillisesti ja asianmukaisesti kannettuja tulleja. B-kirjanpitoa koskevat erityisongelmat on kuitenkin vielä ratkaistava (kohdat 1.17–1.19).

**1.93** *Komissio on huolissaan erillisessä kirjanpitojärjestelmässä olevista rakenteellisista puutteista ja tutkii jatkuvasti keinoja järjestelmän kokonaistoimivuuden parantamiseksi.*

1.94 Alv- ja BKTL-varojen osalta tilintarkastustuomioistuin sai riittävän varmuuden siitä, että varat oli moitteettomasti määritetty ja kannettu. Komission kirjanpitojärjestelmän tietojen eheyttä koskevia tarkastuksia on kuitenkin vielä tehostettava. Tilintarkastustuomioistuin korostaa, että muiden verotusjärjestelmien lailla tulli- ja alv-järjestelmät ovat alttiita veronkierrolle (kohdat 1.53–1.68 ja 1.75–1.92).

## AIKAISEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

### *Perinteiset omat varat*

1.95 Suurin osa näistä huomautuksista, joiden seuranta kuvataan jäljempänä, sisältyy myös vastuuvapautta koskeviin neuvoston suosituksiin ja parlamentin päätöslauselmiin <sup>(6)</sup>.

### **Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998**

1.96 Varainhoitovuotta 1998 koskevassa vuosikertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin oli tuonut esille, että jäsenvaltioiden erillisissä kirjanpidoissa oli havaittu merkittäviä virheitä. Kuten komissio totesi vastauksissaan, se on kohdistanut tarkastuksensa jäsenvaltioiden erillisiin kirjanpitoihin. Lisäksi se on aloittanut Saksaa vastaan kaksi rikkomisesta johtuvaa menettelyä, joista toisesta oli jo ilmoitettu tilintarkastustuomioistuinten huomautuksiin annetuissa vastauksissa. Myös muita vastaaviin menettelyihin mahdollisesti johtavia toimia toteutettiin vuonna 2000 Itävaltaa, Belgiaa ja Tanskaa vastaan. Tarkoituksena oli saada nämä maat muuttamaan kirjanpitoikäntöjään, jotka ovat ristiriidassa yhteisön säännösten kanssa.

### **Yhteisön tullikoodeksissa säädettyjen vakuuksien ja takaussitoumusten käyttö perinteisten omien varojen kantamisen suojaamisessa (erityiskertomus nro 8/99)**

Tullimaksun lykkääminen, tavaroiden väliaikainen maahan tuonti ja epätäydelliset ilmoitukset

1.97 Tilintarkastustuomioistuin oli havainnut useita yksittäisiä poikkeamia, jotka koskivat lainsäädännöllisiä

---

<sup>(6)</sup> Erityisesti Euroopan parlamentin päätöslauselmaan, annettu 16 päivänä tammikuuta 2001, tilintarkastustuomioistuinten erityiskertomuksesta nro 8/99.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

erityistilanteita. Tapaukset liittyivät pääasiassa siihen, että yksinkertaistetussa menettelyssä sovellettavien, tavaroiden vapaaseen liikkeeseen luovuttamista koskevien säännösten noudattamista ei ollut valvottu riittävästi, että tavaroiden väliaikaisen tuonnin yhteydessä annettuja vakuuksia ei ollut seurattu riittävästi ja että epätäydellisiä ilmoituksia ei ollut täydennetty määräajassa.

1.98 Komissio otti omista tarkastuksissaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautukset varmistukseksi, että jäsenvaltiot korjaavat havaitut poikkeamat. Komissio muistutti jäsenvaltioita omia varoja käsittelevän neuvonantajan komitean kokouksessa niistä velvollisuuksista, jotka johtuvat yhteisön tullikoodeksin säännöksistä tullimaksun lykkäämisen yhteydessä annettavien vakuuksien osalta.

## Passitusmenettely

1.99 Tilintarkastustuomioistuin oli havainnut useita poikkeamia yleisvakuuksien valvontaa koskevien sääntöjen soveltamisessa, vakuuden antamista koskevan vapauden myöntämisessä ja vakuuksia koskevissa pyynnöissä passitusmenettelyn yhteydessä. Komissio pyysi jäsenvaltioilta tarvittavia tietoja ja selvityksiä, joiden perusteella voitaisiin määrittää havaittujen poikkeamien mahdolliset taloudelliset vaikutukset. Lisäksi se kehotti omia varoja käsittelevälle neuvonantavalle komitealle annetun tiedonannon perusteella jäsenvaltioita valvomaan niiden yhteisön säännösten moitteetonta soveltamista, jotka koskevat yleisvakuuden määrän vahvistamista, arviointia ja vuosittaista tarkistusta yhteisön passitusmenettelyn yhteydessä.

1.100 Komissio ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle antamassaan vastauksessa, ettei se ollut saanut jäsenvaltioiden hyväksyntää yleisvakuutta koskevien säännösten mukauttamiselle. Jäsenvaltioiden mielestä uudella tietokoneistetulla passitusjärjestelmällä (NCTS) voidaan ratkaista vakuuksia koskevat ongelmat tyydyttävästi. Uuden tietokoneistetun passitusjärjestelmän erällä ohjelmalla voitaisiin itse asiassa seurata kunkin erityyppisen vakuuden käyttöä. Kyseisen järjestelmän luomista ja käyttöä koskevat oikeudelliset säännökset on tarkoitettu hyväksyä huhtikuussa 2001. Komission arvioiden mukaan uusi järjestelmä otetaan käyttöön kokonaisuudessaan heinäkuuhun 2003 mennessä.

**1.100** Neljä jäsenvaltiota ja kolme yhteistä passitusta koskevan yleissopimuksen allekirjoittajavaltiota, jotka parhailaan jo käyttävät uutta tietokonepohjaista passitusjärjestelmää (New Computerised Transit System, NCTS), valmistautuvat liittämään järjestelmään 1. joulukuuta 2001 uusia toimintoja.

Kolme muuta jäsenvaltiota ja kolme allekirjoittajavaltiota valmistautuu ottamaan järjestelmän käyttöön vuoden 2002 alkupuoliskolla kaikkine niine toimintoineen, joita ensimmäisen ryhmän maat tuolloin käyttävät.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

TIR (kansainvälinen maantiekuljetus)

1.101 Tilintarkastustuomioistuin oli havainnut, että Saksassa TIR-tullitarkastusasiakirjoihin merkitystä tuonnista kannetut tullit, joista oli annettu vakuudet ainakin teoriassa, oli kirjattu erilliseen kirjanpitoon, vaikka määrät olisi pitänyt tilittää yhteisön talousarvioon. Tästä syystä komissio lähetti marraskuussa 2000 Saksalle perustellun lausunnon kyseisen käytännön sääntöjen vastaisuudesta. Saksa kiisti kuitenkin komission väitteet tammikuussa 2001.

**1.101** *Komissio jatkaa kyseisen rikkomistapauksen aiheuttamia jatkotoimia.*

1.102 Lisäksi komissio aloitti toimet TIR-yleissopimuksen soveltamisen tehostamiseksi. Toimien tuloksena yleissopimukseen tehtiin muutoksia, jotka koskevat vakuusjärjestelmää ja jotka TIR-yleissopimuksen hallintokomitea hyväksyi 19. loka-kuuta 2000 pitämässään kokouksessa. Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteeri toimittaa muutokset sopimuspuolille hyväksyntää varten, ja muutosten on tarkoitus tulla voimaan ilmoitusta seuraavan 15 kuukauden määräajan kuluttua.

Muutoksenhaku

1.103 Tilintarkastustuomioistuin oli tuonut esiin tapauksia, joissa oli sovellettu virheellisesti tullikoodeksin säännöksiä, joiden mukaan vakuus on annettava, kun tulliviranomaisen päätöksestä on aloitettu hallinnollinen muutoksenhakumenettely. Komissio tutki asiaa jäsenvaltioissa saadakseen tietoja nykyisistä käytännöistä. Se antoi vuoden 2000 lopulla omia varoja käsittelevälle neuvoa-antavalle komitealle ensimmäisen yhteenvetokertomuksen ja jatkoi saamiensa tietojen analysointia.

Vakuuden kattamien todettujen maksujen tilittäminen komissiolle

1.104 Erityiskertomuksessa käsiteltiin jäsenvaltioiden eri toimintatapoja vakuuden kattamien tullivelkojen kirjaamiseksi A- tai B-kirjanpitoon. Samanlaisista ongelmista kerrottiin jo vuosikertomuksessa 1998, ja niiden johdosta toteutetaan asianmukaisia seurantatoimia (ks. kohta 1.96).

Päätelmät ja suositukset

1.105 Komissio on jatkanut tilintarkastustuomioistuinten havaitsemien tapauksien tutkimista ja pyrkinyt siihen, että jäsenvaltiot korjaavat havaitut poikkeamat.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

Vaikka suurin osa tilintarkastustuomioistuimen huomautuksista koskee jäsenvaltioiden hallinnollisia toimia, komissio on vastuussa yhteisön säännösten yhtenäisestä ja johdonmukaisesta soveltamisesta. Komission aloittamat rikkomisesta johtuvat menettelyt etenevät tässä suhteessa myönteisesti. Passitusmenettelyn tietokoneistamisesta saatavia tuloksia voidaan arvioida vasta järjestelmän käyttöönoton yhteydessä.

1.106 Tilintarkastustuomioistuin kannustaa komissiota jatkamaan toimiaan, joilla kaikki jäsenvaltiot saataisiin osallistumaan hankkeeseen, joka on olennaisen tärkeä passitusjärjestelmän suurimpien ongelmien ratkaisemiseksi.

### *BKTL-tilastotietojen laadun hallinnointi komissiossa*

#### **BKTL-tilastotietojen avoimen valvonnan tarve**

1.107 Bruttokansantulo (BKTL) on yhteisön alv- ja BKTL-varojen järjestelmässä keskeinen tilastotieto. Tilintarkastustuomioistuin on edellisissä kertomuksissaan korostanut, että BKTL:a koskevien tilastotietojen tuottamista<sup>(67)</sup> on todennettava järjestelmällisesti ja avoimesti, jotta voidaan luoda luotettava ja valvottava järjestelmä<sup>(68)</sup>.

1.108 Komissiolle myönnettävää vastuuvapautta varainhoitovuodelta 1999 koskevassa suosituksessaan neuvosto vahvisti tilintarkastustuomioistuimen suositukset, joiden mukaan komission on toteutettava toimia selittääkseen paremmin, miten se todentaa BKTL-tilastotietoja, sekä lisätäkseen menettelyn avoimuutta.

1.109 Tämänkertaisessa tarkastuksessa tarkistettiin nykyiset laadunvalvontajärjestelmät ja -standardit,

<sup>(67)</sup> Erityiskertomus nro 17/2000 jäsenvaltioiden bruttokansantulojen (BKTL) luotettavuuden ja vertailukelpoisuuden valvonnasta komissiossa, kohta 82.

<sup>(68)</sup> Erityiskertomus nro 6/98 alv- ja BKTL-varojen järjestelmää koskevasta arviosta, kohta 5.11.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

arvioitiin neljää jäsenvaltiota (Belgiaa, Espanjaa, Alankomaita ja Ruotsia) koskevan kahden BKTL-varauksen hallinnoinnin valvontaa<sup>(69)</sup> sekä tarkistettiin, miten BKTL-tilastotietojen käyttäjille tiedotetaan tilastojen laadusta.

#### **BKTL-tilastotietojen hallinnoinnin asianmukainen sääntelykehys**

1.110 Velvoittavissa säädöksissä määritellään BKTL-tilastotietojen kahdenvälisen ja monenvälisen todentamisen ja arvioimisen perusteet. Säädökset ovat

- a) neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000, jossa määritellään komission ja kunkin jäsenvaltion välinen kahdenvälinen todentaminen;
- b) neuvoston direktiivi 89/130/ETY, Euratom ja sen säännökset monenvälisestä todentamisesta, josta vastaa jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea, jonka puheenjohtajana toimii komission edustaja (BKTL:n hallintokomitea).

1.111 Lisäksi komissio laatii yhdessä BKTL:n hallintokomitean kanssa komission päätöksiä sekä ehdottaa suuntaviivoja ja suosituksia luodakseen perustan BKTL-tietojen laadun hallinnoinnille (esimerkiksi komission päätös 94/168/EY, Euratom BKTL:n kattavuudesta ja BKTL-komitean suositukset välituotekäyttöä ja loppukäyttöä koskevista rajoituksista).

1.112 Vapaaehtoisilla aloitteilla on myös merkitystä. Komissio teki niin sanotun Qualistat-aloitteen parantaakseen tilastotietojen laatua kansainvälisesti hyväksytyjen standardien (kuten ISO-standardit) ja joidenkin jäsenvaltioiden noudattamien parhaiden käytäntöjen mukaisesti. Tuloksen ja prosessin laadun valvonta on osa aloitetta, ja sen avulla voidaan varmistaa BKTL-tilastotietojen tuotannon korkeampi laatu ja parempi ymmärrettävyys.

---

<sup>(69)</sup> Komissio esittää varauksen, kun se on havainnut merkittäviä eroavaisuuksia yhteisön sääntöjen ja jäsenvaltioiden käytäntöjen välillä tutkittuaan jäsenvaltioiden BKTL:n tuotamisessa käyttämät lähteet ja menetelmät.

### Joustava hallinnointikehys

1.113 BKTL-komitea on rakenteiltaan joustava, ja se on voinut suunnitella tulevien vuosien toimintaansa ottaen huomioon tapahtuneet merkittävät muutokset, joita ovat

- a) tarve laatia uusi direktiivi uuden omia varoja koskevan päätöksen ratifioinnin jälkeen (jotta GNP-käsite, Gross National Product, voidaan korvata GNI-käsitteellä, Gross National Income);
- b) laatuasioita koskeva kasvava kysyntä komissiossa ja sitä kautta sen osallistuminen vapaaehtoisin aloitteisiin.

### Hallinnointikehysten riittämätön soveltaminen

1.114 Laadunarvioinnissa ja raportointikäytännöissä ei järjestelmällisesti hyödynnetä hallinnointikehystä. Tarkastuksessa havaittiin, että joidenkin BKTL-varausten dokumentointi ei aina ollut selvästi ja täsmällisesti yhteydessä perustana oleviin tositteisiin. Joissakin tapauksissa asiakirjoihin ja tarkastuskäynteihin viitattiin vain yleisesti. Uudelleentarkastelun ja tarkastusten kannalta olisi huomattavasti hyödyllisempää viitata kyseisten asiakirjojen ja tarkastuskäynneistä laadittujen kertomusten kohtiin. Tämä helpottaisi myös tietojensiirtoa henkilöstönvaihdosten yhteydessä.

1.115 Näiden heikkouksien vuoksi komission päätöksentekoa on vaikea arvioida. Avoimuuden puute voi johtaa todentamisen tehottomuuteen ja käsittelyn eroavaisuuksiin eri jäsenvaltioissa. Tilintarkastustuomioistuimen kanta neljänsien varojen eli BKTL:n hallinnoinnista sisältyy tämän kertomuksen tarkastuslausumaa koskevaan yhdeksänteen lukuun (ks. kohta 9.56).

### Käyttäjille tiedottaminen on joskus puutteellista

1.116 Kansainvälisten standardien (kuten ISO 8402 -standardin) mukaan laatu määritellään sen perusteella, kuinka hyvin tuote tai palvelu vastaa käyttäjän tarpeita. Tilintarkastustuomioistuin on tutkinut, ovatko käyttäjät määritelleet nämä tarpeet selvästi <sup>(70)</sup> ja ovatko komission tilastoyksiköt vastanneet niihin.

**1.114** Komissiossa parannetaan parhaillaan tarkastusraporttien sisältämän dokumentaation esitystapaa. Yhtenä tavoitteena on parantaa eri asiakirjojen välisiä ristiinviittauksia.

**1.115** Komissio on luonnollisestikin halukas korjaamaan kaikki ilmeiset avoimuuden puutteet ja katsoo, että avoimuutta on lisätty sen yksiköissä merkittävästi. Avoimuutta on lisätty sekä yksiköiden oman työn osalta että tilintarkastustuomioistuimen aiempien huomautusten perusteella.

<sup>(70)</sup> BKTL-komitea, tulojen hallinnasta vastaavat komission yksiköt ja vastuuvapauden myöntämisestä vastaava viranomainen.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

1.117 Komissio toimittaa BKTL-komitealle asiakirjat, joiden perusteella se muodostaa kantansa BKTL-tilastotiedoista. Kanta perustuu pääasiassa kahteen asiakirjaan, joissa esitetään komission kustakin jäsenvaltiosta vuosittain keräämät tiedot ja selvitykset (niin sanottu BKTL-kysely), sekä komission vuoden aikana laatimiin kertomuksiin ja analyysiin.

1.118 Uusimpiin BKTL-kyselyihin saatujen vastausten sisältö on kuitenkin vaihdellut huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen, eikä niissä viitata selvästi kyselyyn aiemmin annettuihin vastauksiin. Lisäksi ei ole selvää, mitkä ovat ne kertomukset ja analyysit, joiden perusteella BKTL-komitea on muotoillut kantansa.

1.119 Käyttäjille toimitetut tiedot ovat joissakin tapauksissa puutteellisia. Esimerkiksi vuonna 2000 tulojen hallinnasta vastaava komission yksikkö tulkitsi väärin tilastoyksiköltä saatuja BKTL-varoja koskevia tietoja pääasiassa siksi, että lukujen selitykset (niin sanottu meta-tieto) olivat puutteellisia. Tästä syystä Belgialta pyydetty rahoitusosuus arvioitiin väärin.

**Päätelmät ja suositukset**

1.120 Yhteisötasolla on jo olemassa asianmukainen ja mukautettava kehys BKTL:n laadunvalvonnan hallinnointiin. Käytännössä komissio ei kuitenkaan hyödynnä järjestelmällisesti tätä kehystä, mikä voi vähentää laadunvalvontaprosessin avoimuutta ja heikentää BKTL-tilastotietojen arviointia. Lisäksi käyttäjille annetut tiedot BKTL-tilastotietojen laadusta ovat joissakin tapauksissa puutteellisia.

1.121 Edellä mainituista syistä tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että

a) komission olisi järjestelmällisesti sovellettava olemassa olevia todentamista ja raportointia koskevia sääntöjä tai suuntaviivoja;

**1.118** Komissio on tietoinen siitä, että tilintarkastustuomioistuin haluaa BKTL-komitean lausunnossa viitattavan selvemmin niihin lukuisiin yksittäisiin kertomuksiin, joiden perusteella kokonaislausunto laaditaan. Komission tutkii BKTL-komitean kanssa ehdotuksen toteuttamismahdollisuudet.

**1.119** Komissio myöntää, että Belgiaa koskevat BKTL-tiedot tulkittiin väärin, mikä johti liian suureen maksupyyntöön. Virhe on sittemmin korjattu. Asiasta vastaavat yksiköt toimittavat vastedes BKTL-tiedot etukäteen tarkastettaviksi. Näin voidaan varmistaa, että samanlainen tilanne ei toistu tulevaisuudessa ja että saldoihin tehtävät mukautukset ovat täysin Eurostatin virallisten lukujen mukaisia. BKTL-lähtöisten omien varojen merkitys on kasvamassa, joten komission on jatkuvasti tarkistettava kyseisten varojen perustana olevien jäsenvaltioiden tilastotietojen vastaanottamis- ja tarkastusmenettelyjä.

**1.120** Komissio katsoo käyttävänsä järjestelmällisesti ns. hallinnointikehystä. Tilintarkastustuomioistuin huomautuksiin vastataan tältä osin kohdissa 1.114, 1.115, 1.118 ja 1.119. Komissiossa kehitetään parhaillaan menettelyjä sen varmistamiseksi, että sen käyttämä BKTL:n tarkastusprosessi avautuisi paremmin käyttäjille.

**1.121**

a) Komissiossa on kehitetty BKTL:n tarkastamis- ja raportointitarkoituksiin sovellettavia sääntöjä ja suuntaviivoja BKTL-komiteassa yhdessä jäsenvaltioiden kirjanpitoasiantuntijoiden kanssa. Niitä on noudatettu — ja tullaan vastedeskin noudattamaan — johdonmukaisesti.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

- b) komission olisi järjestelmällisesti toimitettava lukuihin ja teknisiin kantoihin liittyviä asiaankuuluvia lisätietoja käyttäjille;
- c) laadittaessa uutta direktiiviä, jolla GNP-käsite korvataan GNI-käsitteellä, jäsenvaltioilta olisi edellytettävä, että ne raportoivat säännöllisesti tilastotietojensa laadusta.
- b)** *Komissio (Eurostat) pyrkii aina liittämään lukuihin tai teknisiin kantoihin asiaankuuluvia lisätietoja käyttäjille. On kuitenkin muistettava, että käyttäjien tarpeet vaihtelevat sen mukaan ovatko he komission budjettiyksiköiden virkamiehiä, BKTL-komitean tilastotieteilijöitä vai tilintarkastustuomioistuimen tarkastajia.*
- c)** *Uudesta BKTL-direktiivistä parhaillaan käytävien keskustelujen yhteydessä komissio tarkastelee BKTL-komitean kanssa mahdollisuuksia toteuttaa ajatus jäsenvaltioiden säännöllisin väliajoin toimittamasta tilastotietojen laatua käsittelevästä kertomuksesta ja sen mahdollisesta sisällyttämisestä.*

## TOINEN LUKU

**Yhteinen maatalouspolitiikka**

2.0. SISÄLLYS	Kohdat
Johdanto	2.1—2.4
Budjettihallinto	2.5—2.28
Alkuperäisestä talousarviosta tuli lopullinen talousarvio	2.5—2.6
Menot olivat 98,7 prosenttia määrärahoista	2.7
Alustavat varaukset peruuntuivat	2.8
Rahoitusvaraukseen siirrettiin sääntöjenvastaisesti 310 miljoonaa euroa	2.9—2.11
Merkittävä määrä tuloja otettiin talousarvion meno-osaan	2.12—2.16
Ennakoita supistettiin jälleen merkittävästi	2.17—2.19
Budjettihallintoa luonnehtivat liian useat määrärahasiirrot	2.20—2.26
AGREX-tietojärjestelmää muutetaan	2.27
Päätelmät	2.28
Tarkastuslausumaan liittyvä arviointi	2.29—2.52
Toimien edustavan otoksen tarkastelu	2.29—2.49
Sisältövirheet	2.31
Virheet lopullisen edunsaajan tasolla	2.32—2.35
Systemaattiset hallintovirheet	2.36—2.41
Muut hallintovirheet	2.42—2.44
Muodolliset virheet	2.45—2.49
Päätelmät	2.50—2.52
Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen	2.53—2.97
Johdanto	2.53—2.54
Sääntöjenmukaisuutta koskevat päätökset	2.55—2.84
Korjaukset	2.55—2.57
Menettelyn puutteet	2.58—2.59
Yksittäiset korjaukset	2.60—2.76
Tilintarkastustuomioistuimen huomautusten mukaisten toimien toteuttamatta jättäminen	2.77—2.84
Varainhoitovuoden 2000 tilien varsinaista tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös	2.85—2.96
Asiakirjojen ja maksutietojen myöhäinen toimittaminen	2.85—2.87
Tileistä annetut huomautuksia sisältävät todistukset ja tehdyt korjaukset	2.88—2.90
Hyväksymistä koskevat ongelmat	2.91—2.96
Päätelmät	2.97
Aiempien huomautusten seuranta	2.98—2.185
Vientitukea saavien maataloustuotteiden fyysiset tarkastukset	2.98—2.106

	Kohdat
Euroopan unionin neuvoston suositukset	2.101
Euroopan parlamentin ehdotukset	2.102
Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin perustuvat komission jatkotoinenpiteet	2.103—2.106
Lampaan- ja vuohenliha-alan yhteinen markkinajärjestely	2.107—2.129
Johdanto	2.107—2.110
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus	2.111—2.112
Tuloksia ei mitata	2.113
Hintojen ja palkkioiden vahvistamisen puutteellinen järjestelmä	2.114—2.116
Palkkioita koskevien tilastotietojen puutteellisuus ja niiden myöhäinen toimittaminen	2.117
Epäselvät yksittäiset palkkio-oikeudet ja käyttämättä jääneet kiintiöt	2.118—2.119
Kyseenalaiset perusteet uuhi- ja vuohikohtaisten lisäpalkkioiden myöntämiselle epäsuotuisilla alueilla; epäsuotuisiksi luokiteltujen alueiden tilanteen säännöllisen tarkistuksen puuttuminen	2.120—2.121
Yhteisön toimenpiteet	2.122—2.123
Uudessa komission ehdotuksessa ei käsitellä kaikkia tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia puutteita	2.124—2.127
Päätelmät	2.128
Suositukset	2.129
Hedelmien ja vihannesten yhteisen markkinajärjestelyn hallinnointi komissiossa	2.130—2.185
Johdanto	2.130—2.133
Tuotanto on keskittynyt eteläisiin jäsenvaltioihin ja on pirstaleista	2.134—2.135
Sääntelykehys ja merkitys talousarvion kannalta	2.136—2.137
Tärkeimmät tilintarkastustuomioistuimen aiemmin havaitsemat ongelmat ja vuoden 1996 uudistus	2.138—2.142
Vuoden 1996 uudistuksen toteuttaminen onnistui vain osittain	2.143—2.178
Vuonna 2000 tehdyissä muutoksissa ei käsitellä kaikkia tilintarkastustuomioistuimen määrittelemiä puutteita	2.179—2.180
Päätelmät	2.181—2.182
Suositukset	2.183—2.185
Erityiskertomusten tärkeimmät huomautukset	2.186—2.211
Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn uudistus	2.187—2.190
Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä	2.191
Maitokiintiöt	2.192—2.194
BSE:tä (naudan spongiforminen enkefalopatia) koskeva erityiskertomus	2.195—2.197
Perunatärkkelyksen ja viljatärkkelysten käytön tukeminen ja perunatärkkelyksestä maksettavat tuet	2.198—2.200
Vientituet — määräpaikka ja markkinoille saattaminen (erityiskertomus nro 7/2001)	2.201—2.207
Edellä mainittuja kertomuksia koskeville havainnoille ja päätelmille yhteisiä seikkoja	2.208—2.211



## JOHDANTO

2.1 Tässä luvussa käsitellään Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosaston (EMOTR-tuki) sekä luvun B2-5 1 <sup>(1)</sup> (tarkastukset sekä muu maataloustoiminta) menoja.

2.2 Jäsenvaltioiden maksajavirastot vastaavat lähes kaikista menoista. Komissio maksaa niille kuukausittain ennakon, joka määritetään edellisessä kuussa ilmoitettujen maksujen perusteella. Maksut kirjataan menoihin kuukausittain sillä varauksella, että niihin saatetaan tehdä korjauksia tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä varainhoitovuoden päätyttyä.

2.3 Luku jakautuu viiteen osaan, joissa käsitellään:

- a) varainhoitovuoden 2000 talousarvion toteuttamista
- b) varainhoitovuoden 2000 tarkastuslausumaan liittyvää arviointia
- c) tilien tarkastamista ja hyväksymistä
- d) aiempien huomautusten seuranta
- e) erityiskertomusten tärkeimpiä huomautuksia.

2.4 Tähän lukuun sisältyvien huomautusten lisäksi tilintarkastustuomioistuin on laatinut erityiskertomuksia tai lausuntoja yhteisestä maatalouspolitiikasta. Julkaisut on lueteltu liitteessä II.

## BUDJETTIHALLINTO

*Alkuperäisestä talousarviosta tuli lopullinen talousarvio*

2.5 Varainhoitovuonna 2000 EMOTR-tuen talousarvion alaluokkaan B1 sisältyivät 41 469 miljoonan

---

<sup>(1)</sup> Kappaleeseen "talousarvion toteuttaminen" (kohdat 2.5–2.28) sisältyvät määrät koskevat ainoastaan talousarvion alaluokkaa B1. Luvun B2-5 1 osalta alkuperäisessä talousarviossa ilmoitetut maksusitoumusmäärärahat olivat 51,5 miljoonaa euroa. Määrärahoja ei muutettu varainhoitovuoden aikana, ja varainhoitovuoden sitoumukset olivat 49 miljoonaa euroa (95,1 prosenttia).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

euron <sup>(2)</sup> alkuperäiset määrärahat (mukana oli 500 miljoonan euron rahoitusvaraus <sup>(3)</sup>) (ks. **taulukko 2.1**); kyseinen summa oli 49 prosenttia maksumääräyksiin käytettävien talousarvion toimintamäärärahojen kokonaismäärästä. Nämä 41 469 miljoonaa euroa vastasivat 99,4:ää prosenttia rahoitusnäkyvien enimmäismäärästä (41 738 miljoonaa euroa) ja 89,1:tä prosenttia maatalouden ohjelinjasta (46 549 miljoonaa euroa)

**Taulukko 2.1 — EMOTR-tuki 2000**

(milj. EUR)

Rahoitusnäkyvien otsake 1: alaluokka B1: EMOTR-tuki <sup>(1)</sup>							
	Otsake yhteensä	josta:					
		B1-1	B1-2	B1-3	B1-4	B1-5	B1-6
		Kasvikunnan tuotteet	Eläinkunnan tuotteet	Liittännäismenot	Maaseudun kehittäminen	Liittännäistoimenpiteet	Rahoitusvaraus
<b>Rahoitusnäkyviin merkitty enimmäismäärä</b>	41 738						
<b>Talousarvion muutokset</b>							
Alkuperäiset määrärahat <sup>(2)</sup>	41 494	25 867	9 521	1 501	4 084	21	500
Käytettävissä olleet lopulliset määrärahat	41 469	25 909	9 328	1 238	4 184	0	810
<b>Talousarvion toteuttaminen</b>							
Käytetyt määrärahat <sup>(3)</sup>	40 437	25 813	9 276	1 172	4 176	0	0
% käytettävissä olleista lopullisista määrärahoista	98	100	99	95	100	0	0
Varainhoitovuoteen 2001 siirretyt määrärahat	0	0	0	0	0	0	0
% käytettävissä olleista lopullisista määrärahoista	0	0	0	0	0	0	0
Peruuntuneet määrärahat	1 062	98	52	94	8	0	810
% käytettävissä olleista lopullisista määrärahoista	2	0	1	8	0	0	100

<sup>(1)</sup> Jaksottamattomat määrärahat.<sup>(2)</sup> Mukaan luettuina alustavat varaukset (B0-4 0) ja 500 miljoonan euron rahoitusvaraus.<sup>(3)</sup> Maksusitoumuksia.

Lähde: Tulostili 2000.

<sup>(2)</sup> — Lukuun ottamatta 24,9 miljoonan euron alustavia varauksia.

— Euroopan unionin lopullisesti vahvistettu yleinen talousarvio varainhoitovuodelle 2000, EYVL L 40, 14.2.2000.

<sup>(3)</sup> Rahoitusvarauksen on tarkoitus kompensoida dollarin ja euron välisen pariteetin, joka on valittu talousarvioennusteiden perusteeksi, epäsuotuisa kehitys (200 miljoonan euron ylittävien määrien osalta). Vastaavasti 200 miljoonaa euroa suuremmat säästetyt määrät, jotka johtuvat vaihtokurssin suotuisasta kehityksestä, on siirrettävä rahoitusvaraukseen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

2.6 Varainhoitovuoden aikana ei laadittu korjaavaa ja täydentävää talousarviota alkuperäisten määrärahojen muuttamiseksi <sup>(4)</sup>. Lopullisten määrärahojen määrä oli siis 41 469 miljoonaa euroa.

*Menot olivat 98,7 prosenttia määrärahoista*

2.7 Menojen määrä oli 40 437 miljoonaa euroa eli 98,7 prosenttia käytettävissä olleista määrärahoista rahoitusvarausta lukuun ottamatta (ks. **taulukko 2.1**) ja 87 prosenttia maatalouden ohjelinjasta. Menoista 63,8 prosenttia koski kasvikunnan tuotteita, 22,9 prosenttia eläinkunnan tuotteita, 3 prosenttia liitännäismenoja ja 10,3 prosenttia maaseudun kehittämistä. Menot voidaan luonteensa perusteella jakaa suoraan tukeen (70 prosenttia), vientitukeen (13,9 prosenttia), rakenteellisiin toimiin (10,5 prosenttia) ja interventiotoimenpiteisiin (3,2 prosenttia). Maatalouden kehittämiseen pääosin liittyvät rakenteelliset toimet lisääntyivät, kun taas suora tuki ja interventiotoimenpiteet ovat hieman vähentyneet.

*Alustavat varaukset peruuntuivat*

2.8 Alustavia varauksia (24,9 miljoonaa euroa), jotka oli alun perin tarkoitettu käyttämään budjettikohdissa "muut eläinlääkintäalan toimet sekä eläinten hyvinvointiin ja kansanterveyteen liittyvät toimet" (4 miljoonaa euroa) ja "tuki kalavarojen hoitoon yhteisen kalastuspolitiikan tukemiseksi" (20,9 miljoonaa euroa), ei käytetty, joten ne peruuntuivat varainhoitovuoden lopulla.

*Rahoitusvaraukseen siirrettiin sääntöjenvastaisesti 310 miljoonaa euroa*

2.9 Dollarin ja euron pariteetin kehityksen <sup>(5)</sup> johdosta eri alamomentteihin kirjattiin 510 miljoonan euron ylijäämä. Kuten talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta annetussa asetuksessa säädetään <sup>(6)</sup>, syntyneet säästöt siirrettiin 200 miljoonan euron vapaamäärän ylittävältä osalta rahoitusvaraukseen eli säästöjä siirrettiin 310 miljoonaa euroa.

<sup>(4)</sup> Korjaavalla ja täydentävällä talousarviollla nro 1 muutettiin ainoastaan määrärahojen jakautumista momentin B1-4 0 8 sekä alamomenttien B1-4 0 8 0 ja B1-4 0 8 1 välillä. Tämä 2 päivänä elokuuta 2000 hyväksytty korjaava ja täydentävä talousarvio julkaistiin EYVL:ssä vasta 17. huhtikuuta 2001.

<sup>(5)</sup> Talousarvio laadittiin pariteetin 1 euro = 1,12 dollaria perusteella, mutta noteeraukset olivat tarkasteltavana aikana (1.8.1999–31.7.2000) keskimäärin 1 euro = 0,99 dollaria.

<sup>(6)</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 2040/2000, annettu 26 päivänä syyskuuta 2000, talousarvion kurinalaisuudesta, 11 artikla (EYVL L 244, 29.9.2000, s. 27).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.10 Asetuksessa säädettyä määrärahasiirtojen esittämisen määräaika ei kuitenkaan noudatettu. Komissio toimitti kyseisen esityksen neuvostolle 10. tammikuuta 2001, vaikka asetuksen mukaan se olisi pitänyt toimittaa viimeistään lokakuun 2000 lopulla. On selvää, että määräaika ei voida noudattaa niin kauan kuin nykyiset säännökset ovat voimassa ja komission menettelyä ei muuteta.

2.11 Lisäksi siirrettäessä määrärahoja rahoitusvaraukseen komissio siirsi suurimman osan 310 miljoonasta eurosta luvusta B1-3 7 "edeltävien varainhoitovuosien tilien tarkastaminen ja hyväksyminen sekä ennakkomaksujen alentaminen tai keskeyttäminen" eikä niistä alamomenteista, joissa säästöjä oli syntynyt (ks. **taulukko 2.2**). Komissio odotti jäsenvaltioiden viimeisiä ilmoituksia määrittääkseen ne alamomentit, joissa oli vielä käytettävissä olevia määrärahoja. Tilintarkastustuomioistuin on jo huomauttanut (?) tästä menettelystä, sillä siinä budjettivallan käyttäjä ei saa tietoonsa kaikkia lukujen välisiä määrärahasiirtoja, jotka sille olisi esitettävä.

2.10 Vaikka kokonaismäärärahoja oli riittävästi kattamaan 310 miljoonan euron siirto rahoitusvaraukseen, kyseisten määrärahojen täsmällinen olemassaolo voitiin määrittellä vasta kun jäsenvaltiot olivat toimittaneet tarkat tiedot talousarvion toteutumisesta budjettikohdittain. Kyseisiä tietoja ei ollut käytettävissä kertomusta laadittaessa. Kun tarvittavien varojen saatavuus oli varmistettu EMOTR:n tukiosaston yksittäisten budjettikohtien osalta, komissio teki budjettivallan käyttäjälle ehdotuksen rahoitusvaraukseen siirtämisestä. Komissio noudatti tätä menettelyä, joka vastaa sen mielestä moitteettoman budjettihallinnon periaatteita ja jolla välteään muiden menettelyiden, kuten korjaavan ja täydentävän talousarvion tarpeeton käyttö, vaikka se johti siirtoehdotusta koskevan esityksen viivästymiseen.

2.11 Talousarvion kurinalaisuudesta annetussa asetuksessa ei edellytetä, että siirrot rahoitusvaraukseen on tehtävä yksinomaan ja kokonaisuudessaan niistä budjettikohdista, joiden menoihin vaikuttavat euron ja dollarin välisen pariteetin vaihtelut. Tähän liittyen mainitun asetuksen 11 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä säädetään seuraavaa: "Jos dollari on suhteessa euroon noussut talousarviossa käytettyyn pariarvoon verrattuna, tukiosastossa aikaansaadut säästöt siirretään rahoitusvaraukseen enintään 500 miljoonan euron määrään asti vuosina 2000 ja 2001 ja 250 miljoonan euron määrään asti vuonna 2002." Ainoastaan siinä tapauksessa, että dollarin kurssin laskusta euroon nähden aiheutuu lisäkustannuksia talousarvioon, siirrot tehdään niihin EMOTR:n tukiosastoa koskeviin budjettikohtiin, joihin dollarin kurssin lasku vaikuttaa (11 artiklan 1 kohdan kolmas virke).

Taulukko 2.2 — Määrärahasiirrot rahoitusvaraukseen

Talousarvion luku	Syntyneet säästöt	Tehdyt siirrot
B1-1 0 Peltokasvit	371	0
B1-1 1 Sokeri	48	48
B1-1 3 Puuvilla	44	0
B1-1 8 Muut kasvikunnan alat (riisi)	6	0
B1-3 0 Muut kuin liitteen I tuotteet	35	0
B1-3 2 Saaret ja syrjäiset alueet	7	0
B1-3 7 Edeltävien varainhoitovuosien tilien tarkastaminen ja hyväksyminen	0	262
<b>Yhteensä</b>	<b>510</b>	<b>310</b>

Lähde: Määrärahasiirto nro 79/2000.

(<sup>7</sup>) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohta 2.28.

### *Merkittävä määrä tuloja otettiin talousarvion meno-osaan*

2.12 Kokonaisvaltaisuuden periaatteen<sup>(8)</sup> mukaan tuloja ei voida kohdistaa tiettyihin menoeriin, ja tulot ja menot on otettava talousarvioon kokonaisuudessaan. EMOTR:n tukiosaston meno-osaan<sup>(9)</sup> sisältyy kuitenkin yhteensä 3 798,3 miljoonaa euroa (yli 9 prosenttia menoista) negatiivisia menoja (3 057,7 miljoonaa euroa varainhoitovuonna 1999 ja 2 498 miljoonaa euroa varainhoitovuonna 1998)<sup>(10)</sup>. Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi lausunnossaan nro 1/2001<sup>(11)</sup>, joka annettiin varainhoitoasetusta muuttavan asetusehdotuksen antamisen aikoihin, se katsoo, että negatiiviset menot olisi kirjattava yleiseen tulotaulukkoon.

2.13 Niiden budjettikohtien, joiden saldo on negatiivinen, arvo on yhteensä 1 899,4 miljoonaa euroa, vaikka talousarvio perustui ainoastaan 1 220 miljoonan euron ennakoituihin tuloihin (+ 55 prosenttia). Mainituista 1 899,4 miljoonasta eurosta 568 miljoonaa euroa (29,9 prosenttia) liittyy edeltävien varainhoitovuosien tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen, 510 miljoonaa euroa (26,9 prosenttia) ennakoiden supistamiseen sekä 161 miljoonaa euroa (8,5 prosenttia) maitokiintiöiden ylittämisen vuoksi maksettaviin lisämaksuihin<sup>(12)</sup>.

Komissio on korostanut aiemmissa kertomuksissa ja dollarin valuuttakurssivaihteluiden vaikutusta koskeissa siirtoehdotuksissa (esim. vuosikertomus ja siirtoehdotus 1998 — SEC (1998) 1893 lopullinen, 13.11.1998), että kunkin alan säästöt eivät välttämättä merkitse sitä, että vuoden lopussa on käytettävissä vastaava summa määrärahoja. Muut tekijät kuin dollarin valuuttakurssi vaikuttavat hyvin merkittävästi kunkin luvun lopullisiin vuosittaisiin määräraharapeisiin. Näitä tekijöitä ovat mm. viennin määrä, dollarimääräiset maailmanmarkkinahinnat tai maksujen vaihtelut. Komissio kiinnitti huomiota näihin tekijöihin vastauksessaan tilintarkastustuomioistiuimen vuosikertomuksen 1998 2.28 kohtaan (EYVL C 349, 3.12.1999, s. 53).

**2.12** Komissio katsoo, että negatiivisia menoja ei pitäisi ottaa yleiseen tulotaulukkoon. Nämä määrät, jotka ovat EMOTR:n jo rahoittamien määrien palautuksia, olisi komission mielestä katsottava sen sijaan EMOTR:n käyttöön sidotuiksi tuloiksi, kuten uudelleenlaaditussa varainhoitoasetuksessa ehdotetaan.

**2.13** Budjetoitujen negatiivisten menojen (1 220 milj.) ja tosiasiallisten negatiivisten menojen (1 899,4 milj.) välinen 680 miljoonan euron erotus johtuu pääasiassa julkisista interventiovarastoista myydyistä tavaroista saaduista odotettua suuremmista tuloista (+ 383 milj. euroa) sekä arvioita suuremmista ennakoiden vähennyksistä (+ 410 milj. euroa).

Näiden alamomenttien tuloja on vaikea ennustaa, koska ne riippuvat julkisista varastoista tapahtuvan myynnin osalta hyvin herkästi muuttuvista markkinaoloista sekä hinnoista, joihin vaikuttavat ennakoimattomat kriisit kuten BSE-kriisi sekä suu- ja sorkkatautiepidemia. Ennakoita vähennetään erityisesti sen vuoksi, että jäsenvaltiot eivät ole noudattaneet lainsäädäntöä (maksumääräaikaisten laiminlyönti, tarkastusten tekemättä jättäminen) tai toimijoiden virheistä (petokset, sääntöjenvastaisuudet, maidon lisämaksut). Määrät peritään takaisin jäsenvaltioiden ilmoittamien menojen perusteella, ja ne sisällytetään yhteisön talousarvioon.

<sup>(8)</sup> Ks. varainhoitoasetuksen 4 ja 27 artikla.

<sup>(9)</sup> Negatiivisia menoja sisältyy 27:ään talousarvion alamomenttiin (lähes 14 prosenttiin alamomenteista).

<sup>(10)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 2.10 ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohta 2.11.

<sup>(11)</sup> Lausunto nro 1/2001, EYVL C 55, 21.2.2001.

<sup>(12)</sup> Tähän 161 miljoonan euron summaan eivät sisälly Italian lisämaksut varainhoitovuodelta 2000 (245,9 miljoonaa euroa), sillä niiden vuoksi supistettiin ennakoita (ks. kohdat 2.17 ja 2.19).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.14 Tuloja saatiin myös maataloustuotteiden varastojen myynnin yhteydessä realisoituneista voitoista, jotka johtuivat etenkin liian suurina tehdyistä arvonalennuksista (alennukset vastaavat ostohinnan ja arvioitun myyntihinnan erotusta). Tuloja oli yhteensä 588 miljoonaa euroa <sup>(13)</sup>.

2.15 Mainituista 1 899,4 miljoonasta eurosta lähes 72 miljoonaa euroa liittyy 21 budjettikohtaan, joiden osalta oli ennakoitu saatavan kaikkiaan ainoastaan 50 miljoonan euron tulot.

2.16 Tulojen yleinen aliarviointi ilmeni komission kannalta siten, että sen käytettävissä oli arvioitua enemmän määrärahoja, mikä lisäsi budjettihallinnon joustavuutta.

### Ennakoita supistettiin jälleen merkittävästi

2.17 Varainhoitovuodelle 2000 oli (varainhoitovuoden 1999 lailla) tunnusomaista eri jäsenvaltioiden ennakoitujen merkittävä supistaminen toisaalta siksi, että yhden netyn järjestelmän soveltamisessa ja tarkastusten toimittamisessa ilmeni heikkouksia (Kreikka 75,2 miljoonaa euroa), ja toisaalta siksi, että maitokiintiöiden ylittämistä johtuvia lisämaksuja ei ollut maksettu (Kreikka 7,5 miljoonaa euroa, Espanja 6,2 miljoonaa euroa, Italia 380,6 miljoonaa euroa ja Portugali 20,6 miljoonaa euroa).

2.14 Kuten 2.13 kohdassa todetaan, interventiotuotteiden myynnistä saatuihin tuloihin vaikuttavat monet tekijät, joista arvonalennus on vain yksi. Asetuksen (ETY) N:o 1883/78 mukaisesti varastojen arvoa alennetaan varainhoitovuoden lopussa ennakoitujen myyntihintojen tasolle, jotta mahdolliset tappiot eivät siirtyisi seuraaviin varainhoituvuosiin. Budjetoitua suuremmat voitot myöhemmästä myynnistä voivat johtua ennakoitua pienemmistä interventio-ostoista, korkeammista myyntihinnoista tai suuremmista myyntimääristä, jotka ovat kaikki seurausta markkinoiden kehityksestä.

2.15 Ne 21 alamomenttia, joihin tilintarkastustuomioistuin viittaa, koskevat petoksista ja sääntöjenvastaisuuksista johtuvia takaisinperimisiä, joita on myös hyvin vaikeaa ennakoida. Olisi harkitsematonta yliarvioida tällaisia tuloja ilman tiettyä vähimmäismäärää todistusasiakirjoja.

2.16 Komission toimintatapana on arvioida harkiten ja tiukasti kaikki määrärahatarpeet. Tilintarkastustuomioistuin viittaa tulojen aliarvioimiseen. Tämä koskee pääasiassa julkisista varastoista tapahtuvan myynnin alamomentteja. Tähän myyntiin vaikuttavat suuresti talousarviota laadittaessa vaikeasti ennakoitavissa olevat markkinaolot sekä ennakoitujen vähennykset, joita on mahdotonta ennustaa.

<sup>(13)</sup>

Varainhoitovuosi 2000

(milj. EUR)

	Toteutuneet tulot	Käytettävissä olleet määrät
Rasvaton maitojauhe	-291	-63
Naudanliha	-95	-130
Voi ja kerma	-47	-12
Oliiviöljy	-16	-18
Riisi	-9	-6
Vilja	-130	25
	-588	-204

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.18 Italian tapauksessa 380,6 miljoonaa euroa liittyy markkinointivuoteen 1999–2000 (245,9 miljoonaa euroa) ja markkinointivuoteen 1998–1999 (134,7 miljoonaa euroa). Markkinointivuoden 1999–2000 ennakoiden supistaminen johtuu virheellisten tietojen toimittamisesta. Komissio joutui tässä tilanteessa kirjaamaan summan ennakoiden supistamista koskevaan budjettikohtaan lisämaksuja koskevan budjettikohdan sijaan, mikä on vastoin määrärahojen määriteltävyyperiaatetta ja vähentää tilien avoimuutta. Yhteensä 134,7 miljoonan euron ennakoiden supistaminen (joka johtui varainhoitovuotta 1999 koskevien tietojen myöhäisestä toimittamisesta) kirjattiin varainhoitovuoden 2000 tileihin, mikä on vastoin vuotuisuuden periaatetta <sup>(14)</sup>.

2.19 Merkittävät ennakoiden supistamiset (509 miljoonaa euroa, kun määrä vuonna 1999 oli 464 miljoonaa euroa) osoittavat, että kyseisten jäsenvaltioiden järjestelmissä on yhä puutteita.

#### *Budjettihallintoa luonnehtivat liian useat määrärahasiirrot*

2.20 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti <sup>(15)</sup> varainhoitovuoden budjettihallintoa koskevat tiedot, jotka komissio oli esittänyt varainhoitovuoden 2000 tulostiliiä koskevassa niteessä I.

## KOMISSION VASTAUS

**2.18** Markkinointivuotta 1999/2000 koskeva 245,9 miljoonan euron vähennys Italian osalta johtui siitä, että vastoin lainsäädäntöä, jonka mukaan kyseessä olevan markkinointivuoden maksut oli suoritettava 1. syyskuuta mennessä, Italia ei kerännyt tai maksanut EMOTR:lle kokonaisuudessaan kyseisen markkinointivuoden maidon lisämaksuja.

*Tapauksissa, joissa lainsäädäntöä ei ole noudatettu, komissio perii maksettaviksi kuuluvat määrät vähentämällä ennakointia, mille on varattu erityinen alamomentti (B1-3 7 0 1). Komissiolla ei ole sellaisessa tilanteessa muuta vaihtoehtoa, kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa.*

Jäsenvaltion vastaus tarkistettuun kyselyyn varainhoitovuoden 1999 lopussa aiheutti vielä 134,7 miljoonan euron lisävähennyksen markkinointivuoden 1998/1999 osalta. Tietojen toimittaminen myöhässä aiheutti sen, että määrää ei voitu periä varainhoitovuonna 1999. Jotta tämä ongelma ei olisi toistunut varainhoitovuodelta 1999–2000 toimitettujen tietojen osalta, komissio teki edellä mainitun 245,9 miljoonan euron vähennyksen aiempien vuosien tietoihin perustuvan ekstrapoloinnin eikä pelkästään jäsenvaltion alun perin toimittaman kyselyn tietojen perusteella.

**2.19** Suurin osa 509 miljoonan euron vähennyksistä koskee maidon lisämaksun maksamatta jättämistä (414,8 milj. euroa). Tämä koskee vain neljää jäsenvaltiota.

<sup>(14)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 2.15.

<sup>(15)</sup> Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tiedot, jotka komissio esittää tulostilin niteessä I. Kyseisen niteen tarkoituksena on luoda katsaus vuoden budjettihallintoon ja erityisesti esittää syyt alkuperäisessä hyväksytyssä talousarviossa esitettyjen määrien ja käytettävissä olleiden lopullisten määrärahojen välisiin sekä käytettävissä olleiden lopullisten määrärahojen ja käytettyjen määrärahojen välisiin eroihin. Tarkastuksessa ei ollut tavoitteena varmistua tietojen luotettavuudesta vaan pikemminkin havaita toisaalta sellaiset mahdolliset merkittävät erot, joihin ei ole annettu selitystä, ja toisaalta mahdolliset selitykset, jotka saattaisivat olla harhaanjohtavia.

2.21 Niteestä I ei saada täydellistä ja täsmällistä kuvaa varainhoitovuoden talousarvion toteuttamisesta. Siinä

- a) ei selitetä siirtojen syitä
- b) ei mainita korjaavaa ja täydentävää talousarviota
- c) ei oikeastaan lainkaan selitetä talousarvion toteuttamisen ja lopullisen talousarvion välisiä eroja
- d) esitetään luvut epä johdonmukaisesti (miljoonaluvut on toisinaan pyöristetty ja toisinaan ei, talousarvion toteuttamisen ja lopullisen talousarvion väliset erot mainitaan toisinaan ja toisinaan ei) ja joskus jopa virheellisesti <sup>(16)</sup>
- e) ainoastaan maaseudun kehittämistä koskeva luku on esitetty komission tilinpitäjän ohjeiden mukaisesti.

2.22 Myöskään niteestä II ei saada kovin täsmällistä kuvaa talousarvion toteuttamisesta. Alamomentteihin B1-4 0 8 0 (tärkeimmät maataloutta koskevat toimenpiteet) ja B1-4 0 8 1 (muut toimenpiteet) asianmukaisesti kirjatut menot yhdistettiin momentin B1-4 0 8 (maaseudun sopeuttamisen ja kehittämisen edistäminen) alle, jolloin menoja ei pystytty erottelemaan siten, kuin korjaavassa ja täydentävässä talousarviossa nro 1 oli päätetty.

2.23 Varainhoitovuoden aikana 218 budjettikohdasta 175:n osalta tehtiin määrärahasiirtoja. Määrärahoja koskevien muutosten eli siirtojen kokonaissumma oli 8 189 miljoonaa euroa (19,7 prosenttia lopullisista määrärahoista), mikä on huomattavasti enemmän kuin edeltävinä varainhoituvuosina (10,2 prosenttia vuonna 1999

**2.23** *Normaalisti tällaisena vuonna, jona talousarvion toteutuminen on erityisen tiukkaa ja 98,7 prosenttia määrärahoista käytetään, olisi odotettavissa useita määrärahasiirtoja. Tämä ilmenee myös siitä, että tarvittavat siirrot, maaseudun kehittämisen siirrot mukaan lukien, nousivat viimeisen kuukausi-ilmoituksen jälkeen 4 437,06 miljoonaan euroon.*

<sup>(16)</sup> Luvussa "tilien tarkastaminen ja hyväksyminen" mainitaan menot vaikka kyse on tuloista ja momentissa "naudanlihan varastointina toteutettavat interventiot" mainitaan menojen vähentyminen, vaikka kyseessä ovat tulot. Luvussa "muut toimenpiteet" alkuperäisen talousarvion määrä on virheellinen. Luvussa "elintarvikeapu" menojen määrä on virheellinen. Vuoden 2000 määrärahojen ja menojen kehitystä koskevassa taulukossa jotkin yhteenlasketut summat ovat virheellisiä.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

ja 5,2 prosenttia vuonna 1998) <sup>(17)</sup>. Komissio perustelee siirtojen suuren taloudellisen merkityksen osittain sillä, että määrärahat oli alun perin kohdennettu virheellisesti maatalouden kehittämistä koskevassa luvussa.

2.24 Siirtojen määrään vaikuttaa kuitenkin meno-  
nusteiden ja menojen seurannan vaihteleva laatu jäsen-  
valtioissa. Jotkin siirroista tehtiin, jotta voitaisiin kattaa  
maksuviipeistä tai ohjelmien toteuttamisen viipeistä joh-  
tuvat lisämenot. Näin ollen alamomenttiin B1-1 2 2 0  
(oliiviöljyn kulutustuki) osoitettiin viisi kertaa lisämää-  
rärahoja yhteensä 19,6 miljoonan euron arvosta mark-  
kinointivuoteen 1997–1998 liittyvien menojen katta-  
miseksi ja alamomenttiin B1-1 0 6 2 (maan  
viljelykäytöstä poistaminen viisivuotiskaudeksi) osoitet-  
tiin kuusi kertaa lisämäärärahoja yhteensä 10,6 miljoon-  
nan euron arvosta kauteen 1988–1992 liittyvien meno-  
jen kattamiseksi. Komission olisi vaadittava jäsenvaltioita  
toimittamaan luotettavampia maksuennusteita, jotta  
määrärahoja ei tarvitsisi jatkuvasti mukauttaa.

2.25 Siirrot, joilla ei näytä olevan selkeitä loogisia  
perusteita ja jollaisista mainittiin jo vuosikertomuk-  
sessa varainhoitovuodelta 1999 <sup>(18)</sup>, lisääntyivät vuonna  
2000. Varojen siirtämistä 32 budjettikohdasta (yhteensä  
226,8 miljoonan euron arvosta <sup>(19)</sup> verrattuna 41,6 mil-  
joonaan euroon vuonna 1999 <sup>(18)</sup>) oli kompensoitava  
osoittamalla niihin myöhemmin uusia varoja tai päin-  
vastoin.

Kuten tilintarkastustuomioistuin mainitsee, vuosi 2000 oli  
lisäksi ensimmäinen vuosi, jona maaseudun kehittämisohjel-  
mista tehtiin menoilmoitus, ja siirrot pelkästään tämän luvun  
18 alamomentissa olivat 3 878 miljoonaa euroa.

2.24 Kuten vuoden 1999 vuosikertomuksessa mainittiin,  
komissio on jo toteuttanut toimenpiteitä säätämällä asetuk-  
sessa (EY) N:o 1750/1999 oikaisuista, jotka tehdään tosi-  
asiallisten menojen poiketessa suuresti ennusteista.

Alamomentit B01-1062 ja B01-1220 koskevat kahta toi-  
menpidettä, jotka päättyivät ennen varainhoitovuotta 2000  
ja joille ei sen vuoksi ollut varattu vuoden 2000 talousarvi-  
ossa määrärahoja. Jäsenvaltiot toteuttivatkin maksuja odotet-  
tua hitaammin, ja joitakin määrärahasiirtoja oli tehtävä  
ilmoitettujen menojen kirjaamiseksi talousarvioon. Koska  
mukana oli vanhoja toimenpiteitä, katsottiin parhaaksi pyy-  
tää määrärahasiirtoja vain tosiasiallisesti toteutuneiden meno-  
jen kattamiseksi sen sijaan, että pyynnöt olisivat perustuneet  
jäsenvaltioiden ennusteisiin.

2.25 Jotta menot voitaisiin kirjata talousarvioon kuukau-  
sittain sen sijaan, että kirjaamista lykättäisiin, joskus on tar-  
peen tehdä määrärahasiirtoja ja palauttaa tilanne ennalleen  
jälkikäteen. Tällaiset siirrot voivat olla tarpeen budjettikoh-  
dan luonteesta riippuen. Siitä on esimerkkinä julkisen varas-  
toinnin muita kustannuksia koskeva budjettikohta, jossa voi  
jonain tiettyinä aikoina syntyä tappioita, jotka myöhemmin  
markkinoiden kehittyessä muuttuvatkin voitoiksi (ks. 2.26  
kohta). Siirrot voivat olla tarpeen myös jäsenvaltioiden kir-  
janpitoon tekemien mukautusten vuoksi. Esimerkiksi alamom-  
mentissa B01-1051, johon siirrettiin lisämäärärahoja vuo-  
den kuluessa, oli liikaa määrärahoja varainhoitovuoden  
lopussa, koska eräs jäsenvaltio siirsi 19,4 miljoonaa euroa  
menoja tästä alamomentista muihin alamomentteihin vii-  
meisessä kuukausi-ilmoituksessa.

<sup>(17)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 2.6,  
ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohta 2.4.

<sup>(18)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 2.21.

<sup>(19)</sup> Seuraavista alamomenteista joko siirrettiin varoja tai nii-  
hin osoitettiin lisämäärärahoja, mitä kompensoitiin myö-  
hemmin päinvastaisella muutoksella: B1-1 0 0 0, 1 0 0 1,  
1 0 1 3, 1 0 1 4, 1 0 4 0, 1 0 4 1, 1 0 4 3, 1 0 5 0, 1 0 5 1,  
1 0 5 2, 1 0 5 4, 1 0 5 5, 1 0 6 0, 1 2 3 0, 1 5 0 2, 1 5 1 5,  
1 6 1 1, 1 6 2 2, 1 6 2 3, 1 7 1 0, 1 7 5 0, 1 8 0 0, 1 8 5 1,  
1 8 5 4, 2 0 2 4, 2 0 3 4, 2 1 2 5, 2 1 2 9, 3 0 1 2, 3 0 1 3,  
3 0 1 9 ja 3 9 9 0.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.26 Myös eräät muut määrärahoja koskevat muutokset osoittavat, että määrärahoja oli seurattu puutteellisesti. Alkuperäisessä talousarviossa oli osoitettu 25 miljoonaa euroa budjettikohtaan "muut viljan julkiseen varastointiin liittyvät kulut", jonka jälkeen siihen osoitettiin ensiksi 13 miljoonaa euroa lisämäärärahoja ja siitä siirrettiin kuuden siirron yhteydessä yhteensä 166,1 miljoonaa euroa niin, että lopulliset (negatiiviset) määrärahat olivat -128,1 miljoonaa euroa. Komission olisi pyrittävä hallinnoimaan siirtoja tiukemmin.

**2.26** On hyvin vaikeaa ennustaa niiden budjettikohtien lopputulosta, jotka koskevat interventiotavaroiden myynnistä syntyviä voittoja tai tappioita ja joista yhteen tilintarkastustuomioistuimien viittaa, koska ne riippuvat herkästi muuttuvista markkinaoloista ja hintojen vaihteluista. Kyseisen budjettikohtan tosiasialliset menot olivat 31. tammikuuta 2000 41 miljoonaa euroa, mikä edellytti alkuperäiseen talousarvion verrattuna 16 miljoonan euron lisämäärärahoja menojen kirjaamiseksi talousarvioon. Kun otetaan kuitenkin huomioon jäsenvaltioiden 3,5 miljoonan euron voittoennuste, lisämäärärahoja pyydettiin vain 13 miljoonaa euroa.

Markkinaolojen parantuminen jälkeensä ja myynnin kasvu aiheuttivat odotettua suuremmat tulot (ks. huomautukset 2.14 kohdassa).

*AGREX-tietojärjestelmää muutetaan*

2.27 Vuosikertomuksissaan varainhoitovuosilta 1997, 1998 ja 1999 <sup>(20)</sup> tilintarkastustuomioistuin on arvostellut sitä, että maatalousmenojen hallinnoinnin tietojärjestelmän (AGREX) korvaamisessa ei ole edistytty. Komissio aloitti vuonna 2000 uuden järjestelmän käyttöönoton, ja sen on tarkoitus olla toiminnassa vuonna 2002.

*Päätelmät*

2.28 Alaluokan B1 menot olivat 40 437 miljoonaa euroa eli 98,7 prosenttia lopullisista määrärahoista (ks. kohta 2.7). Varainhoitovuoden 2000 budjettihallintoa luonnehtivat jälleen suuret määrärahasiirrot, joiden arvo oli 8 189 miljoonaa euroa (yli 19 prosenttia alkuperäisistä määrärahoista) (ks. kohta 2.23), sekä tulojen tai merkittävien negatiivisten menojen ottaminen mukaan talousarvioon (3 798 miljoonaa euroa eli yli 9 prosenttia menoista) (ks. kohta 2.12). Siirrot ja negatiivisten menojen määrä kasvoivat huomattavasti verrattuna varainhoitovuoteen 1999 niin, että siirtojen määrä kaksinkertaistui ja negatiivisten menojen määrä lisääntyi neljänneksen. Merkittävät siirrot mahdollistivat korkean käyttöasteen useimmissa budjettikohtissa. Siirrot kuvastavat kuitenkin tuloja (ks. kohdat 2.12–2.16) ja menoja (ks. kohdat 2.23–2.26) koskevien ennakoarvioiden

**2.28** Siirtojen lisääntyminen johtui useista tekijöistä, mm. maaseudun kehittämismenojen mukanaolosta ensimmäistä kertaa (ks. 2.23 kohta) ja julkisessa varastossa olevien tuotteiden muuttuneista markkinoista (ks. 2.25 kohta), ja oli tarpeen varmistaa talousarvion korkea toteutumistaso (98,7 %). Tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä saadut suuret tulot, ennakoitujen vähennykset ja myynti julkisista varastoista lisäsivät negatiivisia menoja.

Viljan, rasvattoman maitojauheen ja voin erityisen hyvät markkinaolot vaikuttivat myös näiden tuotteiden tulo- ja menoarvioiden vaihteluun.

Komissio on tietoinen tarpeesta parantaa ennusteiden laatua, ja se on jo säätänyt oikaisuista maaseudun kehittämisen

<sup>(20)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1997, kohdat 2.24–2.25, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohdat 2.33–2.34, sekä vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 2.23.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

vaihtelevaa laatua. Komission olisi pyrittävä parantamaan näiden ennakoarvioiden laatua (yhdessä jäsenvaltioiden kanssa) ja tarkistettava joitakin budjettihallinnon menettelyjä (ks. kohdat 2.23–2.26). Negatiivisiin menoihin (ks. kohdat 2.12–2.16) liittyvää käytäntöä olisi tarkistettava (erityisesti käynnissä olevan varainhoitoasetuksen uudistamisen yhteydessä), kuten tilintarkastustuomioistuin on suosittanut lausunnossaan nro 1/2001.

## TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ARVIOINTI

*Toimien edustavan otoksen tarkastelu*

2.29 Talousarvion alaluokkaan B1 kuuluviin varainhoitovuoden 2000 määrärahoihin liittyvistä maksuista (40 437 miljoonaa euroa, ks. **taulukko 2.1**) poimittiin tarkastuslausumaa varten otos tilien luotettavuuden ja tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastamiseksi. Jokainen poimittu toimi tarkastettiin <sup>(21)</sup> maksajaviraston, toimivaltaisen paikallisen viranomaisen ja lopullisen edunsaajan tasolla.

2.30 Tilien luotettavuutta koskevat havainnot on koottu yhdeksänteen lukuun (kohdat 9.8–9.24). Tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevat havainnot on esitetty ja kuvailtu jäljempänä.

**Sisältövirheet**

2.31 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti maatalouden eri menoluokat (kyseisistä menoista 66 prosenttia kuuluu yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän piiriin). Tarkastus kattoi toimien kaikki eri vaiheet: maksun suorittamisen komissiossa, jäsenvaltioiden maksajavirastot ja lopulliset edunsaajat (useimmiten viljelijöitä). Sisältövirheet ovat virheitä, jotka vaikuttavat poimitun toimen arvoon. Valvonnan yhteydessä ei havaittu, että aikaisemmin todettu tilanne olisi parantunut.

## KOMISSION VASTAUS

*alalla, jossa tosiasialliset menot poikkeavat huomattavasti jäsenvaltioiden ennusteista.*

*Negatiivisten menojen osalta komissio vahvistaa uudelleenlaaditussa varainhoitoasetuksessa tehdyn ehdotuksensa siitä, että kyseiset määrät katsottaisiin vastaaisuudessa käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi (ks. 2.12 kohta).*

**2.31** *Komissio ei ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistimen kanssa joistakin merkittäviksi katsotuista virhetyypeistä, koska komissio katsoo, että yhteisön lainsäädäntöä on noudatettu. Komission mielestä nämä tapaukset eivät ole luonteeltaan sääntöjenvastaisia.*

*Komissio pyytää lisäksi useiden muiden tapausten osalta tietoja jäsenvaltioilta varmistaakseen, ovatko kyseiset tapaukset sääntöjenvastaisia.*

<sup>(21)</sup> Näin pyrittiin varmistamaan toimien todellinen tilanne ja se, että ne vastasivat tukikelpoisuutta koskevia edellytyksiä ja muita säännöksissä esitettyjä vaatimuksia, sekä se, että tuen määrä oli oikea ja se on viety kirjanpitoon oikein.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

Eräiden toisten tilintarkastustuomioistuimen merkittäviksi katsomien virhetyyppien osalta on kyse usein määrältään vähäisistä virheistä, vaikka tilintarkastustuomioistuin pitää joitakin kyseessä olevista toimista täysin virheellisinä. Ilmeisistä kustannustehokkuussyistä nämä vähäiset määrät eivät aiheuta jatkotoimenpiteitä. Jotkut virheistä ovat komission yksiköiden tiedossa, ja tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä tehdään varainhoitoa koskevia oikaisuja.

Komissio ei ole tilintarkastustuomioistuimen kanssa täysin samaa mieltä kyseisistä virheistä.

Komissio korostaa kuitenkin, että se ottaa asianmukaisella tavalla huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautukset ja tekee tarvittaessa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenetelmien edellyttämät oikaisut, jos se saa kyseessä olevilta jäsenvaltioilta asianmukaiset tiedot.

**Virheet lopullisen edunsaajan tasolla**

2.32 Suurin osa yhteisiä markkinajärjestelyitä koskevien toimenpiteiden (90 prosenttia menoista) virheistä on tapahtunut lopullisten edunsaajien tasolla ja koskee pääasiassa pinta-alan ilmoittamista kasvituotteiden yhteydessä — usein vain hieman — liian suurena (noin joka toinen virhe) tai karjan pääluvun ilmoittamista hieman liian suurena eläinlääkintötoimenpiteiden yhteydessä (noin yksi virhe viidestä).

2.33 Pinta-alojen ilmoittaminen liian suurena koskee monia jäsenvaltioita (Espanjaa, Italiaa, Ranskaa, Ruotsia, Saksaa, Tanskaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa). Sitä vastoin eläinten määrän ilmoittaminen liian suurena koskee pääasiassa kahta jäsenvaltiota (Italiaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa).

2.34 Muita virheitä aiheutuu asetusten heikosta soveltamisesta. Esimerkiksi tukea saaneen tuotteen lopullista käyttötarkoitusta ei ole noudatettu (leivontavoi Espanjassa) tai varastossa olleen tavaran viemistä toissijaisiin varastoihin pidetään ulkoisena toimituksena (kuivarehulle myönnetty tuki Ranskassa).

2.35 Maaseudun kehittämisen (10 prosenttia menoista) osalta suurin osa virheistä on tapahtunut lopullisten edunsaajien tasolla. Kaikki nämä virheet koskevat maatalouden ympäristötoimenpiteitä, ja ne johtuvat joko pinta-alan ilmoittamisesta liian suurena tai säännösten noudattamatta jättämisestä.

**2.32** Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että kyseiset määrät ovat vähäisiä. Näin on jopa niissä tapauksissa, joille tilintarkastustuomioistuin on antanut suuren virheprosentin.

**2.33** Kyseessä olevat viljelyalojen ja eläinten lukumäärän liian suuret ilmoitukset ovat absoluuttiselta arvoltaan vähäisiä.

**2.34** Leivontavoita koskeva tapaus Espanjassa tutkitaan sen toteamiseksi, liittyykö siihen jokin systemaattinen virhe, ja tapaus käsitellään tarvittaessa tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

Ranskan kuivarehutapauksen osalta komissio on eri mieltä tilintarkastustuomioistuimen tekemästä lainsäädännön oikeudellisesta tulkinnasta ja katsoo, ettei kyse ole virheistä.

**2.35** Maaseudun kehittämisen osalta tietty määrä tapauksia on edelleen tarkasteltavana, koska niistä odotetaan jäsenvaltioiden vastausta.

**Systemaattiset hallintovirheet**

2.36 Tarkastuksissa saatiin todisteita siitä, että jotkin havaituista virheistä ovat systemaattisia. Ne vaikuttavat kaikkiin tietyn tyyppiisiin välittäjäorganisaation hallinnoimiin toimiin. Tärkein havaittu systemaattisen virheen laji koskee maksetuista tuista aiheettomasti perittyjä maksuja.

2.37 Kreikka on edelleen pidättänyt <sup>(22)</sup> ELGA:n (maatalouden pakollinen vakuutusrahasto) hyväksi 3 prosentin maksun sitrushedelmien, puuvillan <sup>(23)</sup>, oliiviöljyn ja tupakan osalta maksettavista tuista. Maksun määrä oli yhteensä lähes 64 miljoonaa euroa. Oliiviöljyn osalta pidätetään lisäksi toinen maksu — kansallisen tuottajajärjestön hyväksi — ja sen määrä on 1 prosentti maksetusta tuesta (noin 8 miljoonaa euroa).

2.38 Italiassa kolme kansallista tuottajajärjestöä <sup>(24)</sup> pidättää paikallisten tuottajajärjestöjen lukuun maksun jäsenilleen suoritetuista määristä. Jo pelkästään yksi kolmesta tuottajajärjestöstä on perinyt maksuja lähes 4 miljoonaa euroa.

2.39 Lisäksi Ruotsissa tuottajat joutuivat ennen tukihakemusten esittämistä maksamaan topografisten selvitysten laatimisesta aiheutuneet kustannukset, kuten edellisenäkin vuonna <sup>(25)</sup>. Tämän käytännön myötä, joka vastaa tuesta tehtyä pidätystä, jäsenvaltio sai noin 3,6 miljoonaa euroa. On kuitenkin syytä panna merkille, että tämä käytäntö on lakkautettu markkinointivuodesta 2000 alkaen.

2.40 Näiden kansallisella tasolla suoritettujen maksujen lisäksi tuottajien osuuskunnat tai tuottajajärjestöt ovat perineet paikallisella tasolla muita maksuja. Maksut koskevat seuraavia tuotteita:

- peltokasvit (2 prosenttia Kreikassa)
- oliiviöljy (1 prosentti + kiinteä maksu Kreikassa)
- hedelmät ja vihannekset (1 prosentti Kreikassa) ja kiinteämääräinen hehtaarikohtainen maksu (Espanjassa)
- tupakka (3,5 prosenttia Saksassa ja 2,63 prosenttia Kreikassa).

<sup>(22)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 2.29.

<sup>(23)</sup> Puuvillasta maksettavan tuen osalta kehräämöt perivät maksun, jonka ne suorittivat ELGA:lle.

<sup>(24)</sup> CNO, Unasco ja Unaprol.

<sup>(25)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 2.30.

**2.36** Kyseiset aiheettomasti perittyjä maksuja koskevat virheet, jotka ovat jo komission tiedossa ja jotka johtuvat jäsenvaltioiden käytännöistä, on jo ilmoitettu jäsenvaltioille tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn mukaisesti.

**2.37** Komissio on tietoinen Kreikan tapauksesta, ja sen käsittely on jo käynnissä.

**2.38** Komissio on tietoinen Italian tapauksesta, ja sen käsittely on jo käynnissä.

**2.39** Ruotsin tapauksessa on korostettava, että peltokasveja koskevien topografisten selvitysten laatimisesta aiheutuneiden kustannusten vähennykset ovat lainsäädännön mukaan aina olleet kiellettyjä. Ruotsin viranomaiset ovat luopuneet tästä käytännöstä. Komissio tekee asianmukaisen varainhoitoa koskevan oikaisun.

**2.40** Kreikan osalta on jo tehty oikaisu varainhoitovuodesta 1994 alkaen tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä. Hedelmien ja vihanneksen osalta komissio katsoo, että lainsäädännön mukaan kyseiset vähennykset eivät ole kiellettyjä. Saksan ja Espanjan tapauksia käsitellään edelleen.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.41 Nämä käytännöt eivät sovi yhteen yhteisön asetusten kanssa, joissa säädetään, että tuki — erikseen säädettyjä pidätyksiä lukuun ottamatta — on maksettava täysimääräisenä edunsaajalle. Käytännöt eivät myöskään ole kaikkien unionin viljelijöiden tasavertaista kohtelua koskevan yleisperiaatteen mukaisia.

**Muut hallintovirheet**

2.42 Muiden paikallishallinnon tasolla eli tukien hallinnoinnissa tietyllä alueella tapahtuneiden sisältövirheiden osuus on suunnilleen yksi sisältövirhe kymmenestä. Esimerkiksi korvaavaa tukea on myönnetty suuremmalle määrälle tuotetta kuin asetuksessa sallitaan (sitruhedelmien markkinoilta poistaminen Kreikassa).

2.43 Keskushallinnon tasolla eli tukien hallinnoinnissa koko jäsenvaltion alueella tapahtuneiden sisältövirheiden osuus on suunnilleen yksi sisältövirhe neljästä. Esimerkiksi Espanjan viranomaiset ovat jättäneet perimättä maksetuista ennakoista säädetyn vähennyksen. Vähennys siirrettiin suoritettavaksi loppusummasta ja näin ollen toiselle varainhoitovuodelle (syötäviksi tarkoitettujen oliivien tuotantotuki) <sup>(26)</sup>. Samoin Ranska ei ole vielä soveltanut huolitsijaa koskevia jakelun viivästyttämisestä säädettyjä rangaistuksia (elintarviketuki Venäjälle marraskuussa 1999).

2.44 Muita virheitä aiheutuu laskuvirheistä (virheellisen muuntokurssin käyttö eläinpalkkioiden osalta Yhdistyneessä kuningaskunnassa) tai virheellisistä asetusten tulkinnoista (banaanista maksettavaa tukea ei vähennetty Ranskassa sellaisten määrien osalta, joita ei pidetty kaupan) <sup>(27)</sup>.

**Muodolliset virheet**

2.45 Muodollisilla virheillä ei ole vaikutusta tarkasteltujen toimien arvoon. Kyse on säännösten noudattamatta jättämisestä ilman, että tästä aiheutuu välittömiä seurauksia toimen arvoon. Lainsäädännön rikkomisella, varsinkin jos se koskee valvontasäännöksiä, saattaa

**2.41** Poiketen komission huomautuksista edeltävissä kohdissa kyseessä olevaa lainsäädännön laiminlyöntiä seurataan tiiviisti ja säännöllisesti.

**2.42** Sitruhedelmien markkinoilta poistamisen osalta Kreikassa komissio katsoo, että kyseinen käytäntö ei ole lainsäädännön mukaan kiellettyä.

**2.43** Espanjan tapauksessa vähennyistä on sovellettu jäljellä olevaan määrään.

Ranskan tapauksessa komissio käsittelee asiaankuuluvalla tavalla.

**2.44** Yhdistyneen kuningaskunnan virheellistä valuuttakurssia tutkitaan jäsenvaltion vastauksen perusteella. Tämä tapaus, kuten sekin, jossa banaaneista maksettavaa tukea ei vähennetty Ranskassa sellaisten määrien osalta, joita ei pidetty kaupan, käsitellään tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

**2.45** Jos muodollinen virhe vaikuttaa tarkastuksia koskevaan säännökseen, komissio soveltaa tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä tehtäviä kiinteämääräisiä oikaisuja koskevia ohjeita.

<sup>(26)</sup> Kansallista soveltamista koskevaa kiertokirjettä on myöhemmin muutettu ja siinä säädetään pidätyksen suorittamisesta ennakkomaksusta.

<sup>(27)</sup> Tukea saa myöntää vain tosiasiallisesti kaupan pidetyille hedelmille.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

kuitenkin olla merkittäviä seurauksia, sillä se voi jopa johtaa siihen, että tiettyjen toimien laillisuutta ja säännönmukaisuutta on mahdotonta varmistaa.

2.46 Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden esiintymistiheys (vaikka huomioon ei otettaisi tapauksia, joissa yhteen toimeen vaikuttaa useita virheitä) on edelleen korkea, ja virheistä suurin osa on tapahtunut keskus- tai paikallishallinnon tasolla jäsenvaltioissa.

## Komission toteuttamat valvontamenettelyt

2.47 Analysoitaessa kuukausittaisia maksumääräyksiä havaittiin komission maksujen hallinnoinnin osalta, että kahdeksana kuukautena kahdestatoista (mikä vastaa yhteensä 33 286:ta miljoonaa euroa eli 82,4:ää prosenttia maksuista) maksumääräykset oli hyväksytty säädettyjen määräaikojen päätyttyä. Äärimmäinen esimerkki on joulukuussa 1999 tehty sitoumus (6 924 miljoonaa euroa), joka kirjattiin 30. toukokuuta 2000, vaikka säännöksissä vahvistettu määräaika päättyi 20. maaliskuuta. Samankaltainen havainto tehtiin vuosilta 1998 ja 1999 <sup>(28)</sup>.

## Jäsenvaltioiden toteuttamat valvontamenettelyt

2.48 Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli vuosina 1999 ja 2000 sitä, missä määrin komissio ja kuusi jäsenvaltiota (Espanja, Irlanti, Portugali, Ranska, Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta) olivat panneet yhdennehtyn hallinto- ja valvontajärjestelmän täytäntöön vuonna 1998. Erityistä huomiota kiinnitettiin pinta-alatukijärjestelmään ja nautaeläinpalkkioihin. Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksista laadittiin erityiskertomus <sup>(29)</sup>. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin yhä puutteita niissä jäsenvaltioissa, joissa tarkastuksia tehtiin, vaikka lopullinen määräaika yhdennehtyn hallinto- ja valvontajärjestelmän täysipainoiselle toteuttamiselle oli 1. tammikuuta 1997. Puutteet koskivat pääasiassa pinta-alojen ja eläinten riittämättömiä ristiintarkastuksia, tietokantojen vaillinaisuutta ja ajantasaisuutta ja paikalla toimitettavien tarkastusten huonoa laatua. Lisäksi käytännöt vaihtelivat jäsenvaltioissa, vaikka komissio antoi monimutkaisista asetuksista useita tulkintoja ja suosituksia. Komission on jatkettava pyrkimyksiään parantaa jäsenvaltioilta pyytämiensä ja saamiensa tietojen laatua sekä arvioida ja käyttää näitä tietoja parantaakseen jäsenvaltioissa tapahtuvan yhdennehtyn hallinto- ja valvontajärjestelmän täytäntöönpanon hallinnointia.

**2.47** Komissio myöntää, että parantamiseen on vielä varaa, mutta maksumääräysten hyväksymismääräaikojen ylityksiä koskeva tilanne on parantunut. Vuoden 2000 elokuun jälkeen on todettu vain kaksi viivästystä, toinen yhden päivän ja toinen viiden päivän mittainen.

**2.48** Ks. komission vastaus 2.66 kohdassa.

<sup>(28)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 2.33.

Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohta 2.49.

<sup>(29)</sup> Erityiskertomus nro 4/2001 (EYVL C 214, 31.7.2001).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.49 Tässä luvussa mainitut sisältövirheet sekä systemaattiset ja muodolliset virheet osoittavat, että tällaisia heikkouksia esiintyy edelleen monien jäsenvaltioiden järjestelmissä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin tiettyjä puutteita:

a) hallinnollisten tarkastusten täytäntöönpanossa tarvittavien tietojen osalta:

- i) yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevia tiedostoja ei päivitetty eläinpalkkioiden (Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta), viljojen ja puuvillan (Kreikka) ja oliivirekisterin (oliiviöljy Italiassa) osalta
- ii) oliivirekisteri oli puutteellinen (oliiviöljy Kreikassa)
- iii) tilarekisteri oli epäluotettava (sitruhedelmien jalostustuki ja sitruhedelmien markkinoilta poistamista koskevat toimenpiteet Kreikassa)
- iv) puutteita ja epäyhdenäisyyksiä joko tuottajajärjestöjen (sitruhedelmien markkinoilta poistaminen Kreikassa ja kuivarehut Ranskassa) tai viljelijöiden (Alankomaat, Irlanti, Ranska, Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta) pitämässä asiakirjoissa

b) hallinnollisten tarkastusten täytäntöönpanossa:

- i) paikalliset hallintoelimet (peltokasvit Yhdistyneessä kuningaskunnassa) tai tuottajajärjestöt (oliiviöljy Espanjassa; sitruhedelmien jalostustuki Kreikassa) eivät varmistaneet tukikelpoisuutta järjestelmällisesti
- ii) eräiden ristiintarkastusten riittämättömyys (varastokirjanpidon ja todellisen varaston kesken: tarkkelys Ranskassa) kysynnän, tilarekisterissä olevien tietojen ja tietokantojen kesken (puuvilla ja sitruhedelmien jalostus Kreikassa ja tupakkapalkkio Saksassa)

**2.49** Komissio myöntää, että joidenkin jäsenvaltioiden järjestelmissä on tiettyjä puutteita. Tilintarkastustuomioistuimen lausuntoa puutteiden jatkumisesta edelleen ei sitä vastoin voida hyväksyä, koska puutteet ovat joko komission tiedossa, niihin sovelletaan kiinteämääräisiä ja täsmällisiä oikaisuja tai niitä koskevia kiireellisiä suosituksia on annettu toivottujen parannusten aikaansaamiseksi.

a) Hallinnollisten tarkastusten toimeenpanemiseksi tarvittavat tiedot:

- i) vaihtoehtoisten luotettavien tarkastusten puuttuessa sovelletaan kiinteämääräisiä varainhoitoa koskevia oikaisuja
- ii) Kreikan oliivirekisteri: oikaisu on jo tehty tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä
- iii) tilarekisterin epäluotettavuus: oikaisu on jo tehty
- iv) puutteita ja epäyhdenäisyyksiä asiakirjoissa: todistettiin tapauksiin tehdään oikaisuja

b) hallinnollisten tarkastusten toimeenpano:

- i) tukikelpoisuuden järjestelmällisen varmistuksen puuttuminen vahvistetaan tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä
- ii) tietojen ristiintarkastusten riittämättömyys tarkastetaan tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

- c) paikalla toimitettavien tarkastusten toteuttamisessa:
- i) tarkastusten vähimmäismäärän noudattamatta jättäminen puuvillan (Kreikka), oliiviöljyn (Portugali), eläinpalkkioiden, hedelmien ja vihannesten markkinoilta poistamisen (Ranska), julkisen varastoinnin (ilmainen jakelu, Ranska) ja sitrushedelmien jalostuksen (Italia) osalta
  - ii) tarkastettavien hakemusten vuosittaisen vuorottelun noudattamatta jättäminen (oliiviöljy Espanjassa) <sup>(30)</sup>
  - iii) tarkastukset eivät perustuneet satunnaisotantaan (eläinpalkkiot Yhdistyneessä kuningaskunnassa)
  - iv) oliiviöljyä koskevat mittaukset eivät olleet kattavia (Portugali) ja voille tehdyt testit eivät olleet sääntöjenmukaisia (Ranska).

c) paikalla tehtävien tarkastusten osalta kyseessä on tärkein syy tehdä oikaisuja tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

**Päätelmät**

2.50 Valvontatoimien yhteydessä ei havaittu, että aikaisemmin todettu tilanne olisi parantunut. Tämä koskee sisältövirheitä (jotka vastaavat aiheettomasti maksettuja määriä) (ks. kohdat 2.31–2.44), ja varsinkin yhdenntettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyviä toimenpiteitä. Se koskee myös muodollisia virheitä, jotka ovat edelleen yleisiä (ks. kohdat 2.45–2.49) ja merkittäviä.

2.51 Kaikki nämä virheet tuovat esiin tiettyjä puutteita eräissä yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän olennaisissa osissa (ks. kohdat 2.48 ja 2.49). Tämän olisi kannustettava komissiota ja jäsenvaltioita tarkastelemaan ja parantamaan järjestelmän toimintaa.

2.52 Komission olisi tarkasteltava tuottajille maksettuista tuista kansallisella tasolla aiheettomasti perittyjä maksuja (ks. kohdat 2.36–2.41) ja pyrittävä löytämään siihen lopullinen ratkaisu, erityisesti neuvoston asetuksen (EY) N:o 1259/1999 <sup>(31)</sup> perusteella.

**2.50** Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa eri mieltä useista merkittäviksi katsotuista virheistä, kuten se on jo todennut 2.31 kohdassa. Komissio ei ole tilintarkastustuomioistuimen kanssa täysin samaa mieltä kyseisistä virheistä.

**2.51** Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen kehotuksen tarkastella uudelleen ja parantaa yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän toimintaa ja ryhtyy toimiin sen osalta.

**2.52** Asetus (EY) N:o 1259/1999 kattaa esille tulleeseen kysymyksen tuottajille maksettuihin tukiin aiheettomasti tehdyistä vähennyksistä suurelta osin, koska siinä säädetään tukien maksamisesta kokonaisuudessaan tuensaajille. Muut alat käsitellään yhteisestä markkinajärjestelystä annetuissa vastaavissa asetuksissa. Puuvillan ja (markkinoilta poistettujen) hedelmien ja vihannesten osalta komissio katsoo, että lainsäädännön mukaan kyseiset vähennykset eivät ole kiellettyjä varainhoitovuonna 2000.

<sup>(30)</sup> Vähintään 2/3 tarkastuksista on tehtävä hakemuksille, joita ei ole valvottu kahden edeltävän vuoden aikana.

<sup>(31)</sup> Asetuksen 2 artiklassa säädetään, että tuet on maksettava täysimääräisinä edunsaajille (EYVL L 160, 26.6.1999, s. 113).

## TILIEN TARKASTAMINEN JA HYVÄKSYMINEN

*Johdanto*

2.53 Komission on tehtävä tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös joka vuosi viimeistään 30. huhikuuta. Päätöksen on käsitettävä Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston, EMOTR:n, edellisen varainhoitovuoden tilien ”täydellisyys, tarkkuus ja todenperäisyys”. Komissio voi myös päättää tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle siksi, että ne eivät ole yhteisön sääntöjen mukaisia. Sääntöjenmukaisuutta koskeville päätöksille ei ole määräaika, ja ne kattavat useita vuosia, mutta korjaukset voidaan tehdä vain takautuvasti enintään asianomaiselle jäsenvaltiolle osoitettua kirjallista ilmoitusta edeltävien kahden vuoden osalta.

2.54 Vuoden 2000 aikana komissio teki kaksi sääntöjenmukaisuutta koskevaa päätöstä (neljäs ja viides), joissa päätettiin jättää tietyt varainhoitovuosien 1996–1998 menot yhteisörahoituksen ulkopuolelle <sup>(32)</sup>. Varainhoitovuoden 2000 osalta varsinaista tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös tehtiin toukokuussa 2001 <sup>(33)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin on tarkastellut päätöksiä.

*Sääntöjenmukaisuutta koskevat päätökset***Korjaukset**

2.55 Komission on turvauduttava kiinteämääräisten korjausten käyttöön vain tapauksissa, joissa järjestelmän puutteista aiheutunutta todellista taloudellista vaikutusta (kertaluonteinen korjaus) ei voida osoittaa. Käytetty korjausprosentti riippuu valvontaa koskevien puutteiden vakavuudesta (ks. **taulukko 2.3**), joskin asiaan liittyy myös tiettyä harkinnanvaraisuutta. Käytännössä kertaluonteiset korjaukset ovat arvoltaan suhteellisen alhaisia, esimerkiksi neljännessä sääntöjenmukaisuutta koskevassa päätöksessä alle 5 prosenttia kokonaiskorjauksista. Kertaluonteisia korjauksia tehdään yleensä tileihin liittyvien ”virheiden” kohdalla.

**2.55** Kuten tilintarkastustuomioistuin mainitsee, kiinteämääräisiin oikaisuihin liittyy usein tietty harkinnanvaraisuus. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuimen laatima taulukko (ks. taulukko 2.3) ei sinänsä riitä ehdotettujen varainhoitoa koskevien oikaisujen arviointiin. Suuntaviivat varainhoitoa koskevien oikaisujen laskemiseksi annetaan asiakirjassa VI/5330/97, ja ne on otettava huomioon kokonaisuudessaan. Todellisia taloudellisia tappioita koskevia lisäpäätelmiä käsittelevässä kohdassa (suuntaviivojen s. 13) selvitetään, että tilintarkastustuomioistuimen taulukossa 2.3 luettelemien perusteiden soveltamisesta johtuvia oikaisuja olisi tarkasteltava myös muiden perusteiden ja tietojen perusteella.

<sup>(32)</sup> Komission päätös 2000/216/EY, tehty 1 päivänä maaliskuuta 2000 (EYVL L 67, 15.3.2000, s. 37) ja komission päätös 2000/449/EY, tehty 5 päivänä heinäkuuta 2000 (EYVL L 180, 19.7.2000, s. 49).

<sup>(33)</sup> Komission päätös 2001/474/EY, tehty 8 päivänä toukokuuta 2001 (EYVL L 167, 22.6.2001, s. 27).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

Niitä ovat muun muassa säännöksissä asetetuista määräraajoista myöhästyneet maksut; ennakkomaksut, joihin liittyviä myöhempiä summia ei suoriteta; liian suurten tukien hakeminen ja enimmäismäärien noudattamatta jättäminen. Kiinteämääräisiä korjauksia sovelletaan yleisluonteisiin järjestelmän puutteisiin, joiden vaikutuksia ei voida ilmaista tarkkoina määrinä ja jotka siksi ovat kiistanalaisempia ja usein sovittelumenettelyn aiheena. Useissa tapauksissa tilintarkastustuomioistuimella on eri mieltä sovelletun kiinteämääräisen korjauksen tasosta. Seuraavissa kohdissa selvitetään, mistä tämä johtuu.

*Kyseisessä kohdassa mainitaan myös selkeästi, että jäsenvaltio voi lisätarkastusten tai -tietojen perusteella osoittaa, ettei puute ollut niin vakava kuin miltä näytti. Tilintarkastustuomioistuimen on näin ollen otettava huomioon kyseiset tekijät arvioidessaan komission tekemiä varainhoitoa koskevia oikaisuja.*

2.56 **Taulukossa 2.4** esitetään yhteisörahoituksen ulkopuolelle jätettyjen menojen jakautuminen varainhoitovuosittain. Vuonna 2000 yhteensä 579,7 miljoonaa euroa (229,2 + 350,5 miljoonaa euroa neljännessä ja viidennessä sääntöjenmukaisuutta koskevassa päätöksessä), jotka liittyivät pääasiassa varainhoitovuosiin 1996–1998, jätettiin yhteisörahoituksen ulkopuolelle. Korjaukset koskivat pääosin peltokasveja, eläinlääkkeitä ja vientitukeen oikeutettujen tuotteiden fyysisen tarkastuksen laatua.

2.57 Vielä on liian aikaista verrata varainhoitovuosia 1996–1998 tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn uudistusta edeltäneeseen kauteen, sillä komissio on tehnyt vuonna 2001 lisää päätöksiä, jotka vaikuttavat näihin varainhoitovuosiin.

### Menettelyn puutteet

Viiveet havainnoista tiedottamisessa

2.58 Tilintarkastustuomioistuimella on aiemminkin todennut viiveitä komission tarkastuskertomusten ja

**Taulukko 2.3 — Korjaukset: kiinteämääräisten korjausten käyttö <sup>(1)</sup>**

Rahoituskorjauksen perusteet	EY:n asetusten soveltamisessa on merkittäviä puutteita, joista aiheutuu EMOTR:lle todellinen taloudellinen menetyksen riski.
2 prosentin kiinteämääräisen korjauksen käyttö	Keskeiset valvontamenettelyt ovat tyydyttävät, mutta lisävalvontamenettelyt eivät osaksi tai lainkaan toimi.
5 prosentin kiinteämääräisen korjauksen käyttö	Kaikkia keskeisiä valvontamenettelyjä ei toteuteta asetusten mukaisesti oikeamääräisinä, tarpeeksi usein ja riittävän tiukasti. Rahastolle aiheutuvan menetyksen riski on siksi merkittävä.
10 prosentin kiinteämääräisen korjauksen käyttö	Yksi tai useampi keskeisistä valvontamenettelyistä ei toimi, eikä näin ollen ole mahdollista määrittää, onko maksupyyntö tukikelpoinen ja sääntöjenmukainen. Rahastolle aiheutuvan menetyksen riski on siksi suuri.
25 prosentin kiinteämääräisen korjauksen käyttö	Jäsenvaltiossa tai jollakin sen alueella ei ole valvontajärjestelmää toimenpidettä varten, ja on todettavissa merkkejä usein toistuvista sääntöjenvastaisuuksista ja petoksista. On olemassa riski, että rahastolle aiheutuu suuria menetyksiä.
Suurempien kiinteämääräisten korjausten käyttö	Jos puutteet ovat sellaisia, että useimmat maksuista ovat sääntöjenvastaisia.

<sup>(1)</sup> Komission asiakirja VI/5330/97.

**Taulukko 2.4 — Tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat korjaukset (1996–2000)**

(milj. EUR)

Määrät	1996	1997	1998	1999	2000	
Varsinaista tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat päätökset						
Ilmoitetut menot (mukaan lukien B1-370)	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	
Alustavasti ulkopuolelle jätetyt menot <sup>(1)</sup>	25 986,7	107,8	2 453,5	—	7 489,7	
<b>Tarkastetut ja hyväksytyt menot</b>	<b>39 062,5</b>	<b>40 884,3</b>	<b>38 857,4</b>	<b>40 726,2</b>	<b>32 920,9</b>	
Korjaukset ensimmäisessä varsinaista tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevassa päätöksessä	1,1	-1,0	0,9	1,6	3,2	
Korjaukset toisessa varsinaista tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevassa päätöksessä	9,9	-0,1	2,6	—		
<b>Varsinaista tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevilla päätöksillä tehdyt korjaukset kaikkiaan</b>	<b>11,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>3,5</b>	<b>1,6</b>	<b>3,2</b>	
<b>Sääntöjenmukaisuutta koskevat päätökset</b>						<b>Yhteensä</b>
<i>Vuonna 1999 tehdyt</i>						
Ensimmäinen sääntöjenmukaisuutta koskeva päätös 1999/186/EY	82,5	7,1	0,0	0,0	0,0	<b>89,6</b>
Toinen sääntöjenmukaisuutta koskeva päätös 1999/351/EY	12,7	17,4	2,6	0,0	0,0	<b>32,7</b>
Kolmas sääntöjenmukaisuutta koskeva päätös 1999/603/EY	68,8	33,1	0,0	0,0	0,0	<b>101,9</b>
<i>Vuonna 2000 tehdyt</i>						
Neljäs sääntöjenmukaisuutta koskeva päätös 2000/216/EY <sup>(2)</sup>	81,2	83,9	64,1	0,0	0,0	<b>229,2</b>
Viides sääntöjenmukaisuutta koskeva päätös 2000/449/EY <sup>(3)</sup>	143,1	105,6	80,4	0,7	20,7	<b>350,5</b>
<b>Sääntöjenmukaisuutta koskevilla päätöksillä tehdyt korjaukset kaikkiaan</b>	<b>388,3</b>	<b>247,1</b>	<b>147,1</b>	<b>0,7</b>	<b>20,7</b>	
<b>Korjaukset kaikkiaan <sup>(4)</sup></b>	<b>399,3</b>	<b>246,0</b>	<b>150,6</b>	<b>2,3</b>	<b>23,9</b>	
Maksujen viivästymisiä koskevat korjaukset	25,2	27,2	15,6	0,0	0,0	
Maitoalan lisämaksut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
<b>Korjaukset kaikkiaan, maksujen viivästymisiä ja maitoalan lisämaksuja lukuun ottamatta.</b>	<b>374,1</b>	<b>218,8</b>	<b>135,0</b>	<b>2,3</b>	<b>23,9</b>	
<b>Korjausten prosenttiosuus tarkastetuista ja hyväksytyistä menoista</b>	1,0 %	0,5 %	0,3 %	0,0 %	0,1 %	

<sup>(1)</sup> Vuosien 1996–1998 luvut vastaavat niiden maksajavirastojen menoja, joiden tilejä ei voitu selvittää välittömästi varmentamista koskevan kertomuksen tekemisen jälkeen tai todistuksen myöntävän elimen riittämättömän työpanoksen vuoksi.

Nämä menot selvitetiin myöhemmin tehtäessä toista varsinaista tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaa päätöstä, sen jälkeen kun maksajavirastojen tilejä oli tarkasteltu perusteellisemmin.

Vuoden 2000 osalta on kyse niiden maksajavirastojen menoista, jotka eivät toimittaneet X-taulukkoa ajoissa.

<sup>(2)</sup> Vientitukia koskevat korjaukset on kohdennettu EMOTR-vuosille 1996–1998 jakamalla ne kolmella, koska niitä ei ollut eritelty komission yhteenvetokertomuksessa.

<sup>(3)</sup> Vuonna 2000 tehty 20,7 miljoonan euron suuruinen korjaus liittyy EMOTR-vuosia 1988–1990 koskevaan Ranskassa vientitukien osalta sattuneeseen petostapaukseen.

<sup>(4)</sup> Vuodesta 1996 alkaen tämä kokonaismäärä on alustava, sillä sääntöjenmukaisuutta koskevia päätöksiä on edelleen tekemättä.

Huom.: — Kursiivilla merkityt määrät ovat alustavia.

— Valuuttakurssit: komission yhteenvetokertomuksissaan käyttämät muuntokurssit.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

havaintoja koskevien kirjeiden toimittamisessa <sup>(34)</sup>. Samanlainen tilanne todettiin myös tänä vuonna tehdyissä sääntöjenmukaisuutta koskevissa päätöksissä, esimerkiksi Saksan ja Ranskan liha-alaa koskevissa tapauksissa. "24 kuukauden säännön" <sup>(35)</sup> kannalta on tärkeää, että ilmoitus havainnoista lähetetään jäsenvaltioille ajoissa.

Jäsenvaltion laiminlyönti tietojen toimittamisessa

2.59 Espanja jätti jälleen <sup>(36)</sup> toimittamatta komissiolle rahoitusta koskevia tietoja ja tilastotietoja (yhdenntettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevat tarkastukset). Paikalla toimitettujen yhdenntettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevien tarkastusten tulokset yhdessä todistuksen myöntävän elimen tarkastusten säännönmukaista suorittamista koskevan riippumattoman vahvistuksen kanssa muodostavat olennaisen tekijän sen takaamisessa, että yhdenntettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää toteutetaan asianmukaisesti. Näiden tietojen toimittamatta jättäminen on näin ollen hyvin vakava asia ja kalvaa luottamusta järjestelmän toimivuuteen. Komission tulisikin harkita tietojen toimittamisen tekemistä niin pakolliseksi, että pyydytetyt tilastotiedot toimitetaan todistuksen myöntävälle elimelle, joka tarkistaa ne järjestelmällisesti <sup>(37)</sup>.

**2.59** Komissio korostaa pahoittelevansa myös sitä, että Espanja on usein laiminlyönyt velvollisuutensa toimittaa luotettavia tietoja ajoissa komissiolle. Tämä oli pääsyy siihen, että yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tukihakemuksia, tarkastuksia ja seuraamuksia koskevien tietojen toimittaminen muuttui lakisääteiseksi vuodesta 2000. Komissio korostaa myös, että tällaiset laiminlyönnit arvioidaan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä.

Sen ehdotuksen osalta, että todistuksia myöntävien elinten olisi varmistettava tilastotiedot, todetaan, että näin on aiemmin tehty useissa jäsenvaltioissa. Todistuksia myöntävät elimet toimittavat mielenkiintoisia tietoja esim. tarkastuskohteista, ja nämä tiedot otetaan huomioon tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä.

Komissio tutkii soveltuvia toimia.

### Yksittäiset korjaukset

Vientituet

2.60 Vuosina 1996 ja 1997 komissio suoritti tutkimuksen selvittääkseen tukeen oikeutettujen vientituotteiden fyysisten tarkastusten laadun. Ennakolta ilmoittamatta suoritettavat fyysiset tarkastukset <sup>(38)</sup> ovat osa keskeisiä

<sup>(34)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 2.45 (EYVL C 342, 1.12.2000) ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohta 2.77 (EYVL C 349, 3.12.1999).

<sup>(35)</sup> Komissio ei voi jättää yhteisörahoituksen ulkopuolelle menoja, jotka on suoritettu aikaisemmin kuin 24 kuukautta ennen komission toimittamaa tarkastusten tuloksia koskevaa tiedoksiantoa. Asetuksella (EY) N:o 1287/95 (EYVL L 125, 8.6.1995, s. 1) muutetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, 28.4.1970, s. 13) 5 artiklan 2 kohdan c alakohta.

<sup>(36)</sup> Ks. huomiot varainhoitovuotta 1999 koskevan vuosikertomuksen kohdassa 2.47 (EYVL C 342, 1.12.2000).

<sup>(37)</sup> Ks. erityiskertomuksen 22/2000 kohta 49 (EYVL C 69, 2.3.2001).

<sup>(38)</sup> Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 386/90 (EYVL L 42, 16.2.1990, s. 6) 3 artiklan 1 kohta.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

valvontamenettelyjä, ja kun keskeistä valvontamenettelyä käytetään, mutta ei siinä määrin, niin usein tai niin perusteellisesti kuin asetuksessa vaaditaan (ks. **taulukko 2.3**), tulisi soveltaa 5 prosentin korjausta.

2.61 Komissio havaitsi, että Tanskassa <sup>(39)</sup> oli käytössä menettelyjä, joissa viejä tosiasiaa tiesi ennen vienti-ilmoituksen jättämistä, toimitettaisiinko fyysinen tarkastus, mikä tekee tyhjäksi keskeisen valvontamenettelyn toteuttamisen. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan komission perusteiden noudattaminen olisi voinut aiheuttaa 10 prosentin kiinteämääräisen korjauksen soveltamisen (keskeinen valvontamenettely oli täysin tehoton, ks. **taulukko 2.3**), josta olisi aiheutunut 29 miljoonan euron lisämäärä. Lisäksi seuraamusten soveltaminen vaikeutui tapauksessa, jossa viejä haki sovellettavaa tukea suurempaa tukea <sup>(40)</sup>.

## Perusviljelyalan ylittäminen

2.62 Vuoden 1992 uudistuksen yhteydessä jokaisen jäsenvaltion oli laadittava alueellistamissuunnitelma, johon kuului aluekohtaisen tuoton (jossa otetaan huomioon muun muassa maaperän hedelmällisyys ja kasvelu) määrittely, sekä määriteltävä ”perusviljelyalat” (maa, jota käytetään viljan, öljykasvien siemenien ja valkuaiskasvien viljelyyn ajanjaksolla 1989–1991). Jos perusviljelyala ylitetään, viljelijöille maksettua tukea alennetaan vastaavasti.

2.63 Markkinajärjestelyistä vastaavat komission yksiköt suorittavat vuosittain tarkastuksia todetakseen, onko perusviljelyala ylitetty. Komissio havaitsi, että Espanjassa, Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa perusviljelyalan ylittäminen ei ollut johtanut viljelijöiden tukimaksujen alentamiseen, ja sovelsi 7,7 miljoonan euron korjauksia satovuodelle 1996, mikä vastaa liikaa maksettua summaa. Tämä kuitenkin merkitsi sitä, että asianomaisille jäsenvaltioille aiheutui seuraamuksia vasta useita vuosia myöhemmin (1996–2000). Tällaisissa tapauksissa komission tulisi harkita jonkinlaisen

**2.61** Tanskassa tekemässään tarkastuksessa komissio totesi, että fyysiset tarkastukset oli tehty. Vaikka puutteita havaittiin, ne eivät komission mielestä tee tarkastuksia tyhjiksi, kuten tilintarkastustuomioistuin väittää. Havaitut puutteet haittasivat toki tarkastusten tehokkuutta, mutta sitä ei voida verrata tilanteeseen, jossa keskeistä valvontamenettelyä ei ole toteutettu ollenkaan. Jotta 10 prosentin kiinteämääräinen oikaisu olisi perusteltu, oikaisuja koskevien suuntaviivojen (asiakirja VI/5330/97) mukaisesti yksi tai useampi keskeinen valvontamenettely on täytynyt jättää toteuttamatta, mistä ei ole kyse Tanskan tapauksessa. Sen vuoksi komissio katsoo, että viiden prosentin kiinteämääräisen oikaisun soveltaminen oli perusteltua ja edellä mainittujen suuntaviivojen mukaista. Suuntaviivoissa todetaan, että ”kun kaikki olennaiset valvontatoimenpiteet on toteutettu, mutta niitä ei ole sovellettu lukumäärän, toistuvuuden tai perusteellisuuden osalta asetuksissa edellytetyllä tavalla, on perusteltua soveltaa 5 prosentin korjausta...” (ks. myös 2.55 kohdan yleinen huomautus).

**2.63** Jäsenvaltioiden vastuulla on vahvistaa, onko perusviljelyala ylitetty vai ei. Markkinajärjestelyistä vastaavat komission yksiköt tekevät vuosittain tarkastuksia todetakseen, ovatko jäsenvaltioiden ilmoittamat viljelyalat luotettavia. Jos tieto ilmoitetusta alasta ei näytä luotettavalta, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä tehdään yksityiskohtainen tarkastus, joka saattaa johtaa rahoituksellisiin seuraamuksiin ja menojen sulkemiseen yhteisön rahoituksen ulkopuolelle. Asetuksen (ETY) N:o 1765/92 rikkomisia käsitellään tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä samoin kuin muita asetuksen (ETY) N:o 3887/92 rikkomisia, koska oikaisun määrä perustuu aina yhteisön talousarviolle aiheutuneisiin tosiasiallisiin tappioihin. Komissio tutkii oikeudelliselta kannalta mahdollisuutta ottaa näissä olosuhteissa käyttöön tiettyjä seuraamuksia.

<sup>(39)</sup> Tanskassa tullin fyysiset tarkastukset toimitettiin tullille ennen lastausta lähetettyjen ennakoilmoitusten perusteella. Jos tulli totesi, että ennakoilmoituksen tiedot eivät pitäneet paikkaansa, kauppias saattoi täydentää tietoja ja esittää paikkansa pitävän vienti-ilmoituksen jälkikäteen. Vienti-ilmoitus on laillinen asiakirja, jonka perusteella vientitukea haetaan.

<sup>(40)</sup> Asetuksella (EY) N:o 495/97 (EYVL L 77, 19.3.1997, s. 12) muutetun komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87 (EYVL L 351, 14.12.1987) (voimassa 30. kesäkuuta 1999 asti) 11 artikla.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

rangaistuksen soveltamista heti, kun se havaitsee perusviljelyalan ylittyneen <sup>(41)</sup> (ja että maksuja ei ole alennettu) <sup>(42)</sup>.

2.64 Komissio käytti lisäksi väärää tukikerrointa Espanjan korjauksen laskemiseen. Korjaus oli 2,4 miljoonaa euroa liian alhainen, mikä vastaa noin yhtä prosenttia 206 miljoonan euron suuruudesta kokonaiskorjauksesta.

Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä — pinta-alatuki

2.65 Yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS) <sup>(43)</sup> tuli olla täysin toimintakunnossa 1. tammikuuta 1997. Neuvosto sääti, että jos jokin yhdennetyn järjestelmän osa on toimintakunnossa ennen asetettua määräaikaa, jäsenvaltioiden olisi käytettävä sitä hallinto- ja valvontatehtävissään <sup>(44)</sup>.

2.66 Tilintarkastustuomioistuin totesi vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 1999 <sup>(45)</sup> komission kannan vastaisesti, että se pitää säännösten mukaisia ristiintarkastuksia ja paikalla toimitettuja tarkastuksia keskeisinä valvontamenettelyinä ja että nämä kaksi tarkastustyyppiä täydentävät toisiaan. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jos jäsenvaltio ei toimita jompaa kumpaa näistä tarkastuksista, olisi sovellettava 5 prosentin kiinteämääräistä korjausta. Tilintarkastustuomioistuin ei ymmärrä komission asennetta, jonka mukaan päällekkäisten maksujen estämisen edellytyksenä olevia ristiintarkastuksia pidetään lisävalvontana.

**2.66** Komissio on jo ilmaissut olevansa eri mieltä tilintarkastustuomioistuiimen kannasta varainhoitovuotta 1999 koskevaan vuosikertomukseen antamassaan vastauksessa.

*Keskeiset valvontamenettelyt ovat fyysisiä ja hallinnollisia tarkastuksia, joita edellytetään tukihakemuksen kohteen varmistamiseksi. Peltokasvialan keskeiset valvontamenettelyt ovat paikalla tehtäviä tarkastuksia ja ristiintarkastuksia riippumattomien maarekisterien kanssa.*

*Lisävalvontaa ovat tukihakemusten moitteettomaan käsitteilyyn vaadittavat hallinnolliset toimet. Päällekkäisten hakemusten löytämiseksi tehtävä tarkastus ei siten olisi keskeistä valvontaa, vaan peltokasvialan lisävalvontaa, koska siinä ei varmisteta tukihakemuksen kohteen olemassaoloa.*

<sup>(41)</sup> Markkinointivuodesta 2000/2001 alkaen tiedot on ilmoitettava komissiolle viimeistään kyseisen markkinointivuoden lokakuun 31. päivänä (komission asetuksen (ETY) N:o 2316/1999 (EYVL L 280, 30.10.1999, s. 43) 26 artiklan 1 kohta).

<sup>(42)</sup> Tilintarkastustuomioistuin on myös todennut, että perusviljelyalan puitteita vastaavaa kehystä ei ole olemassa nauetaeläimille. Ks. erityiskertomuksen nro 4/2001 kohdat 54 b ja 67 (EYVL C 214, 31.7.2001).

<sup>(43)</sup> Otettu käyttöön neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3508/92 (EYVL L 355, 5.12.1992, s. 1) ja pantu täytäntöön komission asetuksella (ETY) N:o 3887/92 (EYVL L 391, 31.12.1992, s. 36).

<sup>(44)</sup> Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3508/92 (EYVL L 335, 5.12.1992, s. 1) 13 artiklan 2 kohta.

<sup>(45)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohdat 2.50–2.51 (EYVL C 342, 1.12.2000).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä — eläinkohtaiset palkkiot

2.67 Tammikuun 1. päivänä 1997, jolloin yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tuli olla täysin toimintakunnossa, jäsenvaltioilla tuli myöskin olla valmiina kaikkien eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmät neuvoston direktiivin 92/102/ETY <sup>(46)</sup> mukaisesti. Täydellinen tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä on eläinkohtaisia palkkioita koskevan valvonnan perusta, jonka avulla jäsenvaltiot voivat suorittaa hallinnollisia tarkastuksia (ristiintarkastuksia) sekä vaikuttavia paikalla toimitettuja tarkastuksia <sup>(47)</sup>.

2.68 Eläinkohtaisiin palkkioihin liittyvät korjaukset perustuivat pääosin tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmien toteuttamisessa havaittuihin puutteisiin tai järjestelmien toteuttamatta jättämiseen.

2.69 Portugalissa lampaita ja vuohia koskevaa rekisteriä (keskeinen valvontamenettely) ei ollut laadittu, mikä merkitsi lisääntyneitä riskejä EMOTR:lle. Lisäksi paikalla toimitettujen tarkastusten laatu havaittiin riittämättömäksi. Varainhoitovuoden 1995 osalta komissio oli soveltanut 5 prosentin korjausta, mutta vuosien 1996 ja 1997 menoihin se määräsi vain 2 prosentin korjauksen.

2.70 Komissio (maatalouden pääosasto) oli havainnut, että paikalla toimitettujen tarkastusten laatu oli parantunut vain hitaasti vuosina 1994–1999. Tilintarkastustuomioistuimen mielestä edistys ei riittänyt selittämään komission perusteiden mukaisesti korjauksen alentamista 5 prosentista 2 prosenttiin vuodesta 1996 alkaen (ks. taulukko 2.3). Myös varainhoitovuosiin 1996 ja 1997 olisi pitänyt soveltaa 5 prosentin kiinteämääräistä korjausta (3,6 miljoonan euron lisämäärä).

### 2.69 ja 2.70 Portugal: uuhipalkkio

*Komissio on eri mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa seuraavista syistä:*

- tilatarkastusten kokonaismäärä kasvoi 10,6 prosentista vuonna 1995 13,7 prosenttiin vuonna 1996, toisin sanoen kasvua oli 29 prosenttia, ja tilatarkastuksissa tarkastettiin vuonna 1996 30 prosenttia eläimistä, mikä johtui komission aiemman kritiikin vuoksi käyttöön otetusta huomattavasti parantuneesta riskianalysimenettelystä,
- Portugali käytti vuonna 1995 ensimmäistä kertaa yksityistä yritystä tilatarkastuksiin, mikä johti erittäin puutteellisiin tarkastuksiin, mutta saatujen tietojen perusteella tarkastusohjelma parani seuraavina vuosina,
- tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat tarkastuskäynnit vuosina 1994 ja 1995 aiheuttivat kritiikkiä, joka johti tuloksiin vuonna 1996, kun INGA oli saanut aikaa järjestää tarkastusohjelmansa kokonaan uudelleen. Tämä koski esimerkiksi huomattavasti parantunutta riskianalyysiä, jolla valittiin vuonna 1996 tarkastetut tuottajat ja joka johti edellä mainittuun tarkastettujen eläinten suureen määrään.

Komissio katsoo sen vuoksi, että alhaisemmat kiinteämääräiset oikaisut vuotta 1995 seuraavina vuosina olivat perusteltuja.

<sup>(46)</sup> EYVL L 355, 5.12.1992, s. 32.

<sup>(47)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1996, kohdat 4.45–4.55 (EYVL C 348, 18.11.1997).



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.71 Emolehmäpalkkioiden osalta EMOTR:lle aiheuttavaa riskiä ei ollut mitään syytä arvioida pienemmäksi markkinointivuonna 1996 kuin markkinointivuonna 1997. Kumpanakaan markkinointivuotena tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä ei ollut toimintakunnossa, ja Portugalin viranomaisten toteama virheaste oli 18,3 prosenttia vuonna 1996 ja 19,7 prosenttia vuonna 1997. Molemmat luvut osoittavat, että keskeistä valvontamenettelyä ei ollut toteutettu (olipa ne määritelty miten tahansa) ja että 5 prosentin korjaus oli perusteltu. Komission perusteiden noudattaminen (ks. **taulukko 2.3**) olisi oikeuttanut 5 prosentin kiinteämääräiseen korjaukseen (1,7 miljoonan euron lisämäärä) varainhoitovuonna 1996 (määrä vastaisi varainhoitovuoden 1997 korjauksen tasoa) sovelletun 2 prosentin sijaan.

## Liitännäistoimenpiteet

2.72 Ristiintarkastukset päällekkäisten hakemusten välttämiseksi ovat keskeinen valvontamenettely myös liitännäistoimenpiteiden kohdalla. Espanjassa ja Italiassa komissio havaitsi, että liitännäistoimia koskevia tukihakemuksia ei ollut ristiintarkastettu yhdenntyn valvontajärjestelmän tietokannan kanssa. Tilintarkastustuomioistuimen mielestä komission perusteiden soveltaminen (ks. **taulukko 2.3**) olisi oikeuttanut 5 prosentin kiinteämääräiseen korjaukseen Espanjan (5,7 miljoonan euron lisämäärä) ja Italian (12 miljoonan euron lisämäärä) osalta sovelletun 2 prosentin sijaan.

## KOMISSION VASTAUS

## 2.71 Portugali: emolehmäpalkkio

Komissio katsoo, että voimassa olevien sääntöjä laiminlyötiin vuonna 1997 selkeästi enemmän kuin vuonna 1996.

Ensinnäkin on muistutettava, että kiinteämääräistä viiden prosentin oikaisua sovellettiin tiettyihin riskiryhmiin (taisteluuhäret, emolehmäpalkkiomenot tukivuodelta 1996). Lisäksi on mainittava, että kiinteämääräistä viiden prosentin oikaisua sovellettiin kumpanakin vuonna naudanlihan erityispalkkioon ja korostettiin komission yksityiskohtaista arviota naudanlihapalkkioalan kokonaistilanteesta.

Kiinteämääräisten oikaisujen arvioinnista annetuissa tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevissa suuntaviivoissa todetaan seuraavaa: "Kun asetuksissa nimenomaisesti edellytetään jotain tiettyä tarkastusta, jäsenvaltio voi ainoastaan toteuttaa kyseisen tarkastuksen...". Koska yhdenntetty hallinto- ja valvontajärjestelmä oli saatettava päätökseen vasta 1. tammikuuta 1997, Portugalin täytäntöönpanemat tarkastukset todettiin vakavasti puutteellisiksi vasta kyseisestä ajankohdasta alkaen.

Näin ollen komissio katsoo, että alhaisempi kiinteämääräinen oikaisu oli perusteltua hakuvuoden 1996 osalta.

2.72 Asetuksissa (ETY) N:o 2078/92 ja (EY) N:o 746/96 ei edellytetty liitännäistoimenpiteiden kiireellistä sisällyttämistä yhdenntettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään, erityisesti viljelyalailmoitusten osalta. Koska yhdenntetyyn hallinto- ja valvontajärjestelmän viljelyaloja koskeva tietokanta ei ole aina yhteensopiva maaseudun ympäristötoimenpiteiden tietokannan kanssa, ristiintarkastuksilla ei aina saada lopullista vastausta ilmoitetuista aloista. Tästä syystä ristiintarkastukset on katsottu pakollisiksi tarkastuksiksi (asetuksen (EY) N:o 746/96 19 artiklan 3 kohdan mukaisesti), mutta toissijaisiksi niihin liittyvän riskin kannalta, koska niitä joudutaan täydentämään muuntuyppisillä tarkastuksilla. Asia on muuttunut vuodesta 2000, koska asetuksessa (EY) N:o 1750/1999 säädetään maaseudun kehittämistoimenpiteiden kiireellisestä sisällyttämisestä yhdenntettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään ja koska kyseinen järjestelmä on myös kehittynyt. Näiden muutosten huomioon ottamiseksi asiakirjan AGRI/17933/2000 liitteessä 8 täsmennetään, että "ristiintarkastukset yhdenntetyyn hallinto- ja valvontajärjestelmän kanssa kaikissa soveltuviissa tapauksissa niiden lohkojen osalta, joita tukitoimenpide koskee, perusteettomien maksujen välttämiseksi" ovat keskeisiä valvontamenettelyjä. Tätä säännöstä sovelletaan 1. tammikuuta 2001 alkaen.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

Lisäksi on huomautettava, että ristiintarkastusvelvollisuus otettiin käyttöön 1. tammikuuta 1997. Ehdotettu varainhoitoa koskeva oikaisu liittyy vuosiin 1997 ja 1998, joka oli siirtymäkaudeksi katsottava ajanjakso, jona komissio halusi osoittaa tiettyä joustavuutta soveltamalla kahden prosentin oikaisukerrointa. Tämä oli perusteltua, koska ristiintarkastuksen käyttöönotto oli hyvin vaativaa, erityisesti esimerkiksi Italiassa, jossa näiden kahden toimenpiteen hallinnosta ei vastannut ainoastaan yksi maksajavirasto.

## Hedelmät ja vihannekset

*Komission kannan perustelevien asiakirjojen riittämättömyys*

2.73 Syyskuussa 1997 varainhoidon valvonnan pääosasto teki tarkastuskäynnin Ranskaan. Käynnin yhteydessä kävi ilmi, että yksi yritys sai jalostustukea sokeriliemeen säilötyille persikoille ja päärynöille, joita lisättiin hedelmäsalaatteihin ja -soseisiin. Sokeriliemeen säilötyille persikoille ja päärynöille voidaan kuitenkin myöntää tukea vain, kun ne ovat lopputuotteita<sup>(48)</sup>. Komission asiakirjoista ilmenee, että komissio epäili petosta, mutta petostentorjuntavirastolle (OLAF) ei ilmoitettu asiasta. Päätöksestä olla käsittelemättä tapausta petoksena ei ole asiakirjoja. Korjaussummat olivat 2,3 miljoonaa euroa vuoden 1996 osalta, 2,6 miljoonaa euroa vuoden 1997 osalta ja 1,8 miljoonaa euroa vuoden 1998 osalta.

**2.73** Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen kritiikin siitä, että kyseessä oleva tapaus olisi pitänyt dokumentoida paremmin.

## Pellava

*Säännösten epätarkkuus*

2.74 Yhdistyneessä kuningaskunnassa kahdessa komission toimittamassa tarkastuksessa kävi ilmi, että tukea oli myönnetty sellaisen pellavalajikkeen kasvattamiseen, joka ei normaalisti ole tukikelpoinen<sup>(49)</sup>. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset olivat pitäneet sitä kokeellisena lajikkeena, jollaisille asetuksessa myönnetään tukea<sup>(50)</sup>. Markkinointivuodesta 1994/1995 lähtien sitä kasvatettiin laajoilla alueilla: 1 903 hehtaarilla kautena 1994/1995, 5 407 hehtaarilla kautena 1995/1996 ja 7 990 hehtaarilla kautena 1996/1997,

<sup>(48)</sup> Asetus (ETY) N:o 1558/91 (EYVL L 144, 8.6.1991, s. 31).

<sup>(49)</sup> Klasse-lajiketta ei mainita asetuksen (ETY) N:o 1164/89 (EYVL L 121, 29.4.1989, s. 4) liitteessä A.

<sup>(50)</sup> Asetuksen (ETY) N:o 1164/89 2 artikla.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

mutta komissiolle ei kuitenkaan esitetty todisteita testeistä, jotka olisi ollut suoritettava kuitujen tuotannon osalta.

2.75 Komissio katsoi, että kokeellisiin tarkoituksiin kylvetyt alueet olivat liian suuria eivätkä ne saisi olla 100:a hehtaaria suurempia. Sen vuoksi se sovelsi korjausta, jonka määrä oli 1,45 miljoonaa euroa varainhoitovuonna 1995, 5,9 miljoonaa euroa varainhoitovuonna 1996 ja 8,1 miljoonaa euroa varainhoitovuonna 1997. Asia saatettiin yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja marraskuussa 2000 annetussa ratkaisevassa tuomiossa korjaukset kumottiin. Ratkaisun perusteluina oli, että komissiolla ei ollut oikeusperustaa rajoittaa koeviljelyalan pinta-alaa, koska siitä ei ollut säädetty asetuk-sissa eikä direktiiveissä. Ei ollut mitään näyttöä siitä, ettei kylvö olisi ollut suhteutettu aiottuun tutkimukseen<sup>(51)</sup> eikä testien puuttumisella ollut merkitystä, sillä tukikelpoisuuden edellytys oli kylvetty ala eikä sadon jalostaminen<sup>(52)</sup>.

2.76 Tuki alueille, joille kylvetään tutkittavia lajikkeita, lakkautettiin vasta markkinointivuodesta 1998/1999 alkaen. Jos säännökset olisivat olleet tarkempia, suurinta osaa tuesta ei olisi tarvinnut maksaa, tai komissio olisi tehnyt korjauksia. EMOTR olisi säästänyt noin 15,5 miljoonaa euroa varainhoitovuosina 1995–1997 (ks. myös kohdat 2.77–2.84).

#### Tilintarkastustuomioistuimen huomautusten mukaisten toimien toteuttamatta jättäminen

Tuki pellavalle

2.77 Tilintarkastustuomioistuin oli vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 1992<sup>(53)</sup> antanut komissiolle suosituksen siitä, että kuitupellavan tuotannon kannustamista tulisi välttää, sillä jo siihen aikaan kuitupellavaa tuotettiin niin paljon, ettei kaikelle kuitupellavalle löytynyt ostajia. Kuitupellavan ja hampun viljelyä koskevia säännöksiä tarkistettiin vuonna 1993. Siementen tuotantotuki lisättiin hehtaarikohtaiseen tukeen. Tämän uuden tuen vuoksi hehtaarikohtainen tuki kaksinkertaistui ja siitä tuli paljon houkuttelevampaa kuin muille peltokasveille myönnetystä tuesta.

2.76 Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät ilmoittaneet komissiolle ajoissa kyseiselle lajikkeelle kylvettyjen koealojen suuruudesta. Alojen koko selvisi vasta tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaavan komission yksikön tarkastuskäynnin jälkeen. Sen vuoksi varainhoitoa koskevia oikaisuja sovellettiin koealan ylittäviin aloihin. Komissio ehdotti lisäksi lakimuutosta, josta neuvosto teki päätöksen ja joka tuli voimaan markkinointivuodesta 1998/1999.

2.77–2.84 Ongelmat tulivat komission tietoon, kun sen yksiköt huomasivat Espanjassa viljeltyjen pellava-alojen kasvaneen vuodesta 1994. Tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaava maatalouden pääosaston yksikkö havaitsi Espanjan pellava-alalla poikkeavuuksia, joita voitaisiin lyhyesti kutsua palkkioiden metsästämiseksi, heinäkuussa 1995 tehdyllä tarkastuskäynnillä. Tämä vahvistui kesäkuun lisäraporteissa.

Vuoden 1998 heinäkuussa UCLAF osallistui Espanjaan tehtyyn tarkastuskäyntiin, joka koski pääasiassa hamppua, mutta joitakin tarkastuksia tehtiin myös pellavalle. Tarkastuksissa havaittiin poikkeavuuksia pellava-alalla. Alan ongelmien vuoksi komissio toteutti lainsäädäntötoimenpiteitä, jotka voidaan tiivistää seuraavasti:

<sup>(51)</sup> Tapaus C-148/99, tuomio annettu 9. marraskuuta 2000.

<sup>(52)</sup> Asetuksen (ETY) N:o 1164/89 3—8 artikla.

<sup>(53)</sup> EYVL C 309, 16.11.1993.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.78 Vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 1995 <sup>(54)</sup> tilintarkastustuomioistuin totesi, että kuitupellavan tuotantoon käytetty pinta-ala ja vastaavat menot olivat kasvaneet rajusti vuosina 1994–1995. Kaksi uutta suurta tuottajamaata, Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta, olivat ilmaantuneet markkinoille. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että tuotanto ylitti selvästi markkinoiden kysynnän, ja suositteli, että komissio ohjaisi aktiivisemmin kyseisiä markkinoita liikatuotannon vähentämiseksi. Markkinointivuosien 1992/1993 ja 1999/2000 välillä kuitupellavan kylvöpinta-ala kasvoi Espanjassa nollasta hehtaarista 126 000 hehtaariin. Pellava-alan yhteisen markkinajärjestelyn valvonnasta Espanjassa vastaavat alueelliset hallitukset.

2.79 Riski, että pellavaa tuotetaan tukien saamiseksi, tuotiin selvästi esiin jo silloin, kun komission tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaava yksikkö teki tarkastuskäynnin Espanjaan heinäkuussa 1995 <sup>(55)</sup>. Pellavan markkinajärjestelyistä vastaavan komission osaston kesäkuussa 1997 toimittama tarkastus <sup>(56)</sup> ja yhdessä Euroopan petostentorjuntaviraston, OLAFin, kanssa heinäkuussa 1998 toimitettu tarkastus <sup>(57)</sup> vahvistivat epäilykset <sup>(58)</sup>. Espanjaan sovellettiin kiinteämääräistä korjausta toimien hallinnoinnin puutteiden vuoksi varainhoitovuosina 1994 ja 1995 <sup>(59)</sup>. Seuraavina varainhoitovuosina korjausta ei sovellettu, koska komissio katsoi OLAFin kanssa yhdessä vuonna 1998 toimitetun tarkastuksen perusteella, että Espanjan viranomaiset täyttivät paremmin säännösten mukaiset vaatimukset.

2.80 Säännöksissä ei vaadittu pellavanvarsien jalostamista, eikä niissä säädetty hehtaarikohtaisesta pellavanvarsien vähimmäistuotosta, kuidun vähimmäistuotosta

## KOMISSION VASTAUS

- *Komissio teki helmikuussa 1996 tukijärjestelmän uudistusehdotuksen, joka koostui pääasiassa taatun enimmäisalun sekä eri tukitasojen vahvistamisesta nyhdetylle ja leikatulle pellavalle. Neuvosto ei hyväksynyt ehdotusta.*
- *Komissio teki näin ollen joulukuussa 1996 uuden ehdotuksen, joka koski varsien jalostuspakkoa. Neuvosto hyväksyi ehdotuksen, ja se tuli voimaan markkinointivuonna 1997/1998.*
- *Koska ilmoitettujen alojen määrä kasvoi edelleen, komissio lisäsi vähimmäistuotantovaatimuksen markkinointivuodesta 1998/1999.*
- *Marraskuussa 1998 lainsäädäntöä muutettiin siten, että pellava ja hamppu oli ilmoitettava yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään, ja tarkastuksia ja seuraamuksia tiukennettiin.*
- *Marraskuussa 1999 komissio teki tätä alaa koskevan uuden uudistusehdotuksen, jonka neuvosto hyväksyi heinäkuussa 2000 ja joka tuli voimaan heinäkuussa 2001.*

<sup>(54)</sup> EYVL C 340, 12.11.1996.

<sup>(55)</sup> Tarkastuskertomus (17.–21. heinäkuuta 1995) 31.1.1996.

<sup>(56)</sup> Kertomus kuitupellavan tuotannosta ja jalostusteollisuudesta Espanjassa (11. ja 12. kesäkuuta 1997) 97/2358a.

<sup>(57)</sup> Tutkimuskertomus (27.–31. heinäkuuta 1998) 26.11.1998.

<sup>(58)</sup> Todettiin jopa, että tuotettuja pellavanvarsia ei voitu vuosina 1994–1996 lainkaan jalostaa, sillä Espanjassa ei ollut tarvittavaa jalostuskapasiteettia. Myöhemmin pellavanvarret ilmeisesti jalostettiin kuiduksi, mutta sitä ei myyty, koska sille ei ollut ostajia. Kaiken lisäksi tuotto oli selvästi alhaisempi kuin perinteisissä tuottajamaissa ja saadun kuidun laatu erittäin keskinkertainen.

<sup>(59)</sup> 10 prosenttia Espanjan ilmoittamista menoista budjettikohdassa 1400 varainhoitovuosina 1994 (2,3 miljoonaa pesetaa) ja 1995 (40,4 miljoonaa pesetaa).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

jalostettua pellavanvarsitonnia kohti tai vähimmäislaatuvaatimuksista pellavanvarsille. Jo vuonna 1996 komissio päätti ehdottaa tarkistuksia tuolloin voimassa olleisiin säännöksiin. Se yritti luoda tukeen oikeutettua enimmäispinta-alaa koskevan järjestelmän, mikä olisi mahdollistanut pinta-alojen rajoittamisen, mutta neuvosto ei hyväksynyt ehdotusta. Markkinointivuodesta 1997/1998 lähtien tuen saaminen edellytti, että ostaja tai tuottaja sitoutui jalostukseen ja kaikkien jalostajien tuli olla hyväksytyjä. Vuoden 1998 lopussa maatalouden pääosastolle oli tullut selväksi, että pellava- ja hampupualan yhteinen markkinajärjestely oli uusittava kokonaan, jotta voitaisiin torjua varsinkin Espanjassa, mutta vähäisemmässä määrin myös muissa jäsenvaltioissa, todetut väärinkäytökset. Ainoa välittömästi toteutettu toimenpide oli kuitenkin hehtaarikohtaisen pellavanvarsien vähimmäistuoton määrittäminen käytetyn sadonkorjuumenetelmän perusteella markkinointivuodesta 1998/1999 alkaen. Yhdelläkään näistä määräyksistä ei ollut mitään vaikutusta tilanteeseen: pinta-alat kasvoivat edelleen, ja pellavanvarsia jalostettiin, mutta ei myyty.

2.81 Vuonna 1999 eräät pellavanvarsi- ja kuituvarasot tuhoutuivat selittämättömissä tulipaloissa, ja sama tapahtui uudelleen vuonna 2000. Nämä tapahtumat olivat oireita todennäköisesti vakavista sääntöjenvastaisuuksista Espanjassa. Euroopan petostentorjuntaviraston OLAFin pyynnöstä petosten torjunnasta vastaava Espanjan yleinen syyttäjä aloitti heinäkuussa 1999 rikostutkinnan asiassa.

2.82 Komission tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaava yksikkö ei järjestänyt enää tarkastuksia Espanjassa, mutta tapaamisten ja Espanjan viranomaisilta saatujen tietojen perusteella se ehdotti sovellettavaksi 10 prosentin kiinteämääräistä korjausta Espanjan varainhoitovuosille 1996–1998 ilmoittamiin menoihin (7,2 miljoonaa euroa) avustusten tavoittelun vuoksi Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2988/95 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Komission oikeudellisen yksikön käsiteltäväksi maaliskuussa 2000 annettua korjausta koskevaa ilmoitusta ei ole vielä lähetetty. Oikeudellinen yksikkö katsoi vuoden 2001 huhtikuussa, ettei se voisi hyväksyä korjauksen soveltamista, koska kaikkia asetuksen säännöksiä oli noudatettu, mikä olikin totta, ja ettei korjausta voitu tehdä sellaisten kriteerien perusteella, jotka on lisätty säännöksiin jälkikäteen. Lisäksi 24 kuukauden aikarajoitusta koskevan säännön nojalla korjausta voidaan soveltaa vain heinäkuusta 1997 alkaen suoritettuihin menoihin, sillä havaintoja koskeva kirje lähetettiin Espanjan viranomaisille heinäkuussa 1999.

2.83 Heinäkuussa 2000 tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaava yksikkö toimitti tarkastuksen, jonka aiheena oli toimien hallinnointi Espanjassa ja erityisesti

Pellava-alan ongelmat Espanjassa saivat kyseenalaista julkisuutta, kun useita jalostamattoman ja jalostetun pellavan varastoja paloi jalostusyritysten tiloissa (huhti-toukokuussa 1999). Palojen yhteydessä epäiltiin petosta. Tämän johdosta Espanjan autonomisten alueiden tarkastusviranomaiset vertasivat toisiinsa tuottajien kyseisille jalostajille toimittamaa ilmoitetun pellavantuotannon kokonaismäärää ja jalostajien teknistä kapasiteettia, minkä perusteella havaittiin monia epä johdonmukaisuuksia. Varainhoitovuosien 1996, 1997 ja 1998 tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely on edelleen käynnissä. Vuoden 1999 oikaisussa otetaan huomioon OLAF:in vuonna 2000 käynnistämän tutkimuksen tulokset. Espanjan viranomaiset (FEGA, joka on autonomisten alueiden maksajaviraston koordinoitelin) pyysivät sen vuoksi lokakuussa 1999 lisäaikaa 30. huhtikuuta 2000 asti tuen maksamiseksi, koska niiden oli tehtävä lisätarkastuksia useiden oletettujen sääntöjenvastaisuustapausten tutkimiseksi. Komissio myönsi määräjän pidennyksen.

Maatalouden pääosasto teki vuoden 2000 kesäkuussa tarkastuskäynnin yhdessä varainhoidon valvonnan pääosaston (FEGA ja Kastilia ja León) kanssa vahvistaakseen markkinointivuoden 1998/1999 menot. Samaan aikaan OLAF teki oletettuja petoksia koskevia useita tarkastuskäyntejä Espanjaan. Vuoden 2000 joulukuussa Espanjan Fiscalía Anticorrupcion ilmoitti OLAF:ille tutkimuksen päätelmät. OLAF sai kertomuksensa päätökseen maaliskuussa 2001. Kyseisiin havaintoihin perustuva tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely on parhaillaan käynnissä. Komissio haluaa muistuttaa, että varainhoitoa koskevien oikaisujen 24 kuukauden rajoitusta ei sovelleta hallintoviranomaisista tai muista jäsenvaltioiden elimistä johtuvien sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien taloudellisiin seuraamuksiin (asetuksen (EY) N:o 1258/1999 8 artiklan 2 kohta). Sen vuoksi komissio pitää tilintarkastustuomioistuimen päätelmiä EMOTR:lle aiheutuvista tappioista ennenaikaisina.

Komissio päätti valvontajärjestelmän puutteista johtuvasta 10 prosentin oikaisusta vuosien 1994 ja 1995 osalta. Varainhoitovuosien 1996, 1997 ja 1998 tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely on edelleen käynnissä. OLAF:n tutkimusten tulokset ovat perustana vuoden 1999 oikaisuun. Sen vuoksi komissio katsoo, että se on käsitellyt riittävästi Espanjassa todettuja puutteita. Kuten edellä (2.84–2.91) on selvitetty, komissio teki muutosehdotuksia asetukseen jo helmikuussa 1996, mutta neuvosto hylkäsi ne.

jalostajien valvonta. Tarkastuksen aikana selvisi, että Espanjan viranomaiset eivät olleet ilmoittaneet viipymättä <sup>(60)</sup> merkittävistä sääntöjenvastaisuuksista, jotka olivat ilmenneet tarkastusten yhteydessä. Havainto olisi voitu tehdä jo paljon aiemmin, ja se olisi voinut toimia asianmukaisena oikeusperustana varainhoitovuosia 1996–1998 koskeville korjauksille. Kaiken lisäksi tämän puutteen korjausta voidaan 24 kuukauden aikarajan vuoksi soveltaa vain maaliskuusta 1999 lähtien suoritettuihin menoihin (havaintoja koskeva kirje lähetettiin Espanjan viranomaisille maaliskuussa 2001).

2.84 Erityisen heikkojen säännösten, tilintarkastustuomioistuimen suositusten huomioimatta jättämisen ja komission riittämättömän seurannan johdosta pellavan tuotantotukeen liittyvä avustusten tavoittelu oli Espanjassa yleistä vuosina 1994–2000, ja on olemassa merkkejä siitä, että vakavat sääntöjenvastaisuudet olisivat olleet laajalle levinneitä. Jos säännökset olisivat olleet asianmukaisia, suurta osaa Espanjalle maksetusta tuesta — noin 180 miljoonaa euroa — ei olisi tarvinnut maksaa EMOTR:n varainhoitovuosina 1994–2000 (ks. myös kohta 2.76).

*Varainhoitovuoden 2000 tilien varsinaista tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös*

#### **Asiakirjojen ja maksutietojen myöhäinen toimittaminen**

2.85 Todistuksen myöntävien elinten kertomukset ja neljän maksajaviraston — Région Wallonne (Belgia), FEAGA (Fondo Español de Garantía), Navarra ja La Rioja (Espanja) — tilit saatiin määrääjän umpeutumisen eli 10. helmikuuta 2001 jälkeen. Yksi maksajavirasto (FEAGA) ei kyennyt toimittamaan tilejä ajoissa komission toimittamien FAUDIT-ED -laitteiden (julkinen tiedontalennusjärjestelmä) toimintavirheen vuoksi. Muut viivästymiset johtuivat todistusten laatimiseen tarvittavien voimavarojen puutteesta. Asiakirjat olivat kuitenkin saatavilla, kun komissio teki päätöksensä.

2.86 Siihen mennessä, kun jäsenvaltioita kuultiin, 19 maksajavirastoa ei kuitenkaan ollut toimittanut komissiolle yhteisön säännöksissä <sup>(61)</sup> vaadittuja yksittäisiä maksutietoja. Niinpä komissio ehdotti näiden

<sup>(60)</sup> Asetuksen (ETY) N:o 1164/89 6 artiklan 2 kohta.

<sup>(61)</sup> Komission asetus (ETY) N:o 2390/1999 (EYVL L 295, 16.11.1999, s. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

maksajavirastojen tilien jättämistä päätöksen ulkopuolelle<sup>(62)</sup>. Kaksi maksajavirastoa toimitti tilanteen johdosta tiedot välittömästi. Päätös tehtiin 8. toukokuuta ja 17 maksajaviraston menot (7 490 miljoonaa euroa) jätettiin kokonaisuudessaan päätöksen ulkopuolelle.

2.87 Se seikka, että maksajavirastot eivät olleet toimittaneet tiettyjä maksutietoja, ei aseta kyseenalaiseksi tilien "todenperäisyyttä, täydellisyyttä ja tarkkuutta"<sup>(63)</sup>. Tilintarkastustuomioistuimien katsoo, että menoja ei tulisi jättää päätöksen ulkopuolelle tällaisesta syystä. Komission olisi löydettävä vaihtoehtoisia keinoja velvoittaa jäsenvaltiot toimittamaan vaaditut tiedot ajoissa ja vältettävä tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksen tekemisen viivästyistä.

**2.87** Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle yksittäiset maksutiedot asetuksen mukaisesti. Kaksi jäsenvaltiota ei toimittanut edellytetyjä tietoja. Tämä vaikuttaa koko tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn tehokkuuteen, koska joitakin tarkastuksia ei voida tehdä tai ne voidaan tehdä vain osittain kyseisten jäsenvaltioiden osalta. Se on selkeästi epäoikeudenmukaista niitä jäsenvaltioita kohtaan, jotka ovat toimittaneet tarvittavat tiedot. Sen vuoksi komissio katsoi, että on väärin hyväksyä niiden maksajavirastojen kirjanpito, jotka eivät olleet toimittaneet yksittäisiä maksutietoja.

Komissio ottaa tilintarkastustuomioistuimen huomautukset kuitenkin huomioon ja harkitsee tarkoin toimia, joihin sen olisi ryhdyttävä vastaisuudessa samankaltaisissa tapauksissa.

#### **Tileistä annetut huomautuksia sisältävät todistukset ja tehdyt korjaukset**

2.88 Todistuksen myöntävien elinten on pyrittävä saamaan 95 prosentin varmuustaso tilien oikeellisuudesta. Suurin osa saavutti varmuustason kokonaisuudessaan tarkastamalla yksityiskohtaisesti otokseen kuuluvia yksiköitä, mutta jotkut alensivat yksityiskohtaisten tarkastusten avulla saatavan varmuustason 70 prosenttiin ja saavuttivat tarvittavan lisävarmuuden muista lähteistä<sup>(64)</sup>. Useimmat todistuksen myöntävät elimet käyttivät tilien testaamisessa tilastollista otantamenetelmää (MUS-menetelmä eli rahayksikköön perustuva otantamenetelmä)<sup>(65)</sup>. Yleisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että todistuksen myöntävien elinten havaitsema virhetaso maksajavirastojen tileissä<sup>(66)</sup> ei vuonna 2000 ylittänyt yhtä prosenttia (412 miljoonaa euroa)

<sup>(62)</sup> Päätöksen ulkopuolelle jättäminen on virallinen päätös, jolla ei ole taloudellisia vaikutuksia. Ulkopuolelle jätetyt menot tarkistetaan ja hyväksytään myöhemmin, kun komissiolle on annettu lisäselvitys tai lisätietoja.

<sup>(63)</sup> Komission asetuksen (EY) N:o 1663/95 (EYVL L 158, 8.7.1995, s. 6) 3 artiklan 1 kohta.

<sup>(64)</sup> Ks. erityiskertomuksen nro 22/2000 kohta 39 (EYVL C 69, 2.3.2001).

<sup>(65)</sup> Ks. erityiskertomuksen nro 22/2000 kohdat 33–35.

<sup>(66)</sup> Ks. erityiskertomuksen nro 22/2000 kohta 24.

ilmoitetusta kokonaissummasta. Kuuden maksajaviraston — Région Wallonne (Belgia), Baden-Württemberg (Saksa), Navarra (Espanja), SDE (Service déconcentrés de l'Etat) ja Ofival (Office Interprofessionnel des Viandes — Ranska) sekä Ifadap (Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas — Portugali) — tileissä oli virheitä olennaisessa määrin.

2.89 Todistuksen myöntävät elimet antoivat yhteensä 23 maksajaviraston tileistä huomautuksia sisältävän todistuksen (ks. **taulukko 2.5**). Suuri osa huomautuksista oli pieniä teknisiä huomautuksia, mutta 10 maksajaviraston kohdalla huomautukset koskivat rahasummia 89 miljoonan euron edestä. Jos maksajavirasto toteuttaa asianmukaiset toimet havaittujen puutteiden korjaamiseksi ja liian suurien maksujen perimiseksi takaisin, komissio ei vaadi korjauksia.

2.90 Tileistä annettujen todistusten perusteella tehtyjen korjausten yhteisarvo on 3,2 miljoonaa euroa. Tilastollisella otantamenetelmällä saatujen tulosten perusteella tehtyjen korjausten osalta komission toimintaperiaatteena on korjata todennäköisin virhe. Korjauksen tulisi perustua pelkästään liian suurista maksuista ekstrapoloituihin todennäköisimpiin virheisiin, ja todistuksen myöntäville elimille olisi tehtävä selväksi, että liian pieninä suoritettavat määrät on poissuljettava <sup>(67)</sup>. Todennäköisimpään virheeseen perustuvia korjauksia ei sisällytetty varsinaista tarkastamista ja hyväksymistä koskevaan päätökseen, vaan ne tehdään sääntöjenmukaisuutta koskevan menettelyn aikana (noin 35 miljoonaa euroa). Korjaukset olisi pitänyt tehdä tarkastamis- ja hyväksymispäätöksessä.

### Hyväksymistä koskevat ongelmat

2.91 SDE:n (Ranska) tileistä on annettu huomautuksia sisältävä todistus kolmena peräkkäisenä vuotena. Aiemmista huomautuksista huolimatta Ranskan viranomaiset antoivat SDE:lle väliaikaisesti vastuun <sup>(68)</sup> maaseudun kehittämistoimenpiteistä. Maaseudun kehittämistoimenpiteisiin kuuluvien menojen määrä oli 187 miljoonaa euroa, josta 8,9 miljoonan euron osalta on annettu huomautuksia sisältävä todistus. Todistuksen myöntävä elin antoi huomautuksia sisältävän

**2.90** Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuinten huomautukset siitä, että tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä olisi pitänyt tehdä virheiden ekstrapolointiin perustuvia oikaisuja. Komissio harkitsee tarkoin, voiko se nykyisten säädösten perusteella toimia samoin vastaisuudessa.

<sup>(67)</sup> Komission suuntaviivoissa nro 8 viitataan pelkästään ylimääräisiin maksuihin todennäköisintä virhettä laskettaessa.

<sup>(68)</sup> Vuodesta 2001 lähtien CNASEA vastaa maaseudun kehittämistoimista.



Taulukko 2.5 — Maksajavirastojen ilmoittamat määrät varainhoitovuonna 2000

Nro	Jäsenvaltio	Maksajavirasto	Ilmoitetut määrät milj. EUR <sup>(1)</sup>	% kokonaismäärästä	Tilit, joiden osalta esitettiin huomautuksia <sup>(2)</sup>
1	I	AGEA	5 077,38	12,32	x
2	F	ONIC	4 302,99	10,44	x
3	EL	Gedidagep <sup>(3)</sup>	2 611,06	6,34	x
4	UK	MAFF	2 281,53	5,54	
5	IRL	DAF	1 628,21	3,95	
6	E	Andalucia <sup>(3)</sup>	1 598,26	3,88	
7	DK	EU-Direktoratet	1 336,59	3,24	
8	F	ONIOL	1 094,91	2,66	
9	F	SDE	919,59	2,23	x
10	A	AMA	904,33	2,19	
			<b>21 754,85</b>	<b>52,80</b>	
11	D	Bayern Landwirtschaft	836,13	2,03	
12	D	Hamburg-Jonas	801,22	1,94	
13	F	Onilait	797,00	1,93	
14	E	Castilla y León <sup>(3)</sup>	757,05	1,84	
15	S	SJV	751,42	1,82	
16	SU	MMM	727,56	1,77	
17	UK	IBEA	707,01	1,72	
18	F	Ofival	700,57	1,70	x
19	E	Castilla La-Mancha <sup>(3)</sup>	664,13	1,61	
20	B	BIRB	663,38	1,61	
21	E	FEGA	601,97	1,46	
22	D	Niedersachsen	596,57	1,45	x
23	F	FIRS	564,18	1,37	
24	D	BLE	550,20	1,34	
25	P	INGA	538,03	1,31	x
26	UK	SERAD	535,70	1,30	
27	NL	PZ	522,48	1,27	
28	E	Extremadura <sup>(3)</sup>	504,80	1,23	
29	NL	HPA	445,78	1,08	x
30	E	Aragón <sup>(3)</sup>	381,41	0,93	
31	D	Baden-Württemberg	375,76	0,91	x
32	D	Mecklenburg-Vorpommern	356,48	0,87	
33	D	Brandenburg	341,70	0,83	
34	D	Sachsen-Anhalt	339,04	0,82	
35	I	DCCC	319,82	0,78	
36	D	Sachsen	289,41	0,70	x
37	UK	WOAD	282,66	0,69	
38	B	Ministerie van Landbouw (DG3)	277,02	0,67	
39	F	CNASEA	275,46	0,67	
40	NL	LASER	266,18	0,65	
41	D	Nordrhein-Westfalen LWK Munst	250,68	0,61	
42	D	Schleswig-Holstein	248,50	0,60	x
43	E	Cataluna <sup>(3)</sup>	248,19	0,60	x
44	D	Thüringen	242,17	0,59	x
45	F	Oniflor	230,75	0,56	x
46	UK	DARD	226,18	0,55	
47	D	Hessen	184,19	0,45	x
48	F	Onivins	174,56	0,42	x
49	D	Rheinland-Pfalz	150,21	0,36	x
50	E	Canarias <sup>(3)</sup>	142,45	0,35	
51	P	IFADAP	135,49	0,33	
52	F	Odeadom	135,16	0,33	
53	I	ENR	127,86	0,31	
54	E	Valencia <sup>(3)</sup>	125,23	0,30	
55	E	Navarra <sup>(3)</sup>	114,05	0,28	x
56	D	Nordrhein-Westfalen LWK Bonn	92,81	0,23	
57	E	Galicia <sup>(3)</sup>	87,41	0,21	
58	NL	PVE	82,24	0,20	
59	E	Murcia <sup>(3)</sup>	81,49	0,20	
60	A	ZA Salzburg	70,84	0,17	x
61	IRL	DMNR	53,08	0,13	x
62	NL	DLG	50,96	0,12	
63	E	Madrid <sup>(3)</sup>	45,64	0,11	
64	A	BMLFUW Pras B10	42,15	0,10	
65	NL	PT	41,67	0,10	
66	E	Asturias <sup>(3)</sup>	41,17	0,10	
67	E	Pais Vasco <sup>(3)</sup>	38,87	0,09	
68	E	La Rioja <sup>(3)</sup>	29,13	0,07	
69	F	SAV	27,87	0,07	
70	L	Ministère de l'agriculture	20,64	0,05	
71	E	Baleares	18,55	0,05	
72	E	Cantabria <sup>(3)</sup>	18,50	0,04	
73	D	Bayern, St MLU	16,80	0,04	
74	D	Saarland	15,20	0,04	x
75	UK	FC	13,52	0,03	
76	B	Vlaamse Gemeenschap	9,27	0,02	
77	D	Hamburg	9,17	0,02	
78	F	Ofimer	8,32	0,02	
79	D	Nordrhein-Westfalen LfBj	7,93	0,02	
80	B	Organisme payeur de la Région wallone	5,57	0,01	x
81	D	Nordrhein-Westfalen LfA	2,88	0,01	x
82	UK	CCW	2,63	0,01	
83	D	Berlin	1,88	0,00	
84	A	BMLF Abt VI. B.8 (Wein)	1,37	0,00	
85	D	Bremen	1,24	0,00	
86	E	FROM	0,36	0,00	
		<b>Yhteensä</b>	<b>41 199,78</b>	<b>100,00</b>	<b>23</b>

<sup>(1)</sup> Olisi huomattava, että jotkin jäsenvaltiot eivät automaattisesti vähennä ilmoittamista määristä budjetikohtaan B1-3 7 0 0 (tilien tarkastaminen ja hyväksyminen) sisältyviä negatiivisia määriä. Tässä taulukossa on kuitenkin esitetty jäsenvaltioiden tosiasiallisesti ilmoittamat määrät.

<sup>(2)</sup> Tilistä esitettiin huomautus rahoitusta koskevien virheiden, sisältöä koskevien rajoitusten tai muiden varausten vuoksi.

<sup>(3)</sup> Jätetty 8. toukokuuta 2001 tehdyn varsinaista tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksen ulkopuolelle.

Huom.: Euroalueeseen kuulumattomien jäsenvaltioiden valuuttakurssit:

Tanska: 7,4619, Kreikka: 340,75, Ruotsi: 9,0455 ja Yhdistynyt kuningaskunta: 0,6156.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

todistuksen yhteensä 43 miljoonasta eurosta (4,69 prosenttia ilmoitetuista menoista) ja totesi, että SDE ei täytä hyväksymisperusteita, ei ole toimiva ja on vaikeasti tarkastettavissa. Sekä tilintarkastustuomioistuin että komissio <sup>(69)</sup> ovat sitä mieltä, että Ranskan viranomaisten olisi peruutettava SDE:n hyväksyminen. Tämän noudattamatta jättämisestä tulisi seurata ennakoiden alentaminen.

**2.92** Région Wallonnen osalta on sovellettu yksinkertaistettuja hyväksymismenettelyjä vuodesta 1996 alkaen. Komissio on pyytänyt hyväksymisen tarkistamista, koska kyseisen maksajaviraston hallinnoimien menojen määrä on noussut.

**2.93** Yleisesti ottaen tilanne velallisten osalta on yhä epätydyttävä ja sisältää erityisiä ongelmia seuraavien maksajavirastojen osalta: Valencia (Espanja), DCCC (Direzione Compartimentale delle Contabilità Centralizzate) ja AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura — Italia) sekä Welsh Office (Yhdistynyt kuningaskunta). Ilmoitetun velan kokonaismäärä on 2 014 miljoonaa euroa. OLAFin edistymisen velkojen perimisessä on ollut rajallista. Jäljellä olevan velan kokonaismäärä on OLAFin tietojen mukaan 2 210 miljoonaa euroa. Tätä summaa ei ole mahdollista täsmäyttää maksajavirastojen ilmoittaman kokonaismäärän kanssa, sillä maksajavirastojen ilmoitus ei ole asetuksen (ETY) N:o 595/91 mukainen ilmoitus, ja velat ovat eri ajoilta. OLAF on aloittanut tutkimuksen selvittääkseen kaikki ennen vuotta 1995 rekisteröidyt velat, joiden summa on 944 miljoonaa euroa. Jotta OLAF voi tehdä korjauksia sääntöjenmukaisuutta koskeviin päätöksiin, sen on ilmoitettava asianomaisille jäsenvaltioille summista, jotka se aikoo periä jäsenvaltioilta (asetuksen (EY) N:o 1663/95 8 artiklan mukaisesti), ja summista, jotka voidaan lyhentää EMOTR:n varoista. Kesäkuuhun 2001 mennessä OLAF oli ilmoittanut kymmenelle jäsenvaltiolle aikomuksestaan ehdottaa tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaa päätöstä periäkseen niiltä 5,5 miljoonaa euroa, ja kuolettaakseen velasta 63 miljoonaa euroa. Italialle, jolla on suurin ilmoitettu velkaosuus (68 prosenttia), ilmoitettiin, että 67 miljoonaa euroa saatettaisiin kuolettaa, kun taas 331 miljoonaa euroa olisi lyhennettävä kansallisesta talousarviosta. Ensimmäistä sääntöjenmukaisuutta koskevaa päätöstä, joka sisältää jäsenvaltioilta perittyjä velkoja koskevat korjaukset, tuskin tehdään ennen vuoden 2001 loppua.

**2.92** Vallonian alueen maksajaviraston nimeämistä koskeva kokonaiskatsaus on nyt tehty. Todistuksen myöntävä elin katsoo päätelmässään, että maksajaviraston rakenne on parantunut ja vastaa EU:n lainsäädäntöä.

**2.93** Tilien tarkastamis- ja hyväksymisyksikkö on tehnyt useita aloitteita tutkiakseen maksajavirastojen velanhoitoa, ja se tekee lisätutkimuksen vuonna 2001. Monien maksajavirastojen tilanne velallisiin nähden on edelleen epätydyttävä, mutta myös monia parannuksia on saatu aikaan. Velanhoidon parantaminen on yksi tilien tarkastamis- ja hyväksymisyksikön tärkeimmistä tehtävistä.

<sup>(69)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 2.66 (EYVL C 342, 1.12.2000) ja erityiskertomus 22/2000, kohta 18 (EYVL C 69, 2.3.2001).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.94 Elimet, jotka myöntävät todistuksen suurimmalle osalle Saksan maksajavirastoista, eivät olleet "toiminnallisesti riippumattomia maksajina toimivista ja yhteensovittavista toimielimistä" <sup>(63)</sup>. Komission pyynnöstä Saksan viranomaiset ovat puuttuneet ongelmaan, ja kaikkien todistuksen myöntävien elinten pitäisi olla riippumattomia niiden myöntäessä vuotta 2001 koskevia todistuksia.

2.95 Komission asetuksen (EY) N:o 1663/95 liitteessä määrätään, että "mitään maksuja ei suoriteta käteisenä" <sup>(70)</sup>. Kreikassa suurin osa maanviljelijöistä saa tosiasiassa maksunsa käteisenä. Heille annetaan shekki, mutta jos kylässä, jossa he asuvat, tai sen läheisyydessä ei ole pankkia, he allekirjoittavat shekin ja antavat sen osuuskunnan edustajalle, joka vaihtaa sen käteiseksi pankissa. Osuuskunnan edustaja jakaa käteisen rahan viljelijöille, joiden tulisi allekirjoittaa maksuluettelo merkiksi siitä, että he ovat saaneet maksun. Alle 100 000 drakman suuruiset maksut maksetaan suoraan käteisenä. Kirjausketju katkeaa hetkellä, jolloin shekit vaihdetaan käteiseksi.

2.96 Kreikan viranomaiset tunnustavat järjestelyyn liittyvät heikkoudet ja ovat sitoutuneet ottamaan käyttöön pankkisirroin tapahtuvat maksut, mutta vasta vähän toimia on toteutettu. Komissio on tiedottanut Kreikan viranomaisille tarpeesta ottaa käyttöön suorat maksut kaikissa järjestelmissä seuraavana markkinointivuonna ja on uhannut maata taloudellisilla seuraamuksilla, jos näin ei tehdä. Komission suorittamat toimet ovat olennaisen tärkeitä asianmukaisen kirjausketjun takaamiseksi.

### Päätelmät

2.97 Huolimatta siitä, että vuonna 1996 otettiin käyttöön uudistettu tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely, komissio havaitsi edelleen merkittäviä puutteita perustana olevissa järjestelmissä tehdessään sääntöjenmukaisuutta koskevia tarkastuksia EMOTR:n varainhoitovuosien 1996, 1997 ja 1998 menojen osalta (ks. myös kohdat 2.17–2.19, joissa käsitellään ennakoiden alentamista). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission olisi tullut soveltaa paikoin korkeampia kiinteämäärisiä korjauksia sääntöjenmukaisuutta koskevissa päätöksissään. Korjausten määrän olisi pitänyt olla suurempi (ks. kohdat 2.61, 2.64, ja 2.70–2.72). Tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätös olisi ollut tehtävä ajallaan. Se, että maksajavirastot eivät antaneet yksittäisiä

**2.97** Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksen nro 22/2000 2.194 kohdassa, uudistus on lisännyt avoimuutta jäsenvaltioissa, ja se on ollut merkittävä saavutus. Komissio on vakuuttunut siitä, että tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn uudistus yhdessä muiden toimintojen, kuten yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän kanssa, ovat vähentäneet huomattavasti yhteisön talousarvioon kohdistuvaa riskiä. Komissio katsoo soveltaneensa kiinteämäärisiä oikaisuja asetuksen (EY) N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan 4 alakohdan ja asiakirjan VI/5330/97 mukaisesti. Kuten 2.55 kohdassa selvitetään, varainhoitoa koskevia oikaisuja tehdessään komissio ottaa huomioon kaikki suuntaviivoissa annetut tekijät eikä pelkästään perusteiden tiivistelmää.

<sup>(70)</sup> Asetuksen ranskankielinen toisinto on virheellinen: "mitään maksuja ei suoriteta välittömästi".

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

maksuja koskevia tietoja, ei ole riittävä peruste menojen jättämiselle päätöksen ulkopuolelle. Lisäksi pellavaa koskevien säännösten puutteita ei korjattu tilintarkastustuomioistuimen toistuvista huomautuksista huolimatta ennen kuin havaittiin merkittäviä sääntöjenvastaisuuksia. Jos säännös olisi ollut asianmukainen, suurta osaa Espanjalle ja Yhdistyneelle kuningaskunnalle maksettusta tuesta, noin 195,5 miljoonaa euroa, ei olisi tarvinnut maksaa EMOTR:n varainhoitovuosina 1994-2000 (ks. kohdat 2.76 ja 2.84).

## KOMISSION VASTAUS

*Eräiden maksajavirastojen toteuttama menojen erottaminen vastaa asetuksen (EY) N:o 1258/1999 4 artiklan 6 kohdan, asetuksen (EY) N:o 1663/95 2 artiklan 1 kohdan sekä asetuksen (EY) N:o 2390/1999 säännöksiä.*

*Komissio päätti valvontajärjestelmän puutteista johtuvasta 10 prosentin oikaisusta vuosien 1994 ja 1995 osalta, kuten pellavan tapauksessa Espanjassa. Varainhoitovuosien 1996, 1997 ja 1998 tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely on edelleen käynnissä. OLAF:n tutkimusten tulokset ovat perustana vuoden 1999 oikaisuun. Sen vuoksi komissio katsoo, että se on käsitellyt riittävästi Espanjassa todettuja puutteita. Kuten edellä (2.84–2.91) on selvitetty, komissio teki muutosehdotuksia asetukseen jo helmikuussa 1996, mutta neuvosto hylkäsi ne.*

## AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

*Vientitukea saavien maataloustuotteiden fyysiset tarkastukset*

2.98 Tilintarkastustuomioistuin antoi erityiskertomuksessaan nro 20/98 <sup>(71)</sup> suosituksia, joiden tavoitteena on vientitukitoimien valvontaa koskevan oikeudellisen kehyksen parantaminen. Tärkeimmät suositukset liittyvät seuraaviin seikkoihin:

- vietäväksi tarkoitettujen tuotteiden fyysisiin tarkastuksiin valitsemista koskevan riskianalyysin tehokkaampi käyttö
- tällaisten tarkastusten tulosten kirjaaminen, arviointi ja niistä ilmoittaminen
- vietävän tuotteen lajin mukaan laaditun strategisen suunnitelman käyttöönotto
- tarve testata järjestelmällisesti tuotteiden virheettömyys, aitous ja myyntikelpoisuus
- halu tehdä riskianalyysi pakolliseksi ja laajentaa sitä kattamaan kaikki toimenpiteet ja järjestelmät, joilla on vaikutusta EU:n talousarvioon siten, että jäsenvaltiot voivat kohdentaa varansa tehokkaammin.

<sup>(71)</sup> Erityiskertomus nro 20/98 (EYVL C 375, 3.12.1998).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.99 Kertomuksessa kehoitettiin komissiota myös jouduttamaan niiden puutteiden seurantaa, joita se oli havainnut jäsenvaltioiden järjestelmissä.

2.100 Seuraavissa kohdissa esitetään yksityiskohtaisesti Euroopan neuvoston ja parlamentin näkemykset näistä suosituksista sekä komission vastaukseksi toteutamat toimet.

**Euroopan unionin neuvoston suositukset**

2.101 Euroopan unionin neuvosto hyväksyi Agrifin-ryhmän 5. helmikuuta 1999 laatimassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomusta nro 20/98 koskevassa kertomuksessa tilintarkastustuomioistuimen tärkeimmät havainnot ja suositteli, että komissio toteuttaa seuraavat toimenpiteet:

- a) parantaakseen valvonnan laatua koko yhteisössä kokemusten vaihdon avulla komission olisi koottava asiaankuuluvat tiedot jäsenvaltioiden käytännöistä
- b) tarkastuksia olisi parannettava edelleen asianmukaisella tavalla kaupan mekanismeja käsittelevässä komiteassa esitettyjen analyysien avulla, joiden olisi myös vastattava kyseisestä alaa käsittelevän pääosaston ja OLAFin käytäntöjä
- c) vientitukea koskeville toimille tehtävien fyysisten tarkastusten seikkaperäisyys olisi määriteltävä huolellisen riskianalyysin perusteella, ja siten, että standardituotteille ja vähemmän riskialttiille tuotteille tehtäisiin vähemmän tarkkoja tarkastuksia.

**Euroopan parlamentin ehdotukset**

2.102 Kertomuksessa, jonka Euroopan parlamentti laati 4. maaliskuuta 1999 vastuuvapauden myöntämisestä varainhoitovuoden 1997 osalta, parlamentti yhtyi tilintarkastustuomioistuimen tärkeimpiin huomautuksiin ja kehotti komissiota:

- a) vahvistamaan koordinaatiota fyysisten ja jälkikäteen toimitettavien tarkastusten välillä <sup>(72)</sup> asiaankuuluvan lainsäädännön mukaisesti, kuten

**2.102..**

- a) Lisätään seuraavat luetelmakohtat:

— ”vaatimalla jäsenvaltioita tekemään vuosittaisia arvioita niiden toteuttamista fyysisistä tarkastuksista ja niiden tehokkuudesta (erityiskertomus nro 20/98, 4.4 kohdan kuudes luetelmakohta),

<sup>(72)</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 4045/89 (EYVL L 388, 30.12.1989, s. 18).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

- tilintarkastustuomioistuimien suosittelua; tehokkuuden vuoksi koordinoinnissa olisi hyödynnettävä toissijaisuusperiaatteeseen liittyviä näkökohtia
- b) kiinnittämään tarkempaa huomiota tavaroiden fyysiseen tarkastukseen liittyvien valintamenettelyiden vaikuttavuuteen
- c) tekemään riskianalyysin käyttö ja tarkastusten täytäntöönpanoa ja vaikuttavuutta koskevien vuosittaisen arviointien toimittaminen pakolliseksi jäsenvaltioissa
- d) määräämään kaikkien laboratorioanalyysiin toimitettujen näytteiden myyntikelpoisuuden järjestelmällisestä testaamisesta.

- *sallimalla riskianalyysin käyttöön ottaneiden jäsenvaltioiden vähentää pakollisia laboratoriokokeita silloin, kun tuotteen säännönmukaisuudesta on voitu varmistua toistuvien tyydyttävien tulosten perusteella (erityiskertomus nro 20/98, 4.4 kohdan yhdeksäs luetelmakohta)."*

**Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin perustuvat komission jatkotoimenpiteet**

2.103 Komissio on reagoinut myönteisesti eräisiin tilintarkastustuomioistuimen esittämiin huomautuksiin ja suosituksiin:

- soveltamalla rahoituskorjauksia <sup>(73)</sup>, joiden kokonaismäärä on 188 miljoonaa euroa, useisiin jäsenvaltioihin, jotka eivät olleet noudattaneet fyysisiä tarkastuksia koskevia säännöksiä <sup>(74)</sup> (**taulukko 2.6**) (erityiskertomus nro 20/98, kohta 2.6)
- tiedottamalla jäsenvaltioille riskianalyysin käytöstä kaupan mekanismeja käsittelevän komitean välityksellä (erityiskertomus nro 20/98, kohta 4.4, kolmas luetelmakohta)

<sup>(73)</sup> Komission päätös 2000/216/EY, tehty 1 päivänä maaliskuuta 2000, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukirahastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle (EYVL L 67, 15.3.2000, s. 37), ja komission päätös 2000/449/EY, tehty 5 päivänä heinäkuuta 2000, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä yhteisörahoituksen ulkopuolelle (EYVL L 180, 19.7.2000, s. 49).

<sup>(74)</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 386/90, annettu 12 päivänä helmikuuta 1990, tukea tai muita taloudellisia suorituksia saavien maataloustuotteiden viennin yhteydessä suoritettavasta valvonnasta (EYVL L 42, 16.2.1990, s. 6).

**Taulukko 2.6 — Komission päätösten 2000/216/EY ja 2000/449/EY perusteella tehdyt korjaukset yhteensä**

Varainhoitovuosi	Jäsenvaltio	Ala	Alamomentti	Syy	Rahoitukselliset seuraamukset (EUR) <sup>(1)</sup>
1996-1998	Belgia	Vientituet	2100	Tarkastusten vähimmäismäärän noudattamatta jättäminen naudanliha-alalla	186 173
1996-1998	Tanska	Vientituet	Useita	Puutteita tullin tekemien tarkastusten laadussa	29 077 014
1996-1998	Saksa	Vientituet	Useita	Tarkastusten vähimmäismäärän noudattamatta jättäminen, puutteita laadullisissa tarkastuksissa	21 872 394
1996-1998	Kreikka	Vientituet	Useita	Puutteita tullin tekemien tarkastusten laadussa	1 031 894
1996-1998	Ranska	Vientituet	Useita	Puutteita tullin tekemien tarkastusten laadussa	99 083 770
1996-1998	Italia	Vientituet	Useita	Tarkastusmäärien noudattamatta jättäminen, puutteita tullin tekemien tarkastusten laadussa	31 847 349
1996-1998	Luxemburg	Vientituet	Useita	Puutteita määriä koskevissa tarkastuksissa (punnituksissa)	5 466
1996-1998	Yhdistynyt kuningaskunta	Vientituet	Useita	Puutteita tarkastusten laadussa vilja-alalla	5 171 461
<b>Yhteensä</b>					<b>188 275 521</b>

<sup>(1)</sup> Korjaus vastaa 5:ttä prosenttia maataloustuotteiden vientitukien rahoitukseen käytetyistä kokonaismenoista kaikkien maiden osalta, lukuun ottamatta Luxemburgia, johon sovellettu korjaus vastasi 2:ta prosenttia sen kyseisistä kokonaismenoista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

- kehottamalla jäsenvaltioita soveltamaan eri tavaroihin liittyvien riskien yhdenmukaista luokittelua (erityiskertomus nro 20/98, kohta 4.4, neljäs luettelma-kohta)
  
- rohkaisemalla jäsenvaltioita sisällyttämään kansalliseen riskianalyyysjärjestelmäänsä valvontaan ja palautteen antamiseen liittyvät järjestelmät varmistukseen, että suunnitellut tarkastukset suoritetaan tai että niiden suorittamatta jättämistä koskevat asianmukaiset perusteet dokumentoidaan (erityiskertomus nro 20/98, kohta 4.4, viides luettelma-kohta)
  
- sallimalla riskianalyyysin valinneiden jäsenvaltioiden vähentää standardituotteiden tarkastusten määrää <sup>(75)</sup> sellaisissa tullitoimipaikoissa, joissa käsitellään rajallinen määrä muutamien viejien tuotteita <sup>(76)</sup> (erityiskertomus nro 20/98, kohta 3.7)
  
- velvoittamalla jäsenvaltioita tekemään vuosittaisia arvioita niiden toteuttamista fyysisistä tarkastuksista (erityiskertomus nro 20/98, kohta 4.4, kuudes luettelma-kohta).

2.104 Komissio ei ole kuitenkaan toteuttanut toisia tilintarkastustuomioistuinten esille tuomia seikkoja, joiden osalta se:

- ei ole ehdottanut, että vaadittaisiin vietävien maataloustuotteiden virheettömyyden, aitouden ja myyntikelpoisuuden rutiininomaista testausta <sup>(77)</sup> tullilaboratorioissa vientiajankohtana (erityiskertomus nro 20/98, kohta 4.4, kahdeksas luettelma-kohta)

## 2.104

*Asetuksen (EY) N:o 2221/95 5 artiklan 5 kohta on otettu käyttöön asetuksella (EY) N:o 2655/1999. Joissakin tapauksissa on kuitenkin mahdotonta rutiininomaisesti tarkastaa tullitarkastuksia varten nimettyjen laboratorioden asetuksen (ETY) N:o 386/90 mukaisesti ottamien kaikkien näytteiden kaikki terveellisyystekijät (esim. lihassa olevat hormonit ja viinissä oleva glykoli.)*

<sup>(75)</sup> Komission asetus (EY) N:o 2221/95, annettu 20 päivänä syyskuuta 1995, neuvoston asetuksen (ETY) N:o 386/90 yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä tukea saavien maataloustuotteiden viennin yhteydessä tehtävästä fyysisestä tarkastuksesta (EYVL L 224, 21.9.1995, s. 13).

<sup>(76)</sup> Komission asetus (EY) N:o 2655/1999, annettu 16 päivänä joulukuuta 1999, neuvoston asetuksen (ETY) N:o 386/90 yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä tukea saavien maataloustuotteiden viennin yhteydessä tehtävästä fyysisestä tarkastuksesta annetun asetuksen (EY) N:o 2221/95 sekä vientitukea saavia maataloustuotteita koskevan riskinarvioinnin perusteista annetun asetuksen (EY) N:o 3122/94 muuttamisesta (EYVL L 325, 17.12.1999, s. 12).

<sup>(77)</sup> Tämä koskisi kaikkia neuvoston asetuksen (ETY) N:o 386/90 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti otettuja näytteitä.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- ei ole harkinnut lainsäädäntökehityksen luomista fyysisten ja jälkikäteen toimitettavien tarkastusten yhdistämiseksi parhaalla mahdollisella tavalla (erityiskertomus nro 20/98, kohta 4.1)
- ei ole arvioinut tavaroiden fyysisiin tarkastuksiin valitsemista koskevien menettelyiden vaikuttavuutta (erityiskertomus nro 20/98, kohta 4.3)
- ei ole laatinut ehdotusta riskianalyysin käytön saattamiseksi pakolliseksi, koska Kreikka ja Italia eivät kyenneet panemaan sitä täytäntöön tietokoneistettun järjestelmän puuttumisen vuoksi (erityiskertomus nro 20/98, kohta 4.4, ensimmäinen luettelma-kohta)
- ei ole edellyttänyt jäsenvaltioilta, että ne ilmoittavat vuosittain fyysisten tarkastusten strategioista, arvioidun riskin mukaan eritellyt tarkastusmäärät mukaan lukien (erityiskertomus 20/98, kohta 4.4, toinen luettelma-kohta)
- ei ole velvoittanut jäsenvaltiota kokoamaan erityisiä tietokantoja vientitukien sääntöjenvastaisuuksista (erityiskertomus nro 20/98, kohta 4.4, seitsemäs luettelma-kohta).

## KOMISSION VASTAUS

Jäsenvaltioita on kehoitettu kuvailemaan vuosikertomukseensa toimenpiteet, joita on toteutettu koordinoitun parantamiseksi asetuksen (ETY) N:o 4045/89 kanssa. Komission yksiköt tutkivat jäsenvaltioiden kanssa mahdollisuuksia yhdistää paremmin vientitietokantaa ja myöhemmin tehtävät tarkastukset.

EMOTR:n tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä on tehty tarkastuskäyntejä eri jäsenvaltioihin vuosina 1999 ja 2000 erityisten tullimenettelyjen arvioimiseksi. Näillä tarkastuskäynneillä on joissakin jäsenvaltioissa kiinnitetty huomiota fyysisten tarkastusten kohteiden valintaan. Tulevaisuudessa tämä näkökohta otetaan vuosikertomuksissa enemmän huomioon.

Riskianalyysistä ei tehty pakollista joidenkin jäsenvaltioiden esittämän kritiikin vuoksi (esim. Kreikka, joka ei voi soveltaa riskianalyysijärjestelmää puuttuvan tietokonejärjestelmän vuoksi). Jotta jäsenvaltioita kannustettaisiin kuitenkin ottamaan tällainen järjestelmä käyttöön, asetuksen (EY) N:o 2221/95 5 a artiklan yksinkertaistamista (esim. liitteeseen I kuulumattomien tuotteiden tarkastusten vähentäminen) sovelletaan vain riskianalyysijärjestelmää käyttäviin jäsenvaltioihin.

Useiden jäsenvaltioiden huomautusten perusteella fyysisiin tarkastuksiin tarvitaan jonkin verran joustavuutta. Joskus on tarpeen muuttaa strategisia ohjelmia vuoden mittaan uusien olosuhteiden huomioon ottamiseksi.

Asetuksen (ETY) N:o 595/91 mukaisesti jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle luettelo sääntöjenvastaisuustapauksista, joissa hallinto- tai oikeusviranomaiset ovat tehneet esittämisen tai oikeustutkinnan. OLAF on parhaillaan ottamassa käyttöön sovelluksen, jolla jäsenvaltiot voivat laatia ja toimittaa sääntöjenvastaisuustapaukset elektronisessa muodossa. Jäsenvaltiot voivat tulosten perusteella luoda myös oman tietokantansa, joka sisältää näitä tapauksia koskevat tiedot, mukaan lukien tilintarkastustuomioistuimen tiedot.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.105 Komissio on osittain noudattanut tilintarkastustuomioistuimen suosituksia. Tarkastusten parantamisen se on mieluummin esittänyt mahdollisuutena kuin velvollisuutena kehottaen jäsenvaltioita käyttämään riskianalyysiä.

2.106 Mainittu suositus, joka koskee riskianalyysin pakollista suorittamista, on edelleen laajennettava koskemaan kaikkia tarkastusten aloja, jotka vaikuttavat taloudellisesti Euroopan unionin talousarvioon, jotta tullitarkastusten vaikuttavuutta voitaisiin parantaa <sup>(78)</sup>.

**2.106** Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että riskianalyysi on ulotettava kaikkiin tarkastusalueisiin, joilla on vaikutusta EU:n talousarvioon. Jäsenvaltioiden kanssa vuonna 2000 riskianalyysistä järjestetyn tulliseminaarin jälkeen komissio on tehnyt yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa tarkoituksena laatia riskinhallintamenettelyä koskeva suunnitelma riskianalyysin tekemisestä. Suunnitelmaa ollaan nyt ottamassa käyttöön. Odotettavissa oleviin tuloksiin sisältyvät seuraavat seikat:

- yhdenmukainen malli riskinhallintamenettelylle
- riskitekijöiden kartoitus taloudellisia toimijoita varten
- lomake riskejä koskevien tietojen vaihtamiseksi, jotta jäsenvaltiot voivat vaihtaa tietoja nopeasti.

Kun otetaan huomioon komission kanta riskeistä, jotka sisältyvät riskianalyysin käyttöönottamiseen useita tarkastuksia säättävällä lainsäädännöllä, komissio on keskittynyt tähän kysymykseen edellä mainitun suunnitelman avulla.

### Lampaan- ja vuohenliha-alan yhteinen markkinajärjestely

#### Johdanto

2.107 Lampaan- ja vuohenliha-alan yhteinen markkinajärjestely otettiin käyttöön vuonna 1980. Markkinajärjestelyn tärkein toimenpide on vuotuisen tuottajakohtaisen palkkion maksaminen. Järjestelyssä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia sen jälkeen, kun yksittäiset palkkio-oikeutta koskevat rajoitukset otettiin käyttöön markkinointivuonna 1993.

<sup>(78)</sup> Erityiskertomus nro 13/98 riskianalyysin käytöstä tullivalvonnassa ja tavaroiden tulliselvityksessä, esipuhe (kohta 5), ja erityiskertomus nro 20/98 vientitukea saavien maataloustuotteiden fyysisiä tarkastuksia koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta (EYVL C 375, 3.12.1998).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.108 Yhteisön talousarvioon vuosittain aiheutuneet menot ovat vaihdelleet huomattavasti (2 210 miljoonaa euroa vuonna 1993, 1 425 miljoonaa euroa vuonna 1997 ja 1 894 miljoonaa euroa vuonna 1999). Menot ovat määräytyneet pääasiassa markkinahintojen tason mukaan, sillä niiden eläinten määrä, joista palkkioita on maksettu kaudella 1993–1999, on pysynyt samana, eli noin 72,5 miljoonaa eläintä.

2.109 Lampaan- ja vuohenlihan bruttotuotanto ja -kulutus yhteisössä pysyivät kaudella 1993–1998 lähes vakaina niin, että bruttotuotanto oli keskimäärin 1,14 miljoonaa tonnia ja bruttokulutus keskimäärin 1,36 miljoonaa tonnia. Yhteisön omavaraisuusaste on näin ollen noin 84 prosenttia, ja tarjonnan alijäämä katetaan yhteisön ulkopuolisista maista peräisin olevalla tuonnilla. Komissiolla ei ole selvää kantaa yhteisön tuotannon toivottavasta määrästä, mutta yhteisön tuotantoa hillitään yksittäisillä palkkio-oikeutta koskevilla rajoituksilla.

2.110 Komissio ilmoitti 16. toukokuuta 2001 yksinkertaisemmasta ja markkinasuuntautuneemmasta lampaanliha-alan järjestelmästä ja teki ehdotuksen uudeksi neuvoston asetukseksi <sup>(79)</sup>.

**Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus**

2.111 Lampaan- ja vuohenliha-alan yhteisen markkinajärjestelyn hallinnointiin liittyviä näkökohtia tarkasteltiin komissiossa ja EU:n kuudessa tärkeimmässä tuottajavaltiossa <sup>(80)</sup>, joiden yhteenlaskettu osuus asiaankuuluvista menoista on yli 90 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli tutkia palkkiojärjestelmän nykyistä toimintaa ja todentaa, missä määrin aiemmin havaitut heikkoudet olivat vielä olemassa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, miten uudessa ehdotuksessa käsitellään tarkastuksessa havaittuja ongelmia.

2.112 Tilintarkastustuomioistuimen edellisen lampaan- ja vuohenliha-alan markkinoita koskevan tarkastuksen tulokset markkinointivuosiin 1992–1993 saakka julkaistiin erityiskertomuksessa nro 3/95 <sup>(81)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin kritisoi kertomuksessa erityisesti yhteistä markkinajärjestelyä koskevien selkeiden tavoitteiden puutetta, palkkion määrittelyssä käytettyä menetelmää ja hintatietojen keräämisjärjestelmää.

**2.109** *Lampaanlihamarkkinoiden vakaus ja toisaalta kotimaisen tarjonnan ja tuonnin sekä toisaalta kulutuksen välisen tasapaino osoittaa, että yhteisön tuotanto on sopivalla tasolla.*

**2.110** *Komissio arvioi alaa koskevaa järjestelmää ennen uudistusehdotuksensa laatimista. Komissio teki ehdotuksensa kyseiseen tutkimukseen ja erityisesti uuhipalkkiojärjestelmän toimintaa koskeviin omiin pohdintoihinsa perustuen.*

<sup>(79)</sup> KOM(2001) 247 lopullinen.

<sup>(80)</sup> Kreikka, Espanja, Ranska, Irlanti, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta.

<sup>(81)</sup> EYVL C 285, 28.10.1995.

**Tuloksia ei mitata**

2.113 Yhteisen markkinajärjestelyn yleistavoitteena on perustamissopimuksen 39 artiklan mukaisesti erityisesti vakauttaa markkinat sekä turvata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso lampaan- ja vuohenliha-alalla <sup>(82)</sup>. Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2467/98 <sup>(83)</sup> säädetään tähän liittyvästä tulonmenetyksen korvaamisesta. Vaikka komissiossa on yksiköitä, joissa mitataan tuloja ja maataloustoimintaa, ja sen käytössä on alan tilastolähteitä, se ei ole muuntanut edellä mainittuja tavoitteita erityisiksi alakohtaisiksi tavoitteiksi eikä määritellyt indikaattoreita, joiden perusteella tavoitteiden saavuttamista ja tuloksia voitaisiin mitata.

**Hintojen ja palkkioiden vahvistamisen puutteellinen järjestelmä**

2.114 Uuhipalkkiojärjestelmässä on määritelty perushinta ja markkinoiden painotettu keskihinta yhteisössä. Palkkio myönnetään, kun markkinoiden keskihinta on pienempi kuin perushinta, ja se on näiden kahden summan erotuksen suuruinen. Palkkion tarkoituksena on korvata tuottajille mahdollinen tulonmenetykset.

2.115 Vuodesta 1989 lähtien siihen asti kunnes säännöksiä muutettiin neuvoston asetuksella (EY) N:o 1669/2000 <sup>(84)</sup> neuvoston oli komission ehdotuksesta vahvistettava perushinta vuosittain ottaen huomioon markkinatilanne, tuotannon ja kulutuksen kehitysnäkömät, tuotantokustannukset, muiden eläintuotteiden markkinatilanne ja saatu kokemus. Komissio ei toimitannut tietoja siitä, kuinka nämä tekijät otettiin huomioon tai huomioitiinko niitä ylipäänsä. Itse asiassa perushinta, joka on 504,07 euroa 100 teuraspainokilolta, on pysynyt samana kuuden viime vuoden ajan ja pysyy muuttumattomana myös vuoden 2001 ja sitä seuraavat vuodet huolimatta useista muutoksista niissä tekijöissä, joilla pitäisi olla vaikutusta hintaan. Komissiosta ei saatu tietoja siitä, kuinka perushinta oli laskettu.

**2.113** *Karitsanlihan hinta on markkinaindikaattori, ja 'tulonmenetykset' yritys luoda hyvin yksinkertainen indikaattori tietojen saamiseksi tulojen alenemisen tasosta. Tilastointijärjestelmissä on joitakin tuloindikaattoreita, mutta niitä on hyvin vaikeaa käyttää, koska niiden arviot eivät ole käytettävissä markkinointivuoden lopussa, jolloin palkkio on maksettava viljelijöille.*

**2.115** *Komissio laatii säännöllisesti kertomuksia yhteisön maatalouden tilanteesta ja kehittymisestä. Lampaankasvatustajien tulot sisältyvät tavallisesti näihin kertomuksiin. Kertomuksissa käytetään sekä maatalouden kirjanpidon tietoverkostolta (FADN) että Eurostatilta saatavia tuloindikaattoreita. Kertomukset otetaan huomioon maatalouspolitiikan mukautuksia tarkasteltaessa.*

*Perushinnan tehtävänä palkkion määrittämisessä on toimia laskuperusteena tasolle, jolla voidaan taata kohtuulliset tulot tuottajille. Perushintaa vahvistettaessa otetaan lisäksi huomioon talousarvion rajoitukset, jotka ovat viime vuosina estäneet menojen kasvun.*

<sup>(82)</sup> Neuvoston asetuksen (EY) N:o 2467/98, annettu 3 päivänä marraskuuta 1998, johdanto-osan 3 kappale.

<sup>(83)</sup> EYVL L 312, 20.11.1998, s. 1.

<sup>(84)</sup> EYVL L 193, 29.7.2000, s. 8.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.116 Markkinahintojen keräämistä, toteamista ja niiden ilmoittamista komissiolle koskevat järjestelmät tutkittiin niissä jäsenvaltioissa, joihin tehtiin tarkastuskäynti. Kyseisten hintojen perusteella määritellään yhteisön markkinoiden keskihinta ja sitä kautta yhteisön tuen määrä. Järjestelmässä havaittiin useita heikkouksia ja epä johdonmukaisuuksia, mikä asettaa kyseenalaiseksi järjestelmän luotettavuuden ja käytettyjen tietojen paikkansapitävyyden:

- a) Eri edustaville markkinoille annetut kertoimet ja hintojen ilmoittamisessa käytetyt karitsaluokat, joista säädetään asetuksessa, eivät kuvaa jäsenvaltioiden todellista tilannetta ja nykyisiä myyntitapoja <sup>(85)</sup>. Yhteisön menoja voitaisiin pienentää, jos hintatiedot kerättäisiin edustavien painoluokkien osalta ja jos sovellettaisiin tuotantoa mittaavia kertoimia <sup>(86)</sup>.
- b) Jäsenvaltioissa, joihin tarkastuskäynti tehtiin, löydettiin vain vähän todisteita, jotka tukivat edustavien markkinoiden ja painotuskertoimien valinnassa käytettyjä perusteita. Lisäksi järjestelmässä todettiin luontainen puute, sillä saatavilla ei ollut riittävästi todentavaa asiakirja-aineistoa siitä, kuinka hinnat oli laskettu. Jäsenvaltioiden viranomaiset eivät tarkasta säännöllisesti niille toimitettujen tietojen paikkansapitävyyttä tai tietolähteitä.
- c) Kreikassa, Espanjassa ja Italiassa (asetuksen nojalla) hintoja ilmoitettaessa käytetyt karitsan painoluokat eivät ole markkinoille ja kotimaan tuotannolle

**2.116** Komissio on arvioinut hintojen ilmoittamista ja tehnyt samanlaisia päätelmiä kuin tilintarkastustuomioistuin. Todella edustavan hinnan saamiseksi olisi arvioitava tuotannon merkitys eri markkinoilla ajan kuluessa. Tällainen järjestelmä voisi toimia vain jos teurastuksista olisi käytettävissä tarkkoja tietoja, vaikka se saattaisikin olla nykyistä järjestelmää täsmällisempi. Tällainen lähestymistapa tekisi järjestelmästä nykyistä paljon byrokraattisemman ja lisäisi hallintokuluja.

*Alakohdassa c oleva viittaus painoluokkiin ilmentää sitä, miten vaikeata hinnoista on saada vertailukelpoisia tietoja. Sen vuoksi otettiin käyttöön vakiolaadun käsite.*

<sup>(85)</sup> Lampaista myydään eri tavoin, esimerkiksi elävien eläinten markkinoilla, suoraan teurastamoille, kauppiaille maatilalta ja osuuskunnille. Asetus ei kata kaikkia näitä käytäntöjä. Lisäksi asetuksen kattamiin markkinoihin sovelletut kertoimet eivät aina anna käsitystä tuotannosta. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa asetuksen nojalla sovelletaan 97 prosentin painotuskerrointa elävien eläinten markkinoihin ja 3 prosentin painotuskerrointa teurastamoihin. Tarkastuksen aikana todettiin, että 50 prosenttia lampaista myydään elävien eläinten markkinoilla ja 50 prosenttia suoraan teurastamoille.

<sup>(86)</sup> Satunnaisesti valituista viikoista koostuvan otoksen perusteella ja soveltamalla mukautettuja kertoimia tämänhetkisen tilanteen kuvaamiseksi pelkästään kolmessa jäsenvaltiossa (Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Irlannissa ja Ranskassa) voidaan arvioida, että markkinointivuodelta 1999 maksettu uuhi-/vuohipalkkio on ainakin 52 miljoonaa euroa eli noin 3,4 prosenttia pienempi kuin maksettu summa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

tyypillisiä, sillä näissä maissa karitsan ja vuohen ruhot ovat yleensä tavanomaista pienempiä, mikä nostaa niiden hintaa. Näiden ruhojen hintoja ei ilmoiteta <sup>(87)</sup>. Hintoja koskevat Eurostatin luvut tukevat tätä havaintoa, sillä niiden perusteella pienten ruhojen hinnat ovat jopa 60 prosenttia korkeampia kuin yhteisessä markkinajärjestelyssä todetut hinnat <sup>(88)</sup>.

- d) Elävien eläinten markkinoilla todettuja hintoja lukuun ottamatta kaikissa markkinahintoja koskevissa lähteissä viitataan yleensä kauppiaiden ja tukkukauppiaiden saamiin hintoihin tuottajien saamien hintojen sijasta. Ilmoitettavien hintojen olisi oltava tuottajien saamia hintoja.
- e) Hallinnollisissa käytännöissä on eroja jäsenvaltioiden välillä ja jopa yksittäisissä jäsenvaltioissa <sup>(89)</sup>, mikä vaikuttaa ilmoitettujen hintojen vertailtavuuteen.

#### **Palkkioita koskevien tilastotietojen puutteellisuus ja niiden myöhäinen toimittaminen**

2.117 Komission asetuksen (ETY) N:o 2700/93 <sup>(90)</sup> 2 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot lähettävät komissiolle tiettyyn päivään mennessä palkkiohakemuksia koskevat tilastotiedot. Kaudella 1997–1999 ainoastaan Saksa, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta

**2.117** *Tilastotietojen saaminen ajoissa jäsenvaltioilta ei ole yksistään lammis- ja vuohialan ongelma. Alan tilannetta ei helpota se, että tiedonantovelvollisuuksia ei ole selvästi määritetty. Järjestelmän uudistamisella voidaan parantaa alan sääntelyä ja selvittää edellytyksiä.*

<sup>(87)</sup> Eurostatin tilastojen mukaan vuonna 1999 teurastettujen karitsojen ruhojen keskipaino oli 9,73 kiloa Kreikassa, 11,07 kiloa Espanjassa ja 6,62 kiloa Italiassa. Komission asetuksessa (ETY) N:o 1481/86 säädetään, että näiden kolmen maan markkinahinnat ilmoitetaan 12–16 teuraspainokiloa painavien karitsanruhojen osalta.

<sup>(88)</sup> New Cronos -tietokannan tiedot 2–12 kuukautta vanhoista lampaista. Kyseistä ikäluokkaa voidaan verrata yhteisen markkinajärjestelyn kattamaan luokkaan. Tiedot on saatu muuntamalla elopaino ruhopainoksi.

<sup>(89)</sup> Esimerkiksi Rungisin markkinoilla Ranskassa todetut hinnat ovat tukkuhintoja, kun taas Ateenan markkinoilla todettuja tukkuhintoja on alennettu 10 prosenttia, jotta tukkumyyjien kate jäisi pois, ja Rooman markkinoilla todetut hinnat eivät koske markkinoiden sisäistä kauppaa, vaan ne ovat teurastamoista puhelimitse kerättyjä hintoja. Joillakin Espanjan alueilla todetut hinnat ovat seuraavan viikon viitteellisiä hintoja eivätkä todellisia hintoja. Joissakin jäsenvaltioissa hintatiedot kerätään puhelimitse tai alan komitea vahvistaa ne, kun taas toisissa jäsenvaltioissa hinnat perustuvat yksityiskohtaiseen asiakirja-aineistoon, joka on saatu elävien eläinten markkinoilta ja teurastamoista.

<sup>(90)</sup> EYVL L 245, 1.10.1993, s. 99.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

toimittivat tiedot määräpäivään mennessä. Tarkastuksen aikaan muiden jäsenvaltioiden tiedot olivat 3–18 kuukautta myöhässä. Lisäksi komission käytössä ei ollut täydellisiä tietoja kolmen viime vuoden aikana jätettyjen uuhipalkkiota koskevien hakemusten määrästä. Järjestelmän hallinnointiin ja tarkastamiseen tarvittavat tiedot eivät selvästikään ole käytettävissä oikeaan aikaan.

### Epäselvät yksittäiset palkkio-oikeudet ja käyttämättä jääneet kiintiöt

2.118 Yksittäisten palkkio-oikeuksien kokonaismäärää koskeva tilanne on epäselvä, eikä sitä pystytty vahvistamaan vertaamalla kussakin jäsenvaltiossa hallussa olevien oikeuksien määrää komission sisäisten asiakirjojen yksityiskohtaisiin tietoihin. Itävallassa, Suomessa ja Ruotsissa on vahvistettu kansalliset enimmäismäärät, mutta muissa jäsenvaltioissa ei ole virallisesti asetettuja enimmäismääriä. Komission tuoreimpien lukujen mukaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa palkkio maksettiin yksittäisen palkkio-oikeuden ylittävän eläinten määrän perusteella vuosina 1994 ja 1996 <sup>(91)</sup>.

2.119 Kaudella 1993–1999 kiintiöistä käytettiin yhteisössä keskimäärin 91,7 prosenttia. Järjestelmän hallinnollisen monimutkaisuuden ja vahvistettujen kansallisten menettelyjen vuoksi kiintiöitä ei koskaan käytetä kokonaisuudessaan kysynnästä riippumatta.

### Kyseenalaiset perusteet uuhi- ja vuohikohtaisten lisäpalkkioiden myöntämiselle epäsuotuisilla alueilla; epäsuotuisiksi luokiteltujen alueiden tilanteen säännöllisen tarkistuksen puuttuminen

2.120 Lompaita ja vuohia kasvatetaan pääasiassa epäsuotuisilla alueilla (noin 80 prosenttia eläimistä), joilla on vähän vaihtoehtoisia tulonlähteitä. Uuhipalkkion lisäksi näiden alueiden tuottajat saavat erityistä tukea. Tuki on kiinteä palkkio kultakin uuhelta/vuohelta, ja se

**2.118** Jäsenvaltiokohtaiset enimmäismäärät muodostuvat yksittäisille viljelijöille myönnettyistä oikeuksista, jotka on laskettu viimevuonna jätettyjen palkkiohakemusten perusteella. Tilanteen selkiyttämiseksi järjestelmän uudistuksessa ehdotetaan, että kansalliset enimmäismäärät julkaistaan perusasetuksen liitteessä.

**2.119** Ensinnäkin pieni prosenttiosa kiintiöstä voidaan pitää kansallisessa varannossa. Lisäksi jotkut tuottajat eivät ehkä käytä oikeuttaan kokonaan. Syyt tähän voivat olla rakenteellisia tai taloudellisia eivätkä ne johdu välttämättä pelkästään hallinnollisten menettelyiden monimutkaisuudesta. Esimerkiksi vuonna 1999 kiintiön käyttö vaihteli 59 prosentista Suomessa ja 70 prosentista Saksassa 98 prosenttiin Espanjassa ja 99 prosenttiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

**2.120** Epäsuotuisien alueiden tuottajille maksettava kiinteämääräinen lisä, ns. maaseutupalkkio, otettiin käyttöön alun perin tuottajien suojelemiseksi palkkion vaihteluilta vakauttajien käyttöönoton jälkeen. Katsottiin, että kyseisten tuottajien oli vaikeaa sopeutua markkinaolojen muutoksiin ja

<sup>(91)</sup> Tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaavat komission yksiköt tutkivat asiaa.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

on pysynyt muuttumattomana vuodesta 1995 <sup>(92)</sup>. Tarkastuksessa ei löydetty aineistoa palkkion määrän perusteeksi. Lisäksi komissiolla ei ole käytössään tietoja epäsuotuisten alueiden tuottajien ja muiden alueiden tuottajien tuotantokustannusten ja tulojen eroista.

2.121 Luettelo kunkin jäsenvaltion epäsuotuisista alueilta laadittiin ensimmäisen kerran vuonna 1975, jonka jälkeen sitä on muutettu useita kertoja. Kunkin muutoksen myötä epäsuotuisaksi määritellyn maa-alan koko on kasvanut. Epäsuotuisaksi luokiteltu maa-ala, joka ilmoitetaan prosentuaalisena osuutena kaikesta maatalousmaana käytetystä maa-alasta, oli 33,9 prosenttia vuonna 1975, 49,2 prosenttia vuonna 1988 ja 55,2 prosenttia vuonna 1998. Tilintarkastustuomioistuin ei ole saanut todisteita siitä, että jäsenvaltiot tai komissio tarkistaisivat suunnitelmallisesti tai säännöllisesti epäsuotuisiksi luokiteltujen alueiden tilanteen.

### Yhteisön toimenpiteet

2.122 Lampaan ja vuohen kasvatusta sekä yhteisön toimenpiteet, kuten maaseudun kehittäminen ja ympäristönsuojelutoimet, ovat yhteydessä toisiinsa erityisesti epäsuotuisilla alueilla tapahtuvan maataloustoiminnan osalta. Toimenpiteitä koskevat kelpoisuusedellytykset ja yhteisön tuen määrä vaikuttavat lampaan kasvatukseen

että vakauttajien käyttöönotosta aiheutuvalle tulojen menetyksellä olisi todennäköisesti epäsuotuisia seurauksia. Arviointitutkimuksen mukaan epäsuotuisien alueiden tuottajat olivat yleensä selviytyneet keskimääräistä paremmin muihin tuottajiin verrattuna. Sen vuoksi voidaan katsoa, että kyseisen välineen käyttöönotto on ollut onnistunut ratkaisu.

2.121 Alueiden luokittelumenettelyn osalta on todettava, että epäsuotuisia alueita koskevan yhteisön lainsäädännön mukaisesti (asetus (EY) N:o 1257/1999, joka korvasi asetuksen (EY) N:o 950/97) komission toimivaltaan kuuluu vain sen tarkastaminen, että jäsenvaltioiden ehdottamat epäsuotuisien alueiden luettelon muutokset vastaavat yhteisön luokitteluperusteita. Asetuksessa ei edellytetä jo luokiteltujen alueiden säännöllistä uudelleentarkastelua, ja asetuksen mukaan komissio ei voi ehdottaa hyväksytyin luettelon muutosta tai kieltäytyä tekemästä muutosta, jos luokitteluperusteita on noudatettu.

Epäsuotuisien alueiden osuus kaikesta käytössä olevasta maatalousmaasta on kasvanut prosentuaalisesti. Tältä osin on todettava, että kasvu vuosina 1975–1988 johtui pääosin Kreikan, Espanjan ja Portugalin liittymisestä ja kasvu vuosina 1988–1998 Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä. Kaikissa näissä kuudessa maassa epäsuotuisien alueiden osuus maa-alasta on hyvin korkea.

Kun otetaan huomioon, että epäsuotuisien alueiden osuus saattaa kasvaa ja johtaa kyseiseen palkkioon oikeutettujen viljelijöiden määrän kasvuun, komissio on esittänyt järjestelmän uudistusehdotuksessaan, että jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon lisäperusteita määritellään alueita, joilla palkkiota voidaan maksaa. Tällaiset alueet eivät voi missään tapauksessa olla epäsuotuisien alueiden ulkopuolella.

2.122 Komissio on tietoinen lampaan- ja vuohenkasvatustalouden ja EU:n yhteisrahoittamien maaseudun kehittämistoimien välisistä yhteyksistä. Vaikka joidenkin näiden toimenpiteiden (esim. investointi- ja aloitustuki) vaikutusta lampaan- ja vuohenkasvatustalouden tilanteeseen ei pidä vähätellä, komissio haluaa korostaa, että

<sup>(92)</sup> Painavien karitsojen tuottajille 6,641 euroa uuhelta ja kevyiden karitsojen tai vuohien tuottajille 5,977 euroa uuhelta/vuohelta.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

ja maataloustuottajien tuloihin. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että jäsenvaltioiden viranomaiset ja komission yksiköt eivät olleet tehneet laskelmia eri järjestelmien mahdollisista vaikutuksista talousarvioon, tuotantoon ja maataloustuottajien tuloihin.

2.123 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 14/2000<sup>(93)</sup> ympäristönäkökohtien tuomisesta yhteiseen maatalouspolitiikkaan kerrottiin liiallisen laiduntamisen vaikutuksista lammas- ja vuohialalla tietyillä Kreikan, Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan alueilla (kohdat 23 ja 24). Neuvoston asetuksen (EY) N:o 2467/98 9 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat soveltaa aiheellisia ympäristönsuojelutoimenpiteitä niiden maa-alojen erityistilanteen perusteella, joilla kasvatetaan lampaita ja vuohia. Kreikassa Attikan alueella ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettiin joitakin toimia säännöksen nojalla, kun taas Irlannissa otettiin vuonna 1998 käyttöön väliaikainen kansallinen puitesuunnitelma<sup>(94)</sup>, jonka avulla oli tarkoitus käsitellä yhteismaiden liiallisesta laiduntamisesta aiheutuvia ongelmia sillä aikaa, kun maaseutu ympäristön suoje- luohjelmassa (*Rural Environmental Protection Scheme*, REPS) valmisteltiin yhteismaita koskevia puitesuunnitelmia.

**Uudessa komission ehdotuksessa ei käsitellä kaikkia tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia puutteita**

2.124 Komission ehdotus koskee pääasiassa palkkion asettamista. Ilmoittaessaan uudesta ehdotuksesta komissio myönsi, että palkkion laskemisessa käytetty menetelmä oli vääristynyt pääasiassa mekanismin monimutkaisuuden vuoksi ja siksi, ettei jäsenvaltioissa noudateta yhtenäistä toimintatapaa.

2.125 Komissio ehdotti 21 euron suuruista kiinteätä palkkiota kultakin eläimeltä. Ehdotus perustuu keskimääräiseen palkkioon vuosina 1998–2000. Kiinteällä palkkiolla korjataan vanhan järjestelmän epäselvyys ja epävarmuus, mutta se ei vastaa markkinatilannetta.

<sup>(93)</sup> EYVL C 353, 8.12.2000.

<sup>(94)</sup> Väliaikaisessa kansallisessa puitesuunnitelmassa määrätään tiettyjen yhteismaiden osalta, että lampaiden määrää on välittömästi vähennettävä 30 prosenttia ja että vuosien 1999 ja 2000 kiintiöoikeudet jäädytetään 70 prosenttiin vuoden 1998 kiintiöoikeuksista.

## KOMISSION VASTAUS

- 1) maatalouden ympäristötoimenpiteillä korvataan viljelijöille vain hyvän viljelykäytännön ylittävien sitoumusten toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset tai tulonmenetykset ja
- 2) epäsuotuisien alueiden luonnonhaittakorvauksilla pyritään korvaamaan maataloustoimintaan vaikuttavat pysyvät luonnonhaitat.

**2.123** Järjestelmän uudistusehdotusta laadittaessa pohdittiin paljon lampaan- ja vuohenkasvatuksen ympäristövaikutuksia. Asetuksessa (EY) N:o 1259/1999 vahvistettujen täydentävien ympäristöehtojen mukaisesti jäsenvaltioiden on analysoitava eri maatalousalojen vaikutukset ympäristöön. Jäsenvaltioiden on laadittava vuosikertomuksia toimenpiteiden ja seuraamusten täytäntöönpanosta, niiden vaikutusten arviointi mukaan luettuna.

Järjestelmän uudistusehdotuksessa komissio esittää, että se laatii kertomuksen, jossa otetaan huomioon erityisesti jäsenvaltioiden kertomukset. Ne olisivat hyvä perusta ympäristöedellytysten täydentävien ehtojen seuraamiseksi.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.126 Komission ehdotuksessa käsitellään myös erityisten kansallisten kiintiöiden käyttöönottoa. Tämä on vastaus tilintarkastustuomioistuimen esittämään kritiikkiin nykyisestä tilanteesta (ks. kohta 2.118), ja sitä on pidettävä tervetulleena.

2.127 Tilintarkastustuomioistuimen määrittelemät heikkoudet, joita ehdotuksessa ei käsitellä, ovat selkeiden ja määrällisten tavoitteiden puuttuminen (ks. kohta 2.113) ja jäsenvaltioiden kykenemättömyys toimittaa olennaisen tärkeitä tilastotietoja palkkiohakemuksista (ks. kohta 2.117).

**Päätelmät**

2.128 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni, että useat erityiskertomuksissa nro 3/95 esiin tuoduista heikkouksista ovat edelleen olemassa nykyisessä järjestelmässä. Erityiskertomuksessa tehtyjä suosituksia ei noudatettu, kuten voidaan päätellä siitä, ettei tavoitteita ole määritelty selkeästi eikä niiden saavuttamisessa tapahtunutta edistystä ole arvioitu säännöllisesti (ks. kohta 2.113). Lisäksi perushinnan, markkinahinnan ja sitä kautta palkkion tason vahvistamisessa on puutteita (ks. kohdat 2.114–2.116), jäsenvaltiot eivät ole toimittaneet palkkioita koskevia tilastoja (ks. kohta 2.117) eikä epäsuotuisien alueiden tilannetta ole tarkistettu säännöllisesti (ks. kohta 2.121).

**2.128** Kuten tilintarkastustuomioistuin suositteli erityiskertomuksessaan nro 3/95, komissio teki järjestelmästä tutkimuksen, joka valmistui vuonna 2000. Arviointitutkimuksen ja erityisesti uuhipalkkiojärjestelmän toimintaa koskevien omien pohdintojensa perusteella komissio päätti tehdä ehdotuksen järjestelmän uudistamiseksi. Tavoitteena oli nykyisten puutteiden korjaaminen viimeaikaisen kokemuksen sekä lampanlihamarkkinoiden näkymien perusteella.

Komissio on samaa mieltä useista tilintarkastustuomioistuimen huomautuksista, jotka vastaavat joitakin kyseisen arviointikertomuksen havaintoja, erityisesti hintojen ilmoittamisen ja palkkion laskemismenetelmän osalta. Monia erityiskertomuksessa nro 3/95 todetuista puutteista on jo käsitelty. Esimerkiksi lihotusjärjestelmä ehdotetaan lakkautettavaksi.

Epäsuotuisia alueita koskevan yhteisön lainsäädännön mukaisesti komission toimivaltaan kuuluu tarkastaa, että jäsenvaltioiden ehdottamat epäsuotuisien alueiden luettelon muutokset vastaavat yhteisön luokitteluperusteita.

**Suosituks**

2.129 Ehdotuksensa lisäksi komission olisi

- a) määriteltävä selkeät ja määrällisesti ilmaistut tavoitteet, joiden perusteella järjestelmästä saatuja tuloksia voidaan mitata
- b) tutkittava uudelleen ehdottamansa kiinteämääräisen palkkion määräytymisperusteita
- c) varmistettava, että jäsenvaltiot täyttävät velvollisuutensa toimittaa tilastot tiettyyn päivään mennessä

**2.129** Arviointitutkimuksen päätelmissä esiteltiin eri vaihtoehtoja, joihin sisältyi nykyisen tilanteen säilyttäminen, nykyisen järjestelmän parantaminen tai sen muuttaminen. Arviointitutkimuksen tulosten mukaan nykyisen tilanteen säilyttäminen ei tullut kyseeseen. Nykyisen järjestelmän parannusyritysten aiheuttama hallinnollinen työmäärä katsottiin myös liian suureksi eikä tulosten saamisesta olisi varmuutta. Nykyisen järjestelmän parantaminen edellyttäisi laadultaan sellaisen aineiston ja tiedon saantia, jota ei ole tällä hetkellä saatavissa ainakaan lyhyellä aikavälillä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- d) tarkistettava epäsuotuisiksi alueiksi määriteltyjen alueiden tilanne ja
- e) tarkistettava lampaan- ja vuohenliha-alaan vaikuttavien yhteisön eri toimenpiteiden vuorovaikutus, jotta se voi tarvittaessa tehdä ehdotuksia toimenpiteiden vaikutuksen tehostamiseksi.

## KOMISSION VASTAUS

*Budjettivallan käyttäjälle toimitetussa ehdotusluonnoksessa mainitaan, että järjestelmän jotkut osat, kuten tuottajakohdattaiset enimmäismäärät, ovat toimineet hyvin tasapainon ja vakauden säilyttämiseksi alalla. Luonnoksessa todetaan myös, että nykyinen järjestelmä on hankaluudestaan huolimatta johtanut asianmukaiseen palkkiotasoon.*

*Järjestelmän suurin muutos koskee hinnanerokorvauksen korvaamista kiinteämääräisellä maksulla. Menettely on vakaa ja ennustettavissa, ja koska kyseessä on yleisesti tunnettu kiinteä määrä, ennakkosuunnittelu mahdollistuu ja tilanhoito yksinkertaistuu. Tuottajat voivat reagoida herkemmin markkina-signaaleihin. Tällä muutoksella voidaan myös yksinkertaistaa palkkiojärjestelmän hallintoa ja välttää hankalat hinnailemismenettelyt ja monimutkaiset laskutapahtumat. Koska palkkioiden, hintojen ja tuotannon välinen yhteys poistuu uudistuksessa, järjestelmä vastaa paremmin Maailman kauppajärjestön WTO:n tavoitteita. Kiinteään palkkioon siirtyminen johtaa myös suurempaan budjettivarmuuteen, koska aiemmat palkkiotason vaihtelut poistuvat.*

*Hedelmien ja vihannesten yhteisen markkinajärjestelyn hallinnointi komissiossa*

**Johdanto**

2.130 Tilintarkastustuomioistuin totesi vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 1994<sup>(95)</sup>, että hedelmien ja vihannesten markkinoiden epätasapaino oli lisääntynyt joidenkin tuotteiden osalta ja valvonnassa oli puutteita, mikä aiheutti talousarvioon merkittäviä markkinoilta poistamiseen liittyviä menoja. Komissio päätti vuonna 1996 yhteisen markkinajärjestelyn uudistuksesta, joka toteutui 1. tammikuuta 1997<sup>(96)</sup>.

2.131 Tilintarkastustuomioistuin arvioi vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 1998<sup>(97)</sup>, miten uudistukseen sisältyvissä uusissa toimenpiteissä otettiin huomioon esitetty kritiikki. Tarkastuksessa ei tällöin tutkittu uudistuksen toteuttamista. Yhteiseen markkinajärjestelyyn tehtiin joulukuussa 2000 muutoksia<sup>(98)</sup>, jotka tulivat voimaan markkinointivuonna 2001–2002.

<sup>(95)</sup> Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 1994, 2. luku (EYVL C 303, 14.11.1995).

<sup>(96)</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 2200/96, annettu 28 päivänä lokakuuta 1996, hedelmä- ja vihannesalan yhteisestä markkinajärjestelystä, neuvoston asetus (EY) N:o 2201/96, annettu 28 päivänä lokakuuta 1996, hedelmä- ja vihannesjalostealan yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetus (EY) N:o 2202/96, annettu 28 päivänä lokakuuta 1996, tiettyjen sitrushedelmien tuottajien tukijärjestelmästä (EYVL L 297, 21.11.1996).

<sup>(97)</sup> Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, toinen luku (EYVL C 349, 3.12.1999).

<sup>(98)</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 2699/2000, annettu 4 päivänä joulukuuta 2000 (EYVL L 311, 12.12.2000, s. 9).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.132 Tässä kertomuksessa tarkastellaan, miten vuonna 1996 tehdyn uudistuksen toteutuksessa on käsitelty aiemmin havaittuja ongelmia. Lisäksi tutkitaan, miten tuoreilla muutoksilla on tarkoitus korjata jäljellä olevat puutteet.

2.133 Tarkastuksessa keskityttiin uudistuksen keskeisiin tekijöihin, joilla oli tarkoitus vähentää rakenteellista epätasapainoa, lujittaa tuottajaorganisaatioiden asemaa sekä lisätä niiden jäsenkuntaa, rahoitusta ja toimintaohjelmia. Lisäksi siinä tarkasteltiin tuotteiden markkinoilta poistamisen hallinnointia ja joidenkin hedelmien (persikat, päärynät ja sitrushedelmät) jalostusta. Tarkastukset toimitettiin EU:n viidessä tärkeimmässä tuottajamaassa, eli Kreikassa, Espanjassa, Ranskassa, Italiassa ja Alankomaissa, joissa toimintarahastoihin, toimintaohjelmiin, tuotteiden markkinoilta poistamiseen ja jalostamiseen liittyvät EMOTR:n menot ovat suurimmat.

**Tuotanto on keskittynyt eteläisiin jäsenvaltioihin ja on pirstaleista**

2.134 Tällä hetkellä EU:ssa tuotetaan vuodessa tuoreita hedelmiä noin 30 miljoonaa tonnia ja tuoreita vihannuksia noin 55 miljoonaa tonnia. Tuotanto on pääasiassa keskittynyt eteläisiin jäsenvaltioihin, joista eniten tuottavat Italia (25 miljoonaa tonnia) ja Espanja (21 miljoonaa tonnia). Tuotannon arvossa mitattuna nämä jäsenvaltiot tuottavat 50 prosenttia kaikesta EU:n kaupan pidetystä tuotannosta (ks. **taulukko 2.7**). EU:n hedelmäntuotannon määrä on lisääntynyt vuodesta 1980 yhteensä 12 prosenttia ja vihannestuotanto 20 prosenttia. Tuoreiden hedelmien ja vihannesten kulutus on pysynyt vakaana (hedelmät 29 miljoonaa tonnia ja vihannukset 41 miljoonaa tonnia), kun taas hedelmäjalosteiden, erityisesti hedelmämeijerijämsän, kulutus on lisääntynyt.

2.135 Tuoretuotteiden tuotannolle on tyypillistä, että määrä vaihtelee huomattavasti sääolojen mukaan. Kysynnän osalta markkinoita ovat hallinneet muutamat suuret jälleenmyyjät, kun taas tuotantopuoli on pysynyt hajanaisena ja pirstaleisena.

**2.132** Komissio huomauttaa, että sen neuvostolle heinäkuussa 2000 esittämien ehdotusten tarkoituksena oli ratkaista neljä tärkeää ongelmaa — jotka oli [aiheellista] ratkaista kiireellisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta komission asetuksen (EY) N:o 2200/96 mukaisesti valmisteleman kertomuksen soveltamista. Kyse oli tomaattijalosteisiin tuolloin sovelletun järjestelmän kankeudesta, tomaatti-, päärynä- ja sitrushedelmäjalosteita koskevien takuumäärien tasosta (kiintiöt tai kynnykset), toimintarahastojen toiminnan yksinkertaistamisesta ja tukien hallinnon parantamisesta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

**Säätelykehys ja merkitys talousarvion kannalta**

2.136 Alaa hallinnoidaan kahdella yhteisellä markkinajärjestelyllä, joista toinen koskee tuoretuotteita ja toinen jalosteita. Järjestelyt koostuvat pääasiassa seuraavista toimenpiteistä:

- a) kannustetaan tuottajia liittymään tuottajaorganisaatioihin tuotannon lisäämiseksi ja myynnin kanavoimiseksi organisaatioiden kautta
- b) rahoitetaan ylituotannon poistamista markkinoilta hintojen vakauttamiseksi
- c) maksetaan tuottajille tuotantotukea joidenkin jalostukseen tarkoitettujen tuoreiden hedelmien ja vihannesten osalta; ennen vuonna 2000 tehtyjä muutoksia persikoiden ja päärynöiden tuotantotuki maksettiin jalostajille sillä ehdolla, että ne maksoivat sopimustuottajille tietyn vähimmäishinnan.

**Taulukko 2.7 — Tuoreiden hedelmien ja vihannesten kaupan pidetyn tuotannon arvo jäsenvaltioissa sekä tuottajaorganisaatioiden välityksellä kaupan pidetyn tuotannon arvo**

(milj. EUR)

Jäsenvaltio	Kaupan pidetyn tuotannon kokonaismäärä		Kaikkien tuottajaorganisaatioiden kaupan pidetty tuotanto	
	Keskimääräinen arvo markkinointivuonna 1999/2000	%	Arvo	% kaiken kaupan pidetyn tuotannon arvosta
	(1)	(2)	(3)	(4=3:1)
B	1 038,43	3	738,14	71
DK	167,50	1	48,54	29
D	1 735,84	6	593,97	34
EL	2 159,38	7	325,00	15
E	6 768,57	22	3 391,51	50
F	4 889,19	16	2 709,93	55
IRL	186,51	1	17,62	9
I	8 700,00	28	2 347,84	27
L	5,00	0	0,00	0
NL	2 279,00	7	1 618,61	71
A	344,11	1	59,88	17
P	782,49	3	61,13	8
FIN	174,61	1	22,51	13
S	166,22	1	67,02	40
UK	1 740,96	6	457,91	26
<b>EU yhteensä</b>	<b>31 137,81</b>	<b>100</b>	<b>12 459,61</b>	<b>40</b>

Lähde: Komission kertomus neuvostolle asetuksen (EY) N:o 2200/96 täytäntöönpanosta [KOM(2001) 36 lopullinen].

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.137 Hedelmiin ja vihanneksiin (banaaneja lukuun ottamatta) <sup>(9)</sup> liittyvät yhteisön vuosittaiset menot ovat olleet vuodesta 1996 lähtien noin 1 300 miljoonaa euroa, eli noin 3 prosenttia kaikista EMOTR:n tukiosaston menoista (ks. **taulukko 2.8**). Tuotannon arvon osuus on noin 15 prosenttia kaikesta EU:n maataloustuotannosta. Kaiken kaikkiaan tuotteiden markkinoilta poistamiseen liittyvät menot ovat vähentyneet; ne ovat vaihdelleet noin 100:n ja 300 miljoonan euron välillä. Vuonna 2000 menot olivat 169 miljoonaa euroa.

**Taulukko 2.8 — Hedelmien ja vihannesten yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyvät kokonaismenot kaudella 1994—2000**

(milj. EUR)

Budjettikohta	Nimike	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	<b>Tuoreet hedelmät ja vihannekset</b>							
1-1500	Vientituet	187	203	73	67	41	23	33
1-1501	Vetäytymistoimenpiteet	390	360	164	294	138	91	169
1-1502	Tuottajaorganisaatioiden toimintarahasto	2	0	0	6	239	256	270
1-1504	Hasselpähkinä	0	0	0	0	4	5	10
1-1505	Raivaustoimet	0	127	108	0	67	20	0
1-1506	Myyntinedistämistoimet	9	6	7	0	0	0	0
1-1507	Pähkinät	89	75	80	77	110	94	107
1-1508	Banaanit	138	116	203	206	208	178	235
1-1509	Muut interventiot	9	11	21	19	34	15	9
<b>1-150</b>	<b>Tuoreet yhteensä</b>	<b>824</b>	<b>898</b>	<b>656</b>	<b>669</b>	<b>841</b>	<b>682</b>	<b>833</b>
	<b>Jalostetut hedelmät ja vihannekset</b>							
1-1510	Vientituki	30	36	25	17	18	17	13
1-1511	Tomaattijalosteiden tuotantotuki	362	377	357	372	328	322	279
1-1512	Hedelmäjalosteiden tuotantotuki	97	111	138	144	87	94	84
1-1513	Rusinoita koskeva tuotantotuki	109	122	130	121	115	128	122
1-1514	Ananassäilykkeiden tuki	4	5	17	4	6	8	5
1-1515/1503	Hyvitykset sitruhedelmien jalostuksen edistämiseksi	130	282	235	244	113	203	215
1-1516	Vadelmajalosteiden tuki	1	1	1	1	0	1	1
1-1517	Erityistoimenpiteet (parsa)	0	0	0	0	3	2	1
1-1519	Muut interventiot	0	0	0	0	0	0	0
<b>1-151</b>	<b>Jalosteet yhteensä</b>	<b>733</b>	<b>934</b>	<b>903</b>	<b>903</b>	<b>670</b>	<b>775</b>	<b>720</b>
1-159	Muut (=periminen)	0		0	-3	0	0	-2
	<b>Tuoreet ja jalosteet yhteensä</b>	<b>1 557</b>	<b>1 832</b>	<b>1 559</b>	<b>1 569</b>	<b>1 511</b>	<b>1 457</b>	<b>1 551</b>

Lähde: Sincom.

<sup>(9)</sup> Banaanien yhteisestä markkinajärjestelystä toimitetaan erillinen tarkastus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

Vuoden 1996 uudistuksella perustettuihin toimintarahastoihin, joita tuottajaorganisaatiot hallinnoivat, liittyvät menot kasvoivat 270 miljoonaan euroon vuonna 2000, kun ne vuonna 1998 olivat 239 miljoonaa euroa.

**Tärkeimmät tilintarkastustuomioistuimen aiemmin havaitsemat ongelmat ja vuoden 1996 uudistus**

2.138 Vuoden 1996 uudistuksessa käsiteltiin joitakin tilintarkastustuomioistuimen vuonna 1994 havaitsemia ongelmia, jotka liittyivät seuraaviin seikkoihin:

- a) tuottajaorganisaatioiden rahoituksen puuttuminen tai riittämättömyys
- b) tuottajaorganisaatioiden suppea jäsenkunta
- c) markkinoilta poistamisen liian suuri osuus tiettyjen tuotteiden osalta ja tehottomat markkinoilta poistamismenettelyt,
- d) jalostettujen tuotteiden hintojen ja tukien vahvistamisen tehottomuus
- e) jalostuskynnysmenetelmän <sup>(100)</sup> vähäinen vaikutus ylituotannon supistamiseen
- f) puutteelliset tarkastukset ja riittämätön seuranta.

Tehdyt muutokset esitellään kohdissa 2.139–2.142.

Tuottajaorganisaatioiden aseman lujittaminen

2.139 Vuoden 1996 uudistuksen tarkoituksena oli vähentää tuotteiden poistamista markkinoilta kanavoimalla entistä suurempi osa tuotannosta markkinoille. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi uudistuksessa lujitettiin tuottajaorganisaatioiden asemaa ja kannustettiin maataloustuottajia liittymään niihin. Lisäksi

**2.139** Komissio korostaa, että kaksi toimintarahastojen mahdollista käyttötapaa, toimintaohjelmien rahoitus ja tuotteiden markkinoilta vetämisen rahoitus, ovat kaksi toisiaan täydentävää toimintaa, jotka kumpikin edistävät markkinoiden hallintaa, toinen suhdannevaihteluiden ja toinen markkinoihin liittyvien rakenteellisten seikkojen osalta.

<sup>(100)</sup> Markkinoilta poistamiskorvausta ja tuotantotukea vähennetään seuraavana vuonna, jos markkinoilta poistettujen tuotteiden määrä tai jalosteiden määrä ylittää vahvistetut rajat (interventiokynnykset ja jalostuskynnykset). Kynnysmekanismi oli tehoton, koska sillä ei ollut välitöntä vaikutusta tuotantoon.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

uudistuksessa otettiin käyttöön hyväksytyihin tuottajaorganisaatioihin liittyviä toimintarahastoja, joiden rahoittamisesta vastaavat yhteisö ja tuottajat itse. Rahastojäsen oli tarkoitus käyttää pääasiassa jäsenvaltioiden hyväksymien toimintaohjelmien toteuttamiseen, tuotannon mukauttamiseen kysyntää vastaavaksi sekä laadun ja kaupan pitämisen parantamiseen. Niillä voitiin myös täydentää yhteisön suorittamia, markkinoilta poistamiseen liittyviä maksuja ja niistä voitiin maksaa korvauksia sellaisten tuotteiden markkinoilta poistamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, joille ei voitu myöntää yhteisön tukea.

## Tukitason alentaminen

2.140 Vuoden 1996 uudistuksella pienennettiin niiden tuotteiden määrää, joille voitiin myöntää yhteisön tukea markkinoilta poistamisen yhteydessä, alennettiin tukitasoa ja yksinkertaistettiin järjestelmää. Yhteisessä markkinajärjestelyssä edellytettiin myös, että tuotteet hävitetään vasta viime kädessä ja että etusijalle asetetaan tuotteiden ilmaisjakelu, luovuttaminen rehuksi, jalostaminen tai muu kuin elintarvikekäyttö. Interventiokynnykset säilytettiin täydentävänä toimenpiteenä siirtymäajan (vuoteen 2002).

2.141 Tuottajaorganisaatioita kannustettiin tuotteiden markkinoilta poistamisen sijasta kanavoimaan tuotteitaan jalostukseen maksamalla sitruhedelmien tuotantotuki suoraan tuottajaorganisaatioille, kun taas persikka- ja päärynäjalosteita koskeva tuki maksettiin edelleen jalostajille. Sitruhedelmiä koskevan tuen alentaminen <sup>(101)</sup> jalostuskynnyksen ylittymisen vuoksi koski tuottajaorganisaatioita ja jalostettavia persikoita ja päärynöitä koskevan tuen alentaminen jalostajia.

## Tarkastusten tehostaminen ja parempi seuranta

2.142 Hyväksytyjen muutosten tavoitteena oli tehostaa tarkastuksia ja seurantaa, ja tarkoituksena oli ottaa käyttöön uudet ja tiukemmat perustelut tuottajaorganisaatioiden hyväksymiselle. Käyttöön otettiin viralliset menettelyt toimintaohjelmien hyväksymiseksi jäsenvaltioissa ja ohjelmien toteuttamista ryhdyttiin seuraamaan. Uudet tuotteiden markkinoilta poistamista koskevat säännöt vahvistettiin. Lisäksi tarkoituksena oli perustaa erityistarkastajien ryhmä, joka koostuu jäsenvaltioiden ja komission palkkaamasta henkilöstöstä ja joka valvoo tarkastusten yhdenmukaista soveltamista jäsenvaltioissa. Lisäksi uudistuksessa edellytettiin, että komissio esittää joulukuun 2000 loppuun mennessä neuvostolle kertomuksen vuoden 1996 uudistuksen toteuttamisesta.

<sup>(101)</sup> Seuraavien vuosien tukitasoa alennetaan kynnyksen ylittymistä vastaavassa suhteessa.



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

**Vuoden 1996 uudistuksen toteuttaminen onnistui vain osittain**

Tuottajaorganisaatioiden toiminta on ollut epätasaista

*Tuottajaorganisaatioiden rahoitukseen liittyvät ongelmat*

2.143 Tuottajaorganisaatioiden toimintarahastoille myönnettävää yhteisön yhteisrahoitusta rajoitti kaksi tekijää: yksittäiselle tuottajaorganisaatiolle myönnettävä yhteisön tuki sai olla enintään 4,5 prosenttia sen kaupan pitämän tuotannon arvosta, mutta kaikille tuottajaorganisaatioille myönnettävä summa sai kokonaisuudessaan olla enintään 2,5 prosenttia EU:n kaikkien tuottajaorganisaatioiden kautta kaupan pidetyn tuotannon yhteisarvosta. Kunakin vuonna käytettävissä olevista määristä voitiin siis ilmoittaa tuottajaorganisaatioille vasta sen jälkeen, kun kyseisen varainhoitovuoden ohjelma oli toteutettu. Näin ollen yksittäiselle tuottajaorganisaatiolle ei voitu taata 4,5 prosentin tukea, mikä aiheutti epävarmuutta saatavan tuen määrästä.

2.144 Tuottajaorganisaatioiden välityksellä kaupan pidettävän tuotannon arvo vaihtelee huomattavasti eri tuottajaorganisaatioiden välillä (ks. **taulukko 2.7**): kaupan pidetyn tuotannon keskimääräinen arvo vaihtelee Portugalin 1,46 miljoonasta eurosta Alankomaiden 145 miljoonaan euroon (ks. **taulukko 2.9**). Lisäksi noin 10 prosenttia tuottajaorganisaatioista sai 50 prosenttia kaikesta yhteisön tuesta niin, että kukin sai keskimäärin lähes 2 miljoonaa euroa. Sen sijaan 47 prosenttia tuottajaorganisaatioista sai alle 100 000 euroa <sup>(102)</sup>.

2.145 Näin ollen jäsenvaltiot eivät saaneet tarpeeksi varoja suhteessa niiden kokonaistuotannon määrään ja arvoon. Tämä johtuu siitä, että tuottajaorganisaatioiden määrä ja maataloustuottajien kuuluminen organisaatioihin vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen, joten tuottajaorganisaatioiden välityksellä kaupan pidettävän kokonaistuotannon osuuksissa on suuria eroja. Esimerkiksi Alankomaat, jonka osuus EU:n kokonaistuotannon arvosta on 7 prosenttia, sai 15 prosenttia toimintavaroista. Sen sijaan Italia, jonka osuus tuotannon arvosta on 28 prosenttia, sai 21 prosenttia varoista, ja Kreikka, jonka osuus on 7 prosenttia, sai alle prosentin varoista (ks. **taulukko 2.10**). Varat jakautuivat epätasaisesti myös

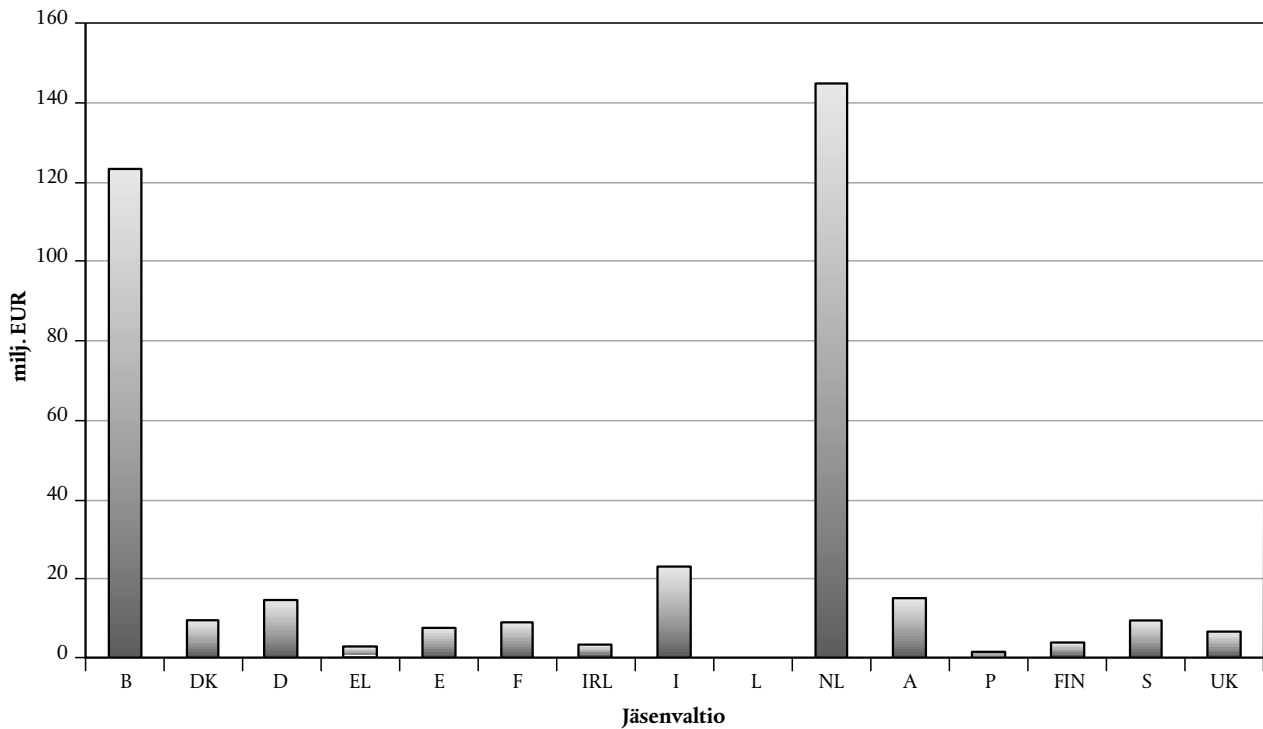
**2.144** Komissio ehdotti neuvostolle ja parlamentille heinäkuussa 1994 osoittamassaan hedelmä- ja vihannesalaa koskevan yhteisön politiikan kehitystä ja tulevaisuutta koskevassa tiedonannossa <sup>(1)</sup>, että tuottajaorganisaatioille myönnettävä tuki määräytyisi organisaation koon perusteella. Kyseistä ehdotusta, jolla pyrittiin ottamaan huomioon pienten tuottajaorganisaatioiden erityisongelmia, on arvosteltu niin paljon, ettei komissio uskonut olevan tarpeen sisällyttää sitä uudelleen lokakuun 1995 ehdotuksiinsa. Lisättäköön vielä, ettei tuottajaorganisaation liikevaihdolla ole suoraa yhteyttä organisaation jäsenmäärään tai jäsenten liikevaihtoon. Toisin sanoen "suuri" tuottajaorganisaatio voi koostua hyvin monista yksittäisistä pientuottajista.

**2.145** Eräs tärkeimmistä uudistukseen liittyvistä seikoista on ollut se, että alalle myönnettävästä yhteisön taloudellisesta tuesta suurin osa on kohdennettu tuottajaorganisaatioille. Arvioitaessa yhteisön tuen jakautumista jäsenvaltioiden kesken vaikuttaa siten asianmukaisemmalla verrata tukea tuottajaorganisaatioiden kussakin jäsenvaltiossa kaupan pitämän tuotannon arvoon. Näin menettelemällä tilannetta voidaan kuvata seuraavasti (luvut kauden 1997–2000 keskiarvoina):

<sup>(102)</sup> Komission kertomus neuvostolle hedelmä- ja vihannesalan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EY) N:o 2200/96 täytäntöönpanosta, KOM(2001) 36 lopullinen, kohta 2.5, s. 24.

<sup>(1)</sup> KOM(94) 360 lopullinen, 27.7.1994.

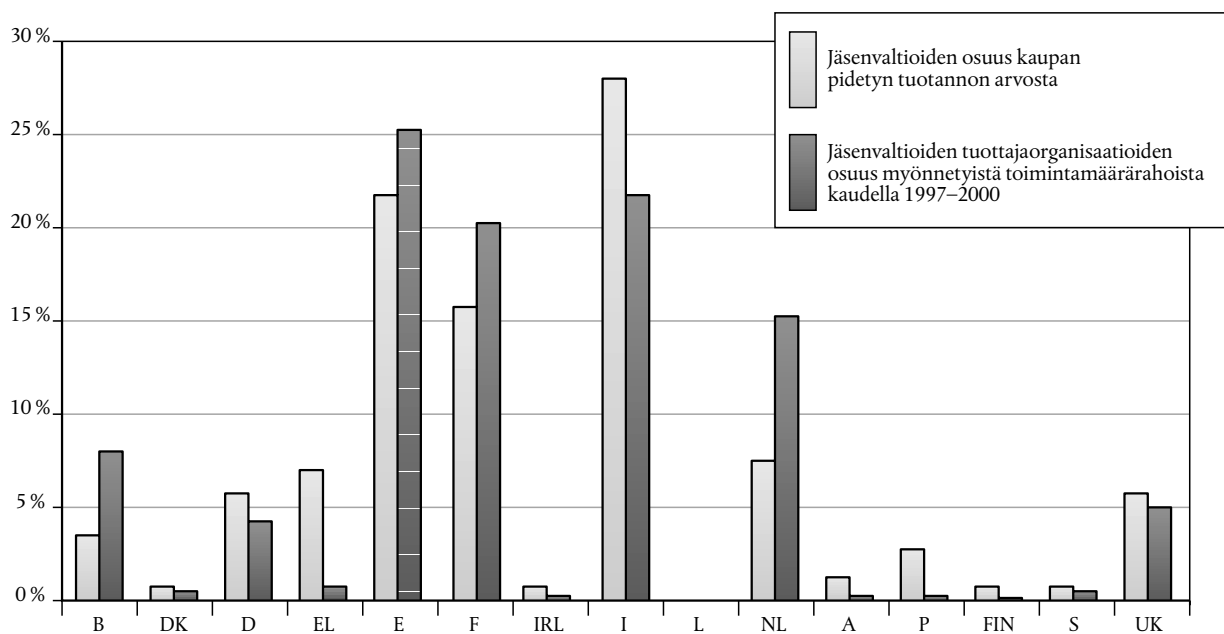
**Taulukko 2.9 – Toimintaohjelman osana tuottajaorganisaation välityksellä kaupan pidetyn tuoreiden hedelmien ja vihannesten tuotannon keskimääräinen arvo**



Huom. Kaaviosta voidaan havaita, että Belgiassa ja Alankomaissa tuottajaorganisaatioiden välityksellä kaupan pidetyn tuotannon keskimääräinen arvo oli ainakin 6–7 kertaa suurempi kuin muissa jäsenvaltioissa.

Lähde: Komission kertomus neuvostolle asetuksen (EY) N:o 2200/96 täytäntöönpanosta, KOM(2001) 36 lopullinen.

**Taulukko 2.10 – Tuoreet hedelmät ja vihannekset: jäsenvaltioiden osuus kaupan pidetyn tuotannon arvosta verrattuna maiden tuottajaorganisaatioiden osuuteen myönnetyistä toimintamäärärahoista kaudella 1997–2000**



Huom. Kaaviosta voidaan nähdä, että jäsenvaltioissa kaupan pidetyn tuotannon arvon ja maiden tuottajaorganisaatioille myönnetyn rahoituksen välillä ei ole selkeää yhteyttä.

Lähde: Komission kertomus neuvostolle asetuksen (EY) N:o 2200/96 täytäntöönpanosta, KOM(2001) 36 lopullinen, ja taloudelliset selvitykset kaudelta 1997–2000.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

jäsenvaltioissa eri alueilla. Esimerkiksi Italiassa 90 prosenttia varoista myönnettiin pohjoisosan tuottajaorganisaatioille, vaikka tuotanto on keskittynyt maan keskija eteläosiin.

## KOMISSION VASTAUS

Jäsenvaltio	Jäsenvaltion tuottajaorganisaatioiden tuotannon osuus yhteisön tuottajaorganisaatioiden kokonaistuotannosta (%)	Jäsenvaltion osuus toimintarahastoille myönnetystä yhteisön tuesta (%)
Belgia	6	7
Tanska	0,5	0,4
Saksa	5	4
Kreikka	2	0,9
Espanja	25	26
Ranska	22	22
Irlanti	0,2	0,2
Italia	20	21
Alankomaat	14	14
Itävalta	0,4	0,3
Portugali	1	0,2
Suomi	0,2	0,0
Ruotsi	0,5	0,4
Yhdistynyt kuningaskunta	4	4

Nämä tiedot osoittavat, että ainoastaan Portugalilla ja Kreikalla on todellisia ongelmia. Kuten komissio on jo todennut joulukuun 2000 kertomuksessaan, näissä kahdessa jäsenvaltiossa tuottajaorganisaatioiden asema on kaupan pidetyn tuotannon osalta heikompi ja toimintarahastoista rahoitusta hakevien tuottajaorganisaatioiden osuus pienempi kuin muualla yhteisössä. Tämä koskee kuitenkin ainoastaan tuoretuotteiden markkinoilla kaupan pidettyä tuotantoa. Sen sijaan jalostukselle ja viennille on myönnetty enemmän yhteisön tukea Välimeren maissa kuin muualla yhteisössä.

Heinäkuussa 1994 antamassaan tiedonannossa komissio varoitti ottamasta hedelmä- ja vihannesalalla yleisesti käyttöön hehtaaritukia eli järjestelmää, jonka avulla taloudellinen tuki voidaan sitoa suoraan kunkin yksittäisen tuottajan tuotantoon. Päättyessään lokakuun 1996 uudistuksesta ja hyväksyessään sen neuvosto ja parlamentti noudattivat tältä osin komission ohjeita.

*Asetusten monimutkaisuuden vuoksi toimintaohjelmien toimenpiteet ovat olleet epätarkoituksenmukaisia ja epäohdonmukaisia*

2.146 Toteuttamismenettelyjen mukaan jäsenvaltiot ovat vastuussa tuottajaorganisaatioiden ehdottamien toimintaohjelmien hyväksymisestä. Menettelyt olivat kuitenkin monimutkaisia ja raskaita. Joissakin tapauksissa menettelyissä annettiin jäsenvaltioille ja tuottajaorganisaatioille paljon liikkumavaraa, ja niitä tulkittiin helposti väärin, mistä on osoituksena yli 130 selittävää

**2.146.–2.149** Komissio muistuttaa, että se teki päätöksen toimintaohjelmien soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen vaiheittaisesta täytäntöönpanosta noudattaakseen toissijaisuusperiaatetta, välttääkseen todellisuudesta irrallista teknokratiaa ja varmistaakseen, että tuottajaorganisaatiot voivat käyttää yhteisön varoja parhaalla mahdollisella tavalla käytännön ja paikallisten ongelmien ratkaisemiseksi.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

huomautusta, jotka komissio antoi vastauksena jäsenvaltioiden tekemiin lukuisiin kyselyihin <sup>(103)</sup>.

2.147 Komissio ei määritellyt riittävän tarkasti toimintaohjelmien kelpoisuusperusteita. Kaksi vuotta ohjelmien käynnistämisen jälkeen komissio oli laatinut ainoastaan viitteellisen luettelon toimista, joille ei myönnetä tukea <sup>(104)</sup>. Lisäksi sallittiin joitakin poikkeuksia, jotka koskivat yleisten tuotantokustannusten, yleiskulujen ja suoraan rajatun jäsenryhmän hyväksi toteutettujen yksittäisten toimien tukikelpoisuutta. Tästä syystä toteutuksessa oli eroja eri jäsenvaltioiden ja jopa eri alueiden välillä, ja ohjelmien hyväksynnässä oli epäselvyyksiä.

2.148 Komissio ei täsmentänyt, kuinka tuottajaorganisaatioiden kustannukset olisi luokiteltava, joten eri jäsenvaltioissa ja eri alueilla noudatettiin erilaisia käytäntöjä. Monenlaisia toimia yhdistettiin saman otsakkeen alle, mikä vaikeutti luotettavien tietojen saamista arviointia varten.

2.149 Joissakin jäsenvaltioissa havaittiin epäjohtomukaisuuksia, jotka johtuivat siitä, ettei tiettyjä komission asetuksessa (EY) N:o 1647/98 sallittuja poikkeuksia ollut määritelty täsmällisesti. Tarkastuskäynnin kohteena olleet tuottajaorganisaatiot Espanjassa, Ranskassa ja Italiassa kohdensivat merkittävän osan ohjelmistaan yleisten tuotantokustannusten ja yleiskulujen korvaamiseen sellaisten toimien kustannuksella, joilla olisi suoraan parannettu organisaatioiden kilpailukykyä ja suoritus. Esimerkkejä suurista henkilöstömenoista havaittiin erityisesti Italiassa Emilia-Romagnan alueella, jossa kyseiset menot olivat joissakin tapauksessa yli 50 prosenttia ohjelman kokonaismenoista. Tarkastuskäynnin kohteena olleissa neljässä andalusialaisessa tuottajaorganisaatiossa yleiskustannukset ja henkilöstömenot olivat noin 70 prosenttia ohjelman menoista. Ranskassa havaittiin, että tuottajaorganisaatiot maksoivat yksittäisille jäsenilleen takaisin suuria summia. Lisäksi vaikka Ranskan tuottajaorganisaatioissa oli havaittavissa selvä tarve lisätä investointeja tietotekniikkaan, menot olivat erittäin vähäiset tällä alalla.

*Asiassa edettiin siten vaiheittain antamalla ensin vain yleisen kehityksen sisältävä asetus (EY) N:o 411/97, sitten "tulkintaan liittyviä huomautuksia", joiden ansiosta tosiseikat voitiin rajata aiempaa paremmin, ja tämän jälkeen asetus (EY) N:o 1647/98, jossa vahvistettiin "viitteellinen luettelo menoista, joille ei voida myöntää tukea". Lopuksi annettiin asetus (EY) N:o 609/2001, jossa määritellään tukikelpoiset toimet ja menot sekä ne toimet ja menot, joille ei voida myöntää tukea.*

*Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, ettei komissio ollut luokitellut riittävän tarkasti tuottajaorganisaatioiden eri menoja eikä kiinnittänyt riittävästi huomiota "selvään tarpeeseen lisätä investointeja tietotekniikkaan" ranskalaisissa toimintaohjelmissa. Komissio muistuttaa, että se on pyrkinyt välttämään asettumista tuottajaorganisaatioiden tilalle toimintaohjelmien yhteydessä, sillä tällainen menettely ei takaisi tehokkuutta.*

*Tilintarkastustuomioistuimen arvostelu, jonka mukaan on epäjohtomukaista rakentaa kasvihuoneita tai istuttaa uusia viljelmiä, vaikka tuotteita on poistettu markkinoilta, on tervetullut. Tähän seikkaan ei ole ehkä todellakaan kiinnitetty ennen tarpeeksi huomiota, ja sitä on tarkasteltava uudelleen.*

<sup>(103)</sup> Kun jäsenvaltio tekee kyselyn joistakin asetusten säännöksistä, komissio lähettää sille selittävän huomautuksen. Tavallisesti nämä selittävät huomautukset antaa komissio, ja ne jaetaan jäsenvaltioille hallintokomitean kokouksissa. Selittävät huomautukset eivät ole sitovia.

<sup>(104)</sup> Komission asetus (EY) N:o 1647/98 (EYVL L 210, 28.7.1998, s. 59).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.150 Jotkin toimintaohjelmien toimenpiteet olivat ristiriidassa markkinatilanteen kanssa. Esimerkiksi Espanjassa jotkin tuottajaorganisaatiot rahoittivat uusia appelsiiniviljelmiä ja kasvihuoneiden rakentamista tomaattien kasvatusta varten, vaikka ne olivat aiemmin poistaneet markkinoilta 30 prosenttia appelsiinin tuotannosta ja 40 prosenttia tomaatin tuotannosta.

*Useat tuottajat eivät ole edelleenkään vakuuttuneita tuottajaorganisaatioiden tarjoamista eduista*

2.151 Uudistuksen tarkoituksena oli saada tuottajaorganisaatioiden jäsenmäärät nousuun myöntämällä niille lisää rahoitusta. Kreikassa ja Etelä-Italiassa tuottajat kuitenkin myivät tuotteensa edelleen mieluummin itse sen sijaan, että olisivat liittyneet tuottajaorganisaatioihin. Lisäksi kyseisten alueiden tuottajaorganisaatiot hyödynsivät toimintaohjelmia suhteellisen vähän, mikä osoittaa, että organisaatiot hakivat tuotteiden markkinoilta poistamiseen tai jalostamiseen tukea, mutta eivät varsinaisesti pyrkineet mukauttamaan tuotantoaan markkinoita vastaavaksi.

2.152 Yksittäiset tuottajat, jotka eivät olleet liittyneet organisaatioon ja joiden ei tarvinnut noudattaa organisaatioiden sääntöjä, saattoivat kuitenkin hakea tukea tuotteiden markkinoilta poistamiseen ja jalostamiseen, vaikka tuki siinä tapauksessa kattoikin hieman pienemmän osan kustannuksista eli 90 prosenttia. Lisäksi ne pystyivät joka tapauksessa myymään tuotteitaan paikallisilla markkinoilla, joskus jopa paikallista tuottajaorganisaatiota halvempaan hintaan.

*Tuottajaorganisaatioiden välityksellä kaupan pidettävän tuotannon osuus on vielä liian alhainen mahdollisten etujen saamiseksi*

2.153 Euroopan tasolla tuottajaorganisaatioiden välityksellä kaupan pidetyn tuotannon arvo nousi vuosina 1997–1999 ainoastaan 5 prosenttia yhteensä 40 prosenttiin kokonaistuotannosta, mikä on selvästi alle komission alkuperäisen 60 prosentin tavoitteen. Yksittäisissä jäsenvaltioissa tuottajaorganisaatioiden välityksellä kaupan pidetty osuus tuotannon arvosta vaihteli noin 70 prosentista Alankomaissa, jossa tuottajat ovat erityisen järjestäytyneitä, jopa 8 prosenttiin Portugalissa, jossa tuottajien järjestäytyminen on vähäisempää (ks. **taulukko 2.7**). Alueellisella tasolla vaihtelu oli vastaavanlaista. Esimerkiksi Italiassa tuottajaorganisaatioiden välityksellä kaupan pidetty osuus tuotannon arvosta oli maan pohjoisosassa noin 62 prosenttia kokonaistuotannosta, maan eteläosassa 31 prosenttia ja maan keskiosissa vain 7 prosenttia.

**2.151** Komissio pahoittelee tiettyjen tuottajaorganisaatioiden tehottomuutta. Se korostaa, että yhteisessä markkinajärjestelyssä tuottajaorganisaatioiden tärkeimmäksi tavoitteeksi vahvistetaan tuotannon mukauttaminen määrällisesti ja laadullisesti markkinoiden kysyntää vastaavaksi. Komissio muistuttaa, että jäsenvaltiot ovat vastuussa tuottajaorganisaatioiden hyväksymisestä ja hyväksynnän peruuttamisesta. Komissio tehostaa tarkastuksia tilintarkastustuomioistuimen kuvaileman tilanteen parantamiseksi.

**2.152** Tuotteiden markkinoilta poistaminen ei ole toimenpide, jolla pyritään lisäämään tuottajaorganisaation "hyvien" tuottajien tuloja, vaan makrotaloudellinen toimenpide, jonka avulla voidaan lievittää kokonaistuotannon suhdannevaihteluita ja helpottaa tuotannon mukauttamista kysyntään lyhyellä aikavälillä. Jos tuotteiden markkinoilta poistamista ei kohdennettaisi lainkaan yksittäisiin tuottajiin, tuottajia kannustettaisiin saattamaan markkinoille tarpeettoman paljon selvästi ylijäämäisiä tuotteita. Tämä vaikuttaisi kielteisesti markkinahintoihin kaikkien osapuolten ja erityisesti tuottajaorganisaatioiden vahingoksi haittaamalla näiden toimintaa. Vastaavanlaiset perustelut soveltuvat myös jalostustukiin.

**2.153** Se, että tuottajaorganisaatiot pitävät kaupan 60 prosenttia yhteisön hedelmä- ja vihannestuotannosta, on ainoastaan rahoitus selvityksen laatimisessa laskentaolettamuksena käytetty ennuste. Rahoitus selvitys sisältyi vuoden 1995 uudistusehdotukseen, ja siihen viitataan sellaisenaan heinäkuussa 2001 neuvostolle esitetyn ehdotuksen perusteluissa.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

Tuotteiden markkinoilta poistamisen hallinnoinnissa on yhä heikkouksia ja ylituotannosta johtuvat tukitason alennukset ovat tehottomia

2.154 Vuoden 1996 uudistuksella onnistuttiin pienentämään tuotteiden markkinoilta poistamiseen liittyviä menoja. Vuonna 2000 nämä menot olivat 10 prosenttia (169 miljoonaa euroa) yhteisen markkinajärjestelyn menoista, kun ne vuonna 1994 olivat 25 prosenttia (390 miljoonaa euroa). Kyseiset menot olivat edelleen suuret jäsenvaltioissa, joissa tuottajat eivät vielä kuuluneet tuottajaorganisaatioihin. Esimerkiksi vuonna 2000 tuotteiden markkinoilta poistamiseen myönnettävä tuki oli Kreikassa ja Italiassa noin 52 miljoonaa euroa, kun se Alankomaissa oli ainoastaan 1,7 miljoonaa euroa. Mukana olevat tuotteet olivat samat kuin vuonna 1994, eli omenat, persikat, nektariinit, appelsiinit ja kukka-kaalit, joiden yhteenlaskettu osuus markkinoilta poistamistuesta oli 75 prosenttia vuonna 2000. Tämä tarkoittaa, että kyseisiä markkinoita ei ole mukautettu riittävästi. Markkinointivuonna 1999–2000 markkinoilta poistettujen persikoiden, nektariinien ja kukka-kaalien määrä ylitti interventiokynnyksen. Euroopan tasolla on edelleen rakenteellista ylijäämää erityisesti nektariinien ja persikoiden osalta.

2.155 Komission laskemat markkinoilta poistamiskynnyksen ylittymisestä johtuvat tukitason alennukset<sup>(105)</sup> olivat liian vähäisiä toimiakseen estävänä tekijänä. Esimerkiksi markkinointivuonna 1997–1998 kukkakaalin osalta tapahtuneen interventiokynnyksen 6,3 prosentin ylityksen johdosta tukitasoa alennettiin ainoastaan 0,34 prosenttia. Tällä tavoin ei voitu estää tuotannon huomattavaa kasvua seuraavana vuonna, eikä kynnyksen ylittymistä 7,8 prosentilla markkinointivuonna 1998–1999 ja 51 prosentilla markkinointivuonna 1999–2000. Tukitasoa alennettiin markkinointivuonna 1998–1999 ainoastaan 0,4 prosenttia ja seuraavana vuonna 2,36 prosenttia. Vastaavia havaintoja tehtiin nektariinien osalta, sillä markkinointivuonna 1999–2000 tapahtuneen kynnyksen 150 prosentin ylityksen vuoksi tukitasoa alennettiin ainoastaan 15 prosenttia. Toimintatapa on sääntöjenmukainen mutta

**2.154** Komissio arvioi, että on ehkä ennen aikaista tehdä lopullisia johtopäätöksiä vuoden 1996 uudistuksen vaikutuksesta tuotteiden markkinoilta poistamiseen, kun tuotteita on poistettu vasta kolmena markkinointivuotena. Tuotteiden markkinoilta poistaminen rajoitettiin ensimmäisenä markkinointivuonna 60 prosenttiin, toisena 50 prosenttiin ja kolmantena 40 prosenttiin kaupan pidetyistä määristä, kun taas lopullinen raja, jota sovelletaan markkinointivuodesta 2002/2003 alkaen, on — suhteessa tosiasiallisesti kaupan pidettyyn määrään — 5 prosenttia sitruhedelmien osalta, 8,5 prosenttia omenoiden ja päärynöiden osalta ja 10 prosenttia muiden asianomaisten tuotteiden osalta. Tämä koskee erityisesti persikoita ja nektariineja, jotka ovat monivuotisia kasveja ja joiden mukauttamista on siten arvioitava pitkällä aikavälillä.

**2.155** Komissio korostaa, että keinot, joiden avulla vuoden 1996 uudistuksella on tarkoitus vähentää tuotteiden markkinoilta poistamista, ovat toisaalta niiden tuotteiden määrien, joille voidaan myöntää yhteisön tukea markkinoilta poistamiseksi, prosentuaalisen osuuden rajoittaminen ja toisaalta markkinoilta poistamiskorvauksen määrän asteittainen alentaminen. Interventiokynnyksiä pidettiin voimassa siirtymäkauden aikana, jolloin niiden tuotteiden määrien, joille voidaan myöntää yhteisön tukea markkinoilta poistamiseksi, osuutta koskevat rajoitukset pysyivät korkeina (60, 50, 40 prosenttia). Interventiokynnyksien voimassapidolla haluttiin ainoastaan estää uudistuksen vaikuttaminen siten, että tuottajat voisivat poistaa tuotteita markkinoilta uudistuksen ensimmäisten soveltamisvuosien aikana helpommin kuin ennen uudistusta. Komissio jatkoi siis interventiokynnyksien soveltamista samalla tavoin kuin neuvosto oli soveltanut niitä aiemmin.

<sup>(105)</sup> Komissio laskee tukitason alennuksen jakamalla interventiokynnyksen ylittävät markkinoilta poistetut määrät kokonaistuotannolla. Saatu tulos vähennetään seuraavan vuoden tuesta. Esimerkiksi markkinointivuonna 1998–1999 kukkakaalin markkinoilta poistamiskynnyksen oli vahvistettu 111 300 tonniin. Markkinoilta poistettiin yhteensä 120 064 tonnia kukkakaaleja, jolloin kynnys ylittyi 8 764 tonnilla eli 7,8 prosentilla. Tukea olisi näin ollen pitänyt alentaa 7,8 prosenttia. Komission laskema tukitason alennus oli kuitenkin huomattavasti pienempi, sillä se jakoi ylityksen (8 764 tonnia) kokonaistuotannolla (2 226 908 tonnia), jolloin tukitason alennukseksi saatiin 0,4 prosenttia. Näin ollen seuraavan vuoden tukea alennettiin ainoastaan tämän verran.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

markkinoiden hallinnoinnin kannalta tehoton. Tukitason alentamisjärjestelmä oli hyvin erilainen kuin komission jalostustukeen soveltama järjestelmä, jossa tukitason alennus vastasi kynnyksen ylittävää tuotantoa. Jos tällaista järjestelmää olisi sovellettu kukkakaaliin, tukitasoa olisi alennettu 6,3 prosenttia markkinointivuonna 1997–1998, 7,8 prosenttia vuonna 1998–1999 ja 51 prosenttia vuonna 1999–2000 ja yhteisön talousarvioon olisi syntynyt noin 1,8 miljoonan euron säästöt.

2.156 Komission toimittamissa tuotteiden markkinoilta poistamista koskevissa tiedoissa havaittiin epäjohtonmukaisuuksia. Komission julkaisemien<sup>(106)</sup> lukujen mukaan kukkakaalia poistettiin markkinoilta yhteensä 118 908 tonnia markkinointivuonna 1997–1998, 120 064 tonnia markkinointivuonna 1998–1999 ja 170 502 tonnia markkinointivuonna 1999–2000. Kyseiset luvut olivat jäsenvaltioiden toimitamia, ja komissio hyödynsi lukuja niiden todenpitävyyttä tarkistamatta laskiessaan kynnyksen ylittävän tuotannon määrää sekä sitä vastaavia seuraavan markkinointivuoden markkinoilta poistamiskorvauksen alennuksia. Komissio maksoi kuitenkin kyseisinä markkinointivuosina 16 miljoonaa euroa, 10,3 miljoonaa euroa ja 15,4 miljoonaa euroa korvauksia 172 181 tonnin, 116 696 tonnin ja 184 042 tonnin todellisten markkinoilta poistettujen määrien perusteella, mutta korvauksia ei alennettu vastaavasti. Jos korvausta olisi alennettu jalostustukea koskevan menetelmän mukaisesti, kukkakaalia koskevaa korvausta olisi markkinointivuonna 1998–1999 alennettu 63,27 euroon/tonnilta, kun se nyt oli 88,49 euroa/tonnilta, ja lisäsäästöt olisivat olleet noin 2,9 miljoonaa euroa. Markkinointivuonna 1999–2000 saman menetelmän avulla olisi saatu 3,5 miljoonan euron lisäsäästöt. Epäjohtonmukaisuuksia havaittiin myös persikoiden ja nektariinien markkinoilta poistamiseen markkinointivuonna 1999–2000 liittyvissä luvuissa.

**2.156** Markkinoilta poistamiskorvauksen mahdollinen alentaminen interventiokynnyksen ylittymisen vuoksi on mahdollista ainoastaan ennen kyseisen tuotteen markkinointivuoden alkua. Jos korvausta ei alenneta, tuottajat saattavat perustellusti arvioida, että toimenpiteistä, jotka vaikuttavat heidän investointeihinsa, ilmoitetaan heille liian myöhään, mistä yhteisöjen tuomioistuin voi moittia komissiota.

Kynnyksen ylittämisen toteamisen on tapahduttava markkinointivuotta vastaavan erillisen, mutta ei markkinointivuotta täsmällisesti vastaavan ajanjakson perusteella (asetuksen (EY) N:o 2200/96 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti). Esimerkiksi kukkakaalia koskevan kynnyksen ylittyminen todetaan 1. päivästä maaliskuuta 28. päivään helmikuuta ulottuvan ajanjakson osalta, kun taas kukkakaalin markkinointivuosi alkaa 1. päivänä toukokuuta ja päättyy 30. päivänä huhtikuuta. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemassa EYVL:ssä mainitut 118 909 tonnia vastaavat jäsenvaltioiden komissiolle huhtikuussa 1998 ilmoittamaa 1.3.1997–28.2.1998 suoritettua tuotteiden markkinoilta poistamista. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat 172 181 tonnia vastaavat sen sijaan ajanjaksoa 1.5.1997–30.4.1998.

Myös tarkasteltaessa vastaavaa erillistä ajanjaksoa jäsenvaltiot saattavat — komission tarkistaessa, onko interventiokynnykset ylitetty — toimittaa komissiolle määräajat huomioon ottaen sellaisia tuotteiden markkinoilta poistamista koskevia tietoja, joita on myöhemmin korjattava. Kuten edempänä todetaan, komissio ei voi markkinointivuoden kuluessa enää muuttaa markkinoilta poistamiskorvausta luottamuksensuojan periaatteen vuoksi, vaikka sille toimitettaisiin ajan tasalle saatettuja tietoja. Komissio aloitti kuitenkin tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn erästä jäsenvaltiota vastaan, joka oli ilmoittanut todellisia pienemmiksi arvioituja lukuja.

<sup>(106)</sup> EYVL L 151, 21.5.1998, s. 24, EYVL L 124, 18.5.1999, s. 3 ja EYVL L 108, 5.5.2000, s. 8.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.157 Komission toimittamien tietojen perusteella täytäntöönpanojaksolla 1997–2000 tuottajaorganisaatioiden toimintarahastosta käytettiin noin 24 miljoonaa euroa (3,6 prosenttia) yhteisön maksujen täydentämiseen ja yhteisön tuen ulkopuolelle jäävien tuotteiden markkinoilta poistamisesta aiheutuneiden menojen korvaamiseen. Jäsenvaltioiden tilintarkastustuomioistuimelle toimittamat luvut erosivat joissakin tapauksissa komission kirjaamista luvuista <sup>(107)</sup>. Tämä saattaa tarkoittaa, että tuotteiden markkinoilta poistamisesta aiheutuneiden menojen luokittelussa ja määrissä on epä johdonmukaisuuksia, jotka voivat johtaa asetuksen (EY) N:o 2200/96 rikkomiseen niiltä osin kuin siinä säädetään markkinoilta poistamiskorvaukseen oikeutettujen tuotteiden määrästä.

2.158 Komission toteuttamat toimet markkinoilta poistettavien tuotteiden ilmaisjakelun lisäämiseksi eivät olleet tarpeeksi vaikuttavia. Niin ollen suurin osa markkinoilta poistettavista tuotteista joutui yhä hävitettäväksi. Komission palkkaamien ulkopuolisten konsulttien <sup>(108)</sup> arvion mukaan markkinoilta poistetuista omenoista ja appelsiineista meni ilmaisjakeluun ainoastaan 2 prosenttia.

Persikka- ja päärynäjalosteiden tuen hallinnoinnissa oli epä johdonmukaisuuksia

2.159 Ennen vuonna 2000 tehtyjä muutoksia komissiolle jätettiin asetuksessa liikkumavaraa sen vahvistamisessa vähimmäishinnan, joka jalostajien on maksettava tuottajille. Asetuksessa säädettiin kuitenkin jalostukseen myönnettävästä tuesta, joka maksetaan jalostajille yhteisön varoista, että sen oli perustuttava vähimmäishinnan ja maailmanmarkkinahinnan erotukseen niin, ettei se ole erotusta suurempi <sup>(109)</sup>. Vähimmäishinnan tai maailmanmarkkinahinnan muutokset vaikuttivat siis tuen tasoon.

2.160 Komissio ei noudattanut vähimmäishinnan vahvistamisessa yhdenmukaisia perusteita, eikä vaikutuksia tuottajien tulotasoon ollut arvioitu. Esimerkiksi markkinointivuonna 1997–1998 komissio alensi persikoiden vähimmäishintaa 2 prosenttia, jotta hinta kehittyisi tomaattien vähimmäishinnan mukaisesti. Markkinointivuonna 1998–1999 komissio päätti

**2.157** *Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuinten toimittamat tiedot ja tarkistaa jäsenvaltioiden sille ilmoittamat tiedot.*

**2.158** *Komissio haluaa painottaa sitä, että se on aina huolehtinut ja huolehtii vastaisuudessa mahdollisuuksiensa mukaan siitä, ettei markkinoilta poistettuja tuotteita tuhottaisi. Komissio toteaa pitävänsä kyseisten tuotteiden ilmaisjakelua ensisijaisena vaihtoehtona ja aikovansa jatkaa kyseistä toimintatapaa, vaikka hedelmien ja vihannesten pilaantuvuus aiheuttaakin ongelmia. Komissio ilmoittaa, että markkinoilta pois vedettyjen ja ilmaiseksi jaettujen tuotteiden määrä oli 76 000 tonnia markkinointivuonna 1997/1998, 27 000 tonnia markkinointivuonna 1998/1999 ja 45 000 tonnia markkinointivuonna 1999/2000.*

**2.160** *Persikkajalosteala oli vuosina 1997 ja 1998 poikkeuksellisessa tilanteessa, jolle oli ominaista hyvin alhainen tuotannon taso Kreikassa ja siitä seuraava suuri hintojen nousu sekä koko maailman että yhteisön tasolla. Tämän täysin ennennäkemättömän tilanteen perusteella vähimmäishinnan nostaminen oli perusteltua. Jalostajilta perittävät hinnat nousivat yhteisössä, mikä komission oli otettava ja minkä*

<sup>(107)</sup> KOM(2001) 36 lopullinen, s. 25.

<sup>(108)</sup> Arvio Euroopan yhteisön elintarvikeapuohjelmista, loppuraportti, joulukuu 1998, s. 36.

<sup>(109)</sup> Tosiasiallinen määrä lasketaan soveltamalla erotukseen raaka-aineen ja jalostettujen tuotteiden tuotantokerrointa. Markkinointivuonna 1998–1999 raaka-aineen ja persikkajalosteiden välinen tuotantokerroin oli 0,847.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

kuitenkin nostaa persikoiden vähimmäishintaa 15 prosenttia 267,55 eurosta/tonnilta 307,68 euroon/tonnilta, jotta hinta heijastaisi persikoiden maailmanmarkkinahinnan nousua 263 euroon/tonnilta. Tämän päätöksen myötä tuotantotuki nousi 60,65 euroon/tonnilta, kun se olisi ollut 26,7 euroa/tonnilta, jos vähimmäishinta olisi säilytetty aiemmalla tasolla. Vähimmäishinnan nostamista koskeva päätös oli ristiriidassa yhteisen maatalouspolitiikan suuntauksen kanssa, jossa tarkoituksena on vähentää suoria tukia ja alentaa hintoja, ja sen vuoksi noin 14 miljoonan euron säästöt ovat jääneet syntymättä.

2.161 Jalostuskynnysten vahvistamisen tarkoituksena on vähentää yhteisön menoja. Vuonna 1990 persikoille vahvistettiin 582 000 tonnin kynnys kolmen edeltävän vuoden keskimääräisen tuotannon perusteella. Vahvistettu määrä oli huomattavasti suurempi kuin yhteisön 300 000 tonnin kulutustaso. Komissio ei vuoden 1997 jälkeen ehdottanut kynnyksen laskemista vaikka tuotanto laski Italiassa. Tästä syystä persikkajalosteiden tuotanto kasvoi seuraamuksitta muissa jäsenvaltioissa <sup>(110)</sup>.

2.162 Vuonna 1989 päärynäjalosteille vahvistettu 102 000 tonnin kynnys heijasti samoin kolmen edeltävän vuoden keskimääräistä tuotantoa. Kynnys oli kuitenkin selvästi yhteisön 125 000 tonnin kulutustasoa alhaisempi. Kynnystä ei ole myöhemmin nostettu, vaikka tuotanto lisääntyi markkinointivuoteen 1998–1999 saakka. Viimeisimpien kolmen markkinointivuoden aikana kynnys on ylittynyt järjestelmällisesti: 25 prosenttia markkinointivuonna 1997–1998, 34 prosenttia vuonna 1998–1999 ja 40 prosenttia vuonna 1999–2000.

<sup>(110)</sup> Vienti on lisääntynyt, kun taas tuonti on pysynyt vakaana. Tuotanto on keskittynyt Kreikkaan, jonka osuus kokonaistuotannosta on 65 prosenttia.

## KOMISSION VASTAUS

se otti huomioon. Komission arvosteleminen olisi ollut perusteltua päinvastaisessa tapauksessa, eli jos se olisi päättänyt, että tilannetta ei oteta huomioon.

Markkinointivuoden 1998/1999 osalta tukea vähennettiin 25 prosenttia (81,28 eurosta tonnilta markkinointivuonna 1997/1998 60,65 euroon tonnilta markkinointivuonna 1998/1999). Tämä tuen alentaminen oli niin ikään perusteltua asianomaisena markkinointivuonna, jona suhdanteet paranivat yhteisön jalostajien kannalta. Tuen vahvistaminen tilintarkastustuomioistuimen suosittelemalle tasolle eli 26,7 euroon tonnilta — minkä komissio pystyy toteuttamaan riippumatta siitä, onko vähimmäishinta korkea vaiko ei — olisi vastannut 67-prosenttista eli aivan liian suurta tuen laskua. Vahvistettaessa tukia ja hintoja komission on otettava huomioon kunkin markkinointivuoden taloudelliset suhdanteet. Komission päätökset eivät saa kuitenkaan johtaa vaihtelujen lisääntymiseen ja kokonaisen taloudellisen toiminta-alan tasapainon järkkymiseen liian äkillisten päätösten vuoksi.

Markkinointivuoden 1998/1999 hintojen ja tukien vahvistaminen oli täysin perusteltua, eivätkä vähimmäishinta ja menot kasvaneet liikaa sen seurauksena.

**2.161. ja 2.162** Komissio on sitä mieltä, että tiettyjen hedelmien ja vihannesten jalostukseen vuonna 1969 käyttöön otetun yhteisön tuen tarkoituksena on raaka-aineesta valmistettujen perinteisten tuotteiden myynnin tukeminen, ei yhteisön omavaraisuuden takaaminen.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.163 Komissio sovelsi yhteisön kaikkiin päärynäjalostajiin kynnyksen ylittymisestä johtuvia seuraamuksia riippumatta siitä, mikä jäsenvaltio oli vastuussa ylituotannosta. Komissio alensi tukitasoa niin, että alennus vastasi ylityksen prosentuaalista osuutta, mikä vähensi jalostustukea huomattavasti. Vuonna 1999 jalostustukea alennettiin 118,86 euroon/tonnilta, kun se vuonna 1996 oli 180,87 euroa/tonnilta. Näin ollen yhteisön päärynäjalostajat, joiden oli edelleen maksettava korkea vähimmäishinta raaka-aineestaan (356 euroa/tonnilta), joutuivat epäsuotuisaan asemaan yhteisön ulkopuolisiin kilpailijoihinsa verrattuna. Huolimatta saadusta tuesta niiden oli maksettava vielä nettona noin 237 euroa/tonnilta raaka-aineista, kun kilpailijat maksoivat niistä ainoastaan 160 euroa/tonnilta. Alhainen jalostuskynnys ja sovellettujen seuraamusten ankaruus voi olla syynä päärynäjalosteiden tuotannossa markkinointivuonna 1999–2000 tapahtuneeseen laskuun <sup>(111)</sup>.

Tuen maksamisella suoraan tietyille tuottajille ei ole ollut haluttua vaikutusta

2.164 Tuki on vuodesta 1996 maksettu jalostettavien sitrushedelmien tuottajille suoraan <sup>(112)</sup>. Tästä syystä jalostajille maksettava tuotantotuki ja tuottajille maksettava vähimmäishinta poistettiin. Italiassa ja Kreikassa, joissa tuottajat eivät ole hyvin järjestäytyneitä, jalostajat maksoivat maataloustuottajille erittäin alhaisia hintoja. Esimerkiksi Kreikassa jotkin jalostajat maksoivat tuottajille ainoastaan drakhman appelsiinikilolta (0,0030 euroa/kilo), mikä on huomattavasti tuotantokustannuksia vähemmän. Tuottajat saivat tässä tapauksessa tuki mukaan luettuna enintään 0,076 euroa kilolta, kun taas arvioidut tuotantokustannukset olivat 0,25 euroa kilolta.

<sup>(111)</sup> Päärynäjalosteiden tuotanto laski 92 438 tonniin markkinointivuonna 1999–2000, kun se vuonna 1996–1997 oli 140 689 tonnia. Tuonti väheni hieman ja vienti pysyi suhteellisen vakaana. Tuotanto on keskittynyt Espanjaan ja Italiaan.

<sup>(112)</sup> Sitrushedelmiä koskevassa järjestelmässä yli puolet menoista aiheutuu appelsiinien jalostamisesta (130 miljoonaa euroa). Menot olivat suurimmat Italiassa (70,3 miljoonaa euroa), Kreikassa (31,3 miljoonaa euroa) ja Espanjassa (27,9 miljoonaa euroa).

## KOMISSION VASTAUS

**2.163** Komissio on yksinkertaisesti soveltanut jo yli 30 vuotta voimassa ollutta yhteisön lainsäädäntöä, jonka mukaan yhteisön kynnyksen ylittymisen seurauksia on sovellettava yhdenmukaisesti koko kyseisellä yhteisön alalla. Kyseistä politiikkaa ei pyydetty muuttamaan kertaakaan keskusteltaessa etukäteen vuoden 1996 uudistuksesta. Toimintatapaa on pyydetty muuttamaan vasta äskettäin, minkä seurauksena komissio esitti ehdotuksia heinäkuussa 2000 ja antoi asetuksen (EY) N:o 2699/2000. Päärynöille myönnettävän tuen alentaminen vuosina 1996–1999 johtui olennaisesti (kahden kolmasosan osalta) suhdanteiden paranemisesta (raaka-aineen maailmanhintojen nousu).

Päärynöiden jalostuksen vähenemistä markkinointivuonna 1999/2000 edelsi useana vuonna jalostuksen voimakas lisääntyminen. Väheneminen oli siis täysin suhteellista, ja sitä voidaan pitää paluuna tavanomaiseen tilanteeseen. Mikään ei sitä paitsi osoita, että kyseinen väheneminen olisi johtunut tuen alentamisesta. Väheneminen johtuu pikemminkin tuoretuotteiden markkinoiden kilpailusta. Päärynöiden hinnat ovat usein houkuttelevampia tuoretuotteiden markkinoilla, ja tuottajat luopuvat sen vuoksi jalostuksesta. Kyseisen järjestelmän hallinnoinnin vaikeus johtuu siis kokonaan tarpeesta taata tuottajille riittävät tulot ja siten riittävän korkea vähimmäishinta sekä tarpeesta ylläpitää jalostajien kilpailukykyä ja siten kohtuullista "rasitetta teollisuudelle" noudattamalla täsmällisesti YMJ:n sääntöjä. Tämän vuoksi — kuten tilintarkastustuomioistuin huomauttaa hyvin perustellusti — komissio laski vähimmäishintaa markkinointivuodeksi 1999/2000 hinnan jäätyä suhteellisen korkeaksi.

**2.164** Sitrushedelmien tuottajien tulot koostuvat sekä jalostusta varten että tuoretuotteiden markkinoilla tapahtuvasta myynnistä. Myös näitä kokonaistuloja hehtaaria kohti tai kiloa kohti, eikä siis ainoastaan jalostustuloja, on siis verrattava tuotantokustannuksiin. Yhteisössä keskimäärin ainoastaan 20–30 prosenttia sitrushedelmien tuotannosta luovutetaan jalostukseen. Suurin osa tuottajien tuloista ja siten tuotantokustannusten kuolehtukseen käytettävistä varoista on peräisin tuoretuotteiden markkinoilta.

Edellä mainittujen syiden vuoksi tilintarkastustuomioistimen kuvailema tilanne kuvastaa hyvin olosuhteita, jotka valitsevat tuottajien järjestäytymisen ollessa vähäistä tai tuottajaorganisaatioiden ollessa taloudellisesti heikkoja. Organisaatioiden taloudellinen tilanne suhteessa jalostukseen on silloin heikko, ja jotkin organisaatioista saattavat haluta myydä tuotteensa loppuun jalostusta varten pelkästään saadakseen yhteisön tukea. Tämä on varmasti epäterve taloudellinen tilanne. Myös tältä osin tilannetta voidaan ehkä parantaa lisäämällä tuottajaorganisaatioiden valvontaa. Vuoden 1996 uudistus johti Espanjassa kuitenkin siihen, että jalostukseen toimitetuista tuotteista peräisin olevat tulot olivat usein korkeampia kuin ennen uudistusta voimassa ollut vähimmäishinta.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.165 Appelsiineja koskevat jalostuskynnykset, jotka on vahvistettu huomattavasti yhteisön kulutustasoa alhaisemmiksi, ovat ylittyneet joka vuosi uudistuksen jälkeen. Tuottajia koskevaa tukitasoa alennettiin 42, 32 ja 30 prosenttia uudistusta seuranneina markkinointivuosina. Huolimatta siitä, mikä jäsenvaltio tai tuottajaorganisaatio oli vastuussa ylituotannosta, tukitasoa alennettiin kaikkien appelsiinintuottajien osalta. Kreikan viranomaisten mukaan tuottajien tulotaso laski 50 prosenttia.

2.166 Appelsiinien tuotantotukea alennettiin sen jälkeen, kun appelsiinijalosteita tuotettiin ennätysmäärä markkinointivuonna 1997–1998. Tuottajille myönnetty tuki ja appelsiinijalosteista heille maksettava myyntihinta pienenevät yhteisön markkinoilta poistamiskorvausta pienemmäksi. Näin tuottajia kannustettiin ohjaamaan tuotantonsa mieluummin markkinoilta poistettavaksi kuin jalostukseen.

Tuottajien tuloerot ovat joissakin tapauksissa kasvaneet

2.167 Maatalouden kirjanpidon tietoverkkoon sisältyviä komission tietoja analysoitaessa havaitaan, että maataloustuottajien vuositulot vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Vuositulot ilmaistaan tilan

## KOMISSION VASTAUS

**2.165** Sitruhedelmien jalostuskynnyksen tason ja sen ylityessä sovellettavien seuraamusten osalta katso edellä olevat kohdat 2.168–2.170.

Vuoden 1996 uudistuksella pyrittiin kannustamaan sitruhedelmien jalostusta, jotta niistä tulisi entistä kilpailukykyisempiä tuotteita markkinoille. Tuotannon muutos toteutettiin Espanjassa, vähäisemmässä määrin Italiassa ja vain vähäisessä määrin Kreikassa. Tämä tilanne johtuu erityisesti siitä, että Italiassa ja Kreikassa vain vähän mukautettujen lajikkeiden osuus tuoretuotteiden markkinoilla tai jalostuksessa on suuri. Tuottajaorganisaatioiden heikkous ja erityisesti niiden markkinointirakenne pahentavat tilannetta. Tuloksena on todellakin tuottajalle maksetun hinnan lasku Kreikassa ja nousu Espanjassa.

**2.166** Markkinointivuosi 1997/1998 oli ensimmäinen sitruhedelmien jalostustukijärjestelmän muutoksen jälkeinen markkinointivuosi. Uudistuksen yhteydessä oli päätetty neuvoston pyynnöstä, että seuraamusta jalostuskynnyksen ylitymisestä sovellettaisiin sen markkinointivuoden aikana, jolloin ylittyminen on tapahtunut. Markkinointivuodeksi 1997/1998 myönnetty lopullinen tuki voitiin siten laskea vasta kyseisen markkinointivuoden päätyttyä. Kyseisen tuen ja tuotteiden kyseisenä markkinointivuotena tapahtuneen markkinoilta poistamisen välillä on voinut olla siten vain heikko yhteys. Huomattakoon lisäksi, että markkinointivuonna 1997/1998 jalostettiin yli 1,9 miljoonaa tonnia appelsiineja, mikä oli ylivoimainen ennätys (edellisten vuosien keskiarvo oli noin 1,5 miljoonaa tonnia). Kyseisenä markkinointivuotena markkinoilta poistettiin 188 000 tonnia tuotteita, mikä vastasi ainoastaan 4,82:ta prosenttia tuotannosta.

Jalostukseen tapahtuvassa myynnissä maksettavan hinnan ja markkinoilta poistamiskorvauksen välinen vertailu on siten vaikeaa, ja se on suoritettava varovasti.

**2.167** Komissio huomauttaa, että hedelmien ja vihannesyhteinen markkinajärjestely perustuu olettamukseen, että kysynnän keskittyessä jatkuvasti tarjonnan keskittäminen tuottajaorganisaatioissa on taloudellisesti tarpeellisempaa

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

nettoarvonlisänä / vuotuisina työyksiköinä <sup>(113)</sup>. Tulot kasvoivat enemmän sellaisissa maissa, joissa tuottajaorganisaatioiden välityksellä kaupan pidetyn tuotannon arvo oli korkea jo ennen uudistusta. Esimerkiksi Alankomaissa tulot kehittyivät myönteisemmin kuin Kreikassa ja Italiassa, ja hieman myönteisemmin kuin Espanjassa, vaikka Italia ja Espanja ovat tärkeimmät tuottajat. Kyseisten jäsenvaltioiden vihannestuottajien tulot itse asiassa pienenevät vuosina 1992–1998, mikä kasvatti kuilua niiden ja paremmin järjestäytyneiden jäsenvaltioiden välillä. Esimerkiksi Alankomaiden vihannestuottajien tulot kasvoivat vuosina 1992–1998 noin 49 prosenttia eli 29 000 euroon. Alankomaalaisten hedelmätuottajien tulot kasvoivat samalla aikavälillä noin 138 prosenttia eli yhteensä 10 432 euroon. Sen sijaan Kreikan hedelmätuottajien tulot pienenevät 32 prosenttia 2 892 euroon ja vihannestuottajien tulot 27 prosenttia 3 957 euroon vuonna 1997.

Useiden jäsenvaltioiden tarkastusjärjestelmien vaikuttavuus on huono

2.168 Tarkastuksen aikaan (vuosina 1998 ja 1999) komissio oli osoittanut ainoastaan kaksi henkilöä vasta perustettuun erityistarkastajien elimeen huolimatta parlamentin pyynnöstä <sup>(114)</sup> lisätä tarkastuksiin osoitettuja resursseja. Vähien resurssien vuoksi elin ei ollut täysin toimintakykyinen, vaan sen toiminta oli rajoitettua.

2.169 Joidenkin jäsenvaltioiden tarkastusmenettelyt olivat tehottomia. Esimerkiksi Ranskassa ja Italiassa tarkastustehtävien jakaminen eri elimille johti tehottomiin

kuin koskaan aiemmin tuottajien aseman lujittamiseksi markkinoilla ja siten heidän tulojensa lisäämiseksi. Tästä huolimatta on tietenkin pyrittävä selvittämään tuottajaorganisaatioiden kehittymisen esteet tietyillä yhteisön alueilla. Tämä on varmasti yksi suurimmista tehtävistä, joita komission yksiköt suorittavat tulevana kuukausina. Vastaus tähän kysymykseen ei varmasti ole itsestään selvä eikä yksinkertainen.

**2.168** Neuvosto, joka otti huomioon myös Euroopan parlamentin pyynnön, perusti asetuksella (EY) N:o 2200/96 komission ehdotuksesta tarkastajien elimen. Tarkastajien elimeen nimettyjen henkilöiden lukumäärä nostettiin vuoden 2000 kuluessa kolmeen henkilöön (henkilöstötarve arvioitiin vuonna 1996 viideksi henkilöksi edellyttäen, että budjettivallan käyttäjä myöntää tarvittavat varat). Komissio on sitä mieltä, että elin oli toimintakykyinen, koska useita tutkimuksia oli suoritettu jäsenvaltioissa. Lisäksi tutkimukset suoritettiin käyttämällä kansallisia asiantuntijoita, kuten neuvoston asetuksessa säädetään.

**2.169.–2.174** Komissio vahvistaa, että tarkastusten järjestämisessä jäsenvaltioissa on tiettyjä puutteita. Komission yksiköiden suorittamien tarkastusten perusteella on tehty samankaltaisia johtopäätöksiä kuin tilintarkastustuomioistuimen suorittamien tarkastusten perusteella. Puutteet pyritään havaitsemaan tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä ja tarvittaessa asianomaisen jäsenvaltion osalta tehdään varainhoitoa koskevia oikaisuja.

<sup>(113)</sup> Valittu indikaattori oli tilan nettoarvonlisä / vuotuinen työyksikkö. Tämä tarkoittaa maksuja kiinteistä tuotantotekijöistä (työ, maa, pääoma), jolloin tiloja voidaan vertailla ottamatta huomioon käytössä olevien tuotantotekijöiden perheeseen liittyviä ja perheen ulkopuolisia tekijöitä. Vuotuisen työyksikköön perustuvassa jaotellussa otetaan huomioon erot työvoimassa, joka on palkattu tilalle. Kaikki tiedot on deflatoitu sen vuoden tasolle, jolloin tiedot olivat ensimmäistä kertaa saatavilla (eli vuoden 1992 tasolle; Itävaltaa, Suomea ja Ruotsia koskevat tiedot vuoden 1995 tasolle).

<sup>(114)</sup> Euroopan parlamentin päätös 96/377/EHTY, EY, Euraatom, tehty 17 päivänä huhtikuuta 1996, vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle Euroopan yhteisöjen yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuoden 1994 osalta (EYVL L 148, 21.6.1996, sivu 45, kohta 22).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

ja koordinoimattomiin tarkastuksiin. Italiassa valvontaviranomaiset antoivat alan järjestöjen tehtäväksi huolehtia osasta keskeisiä valvontamenettelyjä, jotka koskivat jalostajille ja tuottajille maksettavia maksuja. Näin sisäiseltä valvonnalta vaadittava riippumattomuus ei usein ollut riittävä.

2.170 Tuottajaorganisaatioiden aseman lujittaminen on keskeinen osa uudistusta. Tuottajaorganisaatioiden hyväksyntä, jonka perusteella ne luokitellaan tukikelpoisiksi, edellyttää järjestelmällisten tarkastuskäyntien tekemistä paikalle. Toimintaohjelmien toimien on lisäksi oltava uudistuksen mukaisia. Asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot tekevät vuosittaisen tarkastuskäynnin ainakin 10 prosenttiin tuottajaorganisaatioista ja että niiden tarkastukset kattavat 30 prosenttia yhteisön tuesta.

2.171 Ranskassa ja Italiassa hyväksyntä myönnettiin tuottajaorganisaatioille ilman vaadittuja tarkastuksia. Ranskassa, Italiassa ja Alankomaissa hyväksyttiin lisäksi toimintaohjelmia ilman edeltäviä tarkastuskäyntejä. Vuoden 1997 loppusuoritukset (Espanja ja Ranska) sekä osa vuoden 1998 loppusuorituksista (Ranska) maksettiin ilman vaadittuja vuosittaisia tarkastuksia, vaikka osa loppusuorituksista maksettiin ohjelmien päättämisvaiheessa. Lisäksi ranskalaisessa tuottajaorganisaatiossa maksettiin loppusuoritus, vaikkei edeltävään tarkastukseen perustuvia tarvittavia mukautuksia ollut tehty.

2.172 Yleisesti ottaen menoja oli vaikea seurata, sillä menojen luokittelu eri otsakkeiden alle oli epä johdonmukaista. Useita menoja, joihin ei voitu myöntää tukea, oli jätettävä hyväksymättä tilintarkastustuomioistuimen Espanjaan, Ranskaan ja Italiaan tekemien tarkastuskäyntien perusteella. Tarkastuksissa havaittiin, että erityisesti tuottajaorganisaatioiden ilmoittamassa niiden välityksellä kaupan pidetyn tuotannon arvossa oli virheellisyys, joiden vuoksi Espanjan ja Italian tuottajaorganisaatioiden saamassa yhteisön rahoituksessa oli virheitä.

2.173 Espanjassa, Ranskassa ja Italiassa ei tarkastettu kaikkia tuotteiden hävittämistoimia. Lisäksi Espanjassa ja Ranskassa havaittiin joitakin tapauksia, joissa tuotteiden hävittämisessä ei noudatettu ympäristönsuojelun periaatteita. Kreikassa, Espanjassa ja Ranskassa tuotteiden markkinoilta poistamista koskevat tarkastukset olivat tehottomia, joten tukikelpoisten tuotteiden laatua ja määrää ei tiedetä tarkkaan.

2.174 Yhteisön tukea maksetaan jalostettavaksi toimitetuista persikoista ja päärynöistä. Jäsenvaltioiden on vuosittain tarkastettava paikalla 25 prosenttia kaikista

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

jalostetuista määristä ja analysoitava lopputuotteista otettuja näytteitä niiden laadun tarkistamiseksi. Samalla olisi todennettava, että tuottajaorganisaatioille on maksettu vähittäishinta. Hedelmäjalosteita koskevissa tarkastuksissa havaittiin puutteita seuraavilla aloilla:

- a) jalostajia koskevan otoksen poiminta (Espanja)
- b) lopputuotteita tai raaka-aineita koskevien näytteiden ottaminen (Kreikka ja Ranska)
- c) raaka-aineen laatu ja määrä tai lopputuotteiden ja inventoinnin laatu (Kreikka, Espanja, Ranska ja Italia)
- d) vähimmäishinnan maksaminen tuottajille (Kreikka, Espanja ja Italia)
- e) sitrushedelmien tuottajien viljelyalat (Kreikka, Espanja ja Italia).

2.175 Tuottajaorganisaatioiden kautta tuottajille maksettava yhteisessä markkinajärjestelyssä myönnettävä tuki, joka koskee ympäristötoimenpiteitä, on ristiintarkastettava maatalouden ympäristötoimenpiteisiin myönnettävän tuen kanssa, joka maksetaan suoraan yksittäisille tuottajille asetuksen (ETY) N:o 2078/92 nojalla. Tehokkaita ristiintarkastuksia ei suoritettu Espanjassa, Ranskassa ja Italiassa, mistä aiheutui yhteisölle kaksinkertaisten maksujen riski. Kaksinkertaisen rahoituksen riski koskee myös yksittäisille maataloustuottajille maksettavaa raivaustukea ja tuottajaorganisaatioiden jäsenilleen maksamaa raivaustukea.

Komission toteuttamia seurantatoimia haittaavat luotettavien tietojen puuttuminen ja analyysien riittämättömyys

2.176 Komissiolta puuttui paljon markkinoiden tehokkaaseen seurantaan tarvittavia perustietoja. Sillä ei esimerkiksi ollut käytettävissään täydellisiä tietoja tuottajaorganisaatioiden ja niiden jäsenten määrästä, toimintarahastojen avulla rahoitetusta tuotteiden markkinoilta poistamisesta tai edes hedelmien ja vihannesten tuotannosta EU:ssa kaikkien tuotteiden osalta. Jäsenvaltioiden toimittamissa luvuissa, joita komissio ei ollut korjannut, havaittiin useita tuotteiden markkinoilta poistamista koskevia epä johdonmukaisuuksia (ks. kohdat 2.156–2.157). Myös tuotantoa koskevat luvut olivat epätarkkoja. Esimerkiksi nektariinin ja kukkakaalin kokonaistuotantoa koskevat luvut oli komission kaudella 1994–1998 tekemissä alustavissa esityksissä

2.175 Koska yhdenmukista hallinto- ja valvontajärjestelmää on kehitetty käytettäväksi myös sellaisia tukihakemuksia koskeviin tarkastuksiin, joiden käsittely ei muuten kuulu yhdenmukisen hallinto- ja valvontajärjestelmän piiriin, ja koska on otettu käyttöön tukihakemuksia koskeva ristiintarkastusvelvollisuus, on voitu tehdä monia parannuksia sen jälkeen kun tilintarkastustuomioistuin aloitti yhteisen markkinajärjestelyn valvonnan.

2.176 Tilastotietojen saatavuus määräytyy ensinnäkin jäsenvaltioiden mahdollisuuksista kerätä tietoja, käsitellä niitä ja toimittaa ne komissiolle. Hedelmä- ja vihannesalan tuotteiden suuren määrän (lähes sata) ja alan suhteellisen tärkeyden vuoksi tilastot eivät voi olla kaikenkattavia.

Asetuksen (EY) N:o 609/2001 liitteessä II täsmennetään vaatimukset, joita tuottajaorganisaatioita ja toimintaohjelmia sekä suoritettuja tarkastuksia ja niiden tuloksia koskevissa, jäsenvaltioiden komissiolle vuosittain toimittamissa kertomuksissa on noudatettava. Jäsenvaltioille on jopa ilmoitettu, millaisessa muodossa kyseiset taulukoina esitettävät kertomukset halutaan esitettävän. Komissio toivoo siten voivansa

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

yleisiksi talousarvioiksi jatkuvasti ilmoitettu 8 000 tonnia–190 000 tonnia pienemmiksi kuin ne todellisuudessa olivat.

2.177 Komissio laati 24. tammikuuta 2001 neuvostolle kertomuksen järjestelmän täytäntöönpanosta <sup>(115)</sup>. Se ei kuitenkaan analysoinut varojen käyttöä tai sitä, kuinka ne vaikuttivat erityisesti markkinoiden tasapainoa ja maataloustuottajien tulotasoa koskevien markkinatavoitteiden saavuttamiseen.

2.178 Komissio ei toiminut ennakoivasti estääkseen jäsenvaltioiden toimintaohjelmien toteuttamisessa havaitut puutteet eikä se välittömästi toteuttanut korjaavia toimia, kun sille ilmoitettiin kyseisistä puutteista. Vaikka asetuksia muutettiin, tällä ei kuitenkaan enää pystytty vaikuttamaan ohjelmien sisältöön.

**Vuonna 2000 tehdyissä muutoksissa ei käsitellä kaikkia tilintarkastustuomioistuimen määrittelemiä puutteita**

2.179 Komissio ehdotti vuonna 2000 neuvostolle lisää muutoksia uudistukseen, ja ne on hyväksytty pantavaksi täytäntöön vuodesta 2001. Muutoksissa käsitellään eräitä edellä mainittuja asioita seuraavasti:

<sup>(115)</sup> Komission kertomus neuvostolle hedelmä- ja vihannesalan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EY) N:o 2200/96 täytäntöönpanosta — KOM(2001) 36 lopullinen, 24.1.2001.

## KOMISSION VASTAUS

*lähitulevaisuudessa parantaa tilastollista tietämystään tuottajaorganisaatioista ja toimintaohjelmista.*

*Tuotantoa ja tuotteiden markkinoilta poistamista koskevat komission tiedot perustuvat jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin. Komissio huomauttaa, että se on aloittanut tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn erästä sellaista jäsenvaltiota vastaan, joka on ilmoittanut todellisia tuotteiden markkinoilta poistamista koskevia lukuja pienempiä lukuja.*

**2.177** *Kuten 24. tammikuuta 2001 laaditun komission kertomuksen esipuheessa ilmoitetaan, kertomuksen tarkoituksena oli "kuvailla nykyistä tilannetta" YMJ:tä koskevia keskusteluja varten, ja se oli tarkoitettu "taustatiedoksi poliittisille ehdotuksille, joita tehdään mahdollisesti myöhemmin".*

**2.178** *Komissio on sitä mieltä, että on erotettava toisistaan voimassa olevan lainsäädännön virheellinen tulkinta ja jäsenvaltioiden kyseisessä lainsäädännössä niille tuottajaorganisaatioiden esittämien toimintaohjelmien tarkastamiseksi annetun toimivallan mukaisesti tekemät päätökset. Ensin mainitussa tapauksessa komissio aloittaa tapauksesta riippuen vaaditut rikkomis- tai tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyt. Jälkimmäisessä tapauksessa komissio muuttaa lainsäädäntöä, jos se katsoo muutoksen olevan tarpeen. Muutoksen osalta on kuitenkin otettava huomioon tuottajaorganisaatioiden saavutetut oikeudet ja luottamuksensuojan periaate. Muutoksella ei siten ole yleensä taannehtivaa vaikutusta.*

*On selvää, että niiden muutosten lähtökohtana, joita komissio tekee jatkuvasti YMJ:n soveltamista koskeviin yksityiskohdaisiin sääntöihin, ovat useimmiten komission jäsenvaltioihin tekemien tarkastuskäyntien tulokset ja että kyseiset tulokset otetaan aina huomioon. Tämä pitää paikkansa erityisesti rahastoja ja toimintaohjelmia koskevan asetuksen (EY) N:o 609/2001 ja kaupan pitämisessä hedelmä- ja vihannesalalla sovellettavia vaatimustenmukaisuustarkastuksia koskevan asetuksen (EY) N:o 1148/2001 osalta. Lisäksi valmistellaan tuottajaorganisaatioiden hyväksymistä ja toimintaa koskevan asetuksen (EY) N:o 412/97 tarkistusta.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

- a) Yksinkertaistamalla toimintarahastoja koskevaa yhteisön yhteisrahoitusjärjestelmää ja ottamalla käyttöön yhtenäiset yhteisrahoitusosuudet voidaan vähentää rahoituksen epävarmuutta ja tuottajaorganisaatiot voivat antaa etusijan pitkän aikavälin yhteisille strategioille lyhyen aikavälin tuloksia tuottavien toimien sijaan (ks. kohta 2.144).
- b) Korvaamalla tuottajille maksettava vuosittain vahvistettava vähimmäishinta suoraan maksettavalla kiinteällä tuella ja poistamalla persikoiden ja päärynöiden jalostustuki voidaan välttyä vähimmäishinnan ja tuen vuosittaisessa vahvistamisessa havaituilta virheiltä ja avoimuuden puutteelta (ks. kohdat 2.159–2.160).
- c) Nostamalla päärynöiden ja sitrushedelmien jalostuskynnystä voidaan lisätä niiden jalostusta (ks. kohdat 2.161–2.163 ja 2.165–2.166).
- d) Vähentämällä markkinoilta poistamiskorvauksen kannalta tukikelpoisten sitrushedelmien määrää voidaan vähentää markkinoilta poistamiseen turvautumista tuottajaorganisaatioissa (ks. kohta 2.166).
- e) Asettamalla kansalliset kynnykset yhteisön tason kynnysten sijaan voidaan kannustaa jäsenvaltioita ottamaan paremmin huomioon ylituotannon seuraukset (ks. kohdat 2.163 ja 2.165).

2.180 Vuonna 2000 tehdyissä muutoksissa ei kuitenkaan käsitellä seuraavia asioita:

- a) Vaikka tuottajaorganisaatioiden olemassaolo on järjestelmän toimivuuden edellytys, täydentäviä toimia ei ole toteutettu niiden jäsenkunnan laajentamiseksi. Yksittäisille tuottajille maksettavat tuet ovat vielä olemassa (ks. kohta 2.152). Yhteisön rahoitus on vielä sidottu tuottajaorganisaatioiden välityksellä kaupan pidettävän tuotannon arvoon, mikä suosii hyvin järjestäytyneitä tuottajia uusien tuottajaorganisaatioiden kustannuksella (ks. kohta 2.144).

**2.180**

- a) *Hedelmä- ja vihannesalan yhteisen markkinajärjestelyn perustana on periaate, jonka mukaan tuottajilla on vapaus valita, liittyvätkö ne tuottajaorganisaatioon, ja samalla tuottajat asetetaan vastuuseen valinnastaan. Jos suurin osa tiettyjen alueiden tuottajista ei halua liittyä tehokkasaan tuottajaorganisaatioon, heidän on myös vastattava päätöksensä seurauksista. Vertaamalla tuottajaorganisaatioihin kuuluvien ja niiden ulkopuolelle jääneiden tuottajien tuloja voidaan selvittää, kumpi valinta on kannattavampi. Komissio on joka tapauksessa vakuuttunut siitä, että tuottajaorganisaatioon kuulumiselle on oltava muita taloudellisia perusteita kuin pelkästään yhteisön tuen saaminen.*

*Komissio on lisäksi sitä mieltä, ettei yhteisön tukien tarkoituksena saa olla uusien jäsenten houkutteleva tuottajaorganisaatioihin, vaan että tukien avulla on tuettava*



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

- koko alaa hyödyttäviä sääntöjä ja käytäntöjä asettavien tahojen ponnisteluja.*
- Komissio huomauttaa lopuksi, että asetuksen (EY) N:o 2200/96 14 artiklassa säädetään uusien tuottajaorganisaatioiden perustamiseen myönnettävistä erityistuista.*
- b) Yhteisön rahoitusta ei ole edelleenkään sovitettu jäsenvaltioiden tai alueiden todelliseen tuotantoon (ks. kohta 2.145).
- b) Kuten edellä olevassa 2.152 kohdassa esitetään, komissio on sitä mieltä, että ehdotus yhteisön taloudellisen tuen jakamisesta kunkin jäsenvaltion tai alueen tuotannon määrän mukaisesti ei ole taloudellisesti perusteltua. Komissio ei harkitse ehdotusta.
- c) Vaikka tuotteita poistetaan markkinoilta yleisesti ottaen huomattavasti entistä vähemmän, määrät ovat kuitenkin edelleen suuret niissä jäsenvaltioissa, joiden järjestäytymisaste on alhainen, ja joistakin tuotteista on edelleen ylituotantoa (ks. kohta 2.154).
- c) Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen havainto, jonka mukaan tuotteiden markkinoilta poistaminen on edelleen yleistä "niissä jäsenvaltioissa, joiden järjestäytymisaste on alhainen", kannustaa jatkamaan hedelmä- ja vihannesalalla jo 40 vuoden ajan noudatettua politiikkaa, jossa tuottajaorganisaatiot ovat hyvin tärkeässä asemassa.
- d) Komissio ei ole esittänyt tuottajien tuloihin ja markkinoiden tasapainoon liittyviä perusteita tuottajille maksettavan tuen uusille määrille.
- d) Komissio on sitä mieltä, että kaikilla yhteisen markkinajärjestelyn mekanismeilla pyritään takaamaan EY:n perustamissopimuksen 33 artiklassa yhteiselle maatalouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden täysimittainen toteuttaminen. Tämän yhteisen markkinajärjestelyn muutoksilla, joita ehdotettiin heinäkuussa ja jotka neuvosto hyväksyi joulukuussa 2000, pyrittiin yksinkertaistamaan tomaattien jalostukseen sovellettavaa järjestelmää, muuttamaan tiettyjä jalostuskynnyksiä kysynnän voimakkaan kasvun huomioonottamiseksi, yksinkertaistamaan toimintatilahastojen toimintaa ja parantamaan tukien hallinnointia. Nämä muutokset ovat omiaan parantamaan yhteisen markkinajärjestelyn yleistä toimintaa sekä edistämään tuottajien tulojen kasvua ja markkinoiden tasapainoa.

**Päätelmät**

2.181 Vuosina 1996 ja 2000 yhteiseen markkinajärjestelyyn tehdyissä muutoksissa on otettu huomioon eräät tilintarkastustuomioistuimen aiemmin esille ottamat sekä sen vastikään tekemissä tutkimuksissa havaitsemat näkökohdat. Merkittäviä ongelmia on kuitenkin vielä ratkaisematta.

2.182 Yhteisellä markkinajärjestelyllä ei saada yhtäläisiä tuloksia kaikissa jäsenvaltioissa. Markkinoiden tasapaino on parantunut ja tulot ovat kasvaneet merkittävästi pääasiassa niissä jäsenvaltioissa ja niillä alueilla, jotka olivat hyvin järjestäytyneitä ennen uudistusta. Muissa jäsenvaltioissa ja muilla alueilla, joista jotkin ovat myös tärkeimpiä tuottajia, edistys on ollut hidasta ja joissakin tapauksissa suunta on ollut kielteinen ainakin tulotason osalta. Näissä jäsenvaltioissa tuottajaorganisaatioiden aseman lujittamisessa ei ole onnistuttu (ks.

**2.182** Komissio on täysin tietoinen jäsenvaltioiden välisistä eroista hedelmien ja vihannesten tuottajien tilanteessa. Komissio on vakuuttunut siitä, että kyseisten tuottajien tilanteen rakenteellinen parantaminen ja tulojen kasvu voidaan saada aikaan ennen kaikkea sopeuttamalla tuotanto laadullisesti ja määrällisesti aiempaa paremmin kysyntään ostajien maksukyyn mukaisesti. Tämä pitää paikkansa myös niin tuoretuotteiden kuin teolliseen jalostukseen tarkoitettujen tuotteiden osalta. Komissio on edelleen vakuuttunut siitä, että tuottajaorganisaatioiden toteuttama tarjonnan

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

kohdat 2.151–2.154 ja 2.167). Jos, kuten komissio uskoo, näiden maiden järjestäytymisaste ei nouse tulevaisuudessa merkittävästi, olisi pohdittava muita keinoja yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteiden saavuttamiseksi.

## Suositukset

2.183 Ennen kuin komissio esittää neuvostolle lisää uudistamista koskevia ehdotuksia sen olisi saatava parempaa tietoa markkinoista, jotta voitaisiin estää tarkastuksessa havaittujen epäjohtonmukaisuuksien esiintyminen (ks. kohdat 2.156–2.157 ja 2.176). Komission on tehtävä äskettäistä arviota (ks. kohta 2.177) kattavampi arvio asetuksen (EY) N:o 2200/96 vaikutuksista. Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio tekisi objektiiviset talusanalyysit ja markkinakatsaukset tuotteittain, jäsenvaltioittain ja alueittain sekä tuottajaluokittain. Näissä olisi tutkittava tukitasojen, kynnysten ja enimmäismäärien haluttua ja todellista vaikutusta. Tuloksia olisi vertailtava eri tukivaihtoehtoihin ja erityisesti sellaisiin tukiin, jotka on otettu käyttöön onnistuneesti muualla.

2.184 Jos tuottajaorganisaatioiden asema kuitenkin halutaan säilyttää ennallaan, olisi tutkittava muita kannustimia niiden jäsenkunnan laajentamiseksi. Komission olisi käsiteltävä yhteisön rahoituksen epätasaista jakautumista. Tämä tarkoittaa, että heikkojen tuottajaorganisaatioiden valmiuksia on lisättävä. Komission kannattaisi pohtia, voisiko tuen saamisen edellytyksenä olla jäsenyys hyväksytyssä tuottajaorganisaatiossa, kuten muilla markkinoilla (esim. banaanit). Näin tuottajaorganisaatioiden vaikuttavuutta voitaisiin lisätä ja ylituotantoa vähentää. Menetelmää, jonka mukaan tukitasoa alennetaan markkinoilta poistamiskynnyksen ylittyessä, olisi tarkistettava niin, että sen estävä vaikutus lisääntyisi (ks. kohta 2.155).

2.185 Yhteisen markkinajärjestelyn hallinnoinnin ja valvonnan osalta komission olisi seurattava toimintaohjelmien toteuttamista tarkemmin ja tarvittaessa puuttuttava asiaan varmistaakseen, että tuottajaorganisaatioiden käyttöön ottamat toimet on suunnattu kilpailukyvyyn ja suorituksen parantamiseen (ks. kohta 2.151) ja että niillä vastataan entistä suuremmin markkinoiden todellisiin tarpeisiin (ks. kohta 2.152). Komission olisi huolehdittava siitä, että erityistarkastajien ryhmälle myönnetään riittävät resurssit tarkastustehtävien toteuttamiseen ja että tarkastajat puuttuvat tarvittaessa asiaan varmistaakseen jäsenvaltioiden

keskittäminen, jonka ansiosta tarjontaa voidaan hallita, ja jalostusalan suhdannepolitiikka ovat tehokkaita välineitä kyseisen parannuksen aikaansaamiseksi. Komissio ei kiellä sitä, että yhteisen markkinajärjestelyn yleisiä välineitä, kuten sovellettavia vaatimuksia, toimintarahastoja, tuotteiden markkinoilta poistamista, tuontia koskevia toimenpiteitä ja viennitukia, on joskus täydennettävä ”erityistoimenpiteillä”, jotka ovat tarpeen tiettyjen erityistilanteiden kehittymisen helpottamiseksi. Erityisiä tukijärjestelmiä on otettu käyttöön pähkinöiden ja marjojen alalla. Komissio tarkastelee jatkuvasti voimassa olevaan YMJ:hin mahdollisesti tehtäviä parannuksia tai muutoksia.

**2.183.–2.185** Komissio kiittää tilintarkastustuomioistuinta sen antamista suosituksista, vaikka on selvää, ettei se voi hyväksyä niitä kaikkia, kuten edempänä todetaan. Komissio on tilintarkastustuomioistuinten tavoin huolissaan tilastotietoja koskevasta ongelmasta ja ilmoittaa asiasta jäsenvaltioille, jotka ovat usein vastahakoisia vastaamaan komission pyyntöihin ja joiden tiedoista komissio on tältä osin hyvin riippuvainen. Komissio myöntää, että ”objektiiviset talusanalyysit ja markkinakatsaukset” ovat välttämättömiä, ja se aikoo toteuttaa niitä käytettävissään olevien henkilöstöresurssien sallimissa rajoissa. Lopuksi komissio muistuttaa, että jo ennen kuin tilintarkastustuomioistuin esitti asiaa koskevan pyynnön, asetuksen (EY) N:o 609/2001 pääasiallisena tavoitteena oli täsmentää aiempaa paremmin ne toimet ja menot, joita toimintaohjelmassa voidaan esittää tai joita niissä ei voida esittää.

Komissio myöntää, että hedelmä- ja vihannesalan tilannetta voidaan parantaa siten, että tuottajaorganisaatiot lisäävät tarjonnan keskittämistä. Komissio toteaa, että vuoden 1996 uudistuksesta ja vuoden 2000 muutoksista alkaen lähes kaikki kyseiselle alalle myönnetty yhteisön tuki on myönnetty kokonaan tuottajaorganisaatioiden välityksellä. Lisäksi komissio on sitä mieltä, että nykyisten organisaatioiden valvontaa on vahvistettava sen estämiseksi, että organisaatiot, joilla ei ole todellista taloudellista ja kaupallista valtaa ja jotka ovat kiinnostuneita ainoastaan yhteisön tuista, hidastavat alan tehokasta toimintaa ja haittaavat tuottajien järjestäytymistä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

tarkastusmenettelyjen luotettavuuden (ks. kohdat 2.168–2.175). Lisäksi on olennaisen tärkeää, että komissio muuttaa ja yksinkertaistaa asetusta (EY) N:o 1647/98 selventääkseen sellaisten tukikelpoisten menojen käsitettä, jotka katetaan tuottajaorganisaatioiden rahoituksella. Tarkoituksena on välttää asetuksen tulkintavirheitä, joiden vuoksi varojen käyttö voi olla tehotonta (ks. kohdat 2.147, 2.149 ja 2.150), sekä täsmentää, miten menot on luokiteltava, jotta arviointeja varten saadaan luotettavia tietoja (ks. kohta 2.148).

## ERITYISKERTOMUSTEN TÄRKEIMMÄT HUOMAUTUKSET

2.186 Seuraavissa kohdissa on esitetty yhteenvedo tilintarkastustuomioistuimen EMOTR:n tukiosastoa koskevien erityiskertomusten, jotka se on hyväksynyt varainhoitovuoden 1999 vuosikertomuksen jälkeen, tärkeimmistä huomautuksista, joita ei ole otettu huomioon varainhoitovuoden 1999 tilejä koskevan vastuuvapauden myöntämismenettelyssä.

*Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn uudistus*

2.187 Tämän kertomuksen kohdissa 2.53–2.97 käsitellään tietyn varainhoitovuoden tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyjä. Lisäksi erityiskertomuksessa nro 22/2000 <sup>(116)</sup> tarkasteltiin vuonna 1996 käyttöön otetun tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn uudistusta. Siinä esitettiin johtopäätös, että uudistus on parantanut tilintekovelvollisuutta jäsenvaltioiden tasolla, ja uudistusta on pidettävä merkittävänä saavutuksena, vaikka se ei ole nopeuttanut koko prosessia, jossa tietyn EMOTR:n varainhoitovuoden menot tarkastetaan ja hyväksytään sekä varsinaisen tilien tarkastamisen ja hyväksymisen että sääntöjenmukaisuuden kannalta.

**2.186** Komissio on ottanut huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.

**2.187** Komissio toteaa yhdenmukaisuusmenettelyn kokonaisaikataulun osalta sen, että vuotta 1996 koskevia viimeisiä oikaisuja ei tehdä sen nopeammin kuin vanhassa menettelyssäkään. Uusi menettely on johtanut kuitenkin siihen, että huomattavia oikaisumääriä tehdään paljon aikaisemmassa vaiheessa kuin ennen (ks. 54–55 kohta).

Vuosi 1996 oli tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien uudistettujen menettelyiden ensimmäinen soveltamisvuosi, ja komissio ennakoii, että myöhempien vuosien oikaisut otetaan käyttöön huomattavasti aiemmin kuin vanhassa järjestelmässä. Uudistuksen kaikki vaikutukset eivät ole vielä nähtävissä. Komissio katsoo tässä yhteydessä, että sovittelumenettely on edistänyt tätä tilanteen yleistä parannusta.

Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn uudistus on parantanut tilintekovelvollisuutta ja että se on merkittävä saavutus.

<sup>(116)</sup> Erityiskertomus nro 22/2000 uudistettua tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä koskevasta arvioinnista (EYVL C 69, 2.3.2001).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.188 Maksajavirastoja oli kuitenkin yhä liikaa ja liian monet maksajavirastoista eivät täyttäneet kaikkia vaadittuja hyväksymisperusteita. Tämän vuoksi komissio oli turvautunut tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeviin korjauksiin kahden jäsenvaltion osalta.

2.189 Vaikka tekniset puutteet edellyttivätkin korjausta, todistuksen myöntävät elimet olivat yleensä onnistuneet antamaan kertomukset ja todistukset annettujen määräaikaisten rajoissa. Melkein kolmannes maksajavirastojen ilmoittamien vuoden 1998 menojen kokonaismäärästä oli sellaisia, joista oli esitetty huomautuksia sisältävä todistus (mikä ei välttämättä tarkoita sitä, että meno olisi sääntöjenvastainen).

2.190 Sovittelumenettelyyn turvautuminen on pienentänyt jäsenvaltioille asetettujen rahoituskorjausten kokonaismäärää noin 10 prosentilla, mutta komission olisi tarkasteltava menettelyn aikana tapahtuneita viivästyksiä ja useita epäonnistumisia komission ja jäsenvaltioiden näkemysten sovittelussa.

#### *Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä*

2.191 Erityiskertomuksessa nro 4/2001 <sup>(117)</sup> esitettiin johtopäätös, että yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä on oikea perusta peltokasveja ja eläinpalkkioita koskevien menojen (noin kuusi miljoonaa tukihakemusta vuodessa) valvonnalle. Tilintarkastustuomioistuinten tärkeimmät suositukset komissiolle koskivat tehokkaan hallinnon tietojärjestelmän kehittämistä ja lainsäädännön yksinkertaistamista ja yhdenmukaistamista (ks. myös kohta 2.48).

#### *Maitokiintiöt*

2.192 Erityiskertomuksessa nro 6/2001 <sup>(118)</sup> tarkasteltiin kiintiöjärjestelmän vaikuttavuutta EU:n maidontuotannon hillitsemisen ja markkinoiden tasapainottamisen kannalta. Tuotanto rajoitettiin kohdetasolle ja yhteisen markkinajärjestelyn aiemmin jatkuvasti kasvaneet talousarviokustannukset ovat kääntyneet laskuun. Kiintiöiden kokonaistason vahvistamisella ei kuitenkaan ole kyetty mukauttamaan maidontuotantoa tukien ulkopuolelle jäävään sisäiseen kulutukseen ja ilman tukia toteutettavaan vientiin. Huolimatta tuetusta ylijäämästä, jonka rahoituksesta aiheutuu vuodessa lähes kolmen

**2.188** Lainsäädäntöviranomaisen päätti, että jäsenvaltioiden olisi tehtävä päätös maksajavirastojen lukumäärästä. Vaikka komissio pitäisi maksajavirastojen määrän vähentämistä hyvänä, sen vaikutusvalta asiassa on rajallinen. Komissio on kuitenkin kannustanut jäsenvaltioita vähentämään virastojen määrää ja jotkut ovat tehneetkin niin. Maksajavirastojen määrä on laskenut 86:een syyskuussa 2000.

**2.189** Komission mielestä asioita yksinkertaistetaan liikaa, jos tulosten mittaamisen perustana käytetään niiden menojen määrää, joiden osalta todistuksen myöntävä elin on antanut ehdollisen todistuksen. On tärkeää, että kukin huomautuksia sisältävä todistus tutkitaan erikseen ennen kuin tehdään lopullisia päätelmiä.

**2.190** Sovittelumenettelyn viivästykset eivät johdu komission yksiköistä, ja komission ja jäsenvaltioiden eri näkemysten lähentäminen ei aina ole eri osapuolten mielestä soveliasta.

**2.191** Komissio kodifioi parhaillaan kaikkia tämän alan säädöksiä.

**2.192** Nykyinen maitokiintiöiden taso johtuu poliittisista päätöksistä, ja talousarviolle aiheutuvat kustannukset, jotka ovat noin 3 miljardia euroa vuodessa, kuten tilintarkastustuomioistuin täsmentää, mahdollistavat markkinoiden tasapainon, mutta niillä pyritään myös yhteisen maatalouspolitiikan muihin tavoitteisiin, kuten tuottajien tulojen turvaamiseen ja maaseudun kehittämiseen, puhumattakaan muista taloudellisista näkökohdista kuten jalostusyritysten työllisyys.

Kiintiöjärjestelmä oli perusväline maitoalan menojen hallinnassa, ja tässä mielessä veronmaksajille aiheutuvat kustannukset ovat laskeneet huomattavasti järjestelmän vuonna 1984 tapahtuneen käyttöönoton jälkeen.

<sup>(117)</sup> EYVL C 214, 31.7.2001.

<sup>(118)</sup> EYVL C 305, 30.10.2001.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

miljardin euron menot, maito- ja maitotuotealan yhteistä markkinajärjestelyä uudistavissa päätöksissä on määrätty kansallisten viitemäärien lisäämisestä 2,5 prosenttia huhtikuun 2000 ja huhtikuun 2005 välisenä aikana.

2.193 Noin 17 vuotta sen jälkeen, kun kiintiöjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1984, sitä ei vielä ole pantu täysin täytäntöön. Italia ei edelleenkään peri lisämaksua yksittäisiltä tuottajilta, kun taas Espanjassa ja Kreikassa maksamattomista lisämaksuista syntynyt velka aiheuttaa edelleen ongelmia parantuneesta tilanteesta huolimatta. Komissio peri lisämaksuista aiheutunutta velkaa jäsenvaltioilta, joissa maidontuottajat eivät ole maksaneet lisämaksujaan, mutta tällä ei ollut tuotajiin kohdistuvaa varoittavaa vaikutusta, ja kansallinen tuki väärin kilpailua.

2.194 Lyhyellä aikavälillä komission olisi tarkasteltava mahdollisuutta sallia kiintiöiden siirtäminen eri jäsenvaltioissa toimivien tuottajien välillä. Keskipitkällä aikavälillä komission olisi tehtävä ehdotuksia, joilla pyritään mukauttamaan maidontuotannon kokonaistaso tuen ulkopuolelle jäävään sisäiseen kulutukseen ja mahdollisuuksiin toteuttaa vienti ilman tukea; samalla kiintiöjärjestelyistä luovuttaisiin.

## KOMISSION VASTAUS

Komission mukaan nykyisissä olosuhteissa kiintiöiden vahvistaminen tasolle, joka mahdollistaisi tuotannon ja kulutuksen välisen tasapainon ja viennin ilman tukimaksuja, johtaisi noin 20 prosentin laskuun tuotannossa. Komissio katsoo, että se vähentäisi tuotantokapasiteettia ja sitä kautta jalostusta.

Neuvoston Agenda 2000:n yhteydessä tekemät päätökset olivat tiiviiden poliittisten neuvotteluiden tulosta, ja kiintiöiden lisääminen oli vastineena järjestelmän jatkamiseksi 31. maaliskuuta 2000 jälkeen, joka oli vuonna 1992 annettussa lainsäädännössä ollut määräaika. Toisaalta vuodesta 2005 säädetty virallisten hintojen laskeminen on mahdollistanut tällaisen lisäyksen. Erityisten lisäysten ei pitäisi kasvattaa epätasapainoa, koska ne vastaavat suurelta osin jo tuotettavia määriä.

2.193 Järjestelmän epätäydellisen täytäntöönpanon osalta komissio aloitti oikaisujen lisäksi rikkomisesta johtuvan menettelyn Italiaa (perusteltu lausunto nro 97/2228) ja Espanjaa (perusteltu lausunto nro 97/2227) vastaan maitokiintiöjärjestelmän virheellisen soveltamisen ja lisämaksun keräämättä jättämisen vuoksi. Näiden kahden jäsenvaltion tapauksessa ongelmat johtuvat osittain siitä, että tuottajat ja ostajat ovat nostaneet maksua vastaan kanteita kansallisissa oikeusistuimissa, ja oikeuskäsittelyt kestävät hyvin kauan.

2.194 Komissio katsoo, että suunniteltu kiintiöiden siirtäminen jäsenvaltioiden välillä olisi vastoin neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3950/92 annettuja kiintiösäätelyn perusteita, koska järjestelmä perustuu kansallisiin kiintiöihin. Komissio katsoo myös, että näin merkittävä kiintiöiden hallintojärjestelmän muutos ei näytä olevan aiheellista, koska tilintarkastustuomioistuimen mukaan järjestelmästä olisi luovuttava.

Kuten 2.198 kohdan vastauksesta ilmenee, kiintiötason vahvistaminen on perustunut muihin kuin talousarviota koskeviin tekijöihin. Komission mukaan maidontuotannon mukauttaminen muuhun kuin tuettuun kulutukseen ja vientiin, kuten tilintarkastustuomioistuin esittää, merkitsisi nykyisen kiintiön pienentämistä noin 20 prosentilla. Tällainen tuotannonvähennys saattaisi myös johtaa korvausten maksamiseen tuottajille, ja sen vuoksi se ei näytä olevan yhdenmukainen tilintarkastustuomioistuimen ehdottaman kiintiöjärjestelmän lakkauttamisen kanssa.

Neuvosto on tulevaisuudessa sitoutunut tekemään komission kertomuksen perusteella vuonna 2003 välitarkastuksen nykyisen lisämaksujärjestelmän lakkauttamiseksi vuoden 2006 jälkeen. Komissio analysoi tätä varten eri vaihtoehtoja valmistellessaan kertomustaan.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

**BSE:tä (naudan spongiforminen enkefalopatia) koskeva erityiskertomus**

2.195 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 19/98 <sup>(119)</sup>, joka koskee BSE-taudin valvontaa, esitetyt tärkeimmät suositukset olivat, että komission olisi suunniteltava strategia kriisin hallinnoimiseksi ja että olisi otettava käyttöön asianmukaiset eläinten tunnistamis- ja rekisteröintijärjestelmät. Erityiskertomuksen seuranta koskevassa tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa (erityiskertomus nro 14/2001 <sup>(120)</sup>) keskitytään BSE:n tunnistamiseksi ja hävittämiseksi toteutettuihin komission toimiin.

2.196 Seurantakertomuksessa havaittiin, että komission BSE:tä koskeva strategia on periaatteessa asianmukainen, mutta sen vaikuttavuutta rajoittavat merkittävästi seuraavat seikat:

- a) Toimielinten menettelyt lainsäädännön antamiseksi ovat rajoittaneet ja viivästyttäneet keskeisten BSE:n valvontatoimenpiteiden täytäntöönpanoa. Näitä ovat esimerkiksi laaja erikseen määriteltyjen riskiaineiden (SRM) poistaminen ja niiden käyttökielto koko unionin alueella.
- b) BSE:hen liittyvän lainsäädännön täytäntöönpano jäsenvaltioissa on ollut riittämätöntä useilla tärkeillä aloilla; nisäkäsperäisen lihaluujauhon käytön kieltoa märehittijöiden ruokinnassa ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön useimmissa jäsenvaltioissa ja BSE:n todellinen esiintyminen on aliarvioitu aikaisemmin useissa jäsenvaltioissa. Kuluttajat ja eläimet ovat olleet alttiina erilaisille riskeille eri jäsenvaltioissa, koska BSE:n valvontatoimenpiteiden täytäntöönpano on ollut heikkoa ja koska EU antoi erikseen määritellyn riskiaineksen määritelmän vasta äskettäin.
- c) Komission käytettävissä nykyisin olevat toimenpiteet BSE:tä koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon voimaan saattamiseksi jäsenvaltioissa ovat riittämättömät.
- d) Eläinten tunnistamis- ja rekisteröintijärjestelmät eivät ole vielä täysin toiminnassa kaikissa jäsenvaltioissa siitä huolimatta, että määrääjäksi oli vahvistettu 1. tammikuuta 2000.

**2.195** Komissio katsoo yleisellä tasolla, että kertomuksessa analysoidaan puolueettomasti vuodesta 1998 käyttöön otettuja ja täytäntöön pantuja BSE-toimenpiteitä. Komission yksiköt hyväksyvät yleisesti ottaen kertomuksen päätelmät ja suositukset.

**2.196** Tilintarkastustuomioistuimen näkemykset tukien uudelleen kohdistamisesta ja laajaperäistämistä edistämisestä muodostavat suurimman osan komission ehdottamasta ja maatalousneuvoston 20. kesäkuuta 2001 tekemästä päätöksestä. Päätöksiin (vuosien 2001, 2002 ja 2003 osalta) sisältyy kummassakin palkkio-ohjelmassa eläintiheden asteittainen vähentäminen 2 nautayksiköstä hehtaaria kohti 1,8 nautayksikköön hehtaaria kohti, naudanlihan erityispalkkion osalta kansallisten enimmäismäärien merkittävä pienentäminen ja emolehmäpalkkiojärjestelmässä tilalla pidettävien hiehojen pakollisen vähimmäismäärän käyttöönotto sekä kansallisista varannoista tapahtuvan palkkio-oikeuksien uudelleenjaon keskeyttäminen.

<sup>(119)</sup> Erityiskertomus nro 19/98 yhteisön rahoituksesta toimille, jotka on toteutettu BSE-taudin aiheuttaman kriisin vuoksi (EYVL C 383, 9.12.1998).

<sup>(120)</sup> EYVL C 324, 20.11.2001.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

2.197 Tilintarkastustuomioistuimen seurantakertomuksessa kiinnitetään huomiota muihin seikkoihin, joita ovat muun muassa nykyaikainen karjatuotanto ja kaupan pitäminen, ja erityisesti ruokinta- ja kasvatustuotantomenetelmät, YMP:n mukaiset karjan tukijärjestelmiin liittyvät tuotanto-ongelmat ja se, tarvitseeko komissio erityisiä lisävaltuuksia toimien voimaan saattamiseksi jäsenvaltioissa.

*Perunatärkkelyksen ja viljatärkkelysten käytön tukeminen ja perunatärkkelyksestä maksettavat tuet*

2.198 Erityiskertomuksessa nro 8/2001 <sup>(121)</sup> tarkasteltiin tuotantotukijärjestelmän, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1992, toimintaa ja suorien tukien maksamista tärkkelystuotantoon tarkoitettujen perunoiden kasvattajille ja perunatärkkelyksen tuottajille. Näiden tukien, joiden kustannukset yhteisön talousarviossa olivat vuonna 2000 noin 900 miljoonaa euroa, tarkoituksena on yhteisön viljatärkkelyksen ja perunatärkkelyksen tuottajien ja käyttäjien kilpailukyvyyn säilyttäminen.

2.199 Tarkastuksia tehtiin kolmeen jäsenvaltioon (Saksa, Ranska ja Alankomaat), joita koskee yhteensä noin 70 prosenttia kyseisistä menoista. Tilintarkastustuomioistuin esitti huomautuksia valvonnan laadusta, tuotantotuen laskentamenetelmästä, muunnellun tärkkelyksen valvonnasta ja tärkkelystuotantoon tarkoitettujen perunoiden tuotannon kiintiöjärjestelmän hallinnoinnista.

2.200 Komissio ei ollut koskaan arvioinut, oliko järjestelmän perustavoitteet saavutettu erityisesti seuraavilta osin: vilja- ja perunatärkkelystä käyttävien teollisuudenalojen kilpailukyky, suoraa tukea saavien viljelijöiden tulotaso ja korvauksen maksaminen perunatärkkelyksen tuottajille rakenteellisesti epäedullisen aseman perusteella.

**2.198–2.200** Komissio päätelee tilintarkastustuomioistuimen huomautuksista, että kyseisen järjestelmän täytäntöönpanossa ei ole suuria ongelmia. Tilintarkastustuomioistuin mainitsee joitakin puutteita, jotka eivät yhden jäsenvaltion ongelmia lukuun ottamatta vaikuta vakavilta. Jokaista järjestelmää voidaan parantaa, ja komissio kiinnittää tietenkin jäsenvaltioiden huomion tilintarkastustuomioistuimen päätelmään tässä kertomuksessa.

**2.199** Muunneltujen tärkkelysten seurannan osalta komissio on väärinkäytösten ja sääntöjenvastaisuuksien varalta tehnyt säännöllisiä tarkastuksia ja vaihtanut mielipiteitä jäsenvaltioiden sekä alan asiantuntijoiden kanssa erityistoimenpiteiden soveltamisesta kyseisellä alalla. Joitakin säädöksiä on mukautettu, mukaan lukien valmistajat tuotteen moitteettomaan käyttöön sitovien ilmoitusten käyttöönotto, ja jäsenvaltioiden on noudatettava ja valvottava näitä säädöksiä. Komissio on myös valmis tarvittaessa tarkastelemaan voimassa olevia edellytyksiä ja asetuksen (ETY) N:o 1722/93 säännöksiä.

**2.200** Komissio tarkastelee säännöllisesti alan tilannetta ja konsultoi jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia sekä alan asiantuntijoita. Eri maatalouspolitiikkojen säännöllisessä arvioinnissa maatalouden pääosasto on lisäksi ottanut vuoden 2000 ohjelmaansa tutkimuksen, joka koskee tärkkelyksen ja tärkkelystuotteiden yhteisön politiikan arviointia. Tärkeimmät arvioitavat kohdat ovat seuraavia:

— toisaalta tärkkelysalalla ja tärkkelystuotteiden alalla sovellettujen toimenpiteiden tehokkuus ja toimivuus, myös tuotanto- ja vientituet, sekä perunatärkkelysalan erityistoimenpiteet, mukaan lukien tärkkelysentuottajille maksettava palkkio ja tuotantokiintiöt,

— toisaalta maataloustulo ja kyseessä olevien alueiden kehittäminen.

<sup>(121)</sup> EYVL C 294, 19.10.2001.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

*Vientituet — määräpaikka ja markkinoille saattaminen (erityiskertomus nro 7/2001 <sup>(122)</sup>)*

2.201 Vientitukijärjestelmässä, joka aiheuttaa EU:n veronmaksajille noin viiden miljardin euron vuosittaiset kustannukset, tiettyjen tuotteiden viennille annettiin tukea, jonka määrä eriytettiin määräpaikan mukaan, jos kyseisten tavaroiden saattamisesta ilmoitetun määräpaikan markkinoille esitettiin riittävät todisteet (saapumista koskevat todisteet).

2.202 Komissio laati vuonna 1992 luettelon mallitodisteista auttaakseen jäsenvaltioita tarkastamaan saapumista koskevia todisteita, mutta tätä luetteloa ei ole sen jälkeen päivitetty. Näiden todisteiden tarkastamisessa havaittiin huomattavia jäsenvaltioiden välisiä eroja.

2.203 Vaikka komissio ei ollut toteuttanut yleistä saapumista koskevien todisteiden järjestelmän tarkastusta, se oli kuitenkin havainnut suuria puutteita tarkastuksissa, joita jäsenvaltiot suorittavat viennin yhteydessä. Nämä puutteet ovat johtaneet rahoituskorjauksiin, joiden arvo on yhteensä 188 miljoonaa euroa.

2.204 Jotkin jäsenvaltiot eivät olleet toteuttaneet vaa-dittuja hyväksytyjen valvontaan erikoistuneiden yritysten tarkastuksia. Siellä, missä näitä tarkastuksia oli toteutettu, oli havaittu vakavia puutteita ja sääntöjen vastaisuuksia. Havaittujen puutteiden edellyttämiin jatkoimenpiteisiin ei kuitenkaan aina ollut ryhdytty.

Tutkimuksen tulosten pitäisi olla käytettävissä vuoden 2001 lopulla. Valmisteluvaiheessa olevat eri tekijät saattavat osoittautua hyödyllisiksi komission valmistellessa kertomusta, jonka se esittää neuvostolle viimeistään 31. lokakuuta 2001 neuvoston asetuksen (EY) N:o 1868/94 mukaisesti. Kertomuksessa olisi käsiteltävä perunatärkkelyskiintiön jakamista yhteisössä sekä tehtävä tarvittaessa soveltuvia ehdotuksia.

**2.202** Kolmanteen maahan suuntautuvan tuonnin todistamiseen käytettävä järjestelmä perustuu erityisesti alkuperää koskeviin julkisiin asiakirjoihin, kuten tuontitulliasiakirjoihin. Jäsenvaltioiden käyttöön saatettiin vuonna 1992 luettelo 59 maassa voimassa olevista tullilomakkeista ja -leimoista. Komissio suhtautuu myönteisesti ajatukseen luettelon laatimisesta ainakin joidenkin kolmansien maiden osalta sekä sen saattamisesta ajan tasalle säännöllisesti.

**2.203** Vaikka komissio ei ole toteuttanut erityisiä saapumista koskevien todisteiden järjestelmän tarkastuksia, se on tehnyt Saksassa toimivien valvontayritysten myöntämien saapumista koskevien todistusten erityistarkastuksen. Saksa oli tosiasiallisesti ainoa jäsenvaltio, joka hyväksyi kyseiset todistukset laajemmin. Tämän vuoksi tehtiin noin 20 miljoonan euron oikaisu.

**2.204** Valvontayritysten hyväksyminen ja valvonta ovat jäsenvaltioiden vastuulla. Jos jäsenvaltio kuitenkin päättää peruuttaa valvontayritykselle myöntämänsä hyväksymisen, komissio ilmoittaa siitä muille jäsenvaltioille. Komissio ilmoittaa myös syyt, jotka ovat johtaneet hyväksynnän peruuttamiseen, jos ne ovat komission tiedossa.

Jos komissiolle ilmoitetaan, että jäsenvaltio peruuttaa johonkin ryhmittymään kuuluvan valvontayrityksen hyväksymisen, se pyytää muita jäsenvaltioita, joiden alueella on hyväksytyt ryhmittymän tytäryrityksiä, tarkistamaan, onko näissä yrityksissä samoja puutteita.

Valvontayritysten hyväksymisedellytykset arvioidaan käynnissä olevassa eriytettyjen vientitukien tarkastuksessa (alkoi toukokuussa 2001), joka tehdään tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

<sup>(122)</sup> EYVL C 314, 8.11.2001.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.205 Jäsenvaltiot eivät olleet antaneet suurlähetystöilleen ohjeita tarkastuksista, jotka on suoritettava ennen tavaroiden purkamista koskevan todistuksen antamista, vaikka kolmansissa maissa sijaitseville jäsenvaltioiden suurlähetystöille oli annettu keskeinen tehtävä vietyjen tuotteiden saapumisen valvonnassa. Tavaroiden purkamisen yhteydessä toteutettiin harvoin fyysisiä tarkastuksia.

2.206 OLAF ja maatalouden pääosasto olivat havainneet tai niiden asiaan puuttumisen seurauksena oli havaittu useita vakavia sääntöjenvastaisuuksia ja epäilyttäviä petoksia eräissä tärkeimmistä viennin määräpaikoista. Valvontaan erikoistuneet yritykset olivat osallisina niihin joissakin tapauksissa. Tilintarkastustuomioistuimen toteuttamissa tarkastuksissa havaittiin lisää epäilyttäviä sääntöjenvastaisuuksia ja tapauksia, joissa vientitukien maksamisen perusteet ovat kyseenalaisia joidenkin määräpaikkojen osalta. Tässä kertomuksessa tarkoitettujen sääntöjenvastaisiksi epäiltyjen maksujen yhteismäärä on noin 100 miljoonaa euroa.

2.207 Saapumista koskevien todisteiden järjestelmän noudattaminen aiheuttaa kustannuksia hallinnolle ja elinkeinonharjoittajille, ja se takaa hyvin vähäisen varmuuden. Tilintarkastustuomioistuin suositteli, että saapumista koskevia todisteita olisi vaadittava vain epäilyttävässä tapauksissa tai vain korkeariskisten määräpaikkojen osalta, mutta jäsenvaltioiden jälkikäteen suorittamia, tuotteiden markkinoille saattamiseen kohdistuvia tarkastuksia olisi tehostettava ja niihin olisi sisällyttävä lähetyksistä ja konttien liikkeistä kerättyjen tietokantojen tutkiminen ja tavaraliikenteen harjoittajien hallussa olevien tietojen tarkastus kaikkien tarkastettaviksi valittujen toimien osalta. Tilintarkastustuomioistuin suositteli, että nykyistä järjestelmää, joka koskee saapumista koskevien todisteiden tarkistamista ja valvontaan erikoistuneiden yritysten ja jäsenvaltioiden suurlähetystöjen lupaa saada myöntää tällaisia todisteita, olisi vahvistettava merkittävästi, jos vaatimus saapumista koskevien todisteiden järjestelmällisestä esittämisestä säilytetään.

## KOMISSION VASTAUS

**2.205** Suurlähetystöjen antamat tavaroiden purkamista koskevat todistukset ovat yksi niistä todisteista, joista säädetään lainsäädännössä vientitukimaksun saamiseksi. Kaikki käytettävissä olevat todisteet luettelaa asetuksen (EY) N:o 800/1999 16 artiklassa.

**2.206** Tilintarkastustuomioistuimesta saatujen tietojen mukaan määrä liittyy eräissä jäsenvaltiossa vuosina 1994–1996 epäiltyihin sääntöjenvastaisuuksiin (60 miljoonaa euroa) ja epäsäännölliseen Irakin-vientiin kauppasaarron käyttöönoton jälkeen vuonna 1991 (noin 40 miljoonaa euroa). Komissio käsittelee tapaukset, ja niitä seurataan sääntöjen edellyttämällä tavalla. Muiden tapausten osalta komissio toteuttaa aiheellisia toimia.

**2.207** Saapumista koskevien todisteiden esittämisedellytyksiä ei voida lieventää tuomioistuimen esittämällä tavalla, koska saapumistodisteiden esittäminen vain epäilyttävässä tapauksissa tai suurimman riskiryhmän muodostavien määräpaikkojen tapauksessa saattaisi heikentää viennin valvontaa maihin, joille ei ole vahvistettu vientitukea. Se saattaisi myös lisätä petosten ja sääntöjenvastaisuuksien vaaraa. Se saattaisi yhteisön myös perusluonteisen kritiikin alaiseksi sen suhteen, miten EU valvoo ja tarkastaa tuettua kaupankäyntiään kolmansien maiden kanssa, erityisesti kun otetaan huomioon kansainväliset sitoumukset olla myöntämättä vientitukea erityismarkkinoille.

Komissio keskustelee jälkikäteen tehtävistä tarkastuksista vastaavien yksiköiden kanssa siitä, miten merikuljetusta ja konttien siirtoa koskevien tietokantojen käyttö voitaisiin sisällyttää tarkastusohjelmiin.

Komissio harkitsee myös järjestelmää, johon kuuluisi valvontayritysten vastuun lisääminen. Komissio keskustelee tätä varten jäsenvaltioiden kanssa mahdollisuudesta liittää valvontayritysten hyväksymiseen vakuuden antaminen.

**2.206–2.211** Vientitukia koskevassa erityiskertomuksessa ei käytetä ilmaisua 'vakava väärinkäytös'. Siinä viitataan 'epäiltyihin sääntöjenvastaisuuksiin ja tapauksiin, joissa vientitukien maksuperuste on kyseenalainen'.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

*Edellä mainittuja kertomuksia koskeville havainnoille ja päätelmille yhteisiä seikkoja*

2.208 Neljä kuudesta edellä mainitusta erityiskertomuksesta sisältää merkittäviä positiivisia havaintoja. Uudistetun tilien tarkastamis- ja hyväksymisjärjestelmän ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla on onnistuttu parantamaan EU:n varojen hallinnointia merkittävien määrien osalta, kun taas maitokiintiöjärjestelmä on rajoittanut tuotannon määrän kohdetasolle. Komission BSE:tä koskeva strategia on periaatteessa kestäväällä perustalla. Viides, perunatärkkelystä koskeva, kertomus on vähemmän myönteinen, ja kuudennessa kertomuksessa vahvistetaan, että eriytetty vientituet olivat alttiina vakaville väärinkäytöksille.

2.209 Eräitä tärkeitä tavoitteita ei ollut saavutettu. Uudistuksella ei ollut kyetty lyhentämään määräaika, joka tarvitaan tietyn varainhoitovuoden menojen tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi sekä varsinaisen tilien tarkastamisen ja hyväksymisen että sääntöjenmukaisuuden kannalta. Maitokiintiöjärjestelmällä ei ollut kyetty mukauttamaan tuotantoa tuen ulkopuolelle jäävän kysynnän tasolle. BSE:tä käsitteleviä toimia rajoittivat toimielinten menettelyt lainsäädännön antamiseksi ja riittämätön täytäntöönpano jäsenvaltioissa useilla tärkeillä aloilla. Perunatärkkelyksestä maksettavien tukien ja eriytettyjen vientitukien osalta komissio ei ollut arvioinut perustavoitteiden saavuttamista.

2.210 Yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ja vientitukien osalta havaittiin, että yhteisön toimia koskevissa jäsenvaltioiden tarkastuksissa oli edelleen puutteita. Maitokiintiöjärjestelmää ei ollut vielä pantu kokonaan täytäntöön 17 vuotta sen käyttöönoton jälkeen.

2.211 Yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen voisi yleisesti ottaen edistää tehokkaampaa hallinnointia, vähentää hallinnollisia kustannuksia ja keventää edunsaajien hallinnollista taakkaa.

Perunatärkkelystä koskevan erityiskertomuksen osalta tilintarkastustuomioistuinten huomautuksista voidaan todeta, että kyseisen järjestelmän täytäntöönpanossa ei ole merkittäviä ongelmia. Tilintarkastustuomioistuin mainitsee joitakin puutteita, jotka eivät yhden jäsenvaltion ongelmia lukuun ottamatta vaikuta vakavilta.

Tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva erityiskertomus

Komissio toteaa yhdenmukaisuusmenettelyn kokonaisuukaatulun osalta sen, että vuotta 1996 koskevia viimeisiä oikaisuja ei tehdä sen nopeammin kuin vanhassa menettelyssä. Uusi menettely on johtanut kuitenkin siihen, että huomattavia oikaisumääriä tehdään paljon aikaisemmassa vaiheessa kuin ennen.

Vuosi 1996 oli tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien uudistettujen menettelyiden ensimmäinen soveltamisvuosi, ja komissio ennakoii, että myöhempien vuosien oikaisut tehdään huomattavasti aiemmin kuin vanhassa järjestelmässä. Uudistuksen kaikki vaikutukset eivät ole vielä nähtävissä. Komissio katsoo tässä yhteydessä, että sovitellumenettely on edistänyt tätä tilanteen yleistä parannusta.

Maitokiintiöitä koskeva erityiskertomus

Komission mukaan nykyisissä olosuhteissa kiintiöiden vahvistaminen tasolle, joka mahdollistaisi tuotannon ja kulutuksen välisen tasapainon ja viennin ilman tukimaksuja, johtaisi noin 20 prosentin laskuun tuotannossa. Komissio katsoo, että se vähentäisi tuotantokapasiteettia ja sitä kautta jalostusta.

BSE:tä koskeva erityiskertomus:

Komissio on tyytyväinen myönteiseen arvioon, jonka sen BSE-kriisiin kehittämä strategia on saanut.

Tärkkelystä koskeva erityiskertomus:

Komissio on käynnistänyt laajan tutkimuksen, jonka tulokset ovat käytettävissä vuoden 2001 lopulla.

Tilintarkastustuomioistuin kuvailee yleisellä tasolla joissakin jäsenvaltioissa havaittuja tärkeimpiä puutteita valvonnassa. Komissio on samaa mieltä siitä, että puutteita on edelleen olemassa niissä jäsenvaltioissa, joissa ei ole pantu täytäntöön yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää ja että kyseiset jäsenvaltiot käsitellään sen mukaisesti tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

Vientitukien osalta on lisättävä, että jäsenvaltioiden menoihin tehtiin oikaisuja yhteisön toimintojen tarkastuksissa jatkuvasti esiintyvien puutteiden vuoksi. Komission tapauskohtaisissa päätöksissä nro 4, 5 ja 6 viitataan noin 230 miljoonan euron varainhoitoa koskeviin oikaisuihin.

Maitokiintiöjärjestelmän epätäydellisen täytäntöönpanon osalta komissio aloitti oikaisujen lisäksi rikkomisesta johtuvan menettelyn Italiaa (perusteltu lausunto nro 97/2228) ja Espanjaa (perusteltu lausunto nro 97/2227) vastaan maitokiintiöjärjestelmän virheellisen soveltamisen ja lisämaksun keräämisen laiminlyönnin vuoksi. Näiden kahden jäsenvaltion tapauksessa ongelmat johtuvat osittain siitä, että tuottajat ja ostajat ovat nostaneet maksua vastaan kanteita kansallisissa oikeusistuimissa, ja oikeuskäsittelyt kestävät kauan.

Komissio pyrkii edelleen yksinkertaistamaan ja yhdenmukaistamaan alan lainsäädäntöä.



## KOLMAS LUKU

**Rakenteelliset toimet**

3.0 SISÄLLYS	Kohdat
Johdanto	3.1
Budjettihallinto	3.2—3.23
Johdanto	3.2—3.6
Määrärahojen toteuttaminen	3.7—3.9
Kaudella 2000–2006 käytettävissä olevien määrärahojen alustava jako	3.10—3.12
Varainhoitoa koskevien komission selvitysten tarkastelu	3.13—3.15
Ohjelmatyön toteuttaminen	3.16—3.23
Kausi 2000–2006: ennakoitua hitaampi täytäntöönpano	3.17—3.19
Kausi 1994–1999	3.20
Vuotta 1994 edeltävät kaudet: tukitoimien päättäminen	3.21—3.23
Tarkastuslausumaan liittyvä arviointi	3.24—3.77
Johdanto	3.24—3.27
Tilien perustana olevien toimien analysointi	3.28—3.43
Maksusitoumukset	3.28—3.30
Maksut	3.31—3.39
Maksattamatta olevat maksusitoumukset	3.40—3.43
Valvontajärjestelmien arviointi	3.44—3.73
Asetuksen (EY) N:o 2064/97 täytäntöönpano	3.44—3.56
Ohjelmakautta 2000–2006 koskevien uusien säännösten täytäntöönpano	3.57—3.61
Toimien päättämismenettelyt	3.62—3.71
Komission toimittamat tarkastukset	3.72—3.73
Päätelmät ja suositukset	3.74—3.77
Päätelmät	3.74—3.76
Suositukset	3.77
Aiempien huomautusten seuranta	3.78—3.116
Pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yritykset) tukevat toimet	3.78—3.92
Johdanto	3.78
Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia puutteita koskevat vahvistukset	3.79
Havaittujen puutteiden huomioiminen lainsäädännössä	3.80—3.83
Pk-yrityksiä tukevien toimien määrittäminen	3.84—3.85
Aloitteet kilpailusääntöjen noudattamista koskevien tarkistusmenettelyjen parantamiseksi	3.86—3.88
Euroopan sosiaalirahastoon liittyvät erityiset näkökohdat	3.89—3.90
Uudet rahoitusjärjestelyt ja yrityksille tarkoitetut palvelut	3.91—3.92

Erityiskertomus nro 22/98 naisten ja miesten yhtäläisten mahdollisuuksien edistämisestä	3.93—3.95
Leader-yhteisöaloite	3.96—3.112
Leader I -aloitteen tarkastus	3.96—3.97
Leader II -tarkastuksen seuranta	3.98—3.100
Määrärahaosuudet	3.101—3.102
Leader II -ohjelman hallinnointiin liittyvät puutteet	3.103—3.110
Päätelmät	3.111—3.112
EAKR:oa ja koheesiorahastoa koskevaan vuoden 1998 tarkastuslausumaan liittyvät huomautukset	3.113—3.116
Tiivistelmä erityiskertomuksista	3.117—3.131
Urban-yhteisöaloitetta koskeva erityiskertomus nro 1/2001	3.117—3.122
Erityiskertomus nro 12/2001 työllisyyden rakennetuista	3.123—3.129
Erityiskertomus nro 10/2001 rakennerahastojen varainhoidon valvonnasta	3.130—3.131
Päätelmät ja suositukset	3.132—3.136

## JOHDANTO

3.1 Tässä luvussa käsitellään rahoitusnäkymien otsaketta 2, joka koskee rakenteellisia toimia. Tarkastelun kohteena on talousarvion toteuttaminen neljän rakennerahaston — Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan sosiaalirahaston (ESR), Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosaston (EMOTR-ohjaus) ja kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen (KOR) — sekä koheesiorahaston osalta.

## BUDJETTIHALLINTO

### Johdanto

3.2 Vuosi 2000 oli uusien rahoitusnäkymien sekä rakennerahastojen ohjelmakauden 2000–2006 ensimmäinen toteuttamisvuosi. Sille olivat tunnusomaisia uuden budjettinimikkeistön käyttöönotto, lähinnä uuden kauden suunniteltua hitaammasta käynnistämisestä johtunut maksusitoumus- ja maksumäärärahojen huomattava vajaakäyttö sekä lukuisat määrärahasiirrot.

3.3 Uusi budjettinimikkeistö otettiin käyttöön vuoden 2000 talousarvion yhteydessä. Osastoa B2-1 (rakennerahastot) ei ole enää jaettu lukuihin rahastoittain vaan rakennerahastojen ensisijaisten tavoitteiden mukaan. Uuden ryhmittelyn etuna on, että uuden ohjelmakauden määrärahat kyetään yksilöimään aiempaa paremmin ja että ryhmittely on yhdenmukainen useista rahastoista tavoitteittain tapahtuvan ohjelmien yhteisrahoittamisen kanssa. Uusi nimikkeistö johtaa kuitenkin aiempien kausien osalta esimerkiksi siihen, että yhteen momenttiin (B2-1 0 4) sisältyvät kaikki tavoitteen 1 aiempien ohjelmien loppuun saattamista koskevat neljän eri rakennerahaston maksumäärärahat (12 miljardia euroa). Kuten tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmin korostanut lausunnoissaan nro 2/2001 ja nro 4/97<sup>(1)</sup>, talousarviota koskeva määriteltävyyden periaate menettää talousarviota laadittaessa

*3.2 Vuosi 2000 on suurimmaksi osaksi omistettu ohjelmasuunnittelulle, kuten on tehty myös rakennerahastojen edellisten ohjelmakausien ensimmäisinä vuosina. Tästä syystä määrärahojen käyttö ei ole kasvanut odotetusti. Tämä tilanne ennakoitiin erityisesti talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta 6. toukokuuta 1999 tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa. Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon tarvittavien suunnittelutöiden suuruus ja monimutkaisuus, nämä viivästysajat ovat pitkiä, mutta hyväksyttäviä.*

*3.3 Budjettinimikkeistön vuodesta 2000 voimaan tulleen muutoksen takia rakennerahastojen kussakin luvussa on budjettikohta "Aikaisempien ohjelmien loppuun saattaminen", joka sisältää asianomaisten rahastojen maksumäärärahojen yhteissumman. Sincom-järjestelmässä näkyy myös kohdan erittely, jonka avulla voidaan tarkastella maksettuja määrärahoja rahastoittain.*

*Budjettirakenteen ensisijainen tarkoitus on kohdentaa kunkin kohteen määrärahat täsmällisesti. Mitä enemmän kohtia on, sitä monimutkaisempaa on määrärahojen hallinta ja sitä enemmän määrärahojen siirtoja tarvitaan optimaalisen toiminnan varmistamiseksi. Yhteenvetona voidaan todeta, että budjettirakenteen määrittämisen peruskriteeri ei ole budjettikohtien varojen suuruusluokka, vaan pikemminkin menoja koskevien yhtenäisten päätösten tekeminen.*

<sup>(1)</sup> Lausunto nro 2/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (annettu EY:n perustamissopimuksen 279 artiklan nojalla), kohta 6 (EYVL C 162, 5.6.2001, s. 1). Lausunto nro 4/97 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euratom, EHTY, EY) Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen muuttamisesta, kohta 15 ja liitteet 1.20 ja 1.21 (EYVL C 57, 23.2.1998, s. 1).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

merkitystään näin suuria määriä sisältävien budjettikohtien yhteydessä. Näin ollen joidenkin budjettikohtien määrärahat ovat erittäin suuret ja joidenkin kohtien määrärahat vain muutamia tuhansia euroja.

3.4 Rakenteellisten toimien osuus maksusitoumuksista oli 25,3 prosenttia ja maksuista 33,1 prosenttia, kun huomioon otetaan kaikki vuonna 2000 käytettävissä olleet määrärahat (yksityiskohtaisempia tietoja **taulukkoissa 3.2 ja 3.3**). Rakennerahastojen maksusitoumusten osuus uudelle ohjelmakaudelle 2000–2006 oli 15 446,2 miljoonaa euroa ja maksujen osuus 5 906,7 miljoonaa euroa. Aiempiin kausiin liittyvien toimien osuus maksusitoumuksista, jotka koostuivat lähinnä edeltävältä varainhoitovuodelta siirretyistä määristä, oli 2 397 miljoonaa euroa ja maksuista 19 998,9 miljoonaa euroa. Koheesiorahaston toimien osuus maksusitoumuksista oli 2 246,4 miljoonaa euroa ja maksuista 1 685,2 miljoonaa euroa.

3.5 Talousarvioennusteiden voitiin jälleen havaita olevan hyvin kaukana talousarvion varsinaisesta toteutumisesta; myös budjettitietojen vaihtoon tarkoitettu komission ja jäsenvaltioiden valtiovarainministeriöiden välisen verkon tehokkuus on käytännössä osoittautunut vähäiseksi. Maksumäärärahojen vajaakäytön kasvaminen entisestään kyettiin välttämään kauden 2000–2006 toimien osalta maksamalla rakennerahastoista 7 prosentin suuruisia etumaksuja talousarvion valmisteluvaiheessa suunnitellun 3,5 prosentin sijasta, ja edeltävien kausien osalta maksattamalla myöhässä 6,5 miljardin euron suuruiset maksupyynnöt, jotka olivat käsittelemättä ja joihin liittyvät maksut olivat suorittamatta vuoden 1999 lopussa <sup>(2)</sup>.

**3.5** *Komissio on tietoinen melko suuresta, erityisesti maksumäärärahoja koskevasta poikkeamasta vuoden 2000 alustavassa talousarviossa.*

*Vuoden 2000 maksusitoumusmäärärahoja koskeviin ennusteisiin vaikutti epävarmuus, joka liittyi ohjelmien hyväksymiseen ennen varainhoitovuoden päättymistä, sekä lisäksi pienemmässä määrin ohjelmille myönnetyn tuen jakautuminen rahastojen välillä.*

*Tukitoimien hyväksymisen viivästyminen on estänyt rahoituskäytön mukaisen toteutuksen varainhoitovuoden päättyessä ja varainhoitovuoden 2001 ensimmäisen vuosineljänneksen aikana.*

*Maksusitoumusmäärärahojen osalta uusien ohjelmien hyväksymisen viivästyminen takia niiden ennakkomaksuihin varattuja määrärahoja ei ole käytetty odotetusti. Käytettävissä olevat määrärahat huomioon ottaen komissio on päättänyt maksaa koko ennakkomaksun asetuksen säännösten mukaisesti.*

*Käynnissä olevien ohjelmien maksut suoritetaan jäsenvaltioiden esittämien pyyntöjen perusteella. Tilintarkastustuomioistuinten mainitsema budjettitietoverkkoon perustuva järjestelmä voitaisiin asettaa kyseenalaiseksi vain viimeksi mainittuihin toimintoihin liittyvissä ennusteissa.*

*Komissio on kuitenkin sitä mieltä, että asetuksen (EY) N:o 1260/1999 32 artiklan 7 kohdan säännöksiin perustuvan ennusteiden laatimisen uuden järjestelmän avulla ennusteita voidaan parantaa vähitellen sitä mukaa, kun vuosien 2000–2006 ohjelmista vastaavat viranomaiset organisoituvat.*

<sup>(2)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohdat 3.13–3.14 (EYVL C 342, 1.12.2000).



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.6 Ohjelmakautta 1994–1999 koskevien yhteisöjen oikeudellisten velvoitteiden osalta ei voitu kattaa talousarviosta 160:tä miljoonaa euroa <sup>(3)</sup>. Koska vuoden 2000 talousarvioon ei ollut otettu maksusitoumusmäärärahoja kauden 1994–1999 tukitoimien loppuun saattamista varten, vajeus oli lopulta katettava vähentämällä — budjettivallan käyttäjän tekemän määrärahojen siirron avulla — vastaavalla määrällä säännösten mukaan innovatiivisiin toimiin ja tekniseen apuun tarkoitettuja uuden ohjelmakauden määrärahoja <sup>(4)</sup>.

#### Määrärahojen toteuttaminen

3.7 **Taulukossa 3.1** kuvataan rakenteellisiin toimiin osoitettujen määrärahojen toteuttamista rahoitusnäkymien otsakkeen 2 esitystapaa noudattaen. Käytettävissä olleet maksusitoumusmäärärahat olivat — uudelleen käyttöön otetut määrärahat ja vuodelta 1999 siirretyt määrärahat mukaan lukien — rakennerahastojen osalta 32 252 miljoonaa euroa ja koheesiorahaston osalta 2 662 miljoonaa euroa. Vastaavat käyttöasteet ovat kaiken kaikkiaan 55,3 ja 84,4 prosenttia. Käytettävissä

Kaikkiaan 6,5 miljardin euron maksuista suurin osa maksettiin vasta, kun maksuedellytykset täyttyivät (päätos ohjelman muuttamisesta hyväksyttiin ja maksupyynnö vastaannotettiin), mikä tapahtui vasta vuonna 2000.

**3.6** Komissio täytti tiettyjen kauden 1994–1999 ohjelmiin liittyvät rahoitussitoumusta koskevat veloitteensa vuonna 2000. Nämä ohjelmat täyttivät sitoumuksia koskevat vaatimukset, mutta vuoden 1999 talousarviomäärärahojen riittämättömyyden vuoksi niiden osalta ei voitu kyseisenä vuonna tehdä täysimääräisiä sitoumuksia.

Näiden velvoitteiden maksamiseksi oli siirrettävä 160 miljoonan euron summa, joka oli vuoden 2000 talousarviossa varattu kauden 2000–2006 tukitoimiin, joiden täytäntöönpano on myöhästynyt.

Toukokuun 6 päivänä 1999 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti komissio on ensisijaisesti tehnyt talousarvioon mahdolliset muutokset, jotka on hyväksytty, ennen kuin rahoitusnäkymien oikaisuehdotus on toimitettu budjettivallan käyttäjälle. Budjettivallan käyttäjä on hyväksynyt tämän ehdotuksen.

**3.7** Vaikka vuoden 2000 talousarvio toteutetaan tilintarkastustuomioistuimen osoittamalla tavalla, jos otetaan huomioon vuodelle 2001 siirrettyjen maksusitoumusmäärärahojen toteuttaminen, vuoden 2000 talousarvioon otettu rakennerahastojen määrärahojen toteutusaste nousee 80,8 prosenttiin ja koheesiorahastojen 100 prosenttiin.

<sup>(3)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 3.6, sekä tarkastuslausuma 1999 (EYVL C 342, 1.12.2000).

<sup>(4)</sup> Rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21 päivänä kesäkuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 (yleisasetus) mukaan rakennerahastoista maksettava rahoitus jakautuu seuraavasti: 69,7 prosenttia tavoitteeseen 1 (135,9 miljardia euroa), 11,5 prosenttia tavoitteeseen 2 (22,5 miljardia euroa), 12,3 prosenttia tavoitteeseen 3 (24,05 miljardia euroa), 5,35 prosenttia yhteisöaloitteisiin ja 0,65 prosenttia innovatiivisiin toimiin sekä tekniseen apuun.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

olleet maksumäärärahat, jotka olivat 32 621 miljoonaa euroa rakennerahastojen tapauksessa ja 2 959 miljoonaa euroa koheesiorahaston tapauksessa, käytettiin 79,4- ja 57,0-prosenttisesti.

**3.8 Taulukoissa 3.2 ja 3.3** on yksityiskohtainen esitys talousarvion alaluokan B2 ("rakenteelliset tukitoimet, rahoitusmekanismi, muut maatalous- ja aluetoimet, liikenne ja kalastus") määrärahojen toteuttamisesta siltä osin kuin määrärahat kuuluvat rahoitusnäkymien otsakkeeseen 2 <sup>(5)</sup>. Useimpien uuteen kauteen 2000–2006 liittyvien kohtien käyttöaste on ollut hyvin alhainen (ks. kohta 3.17). Tavoitteita 1 ja 2 koskevien kohtien maksusitoumusmäärärahojen toteutusasteet olivat pelkästään uuden kauden osalta 56,8 ja 4,5 prosenttia ja maksumäärärahojen toteutusasteet 53,7 ja 7,2 prosenttia. Kaikki vuonna 2000 suoritettavat maksut ovat ennakoita, sillä välimaksuja ei ole vielä suoritettu. Talousarvion laatimisen yhteydessä välimaksujen suuruudeksi arvioitiin 1,3 miljardia euroa. Uusien yhteisöaloitteiden (Leader, Interreg, Equal ja Urban) kohdalla talousarvion toteutusaste oli nolla prosenttia sekä maksusitoumusten että maksujen osalta, koska mitään toimia ei ollut hyväksytty.

**3.9** Komissio päätti siirtää varainhoitovuoteen 2001 otsakkeen 2 määrärahoista 8 639 miljoonaa euroa maksusitoumusmäärärahoina (1 034 miljoonaa euroa liittyi hyväksytyihin tukitoimiin, ks. kohta 9.16) ja 1 470 miljoonaa euroa maksumäärärahoina (1 027 miljoonaa euroa liittyi tukitoimiin, joita koskevat sitoumukset oli jo tehty, ks. kohta 9.17). Kyseinen päätös pidentää itse asiassa varainhoitovuotta kolmella kuukaudella ja poistaa vuotuisuusperiaatteen merkityksen. Tilintarkastustuomioistuin suositti lausunnossaan nro 2/2001 <sup>(6)</sup> määrärahasiirtojen lopettamista. Komission siirtojen tueksi esittämiin selvityksiin <sup>(7)</sup> olisi pitänyt liittää paremmat perustelut. Vuoden 2000 alhainen toteutusaste vaikuttaa budjettihallintoon koko lopun ohjelmakauden 2000–2006 ajan. Maksusitoumuksien ja maksujen kehitystä kuvaavat ennakoarviot olivat virheellisiä jo ensimmäisenä vuonna, ja komissio on joutunut

**3.8** Jos otetaan huomioon vuodelle 2001 siirrettyjen maksusitoumusmäärärahojen toteuttaminen, tavoitteeseen 1 vuoden 2000 talousarvioon otettujen määrärahojen toteutusaste nousee 82,7 prosenttiin ja tavoitteeseen 2 otettujen 76,5 prosenttiin.

**3.9** Komissio katsoo, että päätös määrärahojen siirtämisestä on tehty varainhoitoasetuksen säännösten mukaisesti ja että tämän päätöksen perustelu vastaa tarkoin asetuksen ehtoja. Komissio on ehdottanut 6 152 miljoonan euron maksusitoumusmäärärahojen ottamista uudelleen talousarvioon, ja budjettivallan käyttäjä hyväksyi ehdotuksen 6. toukokuuta 1999 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 17 kohdan määräysten mukaisesti. Tässä sopimuksessa otettiin huomioon myöhästymisten mahdollisuus ohjelmakaudella 2000–2006 ja sen johdosta osan määrärahoista peruuttaminen sekä lisäksi mahdollisuus ottaa nämä määrärahat uudelleen käyttöön kaudella 2002–2006.

Uudelleen käyttöön ottamisen vaikutus rajoittuu vuosittaisten varojen enintään 5,5 prosentin kasvuun kauden 2002–2006 ohjelmissa. Komissio katsoo, että toimintojen keskittymisestä

<sup>(5)</sup> Talousarvion alaluokan B2 osastot B2-5–B2-9 eivät koske rakenteellisia toimia. Uuden budjettinimikkeistön yhteydessä ei ole vielä ratkaistu tätä epäjohdonmukaisuutta.

<sup>(6)</sup> Lausunto nro 2/2001, kohta 7 (EYVL C 162, 5.6.2001, s. 1).

<sup>(7)</sup> Komission päätös: määrärahasiirrot varainhoitovuodelta 2000 varainhoitovuodelle 2001 (jaksotetut määrärahat) (SEC(2001) 449 lopullinen, 14. helmikuuta 2001).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

ehdottamaan rahoitusnäkymien mukauttamista <sup>(8)</sup> toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti <sup>(9)</sup>. Käyttämättä olevien varojen siirtäminen maksusitoumuksina (6 152 miljoonaa euroa) varainhoitovuosiin 2002–2006 johtaa — samoin kuin edeltävän kauden aikana — talousarviotoimien entistä suurempaan keskittymiseen ohjelmakauden viimeisiin vuosiin.

kauden viimeisiin vuosiin aiheutuvat riskit ovat pieniä varsinkin, kun vain vuoden 2000 määrärahat voidaan ottaa käyttöön uudelleen.

Maksumäärärahojen osalta on perusteltua siirtää vuonna 2000 hyväksytyjen ohjelmien 7 prosentin ennakkomaksua vastaava määrä, jos tätä maksua ei ole voitu suorittaa mainitun vuoden loppuun mennessä.

Taulukko 3.1 – Varainhoitovuoden 2000 talousarvion kehitys ja toteuttaminen

(milj. EUR)

Rahoitusnäkymien otsake 2: Rakennetoimet						
	Otsake yhteensä		Erittely			
			Rakennerahastot		Koheesiorahasto	
	Maksusitoumusmäärärahat	Maksu-määrärahat	Maksusitoumusmäärärahat	Maksu-määrärahat	Maksusitoumusmäärärahat	Maksu-määrärahat
<b>Rahoitusnäkymien mukainen enimmäismäärä</b>	32 678,00		30 019,00		2 659,00	
<b>Talousarvion kehittyminen</b>						
Alkuperäiset määrärahat <sup>(1)</sup>	32 678,00	31 801,57	30 019,00	29 001,57	2 659,00	2 800,00
Käytettävissä olleet lopulliset määrärahat <sup>(2)</sup>	34 913,97	35 579,78	32 252,27	32 621,09	2 661,70	2 958,69
<b>Talousarvion toteuttaminen</b>						
Käytetyt määrärahat	20 089,53	27 590,79	17 843,17	25 905,57	2 246,36	1 685,22
% käytettävissä olleista lopullisista määrärahoista	57,54	77,55	55,32	79,41	84,40	56,96
Varainhoitovuoteen 2001 siirretyt määrärahat	8 638,85	1 470,00	8 225,30	1 170,00	413,55	300,00
% käytettävissä olleista lopullisista määrärahoista	24,74	4,13	25,50	3,59	15,54	10,14
Peruuntuneet määrärahat	6 185,59	6 518,99	6 183,80	5 545,52	1,79	973,47
% käytettävissä olleista lopullisista määrärahoista	17,72	18,32	19,17	17,00	0,07	32,90

<sup>(1)</sup> Euroopan parlamentin 16. joulukuuta 1999 lopullisesti vahvistama talousarvio (EYVL L 40, 14.2.2000).

<sup>(2)</sup> Talousarviomäärärahat, joiden osalta on otettu huomioon korjaavat ja täydentävät talousarviot sekä määrärahojen siirrot; ilmoitettuihin määriin sisältyvät myös varainhoitovuodelta 1999 siirretyt määrärahat, kolmansista osapuolista aiheutuviin tuloihin perustuvat määrärahat ja muut määrättyä käyttötarkoitusta vastaavat tulot sekä uudelleen käyttöön otetut määrärahat.

Tämän kertomuksen liitteeseen I kuuluvissa kaavioissa III ja IV on tarkempia tietoja talousarvion toteuttamisesta.

Lähde: Tulostili 2000.

<sup>(8)</sup> KOM(2001) 149 lopullinen, 13. maaliskuuta 2001. Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös rahoitusnäkymien mukauttamisesta toteuttamisedellytyksiin.

<sup>(9)</sup> Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus, tehty 6 päivänä toukokuuta 1999, talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarvio-menettelyn parantamisesta (EYVL C 172, 18.6.1999, s. 1).

**Taulukko 3.2 – Rakenteellisia toimia ja rakennerrahastoja koskevan talousarvion toteuttaminen varainhoitovuonna 2000**

(milj. EUR)

	Talou- sarvio- viite	Määrärahat				Käytettävissä olevat määrärahat (c) + (d) + (e)	Käytet- tävissä olevien määrära- hojen toteut- taminen	Käytet- tävissä olevien määrära- hojen toteutusaste (%)	Varainhoito- vuoteen 2001 siirretyt määrärahat	Varainhoitovuoden lopussa peruuntuneet määrärahat		
		Alku- peräinen talousarvio	Lopullinen talousarvio korjaavien ja täyden- tävien talousar- vioiden sekä siirtojen jälkeen	Siirrot edeltävältä varainhoito- vuodelta	Uudelleen käyttöön otetut määrärahat					Määrä (f) - (g) - (i)	% (j)/(c)	
												(a)
	Tavoite 1	B2-1 0	20 781,00	20 787,31	862,31	17,72	21 667,33	12 703,91	58,63	5 374,80	3 588,63	17,26
	Tavoite 2	B2-1 1	3 668,00	3 742,21	472,87	7,97	4 223,04	709,89	16,81	2 648,75	864,40	23,10
	Tavoite 3	B2-1 2	3 505,00	3 505,78	55,91	0,00	3 561,69	3 373,37	94,71	187,76	0,57	0,02
	Muut rakenteelliset toimet (tavoitteen 1 ulkopuolella)	B2-1 3	161,00	171,46	18,80	0,13	190,39	171,89	90,28	14,00	4,50	2,62
	Yhteisöaloitteet <sup>(1)</sup>	B2-1 4	1 743,00	1 755,58	786,40	4,22	2 546,20	851,02	33,42		1 695,18	96,56
S	Uutta luovat toimet ja tekninen apu	B2-1 6	161,00	56,67	6,96	0,00	63,62	33,10	52,02		30,52	53,87
	"Rakennerrahastot" välisumma	B2-1	30 019,00	30 019,00	2 203,23	30,04	32 252,27	17 843,17	55,32	8 225,30	6 183,80	20,60
	Koheesiorahasto	B2-3	2 659,00	2 659,00	0,00	2,70	2 661,70	2 246,36	84,40	413,55	1,79	0,07
	ETA-rahoitusmekanismi	B2-4	p.m.									
	<b>Yhteensä</b>		<b>32 678,00</b>	<b>32 678,00</b>	<b>2 203,23</b>	<b>32,74</b>	<b>34 913,97</b>	<b>20 089,53</b>	<b>57,54</b>	<b>8 638,85</b>	<b>6 185,59</b>	<b>18,93</b>
	Tavoite 1	B2-1 0	17 378,42	17 728,42	2 357,25	17,72	20 103,39	15 485,17	77,03	1 020,00	3 598,22	20,30
	Tavoite 2	B2-1 1	4 209,18	4 359,18	496,30	7,97	4 863,45	3 859,54	79,36	150,00	853,91	19,59
	Tavoite 3	B2-1 2	2 894,81	3 343,83	0,00	0,00	3 343,83	3 094,14	92,53		249,69	7,47
	Muut rakenteelliset toimet (tavoitteen 1 ulkopuolella)	B2-1 3	1 056,70	1 056,70	0,00	0,00	1 056,70	980,59	92,80		76,11	7,20
	Yhteisöaloitteet <sup>(1)</sup>	B2-1 4	3 091,68	2 289,66	733,52	3,14	3 026,32	2 301,39	76,05		724,93	31,66
M	Uutta luovat toimet ja tekninen apu	B2-1 6	370,77	223,77	3,62	0,00	227,39	184,74	81,24		42,65	19,06
	"Rakennerrahastot" välisumma	B2-1	29 001,57	29 001,57	3 590,69	28,82	32 621,07	25 905,57	79,41	1 170,00	5 545,52	19,12
	Koheesiorahasto	B2-3	2 800,00	2 800,00	157,79	0,99	2 958,69	1 685,22	56,96	300,00	973,47	34,77
	ETA-rahoitusmekanismi	B2-4	p.m.									
	<b>Yhteensä</b>		<b>31 801,57</b>	<b>31 801,57</b>	<b>3 748,38</b>	<b>29,82</b>	<b>35 579,78</b>	<b>27 590,79</b>	<b>77,55</b>	<b>1 470,00</b>	<b>6 518,99</b>	<b>20,50</b>

<sup>(1)</sup> Lukuun B-0 4 0 (Alustavat varaukset) otetut määrärahat mukaan lukien (Equal-yhteisöaloite: maksusitoumusmäärärahat – 544,812; maksuumäärärahat – 140,901).

Huom. S= maksusitoumukset; M= maksut.

Lähteet: Sincom ja tulostili.

**Taulukko 3.3 – Rakennerahastojen kautta maksettavien määrärahojen toteuttaminen**

(milj. EUR)

Budjetti-kohta	Kuvaus	Maksusitoumukset			Maksut		
		Käytettävissä olevat määrärahat	Toteuttaminen	%	Käytettävissä olevat määrärahat	Toteuttaminen	%
B2-1 0 0	Tavoite 1 – EMOTR-ohjaus	2 618,47	1 239,28	47,33	1 010,01	587,57	58,17
B2-1 0 1	Tavoite 1 – KOR	403,22	324,49	80,47	157,77	157,77	100,00
B2-1 0 2	Tavoite 1 – EAKR	12 761,18	8 175,55	64,07	5 330,12	2 714,52	50,93
B2-1 0 3	Tavoite 1 – ESR	4 978,13	2 058,26	41,35	1 605,21	894,95	55,75
B2-1 0 4	Tavoite 1 – Aikaisempien ohjelmien loppuun saattaminen	906,33	906,33	100,00	12 000,28	11 130,37	92,75
<b>Tavoite 1 yhteensä</b>		<b>21 667,33</b>	<b>12 703,91</b>	<b>58,63</b>	<b>20 103,39</b>	<b>15 485,18</b>	<b>77,03</b>
B2-1 1 0	Tavoite 2 – EAKR	3 016,08	143,60	4,76	495,49	36,85	7,44
B2-1 1 1	Tavoite 2 – ESR	663,92	23,25	3,50	175,81	11,55	6,57
B2-1 1 2	Tavoite 2 – Aikaisempien ohjelmien loppuun saattaminen	543,04	543,04	100,00	4 192,16	3 811,14	90,91
<b>Tavoite 2 yhteensä</b>		<b>4 223,04</b>	<b>709,89</b>	<b>16,81</b>	<b>4 863,45</b>	<b>3 859,54</b>	<b>79,36</b>
B2-1 2 0	Tavoite 3 – ESR	3 505,00	3 316,67	94,63	1 474,20	1 433,53	97,24
B2-1 2 1	Tavoite 3 – Aikaisempien ohjelmien loppuun saattaminen	56,70	56,70	100,00	1 869,63	1 660,61	88,82
<b>Tavoite 3 yhteensä</b>		<b>3 561,70</b>	<b>3 373,37</b>	<b>94,71</b>	<b>3 343,83</b>	<b>3 094,14</b>	<b>92,53</b>
B2-1 3 0	KOR (tavoitteen 1 ulkopuolella)	161,00	142,50	88,51	59,89	59,89	100,00
B2-1 3 1	Aikaisempien ohjelmien loppuun saattaminen – KOR	0,00	0,00	0,00	146,23	117,61	80,43
B2-1 3 2	Aikaisempien ohjelmien loppuun saattaminen – EMOTR-ohjaus	29,39	29,39	100,00	850,59	803,09	94,42
<b>Muut rakenteelliset toimet yhteensä (tavoitteen 1 ulkopuolella)</b>		<b>190,39</b>	<b>171,89</b>	<b>90,28</b>	<b>1 056,70</b>	<b>980,59</b>	<b>92,80</b>
B2-1 4 0	Leader	291,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B2-1 4 1	Interreg	818,00	0,00	0,00	139,00	0,00	0,00
B2-1 4 2	Equal	467,90	0,22	0,05	90,00	0,00	0,00
B2-1 4 3	Urban	117,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B2-1 4 4	Aikaisempien ohjelmien loppuun saattaminen	851,20	850,80	99,95	2 797,32	2 301,39	82,27
<b>Yhteisöaloitteet yhteensä</b>		<b>2 546,20</b>	<b>851,02</b>	<b>33,42</b>	<b>3 026,32</b>	<b>2 301,39</b>	<b>76,05</b>
B2-1 6 0	Uutta luovat toimet ja tekninen apu – EMOTR-ohjaus	1,18	0,00	0,00	4,78	0,00	0,00
B2-1 6 1	Uutta luovat toimet ja tekninen apu – KOR	1,10	0,79	71,82	1,03	0,42	40,78
B2-1 6 2	Uutta luovat toimet ja tekninen apu – EAKR	35,56	12,15	34,17	16,76	3,76	22,43
B2-1 6 3	Uutta luovat toimet ja tekninen apu – ESR	14,84	9,41	63,37	16,72	5,86	35,05
B2-1 6 4	Aikaisempien ohjelmien loppuun saattaminen	10,94	10,74	98,17	188,11	174,70	92,87
<b>Uutta luovat toimet ja tekninen apu yhteensä</b>		<b>63,63</b>	<b>33,10</b>	<b>52,02</b>	<b>227,39</b>	<b>184,74</b>	<b>81,24</b>
<b>"Rakennerahastot" yhteensä</b>		<b>32 252,27</b>	<b>17 843,17</b>	<b>55,32</b>	<b>32 621,09</b>	<b>25 905,57</b>	<b>79,41</b>

### *Kaudella 2000–2006 käytettävissä olevien määrärahojen alustava jako*

3.10 Rakennerrahastojen määrärahaosuuksien vahvistaminen kaudelle 2000–2006 ja niiden alustava jako kolmen tavoitteen, yhteisöaloitteiden ja jäsenvaltioiden kesken on ollut teknisesti ja poliittisesti huomattavan laaja toimi; yleiset menettelyä koskevat puitteet määritettiin Eurooppa-neuvoston Berliinin kokouksen päätelmissä, uudessa yleisasetuksessa (7 artikla) ja 21. kesäkuuta 1999 järjestetyn neuvoston kokouksen pöytäkirjassa <sup>(10)</sup>.

3.11 Määrärahajako jäsenvaltioiden kesken voitiin kolmen keskeisen tavoitteen osalta aluksi suorittaa objektiivisten kriteereiden mukaisesti <sup>(11)</sup>. Eurooppa-neuvoston Berliinin kokouksessa tehtiin seuraavat, jäsenvaltioiden ”erityistilanteisiin” liittyvät, poliittisten päätösten kohteena olleet lisäykset: 2,8 miljardia tavoitteeseen 1, 160 miljoonaa tavoitteeseen 2 ja 650 miljoonaa tavoitteeseen 3.

3.12 Menettelyt, jotka komissio laati yhteisöaloitteisiin liittyvien määrärahojen jäsenvaltioiden kesken tapahtuvaa alustavaa jakoa varten, ovat selkeämpiä kuin aiemmilla kausilla. Urban-aloitteen yhteydessä sovellettiin ainoastaan objektiivisiä kriteereitä. Interreg-, Equal- ja Leader-aloitteiden kohdalla 40 prosenttia määrärahoista jaettiin yhteisöaloitteiden osalta kaudelle 1994–1999 osoitettujen jäsenvaltioiden suhteellisten

**3.12** *Kuluvan ohjelmakauden rakennerrahastojen tukitoimien, yhteisöaloitteet mukaan luettuina, määrärahojen alustava jako on tehty objektiivisin perustein lukuun ottamatta joitakin summaltaan pieniä oikaisuja. Tämä on tärkeä edistysaskel, koska edellisten kausien vanhat säännökset eivät tätä sallineet. Vaikka aloitteiden rahoituksen jakamisessa sovellettua menetelmää ei olekaan tässä vaiheessa julkistettu, se on selitetty tarkoin kullekin jäsenvaltiolle.*

<sup>(10)</sup> Asiakirja 9431/99 ADD 1 PC/CONS 40, 2. heinäkuuta 1999. Lisäys ehdotukseen pöytäkirjaksi. Neuvoston 2192. istunto (yleiset asiat). Luxemburg, 21. heinäkuuta 1999.

<sup>(11)</sup> Tavoitteen 1 osalta kyseessä ovat alueellinen vauraus (tuki-kelpoisten alueiden asukaskohtaisen BKT:n ja yhteisön alueen keskiarvon välinen ero), jäsenvaltion vauraus (asukaskohtainen BKT) ja työttömyysaste, tavoitteen 2 osalta asukasluku ja tavoitteen 3 osalta pitkäaikaistyöttömyys, nuorisotyöttömyys, naisten ja miesten eriarvoinen asema, koulutustaso ja köyhyysaste. Komission päätökset 1999/500/EY, 1999/501/EY, 1999/504/EY ja 1999/505/EY, tehty 1 päivänä heinäkuuta 1999, maksusitoumusmäärärahojen alustavasta jaosta jäsenvaltioittain kaudella 2000–2006 koskien kalatalouden ohjauksen rahoitusvälinettä rakennerrahastojen tavoite n:o 1 alueiden ulkopuolella sekä rakennerrahastojen tavoitteen n:o 1, n:o 2 ja n:o 3 mukaisten maksusitoumusmäärärahojen alustavasta jaosta jäsenvaltioittain kaudella 2000–2006 (EYVL L 194, 27.7.1999, sivut 47, 49, 60 ja 63).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

osuuksien perusteella, 40 prosenttia jaettiin kunkin yhteisöaloitteen objektiivisten erityiskriteereiden perusteella ja 20 prosenttia jaettiin siten, että huomioon otettiin Eurooppa-neuvoston Berliinin kokouksen tekemät (900:aa miljoonaa euroa koskevat) päätökset, jäsenvaltioissa tehdyt sitoumukset sekä erityistilanteet. Sovellettaessa menetelmää tai ei-objektiivisten, muiden kuin Berliinin kokouksen yhteydessä päätettyjen, jäsenvaltioiden erityistilanteita koskevien kriteereiden perusteella toteutettujen mukautusten syitä ei ole julkistettu.

#### *Varainhoitoa koskevien komission selvitysten tarkastelu* <sup>(12)</sup>

3.13 Komission varainhoitovuoden 2000 tulostilin niteessä I rakennerahastojen osalta esittämät tiedot ovat kattavampia kuin aiempina vuosina. Komissio ei kuitenkaan anna riittävää selvitystä siitä, miksi ohjelmia, jotka sen mukaan olivat jo valmiita vuoden 2000 lopussa, ei hyväksytty, vaikka ohjelmien hyväksymisen viivästyminen aiheuttaa määrärahojen vajaakäyttöä ja määrärahasiirtojen suuren määrän. Komissio ei osoita — muiden kuin KOR:n osalta — että vuonna 2000 ei tehty ohjelmien hyväksymiseen perustuvia maksusitoumuksia ilman erillisiä päätöksiä eikä maksettu ennakkoita.

3.14 Komission esittämiin taulukoihin sisältyy huomattavia määrärahasiirtoja, mutta komissio ei anna selvitystä siihen, että suurin osa määrärahoista jäi käyttämättä; määrärahojen avulla lisättiin tiettyjen budjettikohtien määrärahoja. Esimerkiksi EAKR:n tavoitteen 1 maksumäärärahoja lisättiin 1 750 miljoonalla eurolla. Kyseiset määrärahasiirrot osoittautuivat lopulta tarpeettomiksi, sillä määrärahoja ei käytetty. Eri ohjelmakausiin kohdistuvien budjettikohtien välillä tehtävät, lopulta tarpeettomiksi osoittautuvat määrärahasiirrot vähentävät lisäksi huomattavasti käytettävissä olevien määrärahojen ilmoitettujen toteutusasteiden luotettavuutta.

**3.14** On totta, että varainhoitovuonna 2000 on toteutettu suuria määrärahasiirtoja. Ottaen huomioon määrärahojen vajaakäytön varainhoitovuoden 2000 aikana osa näistä siirroista osoittautui lopulta hyödyttömiksi.

*Vanhoiden ohjelmien osalta joidenkin budjettikohtien vajaakäyttö vuonna 1999 johti epätasapainoon vuoden 2000 talousarviossa. Joillekin luvuille (esimerkiksi tavoitteiden 2 ja/tai 5b vanhoille ohjelmille) jäi liian vähän maksumäärärahoja vuodelle 2000, joten niitä on jouduttu lisäämään.*

*Kuten 3.5 kohdassa mainitaan, uusien ohjelmien maksumäärärahojen tarve riippui siitä, hyväksyttiinkö ohjelmat ennen varainhoitovuoden päättymistä. Vuoden lopussa arvioitiin useiden budjettikohtien määrärahojen käytön huomattavasti jäävän alle odotetun, ja komissio osoitti varoja kohtiin, joissa niitä tarvittaisiin, jos ohjelmat hyväksyttäisiin ajoissa ennakkomaksujen maksamista varten.*

<sup>(12)</sup> Tilintarkastustuomioistuin perehtyi komission tulostilin niteessä I esittämiin tietoihin. Kyseiseen niteeseen sisältyy varainhoitovuoden budjettihallintoa koskevia kommentteja ja selvityksiä, jotka liittyvät erityisesti alkuperäiseen talousarvioon otettujen ja lopullisten käytettävissä olleiden määrärahojen sekä lopullisten käytettävissä olleiden ja käytettyjen määrärahojen välisiin eroihin. Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena ei ollut kyseisen asiakirjan sisällön luotettavuuden varmistaminen, vaan pikemminkin sellaisten huomattavien erojen esille tuominen, joiden osalta ei ollut annettu selvitystä; tavoitteena oli niin ikään mahdollisten harhaanjohtavien selvitysten havaitseminen.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.15 Varainhoitovuodelta 1999 siirretyistä maksumäärärahoista (3 748 miljoonaa euroa) käytettiin noin 59 prosenttia, minkä seurauksena rakennerahastojen määrärahoista peruuntui 1 380 miljoonaa euroa ja koheesiorahaston määrärahoista 158 miljoonaa euroa. Komissio ei kommentoi tätä epätavallista tilannetta, joka johtuu virheellisistä määrärahasiirroista (ks. kohta 3.9). Kunkin rakennerahaston osalta annettujen selvitysten välillä on erittäin suuria eroja. Tavoitteen 1 kohdalla ei esimerkiksi ole erityistä mainintaa EAKR:sta, EMOTR:n ohjausosaston toteuttamisesta esitetään kommentteja kahden ja puolen sivun verran ja ESR:n toteuttamista käsitellään kahden kappaleen verran.

*Ohjelmatyön toteuttaminen*

3.16 Rakennerahastojen hallinnointi kohdistui vuonna 2000 neljään ohjelmakauteen liittyviin toimiin: uuteen kauteen 2000–2006, edeltävään kauteen 1994–1999, kauteen 1989–1993 sekä vuoden 1988 uudistusta edeltävään kauteen.

**Kausi 2000–2006: ennakoitua hitaampi täytäntöönpano**

3.17 Uusien tukitoimien hyväksyminen on osoittautunut huomattavasti suunniteltua hitaammaksi, ja säännöksiin perustuvat viiden kuukauden määräajat on ylitetty lähes kaikkien tukitoimia koskevien pyyntöjen osalta. Uudet säännökset, joiden oli määrä nopeuttaa ja yksinkertaistaa ohjelmatyöhön liittyviä menettelyjä<sup>(13)</sup>, eivät ole tuottaneet toivottuja tuloksia. Komissio oli 31. joulukuuta 2000 hyväksynyt tavoitteen 1 (kehityksessä jälkeensä jääneiden alueiden kehittäminen ja rakenteellinen sopeuttaminen) osalta kaikki seitsemän yhteisön tukikehystä ja kahdeksantoista yhdeksästätoista yhtenäisestä ohjelma-asiakirjasta, mutta ainoastaan 49 jäsenvaltioiden esittämistä 101 toimenpideohjelmasta. Tavoitteen 2 osalta (rakenteellisista ongelmista kärsivien alueiden taloudellinen ja sosiaalinen uudelleensuuntaaminen) esitetyistä 96 toimenpideohjelmasta / yhtenäisestä ohjelma-asiakirjasta hyväksyttiin ainoastaan kahdeksan. Tavoitteen 2 osalta tilanteeseen ovat osasyynä tukikelpoisia alueita koskevien luetteloiden hyväksymiseen liittyneet viiveet; tämä koskee erityisesti

**3.15** Komissio on käytännössä tehnyt suuren maksumäärärahasiirron vuodelta 1999 vuodelle 2000. Siirron perusteena oli se, että komissiolle oli vuoden lopussa esitetty maksupyyntöjä, joita ei ollut maksettu, mutta jotka eivät olleet erääntyneetkään. Tämä maksupyyntöjen kerääntyminen antoi aihetta odottaa vuodelle 2000 suurta maksumäärärahopainetta. Tämä toteutui kuitenkin vain osittain, mikä selittää siirrettyjen määrärahojen osittaisen vajaakäytön.

**3.17** Kuten edellä kohdissa 3.4 ja 3.8 mainitaan, vuoden 2000 talousarvion alittuminen on seurausta ohjelmien hyväksymisen myöhästymisestä.

Myöhästymisten osasyynä on joidenkin komission päätösten myöhäinen tekeminen, vaikka myöhästymisten perusteena onkin asetusten noudattaminen (tukikelpoisuusalueiden hyväksyminen, täydentävyys) tai moitteeton varainhoito (suuntaviivat, yhteisön tukikehyksiä koskevat neuvottelut, yhtenäiset ohjelma-asiakirjat, ohjelmat).

Kuten tilintarkastustuomioistuin mainitsi, myös asetuksen (EY) N:o 1260/1999 15 artiklassa asetetut määräajat ovat usein ylittyneet. On otettava huomioon, että kauden 2000–2006 ohjelmasuunnittelu on ollut päällekkäistä kauden 1994–1999 ohjelmien viimeisten tarkistusten kanssa ja että näitä tehtäviä on tehty niiden poliittisen luonteen takia erittäin monimutkaisissa päätöksentekopuitteissa.

<sup>(13)</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä, johdanto-osan 34 kappale (EYVL L 161, 26.6.1999, s. 1).



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Italiaa, sillä sen luettelo hyväksyttiin vasta heinäkuussa 2000. Yksinomaan Euroopan sosiaalirahastosta rahoitettavan tavoitteen 3 yhteydessä (koulu-, koulutus- ja työllisyysalan politiikkojen ja järjestelmien mukauttaminen ja uudenaikaistaminen) tukitoimista hyväksyttiin suurin osa (neljää lukuun ottamatta). Yhtään yhteisöaloitteisiin liittyvää ohjelmaa ei hyväksytty.

3.18 Komissio ei toteuttanut useiden vuonna 2000 hyväksytyjen ohjelmien yhteydessä maksusitoumuksia ja niihin liittyviä ennakoita niiden automaattisuudesta huolimatta vuonna 2000, vaan — kun määrärahasiirrot oli tehty — vuonna 2001 (ks. kohta 3.9). Käyttämättä jääneet maksusitoumukset vapautetaan uusien säännösten mukaan viran puolesta osittain tai kokonaisuudessaan maksusitoumuksen tekovuotta seuraavan toisen vuoden lopussa<sup>(14)</sup>; tämä vaikuttaa huomattavasti ohjelmien, joita koskevat maksusitoumukset on vahvistettu vuoden 2000 lopussa, tilanteeseen suhteessa vuoden 2001 alussa hyväksyttäviin ohjelmiin: vuoden 2000 lopussa hyväksytyjen ohjelmien osalta viran puolesta suoritettavat vapautukset alkavat vuonna 2002 ja vuoden 2001 alussa hyväksyttävien ohjelmien osalta puolestaan vuonna 2003.

## KOMISSION VASTAUS

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus uuden ohjelmakauden odotettua hitaammasta käynnistymisestä pitää paikansa erityisesti tavoitteiden 1 ja 2 suhteen. Myöhästymisen syynä on kuitenkin ollut tarve varmistaa rakennerahastojen entistä parempi integrointi (tilintarkastustuomioistuimen kritisoima seikka ohjelmakauden 1994–1999 osalta) ja Euroopan työllisyysstrategian huomioon ottaminen rakennerahastojen, erityisesti Euroopan sosiaalirahaston, ohjelmatyössä. Joissakin tapauksissa jäsenvaltioiden esittelemät toimenpideohjelmat ja/tai yhtenäiset ohjelma-asiakirjat on muotoiltu kokonaan uudelleen ensimmäisen neuvotteluvaiheen jälkeen. Näin tapahtui varsinkin Espanjan osalta: se esitteli tavoitteita 1 koskevat alueelliset yhdestä rahastosta rahoitettavat ohjelmat, jotka muutettiin useasta rahastosta rahoitettaviksi ohjelmiksi ja joiden tavoitteet on määritetty entistä tarkemmin.

Muissa tapauksista, erityisesti Kreikan kohdalla, myöhästymisen syynä on ollut komission vaatimus siitä, että riittävät hallintorakenteet otetaan käyttöön ennen tukimuotojen hyväksymistä.

Myös määrällisten tavoitteiden ja tukitoimien seurannan, tulosten ja vaikutusten indikaattoreiden määrittelyn toteuttaminen (kumppanuusperiaatteella) asetusten mukaisten arviointien edellyttämällä tavalla on vienyt joissakin tapauksissa paljon aikaa, eikä viiden kuukauden määräaika ole aina voitu noudattaa.

**3.18** Komissio on tietoinen tästä tilanteesta ja tutkii parhaillaan tämän vaikutuksia  $n+2$  -sääntöön tapauksissa, joissa ohjelman vuoden 2000 osuudesta tehtiin yhden rahaston osalta sitoumukset kyseisen varainhoitovuoden määrärahoista ja toisen rahaston osalta varainhoitovuoden 2001 siirteistä määrärahoista.

Komissio on kuitenkin sitä mieltä, että ongelma on käytännössä pieni, kun otetaan huomioon seuraavat seikat:

- suurimmalle osalle ohjelmista 1. tammikuuta 2000 jälkeen suoritettavat maksut ovat hyväksyttäviä,
- vuoden 2000 osuudesta noin puolet kuluu ennakkomaksuihin, joten vain toinen puoli pitäisi käyttää  $n+2$  -säännön mukaisessa määräajassa, eli vuoden 2000 sitoumusten osalta vuoden 2002 loppuun mennessä ja vuoden 2001 sitoumusten osalta vuoden 2003 loppuun mennessä,
- vuoden 2001 osuuden osalta määräaika on kaikissa tapauksissa vuoden 2003 loppu.

Tämä ongelma koskee vain useasta rahastosta rahoitettavia ohjelmia, joiden sitoumukset on tehty osittain vuonna 2000 ja joiden osalta voi osoittautua vaikeaksi käyttää puolet kyseisenä vuonna tehdyistä sitoumuksista vuoden 2002 loppuun mennessä, samalla kun vuosien 2000 ja 2001 sitoumukset olisi käytettävä kokonaisuudessaan ennen vuoden 2003 loppua.

<sup>(14)</sup> Asetus (EY) N:o 1260/1999, 31 artiklan 2 kohta.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.19 Uusia tukitoimia koskevissa rahoitussuunnitelmissa toistetaan sellaisenaan rahoitusnäkymissä esitetty määrärahojen vuosittainen jakautuminen <sup>(15)</sup>; niihin ei ole liitetty toimien etenemistä koskevia realistisia arvioita. Tämä rajoittaa tukitoimiin liittyvän ohjelmityön, seurannan ja arvioinnin välineiden vaikuttavuutta.

**3.19** Asetuksen (EY) N:o 1260/1999 18 ja 19 artiklan mukaisesti tukia koskee vuosittainen maksusuunnitelma, jossa eri rahoituslähteet esitetään ensisijaisuusjärjestyksessä.

Komissio korostaa ohjelmityötä (rahoitusnäkyvät) ja sitoumuksia koskevista säännöksistä johtuvan talousarviota koskevan kurinalaisuuden vahvistamista, mikä edellyttää yhdenmukaisuutta tukitoimien rahoitussuunnitelmien ja rahoitusnäkyvien välillä.

Ohjelmien toteuttamisen osalta n+2 -sääntö asettaa kansallisille viranomaisille viitekehyksen, joka luo tiiviin yhteyden täytäntöönpanosuunnitelmien ja ohjelmien rahoitussuunnitelmien välille mutta sallii huomattavasti liikkumavaraa toimien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

**Kausi 1994–1999**

3.20 Kautta 1994–1999 koskevien, maksusitoumukseen liittyvien toimien loppuun saattamisen osalta jouduttiin varainhoitovuoden 2000 aikana toteuttamaan tiettyjä mukautuksia vuoden 1999 lopussa oikeudellisten ja talousarviositoumusten välillä havaittujen epäyhtenäisyyksien korjaamiseksi; tietyt tapaukset olivat kuitenkin vielä selvittämättä vuoden 2000 lopussa. Vuonna 1999 — etenkin vuoden lopussa — useita tukitoimia koskevat seurantakomiteat päättivät toimivaltuuksiensa puitteissa <sup>(16)</sup> tietyistä rahoitussuunnitelmiin tehtävistä muutoksista. Komission on vahvistettava kyseiset muutokset virallisella päätöksellä 20 työpäivän kuluessa; määräaikoja ei kuitenkaan noudatettu. Vuoden 2000 lopussa lukuisat muutokset olivat vielä vahvistamatta, mikä aiheuttaa epävarmuutta tukitoimien hallinnointiin, kun käytössä on samanaikaisesti kaksi rahoitussuunnitelmaa: voimassaoleva rahoitussuunnitelma ja seurantakomitean hyväksymä rahoitussuunnitelma. Kokonaistietoja tukitoimien edistymisestä kentällä puuttuu edelleen kaudelta 1994–1999. Kauden 1994–1996 osalta tavoitteeseen 2 liittyvistä, EAKR:n piiriin kuuluvista 72 tukitoimesta ainoastaan 12 oli päätetty

**3.20** Ohjelmamuutosten suhteen komissio on vuonna 2000 tehnyt suurimman osan kauden 1994–1999 tukitoimien muutoksia koskevista lopullisista päätöksistä. Tämä on normaalia, koska jäsenvaltioilla oli 31. joulukuuta 1999 saakka aikaa tehdä ohjelmiin viimeiset muutoksensa, jotta tukitoimet voidaan mukauttaa viimeisten toteutumisarvioiden mukaisesti.

On hyvä muistaa, että jäsenvaltioiden päättämät muutokset on toimitettava komissiolle, joka vahvistaa ne muutoksena tukipäätökseen. Useissa tapauksissa jäsenvaltioiden pyynnöt on toimitettu komissiolle usean kuukauden viipeellä, ja niissä on joskus ollut virheitä, jotka on täytynyt korjata. Komissio pahoittelee ohjelmien lopullista mukauttamista koskevien päätösten tarkistamisen viipeitä.

Uudessa asetuksessa tätä menettelyä on yksinkertaistettu, koska jäsenvaltiot toteuttavat tällaiset toimintalinjojen sisäiset muutokset vastedes tukitoimien ohjelma-asiakirjan täydennyksinä, jotka on toimitettava komissiolle tiedoksi. Jos muutokset eivät vaikuta rahaston ja toimintalinjan rahoituksen kokonaissummaan, päätöstä ei tarvitse muuttaa.

Vuosien 1994–1996 tavoite 2 -ohjelmien päättäminen on käynnissä, ja kesäkuun 2001 loppuun mennessä yhteensä 72 tukitoimesta saatiin päätettyä 24.

<sup>(15)</sup> Yleisasetus, 31 artiklan 1 kohta, 28 artiklan 2 kohta ja 17 artiklan 2 kohdan c alakohta.

<sup>(16)</sup> Toimintamuotojen muutosmenettelyt, jotka on liitetty kautta 1994–1999 koskeviin yhtenäisiin ohjelma-asiakirjoihin ja toimenpideohjelmiin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

(2 vuonna 1999 ja 10 vuonna 2000). ESR:n 73 tukitoimeen liittyvät loppumaksuja koskevat pyynnöt esitettiin yhtä lukuun ottamatta komissiolle, joka ei kuitenkaan vapauttanut vastaavia määriä (74,4 miljoonaa euroa) vuonna 2000.

**Vuotta 1994 edeltävät kaudet: tukitoimien päättäminen**

3.21 Vuotta 1994 edeltäviltä kausilta oli 31. joulukuuta 2000 EAKR:n osalta maksattamatta 934 miljoonaa euroa, ESR:n osalta 100 miljoonaa euroa ja EMOTR:n ohjausosaston osalta 42 miljoonaa euroa; 31. joulukuuta 1999 vastaavat määrät olivat 1 481 miljoonaa euroa, 170 miljoonaa euroa ja 80 miljoonaa euroa. Komissio hyväksyi vuonna 2000 monissa tapauksissa muutoksia sellaisten tukitoimien rahoitussuunnitelmiin, jotka olisi pitänyt päättää useita vuosia sitten.

3.22 Vuonna 2000 tukitoimien päättäminen eteni edelleen hitaasti, vaikka joissakin jäsenvaltioissa (lähinnä Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) voitiinkin havaita edistystä. Tilintarkastustuomioistuimien voi vain toistaa aiemmissa vuosikertomuksissa ja erityiskertomuksissa nro 14/98<sup>(17)</sup> esitetyt huomautukset, joissa tuotiin esiin tukitoimien päättämisen viivästyminen jäsenvaltioiden sekä komission tasolla vaikuttaneita puutteita. Yhtenä keskeisenä syynä päättämisen viivästyminen on komission kyvyttömyys ottaa asianmukaisesti huomioon sen omien yksiköiden ja tilintarkastustuomioistuimen toimittamien tarkastusten tulokset.

## KOMISSION VASTAUS

Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen Euroopan sosiaalirahastoa koskevan huomautuksen. On kuitenkin otettava huomioon, että kesäkuuhun 2001 mennessä tilintarkastustuomioistuimen mainitsema summa oli vähentynyt yli 12 miljoonaa euroa: Saksan osalta vapautettiin 6 894 717 euron sitoumukset ja Italian osalta vielä vahvistamatonta summaa on vähennetty 5 307 620 euroa.

Muista edelleen keskeneräisistä toimista tehdään yksityiskohdainen analyysi, jotta ne voidaan päättää varainhoitovuoden 2001 aikana.

**3.21** Tilintarkastustuomioistuimen esittämät tiedot vahvistavat komission saavuttaman edistyksen vuotta 1994 edeltävän kauden tukitoimien päättämisessä. Päättämisessä noudatetaan kuhunkin tapaukseen sovellettavaa sääntelyä, ja kiistanalaisimmat tapaukset ovat luonnollisesti hankalimpia.

Kesäkuun 2001 lopussa päättämättä olevia EAKR:n tukitoimia oli 94, ja niiden osalta oli maksamatta 632 miljoonan euron suuruinen määrä.

**3.22** Komissio tekee parhaansa saadakseen kaikki vuotta 1994 edeltävän kauden tuet päätettyä. Ohjelmat on päätetty sitä mukaa kun niiden edellytykset ovat sen sallineet. Tämä seikka mainitaan myös komission hyväksymissä työohjelmissä.

Tukien päättäminen ei kuitenkaan ole pelkästään komission tehtävä. Siihen osallistuu myös kolmansia osapuolia ja sen toteuttamisessa on noudatettava sääntöjä ja moitteettoman varainhoidon perusteita. Lisäksi asetuksessa (EY) N:o 1260/1999 mainitaan, että kun maksusitoumus vapautetaan ilman eri toimenpiteitä 52 artiklan mukaisesti, on laadittava loppuselvitys (päättäminen), jonka perusteella aiheuttomasti maksetut määrät on maksettava takaisin. Mainittakoon lisäksi, että asetuksen (EY) N:o 1260/1999 52 artiklan 5 kohdassa pidennetään lopullisten maksupyyntöjen esittämisen määräaika maaliskuun 31. päivään 2001. Lisäksi komission eri yksiköiden ja tilintarkastustuomioistuinten suorittamien tarkastusten tulosten huomioon ottaminen pidentää jäsenvaltioiden kuulemismenettelyn kestoa.

<sup>(17)</sup> Erityiskertomus nro 14/98 (EYVL C 368, 27.11.1998).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.23 Tilintarkastustuomioistuin suositti erityiskertomuksessaan nro 14/98 toimien päättämistä tilapäisesti, jos yhtä tai useampaa tointa on vielä tutkittava <sup>(18)</sup>; näin voitaisiin välttää kokonaisten ohjelmien keskeytyminen, kun tarkastuksissa havaitut ongelmat liittyvät rajalliseen määrään hankkeita tai vain yhteen hankkeeseen. Komission on joka tapauksessa vapautettava viran puolesta 30. syyskuuta 2001 mennessä määrät, jotka on sidottu sellaisiin toimiin tai ohjelmiin, joita koskevat päätökset on tehty ennen 1. tammikuuta 1994 ja joiden osalta ei ole esitetty lopullista maksupyyntöä <sup>(19)</sup>.

**3.23** Komissio katsoo, että tukitoimen tilapäinen päättäminen, jossa toimen yhden tai usean hankkeen maksatusta lykätään, ei aina ole käyttökelpoinen seuraavista syistä:

- 1) Asianomaisten toimien summia ei ole aina määritetty tarkoin, jos ongelman laajuutta ei ole ensin määritetty tarkoin;
- 2) kansalliset viranomaiset ovat usein haluttomia tekemään yhteistyötä lykkättävän summan määrittämisessä.

Maksujen lykkäämismenettely on pitkä, koska se toteutetaan edunsaajajäsenvaltion kuulemismenettelyllä asetuksen (ETY) N:o 4253/88 24 artiklan mukaisesti.

Komission tavoitteena on ensisijaisesti keskeneräisten tarkastelujen päätökseen saattaminen ja tarvittavien oikaisujen tekeminen eikä toimen tilapäinen päättäminen, jolle ei ole selkeää oikeusperustaa.

## TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ARVIOINTI

*Johdanto*

3.24 Tämän luvun kohdassa 3.4 on esitetty taloudelliset tiedot vuonna 2000 toteutuneista maksusitoumuksista ja maksuista, jotka liittyvät ohjelmakauteen 2000–2006 sekä edeltäviin rakenteellisten toimien kausiin.

3.25 Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuslausumaan liittyvän tarkastuksensa tarkastamalla tilit ja analysoimalla tiettyjä valvontajärjestelmiä, jotka komissio on ottanut käyttöön rakenteellisten toimien alalla. Tilintarkastustuomioistuin arvioi varainhoitovuoden 2000 osalta jäsenvaltioiden suorittamaa rakennerahastojen toimien varainhoidon valvontaa koskevan asetuksen (EY) N:o 2064/97 täytäntöönpanoa, ohjelmakautta 2000–2006 koskevien uusien säännösten täytäntöönpanoa, tukitoimien päättämiseen liittyviä menettelyjä ja komission rakennerahastojen tukitoimiin kohdistamaa valvontaa.

<sup>(18)</sup> Erityiskertomus nro 14/98 EAKR:n interventiomuotojen päättämisestä, kohdat 4.3 c) ja 3.17 (EYVL C 368, 27.11.1998, s. 1).

<sup>(19)</sup> Asetus (EY) N:o 1260/1999, 52 artiklan 5 kohta.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.26 Tilintarkastustuomioistuin kohdisti lisäksi suoran tarkastuksen toimiin, jotka liittyvät tileille merkittyihin maksusitoumuksiin ja maksuihin. Myös tukitoimien päättämistä koskeviin loppumaksuihin kohdistettiin perusteellinen tarkastus, joka liittyi tietyn alaohjelman osalta koko tukitoimen keston aikana ilmoitettuihin menoihin (kaksi EAKR:n maksua ja yksi koheesiorahaston hanke). Koska ESR:n toimien päättäminen tapahtuu vuotuisissa erissä, sen osalta toimitettu perusteellinen tarkastus kohdistettiin tietyn toimenpideohjelman vuonna 1998 maksettuun erään.

3.27 Yhteisön tilien luotettavuutta koskevat huomautukset sekä laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevat yleiset huomautukset esitetään tämän vuosikertomuksen yhdeksännessä luvussa (ks. kohdat 9.13–9.15 ja 9.56–9.60). Rakenteellisten toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta sekä tarkastettuja järjestelmiä koskevat huomautukset esitetään tässä luvussa.

*Tilien perustana olevien toimien analysointi***Maksusitoumukset**

3.28 Vuonna 2000 ei tehty talousarviositoumuksia niiden oikeudellisten sitoumusten osalta, jotka koskevat sellaisia vuoden 2000 erään sisältyviä uuden kauden ohjelmia, joihin liittyvät komission päätökset on tehty ennen 31. joulukuuta 2000 (ks. tämän vuosikertomuksen kohta 9.16).

3.29 Tilintarkastustuomioistuin haluaa yleisellä tasolla muistuttaa, että monivuotisia toimia koskevien maksusitoumusten hajauttaminen, joka sisältyy rakennerahastoja koskeviin säännöksiin, ei kuitenkaan ole varainhoitoasetuksen 1 artiklan 4 kohdassa annetun jaksotettuja määrärahoja koskevan määritelmän mukainen. Tilintarkastustuomioistuin korosti varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimista koskevassa lausunnossaan nro 2/2001, että kyseisen poikkeuksen lisääminen myös varainhoitoasetukseen ei ratkaise kyseistä epäkohtaa.

3.30 Kirjanpitoon vietyjen maksusitoumusten laillisuudesta tai asianmukaisuudesta ei ole muuta huomautettavaa toimitetun tarkastuksen perusteella. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin joitakin yksittäisiä poikkeamia, jotka osoittivat, että sisäisen valvonnan menetelmissä on tiettyjä puutteita. Esimerkkeinä voidaan mainita erään EAKR:n maksusitoumuksen vahvistaminen ennen kuin komissio oli hyväksynyt

**3.28** Komissio myöntää tämän ongelman olemassaolon. Se johtuu asetuksen hyväksymismenettelyissä sovellettavien käytänteiden eroista (ks. vastaus kohtaan 9.16).

**3.29** Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuinten vuosittaisina erinä tehtäviin sitoumuksiin kohdistuvan arvostelun. Komissio on jo aiemmin perustellut tällaisten sitoumusten tarkoituksenmukaisuuden tietyissä tapauksissa (ks. tilintarkastustuomioistuinten viime vuoden kertomuksen kohtiin 3.21 ja 3.22 annettu vastaus). Koska asetusta on hyväksytty tältä pohjalta, sitoumukset tehdään joka tapauksessa vuosittaisina erinä kaudella 2000–2006.

**3.30** Komission mielestä tilintarkastustuomioistuinten mainitsemat puutteet ovat muodollisia ja merkitykseltään niin vähäisiä, ettei niiden perusteella voi päätellä, että sisäisessä valvontamenettelyssä on puutteita. Mainitut kolme seikkaa olivat kaikki yksittäisiä virheitä, joilla ei ollut rahoitusvaikutuksia.

kyseisen tukitoimen, kahden erillisen hyväksymispäätöksen tekeminen erästä koheesiorahaston hankkeesta ja lainsäädäntöön perustuvan kahden vuoden määräajan huomiotta jättäminen erään EAKR:n maksusitoumuksen voimassaoloaikaa määritettäessä.

### Maksut

3.31 Rakennerahastojen ohjelmakauteen 2000–2006 liittyvät, vuonna 2000 suoritettavat maksut vastaavat 7 prosentin suuruista etumaksua tukitoimeen liittyvästä kokonaismäärästä. Maksu suoritetaan yleensä kun ensimmäistä erää koskeva maksusitoumus on tehty. Myöhemmät maksut suoritetaan aiheutuneita menoja koskevien, jäsenvaltioiden vahvistamien ilmoitusten perusteella. Tämäntyyppisiä maksuja ei suoritettu ohjelmavuosien ensimmäisen vuoden aikana.

3.32 Vuonna 2000 päätösten kohteena olleiden tukitoimien osalta ei kuitenkaan maksettu ennakkoita varainhoitovuoden aikana (ks. tämän vuosikertomuksen kohta 9.17).

3.33 Aiempien ohjelmakausien osalta suoritettavat maksut ovat joko ennakkoita, välimaksuja tai loppumaksuja. Maksut suoritetaan jäsenvaltion vahvistaman ilmoituksen perusteella, mikäli ilmoitettava määrä ylittää tietyn, kyseistä tukitoimeita koskevassa rahoitusuunnitelmassa määritetyn rajan. Loppumaksun suorittamista koskeviin pyyntöihin on liitettävä kyseistä erää koskeva täytäntöönpanokertomus.

3.34 Koheesiorahaston maksut ovat vuodesta 2000 alkaen muodostuneet ensin maksettavasta 20 prosentin suuruudesta ennakosta, jonka jälkeen aiheutuneita menoja korvataan hankkeen edistymisen mukaan, kansallisten viranomaisten esittämien todistusten perusteella; niistä ilmenee hankkeen edistyminen niihin fyysisiin ja taloudellisiin indikaattoreihin nähden, jotka on täsmennetty hankkeen hyväksymistä koskevassa komission päätöksessä. Yhteisön rahoitusosuuteen liittyvän loppumaksun, jonka osuus on 20 prosenttia (perusteluissa tapauksissa 10 prosenttia), maksaminen edellyttää, että jäsenvaltiot esittävät kertomuksen, jossa ilmoitetaan hankkeen saattamisesta päätökseen sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

3.35 Rakennerahastoihin tai koheesiorahastoon liittyvät yhteisön maksuosuudet eivät välttämättä vastaa jäsenvaltioiden ilmoittamien menojen suuruutta tai eivät ole suhteessa niihin. Kuten tilintarkastustuomioistuin on tuonut esiin kaikissa tarkastuslausumien perustana

**3.32** *Varainhoitovuonna 2000 hyväksytyihin ohjelmiin liittyviä ennakkomaksuja ei suoritettu, koska tiettyjen ohjelmien määrärahasitoumuksia ei tehty vuonna 2000 tai ne tehtiin vasta kyseisen vuoden lopussa (ks. vastaus kohtaan 9.21).*

**3.35** *Ennakoiden aikaistetusta maksamisesta yhteisön talousarvioon kohdistuva mahdollinen riski on rajallinen ja tilapäinen, koska se ei liity itse maksun suuruuteen vaan sen ajankohtaan ja koska ilmoituksissa olevat mahdolliset poikkeavuudet voidaan oikaista tilinpäätöksen yhteydessä tai sitä*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

olevissa kertomuksissaan, suurin osa menoilmoituksissa havaituista virheistä ei välttämättä sinällään vaikuta komission maksamiin määriin. Kun otetaan huomioon menojen mahdollinen ilmoittaminen liian suurina, tukikelpoisten menojen määrä saattaa havaituista virheistä aiheutuvien vähennystenkin jälkeen olla perusteena kyseisen ennakon tai loppumaksun suorittamiselle. Menoilmoituksissa havaittujen poikkeamien esiintymistiheys osoittaa kuitenkin, että yhteisön talousarvioon kohdistuva riski ennakoiden maksamisesta liian varhaisessa vaiheessa tai liian suurien loppumaksujen suorittamisesta (ks. kohta 3.39) on todellinen.

3.36 Laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät virheet, jotka vaikuttavat suoraan tilien perustana olevia toimia koskeviin määriin (sisältövirheet), ilmenevät lähinnä jäsenvaltioissa, yleensä lopullisten edunsaajien tasolla; näihin kuuluu myös julkisia elimiä, jotka hallinnoivat omiin hankkeisiinsa liittyviä ohjelmia tai toimenpiteitä. Välimaksuihin liittyvissä ilmoituksissa havaittujen virheiden määrä ei ole muuttunut merkittävästi aiempiin varainhoitovuosiin verrattuna. Yleisimmät virheet ovat samoja kuin eri jäsenvaltioissa jo aiemmin havaitut virheet:

- a) menot tai toimet eivät olleet yleisten tai erityisten säännösten mukaan tukikelpoisia;
- b) tukikelpoisia menoja on ilmoitettu enemmän kuin menoja oli tosiasiaassa aiheutunut;
- c) menojen tueksi ei ollut asianmukaista todentavaa aineistoa tai asiakirjoja;
- d) ilmoitetut kustannukset eivät liittyneet hyväksytyihin hankkeisiin;
- e) yhteisön rahoitusosuuden laskennassa ei otettu huomioon arvioita hankkeesta kertyvistä tuloista;
- f) loppumaksun määrä arvioitiin liian suureksi.

ennen. Loppumaksujen osalta kauden 1994–1999 ohjelmien (lukuun ottamatta tavoitetta 2 vuosina 1994–1996) päättämisessä sovelletaan kaikkia asetuksen (EY) N:o 2064/97 säännöksiä ja erityisesti sen 8 artiklaa, jossa edellytetään riippumattoman elimen laatimaa lausumaa, joka antaa lisätakeet tukeen oikeuttamattomien menojen jättämisestä lopullisen menoilmoituksen ulkopuolelle.

**3.36 ja 3.38** Komissio ei ole tiukan aikataulun vuoksi vielä saanut päätökseen kaikkien tapausten tarkastelua, ja joissakin tapauksissa jäsenvaltioiden vastaus on edelleen saamatta. Toteutettu tarkastelu osoittaa, että suurin osa virheistä liittyy lopullisen tuensaajan menoilmoituksissa ilmoittamiin perusteettomiin tai tukeen oikeuttamattomiin menoihin. Toinen keskeinen aihe on hallintoviranomaisen virheet yhteisön sääntöjen soveltamisessa. Joissakin tapauksissa komissio ei kuitenkaan yhdy tilintarkastustuomioistuimen tulkintaan. Komissio saattaa joka tapauksessa tilintarkastustuomioistuinten mainitsemien tapausten käsittelyn päätökseen ja varmistaa, että tarvittavat rahoitusoikaisuudet tehdään.

Ottaen huomioon, että kyseessä ovat miljardien eurojen suuriset julkiset menot tuhansien yksittäisten, laajan alan kattavien hankkeiden rahoittamiseksi, on väistämätöntä, että mukana on myös menoja, joita tuensaajat eivät ole perustelleet asianmukaisesti, ilmoitettuihin menoihin liittyviä virheitä sekä tapauksia, joissa tukikelpoisuussääntöjä tai muita täytäntöönpanovaatimuksia ei ole noudatettu. Rakennerahastojen täytäntöönpanojärjestelmiin sisältyy se, että joidenkin menoerien suhteen lopulliset tuensaajat eivät aina täytä yksityiskohtaisia teknisiä vaatimuksia ja asetettuja tiukkoja edellytyksiä. Komission tehtävänä on varmistaa, että sellaiset menot, jotka on selkeästi suoritettu sovellettavien sääntöjen vastaisesti, jätetään rakennerahastojen osarahoituksen ulkopuolelle. Tästä syystä ohjelmakaudella 2000–2006 jäsenvaltioiden menojen varmentamismenettelyä on tehostettu ja täsmennetty asetuksessa (EY) N:o 438/2001 siten, että komissiolle toimitettavaan ilmoitukseen ei sisällytetä muita kuin tukikelpoisia menoja. Kyseisessä asetuksessa tiukennetaan myös muita rahoitushallintoon ja -valvontaan liittyviä vaatimuksia, ja veloitteet, jotka koskevat havaittujen sääntöjenvastaisuuksien vuoksi sovellettavia rahoitusoikaisuja, määritellään asetuksessa (EY) N:o 448/2001.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.37 Lisäksi keskushallintojen maksamaa alv:tä, jota pidetään todellisenä kustannuksena mutta jonka tukikelpoisuutta ei ole vahvistettu (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 3.46), koskeva kysymys on edelleen ratkaisematta, vaikka komissio sitoutui vastauksessaan selkiyttämään tilannetta (ks. komission vastaus kohtaan 3.46).

3.38 Myös muut virheet vastaavat luonteeltaan ja esiintymistiheydeltään aiemmin havaittuja virheitä:

- a) komissio ei ole noudattanut säännöksiin perustuvia määräaikoja etenkin hyväksyttävään pyyntöön liittyvän maksun suorittamiselle asetetun kahden kuukauden määräajan osalta;
- b) kansallisten elinten toimittamat tarkastukset ovat riittämättömiä ilmoitettujen menojen tukikelpoisuuden varmistamiseksi;
- c) ilmoitettuja menoja koskeva tosineaineisto puuttuu tai kirjausketjun selvittäminen on mahdotonta;
- d) julkisiin hankintoihin liittyvien sopimusten tekoa koskevia menettelysäännöksiä ei noudateta;
- e) kansallisia ohjelmia koskevat, alueellisella tasolla laadittavat rahoituserittelyt ovat epäluotettavia;
- f) menoihin tehdään kiinteämääräisiä mukautuksia ilman asianmukaista tosineaineistoa.

3.39 Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2000 päätettyihin tukitoimiin kohdistamat perusteelliset tarkastukset osoittivat, että loppumaksun suorittamisen edellytyksenä oleviin ilmoituksiin liittyy huomattavia virheitä:

- a) tavoitteen 1 piiriin kuuluvan erään alakohtaisen, kautta 1989–1993 koskevan EAKR:n toimenpideohjelman (Italia – ”teollisuus ja palvelut”) kohdalla toimitetun alaohjelman tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että ilmoitetuista menoista ainoastaan 39,9 prosenttia oli tukikelpoisia; se, että kyseinen virhemäärä ei vaikuta yhteisön maksuihin, johtuu pelkästään siitä, että menot on ilmoitettu huomattavan paljon (239 prosenttia) liian suurina;

**3.37** Julkishallinnolle aiheutuvan arvonlisäveron tukikelpoisuuden osalta komissio mainitsi vuoden 1999 kertomuksen 3.46 kohtaan antamassaan vastauksessa, että se noudattaa kyseisessä kohdassa mainituista syistä toisenlaista lähestymistapaa, vaikka myöntääkin, että tilintarkastustuomioistuimen rajoittava tulkinta voisi olla mahdollinen. Komissio pysyy lomakkeessa nro 15 esittämässään tulkinnassa, joka on sisällytetty asetuksen (EY) N:o 1685/2000 sääntöön nro 7. Komissio aikoo kuitenkin antaa myöhemmin laadittavassa tukikelpoisuussääntöjä koskevassa tiedotteessa asianomaisille ohjeet siitä, kuinka uutta sääntöä tulee soveltaa.

**3.39**

- a) Tilintarkastustuomioistuimen muiksi kuin tukikelpoisiksi katsomat menot liittyvät eräisiin useita hankkeita koskeviin yksittäisiin havaintoihin.

*Kansallisten viranomaisten toimittamia tietoja tarkastellaan yksityiskohtaisesti. Komissio toteaa kuitenkin, että kyseisellä virheellä ei ole minkäänlaisia rahoitusvaikutuksia yhteisön talousarvioon.*



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

- b) EAKR:n tavoitteen 2 piiriin kuuluvan alueellisen, kautta 1994–1996 koskevan yhtenäisen ohjelma-asiakirjan (Italia — Piemont) tapauksessa tarkastuksen kohteena olleeseen alaohjelmaan liittyvien tukeen oikeuttamattomien menojen osuus oli 31,1 prosenttia ilmoitetuista menoista; yhteisön rahoitusta on näin ollen maksettu liikaa 9,8 miljoonaa euroa eli 33,3 prosenttia kyseiseen alaohjelmaan kohdistuvasta EAKR:n osuudesta;
- c) koheesiorahaston piiriin kuuluvan hankkeen (Kreikka — Halkidan vedenjakelu ja -puhdistus) kohdalla tukeen oikeuttamattomien menojen osuus oli 7,2 prosenttia ilmoitetusta määrästä ja rahoitusosuutta määritettäessä ei otettu riittävässä määrin huomioon hankkeesta kertyviä tuloja; tämän seurauksena ohjelmaan suunnattiin 0,8 miljoonaa euroa liikaa rahoitusta, eli 19,6 prosenttia hanketta koskevasta koheesiorahaston rahoitusosuudesta;
- d) ESR:n kohdalla toimitettiin tehostettu tarkastus, joka kohdistui eräällä alueella (Nordrhein-Westfalen) toteutetun toimenpideohjelman (työllisyyttä koskeva yhteisöaloite 1994–1999 — Saksa) päättämiseen vuonna 1998; tarkastuksen yhteydessä havaittiin kyseistä aluetta koskevien tukeen oikeuttamattomien menojen osuuden olevan 15,7 prosenttia, mikä on 2,7 prosenttia koko kansallista ohjelmaa koskevasta ESR:n rahoitusosuudesta vuonna 1998. Virheen syynä olivat ennakoiden ilmoittaminen todellisten menojen sijasta, menojen ilmoittaminen liian suurina soveltamalla kiinteitä määriä sekä julkisen yhteisrahoituksen osuutta koskevan dokumentoinnin puuttuminen.
- b) Tilintarkastustuomioistuimen havainnot koskevat kolmea erillistä toimenpidettä, jotka kuuluvat tiettyyn yhtenäisen ohjelma-asiakirjan alaohjelmaan. Tilintarkastustuomioistuimen muiksi kuin tukikelpoisiksi katsomiin menoihin liittyvät kaksi keskeistä kysymystä olivat, oliko kansallisella tasolla tehty oikeudellinen ja rahoituksellinen sitoumus tehty ennen eräille ohjelmille asetettua määräaikaa, sekä todisteiden puuttuminen siitä, että ohjelman hyödyt oli rajattu koskemaan tavoite 2 -alueen yrityksiä. Komissio tarvitsee lisätietoja ennen kuin se voi päättää näitä seikkoja koskevat selvityksensä. On kuitenkin vahvistettu, että lopulliseen ilmoitukseen sisältyi muita kuin tukikelpoisia menoja, ja komissio toteuttaa tarvittavat takaisinperintätoimet.
- c) Osarahoitetun tuen osuudessa otettiin huomioon komission pyrkimys taata keskenään erilaista vedenhinnoittelupolitiikkaa soveltavien jäsenvaltioiden tasavertainen kohtelu. Jäsenvaltioiden erilaista vedenhinnoittelupolitiikkaa käsitellään direktiivissä, joka tulee voimaan vuonna 2004. Komissio toteuttaa tukeen oikeuttamattomien menojen osalta kaikki tarvittavat toimet perusteettomasti maksettujen summien takaisinperimiseksi, kun kaikki asiaa koskevat tiedot ovat saatavilla ja selvitykset saatu päätökseen.
- d) Työllisyyden ja sosiaaliasioiden asioiden pääosasto hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat virheiden syyt. Tilintarkastustuomioistuimen kuvaaman tilanteen korjaamiseksi on otettu yhteyttä toimivaltaisiin viranomaisiin.

**Maksattamatta olevat maksusitoumukset**

3.40 Rakenteellisiin toimiin liittyvät maksusitoumukset pysyvät yleensä ainakin osittain avoimina useiden vuosien ajan; tiettyyn toimeen kohdistuvan viimeisen erän osalta maksusitoumukset pysyvät avoimina tukitoimen lopulliseen päättämiseen saakka. Maksusitoumusten pitäminen avoimina on kuitenkin perusteltua vain niiden määrien osalta, jotka voivat johtaa maksun suorittamiseen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kohdistui vanhojen, vuoden 2000 lopussa maksattamatta olleiden maksusitoumuksien asianmukaisuuteen.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.41 Osa maksusitoumuksista liittyi jo päätettyihin toimiin, joiden osalta käyttämättä olevaa määrää ei ollut vapautettu välittömästi. Komission olisi pidettävä huolta siitä, että loppumaksua ei voida suorittaa tai perintämääräystä antaa, jollei samalla vapauteta mahdollisia vapautettavaksi kuuluvia määriä.

3.42 Tapaukset, joissa maksusitoumus vaikuttaa muodollisesti aiheelliselta, liittyvät useimmiten vanhoihin tukitoimiin, joita ei ole voitu päättää menettelyiden erityisen hitauden ja tehottomuuden takia. Joissakin tapauksissa on kuitenkin ilmeistä, että maksusitoumus ei ole enää kokonaisuudessaan aiheellinen; näin on erityisesti silloin, kun esitetty maksupyynnö on käytettävissä olevaa määrää pienempi. Tällaisissa tapauksissa komission olisi vapautettava kyseiset määrät välittömästi.

3.43 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaiken kaikkiaan 10 prosentissa tutkituista tapauksista ainaakaan osan maksusitoumuksesta ei pitäisi johtaa maksun suorittamiseen. Jotta aiheettomien maksusitoumusten esiintyminen tileillä kyettäisiin välttämään, komission olisi pyrittävä mukauttamaan maksusitoumusten määrät aiempaa paremmin todellisiin tarpeisiin.

### Valvontajärjestelmien arviointi

#### Asetuksen (EY) N:o 2064/97 täytäntöönpano

3.44 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuonna 2000 asetuksen (EY) N:o 2064/97<sup>(20)</sup> täytäntöönpanon komissiossa ja jäsenvaltioissa. Asetuksessa säädetään tarkastuksista, joita jäsenvaltioiden on kohdistettava EU:n yhteisrahoitamiin hankkeisiin (3 artikla)<sup>(21)</sup>, ja edellytetään, että ne esittävät kunkin tukimuodon (toimenpideohjelma, yhtenäinen ohjelma-asiakirja, yhteisöaloite) päättyessä riippumattoman lausunnon viimeistään loppumaksun suorittamista koskevan pyynnön ja lopullisen menoilmoituksen toimittamisen yhteydessä (8 artikla).

**3.41—3.43** Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että sitoumusten käyttämättä jäänyt määrä olisi vapautettava, kun toimenpide on päätetty ja loppuerä maksettu, ja nykyisin sovellettavilla menettelyillä tämä pitäisikin pystyä varmistamaan. Päättämättä olevien vanhojen ohjelmien osalta komissio asettaa etusijalle kyseisten ohjelmien päättämiseksi toteutettavat toimet. Komissio olettaa, että vuoden 2001 lopussa vuotta 1994 edeltävän kauden hankkeisiin ja ohjelmiin liittyvät sitoumukset rajoittuvat enää vain muutamiaan kiistanalaiseen tapaukseen ja että myöhempään kausiin liittyvien sitoumusten osalta on saatu aikaan huomattavaa edistystä.

<sup>(20)</sup> EYVL L 290, 23.10.1997, s. 1.

<sup>(21)</sup> 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on todennettava toiminnassa olevien hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkuus sekä toimitettava eri tasoilla tehtyjen menoilmoitusten valikoiva todentaminen riskianalyysin perusteella. Ennen kunkin tukimuodon päättymistä tehtäviin tarkastuksiin on sisällyttävä vähintään viisi prosenttia kaikista tukeen oikeuttavista kustannuksista.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.45 Tarkastukseen perustuvat havainnot julkaistiin erityiskertomuksessa nro 10/2001 (EYVL C 314, 8.11.2001); siihen sisältyivät myös asetusta (EY) N:o 1681/94 <sup>(22)</sup> koskeneeseen tarkastukseen liittyvät havainnot (ks. kohdat 3.130–3.131). Tarkastukset toimitettiin komissiossa sekä Saksassa, Espanjassa, Ranskassa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Portugaliin tehtiin alustava tarkastuskäynti.

3.46 Vuoden 2000 tarkastuslausumaan liittyvän, tilien perustana olevista toimista poimitun otoksen laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevan tarkastuksen yhteydessä tilintarkastustuomioistuin tutki myös asetuksen (EY) N:o 2064/97 noudattamisen otokseen kuuluneiden tukimuotojen osalta. Tilintarkastustuomioistuin sai tarkastuksen avulla ajankohtaisempia tietoja, ja tarkastukseen voitiin ottaa mukaan edellä lueteltujen lisäksi neljä muuta jäsenvaltiota (Kreikka, Irlanti, Ruotsi ja Alankomaat) sekä uusia alueita tarkastukseen alun perin kuuluneissa kuudessa jäsenvaltiossa. Asetuksen täytäntöönpanoa koskeva tarkastus kattoi näin ollen laajemman määrän tukimuotoja, ja se toimitettiin kymmenessä jäsenvaltiossa. Lisätarkastuksen yhteydessä tehdyt havainnot tukevat erityiskertomuksessa nro 10/2001 esitettyjä havainnotia.

## Täytäntöönpanoon liittyvät vaikeudet

3.47 Erityiskertomuksessa havaittiin, että vaikka asetus (EY) N:o 2064/97 on komissiolta tärkeä aloite rakennerahastojen menoihin liittyvän varainhoidon parantamiseksi jäsenvaltioissa ja vaikka suoritettavien tarkastusten ja toimitettavien riippumattomien lausuntojen avulla pitäisi kyetä aiempaa paremmin välttämään EU:n yhteisrahoituksen kohdistuminen tukeen oikeuttamattomiin menoihin, asetusta ei sovellettu asianmukaisesti jäsenvaltioissa (erityiskertomus, kohdat 42–84). Kertomuksessa tuotiin esille, että rakennerahastoja koskevan tarkastuskäsikirjan kahdessa liitteessä annetuista hyödyllisistä ohjeista huolimatta komissio ei antanut oikeaan aikaan riittävästi selkeitä ohjeita ja että se oli arvioinut vuoden 2000 loppuun mennessä vain vähäisessä määrin asetuksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

**3.47** *Tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomia, asetuksen (EY) N:o 2064/97 täytäntöönpanoon liittyviä seikkoja käsitellään tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa, johon komissio on antanut yksityiskohtaiset vastaukset. Tässä yhteydessä mainitaan näin ollen vain vastausten keskeisimmät kohdat. Komissio on asetuksen (EY) N:o 2064/97 voimaantulosta lähtien pyrkinyt parhaansa mukaan antamaan jäsenvaltioille yksityiskohtaisia ohjeita kyseisen asetuksen säännösten täytäntöönpanosta, erityisesti rakennerahastojen tarkastuksia koskevassa käsikirjassa, joka esitettiin ensimmäistä kertaa kesäkuussa 1998, jäsenvaltioiden kanssa pidetyissä kahdenvälisissä koordinoitukokouksissa, joissa asetukseen liittyviä kysymyksiä käsitellään systemaattisesti, samoin kuin EU:n rahoitustarkastajien vuosikokouksissa (1998, 1999 ja 2000) sekä muissa yhteyksissä.*

*Asetuksen soveltamisen arvioinnin osalta komissio haluaa tuoda esiin, että rakennerahastojen yksiköt ovat vuodesta 1999 tehneet tarkastuskäyntejä, jotka koskevat asetuksen eräiden säännösten noudattamista. Vuoden 2001 alussa aloitettiin kaikissa jäsenvaltioissa kauden 1994–1999 ohjelmien päättämistä varten kyseisen asetuksen täytäntöönpanoa koskeva perinpohjainen selvitys. Kansallisille viranomaisille tiedotetaan selvityksen aikana mahdollisista esiin tulleista ongelmista, jotta nämä voivat ryhtyä tarvittaviin korjaaviin toimenpiteisiin.*

<sup>(22)</sup> EYVL L 178, 12.7.1994, s. 43.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.48 Erityiskertomuksessa (kohta 33) todettiin myös, että jäsenvaltioiden suoritettavana olevien tarkastusten, joita on kohdistettava viiden prosentin osuuteen menoista, toteuttamiseen liittyi viivästyksiä; kyseiset tarkastukset on suoritettava loppuun kesäkuuhun 2002 mennessä (päättämiseksi asetettu määräaika). Tarkastuslausumaan liittyvät lisätarkastukset osoittivat, että Italiassa ja Kreikassa ei ollut aloitettu keväeseen 2001 mennessä tarkastuksia joidenkin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteena olleiden toimenpideohjelmien osalta. Tilanne oli vastaava myös erään Saksassa toteutetun toimenpideohjelman kohdalla. On kyseenalaista, ehtivätkö jäsenvaltiot suorittaa laadultaan riittävät tarkastukset jäljellä olevan ajan puitteissa.

3.49 Komissio oli antanut ristiriitaisia selvityksiä säännöksestä, jonka perusteella viiden prosentin tarkastettavaan vähimmäisosuuteen voidaan tehdä suhteellisia vähennyksiä ennen asetuksen voimaantuloa hyväksytyjen tukimuotojen osalta; jäsenvaltioissa oli havaittavissa asetuksen täytäntöönpanoon liittyvää epätietoisuutta (erityiskertomus, kohdat 75–79). Tarkastuslausumaan liittyvän lisätarkastuksen yhteydessä havaittiin, että otoksen koon suhteelliseen vähentämiseen liittyi epätietoisuutta Kreikassa ja että Italiassa, Irlannissa ja Ruotsissa viranomaiset katsoivat vähennyksen merkitsevän, että ennen vuotta 1998 aiheutuneiden menojen tarkastuksia ei edellytetty.

3.50 Erityiskertomuksessa tuotiin esille yleisenä puutteena sellaisten menojen ottaminen mukaan, jotka eivät olleet aiheutuneet vielä tarkastuksen suorittamisajankohtana; näin oli etenkin tapauksissa, joissa hankkeisiin kohdistettiin tarkastus välvaiheessa. Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltioiden viranomaiset katsoivat kaikki hyväksytyt tukikelpoiset menot tarkastetuiksi (kohdat 70–72). Tilintarkastustuomioistuimen toimittamat lisätarkastukset osoittivat, että vastaavanlaisia tapauksia oli myös Ranskassa ja Ruotsissa.

3.51 Erityiskertomuksessa (kohta 69) tuotiin esille tarkastusten perusteella laadittujen kertomusten sisältöön liittyviä puutteita. Useissa tapauksissa tarkastusten sisällöstä ja niiden kohteista annettiin vain vähän tietoja. Määrällisiä tuloksia ilmoitettiin vain harvoissa tapauksissa. Tarkastukset olisi dokumentoitava kattavasti ja suoritetuista toimista olisi raportoitava kirjallisesti (ks. erityiskertomus, kohdat 40–41). Lisätarkastusten perusteella havaittiin, että suoritettujen tarkastusten dokumentointi oli laadultaan heikkoa Irlannissa, Ranskassa, Espanjassa ja Kreikassa tarkastettujen toimenpideohjelmien osalta; suoritetuista tarkastustoimista oli vain vähän aineistoa.

**3.48** Komissio on tilintarkastustuomioistuimen lailla huolehdittava asetuksen (EY) N:o 2064/97 vaatimusten täyttämiseen liittyvistä viivästyksistä jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että asetuksen valvontaa koskevia säännöksiä noudatetaan ennen kuin ohjelmat voidaan päättää, ja tarvittaessa jäsenvaltioiden tulee pyytää tähän tarkoitukseen lisää aikaa. Komissio on oman tarkastustyönsä tuloksena erityisesti kiinnittänyt jäsenvaltioiden huomiota seurauksiin, joita kyseisessä asetuksessa säädettyjen valvontavaatimusten noudattamatta jättämisellä on.

**3.49** Asetuksen mukaan suhteellista vähennystä voidaan soveltaa eri tavoin, eikä siinä tarkenneta, että vähennyksen tulisi olla menoihin tai aikaan suhteutettu. Vaikka komissio onkin antanut ohjeita siitä, kuinka säännöstä on tulkittava, se ei voi asettaa vähennyksen soveltamiselle yhtä yhdenmukaista perustaa. Asetuksessa ei sallita ennen vuotta 1998 aiheutuneiden menojen jättämistä kaikkien tarkastusten ulkopuolelle. Tämä on komission yleinen kanta. Komission vuonna 2001 tekemän tarkastustyön havaintojen perusteella kaikista jäsenvaltioista ainoastaan Irlannissa voidaan vuotta 1998 aiemmat menot jättää tarkastusten ulkopuolelle.

**3.50—3.52** Komissio ei ole vielä tehnyt kaikkiin tilintarkastustuomioistuimen mainitsemiin jäsenvaltioihin tarkastuskäyntiä osana parhaillaan toteutettavaa asetuksen soveltamista koskevaa tarkastustyötä. Päätökseen saatetuissa tarkastuksissa havaittiin kuitenkin joitakin tilintarkastustuomioistuimen mainitsemia puutteita, ja tarvittavat suositukset on tehty.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.52 Erityiskertomuksessa (kohta 66) todettiin, että useat tarkastukset rajoittuivat järjestelmän toimintaan sen sijaan, että hankkeiden yksittäiset menoilmoitukset olisi tarkastettu yksityiskohtaisesti. Lisätarkastukset osoittivat, että Saksassa ja Irlannissa tarkastettujen toimenpideohjelmien yhteydessä jäsenvaltioiden suorittamista tarkastuksista vastaavat tahot suorittivat vain vähän tai eivät lainkaan tarkastuksia lopullisen edunsaajan luona. Alankomaissa kaikki EAKR:n hankkeet tarkastetaan välivaiheessa paikan päällä. Päätösvaiheessa tarkastuksesta vastaava henkilö luottaa hankkeen omien ulkoisten tarkastajien työhön; nämä eivät kuitenkaan välttämättä tarkasta, onko EAKR:n sääntöjä noudatettu.

Asetukseen liittyvät käsitteelliset ongelmat

3.53 Erityiskertomuksessa tuotiin esiin joitakin asetukseen liittyviä käsitteellisiä ongelmia. Tarkastuksiin sovellettavaa menetelmää ei ollut määritetty selkeästi asetuksen antamisajankohtana, vaikka rakennerahastoja koskevan komission tarkastuskäsikirjan liitteissä 2 ja 5 myöhemmin annettiin otoksen poimintaan liittyviä ohjeita. Asetuksessa säädetään, että tarkistettavia menoilmoituksia koskevan otoksen on oltava edustava ja perustuttava riskianalyysiin; tämä on johtanut kyseenalaisiin käytäntöihin jäsenvaltioissa. Yhtenä ratkaisuna voisi olla mainittujen kahden menetelmän yhdistäminen loogiseksi viitekehykseksi, jossa riskianalyysi suoritetaan. Kehyksessä määriteltäisiin, mitä virheiden havaitsemista ja korjausta koskevaan kattavaan tarkastukseen kuuluu, ja sitä täydennettäisiin tarkastamalla muusta perusjoukosta poimittava edustava otos, joka osoittaisi, liittykö tapahtumiin tosiasiallisesti vain vähän riskejä eikä ollenkaan olennaisia virheitä (erityiskertomus, kohdat 19–21).

3.54 Kertomuksessa korostettiin myös jäsenvaltioiden huolta siitä, että niille myönnettävää yhteisön yhteisrahoitusta vähennetään, jos ne toimittavat perusteellisia tarkastuksia ja järjestelmätarkastuksia ja ilmoittavat sääntöjenvastaisuuksien suuresta esiintymistiheydestä. Tällöin jäsenvaltiot eivät välttämättä laadi kielteisiä lausumia. Voidaan kuitenkin todeta, että mikäli 5 prosentin otoksessa on paljon sääntöjenvastaisuuksia, se tarkoittaa, että niitä on merkittävästi myös tarkastamatta jääneessä 95 prosentin osuudessa. Asetuksen 7 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot korjaavat myös tarkastuksissa havaitsematta jääneet tapaukset, jos tarkastuksissa havaitut sääntöjenvastaisuudet ovat järjestelmällisiä. Komission olisi nyt ilmoitettava jäsenvaltioille, miten se aikoo hyödyntää lausumia erityisesti niiden havaittujen sääntöjenvastaisuuksien osalta, jotka eivät ole järjestelmällisiä. Tilintarkastustuomioistuimelle ei ole selvää, mitä oikeusperustaa komissio voisi soveltaa varainhoitoa koskevien oikaisujen tekemiseen (erityiskertomus, kohdat 81–84).

**3.53** *Komissio tarkistaa parhaillaan rakennerahastojen tarkastuskäsikirjaa ja ottaa huomioon oman asetusta (EY) N:o 2064/97 koskevan tarkastustyönsä tulokset samoin kuin tilintarkastustuomioistuimen huomiot ja aikoo keskustella jäsenvaltioiden kanssa yksityiskohtaisesta menettelystä.*

**3.54** *Asetuksen (EY) N:o 2064/97 8 artiklan mukaisesti nimetty elin on velvollinen ilmoittamaan päättämistä koskevassa lausunnossaan mahdollisista sääntöjenvastaisuuksista, joihin ei ole tyydyttävällä tavalla puututtu, sekä näihin liittyvän yhteisön tuen määristä. Komissiolla on näin ollen perusteet tällaisten määrien sulkemiseksi yhteisörahoituksen ulkopuolelle. Mikäli sääntöjenvastaisuus osoittautuu järjestelmään kuuluvaksi, jäsenvaltioiden on laajennettava tarkastukset koskemaan kaikkia toimia, joihin se on saattanut vaikuttaa.*

*Päättämistä koskevan lausuman antavan elimen on kaikkien toteutettujen tarkastusten ja 7 artiklan mukaisten korjaavien toimenpiteiden perusteella ilmaistava kantansa siitä, onko loppusuoritusta koskeva pyyntö perusteltu ja ovatko sen perustana olevat toimet säännönmukaisia. Asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa sekä lausumaa varten laaditussa mallissa nimenomaisesti mainitaan, että jos havaittujen virheiden määrä on suuri, mainitussa artiklassa tarkoitettujen elimen on ilmoitettava, että sen ei ole mahdollista antaa myönteistä yleislausumaa, vaikka virheet olisivat oikaistu tyydyttävällä tavalla.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

*Tällaisessa tapauksessa komission yksiköt keskustelevat kansallisten viranomaisten kanssa toteutettavista toimenpiteistä. Asetuksen 8 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että komissio voi pyytää lisätarkastusten suorittamista ja että se tekee tarvittavat rahoitusoikaisut.*

*Komissio katsoo, että asetuksen (ETY) N:o 4253/88 24 artikla on oikeusperusta ekstrapoloitujen tai kiinteämääräisten rahoitusoikaisujen tekemiselle 15. lokakuuta 1997 annettujen rahoitusoikaisuja koskevien sisäisten ohjeiden mukaisesti.*

3.55 Asetuksessa ei määritellä yksityiskohtaisesti, miten jäsenvaltioiden olisi toimitettava tarkastukset. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan niiden yhteydessä olisi sovellettava kansainvälisesti hyväksytyjä tarkastusstandardeja, joissa edellytetään esimerkiksi, että tarkastukset toimittava osapuoli ei saa osallistua hankkeen toteuttamiseen. Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus osoitti, että jäsenvaltiot eivät aina noudata kyseistä periaatetta (erityiskertomus, kohdat 37–41 ja 61–62).

**3.55** *Komissio on samaa mieltä siitä, että tarkastajan riippumattomuus on varmistettava. Tätä vaatimusta sovellettaessa ja tarkastajan riippumattomuutta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon jäsenvaltion hallintorakenteet, ohjelman kokoon nähden käytettävissä olevat voimavarat sekä asiaan liittyvät riskit. Sitä ei tietystikään voida hyväksyä, että tarkastaja on samalla hankkeen toteuttaja.*

3.56 Kertomuksessa todettiin, että asetuksen asianmukaisen soveltamisen varmistamiseksi jäsenvaltioissa on toteutettava viipymättä toimia, jotta saadaan riittävästi luotettavia tietoja, joiden perusteella tukimuodot voidaan päättää. Kertomuksessa suositettiin, että komissio selvittäisi yksityiskohtaisesti asetuksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ja antaisi lisäohjeita; lisäksi komission olisi pikaisesti ja järjestelmällisesti tiedotettava jäsenvaltioille niiden toimittamien tarkastusten ja antamien selvitysten riittävydestä.

**Ohjelmakautta 2000–2006 koskevien uusien säännösten täytäntöönpano**

3.57 Kautta 2000–2006 koskeville, Euroopan unionin neuvoston 21 päivänä kesäkuuta 1999 hyväksymille rakennerahastoja koskeville asetuksille on tunnusomaista aiempaa suurempi hajauttaminen sekä yhteisön budjettihallinnon kurinalaisuuden lisäämiseen liittyvä tavoite.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.58 Rakennerahastojen toimet on jaettu uuden kauden osalta kahteen eri vaiheeseen: ensimmäiseen vaiheeseen kuuluu yhteisön tukikehysten, yhtenäisten ohjelma-asiakirjojen tai toimenpideohjelmien laatiminen ja niihin liittyvä rahoitussuunnitelma, joka on hyväksyttävä komissiossa; toiseen vaiheeseen kuuluu ohjelmasuunnittelun täydentäminen, joka liittyy lähinnä hankkeiden valintamenettelyyn. Täydennys toimitetaan myöhemmin komissiolle tiedoksi. Jäsenvaltiot voivat odottaa saavansa seitsemän prosentin suuruisen ennakon tai hajautetun osuuden rakennerahastojen kokonaisrahoitusosuudesta — rakennerahastoja koskevan asetuksen 28 artiklan 1 kohdan mukaisesti — viiden kuukauden kuluessa rakennerahastoihin liittyvän ohjelmaehdotuksen esittämisestä komissiolle. Ohjelmien viivästyneen hyväksymisen takia vain harvat jäsenvaltiot ovat käytännössä saaneet kyseisen maksun asetetussa määräajassa (ks. kohta 3.17).

3.59 Neuvoston 21 päivänä kesäkuuta 1999 antaman asetuksen (EY) N:o 1260/1999 31 artiklan 2 kohdassa säädetään vähintään kaksi vuotta kestäviä tukitoimia koskevien yhteisön maksujen osalta, että komissio vapauttaa viran puolesta sen osan maksusitoumuksesta, josta ei ole suoritettu ennakkomaksua tai jonka osalta komissiolle ei ole esitetty hyväksyttävää maksupyyntöä maksusitoumuksen tekovuotta seuraavan toisen vuoden loppuun mennessä; rahastojen rahoitustukea kyseiselle tukitoimelle pienennetään vastaavalla määrällä.

3.60 Automaattista vapauttamista koskevan säännön soveltaminen ei ole selkeää maksusitoumusta koskevan päivämäärän määrittämisen kannalta etenkin tapauksissa, joissa rakennerahastoista maksettavaa rahoitusosuutta koskeva — edellä mainitun asetuksen 28 artiklan mukainen — päätös tehdään vuoden lopussa ja siihen liittyvä talousarviositoumus tehdään vasta seuraavan vuoden alussa. Talousarviositoumuksen ajankohdan määrittäminen — rakennerahastoja koskevan asetuksen 31 artiklan tarkoituksessa — saattaa aiheuttaa epätasapuolista käsittelyä komissiosta aiheutuvan varainhoitovuoden vaihtumisen takia. Itse asiassa ohjelmat, joiden hyväksyminen ja ensimmäistä erää koskeva talousarviositoumus ovat tapahtuneet saman varainhoitovuoden aikana, ovat epäsuotuisassa asemassa sellaisiin ohjelmiin nähden, joiden kohdalla komissio tekee talousarviositoumuksen ohjelmien hyväksymistä seuraavana vuonna (ks. kohdat 3.18 ja 3.28).

3.61 Koska asianomaiset eivät aina tiedä, miten kahden vuoden vähimmäisaikaa koskevaa sääntöä sovelletaan, olisi aiheellista, että komissio pyrkisi — hallinnon yksinkertaistamisen ja oikeusturvan nimissä — ilmoittamaan jäsenvaltioille ja muille kyseessä oleville tahoille virallisesti komission sitoumuksen osalta soveltaman

**3.58** Komissio mainitsee 3.17 kohtaan antamassaan vastauksessa pääasialliset syyt viiden kuukauden määräajan ylitymiselle. Näitä ovat erityisesti päällekkäisyys edeltävän kauden ohjelmien lopputarkistusten kanssa, jäsenvaltioiden kanssa käytävien neuvottelujen pidentyminen sekä asianmukaisten hallintorakenteiden perustamista koskeva vaatimus.

**3.60—3.61** Mainittu vaikutus on seurausta neuvoston asetuksen 31 artiklan 2 kohdan säännöksistä, mutta kuten komissio 3.18 kohtaan antamassaan vastauksessa mainitsi, se katsoo, että käytännössä ongelma on pieni. Komissio antoi aluekehityksen ja alueellisen uudelleenjärjestelyn komitean 21. helmikuussa 2001 pidetyssä kokouksessa jäsenvaltioille tietoa vuonna 2000 tehdyistä EAKR:a koskevista sitoumuksista.

päivämäärän sekä päivämäärän, jolloin suoritetaan automaattista vapauttamista koskeva tarkistus.

### Tukitoimien päättämismenettelyt

3.62 Rakennerahastoja koskevat asetukset sisältävät vain vähän erityisiä sääntöjä tukitoimien päättämisestä. Ainoan yhteensovittamista koskevaan asetukseen sisältyvän erityisen säännöksen mukaan maksupyyntö ja täytäntöönpanokertomukset on esitettävä toiminnan tosiasiallista päättymistä seuraavien kuuden kuukauden kuluessa. Asetukseen (EY) N:o 2064/97 sisältyy lisäksi velvoite, jonka mukaan kauden 1994–1999 tukitoimien osalta on esitettävä asianmukaisuutta koskeva lausunto; samaa velvoitetta ei sovelleta kauteen 1989–1993, ja kauteen 1994–1996 liittyvät tavoitteen 2 toimet on vapautettu kyseisestä velvoitteesta. Ohjelmakautta 2000–2006 koskevan asetuksen (EY) N:o 1260/1999 mukaan komissio vapauttaa viimeistään 30. syyskuuta 2001 määrät, jotka liittyvät ennen vuotta 1994 päätösten kohteina olleisiin tukitoimiin ja joita koskevaa lopullista maksupyyntöä ei ole esitetty ennen 31. maaliskuuta 2001; vastaavasti komissio vapauttaa viimeistään 30. syyskuuta 2003 kauteen 1994–1999 liittyvät määrät, joiden osalta ei ole esitetty lopullista maksupyyntöä 31. maaliskuuta 2003 mennessä — poikkeuksen muodostavat ainoastaan oikeudellisista syistä keskeytetyt toimet tai ohjelmat.

3.63 Koska asetuksiin ei sisälly päättämistä koskevia velvoittavia säännöksiä, eri rahastoja hallinnoivat komission yksiköt ovat joutuneet kehittämään omat päättämismenettelynsä. Ne ovat osittain samantyyppisiä; esimerkiksi voidaan mainita mahdollisuus korvata keskenään saman alaohjelman toteuttamiseen liittyviä toimenpiteitä. Erien maksuun sovellettavat käytännöt sitä vastoin vaihtelevat; ainoastaan ESR päättää vuotuiset erät, kun toisissa rahastoissa maksetaan peräkkäisistä maksusitoumuksista jäljellä olevat määrät, kun ilmoitettujen menojen kokonaismäärä saavuttaa vaaditun rajan.

3.64 Komissio teki lisäksi syyskuussa 1999 rakennerahastoihin liittyvien tukitoimien rahoituksen loppuun saattamista koskevan päätöksen (*Lignes d'orientation pour la clôture financière des interventions opérationnelles (1994–1999) des Fonds structurels*)<sup>(23)</sup>, johon on koottu voimassa oleviin asetuksiin perustuvat velvoitteet ja jossa määritetään taloudelliseen toteuttamiseen sovellettava jousto. Päätökseen sisältyvät uudistukset

**3.63** Mahdolliset käytänteiden erot rahastojen kesken kaudella 1994–1999 olivat pieniä, sillä päättämisessä sovelletaan aina samoja rahoitusta koskevia täytäntöönpanosääntöksiä. Ohjelmakaudeksi 2000–2006 on laadittu sisäisiä rahoitussääntöjä, joita sovelletaan kaikkiin rahastoihin.

<sup>(23)</sup> SEC(1999) 1316 lopullinen, 9.9.1999.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

koskevat toimien päättämistä loppumaksun suorittamispyynnön ja/tai lopullisen täytäntöönpanokertomuksen puuttuessa, yhteisön rahoituksen rajoittamista lopullisille edunsaajille tosiasiallisesti myönnettyihin määriin sekä tarkennuksia, jotka liittyvät mahdollisuuksiin päättää toimi osittain, jos rahoitus on keskeytetty tai on tehty rahoitusta koskeva korjaus.

3.65 Mainittujen suuntaviivojen avulla pitäisi voida jossain määrin estää vaikutukset, jotka aiheutuvat siitä, että lopullisten asiakirjojen esittämättä jättäminen ei aiheuta oikeuden menetystä. Lopullisten asiakirjojen puuttuessa suoritettavan päättämisen osalta komissio aikoo ottaa käyttöön menettelyn, joka perustuisi huomautuksen esittämiseen, kun maksujen suorittamiselle asetetusta määräajasta on kulunut kuusi kuukautta; tällöin komissio voisi päättää toimen viimeisimpien käytettävissä olevien tietojen perusteella. Nykyinen viran puolesta suoritettaville vapautuksille asetettu määräaika saattaa kuitenkin heikentää tämän menettelyn vaikutuksia.

3.66 Mainittuihin säännöksiin ja suuntaviivoihin ei kuitenkaan sisälly tarkoin määritettyä ja tarkasti sovellettavaa päättämismenettelyä, jonka avulla kyettäisiin varmistamaan yhteisön talousarviosta maksettavan rahoituksen perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus kaikkien päättyneiden ohjelmakausien osalta. Tilintarkastustuomioistuimen toimittamat perusteelliset tarkastukset osoittivat, että vuonna 2000 päätettyihin tukitoimiin liittyvien virheiden määrä on suuri (ks. kohta 3.39); havainnot ovat olleet vastaavia myös aiempina vuosina (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohdat 3.49–3.51, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohdat 3.29–3.30).

3.67 Rahoituksen rajoittaminen edunsaajille todellisuudessa maksettuihin määriin on velvoite, joka perustuu suoraan nykyisten säännösten periaatteisiin. Asiasta on syytä huomauttaa, koska komissiolla on käytäntönä soveltaa tukikelpoisiin menoihin alkuperäistä tukiosuutta, vaikka toteutusaste olisi ollut alhaisempi, kuten tilintarkastustuomioistuin toi esiin varainhoitovuotta 1998 koskevassa vuosikertomuksessaan <sup>(24)</sup>. On syytä korostaa, että komission olisi sovellettava mainittua sääntöä myös päättämättä oleviin kauden 1989–1993 tukitoimiin ja tutkittava lisäksi uudelleen jo päätetyt toimet, joiden yhteydessä maksettu määrä saattaa olla liian suuri (ks. myös tämän kertomuksen kohta 3.114).

**3.65** Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen mainitsemalla menettelyllä voidaan tietyissä tapauksissa nopeuttaa ohjelmien päättämistä.

**3.66** Ohjeiden tarkoituksena on vakiinnuttaa tiettyjen päättämiseen liittyvien seikkojen käsittely, jos menettelyissä on ollut eroja. Niissä ei määrätä tarkastuksista, joita vastuuyksiköiden olisi tehtävä sen varmistamiseksi, että kaikkia tarkastushavainnoja on käsitelty asianmukaisesti tai että loppukertomukset ovat täydellisiä ja tyydyttäviä. Nämä menettelyt ovat osa kunkin pääosaston laatimia sisäisiä rahoitusjärjestelyjä. Lisäksi osarahoitettujen toimien laillisuuden ja säännönmukaisuuden takeena on asetuksen (EY) N:o 2064/97 8 artiklan mukaisesti toimitettava lausuma, jota komissio valvoo. Päättämislausemaa koskevalla vaatimuksella pitäisi pysyä takaamaan, että tilintarkastustuomioistuimen päätettyjä ohjelmia koskevissa tarkastuksissaan havaitsemia tukeen oikeuttamattomia menoja ei sisällytetä komissiolle toimitettaviin lopullisiin ilmoituksiin.

**3.67** Komission vuonna 1999 laatimat, kauden 1994–1999 ohjelmien loppuunsaattamista koskevat suuntaviivat, joita sovelletaan nykyisin näiden ohjelmien loppumaksuihin, ovat tilintarkastustuomioistuimen vaatiman lähestymistavan mukaisia.

<sup>(24)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohta 3.30.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.68 Menettelyä, jonka yhteydessä oikeudellisista syistä keskeytetyt toimet päätettäisiin osittain, ei ole sovellettu johdonmukaisesti, kuten EMOTR:n ohjausosastoon liittyvät eri tapaukset osoittavat.

3.69 Lisäksi komissio päätti ne tavoitteeseen 2 kuuluvat kauden 1994–1996 toimet, joiden osalta jäsenvaltiot eivät olleet tarkastaneet asetuksessa (EY) N:o 2064/97 vaadittua vähimmäismäärää. Vaikka asetuksessa ei edellytetä asianmukaisuutta koskevan lausunnon antamista, siinä edellytetään vähimmäistarkastusten (5 prosenttia tukikelpoisista menoista; osuutta voidaan vähentää ennen asetuksen voimaantuloa hyväksytyjen tukitoimien kohdalla) suorittamista koko kauden 1994–1999 osalta.

3.70 Komission yksiköt tutkivat loppumaksun suorittamista koskevat pyynnöt vakiintuneiden menettelyidensä mukaisesti; menettelyihin kuuluu useimmiten yksiköiden välisiä neuvotteluja, joihin kukin yksikkö osallistuu omien vastuualueidensa mukaan ilman, että pääasiallista vastuuta olisi selkeästi määritetty. Neuvotteluiden avulla pyritään lähinnä tarkistamaan, onko kyseessä oleviin tukitoimiin kohdistettu aiemmin tarkastuksia, joiden perusteella olisi esitetty huomautuksia. Esitetyjä huomautuksia on pyritty kokoamaan lukuisiin eri tietokantoihin — tilintarkastustuomioistuimen tietokanta mukaan lukien — ilman varsinaista koordinaointia. Mikäli aiemmin ei ole ilmennyt ongelmia, päättämisen yhteydessä ei toimiteta perusteellisempia, satunnaisotantaan tai riskianalyysiin perustuvia tarkastuksia paikan päällä. Komission päättämisen yhteydessä toimittamien tarkastusten tavoitteena ei oikeastaan ole tähän mennessä ollut esitettyjen menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden tehokas tarkistaminen (ks. myös kohta 3.72).

## KOMISSION VASTAUS

**3.68** Sellaisten toimien päättäminen, joihin sisältyy oikeudellisista syistä keskeytettyjä hankkeita, on monitahoinen ongelma, ja siitä aiheutuu kohtuutonta työtä komission rahoitushallinnosta vastaaville yksiköille. Käsite ”oikeudellisista syistä keskeytetty” kattaa laajan kirjon erilaisia tilanteita jäsenvaltiosta, hankkeen luonteesta sekä käynnissä olevien oikeudellisten menettelyjen luonteesta ja edistymisestä riippuen. Ohjelmakauden 1994–1999 interventioiden loppuunsaattamista koskevien komission suuntaviivojen (asiakirja SEC(1999) 1316) 10 kohdassa mainitaan ainoastaan yleiset perusteet, ja yksiköiden on edelleen käsiteltävä kutakin yksittäistä tapausta yhteistyössä toimenpiteen täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten kanssa.

Komissio laatii asiasta parhaillaan yksityiskohtaisempia ohjeita yhdenmukaisen lähestymistavan varmistamiseksi.

**3.69** Komissio ei ole ennen 1. tammikuuta päättyvien 1997 ohjelmien osalta johdonmukaisesti vaatinut tietoja kansallisten viranomaisten asetuksen (ETY) N:o 4253/88 23 artiklan tai (EY) N:o 2064/97 mukaisesti toteuttamista, ohjelmien päättämisen edellyttämistä tarkastuksista.

**3.70** Komissiossa aloitetun rahoitusuudistuksen osana on otettu käyttöön uusia rahoitusjärjestelyjä, joilla voidaan määrittellä maksutapahtumien suorittamiseen, rakennerahastojen loppumaksut mukaan luettuina, liittyvät vastuualueet.

Ennen ohjelmien päättämistä suoritetaan tarkastus, joka liittyy komission ja mahdollisuuksien mukaan myös tilintarkastustuomioistuimen tarkastajien tekemien tarkastushavaintojen jatkotoimiin. Tämän vaiheen helpottamiseksi laaditaan parhaillaan uutta tietokantaa, jonka pitäisi olla käyttökunnossa vuoden 2002 alkupuolella.

Komission ei ole mahdollista suorittaa paikalla tehtäviä tarkastuksia suurelle määrälle toimenpiteitä niiden päättämisen yhteydessä. Tähän tarvittaisiin nykyistä huomattavasti suuremmat voimavarat. Lisäksi asetuksen (EY) N:o 2064/97 8 artiklan tavoitteena (joka on sisällytetty asetuksen (EY) N:o 438/2001 15 artiklaan uudeksi ohjelmakaudeksi) on nimenomaan määrittellä jäsenvaltion vastuu ilmoituksensa todentamisesta riippumattoman elimen työn avulla.

Ennen kauden 1994–1999 ohjelmien päättämistä vuonna 2002 osa niistä valitaan perusteellisen tarkastuksen kohteeksi. Valintaa koskevasta menetelmästä keskustellaan parhaillaan.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.71 Tarkastushavaintojen esittämisen jälkeen komission yksiköiden välillä ja jäsenvaltion kanssa käytäviin neuvotteluihin liittyvät menettelyt ovat liian pitkiä. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tilanteen tiettyjen tukitoimien osalta, joita koskevia huomautuksia se oli aiemmin esittänyt kertomuksissaan. Kahteen vuosina 1995 ja 1996 tarkastettuun EAKR:n tukitoimeen, joiden osalta oli maksattamatta 7,4 ja 2,6 miljoonaa euroa, liittyvät loppumaksun suorittamista koskevat pyynnöt esitettiin vuonna 1997. Komissio aloitti ainoastaan joitakin satunnaisia toimia, ja asiakirja-aineistoja ei ollut päätetty vielä vuoden 2000 lopussa. Kahden vuonna 1994 tarkastetun toimen, joiden kohdalla maksattamatta oleva määrä on 3,1 miljoonaa euroa, osalta vuosina 1995 ja 1997 esitettyjä loppumaksun suorittamista koskevia pyyntöjä ei ollut selvitetty vielä vuoden 2000 lopussa — huolimatta laajasta kirjeenvaihdosta, OLAFin vuonna 1996 suorittamasta tutkimuksesta ja vuonna 1998 aloitetusta rahoitukselliseen korjaukseen liittyvästä menettelystä.

**Komission toimittamat tarkastukset**

3.72 Tilintarkastustuomioistuin on korostanut useaan otteeseen — esimerkiksi varainhoitovuotta 1999 koskevassa vuosikertomuksessaan (kohta 3.75) — että komission paikalla toimittamat tarkastukset olivat riittämättömiä. Varainhoitovuoteen 2000, jonka kuluessa komissio aloitti sisäiset uudistusmenettelynsä, liittyi tarkastuksista vastaavan pääosaston yksiköiden siirtäminen rakenteellisten toimien hallinnoinnista vastaaviin toiminnallisiin pääosastoihin. Uusien yksiköiden muodostaminen ja uutta ohjelmakautta koskevien säännösten täytäntöönpano vähensivät yleisesti ottaen komission tarkastuskapasiteettia. EAKR:n ja koheesiorahaston tarkastuksesta vastanneet kaksi yksikköä toimittivat vuonna 2000 vähemmän tarkastuksia kuin edeltävinä vuosina. Mainitut yksiköt ilmoittivat asettavansa vuonna 2001 etusijalle hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastuksen ja toimittavansa vain vähän toimenpideohjelmien, yhtenäisten ohjelma-asiakirjojen ja hankkeiden tarkastuksia.

## KOMISSION VASTAUS

3.71 Komissio myöntää, että sellaisten ohjelmien, joiden osalta on havaittu ongelmia, päättämismenettelyt ovat edistyneet liian hitaasti. Tällaisten ohjelmien päättämiseksi annetaan etusija, ja komissio olettaa, että vuoden 2001 lopussa vuotta 1994 edeltävän kauden hankkeisiin ja ohjelmiin liittyvät sitoumukset rajoittuvat enää vain muutama kiistanalaiseen tapaukseen ja että myöhempään kausiin liittyvien sitoumusten osalta on saatu aikaan huomattavaa edistystä.

3.72 Suunniteltu tarkastustyö keskeytyi jonkin verran komission hallintouudistuksen vuoksi. Uudistuksen osana varainhoidon valvonnan pääosaston valvontayksikkö siirrettiin rakennerahastojen toiminnallisiin pääosastoihin. Varainhoidon valvonnan pääosaston tarkastusyksikkö B.3 teki tästä huolimatta 16 tarkastuskäyntiä vuonna 2000 (vrt. 19 vuonna 1999). Koheesiorahaston osalta kyseisen pääosaston tarkastusyksikkö B.4 teki yhden tarkastuskäynnin vuonna 2000, kun niitä vuonna 1999 tehtiin kolme. Lisäksi aluepolitiikan pääosaston tarkastusyksikkö teki vuonna 2000 36 EAKR:a ja koheesiorahastoa koskevaa tarkastuskäyntiä (vrt. 42 vuonna 1999).

Aluepolitiikan pääosaston tarkastusyksiköt ovat asettaneet vuoden 2001 työohjelman tavoitteiksi asetuksen (EY) N:o 2064/97 järjestelmätarkastuksen, kaudeksi 2000–2006 täytäntöön pantavien hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastuksen sekä asetuksen (EY) N:o 1164/94 muuttamisesta annettujen neuvoston asetusten (EY) N:o 1264/1999 ja (EY) N:o 1265/1999 vaatimusten noudattamiseksi käyttöön otettavien koheesiorahaston hallinto- ja valvontajärjestelmien järjestelmätarkastuksen.

Koheesiorahaston hankkeista osa tarkastetaan vuonna 2001 mainitun järjestelmätarkastuksen yhteydessä. Tavoitteena on myös saattaa päätökseen 10 artiklan mukaisia hankkeita koskeva selvitys, johon sisältyy noin 100 yksittäisen sopimuksen paikalla tehtäviä tarkastuksia, joihin osallistuu ulkopuolisia tarkastajia. Lopuksi mainittakoon, että myös muita ohjelmien ad hoc -tarkastuksia on toteutettu.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.73 EAKR:sta ja koheesiorahastosta vastaavat tarkastusyksiköt ovat kuitenkin käynnistäneet tiettyjä toimenpiteitä, joiden avulla ne pyrkivät parantamaan jäsenvaltioissa toimitettavien tarkastustensa valmistelua, sisältöä, laatua ja seurantaa. Mainittujen toimenpiteiden täytäntöönpanon avulla ei saavutettu konkreettisia tuloksia vuonna 2000.

*Päätelmät ja suositukset***Päätelmät**

3.74 Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut, että päättyneisiin ohjelmakausiin liittyvien menoilmoitusten virhemäärät olisivat laskeneet. Kuten aiemminkin, päätettyihin tukitoimiin liittyvien virheiden huomattava määrä osoittaa, että virheiden havaitsemisen ja korjaamisen todennäköisyys on pieni. Vuonna 1997 lujitetut varainhoidon valvontaan liittyvät järjestelmät (tukikelpoisia menoja koskevat lomakkeet, asetus (EY) N:o 2064/97), tarkennetut päättämismenettelyt ja kansallisten viranomaisten kanssa tehdyt tarkastuksia koskevat pöytäkirjat eivät ole vielä osoittautuneet vaikuttaviksi.

3.75 Tukitoimien suorittamisen aikana ja niitä päätettäessä toimitettavien komission tarkastusten määrä väheni vuonna 2000. Tarkastusten perusteella esitettävien — erityisesti tilintarkastustuomioistuimen — huomautusten seurantaan liittyy puutteita, jotka estävät havaittujen ongelmien nopean ratkaisemisen. Lisäksi komissio ei voi rajoittaa toimiaan yksittäisten esille tuotujen tapauksien korjaamiseen tarkistamatta vastaavallaisia muita tapauksia.

3.76 Varainhoitovuoden 2000 talousarvioon liittyvät toimet eivät anna kaikilta osin varmuutta laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Kirjanpitoon vietyjen maksusitoumusten osalta ei ole huomautettavaa, mutta merkittävä osa niistä kuuluu itse asiassa edeltävälle varainhoitovuodelle kirjattaviin maksusitoumuksiin. Toisaalta huomattava määrä oikeudellisesti sitovia päätöksiä tehtiin ilman talousarviositoumuksia. Varainhoitovuoden maksuihin, jotka liittyvät uuden kauden tukitoimien osalta maksettuihin ennakoihin, ei sisälly poikkeamia. Aiempia ohjelmia koskeviin välivaiheen maksuihin ja päättämiseen liittyviin maksuihin liittyvien sisältövirheiden ja muodollisten virheiden määrä on verrannollinen edeltävien varainhoitovuosien virhemääriin.

3.74 Asetuksen (EY) N:o 2064/97 8 artiklassa edellytettyjen päättämistä koskevien lausumien sekä interventioiden loppuunsaattamista koskevien suuntaviivojen vaikutusta ei voi arvioida ennen kuin edustava määrä kauden 1994–1999 ohjelmista on saatu päätökseen. Komissio uskoo, että näiden säännösten asianmukaisella soveltamisella voidaan merkittävästi pienentää riskiä siitä, että rakennerahastoista osarahoitetaan muita kuin tukikelpoisia menoja.

3.75 Tarkastusten määrä väheni tilapäisesti vuonna 2000 hallinnonuudistusprosessin vuoksi. Keskittämällä tarkastuskapasiteettia toiminnallisiin pääosastoihin pitäisi kuitenkin pystyä lisäämään tarkastusten määrää ja parantamaan niiden laatua. Edelleen käyttöön otetuilla uusilla järjestelmillä kaikkien, myös tilintarkastustuomioistuimen tekemien tarkastushavaintojen jälkitarkastusta pitäisi pystyä tehostamaan. Tämän ansiosta komissio voi myös aiempaa järjestelmällisemmin ottaa riskianalyysissään huomioon aikaisemmat tarkastushavainnot, erityisesti sellaiset, jotka liittyvät mahdollisiin järjestelmään kuuluviin virheisiin.

3.76 Pitää paikkansa, että joissakin tapauksissa vuonna 2000 hyväksytyjen ohjelmien määrärahasitoumukset tehtiin vuonna 2001. Tämä oli seurausta ohjelmien hyväksymisessä sovellettujen käytänteiden eroista (ks. vastaus kohtaan 9.15). Komissio ei ole saanut vielä päätökseen kaikkien tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden perusteellista tarkastelua, ja joissakin tapauksissa jäsenvaltion vastaus on edelleen saamatta. Totuttu tarkastelu osoittaa, että suurin osa virheistä liittyy lopullisen tuensaajan menoilmoituksissa ilmoittamiin perusteettomiin tai muihin kuin tukikelpoisiin menoihin. Toinen keskeinen aihe on hallintoviranomaisen virheet yhteisön sääntöjen soveltamisessa. Joissakin tapauksissa komissio ei kuitenkaan yhdy tilintarkastustuomioistuimen tulkintaan. Komissio saattaa joka tapauksessa tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien tapauksien käsittelyn päätökseen ja varmistaa, että tarvittavat rahoitusoikaisut tehdään.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

**Suosituks**

3.77 Komission olisi lisättävä viime vuosina käyttöön otettujen valvontajärjestelmien vaikuttavuutta. Sen olisi valvottava erityisesti, että kansallisten elinten täytäntöönpanemat hallinnointimenettelyt ja asetuksen (EY) N:o 2064/97 perusteella sovellettavat valvontamenettelyt vaikuttavat tosiasiallisesti yhteisön varoin rahoitettujen toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseen. Tätä silmällä pitäen komission olisi perustettava tukitoimien päättämiseen sovellettavia yhdenmukaistettuja ja aiempaa vaikuttavampia menettelyjä, joiden yhteydessä komissio toimittaisi riittävän määrän tarkastuksia.

**3.77** Komissio toistaa näkemyksensä, jonka se esitti vuoden 1999 kertomuksen 3.76 kohtaan antamassaan vastauksessa ja jonka mukaan etusijalle on asetettava rahoitushallinnon ja valvontajärjestelmien parantaminen jäsenvaltioissa. Asetuksissa (EY) N:o 438/2001 ja (EY) N:o 448/2001 on yksityiskohtaisia säännöksiä sen varmistamiseksi, että tämä tavoite voidaan saavuttaa. Hallintojärjestelmien soveltuvuutta arvioidaan EAKR:n parhaimmallaan toteuttaman, asetuksen (EY) N:o 438/2001 vaatimusten toteuttamista sekä asetuksen (EY) N:o 2064/97 soveltamista koskevan järjestelmätarkastuksen tulosten perusteella ja tarvittaessa toteutetaan asianmukaisia toimenpiteitä.

Kaikissa rakennerahastoissa vuosina 2001 ja 2001 toteutettavasta, kauden 1994–1999 ohjelmien päättämiseen liittyvästä tarkastusohjelmasta saadaan loppumaksuihin liittyviä lisätakeita.

**AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA**

*Pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yritykset) tukevat toimet*

**Johdanto**

3.78 Tilintarkastustuomioistuin perehtyi toimenpiteisiin, joihin komissio on ryhtynyt aiemmin esitettyjen huomautusten <sup>(25)</sup> perusteella; huomautukset koskevat niiden tukitoimien täytäntöönpanoa, jotka liittyvät rakennerahastoista yrityksille, erityisesti pk-yrityksille, maksettavaan tukeen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita erityisesti arvioinnin, säännösten, toimien määrittämisen, kilpailusääntöjen noudattamisen tarkistamisen sekä koordinoinnin osalta; puutteita havaittiin niin ikään tukitoimien täytäntöönpanossa uusien rahoitusjärjestelyiden ja yrityksille suunnattavien palveluiden kohdalla. Neuvosto suositti varainhoitovuotta 1994 koskevan vastuuvapauden myöntämisen yhteydessä, että pk-yritykset saisivat olemassa olevat rahoitusvälineet käyttöönsä aiempaa helpommin, että pk-yrityksiä tukevia toimia suunnattaisiin uudelleen yritysten tarpeiden mukaisesti ja että yhteisön toimien ja

<sup>(25)</sup> Erityisesti vuosikertomukset varainhoitovuosilta 1994 (kohdat 5.66–5.104), 1996 (kohdat 6.43–6.104) ja 1998 (kohdat 3.54–3.59).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

tulosten arviointia tällä alalla parannettaisiin <sup>(26)</sup>. Vuonna 1998, varainhoitovuotta 1996 koskevan vastuuvapauden myöntämisen yhteydessä neuvosto suositti tukimenettelyjen rationalisointia ja yksinkertaistamista, pk-yrityksiä koskevien tukien saatavuuden helpottamista sekä sitä, että komissio varmistaisi pk-yrityksille tarjottavien palveluiden vastaavan todellisia tarpeita <sup>(27)</sup>. Parlamentti puolestaan reagoi voimakkaasti tilintarkastustuomioistuimen havaintoon, jonka mukaan yhteisön talousarviosta oli myönnetty varoja tiettyjen, mahdollisesti hallinnoinnin kannalta mahdollistomien, pienten ja keskisuurten yritysten toiminnan edistämiseen liittyvien toimenpiteiden rahoittamiseen <sup>(28)</sup>.

### Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia puutteita koskevat vahvistukset

3.79 Komissio käynnisti vuonna 1997 — vastatakseen tilintarkastustuomioistuimen esittämiin huomautuksiin — makrotaloudellisen arvioinnin rakennerahastojen vaikutuksista pk-yrityksiin, ja sen jälkeen alakohtaisia arviointoja Euroopan yritys- ja innovaatiokeskuksista ja uusista rahoitusjärjestelyistä <sup>(29)</sup>. Arviointien perusteella saatiin vahvistus keskeisille pk-yrityksiä koskevaan

**3.79** *Vaikka tästä alakohtaisesta arvioinnista ilmeneekin monia parannusta kaipaavia seikkoja rakennerahastojen pr-yrityksille suunnatuissa tukitoimissa, siitä ilmenee myös, että tutkimuksen perusteella rakennerahastojen tukitoimilla on yleisesti ottaen ollut suuri vaikutus pr-sektoriin, ja ne ovat siten vaikuttaneet merkittävästi aluepolitiikan laajempien tavoitteiden toteuttamiseen.*

<sup>(26)</sup> Neuvoston suositus, annettu 11. maaliskuuta 1996, Euroopan yhteisöjen varainhoitovuoden 1994 yleisen talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle.

<sup>(27)</sup> Neuvoston suositus, annettu 9. maaliskuuta 1998, Euroopan yhteisöjen varainhoitovuoden 1996 yleisen talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle.

<sup>(28)</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamista varainhoitovuonna 1996 koskevan vastuuvapauden myöntämisen lykkäämisestä ja lykkäämispäätökseen johtaneista syistä, annettu 31. maaliskuuta 1998 (EYVL C 138, 4.5.1998, s. 43).

<sup>(29)</sup> *Thematic Evaluation of Structural Funds Impacts on SME*, European Commission, Ernst and Young, heinäkuu 1999. *Evaluation of Community measures in support of European Community business and innovation centres (EC-BICS)* — Madrid — Karlsruhe, helmikuu 1999, Dr-Ing Jürgen Wüst. *Evaluation of Financial Engineering Measures in Structural Policies*, Euroopan komissio, Ernst and Young, huhtikuu 1998.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

tukeen liittyville tilintarkastustuomioistuimen huomautuksille etenkin seuraavilta osin: tiedottamista ja julkaisemista koskevien sääntöjen noudattamista jättäminen<sup>(30)</sup>, toimien vähäinen näkyvyys, tukitoimien koordinointiin vaikuttavat puutteet<sup>(31)</sup>, tukitoimien vaikutusten arviointiin liittyvät puutteet, ennakovalvontaa koskevat puutteet ja indikaattoreiden riittämättömyys varsinkin uusien rahoitusjärjestelyiden<sup>(32)</sup> yhteydessä. Arvioinnit vahvistivat myös, että pk-yrityksille sekä Euroopan yritys- ja innovaatiokeskuksille suunnattaviin palveluihin liittyviä järjestelmiä on parannettava, joudutettava keskitettyihin palvelupisteisiin perustuvien järjestelmien kehittämistä ja yksinkertaistettava nykyisiä toimia, jotta pk-yritykset voisivat saada yhteisön rahoitusta aiempaa helpommin.

**Havaittujen puutteiden huomioiminen lainsäädännössä**

3.80 Tilintarkastustuomioistuimen suositukset ovat vaikuttaneet komission uuden kauden osalta tekemiin lainsäädäntöehdotuksiin sekä kauden 2000–2006 ohjelmien suuntaaviivoihin<sup>(33)</sup>. Tukitoimien määrää on

*Menettelytapojen yksinkertaistaminen ja pr-yrityksille suunnattaviin palveluihin liittyvien järjestelmien parantaminen kuuluvat myös komission tavoitteisiin. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema keskitettyjen palvelujen mukainen lähestymistapa on yksi keino edistää näiden tavoitteiden saavuttamista.*

**3.80** Alakohtainen arviointi rakennerahastojen vaikutuksesta pr-yrityksiin tuotti tulokseksi useita päätelmiä. Tässä kohdassa mainittujen päätelmien osalta komissio myöntää, että kauden 1994–1999 tavoitteet eivät olleet riittävän selkeästi ja määrällisesti ilmaistuja. Osittain tästä syystä toteutettiin alakohtainen arviointi, jonka tavoitteena oli arvioida rakennerahastojen vaikutusta pr-yrityksiin ja määrittää tehokkaimmat tavat niiden tukemiseksi. Arvioinnin tulokset on otettu huomioon rakennerahastojen kautta 2000–2006 koskevassa suunnittelussa, varsinkin tarkasteltaessa sitä, kuinka tuki voitaisiin kohdentaa aiempaa paremmin pr-yrityksiin. Koska kyseessä oli ohjelmakauden puolivälissä tehty alakohtainen arviointi, oli selvää, ettei rakennerahastojen vaikutuksesta pr-yrityksiin kaudella 1994–1999 olisi mahdollista tehdä lopullisia päätelmiä.

Pr-yrityksiin liittyvien menojen lisäksi alakohtaisessa arvioinnissa arvioitiin edunsaajayritysten ja luotujen työpaikkojen lukumäärää. Tuloksena oli, että rakennerahastojen tukea sai vuosina 1989–1999 yli puolitoista miljoonaa pr-yritystä, eli 21,2 prosenttia tukikelpoisista pr-yrityksistä. Vuosien 1994 ja 1999 välillä syntyneiden työpaikkojen bruttomääräksi arvioitiin 2,3 miljoonaa ja nettomääräksi 2 miljoonaa.

<sup>(30)</sup> Yli neljännes (25,6 prosenttia) pk-yrityksiä koskevan alakohtaisen arvioinnin kohteena olleista pk-yrityksistä ei tiennyt varojen olevan peräisin yhteisöltä. Tilintarkastustuomioistuin toi vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 1996 (kohdat 6.53–6.59) esille tietyt käytännöt, jotka olivat syynä kyseiseen tiedonpuutteeseen.

<sup>(31)</sup> Vuonna 1998 sellaisiin pk-yrityksiin kohdistettu kyselytutkimus, jotka ovat saaneet useita yhteisön tukia, osoittaa, että 69,7 prosenttia yrityksistä katsoo tukijärjestelmien olevan täysin epäyhtenäisiä (*not integrated at all*). Vastaava osuus EAKR:n ja ESR:n tukea saaneista pk-yrityksistä on 85,1 prosenttia. Arvioinnin suorittajien mukaan EU:n tasolla on parannettava niiden komission ohjelmien yhtenäisyyttä, jotka vaikuttavat pk-yritysten kehittämiseen (*At an EU level, there is a need to improve the overall coherence of different Commission programmes that have a bearing on SME development*); tämä vahvistaa tilintarkastustuomioistuimen esittämät huomautukset (vuosikertomus varainhoitovuodelta 1996, kohdat 6.98–6.99).

<sup>(32)</sup> ”Uusilla rahoitusjärjestelyillä” tarkoitetaan toimenpiteiden täytäntöönpanon tukemiseen liittyviä rakennerahastoista maksettavia tukimuotoja, jotka eivät kuulu asetuksen (EY) N:o 1260/1999 28 artiklan 3 kohtaan perustuvaan tukeen, jota ei makseta takaisin. Kyseessä ovat erityisesti seuraavat tukimuodot: takaisin maksettava tuki, korkotuki, takuu, omistussuuden hankkiminen, osallistuminen riskipääoman hankintaan tai muunlainen rahoitus.

<sup>(33)</sup> EYVL C 267, 22.9.1999, s. 2. Ohjelmien laatimisohteiden mukaan ”rakennerahastoista tuotantosektorille annettava tuki on keskitettävä erityisesti pienille ja keskiuurille yrityksille”.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

vähennetty ja pk-yrityksiä koskeva yhteisöaloite poistettu<sup>(34)</sup>, minkä seurauksena pk-yrityksille suunnattavaa tukea koskevan strategian pitäisi yksinkertaistua ja yhtenäistyä. Uuden säännösten avulla pitäisi pystyä parantamaan pk-yritysten tukitoimien hallinnointia ja niiden seuranta sekä arviointia, mikäli säännökset otetaan käyttöön mahdollisimman pian. Komissio hyväksyi uuden rakennerahastojen hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevan asetuksen maaliskuussa 2001<sup>(35)</sup>. Jäsenvaltioiden toteuttamasta rakennerahastojen tukitoimiin liittyvästä tiedotus- ja julkistamistoiminnasta 30 päivänä toukokuuta 2000 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1159/2000<sup>(36)</sup> pitäisi myös lisätä toimien näkyvyyttä. Kilpailun alalla on niin ikään laadittu uudet säännökset<sup>(37)</sup>. Kauden 1994–1999 osalta toteutetut toimenpiteet eivät ole — vuonna 1997 käyttöön otettuja tukikelpoisia menoja koskevia lomakkeita ja asetuksen (EY) N:o 2064/97 hyväksymistä lukuun ottamatta<sup>(38)</sup> — vaikuttaneet merkittävästi jo hyväksytyihin ja käynnissä oleviin ohjelmiin.

Arvioinnin tavoitteena oli myös tutkia pr-yritysten tukiohjelmien "hukkavaikutusta" (dead-weight). Komissio on arvioinnin tulosten perusteella ja tehostaakseen rakennerahastojen tukien vaikutusta pk-yrityksiin painottanut pk-yritysten epäsuoraa tukea enemmän kuin suoraa tukea, mikä heijastuu kauden 2000–2006 ohjelmissa.

Euroopan työllisyysstrategia korostaa pk-yritysten merkitystä työllistämässä Euroopan unionissa. Jäsenvaltioiden, eri rakennerahastojen ja Euroopan investointipankin tukien tarkoituksena on yhdessä vastata erilaisiin tarpeisiin, joita pk-yrityksillä on perustamisessa ja kehittämisessä kilpailuun perustuvilla markkinoilla (rahoitus, työntekijöiden palkkaaminen, työntekijöiden ammattitaito jne.).

Uusi hallintoa ja valvontaa koskeva asetus hyväksyttiin myöhään, joten se vaikutti rahastojen hallintoon vain vähän, koska suurin osa toimintaohjelmista hyväksyttiin vuoden 2000 lopun ja vuoden 2001 maaliskuun välisenä aikana. Lisäksi komission pääasialliset vaatimukset annettiin jäsenvaltioille tiedoksi maaliskuussa 2000 ja niitä käsiteltiin perusteellisesti rahastokomiteoissa maaliskuusta 2000 alkaen hallintokomiteassa joulukuussa 2000 suoritettuun äänestykseen saakka.

<sup>(34)</sup> Tilintarkastustuomioistuin havaitsi erityisesti pk-yrityksiä koskevan aloitteen osalta (vuosikertomus varainhoitovuodelta 1996, kohdat 6.86–6.91), että kyseiseen aloitteeseen liittyvät ohjelmat joko sisälsivät samanlaisia tai vastaavanlaisia toimenpiteitä kuin yhteisön tukikehys tai yhtenäiset ohjelma-asiakirjat tai perustivat uusia toimenpiteitä, joiden tavoitteet eivät poikenneet jo olemassaolevista.

<sup>(35)</sup> Komission asetus (EY) N:o 438/2001, annettu 2 päivänä maaliskuuta 2001, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävän tuen hallinto- ja valvontajärjestelmien osalta (EYVL L 63, 3.3.2001, s. 21).

<sup>(36)</sup> EYVL L 130, 31.5.2000, s. 30.

<sup>(37)</sup> Kyseessä ovat seuraavat asetukset: neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999, annettu 22 päivänä maaliskuuta 1999, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1) ja neuvoston asetus (EY) N:o 994/98, annettu 7 päivänä toukokuuta 1998, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin (EYVL L 142, 14.5.1998, s. 1) sekä jälkimmäisen asetuksen perusteella hyväksytyt, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettyyn tukeen, vähämerkityksiseen tukeen ja koulutustukeen 12 päivänä tammikuuta 2001 annetut komission asetukset (EY) N:o 68/2001, (EY) N:o 69/2001 ja (EY) N:o 70/2001 (EYVL L 10, 13.1.2001, sivut 20, 30 ja 33).

<sup>(38)</sup> Komission päätökset 97/317/EY—97/331/EY, tehty 23 päivänä huhtikuuta 1997, yhteisön tukikehysten, yhtenäisten suunnitteluasiakirjojen ja yhteisöaloitteiden hyväksymistä koskevien päätösten muuttamisesta (EYVL L 146, 5.6.1997, s. 1).



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.81 Tukikelpoisia menoja koskevien lomakkeiden avulla on kyetty ratkaisemaan 1. toukokuuta 1997 alkaen joitakin tilintarkastustuomioistuimen esille tuomia ongelmia (vuosikertomus varainhoitovuodelta 1996, kohdat 6.73–6.76 ja 6.84) erityisesti yhteisrahoitettujen ohjelmien vaihtoehtoisen rahoituksen ja uusien rahoitusjärjestelyiden osalta. Mainitut lomakkeet on kauden 2000–2006 osalta korvattu komission asetuksessa (EY) N:o 1685/2000 esitetyillä säännöillä<sup>(39)</sup>. Vaihtoehtoiseen rahoitukseen liittyviä menojen tukikelpoisuusehtoja ei ole kuitenkaan sisällytetty uusiin sääntöihin, ja uusia rahoitusjärjestelyitä koskevia sääntöjä on muutettu huomattavasti<sup>(40)</sup>, mikä on aiheuttanut epävarmuutta (ks. kohta 3.91).

## KOMISSION VASTAUS

**3.81** Ohjelmakaudella 1994–1999 käytettiin hallintojärjestelmänä vaihtoehtoista rahoitusta tai vaihtoehtoista maksujärjestelmää, jota käsitellään SEM 2000:n tukikelpoisia menoja koskevien lomakkeiden lomakkeessa 16. Järjestelmällä pyritään käyttämään eri rahoituskumppanien — yhteisön, kansallisten viranomaisten ja julkisen sektorin — eri aikoina tarjoamaa rahoitusta mahdollisimman tehokkaasti.

Ohjelmakaudella 2000–2006 rahoitusmenettelyihin on sisällytetty vuotuiset automaattiset sitoumukset, ennakkomaksuja ja nopeutettuja maksuja koskeva järjestelmä. Tästä syystä komissio ei pitänyt tarpeellisena ylläpitää vanhaa lomaketta 16 tarkistaessaan tukikelpoisuussääntöjä. Mikään jäsenvaltio ei vastustanut tätä, ja aluekehityksen ja alueellisen uudelleenjärjestelyn komitea hyväksyi uudet tukikelpoisuussäännöt ennen kuin komissio vahvisti ne.

Nimenomaisen säännön puuttuminen ei tarkoita, että tätä kassavirran hallintavälinettä ei voisi enää käyttää. Asetusta (EY) N:o 1260/1999 ja erityisesti sen 29 artiklaa on tietenkin noudatettava. Tämä tarkoittaa, että kaikkia hankkeita, riippumatta julkisen rahoituksen fyysisestä lähteestä, pidetään yhteisrahoitettuna 29 artiklassa määritettyjen rajojen puitteissa ja että kaikissa hyväksymiskirjeissä on määritettävä rakennerrahastotuen tarkka summa. Korostaakseen tämän menettelyn luonnetta kassavirran hallintavälineenä komissio kutsuu sitä vaihtoehtoiseksi maksujärjestelmäksi mieluummin kuin vaihtoehtoiseksi rahoitukseksi.

Aluepolitiikan pääosasto on selittänyt tämän näkökannan jäsenvaltioiden viranomaisille useassa yhteydessä suullisesti ja kirjallisesti.

<sup>(39)</sup> Komission asetus (EY) N:o 1685/2000, annettu 28 päivänä heinäkuuta 2000, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerrahastoista yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuuden osalta (EYVL L 193, 29.7.2000, s. 39).

<sup>(40)</sup> Keskeinen yhteisön osarahoituksen perusteena oleva tekijä tuotiin selkeästi esille vuoden 1997 lomakkeissa: ”Yhteisön osuuden uusien rahoitusjärjestelyjen osalta on oltava rajoitettu, ja joka tapauksessa on vältettävä yleisen rahoitusjärjestelmän korvaamista tai päällekkäisyyksiä paitsi silloin, kun voidaan osoittaa, että yleinen rahoitusjärjestelmä ei sovellu kyseisen alueen kehitystarpeisiin”. Mainittua keskeistä periaatetta ei kuitenkaan sisällytetty enää vuoden 2000 sääntöihin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.82 Useat uuden yleisasetuksen säännökset liittyvät tilintarkastustuomioistuimen esille tuomiin ongelmiin. Esimerkiksi uusissa rahoitusosuuksien muuttamista <sup>(41)</sup> koskevissa säännöksissä tarkennetaan huomattavia nettomääräisiä tuloja aiheuttavien ohjelmien käsittelyä, vähennetään rahastojen osuutta yritysinvestointeihin (50:stä 35:een prosenttiin tavoitteen 1 osalta ja 30:sta 15:een prosenttiin tavoitteen 2 osalta) ja otetaan käyttöön pk-yrityksiin kohdistuvaan positiiviseen erityiskohdeltuun perustuva menettely (tuen määrää on mahdollista nostaa enintään 10 prosenttia muiden kuin suoraan tukeen perustuvien rahoitusmuotojen kohdalla).

3.83 Säännöksiin sisältyy kuitenkin velvoite, jonka mukaan hallintoviranomaiselle tai muulle julkishallinnon viranomaiselle palautettavat tuet on kohdennettava samaan tarkoitukseen <sup>(42)</sup>. Lisäksi on annettu sääntöjä, joiden avulla pyritään estämään rakennerahastoista maksettavien tukien käyttäminen muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen sekä yritysten tai yhteisöjen aiheutumien etujen saamisen estäminen viiden vuoden ajan <sup>(43)</sup>. Näin komissiolla on käytössään uusia välineitä kyseenalaisten tilanteiden estämiseksi; kyseenalaisista tilanteista voidaan mainita esimerkkeinä perittäviksi kuuluvien määrien jääminen perimättä, varoja hallinnoivien viranomaisten suorittama perittyjen määrien pidättäminen, tuen kohteena olevien investointien kohteen vaihtuminen tai yhteisrahoitettujen infrastruktuurien myynti (esimerkiksi yksityistämisen yhteydessä); aiempiin säännöksiin ei sisällynyt asianmukaisia ratkaisuja mainittuihin menettelyihin. Edeltävissä kohdissa mainittuihin säännöksiin liittyy kuitenkin tulkintaongelmia; komission olisi tarkennettava, miten se aikoo panna annetut yleisperiaatteet täytäntöön, jotta säännökset ovat valmiita sovellettavaksi ja jotta niitä voidaan seurata ja valvoa asianmukaisesti.

**Pk-yrityksiä tukevien toimien määrittäminen**

3.84 Pk-yrityksiä koskevan alakohtaisen arvioinnin avulla on kyetty määrittämään aiempaa paremmin pk-yrityksiä tukevat toimenpiteet ja niihin suunnattavat

**3.82 ja 3.83** Komissio katsoo, että nykyarvomenetelmällä tehty laskenta on sopivin tapa määrittää toiminnon nettuotto. Tällä kaavalla ja ottaen huomioon yleisasetuksen johdanto-osan 40 kappale merkittävää nettotuloa katsottaisiin olevan, kun tulevan tuottovirran nettohyötyarvo, josta on vähennetty toimintakulut, olisi vähintään 25 prosenttia enemmän kuin investointikustannukset. Toimintakulut ovat investointien hallinnosta syntyviä kuluja, ylläpitokulut mukaan luettuina, mutta ne eivät sisällä poisto- ja pääomakustannuksia. Komissio laatii parhaillaan jäsenvaltioille ohjetta 29 artiklan 4 kohdan käytännöllisestä ja järkevästä soveltamisesta.

**3.84 ja 3.85** Komissio myöntää, että tiedon entistä parempi saatavuus on riippuvainen valvontajärjestelmien parantamisesta jäsenvaltioissa. Koska vuosien 2000–2006 ohjelmien täytäntöönpano on vielä varhaisessa vaiheessa, komissio ei usko edistyksen olleen erityisen hidasta. Uusien tietojärjestelmien käyttöönotto vie aikaa varsinkin jäsenvaltioissa, joissa tukitoimien käyttö on erityisen hajautettua. Lisäksi koottujen tietojen tulee paitsi hyödyttää hankkeiden hallinnointia paikallisella tasolla, myös sopia yhteen monialaisten näkökohtien (pk-yritykset, yhtäläiset mahdollisuudet jne.) kanssa

<sup>(41)</sup> Rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21 päivänä kesäkuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 johdanto-osan 40 kappale ja 29 artikla.

<sup>(42)</sup> Yleisasetuksen 28 artiklan 3 kohta ja uuden hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevan asetuksen 8 artikla, jonka mukaan hallinnosta tai maksuista vastaavien viranomaisten velvollisuutena on kirjanpito perittävistä määristä sekä sen varmistaminen, että kyseiset määrät peritään ilman perusteettomia viiveitä.

<sup>(43)</sup> Yleisasetus, 30 artiklan 4 kohta.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

resurssit, kuten tilintarkastustuomioistuin (vuosikertomus 1996, kohta 6.96), neuvosto <sup>(44)</sup> ja parlamentti <sup>(45)</sup> ovat aiemmin suosittaneet. Erittelyn puuttuessa pk-yrityksiin liittyvien menojen (21 353 miljoonaa euroa, joka on 18,2 prosenttia rakennerahastojen kokonaismenoista kaudella 1994–1999) osalta jouduttiin suorittamaan kokonaisarviointi. Jotakin toista ajankohdtaa, esimerkiksi kauden loppua, koskevan tilanteen selvittäminen edellyttäisi koko kauden yksityiskohtaista läpikäymistä, mikä osoittaa, että perusongelmana on edelleen sellaisten luotettavien tietojärjestelmien puuttuminen, joiden avulla tukitoimia voitaisiin seurata asianmukaisesti, kuten tilintarkastustuomioistuin on useaan otteeseen tuonut esille <sup>(46)</sup>.

3.85 Komissio on ehdottanut yleisasetuksen 36 artiklan mukaisesti, että rakennerahastoista rahoitettavien tukitoimien osalta otettaisiin käyttöön uusi luokittelu-järjestelmä <sup>(47)</sup>. Komissiolle toimitettavien tietojen pitäisi mahdollistaa eri tukitoimiin perustuvien yhteenvetojen laatiminen rahastojen toiminnasta. Toisaalta 34 artiklan 1 kohdan a alakohdassa edellytetään luotettavien rahoitus- ja tilastotietojen keräämistä varten tarvittavan järjestelmän perustamista ja näiden tietojen välittämistä käyttäen mahdollisuuksien mukaan atk-järjestelmiä. Komissio on lisäksi ehdottanut seurantaan ja arviointiin sovellettaviin osoittimiin perustuvan, erityisesti pk-yritykset huomioon ottavan menettelyn käyttöönottamista <sup>(48)</sup>. Jäsenvaltioissa on aloitettu toimia, joiden avulla pyritään mukautumaan mainittuihin uusiin

kansallisella tai yhteisön tasolla. Komissio luottaa siihen, että näiden järjestelmien kehittämiseen sijoitettu työ maksaa itsensä takaisin tiedonlaadun parantumisena vuosikertomuksissa ja varsinkin kauden puolivälin arvioinnissa, jonka on määrä valmistua vuoden 2003 lopussa.

**3.85** Jäsenvaltioiden on otettava huomioon näiden hallintoviranomaisten hoitamien tietojenkeruujärjestelmien toiminta erityisesti vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissaan.

<sup>(44)</sup> Neuvoston suositus Euroopan yhteisöjen varainhoitovuoden 1996 yleisen talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle.

<sup>(45)</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 31 päivältä maaliskuuta 1998 Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamista varainhoitovuonna 1996 koskevan vastuuvapauden myöntämisen lykkäämisestä ja lykkäämispäätökseen johtaneista syistä, kohdat 22 ja 23 (EYVL C 138, 4.5.1998, s. 43). Parlamentti huomauttaa, että "rakennerahastosta myönnettiin huomattavia määrärahoja pk-yritysten auttamiseksi vuosien 1994–1999 ohjelma-kaudella, mutta komissio ei ole aiemmin pystynyt ollenkaan selittämään, kuinka nämä varat on jaettu".

<sup>(46)</sup> Ks. viimeksi vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 3.27.

<sup>(47)</sup> Jako esitettiin seuraavassa asiakirjassa: "Vade-mecum: Plans et documents de programmation des Fonds structurels 2000–2006" (komissio, aluepolitiikan PO, heinäkuu 1999); se sisältyy myös uuden hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevan asetuksen liitteeseen.

<sup>(48)</sup> *Indicateurs pour le suivi et l'évaluation: une méthodologie indicative. Nouvelle période de programmation 2000–2006: documents de travail méthodologique.* Valmisteluasiakirja nro 3, komissio, aluepolitiikan PO, heinäkuu 1999.

aloitteisiin. Rakenteellisiin tukitoimiin liittyvästä ohjelmasta, seurannasta ja arvioinnista saatavien kokonaistietojen todellinen parantuminen on riippuvainen uusien järjestelmien toimivuudesta.

### **Aloitteet kilpailusääntöjen noudattamista koskevien tarkistusmenettelyjen parantamiseksi**

3.86 Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin havainnut puutteita kilpailusääntöjen noudattamisen tarkistusmenettelyissä (vuosikertomus varainhoitovuodelta 1996, kohdat 6.46 ja 6.53–6.68; vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohdat 3.58–3.59). Myönnettyjä tukia koskevien tietojen parantamiseen liittyviä aloitteita on tehty hiljattain sekä komission että jäsenvaltioiden tasolla. Lisäksi komissio perusti vuonna 2001 parlamentin pyynnöstä <sup>(49)</sup> rekisterin valtiontukia koskevista päätöksistä. Uuteen valtiontukia koskevaan lainsäädäntöön sisältyy valvontaa koskevia säännöksiä, jotka lujittavat myönnettyjä tukia koskevien tietojen rekisteröintiin ja vuotuisen ilmoittamiseen liittyviä velvoitteita. On liian varhaista arvioida kyseisten, valtiontukia koskevan järjestelmän yksinkertaistamiseen ja avoimuuden lisäämiseen tähtäävien säännösten vaikutuksia. Niiden avulla komission pitäisi kuitenkin pystyä parantamaan kilpailusääntöjen noudattamisen tarkistusmenettelyjä, mikäli sillä on käytössään asianmukaiset menettelmät.

3.87 Tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaan ohjelmia koskevissa asiakirjoissa olisi oltava erityisviittaukset lainsäädäntöön ja muihin yhteisön politiikkojen tarkkaan noudattamiseen tähtääviin oikeudellisiin välineisiin; näin toimijoiden olisi helpompi noudattaa sääntöjä ja niihin perustuvia menettelyjä. Komissio laati vuonna 2000 asiakirjan, jossa määritetään periaatteet ja menettelyt, joita noudatetaan rakennerahastojen täytäntöönpanossa valtiontukia koskevien kilpailusääntöjen osalta uudella ohjelmakaudella 2000–2006 <sup>(50)</sup>. Uusiin menettelyihin liittyy keskeisenä tekijänä valtion tukia koskevan seurantajärjestelmän laatiminen kunkin ohjelman osalta. On kuitenkin ehdotoman välttämätöntä, että komissio seuraa järjestelmien kehittymistä asianmukaisesti ja että hallinnosta

**3.86—3.88** *Valtiontukien seurannan velvoitteet, jotka on asetettu kansallisille viranomaisille uusissa ohjelmissa ja jotka kattavat sekä de minimis -tuet että muiden tukien kertymän, takaavat asiaa koskevien, voimassa olevien sääntöjen ja rajojen noudattamisen. Hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevassa täytäntöönpanoasetuksessa korostetaan järjestelmiä, joilla varmistetaan yhteisön sääntöjen, valtiontukisäännöt mukaan luettuina, noudattaminen. Tämä onkin järjestelmien näkökohta, jonka komissio aikoo erityisesti varmistaa.*

<sup>(49)</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma komission esittämästä XXVIII:stä kilpailupolitiikkaa koskevasta kertomuksesta, 18. tammikuuta 2000. Euroopan parlamentin mietintö A5-0078/99. Euroopan parlamentin päätöslauselma XXIX:stä kilpailupolitiikkaa koskevasta komission kertomuksesta, 24. lokakuuta 2000.

<sup>(50)</sup> *Fonds structurels et aides d'État. Procédures de mise en œuvre* (aluepolitiikan PO, G1, 15.5.2000).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

vastaavat viranomaiset päivittävät järjestelmiä ja lisäävät niihin erityisviittauksia sovellettaviin kansallisiin ja alueellisiin säännöksiin.

3.88 Joidenkin, erityisesti televiestintä-, liikenne- tai energia-alaa koskevien infrastruktuuri-investointien yhteydessä yhteisön rahoitusosuus koostuu yritykselle tai elimelle maksettavasta tuesta; kyseiset määrät eivät kulje kansallisten talousarvioiden kautta. On ryhdyttävä toimenpiteisiin, joiden avulla kyetään varmistamaan, että kyseisiin yhteisön tukiin sovelletaan samoja säännöksiä ja samanlaista valvontaa kuin kansallisiin tukiin <sup>(51)</sup>.

### **Euroopan sosiaalirahastoon liittyvät erityiset näkökohdat**

3.89 Tavoitetta 1 koskevassa osuudessa, joka sisältyy yhteenvedoon ESR:a koskevista loppuarvioinneista kaudelta 1994–1999 <sup>(52)</sup>, ei käsitellä pk-yrityksille suunnattavia tukia. Tavoitetta 4 koskevaan osuuteen sisältyy ainoastaan epäyhdenäisiä tietoja, vaikka samaa tavoitetta koskevissa kansallisissa arviointikertomuksissa on lukuisia viittauksia pk-yritysten osallistumiseen. Komissio on varannut tavoitteiden 1 ja 3 osalta kaudelle 2000–2006 Euroopan työllisyysstrategian yrittäjyyttä koskevaan osuuteen ESR:n rahoitusta 8 miljardia euroa eli 13 prosenttia ESR:n rahoituksen kokonaismäärästä. Uuden kauden osalta ei ole otettu huomioon lainsäädännöllistä veloitetta <sup>(53)</sup>, jonka mukaan rakennerahastojen yhteydessä on entisen tavoitteen 4 perusteella täytäntöön pantavien toimien osalta otettava huomioon pk-yritysten erityistarpeet. On syytä korostaa, että komissio antoi tammikuussa 2001 kilpailupolitiikkaa (kohta 3.86)

**3.89** ESR on mukana integroiduissa toimissa, joiden tavoitteena on sellaisten ohjelmien taloudellinen kehitys, joista ei ole kaikista tehty lopullista arviointia osana kumppanuutta, mutta joita on arvioitu komission toimeksiannosta toteutuissa alakohtaisissa arvioinneissa (pk-yritysten sekä tutkimuksen ja kehityksen alakohtaiset arvioinnit).

*Epäyhdenäisyys johtuu niiden olosuhteiden erilaisuudesta, joissa lopulliset arvioinnit on tehty (suunnittelu, aikataulu ja arvioijien toimeksiannot). Pk-yritysten osalta merkittävä tulos oli tavoitteeseen 4 osallistuvien pk-yritysten lukumäärän nousu.*

<sup>(51)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1996, kohta 6.84, sekä rakenteellisia menoja koskeviin uusiin asetusehdotuksiin liittyvässä lausunnossa esitetyt tilintarkastustuomioistuimen suositukset (lausunto nro 10/98 tietyistä Agenda 2000:n yhteydessä annetuista asetusehdotuksista, kohta 7.3, EYVL C 401, 22.12.1998).

<sup>(52)</sup> Loppuarviointeja koskevat päätelmät (1994–1999), ESR-komitealle 28. syyskuuta 2000 esitetty asiakirja.

<sup>(53)</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 4255/88, annettu 19 päivänä joulukuuta 1988, asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta Euroopan sosiaalirahaston osalta, 1 artikla (EYVL L 374, 31.12.1988, s. 21), asetus sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (ETY) N:o 2084/93 (EYVL L 193, 31.7.1993, s. 39).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

koskevan asetuksen <sup>(54)</sup>, jonka tavoitteena on helpottaa pk-yritysten mahdollisuuksia koulutustuen saamiseen.

3.90 Työllisyyden pääosaston ja yritystoiminnan pääosaston välinen koordinointi on edelleen riittämätöntä, mikä ilmenee käytännössä menettelyiden kankeutena ja estää myös keskitettyjen palvelupisteiden toiminnan; kyseiset palvelut on tarkoitettu helpottamaan pk-yritysten perustamista ja kehittämistä. Myös talous- ja sosiaalikomitea on korostanut mainittua puutetta 24. toukokuuta 2000 antamassaan lausunnossa nro 592/2000. Pk-yrityksille tarkoitettujen yhteisön erityisten rahoitusvälineiden tarkastelua koskevassa komission tiedonannossa <sup>(55)</sup> ei puolestaan käsitellä lainkaan ESR:a.

#### Uudet rahoitusjärjestelyt ja yrityksille tarkoitetut palvelut

3.91 Uusiin rahoitusjärjestelyihin liittyviin menettelyihin suunnattavan yhteisön tuen — yleiskattavat tuet mukaan lukien — osalta tilintarkastustuomioistuin oli havainnut (vuosikertomus varainhoitovuodelta 1996, kohdat 6.75–6.80) kyseisten toimien täytäntöönpanossa puutteita, jotka johtuivat siitä, että tavoitteita tai täytäntöönpanoa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä ei ollut määritetty tarkasti. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2000, että yhteisrahoitettujen lainojen takaisinmaksuja saatetaan käyttää rakennerahastojen kansallisena rahoitusosuutena. Yleiskattavien tukien täytäntöönpanoon liittyy edelleen vaikeuksia etenkin soveltamissääntöjen osalta; tästä on aiheutunut huomattavia viivästyksiä päätösten hyväksymiseen, sopimusten allekirjoittamiseen komission ja välittäjäorganisaatioiden kesken sekä ennakoiden maksuun. Komissio tarkasteli kauden 2000–2006 osalta täytäntöönpantavia uusiin rahoitusjärjestelyihin liittyviä uusia menettelyitä; tarkastelun perusteella on havaittavissa, että riskipääomaan

**3.90** Komissio julkaisi maaliskuussa 2001 laajan katsauksen Euroopan unionin toimista pk-yritysten tukemiseksi (kertomus yhteisön toimista pk-yritysten tukemiseksi vuosina 1997–2000, KOM(2001) 98 lopullinen, 1.3.2001).

Mitä tulee talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon pienyrittäjiä koskevasta peruskirjasta, komissio esitti Tukholman huipukokouksessa ensimmäisen vuosikertomuksen jäsenvaltioiden ja komission peruskirjan osalta saavuttamasta edistyksestä. Tämä ensimmäinen kertomus laadittiin tiivistelmän muodossa, mutta vuodesta 2002 eteenpäin siinä on tarkoitus esittää yksityiskohtaisempi arvio jäsenvaltioiden saavuttamasta edistyksestä.

Peruskirjan osalta saavutettua edistystä käsiteltiin niin ikään BEST-täytäntöönpanokertomuksessa, joka toimitettiin teollisuusasiain neuvostolle 5. joulukuuta 2000. Keskitettyjä palvelupisteitä koskevaa kysymystä käsitellään tämän kertomuksen otsakkeiden ”Tukipalvelujen näkyvyyden parantaminen” ja ”Julkishallinnon kehittäminen” alla.

**3.91** Komissio julkaisee uusia rahoitusjärjestelyjä koskevan oppaan vasta kun riskipääomayhtiöille myönnettävän tuen yhteensopivuus kilpailusääntöihin on vahvistettu. Pk-yrityksille suunnatun, riskipääomarahastoista myönnettävän valtiontuen yhteensopivuus kilpailusääntöjen kanssa on arkaluonteinen kysymys, joka ei koske pelkästään rakennerahastojen kohdealueita, vaan koko Euroopan unionia. Komissio esittää tätä aihetta käsittelevän asiakirjan lähiaikoina.

Opas sisältää nämä uudet säännöt, ja siinä otetaan huomioon 3.85 kohdassa mainitut komission asiakirjat. Mainitussa 3.85 kohdassa tarkoitettujen toimien ja valtiontukisääntöjen soveltamista riskipääomatoiminnan kehittämistukeen koskevan työn (3.82 kohta) lisäksi komissio on juuri käynnistänyt tutkimuksen menetelmistä, joiden avulla voitaisiin rahoittaa yhdessä EAKR:n kanssa korkotukilainoja, joiden julkinen rahoitusosuus maksetaan jälkikäteen ja joiden rahoitustarve ylittää näin ohjelmakauden rajat.

<sup>(54)</sup> Komission asetus (EY) N:o 68/2001, annettu 12 päivänä tammikuuta 2001, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta koulutustukeen (EYVL L 10, 13.1.2001, s. 20).

<sup>(55)</sup> KOM(2000) 653 lopullinen, 18.10.2000.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

liittyviin varoihin ja yrityksiin kohdistuvat rakennerahastojen tuet ovat edelleen erittäin vaikeasti sovitettavissa yhteen muiden yhteisön politiikkojen kanssa. Eurooppa-neuvoston Tukholman kokouksessa pyydettiin viimein komissiota selventämään, miten valtiontukia koskevia sääntöjä sovelletaan toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on edistää riskipääomarahoitusta pk-yritysten rahoitusympäristön parantamiseksi <sup>(56)</sup>.

3.92 Tilintarkastustuomioistuin oli havainnut (vuosikertomus varainhoitovuodelta 1996, kohdat 6.69–6.71) pk-yritysten toimintaa koskevien tukirakenteiden, erityisesti Euroopan yritys- ja innovaatiokeskusten osalta, että ilmoitetut menot liittyivät useiden toimien osalta olemassaolevien tai vastikään perustettujen rakenteiden tai jopa verkostojen rahoittamiseen ja niiden hallintokuluihin; tässä ei kuitenkaan sovellettu yhtenäistä lähestymistapaa. Komissio julkaisi vuonna 2000 oppaan, jossa määritetään Euroopan yritys- ja innovaatiokeskusten perustamista koskevat perusehdot ja niiden EAKR:sta rahoittamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt <sup>(57)</sup>. Oppaassa esitetyt yleiset periaatteet vastaavat itse asiassa tilintarkastustuomioistuimen Euroopan yritys- ja innovaatiokeskusten osalta vuodesta 1993 alkaen esittämiä huomautuksia ja suosituksia <sup>(58)</sup>. On kuitenkin välttämätöntä, että komissio ottaa käyttöön tarvittavat menetelmät varmistukseksi, että periaatteita todella noudatetaan käytännössä.

*Erityiskertomus nro 22/98 naisten ja miesten yhtäläisten mahdollisuuksien edistämisestä*

3.93 Vuotta 1997 koskevan vastuuvapauden myöntämistä koskevassa suosituksessaan <sup>(59)</sup> neuvosto korosti, miten tärkeänä se pitää naisten ja miesten yhtäläisten

## KOMISSION VASTAUS

Oppaassa otetaan huomioon rahoitusjärjestelyjen alalla tapahtunut viimeaikaisin kehitys, ja sen avulla voidaan auttaa alueellisia viranomaisia ja aluekehitysvirastoja soveltamaan näitä järjestelyjä nykyistä paremmin. Siinä esitetään parhaat käytänteet riskipääomavarojen, lainavarojen, vakuusrahaston varoja ja muiden vastaavien tukimuotojen valmisteluun, hallinnointia ja käyttöä varten.

Oppaan valmistelun yhteydessä laaditaan suunnitelma, jolla pyritään levittämään tietoa riskipääomayhtiöiden eri alueisiin mukautetuista rahoitusmahdollisuuksista ja jossa jaetaan parhaita käytänteitä erityisesti tukea saavien alueiden kesken. Pk-yritysten tavoissa turvautua riskipääomarahoitukseen on näiden alueiden välillä suuria eroja.

**3.92** Komissio on riippumattoman arvioinnin kautta selkeästi ilmaissut Euroopan yritys- ja innovaatiokeskuksille tarkoitettussa vuoden 2001 oppaassa, että EAKR voi tulevaisuudessakin rahoittaa eurooppalaisia yritys- ja innovaatiokeskuksia osana yhteisön tukikehyksiä ja toimivaltaisten viranomaisten aloitteesta toissijaisuusperiaatteen perusteella. Ne voivat myös saada EAKR:n kautta korvausta Euroopan yritys- ja innovaatiokeskusten palveluista. Komissio tutkii tältä pohjalta tilintarkastustuomioistuimen suositusten edellyttämiä jatkotoimia.

<sup>(56)</sup> Puheenjohtajan päätelmät. Tukholman Eurooppa-neuvosto 23. ja 24. maaliskuuta 2001, s. 21.

<sup>(57)</sup> *Guide des centres européens d'entreprise et d'innovation. Un outil au service du développement régional et des entreprises*, Euroopan komissio (ISBN 92-828-9300-6).

<sup>(58)</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 5/93 Euroopan yritys- ja innovaatiokeskuksista (EYVL C 13, 17.1.1994).

<sup>(59)</sup> Neuvoston asiakirja (5911/99), 19.2.1999.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

mahdollisuuksien edistämistä koskevaa yhteisön politiikkaa, vaati yhteisön ohjelmaan keskipitkällä aikavälillä (etenkin teknisen avun toimistoista aiheutuvien kulujen osalta) liittyvien puutteiden korjaamista ja kehotti välttämään päällekkäisyyttä ESR:n, pääasiallisten toimintalinjojen ja NOW-yhteisöaloitteen välillä. Komissio hyväksyi kaudelle 2000–2006 rakenteellisiin toimiin liittyvien toimenpideohjelmien yhteydessä yhtäläisiä mahdollisuuksia edistäviä erityisiä toimia, joihin suunnattavien varojen määrä on kauden 2000–2006 aikana 3 537 miljoonaa euroa eli 6 prosenttia ESR:n kokonaismenoista. Prosenttiosuus on suurempi kuin kaudella 1994–1999 (1,6 prosenttia), mutta kuitenkin komission vuonna 1998 asettamaa ja Euroopan parlamentin edellyttämää <sup>(60)</sup> tavoitteellista osuutta (15 prosenttia) alhaisempi (erityiskertomus nro 22/98, kohta 78).

3.94 Työllisyyttä koskevan Employment-yhteisöaloitteen rahoitusosuus koko kauden 1994–1999 osalta oli 1 846,3 miljoonaa euroa, josta 27 prosenttia liittyi NOW-hankkeeseen (*New Opportunities for Women*). Ainoastaan 78 prosenttia sidotuista määristä oli maksettu vuoden 2000 lopussa. Employment-yhteisöaloite korvattiin uuden ohjelmakauden osalta Equal-yhteisöaloitteella. Uuden aloitteen täytäntöönpanoa varten komissiossa perustettu hallintojärjestelmä ja menettelyiden kankeus ovat aiheuttaneet sen, että aiemmin Employment-yhteisöaloitteen yhteydessä havaitut viivästyksistä johtuneet ongelmat ovat edelleen olemassa ja että ohjelmakausi lyhenee ainakin vuodella. Valtioiden rajat ylittävän hankkeiden ulottuvuuden — joka on keskeinen, yhteisöaloitteet tavallisista toimenpideohjelmista erottava piirre — osalta voidaan todeta, että komissio ei ole vielä hyväksynyt tukikelpoisten menojen määrittämiseen ja rajaamiseen liittyviä ohjeita. Komissio ei myöskään vahvistanut Equal-aloitetta koskevassa tiedonannossa kyseistä aloitetta koskevaa vähimmäisrahoitusta; erityiskertomuksessa nro 22/98 (kohdat 33–41) korostettiin sen olevan marginaalinen.

**3.94** Suurimmassa osassa Employment-yhteisöaloiteohjelmaa koskevista päätöksistä säädetään, että menojen tukikelpoisuusalkaa alkaa 31.12.2000 jälkeen. Vastaavat ohjelmat päätetään vasta vuoden 2001 aikana, viimeistään kesäkuussa 2002. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema 78 prosentin maksuaste nousee sitä mukaa, kun ohjelmia päätetään. Komissio kannustaa ohjelmien päättämiseen saakka jäsenvaltioita käyttämään niille tässä yhteydessä myönnettyjä määrärahoja mahdollisimman hyvin.

Komissio laatii varainhoitovuoden 2001 aikana lisäksi sarjan valtioidenvälisiä toimia koskevia käytännön ohjeita, joissa käsitellään tukikelpoisuussääntöjä, valtioidenvälisten sopimusten tekemisen vähimmäisvaatimuksia, hallinnollisia sääntöjä ja hyvien toimintatapojen vaihdon vaatimuksia.

Komissio ei ole katsonut hyödylliseksi määrittää valtioidenvälisten toimien vähimmäisbudjettia tiedonannossaan, jossa määritetään EQUAL-yhteisöaloitteen suuntaviivat, vaan haluaa mieluummin keskustella niistä kunkin jäsenvaltion kanssa ja päättää niistä yhdessä kansallisten tilanteiden mukaan. EQUAL-ohjelmien neuvottelujen aikana kaikki ESR:n edustustojen päälliköt ovat saaneet säännöllisesti tietoja muiden jäsenvaltioiden valtioidenvälisille toimille suunnittelemaisesta rahoituksesta, millä edistetään tietyiltä osin yhdenmukaistamista.

<sup>(60)</sup> Asiakirja KOM (98) 131, 19. maaliskuuta 1998. Päätöslauselma komission väliraportista Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle naisten ja miesten tasa-arvoisia mahdollisuuksia koskevan yhteisön keskipitkän aikavälin toimintaohjelman (1996–2000) täytäntöönpanosta: ”11. (...) korostaa, että Euroopan parlamentti on pyytänyt, että vähintään 15 % Euroopan sosiaalirahastolle myönnettyistä varoista kohdennetaan naisia koskevien hankkeiden edistämiseen” (EYVL C 279, 1.10.1999, s. 88).



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.95 Yhtäläisten mahdollisuuksien edistämistä koskevan yhteisön keskipitkän aikavälin toimintaohjelman (1996–2000) viitteellinen rahoitusosuus, 30 miljoonaa euroa <sup>(61)</sup>, ylitettiin 18 miljoonalla eurolla, eli ohjelmaan tarkoitettu määrä ylittyi 60 prosentilla. Talousarvion toteuttamisen yhteydessä maksusitoumusten määräksi tuli kuitenkin vain 43,1 miljoonaa euroa (90 prosenttia), joista maksettiin 34 miljoonaa euroa (79 prosenttia). Ohjelman yhteydessä pantiin täytäntöön 342 hanketta, joista 138:n hallinnoinnista vastasi komission yksiköistä riippumaton teknisen avun toimisto. Teknistä apua koskevasta sopimuksesta (ajanjaksolle 19.7.1996–31.3.1999) aiheutuneiden maksusitoumusten määrä oli 7,4 miljoonaa euroa, joista 2,9 miljoonaa liittyi henkilöstö- ja hallintomenoihin; maksumäärärahojen osuus oli 5,8 miljoonaa euroa, joista 2,6 miljoonaa liittyi henkilöstö- ja hallintomenoihin. Ohjelman hallinnointia varten perustetusta ulkoisesta toimintayksiköstä aiheutuneiden kustannusten osuus toteutuneista maksusitoumuksista oli 6,7 prosenttia ja suoritetuista maksuista 7,6 prosenttia. Kyseiset määrät ovat epäsuhteessa teknisen avun toimiston vastuulla olevaan työmäärään nähden (erityiskertomus nro 22/98, kohdat 54–65).

**3.95** Komissio on soveltanut teknisen avun toimistojen palveluihin turvautumisessa järjeistämispolitiikkaa. Tämä toimintasuunnitelma on johtanut yhtäläisten mahdollisuuksien edistämistä koskevassa ohjelmassa siihen, että tilintarkastustuomioistuimen mainitsemalle teknisen avun toimistolle annettuja tehtäviä on kahden viime vuoden aikana siirretty takaisin työllisyyden pääosaston yksiköille.

*Leader-yhteisöaloite***Leader I -aloitteen tarkastus**

3.96 Komissio julkisti Leader-yhteisöaloitteen (*Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*) ensimmäisen kerran vuonna 1991; aloitteen avulla oli määrä täydentää pääasiallisiin toimenpideohjelmiin sisältyviä maaseudun kehittämistoimia. Yleistavoitteena oli sellaisten innovatiivisten ratkaisujen löytäminen maaseudun kehittämiseen, joita voitaisiin käyttää malleina seutukeskusten läheisyyteen (alueperusteinen lähestymistapa), kansalaisyhteiskuntaan ("alhaalta ylös" -lähestymistapa) ja toimintaan (hajautetut tukitoimet ja rahoittaminen) perustuvista maaseutualueista <sup>(62)</sup>.

<sup>(61)</sup> Neuvoston päätös 95/593/EY, tehty 22 päivänä joulukuuta 1995, miesten ja naisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia koskevasta yhteisön keskipitkän aikavälin toimintaohjelmasta (1996–2000), 10 artikla (EYVL L 335, 30.12.1995, s. 37).

<sup>(62)</sup> Ks. komission tiedonanto jäsenvaltioille (EYVL C 73, 19.3.1991, s. 33) sekä tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 1995, 7. luku (EYVL C 340, 12.11.1996).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.97 Vuonna 1995 toimitettiin Leader I -aloitteen tarkastuksia Italiassa, Espanjassa ja Saksassa. Neuvosto kehotti tarkastushavaintojen <sup>(63)</sup> perusteella komissiota "toteuttamaan kyseisen yhteisön aloitteen hallinnoinnin parantamista koskevat toimenpiteet..." ja "tekemään tilintarkastustuomioistuimen huomautuksista kaikkia yhteisön aloitteita koskevat päätelmät erityisesti arvioinnin osalta" <sup>(64)</sup>. Komissio korosti vastauksessaan <sup>(65)</sup>, että yleiset tarkastushavainnot on otettu huomioon joko Leader II -aloitetta koskevassa tiedonannossa (ks. kohta 3.98) tai SEM 2000 -järjestelmää kehitettäessä ja sitä koskevissa tiedoissa <sup>(66)</sup> (esim. pankkitakuisiin ja kertyneisiin korkoihin liittyvät ongelmat). Osa puutteista pysyi kuitenkin ennallaan (ks. kohta 3.103).

**3.97** Käynnistettäessä Leader II:ta komissio otti huomioon tilintarkastustuomioistuimen esittämät Leader I -aloitetta koskevat huomautukset, mistä on osoituksena muun muassa se, että innovaatio otettiin tukikelpoisuusperusteeksi valittaessa paikallisia Leader-toimintaryhmiä. Useimmat niistä seikoista, jotka tilintarkastustuomioistuin mainitsee Leader II -ohjelman puutteiksi, vastaavat tiettyjä Leader-ohjelman yhteydessä sovelletuille äärimmäisen hajautetuille täytäntöönpanojärjestelmille ominaisia riskejä sekä byrokratian vähentämiseksi yhteisön määrärahojen myöntämisessä sovellettavien toimintatapojen — joiden tarkoituksena on vastata kansalaisten tässä asiassa esittämään EU:ta koskevaan arvosteluun — testaamiseen liittyviä riskejä. Komissio ja jäsenvaltiot ovat tietoisia näistä riskeistä valvoessaan ohjelmia ja sitä, että ohjelmien täytäntöönpanossa noudatetaan moitteettoman varainhoidon periaatteita.

Komissio myöntää, että ohjelmien täytäntöönpanoa koskevan ennakkovalvonnan tehostaminen saattaa parantaa varainhoitoa. Komissio kiinnittää paljon huomiota Leader-aloitteen "alhaalta ylös" -lähestymistapaan ja osallistuvaan luonteseen. Juuri nämä ominaisuudet erottavat Leader-ohjelman mukaisen lähestymistavan perinteisistä pääasiallisista "ylhäältä alas" -ohjelmista.

**Leader II -tarkastuksen seuranta**

3.98 Komissio päätti jatkaa Leader-yhteisöaloitetta (jäljempänä 'Leader II') <sup>(67)</sup> ohjelmakaudella 1994–1999. Leader II:n avulla oli määrä tukea — osana yleistä maaseudun kehittämispolitiikkaa — maatalousalan toimijoita epäsuotuisilla tavoitteiden 1, 5 b ja 6 piiriin kuuluvilla maaseutualueilla sekä niiden lähialueilla kehitettäessä strategioita alueiden sosiaalis-taloudellisten voimavarojen hyödyntämiseksi alhaalta ylös -periaatteen mukaisesti.

3.99 Leader II:n lopullisina edunsaajina olivat pääasiassa niin sanotut paikalliset toimintaryhmät, joita koskevat määritelmät oli laadittu Leader I -aloitteen

<sup>(63)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1995, 7. luku (EYVL C 340, 12.11.1996).

<sup>(64)</sup> Neuvoston suositus Euroopan yhteisöjen varainhoitovuoden 1995 yleisen talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle, asiakirja 5441/97.

<sup>(65)</sup> Komission kertomus vastuuvapauden myöntämisestä annetun neuvoston suosituksen liitteenä olevien huomautusten seurannasta varainhoitovuodelle 1995 (KOM(97) 571).

<sup>(66)</sup> Ks. EYVL L 146, 5.6.1997.

<sup>(67)</sup> Ks. komission tiedonanto jäsenvaltioille (EYVL C 180, 1.7.1994, s. 48).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

yhteydessä; ne koostuivat julkisen ja yksityisen sektorin edustajista, jotka suunnittelevat yhdessä strategioita ja innovatiivisia toimenpiteitä paikallisten maaseutualueiden kehittämiseksi. Yhteisön toiseen tukikehykseen liitetyvällä kaudella paikallisia toimintaryhmiä oli lähes 1 000, kun niiden määrä Leader I -kaudella oli 217.

3.100 Vuosina 1999 ja 2000 toimitettiin Leader II -tarkastukset Espanjassa, Italiassa, Luxemburgissa, Portugalissa ja Saksassa. Jäsenvaltiot ja toimintaryhmät valittiin tarkastukseen taloudellisista, väestötilastollisista ja maantieteellisistä syistä. Tarkastuksia toimitettiin myös komissiossa sekä yhteisön maatalouden kehittämistä koskevasta verkostosta vastaavassa teknisen avun toimistossa.

**Määrärahaosuudet**

3.101 Kolmen rakennerahaston määrärahaosuudet (EAKR noin 46 prosenttia, EMOTR-ohjaus noin 45 prosenttia ja ESR noin 9 prosenttia) kaudella 1994–1999 (ks. **taulukko 3.4**) olivat noin 1 790 miljoonaa euroa, johon sisältyvistä maksusitoumusmäärärahoista yli 1 070 miljoonaa euroa eli 60 prosenttia oli suunnattu tavoitteen 1 piiriin kuuluville alueille <sup>(68)</sup>.

3.102 Kuten **taulukosta 3.4** käy ilmi, talousarvion toteuttaminen keskittyi Leader II -aloitteen osalta ohjelmakauden jälkimmäiselle puoliskolle. Viivästyksen pääsyyinä oli suuntaviivojen <sup>(69)</sup> hyväksyminen myöhäisessä vaiheessa, mistä aiheutui viivästyksiä toimenpideohjelmien hyväksymiseen, paikallisten toimintaryhmien valintaan ja perustamiseen, toimintasuunnitelmiin sekä hankkeiden valintaan <sup>(70)</sup>. Ohjelman täytäntöönpanoon liittyvien maksujen osuus ohjelmakauden loppuun (31. joulukuuta 1999) mennessä käytettävissä olleista varoista oli vain 52 prosenttia. Vuoden 2000 loppuun mennessä oli lisäksi suoritettuyhteensä 71 miljoonan euron suuriset maksut. Kertyneistä käytettävissä olleista

**3.102** Komissio myöntää, että jos yhteisöaloitetta koskevat suuntaviivat olisi hyväksytty aikaisemmin, se olisi helpottanut Leader II:n täytäntöönpanoa kauden 1994–1999 ensimmäisellä puoliskolla. Kunkin yhteisöaloitteen suuntaviivojen oikeusperustana ovat kuitenkin pääasialliset rakennerahastoasetukset. Tämän vuoksi kaikkien yhteisöaloitteiden osalta oli odotettava pääasiallisten asetusten hyväksymiseen asti (heinäkuu 1993), ennen kuin komissio saattoi aloittaa menettelyn ehdotettujen yhteisöaloitetta koskevien suuntaviivojen hyväksymiseksi ja niitä koskevan lausunnon saamiseksi Euroopan parlamentilta, alueiden komitealta sekä talous- ja sosiaalikomitealta, minkä jälkeen komissio hyväksyi suuntaviivat lopullisesti.

Tilannetta hankaloittivat lisäksi tarve pitkällisiin neuvotteluihin tiettyjen ohjelmien yhteydessä sekä paikallisten toimintaryhmien valitsemiseen liittyvät vaikeudet tietyissä jäsenvaltioissa / tietyillä alueilla, kun osallistumispaane ruohonjuuritasolta ohjelmaan oli hyvin suuri.

<sup>(68)</sup> Yhteisön Leader II -ohjelman alkuperäiseksi rahoitusosuudeksi arvioitiin vuoden 1994 hintojen mukaan laskettuna 1 400 miljoonaa euroa, joista 900 miljoonaa euroa koski tavoitteeseen 1 kuuluvia alueita. Ero johtuu lähinnä varauksen käyttämisestä vuonna 1999 sekä indeksoinnista.

<sup>(69)</sup> Komission tiedonanto jäsenvaltioille (EYVL C 180, 1.7.1994).

<sup>(70)</sup> Tilintarkastustuomioistuin on esittänyt useaan otteeseen rakennerahastojen alalla tapahtuvaa ohjelmien uudelleen suuntaamista koskevia havaintoja: esimerkkinä voidaan mainita vuosikertomus varainhoitovuodelta 1997 (kohdat 3.24–3.34) ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999 (kohdat 3.3 ja 3.18–3.22) sekä erityiskertomus nro 16/98 rakenteellisten toimien määrärahojen toteuttamisesta ohjelmakautena 1994–1999, kohta 6.19.

Taulukko 3.4 – Leader II -yhteisöaloite 1994–1999, EMOTR-ohjaus, EAKR ja ESR

(milj. EUR)

	Jäsenvaltio/alue	Rahoitus-suunnitelma	Maksusitoumukset								Maksut							
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	Yhteensä	Osuus rahoitus-suunnitel- masta (%)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Yhteensä	Osuus rahoitus-suunnitel- masta (%)
Tavoite 1	Belgia	4,18	0,00	0,00	0,00	4,09	0,00	0,08	4,17	1,00	0,00	0,00	0,00	2,05	0,00	0,02	3,07	0,49
Tavoite 1	Saksa	95,68	0,00	75,61	7,50	0,00	7,96	4,57	95,64	1,00	0,00	22,90	11,75	9,48	20,19	3,01	68,33	0,70
Tavoite 1	Kreikka	167,65	0,00	22,56	0,00	0,00	36,55	107,98	167,09	1,00	0,00	11,28	0,00	3,49	21,23	64,10	101,10	0,60
Tavoite 1	Espanja	340,83	0,00	69,46	4,74	46,40	68,08	136,14	324,82	0,95	0,00	24,09	5,61	17,85	46,27	87,99	182,76	0,53
Tavoite 1	Ranska	5,09	0,00	3,05	0,79	1,25	0,00	-0,25	4,84	0,95	0,00	0,55	0,66	0,38	0,00	0,28	2,82	0,37
Tavoite 1	Irlanti	87,23	0,00	7,50	0,00	1,13	53,11	5,91	67,65	0,78	0,00	3,75	0,00	0,34	24,66	23,23	52,76	0,60
Tavoite 1	Italia	208,33	0,00	23,09	22,30	8,14	11,09	125,37	189,99	0,91	0,00	11,54	10,95	4,07	4,54	11,77	43,78	0,21
Tavoite 1	Alankomaat	2,90	0,00	2,02	0,00	0,09	0,00	0,22	2,33	0,80	0,00	0,61	0,00	0,03	0,34	0,00	1,78	0,34
Tavoite 1	Itävalta	3,50	0,00	2,01	0,25	0,00	0,61	0,62	3,49	1,00	0,00	0,33	0,37	0,18	0,35	1,04	3,27	0,65
Tavoite 1	Portugali	133,20	0,00	6,74	4,01	39,86	46,51	34,54	131,66	0,99	0,00	3,59	4,85	20,46	36,69	21,96	88,54	0,66
Tavoite 1	Yhdistynyt kuningaskunta	28,48	0,00	18,54	4,78	0,00	2,64	2,53	28,49	1,00	0,00	1,91	4,81	3,28	5,86	1,84	18,70	0,62
<b>Tavoite 1 yhteensä</b>		<b>1 077,07</b>	<b>0,00</b>	<b>230,58</b>	<b>44,37</b>	<b>100,96</b>	<b>226,55</b>	<b>417,71</b>	<b>1 020,17</b>	<b>0,95</b>	<b>0,00</b>	<b>80,55</b>	<b>39,00</b>	<b>61,61</b>	<b>160,13</b>	<b>215,24</b>	<b>557,48</b>	<b>0,52</b>
Tavoite 5 b	Belgia	6,36	0,00	0,00	0,00	3,32	2,72	0,32	6,36	1,00	0,00	0,00	0,00	1,66	1,36	0,02	3,04	0,48
Tavoite 5 b	Tanska	8,16	0,00	0,00	6,53	1,63	0,00	0,00	8,16	1,00	0,00	0,00	1,96	0,49	0,00	0,00	2,45	0,30
Tavoite 5 b	Saksa	118,57	0,00	48,96	8,39	3,21	4,25	47,69	112,49	0,95	0,00	15,92	2,50	4,37	17,18	14,94	54,91	0,46
Tavoite 5 b	Espanja	74,60	0,00	42,64	4,78	1,12	22,40	3,66	74,60	1,00	0,00	10,77	4,22	0,33	15,47	25,43	56,22	0,75
Tavoite 5 b	Ranska	232,33	0,00	92,51	91,95	36,12	1,89	9,87	232,33	1,00	0,00	14,98	44,94	19,42	29,83	27,21	136,38	0,59
Tavoite 5 b	Italia	123,23	0,00	5,53	26,99	5,17	1,00	75,12	113,81	0,92	0,00	2,45	11,35	3,43	0,00	5,94	23,17	0,19
Tavoite 5 b	Luxemburg	1,27	0,00	1,01	0,00	0,00	0,00	0,26	1,27	1,00	0,00	0,41	0,00	0,25	0,00	0,00	0,66	0,51
Tavoite 5 b	Alankomaat	9,02	0,00	6,16	0,00	0,08	2,16	0,51	8,91	0,99	0,00	1,85	0,00	0,03	1,30	1,07	4,25	0,47
Tavoite 5 b	Itävalta	24,10	0,00	0,00	17,86	0,36	2,35	2,86	23,42	0,97	0,00	0,00	5,36	2,22	7,18	0,34	15,10	0,63
Tavoite 5 b	Suomi	16,66	0,00	0,00	16,15	0,00	0,00	0,50	16,66	1,00	0,00	0,00	4,85	0,00	1,37	5,50	11,72	0,70
Tavoite 5 b	Ruotsi	12,48	0,00	0,00	10,03	2,05	0,00	0,00	12,09	0,97	0,00	0,00	3,01	0,62	1,21	1,82	6,66	0,53
Tavoite 5 b	Yhdistynyt kuningaskunta	52,92	0,00	37,63	5,25	0,00	0,00	8,66	51,54	0,97	0,00	2,91	9,99	6,52	0,45	15,52	35,39	0,67
<b>Tavoite 5 b yhteensä</b>		<b>679,70</b>	<b>0,00</b>	<b>234,44</b>	<b>187,93</b>	<b>53,06</b>	<b>36,77</b>	<b>149,45</b>	<b>661,64</b>	<b>0,97</b>	<b>0,00</b>	<b>49,29</b>	<b>88,18</b>	<b>39,34</b>	<b>75,35</b>	<b>97,78</b>	<b>349,94</b>	<b>0,51</b>
Tavoite 6	Suomi	12,60	0,00	0,00	11,94	0,00	0,25	0,42	12,60	1,00	0,00	0,00	3,58	0,00	3,49	2,09	9,16	0,73
Tavoite 6	Ruotsi	4,41	0,00	0,00	3,34	0,93	0,00	0,11	4,38	0,99	0,00	0,00	1,00	0,21	0,07	2,01	3,29	0,75
<b>Tavoite 6 yhteensä</b>		<b>17,01</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>15,28</b>	<b>0,93</b>	<b>0,25</b>	<b>0,53</b>	<b>16,98</b>	<b>1,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>4,58</b>	<b>0,21</b>	<b>3,56</b>	<b>4,10</b>	<b>12,45</b>	<b>0,73</b>
Verkostojen kehittäminen		26,04	0,29	3,46	4,09	2,90	6,93	8,37	26,02	1,00	0,00	2,88	1,84	2,88	3,07	3,32	14,00	0,54
<b>Yhteensä</b>		<b>1 799,82</b>	<b>0,29</b>	<b>468,48</b>	<b>251,66</b>	<b>157,85</b>	<b>270,48</b>	<b>576,05</b>	<b>1 724,80</b>	<b>0,96</b>	<b>0,00</b>	<b>132,71</b>	<b>133,61</b>	<b>104,01</b>	<b>242,11</b>	<b>320,45</b>	<b>932,88</b>	<b>0,52</b>

Lähde: komissio, maatalouden PO.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

varoista yli 90 prosenttia suunnattiin toimenpiteeseen B <sup>(71)</sup> kuuluviin hankkeisiin.

**Leader II -ohjelman hallinnointiin liittyvät puutteet**

3.103 Kaikilla tarkastuskohteena olleilla alueilla oli hyväksytty Leader II -ohjelman yhteydessä hankkeita, jotka olisivat oikeuttaneet tukeen myös pääasiallisten toimien yhteydessä (tavoitteeseen 5 b kuuluvien alueiden lähialueilla toteutettavia hankkeita lukuun ottamatta <sup>(72)</sup>), kuten tilintarkastustuomioistuimen Leader I -tarkastuksessa oli jo aiemmin käynyt ilmi <sup>(73)</sup>. Hankkeita rahoitettiin useilla alueilla Leader II -ohjelman avulla, koska niiden katsottiin olevan liian ”pieniä” pääasiallisen toimenpideohjelman yhteydessä rahoitettaviksi tai koska kyseiset varat oli jo käytetty loppuun pääasiallisen toimenpideohjelman osalta. Hankkeiden tukeminen pääasiallisten toimien yhteydessä olisi yksinkertaistanut ohjelman toteuttamiseen tarvittavien hallinnollisten elinten (paikalliset toimintaryhmät, maaseudulla toimivat kollektiiviset elimet) perustamiseen vaadittavia hallinnollisia toimia.

3.104 Koska jokaisesta yhteisrahoitetusta toimesta voi aiheutua tuloja, nämä tulot on otettava huomioon tukea määritettäessä <sup>(74)</sup>. Tapauksissa, joiden yhteydessä hankkeista aiheutui tuloja, useat toimintaryhmät jättivät

Tämän kysymyksen käsittelemiseksi kauden 2000–2006 osalta komissio on ottanut Leader + -ohjelmaa koskeissa suuntaviivoissa käyttöön uuden vaatimuksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on valittava kaikki paikalliset toimintaryhmät viimeistään kahden vuoden kuluttua ohjelman hyväksymisestä. Tämän ansiosta paikallisilla toimintaryhmillä pitäisi olla vähintään viisi vuotta aikaa toteuttaa strategiansa.

**3.103** Komissio reagoi tilintarkastustuomioistuimen Leader I -ohjelmaa koskeviin huomautuksiin lisäämällä innovaation Leader II:ta koskevaksi tukikelpoisuusperusteeksi. Innovaatiota on kuitenkin arvioitava Leader-ohjelman yhteydessä tarkastelemalla ohjelman koko lähestymistapaa ja paikallisia toimintaryhmiä koskevan strategian toteutustapaa, eikä ainoastaan paikallisten toimintaryhmien tukemien yksittäisten hankkeiden lopullisen luonteen innovatiivisuutta. Tiettyjen sellaisten yksittäisten hankkeiden, joita erikseen tarkasteltuna olisi tuettava pääasiallisista ohjelmista, rahoittaminen Leader-ohjelmasta saattaa siten olla tarkoituksenmukaista, mikäli kyseiset hankkeet liittyvät olennaisesti jonkin paikallisen toimintaryhmän erityisen innovatiivisen kehittämishankkeen toteuttamiseen.

Komissio myöntää, että rajanveto Leader-ohjelman ja pääasiallisten ohjelmien välillä oli puutteellista joillain Leader II -alueilla, ja komissio pyrkii parantamaan tätä rajanvetoa laadittaessa ohjelmia kaudelle 2000–2006.

Innovaatiohalu ja Leader-ohjelman ”alhaalta ylös”-lähestymistapa ovat kaksi sellaista tekijää, joilla Leader-ohjelman täytäntöönpanon edellyttämät ylimääräiset hallinnolliset toimet voidaan perustella, ja näiden tekijöiden on esiinnyttävä kaikissa paikallisten toimintaryhmien ohjelmissa, joita on arvioitava laajemmassa yhteydessä. Leader-ohjelman mukaisesti paikallisen väestön keskuudessa suoritettava vastuunjako ja sen vaikutusvallan lisääminen tuottavat lisäarvoa maaseutuyhteisöille.

**3.104** Komissio kannustaa Leader-ryhmiä myöntämään kuhunkin hankkeeseen liittyvien olosuhteiden, mukaan luetuna hankkeisiin sisältyvä mahdollisuus tuottaa tuloja, kannalta asianmukaisen tuen tason.

Leader-ryhmien rakenne soveltuu yleensä huonosti lainojen myöntämiseen ja hallinnointiin. Koska näiden avustusten seuranta kestää useita vuosia (ja jatkuu mahdollisesti paikallisen toimintaryhmän olemassaoloajan jälkeenkin) ja koska niiden valvonta on monimutkaista, useimpien paikallisten toimintaryhmien varainhoitomahdollisuudet eivät ole kyseisen valvonnan kannalta riittäviä.

<sup>(71)</sup> Tukikelpoiset toimet jaettiin neljään ryhmään: taitojen kehittäminen, maaseutua koskevat innovaatiohankkeet, rajatylittävä yhteistyö ja verkostojen kehittäminen / tekninen apu.

<sup>(72)</sup> Kuten edellytetään tiedonannossa jäsenvaltioille, kohta 8.

<sup>(73)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1995, kohdat 7.25, 7.30 ja 7.59 (EYVL C 340, 12.11.1996).

<sup>(74)</sup> Ks. yhteensovittamista koskeva neuvoston asetus (ETY) N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 17 artikla, sekä lomake nro 9.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

yhteisrahoitettuihin hankkeisiin liittyvät tulot huomiotta. Tuettaessa tuottavia investointeja Leader II -ohjelman yhteydessä olisi pitänyt tarkastella pikemminkin mahdollisuutta myöntää tukien sijasta lainoja, kuten yleisasetuksen 5 artiklan 4 kohdassa edellytetään.

**3.105** Leader I -ohjelman yhteydessä 217 edunsaajan käytettävissä oli neljän vuoden jakson aikana yhteisön varoja noin 450 miljoonaa euroa, mikä merkitsee noin 520 000 euron vuotuista aritmeettista keskiarvoa ryhmää kohti. Kutakin ryhmää kohti vuosittain käytettävissä olevien yhteisön varojen määrää vähennettiin Leader II -ohjelman yhteydessä noin 290 000 euroon (kuuden vuoden aikana 1 750 miljoonaa euroa noin 1 000 edunsaajalle). Tämä on väistämättä johtanut yhteisön varojen hajaantumiseen liian laajalle alueelle, vaikka rakennerahaston tukitoimia ohjaavan periaatteen mukaan varat on vaikuttavuuden lisäämiseksi keskitettävä rajattuun määrään ensisijaisia toimenpiteitä ja aloja.

**3.106** Leader II -ohjelmaan liittyvät varat liikkuivat erittäin hitaasti. Italiassa Lazion alueella maksupyyntöjen esittämisen ja lopulliselle edunsaajalle tapahtuvan yhteisön maksun suorittamisen välillä kului kaikkien hankkeiden kohdalla yli kaksi vuotta.

**3.107** Leader II -aloitteen varainhoitoon liittyi ilmeisiä rakenteellisia puutteita useilla alueilla. Tähän oli syynä paikallisille toimintaryhmille suunnattavien yhteisön varojen hallinnointia koskevien kansallisten tai alueellisten suuntaviivojen ja/tai ohjeiden puuttuminen.

**3.108** Paikallisten toimintaryhmien välillä havaittiin huomattavia yleiskustannuksiin liittyviä eroja. Joillakin alueilla muut kuin toimintamenot — esimerkiksi hallinnointikulut — jätettiin tukikelpoisten menojen ulkopuolelle, kun taas toisilla alueilla välillisten kustannusten osuus paikallisen toimintaryhmän käytettävissä olevista varoista oli yli 80 prosenttia (ks. vuosikertomus 1999, kohta 3.68). Lisäksi eräällä alueella (Alentejo,

**3.105** Toisin kuin Leader I -ohjelmassa, jonka yhteydessä komissio oli vastuussa Leader-ryhmien valinnasta, Leader II -ohjelmassa valinnan suorittivat jäsenvaltiot, jotka joutuivat monissa tapauksissa käsittelemään hyvin suuren määrän hakemuksia Leader I -ohjelman oltua menestyksekkäs.

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen tavoin huolissaan kunkin paikallisen toimintaryhmän varojen riittävydestä (yhteisön ja muut rahoituslähteet) vaikutusmahdollisuuksien takaamiseksi. Jäsenvaltioiden ja muiden EU:n toimielinten kanssa käytyjen Leader + -ohjelman suuntaviivaluonnosta koskevien neuvottelujen aikana komissio korosti sitä, että Leader + -ohjelmaa koskevan valintaprosessin olisi oltava aiempaa valikoivampi. Tämä näkökohta esitetään Leader + -suuntaviivojen 9 kohdassa. Jäsenvaltioita on myös vaadittu osoittamaan niiden paikallisten toimintaryhmien lukumäärä, joiden valitsemista ne suunnittelevat, ja kyseisestä lukumäärästä on keskusteltu joidenkin jäsenvaltioiden kanssa.

**3.106** Kaiken tietyillä alueilla myönnettävän yhteisön rahoituksen osalta Leader II:n ongelmana oli rahoituskanavien puute, joka haittasi vakavasti paikallisten toimintaryhmien maaseutua koskevien innovatiivisten hankkeiden toteutusta. Komissio toi nämä vaikeudet esiin kyseisten ohjelmien valvontakomiteoissa jäsenvaltioittain ja alueittain vaihtelevalla menestyksellä.

**3.108** Kuten komissio on esittänyt tilintarkastustuomioistuimen vuoden 1999 kertomukseen antamassaan vastauksessa, toimintakulujen ja teknistä apua koskevien kulujen osuus paikallisten toimintaryhmien kokonaiskuluista on yleensä korkeampi kauden alussa, kun paikallista toimintaryhmää perustetaan, mutta kyseinen osuus pienenee, kun paikallinen toimintaryhmä alkaa rahoittaa ulkopuolisia hankkeita.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

Portugali) ilmeni yhteensovittamista koskevan asetuksen 21 artiklan 3 kohdan vastaisesti <sup>(75)</sup> tukeen oikeuttamattomia välillisiä kustannuksia, koska edunsaajien oli maksettava takaisin tietty osa tuesta paikalliselle toimintaryhmälle, joka hyväksyi hankkeen.

Neuvotteluissa jäsenvaltioiden kanssa Leader + -ohjelmien hyväksymiseksi komissio on pyytänyt jäsenvaltioita/alueita sisällyttämään ohjelmiinsa toimintakuluja koskevan enimmäismäärän, joka on jokin osuus paikallisen toimintaryhmän kokonaisbudjetista. Komissio on vaatinut kyseisen enimmäismäärän asettamista enintään 15 prosentiksi.

Tilintarkastustuomioistuimen esittämien huomautusten ja komission suorittaman seurannan jälkeen paikallisen toimintaryhmän perusteettomasti keräämät varat maksettiin Alentejon tapauksessa takaisin lopullisille edunsaajille.

3.109 Hankkeiden valintaan ei useissa tapauksissa sovellettu virallisesti vahvistettua menettelyä; jotkin hankkeet valittiin ilman objektiivisiin (mitattavissa oleviin) parametreihin perustuvaa vertailevaa analyysia. Lisäksi hankkeiden valintamenettelyn objektiivisuus ja avoimuus on kyseenalainen niiden tapausten osalta, joiden yhteydessä hakija ja hyväksymisestä vastaava hallinnollinen elin ovat tiiviisti sidoksissa toisiinsa. Useissa tapauksissa hankkeen edistäjä ja hyväksymisestä vastaava viranomaislainen olivat henkilökohtaisesti tai ammatillisesti läheisessä suhteessa toisiinsa.

**3.109** Komissio ja jäsenvaltiot ovat tietoisia siitä, että hankkeiden valinta liittyy arkaluonteiseen aihepiiriin Leader-ohjelman täytäntöönpanossa. Komissio on sitä mieltä, että soveltuvien hankkeidenvalintajärjestelmien perustaminen on jäsenvaltion/alueen ja paikallisten toimintaryhmien välinen toissijaisuuskysymys. Komissio kannustaa valvontakomiteoissa paikallisia toimintaryhmiä käyttämään avoimia menettelyjä hankkeiden valinnassa.

3.110 Useissa tapauksissa hankkeille osoitettu tuki on vanhentunut. Komission mukaan yhteensovittamista koskevan asetuksen 15 artikla (sekä lomake 2) kattaa tällaiset tapaukset, sillä hankkeet toteutetaan toimenpideohjelmille asetettujen määräaikaisten puitteissa. Rakennepolitiikan tavoitteena on kuitenkin sellaisten hankkeiden toteuttamisen edistäminen, jotka eivät muuten toteutuisi. Tukemalla (tuottavia) investointeja, joita koskevat hakemukset esitetään vasta kun hankkeet ovat toteutuneet (joissakin tapauksissa vuosia myöhemmin), saadaan aikaan vain nollavaikutuksia.

**3.110** Useimmat Leader I -ryhmät valittiin uudelleen Leader II:een. Ryhmät aloittivat hankkeiden valinnan omalla vastuullaan ennen kuin komissio hyväksyi asianomaisen kansallisen tai alueellisen ohjelman ja ennen kuin hallintoviranomainen valitsi ne Leader II -ryhmiksi. Koska mitään sellaisia säännöksiä ei ole, jotka estäisivät hankkeiden rahoittamisen, tällä tavoin rahoitettuja hankkeita on pidettävä tukikelpoisina. Tämä seikka ei heikennä sitä vaikutusta, joka hankkeilla on Leader-ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komissio ei tue sellaisten hankkeiden taannehtivaa rahoitusta, jotka on saatettu päätökseen jo ennen tukihakemusten jättämistä. Tämän mahdollisuuden poissulkemiseksi tukikelpoisuus rajoitetaan komission asetuksen (EY) N:o 438/2001 9 artiklan 2 kohdan b alakohdassa nykyisen ohjelmakauden osalta sellaisiin toimiin, jotka on valittu yhteisrahoituksen piiriin kyseisen tukitoimen osana.

## Päätelmät

3.111 Edellä mainituista puutteista huolimatta Leader II -ohjelma on täyttänyt tehtävänsä ”pioneeriohjelmana”. Leader II -ohjelman yhteydessä saatuja kokemuksia on hyödynnettävä pääasiallisissa ohjelmissa. Tiettyjä Leader II -ohjelman yhteydessä tuettuja toimia voidaan tuskin enää pitää ”pilottihankkeina”, mutta niitä olisi tulevaisuudessa tuettava pääasiallisten toiminta-alojen yhteydessä.

**3.111** Komissio on yhtä mieltä siitä, että on tärkeää siirtää pääohjelmiin ne Leader-ohjelman mukaiset toimintatavat, jotka ovat osoittautuneet arvokkaiksi. Komissio kannusti tätä prosessia aktiivisesti ohjelmakauden 2000–2006 osalta, ja on selvää, että yhä useammat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön Leader-tyyppisiä toimintatapoja joko rakennerahastojen pääasiallisissa ohjelmissaan (esimerkiksi Espanja, Ruotsi, Irlanti ja Kreikka) tai kansallisen rahoituksen yhteydessä (esimerkiksi Suomi).

<sup>(75)</sup> 21 artiklan 3 kohta: ”Maksut on suoritettava lopullisille edunsaajille ilman sellaisia vähennyksiä tai pidätyksiä, jotka saattavat vähentää sen taloudellisen tuen määrää, johon kyseisillä edunsaajilla on oikeus.”

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.112 Tilintarkastustuomioistuin on tietoinen, että komissio ja jäsenvaltiot pyrkivät lujittamaan innovatiivisuutta, alueellista ja alhaalta ylös -lähestymistapaa, kumppanuutta, verkostojen kehittämistä sekä maaseutualueilla toteutettavien hankkeiden rahoittamiseen liittyvää hallinnon hajauttamista. Useat ongelmat ovat kuitenkin edelleen vailla ratkaisua: esimerkiksi yksittäisten hankkeiden seurantaan ja valvontaan ei ole vieläkään riittäviä menettelyjä. Nämä näkökohdat pitäisi ottaa huomioon uuteen ohjelmakauteen 2000–2006 liittyvän uuden Leader + -yhteisöaloitteen yhteydessä.

*EAKR:oa ja koheesiorahastoa koskevaan vuoden 1998 tarkastuslausumaan liittyvät huomautukset*

3.113 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, oliko komissio ryhtynyt riittäviin toimiin vuoden 1998 tarkastuslausuman yhteydessä 15:n (joista viisi oli päätetty) EAKR:oon ja yhden koheesiorahastoon liittyvän päätetyn toimen osalta esitettyjen huomautusten perusteella. Havaittujen huomattavien virheiden taloudelliset vaikutukset huomioon ottaen kaikki tapaukset edellyttivät komission toimia. Vaikka jotkin tilintarkastustuomioistuintuimen huomautukset osoittavat samanlaisia hallinnollisia ja valvontaan liittyviä puutteita lukuisien ohjelmien osalta, komissio ei suorita lisätutkimuksia määrittääkseen, mitä virheitä menoilmoituksiin liittyy tilintarkastustuomioistuintuimen tutkiman otoksen ulkopuolella etenkin yhteisön talousarvion menoihin kohdistuvien, ennakoitavissa olevien vaikutusten kannalta.

3.114 Vuotta 1998 koskevan tarkastuslausuman yhteydessä voitiin viiden päätetyn EAKR:n alaohjelman osalta havaita virheitä, joilla on kaikissa viidessä tapauksessa suora vaikutus komission suorittamien maksujen määriin. Kyseisille viidelle alaohjelmalle maksetun 182,1 miljoonan ecun kokonaismäärän kohdalla oli maksettu arviolta 47,5 miljoonaa ecua liikaa (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohta 3.29). Yhden tapauksen osalta tilintarkastustuomioistuin ei voinut havaita komission ryhtyneen mihinkään seurantatoimiin havaituista lukuisista sääntöjenvastaisuuksista huolimatta. Komissio on yhden tapauksen osalta aloittanut ja aikoo kolmen muun osalta aloittaa menettelyn periäkseen takaisin osan maksetuista määristä asetuksen (ETY) N:o 4253/88 24 artiklan mukaisesti. Vuoden 2000 loppuun mennessä ei kuitenkaan ollut annettu ainoatakaan perintämääräystä. Lisäksi useissa tapauksissa komissio ei ole aloittanut perusteellisempaa tarkistusta ilmoitettujen menojen osalta; yhdessä tapauksessa se ei ryhtynyt liian suurena maksetun määrän perintään, vaikka sen syyskuussa 1999 tekemässä päätöksessä todettiin, että jäsenvaltiolle EAKR:sta maksettu määrä ei saa olla lopullisille edunsaajille maksettua kokonaismäärää suurempi.

## KOMISSION VASTAUS

**3.112** Jotta Leader + -ohjelma voitaisiin hyväksyä, sen sisällettävä eri toimien hallintoa (mukaan luettuna varainhoito) ja valvontaa — alueellisia kehittämisstrategioita, yhteistyötä ja verkkoja — koskevia yksityiskohtaisia hallinnollisia määräyksiä. Ohjelmat tutkitaan tältä osin huolellisesti. Leader + -ohjelman yhteisön tason toteutuksen valvomiseksi aiempaa paremmin komissio aikoo lisäksi ottaa käyttöön yhteisiä sekä taloudellisia että fyysisiä valvontaindikaattoreita kaikissa Leader + -ohjelmissa käytettäväksi.

**3.113** Komissio pyrkii käytössään olevista rajallisista voimavaroista huolimatta osana ohjelmien hallintoa ja valvontaa noudattamaan tilintarkastustuomioistuintuimen esittämiä huomautuksia. Usein monitahoistenkin tapausten tarkastelu edellyttää yhteydenpitoa kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin ja kaiken sellaisen tiedon keräämistä, jota komissiolla ei ole saatavilla (ottaen huomioon, että kyseessä ei ole komission yksiköiden toteuttama tarkastus), mikä saattaa olla aikaa vievää. Komission on ollut käytettävissään olevat henkilöstöresurssit huomioon ottaen vaikea laajentaa selvitykset koskemaan myös tilintarkastustuomioistuintuimen havaitsemia virheitä sen lisäksi, että se toteuttaa oman tarkastusohjelmansa sekä ryhtyy omien tarkastushavaintojensa sekä DAS-tapausten edellyttämiin jatkotoimiin. Kuten 3.75 kohtaan annetussa vastauksessa mainitaan, uusilla järjestelmillä tilannetta pitäisi kuitenkin pystyä kohentamaan.

**3.114** Rahoitusoikaisu menettelyt ovat käynnissä tilintarkastustuomioistuintuimen mainitseman viiden EAKR:n hankkeen osalta. Vuonna 1999 käyttöön otettuja päättämistä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä ei sovelleta taannehtivasti. Komissio tarkastelee kuitenkin uudelleen mahdollisuutta periä jäsenvaltiolta takaisin sille maksettuja summia.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

3.115 Päätetyn koheesiorahaston hankkeen kohdalla komissio ei ole ryhtynyt perintätoimiin edunsaajaan nähden, vaikka kansalliset viranomaiset ovat jo ehtineet myöntää, että ilmoitettu alv ei ollut tukikelpoinen.

3.116 Päättämättä olevien tukitoimien osalta voidaan korjaavia toimia pitää tyydyttävinä kuudessa tapauksessa; toimien toteuttamiseen liittyi kuitenkin joissakin tapauksissa viivästyksiä. Kahdessa tapauksessa komission aloittamat toimet ovat riittämättömiä erityyppisistä syistä, joista voidaan mainita esimerkkinä seuraavat: tuen määrän erittäin pieni vähentäminen koko hankkeen ollessa tukeen oikeuttamaton; tilintarkastustuomioistuimen tarkoittamien tapausten huomiotta jättäminen vastaavassa samaan kokonaisuuteen liittyvässä toisessa, komission tuomioistuimen käsiteltäväksi antamassa tapauksessa; esitettyjen uusien menojen jättäminen tarkistamatta komissiossa. Lisäksi kahdessa tapauksessa ei voitu havaita komission suorittaneen minkäänlaista seurantaa.

**3.115** Komissio antoi heinäkuussa 2001 kyseistä summaa koskevan perintämääräyksen.

**3.116** Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemissa kahdessa ensimmäisessä tapauksessa, joissa tilintarkastustuomioistuin piti komission toimia riittämättöminä, jäsenvaltio on jo hyväksynyt täysimääräisen oikaisun tekemisen tai komission on odotettava tuomioistuimen tuomiota. Toisessa tapauksessa tarvittavat oikaisut on tällä välin jo tehty, toisessa komissio ryhtyy tarvittaessa toimiin.

## TIIVISTELMÄ ERITYISKERTOMUKSISTA

*Urban-yhteisöaloitetta koskeva erityiskertomus nro 1/2001* <sup>(76)</sup>

3.117 Urban-yhteisöaloitteen ansiosta monia kaupunkien kehittämistä koskevia hankkeita on voitu panna täytäntöön 118:lla eri alueella Euroopan unionissa; aloite on myös lisännyt paikallisten viranomaisten mahdollisuuksia saada rahoitusta yhteisöltä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että nämä hankkeet olisi voitu toteuttaa myös yhteisön tuolloin olemassa olleiden toimenpiteiden yhteydessä; tällöin olisi voitu välttää uusien menettelytapojen ja kalliiden hallintorakenteiden luominen.

**3.117** Urban-aloitteen todellinen lisäarvo muodostuu siitä, että kumppanuudet on muodostettu läheisellä tasolla ja että asukkaat itse osallistuvat toimintaan. Tällainen perusta mahdollistaa kohdealueiden elvyttämisen käynnistämisen. Vaikka tällainen menettelytapa on mahdollinen rakennerahastojen tukitoimia koskevien yleisten sääntöjen mukaisesti, tilintarkastustuomioistuin myöntää, että Urban-yhteisöaloite on parantanut paikallisviranomaisten mahdollisuuksia hyödyntää yhteisön yhteisrahoitusta.

Erityisesti Euroopan parlamentti toivoi Urban-yhteisöaloitteen säilyttämistä ohjelmakaudella 2000–2006 näiden paikalliskumppanuuteen liittyvien positiivisten seikkojen perusteella.

3.118 Komission tiedonantoihin, joissa esitetään Urban-aloitetta koskevat suuntaviivat, sisältyy monia kunnianhimoisia tavoitteita, jotka eivät ole kuitenkaan kovin konkreettisia. Hyväksytyillä ohjelmilla ei ole

**3.118** Tämän aloitteen ei kuitenkaan ajateltu ratkaisevan kokonaisuudessaan yhtä nyky-yhteiskunnan suurimmista ongelmista, kriisilähioitä, jotka ovat kehittyneet useissa Euroopan kaupungeissa varsinaisiksi "ghetoiksi".

<sup>(76)</sup> EYVL C 124, 25.4.2001.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

myöskään täsmällisiä tai erityisiä tavoitteita. Jotta ennakoarvioinnit, seuranta ja arviointi voitaisiin todella ottaa huomioon toimenpiteiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa, toimenpiteiden täsmälliset tavoitteet on määriteltävä etukäteen.

3.119 Vaikka eri kaupunkialueiden ongelmat ovat hyvin erityyppisiä, toimenpideohjelmissa ongelmien ratkaisemiseksi käytetyt keinot ovat keskenään hyvin samankaltaisia. Kun otetaan huomioon ohjelmien koko, tämä strategia on johtanut hyvin sekavaan ja erittäin hankalasti hallinnoitavaan rahoitusjärjestelmään. Uusien tukitoimien, joita ainoastaan EAKR rahoittaa tästä lähtien, on oltava aiempaa yksinkertaisempia, ja ne on myös aiempaa paremmin kohdennettava tuettavien alueiden tärkeimpiin ongelmiin.

3.120 Urban-ohjelmien täytäntöönpanossa on esiintynyt huomattavia viivästyksiä, joiden vuoksi toimet ovat keskittyneet kauden loppuvaiheeseen. Tämä johtuu siitä, että ennakoarvioinnit eivät ole olleet riittävän perusteellisia tai niitä ei ole tehty lainkaan, sekä siitä, että ohjelmasuunnittelussa ei ole oltu tarpeeksi realistisia ja seuranta on ollut heikkoa. Lisäksi on pyritty kyseenalaisin keinoin varmistamaan sitoutuminen tukitoimiin ennen 31. joulukuuta 1999 päättynyttä määräaikaa.

## KOMISSION VASTAUS

Aloitteen tavoitteena oli tukea joitakin mallitoimia sen osoittamiseksi, että tällaisissakin lähiöissä on mahdollista antaa uutta toivoa niiden asukkaille ja elyttää elinkeinoelämää.

Tavoitteiden määrittelemiseksi aiempaa paremmin Urban II -ohjelmien hyväksymisen yhteydessä komissio suosittaa muun muassa tehokkuuteen ja yksinkertaisuuteen pyrkimistä, toimintalinjojen yhteisen luokituksen käyttöä ja rajallista määrää yhteisiä indikaattoreita.

**3.119** Vaikka ongelmien vakavuus vaihtelee alueittain, niiden sosiaalis-taloudelliset vaikutukset ovat kuitenkin melko samanlaisia: elinkeinoelämä taantuu, liikenne vaikeutuu, ympäristön tila huononee, asukkaiden turvallisuus kasvaa ja niin edelleen.

Urban-aloitteesta saadaan lisäarvoa erityisesti yhtenäisen lähestymistavan ansiosta: ongelmia tarkastellaan monialaista lähestymistapaa noudattaen ja ratkaisuja etsittäessä ei keskitytä pelkästään niiden ilmentymiin, vaan pyritään löytämään kurjuuden takana olevat syyt.

Tämä on luonnollisesti ongelmallista, mutta kuitenkin perusteltua, sillä ”yksinkertaisemmat” ohjelmat toteutettiin jo ohjelmakaudella 1994–1999 osana rakennerahastojen pääohjelmia. Tämä on havaittavissa vielä selkeämmin ohjelmakaudella 2000–2006, sillä tavoitteeseen 2 on liitetty kaupunkoja koskeva osa.

Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen siitä, että uuden Urban II -aloitteen yhteydessä on pyrittävä mahdollisimman suureen yksinkertaisuuteen, vaikkakaan yksinkertaistaminen ei saisi olla haitaksi aloitteen yhdennehtyille lähestymistavalle, joka on yksi sen tärkeimmistä piirteistä.

Tässä suhteessa ainoastaan yhdestä rahastosta (EAKR) vastedes myönnettävä rahoitus on huomattava edistysaskel.

**3.120** Paikallisviranomaisten tärkeä asema muodostui ongelmaksi Urban-aloitteessa, sillä useimmiten nämä viranomaiset osallistuivat ensimmäistä kertaa ohjelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon.

Vaikka tämä seikka on saattanut aiheuttaa tietyissä tapauksissa jonkin verran viivästymistä ja tehottomuutta, on kuitenkin todettava, että tämä puutteellisuus on saatu suurelta osin korjattua sillä, että Urban-aloitteesta oppia saaneet

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

viranomaiset voivat vastedes osallistua tehokkaammin kaikkiin omilla alueillaan toteutettaviin rakennerahastojen tukitoimiin.

Tämä oppiaika tuotti myös tuloksia, sillä vuonna 1996 esitettyjen ohjelmien hyväksymiseen kului alle puolet siitä ajasta, jota siihen käytettiin vuoden 1994 ohjelmien osalta.

Näiden keinojen käyttö ei välttämättä osoita, että kyseessä olisi väärinkäytös. Komissio valvoo Urban-yhteisöaloitteeseen kuuluvien hankkeiden hallinnon ja valvonnan yhteydessä, että kaikkea rakennerahastoja koskevaa lainsäädäntöä noudatetaan.

3.121 Urban-ohjelmat on toteutettu erillään muista kyseisillä alueilla samanaikaisesti toteutetuista yhteisön tukitoimista ja kansallisista tukitoimista. Olisi tehtävä konkreettisia aloitteita kaupunkialueita koskevia toimenpiteitä sekä toimenpiteiden yhdenmukaisuutta ja integrointia koskevien tietojen saannin varmistamiseksi.

**3.121** Komissio katsoo, että Urban-aloitteessa hyväksytyissä ohjelmissa muut, erityisesti rakennerahastojen yhteisrahoitusta saavat, yhteisön toimet ja muut olemassa olevat kaupunkien elvyttämistä koskevat järjestelyt otetaan huomioon kansallisella tasolla.

Ongelma kaikkien rakennerahastojen rahoituksella kaupunkiympäristössä toteutettavien toimien seurannasta on todellinen ja koskee kaikkia tietyllä seudulla toteutettavia yhteisön toimia. Urban-aloitteen ansiosta useat paikallisviranomaiset ovat kuitenkin voineet ensimmäisen kerran suunnitella ja toteuttaa koordinoitusti erilaisia toimia kaupunkialueilla.

Komissio on tietoinen näistä ongelmista ja on tästä syystä päättänyt, että uusissa rakennerahasto-ohjelmissa, myös Urban II -yhteisöaloitteessa, otetaan käyttöön menojen kooditusjärjestelmä, jonka avulla voidaan tunnistaa kaupunkialueiden elvyttämisen kannalta olennaiset menot eli kaupunkiliikenteestä ja kaupunkialueiden elvyttämiseen tähtäävistä investoinneista aiheutuvat menot.

3.122 Muun muassa vaikutuksia kuvaavien osoittimien puutteet ja vuosittaisten täytäntöönpanokertomusten viivästyminen ja jopa kertomusten laatimisen laiminlyöminen osoittavat, että toimenpiteiden seuranta on heikkoa teknistä apua varten myönnetyn yhteisrahoituksen suuruudesta huolimatta. Paikallistasoa

**3.122** Komissio myöntää, että Urban-ohjelmien seurannan yhteydessä todettiin eräitä puutteita. Niitä ei kuitenkaan pitäisi esiintyä enää uudessa Urban II -aloitteessa toteutettavien toimenpiteiden yhteydessä. Näistä puutteellisuuksista huolimatta komissio katsoo, että ohjelmien seuranta ei kärsinyt vaan että se sujui moitteettomasti.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

koskevia tilastotietoja on parannettava, ja on jatkettava jo aloitettua esim. Urban Audit -kaupunkitutkimukseen <sup>(77)</sup> liittyvää toimintaa.

*Eryiskertomus nro 12/2001 <sup>(78)</sup> työllisyyden rakennetuista*

3.123 Yhteisön työllisyyspolitiikkaa on kehitetty joidenkin vuosien ajan Euroopan työllisyysstrategian avulla; strategia perustuu Luxemburgin ja Amsterdamin huippukokouksiin ja erityisesti työllisyyttä käsittelevään Amsterdamin sopimuksen osaan. Strategia voidaan perustaa rakenteellisina toimina toteutettavaan taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden politiikkaan. Strategiaa tukee myös sellaisten arviointimenetelmien kehittäminen, joiden avulla arvioidaan rakenteellisten toimien vaikutusta työllisyyteen.

3.124 Euroopan työllisyysstrategiassa ovat etusijalla työttömyyttä ehkäisevät toimenpiteet, eikä siinä oteta riittävästi huomioon toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen pitkäaikaistyöttömyyden ja erittäin pitkäaikaisen työttömyyden ongelman ratkaisemiseksi. Neuvoston vuosittain laatimiin työllisyysuuntaviivoihin ei lisäksi sisälly suoraan mainintaa EAKR:sta, vaikka sen työllisyysvaikutus on merkittävä. Koska EAKR on jätetty pois toisin kuin ESR, tietyt synergiamahdollisuudet jäävät tai ovat vaarassa jäädä hyödyntämättä.

3.125 EAKR:n kohdalla ohjelmakaudella 1994–1999 tavoitteeseen 1 kuuluvien tukimuotojen osalta voidaan todeta, että työllisyyteen liittyvissä tavoitteissa ja päämäärissä ilmaistaan odotetut vaikutukset usein epämääräisesti muiden kuin tuottavia investointeja koskevien tukitoimien osalta. Väliarviointeihin — etenkin työllisyysvaikutusten arvioinnin osalta — liittyviä vaikeuksia olivat tietojen puuttuminen tai epäluotettavuus sekä hankaluudet arviointien ryhmittelyssä alueellisella ja jäsenvaltion tasolla tapauksissa, joissa ryhmittely olisi ollut tarpeen. EAKR:n osarahoitusta saaneiden

Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, Urban Audit -kaupunkitutkimus on oiva esimerkki komission toimista kaupunkien oloja käsittelevän vertailevan tiedon laadun parantamiseksi. Tätä toimintaa jatketaan yhteistyössä Eurostatin kanssa.

**3.124** Näiden kahden toimenpidetyypin välinen tasapaino määräytyy määrätyn ajankohdan pitkäaikaistyöttömyystilanteen perusteella. Lisäksi on otettava huomioon jäsenvaltioiden tilanteiden erilaisuus.

Lisäksi jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivat nojautuvat kaikkiin rakennerahastoihin, jotka edistävät eurooppalaisen työllisyysstrategian toteuttamista.

**3.125 ja 3.126** Mitä tulee tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomien käytettyjen käsitteiden ja käytäntöjen epäyhtenäisyyttä koskeviin ongelmiin, komission tavoitteena sen laatiessa oppaita ja kehittäessä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa on ollut aiempaa perusteellisempaa tietämyksen ja yksimielisyyden saavuttaminen tällaisista menetelmistä ja käytännöistä. Komissio ei voi kuitenkaan vaatia jäsenvaltioita omaksumaan tiettyjä menetelmiä. Säännöksissä vaaditaan, että ohjelmista vastaavien tahojen on tutkittava ja tarkasteltava rakennetukien vaikutuksia kyseisten tukien alueellisten tai kansallisten vaikutusten tehostamiseksi. Ensisijaisena

<sup>(77)</sup> "Urban Audit" -kaupunkitutkimus on EAKR:n rahoittama pilottihanke, jonka avulla pyritään laatimaan Euroopan unionin kaupunkien koskeva tilannekartoitus. Ensimmäisessä vaiheessa saadut tulokset kattavat yhteensä 58 kunta jäsenvaltion suurimpiin kuuluvaa kaupunkia, ja tulokset on julkaistu vuonna 2000 (viite: osa 1: ISBN 92-828-9242-5 ja osa 2: ISBN 92-828-9244-1).

<sup>(78)</sup> EYVL C 334, 28.11.2001.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

tukitoimien osalta tehdyssä ohjelmien uudelleensuunnittelussa hyödynnettiin työllisyysvaikutusten analyyssejä vain poikkeustapauksissa.

3.126 Tuottaviin investointeihin liittyvät havainnot:

- a) Silloinkin, kun tuottavien investointien tuet sidotaan työpaikkojen säilyttämisen- ja luomisvaatimusten noudattamiseen, tuilla edistetään yleensä myös yritysten taloudellisia tuottavuus- ja tuotantotavoitteita, jotka voivat ainakin väliaikaisesti johtaa työpaikkojen vähenemiseen. Tällöin on lisäksi mahdollista, että kyseisten toimien yhteydessä työllisyydelle annettu asema ei ole kovin selkeä tai se vaikuttaa rajalliselta.
- b) Nollavaikutusten ja siirtymävaikutusten merkitystä on arvioitu vaihtelevasti ja useimmissa tapauksissa ongelmien välttämiseksi ei ole tehty ehdotuksia.
- c) EAKR:n työllisyysvaikutusten arviointi on monimutkaista ja vaarana on jopa arvion vinoutuminen, sillä kansallisen tukijärjestelmän yhteisrahoitus mahdollistaa sen, että kansalliset viranomaiset voivat joko hakea tukikelpoiseen hankkeeseen osarahoitusta tai rahoittaa sen kokonaan kansallisista varoista. Arviointiin vaikuttaa myös mahdollisuus korvata ongelmalliseksi osoittautuvia yhteisrahoitettuja hankkeita muilla tukikelpoisilla hankkeilla.

3.127 ESR:n pitkäaikaistyöttömyyttä torjuvien toimenpiteiden osalta todettiin, että vaikka EU:n yleinen työttömyystilanne on parantunut viime vuosina, pitkäaikaistyöttömyys on vähentynyt hitaammin. Jäsenvaltioissa ESR:n osarahoitusta saaneita pitkäaikaistyöttömien hyväksi tarkoitettuja tukitoimenpiteitä toteutettaessa kohderyhmiä ei määritelty selkeästi ja toimenpiteisiin panostettiin vain vähän kansallisissa ja alueellisissa hallinnoissa sekä kansallisessa lainsäädännössä ja hallintomääräyksissä, mikä aiheutti turhien toimien synnyttämiä kustannuksia ja täytäntöönpanon viivytyksiä. Kuten EAKR:n kohdalla, arviointien tuloksia ei otettu riittävässä määrin huomioon ohjelmien uudelleensuunnittelutoimissa.

tavoitteena ei ole tietyn yhdenmukaisen toiminnan toteuttaminen kaikkialla unionissa. Tietojen kerääminen ja vertailu jäsenvaltioiden kesken on hyödyllistä. Se ei ole kuitenkaan ohjelmien ennako-, väli- tai jälkiarviointien ensisijainen tarkoitus.

Työllisyysvaikutuksia koskevan väliarvioinnin tulokset osoittavat, että vuoden 1994 suunnittelua ei ollut kohdennettu riittävän hyvin, minkä vuoksi tulosten mittaaminen oli vaikeaa. Lisäksi vuonna 1996 suoritettujen väliarviointien ajankohta oli yleensä liian varhainen ohjelmakauden nähden työllisyysvaikutusten mittaamiseksi. Joitain hyödyllisiä toimia toteutettiin kuitenkin parannettaessa makrotaloudellisia mallintamismenetelmiä todennäköisten työllisyysvaikutusten ennustettavuuden parantamiseksi ohjelmakauden loppuun mennessä. Ohjelmakauden 1994–1999 tavoitteen 1 jälkiarvioinnin perusteella pitäisi voida arvioida käytettyjen mallien soveltuvuus ja mahdollisesti tarvittavat lisäparannukset.

**3.127** Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisemisessa on edistytty hitaammin kuin yleisen työttömyystilanteen kohentamisessa. Tämä korostaa työn löytämisen vaikeutta pitkäaikaistyöttömien ollessa kyseessä. Siltä osin kuin on kyse tarpeesta määritellä kohderyhmät aiempaa täsmällisemmin, komissio yhtyy tilintarkastus-tuomioistuinten näkemykseen, mutta huomauttaa, että kunkin jäsenvaltion on itse määriteltävä pitkäaikaistyöttömyyden käsite.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.128 Tietoja onnistuneiden kokeilu- ja esittelyhankkeiden hallinto- ja valvontajärjestelmistä (muutettu neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4255/88 6 artikla) ei toimitettu komissiolle ja jäsenvaltioille, mistä seurasi, että samankaltaisia hankkeita ei yhdistetty ESR:n yleisiin toimiin.

3.129 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että

- a) ESR:n hallinnollisia järjestelmiä olisi selkiytettävä ja menettelyitä yksinkertaistettava;
- b) yhtäältä työllisyysstrategian sekä toisaalta ESR:n ja EAKR:n välistä yhdenmukaisuutta lisätään;
- c) rahastojen osarahoitusta saavien tukitoimien välisiä synergioita pyrittäisiin hyödyntämään entistä enemmän;
- d) politiikan, ohjelmien ja alaohjelmien eri tasoille määriteltäisiin yhtenäiset tavoitteet ohjelmatyön yhteydessä;
- e) toimien työllisyysvaikutuksia koskevien tietojen keruumenetelmät samoin kuin tietojen ryhmittelymenetelmät yhdenmukaistettaisiin kaikkien tukitoimenpiteiden (tai tukitoimenpideryhmien) kohdalla;
- f) komissio huolehtisi siitä, että
  - työllisyysnäkökohdan huomiointivoittele annettaisiin järjestelmällisesti asianmukainen painoarvo yhteisrahoitusprosessissa,
  - kansallisia järjestelmiä nollavaikutusten ja siirtymävaikutusten ehkäisemiseksi parannettaisiin ja pyrkimyksiä tehostettaisiin,
  - luotujen tai säilytettyjen työpaikkojen pysyvyyden takaamiseksi tarvittavaa valvontaa tehostettaisiin.

## KOMISSION VASTAUS

**3.128** Komissio on valmis myöntämään, että vuosina 1994–1997 rahoitettujen hankkeiden arvioinnin, seurannan ja tulosten valtavirtaistamisen olisi pitänyt olla tehokkaampaa, jotta tulokset olisi voitu huomioida Euroopan sosiaalirahaston pääohjelmissa.

Komissio on kyseisen ajankohdan jälkeen parantanut ja parantaa parhaillaankin kyseistä tiedonsiirtoa kehittämällä menestyksekkäiden hankkeiden kuvaamista www-sivustolla.

**3.129** Jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivat nojautuvat kaikkiin rakennerahastoihin, jotka edistävät eurooppalaisen työllisyyspolitiikan toteuttamista.

Ohjelmakauden 2000–2006 rakenteellisten toimien suunnittelu on parantanut merkittävästi ESR:n ja EAKR:n välistä yhteisvaikutusta työllisyyttä parantavasti asetuksessa (EY) N:o 1260/1999 esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti.

Ohjelmakauden 2000–2006 uuden lainsäädäntöympäristön avulla ohjelmakaudella 1994–1999 todettuja puutteita on voitu korjata erityisesti täsmentämällä komission ja jäsenvaltioiden välistä vastuunjako.

Komission laatiessa oppaita ja kehittäessä jäsenvaltioiden kanssa toteutettavaa yhteistyötä tavoitteena on ollut saavuttaa aiempaa parempi tietämys ja yksimielisyys kyseisistä käytännöistä ja menetelmistä; komissio ei voi kuitenkaan vaatia jäsenvaltioita omaksumaankin tiettyjä menetelmiä.

Komissio on yhtä mieltä tilintarkastustuomioistimuksen suosituksista erityisesti siltä osin kuin tuomioistuin korostaa voimakkaasti epäsuoran tuen myöntämistä pk-yrityksille, ja komissio on jo toteuttanut toimia satunnais- ja siirtymävaikutusten lieventämiseksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

*Erityiskertomus nro 10/2001 (79) rakennerahastojen varainhoidon valvonnasta*

3.130 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aiheena oli rakennerahastojen varainhoidon valvonnan tehostamista koskevan kahden asetuksen täytäntöönpano komissiossa ja jäsenvaltioissa. Kyseiset asetukset ovat asetus (EY) N:o 1681/94, jolla otetaan käyttöön jäsenvaltioiden havaitsemia sääntöjenvastaisuuksia koskeva tiedotusjärjestelmä, sekä asetus (EY) N:o 2064/97, jossa säädetään EU:n yhteisrahoittamista hankkeista aiheutuneiden menojen tarkastusjärjestelmästä jäsenvaltioissa. Jälkimmäisen asetuksen täytäntöönpanoon liittyvät pääasialliset havainnot ja päätelmät on esitetty tarkastuslausumaan liittyvän arvioinnin yhteydessä (kohdat 3.44–3.56).

3.131 OLAFin tilastojen mukaan rakennerahastoihin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia havaitaan yhä enemmän. Asetuksen (EY) N:o 1681/94 täytäntöönpanossa todettiin puutteita kaikilla tasoilla: alueiden, jäsenvaltioiden, OLAFin ja muiden komission yksiköiden tasolla. Sääntöjenvastaisuuksia koskevat tiedot olivat puutteellisia ja vanhentuneita, ja niistä oli vain vähän hyötyä, mikä johtui osittain siitä, että OLAFin tietokanta oli kaudella 1998—2000 poissa toiminnasta kolmen vuoden ajan, ja osittain siitä, että komissio ei toteuttanut saatavilla olevien tietojen perusteella asianmukaisia seuranta-toimia.

a) Komission olisi tutkittava sääntöjenvastaisuuksien havaitsemista ja niistä tiedottamista koskevien jäsenvaltioiden järjestelmien toimintaa ja valvottava järjestelmiä varmistaakseen niiden ajantasaisuuden, kattavuuden ja relevanttiuden sekä annettava tarvittaessa ohjeita.

b) Jäsenvaltioiden olisi tarkistettava omat järjestelmänsä sen varmistamiseksi, että havaituista tapauksista ilmoitetaan ja niiden selvittämisestä tiedotetaan.

**3.131** *Jatkuvat toimet asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisesti saatujen tietojen määrän ja laadun parantamiseksi ovat tuottaneet tulosta, kuten jäsenvaltioilta saatujen tiedonantojen lisääntyminen osoittaa. OLAF (Euroopan petostentorjuntavirasto) toimii tällä hetkellä tiiviissä yhteistyössä komission muiden yksiköiden ja jäsenvaltioiden kanssa pitkäaikaisten puutteiden poistamiseksi.*

*OLAF on käyttänyt joulukuusta 2000 alkaen uutta ohjelmistoa, joka kehitettiin asetuksessa (EY) N:o 1681/94 tarkoitettuja tiedonantoja varten. Jotkin jäsenvaltiot ovat testanneet uutta ohjelmistoa, ja se on valmis käytettäväksi kaikissa jäsenvaltioissa.*

a) *Komission hallinno uudistusta koskevassa valkoisessa kirjassa täsmennetään "yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi" toteutettavia toimenpiteitä, jotka on tarkoitettu väärinkäytösten havaitsemisen ja yhteistyön tehostamiseksi. Lisäksi erityisesti rakennerahastojen alalla toteutettava yhteistyö komission eri osastojen kesken sekä komission ja jäsenvaltioiden kesken on määriteltävä aiempaa paremmin sen varmistamiseksi, että sääntöjenvastaisuuksien, petosten ja korruption torjuntaa ja havaitsemista parannetaan toteuttamalla entistä tehokkaampia toimia. Tämä rakennerahastojen tavoite sisällytetään tämän jälkeen valkoisen kirjan toimintasuunnitelman toimeen 97 "Rakennerahastojen seurannan tehostaminen". Komission tiedonanto aiheesta on hyväksytty.*

b) *Komission yksiköt ovat tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä kyseisestä seikasta.*

(79) EYVL C 314, 8.11.2001.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

- c) OLAFin ja muiden komission yksiköiden olisi määriteltävä yhdessä vastuualueensa ja tutkittava, voitaisiinko tapauksien seuranta tehostaa, jos ilmoitukset lähetettäisiin ja tutkittaisiin ensin uusissa varainhoitoyksiköissä, jotka perustetaan rakennerahastoja hallinnoiviin pääosastoihin.
- d) Komission olisi laadittava ehdotuksia asetusten (EY) N:o 1681/94 ja (EY) N:o 2064/97 eri näkökohtien yhdistämiseksi, jotta valvonta- ja raportointijärjestelmiä voitaisiin tehostaa ja yhtenäistää selvin ja johdonmukaisin perustein kaikkialla EU:ssa.
- c) Siltä osin kuin on kyse OLAFin ja rakennerahastoja hallinnoivien pääosastojen välisestä yhteistyöstä, komission äskettäin hyväksymässä yhteisön taloudellisten etujen suojaamista ja petostentorjuntaa koskevassa toimintasuunnitelmassa 2001–2003 <sup>(1)</sup> myönnetään selvästi tarve täsmentää eri osastojen välistä vastuunjakoa ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien ja petostapausten seurannan sekä perusteettomasti maksettujen summien takaisinmaksun osalta. Toimintasuunnitelmassa vahvistetaan, että OLAF ja rakennerahastoja hallinnoivat pääosastot laativat yhdessä jäsenvaltioiden asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisesti ilmoittamien sääntöjenvastaisuuksien jatkotoimia koskevia pöytäkirjoja. Suunnitelman mukaan kyseiset pöytäkirjat valmistuvat vuoden 2001 loppuun mennessä.
- d) Jäsenvaltioiden raportointimenettelyt on yhdenmukaistettu komission tasolla kaikkien alojen osalta. Yhdenmukainen esitystapa on välttämätön tietojenkäsittelyn helpottamiseksi. Kaikki asetuksen (EY) N:o 1681/94 perusteella ilmoitetut tiedot sisällytetään viraston tietokantaan. Ehdotusten yhdistämistä koskevaa kysymystä on tarkasteltu taloudellisen seurannan parantamista ja rakennerahastojen seurannan tehostamista koskevan toimen 97 avulla. Toimessa täsmennetään toteutettavat toimet, ja sitä koskeva komission tiedonanto on hyväksytty. Lisäksi merkittäviä toimenpiteitä on jo toteutettu antamalla komission asetukset (EY) N:o 438/2001 ja (EY) N:o 448/2001. Viimeksi mainittu asetus liittyy selvästi asetukseen (EY) N:o 1681/94. OLAFilla on erinomaisen tilaisuus hyödyntää tulevaisuudessa jäsenvaltioissa käytettäviä uusia ohjelmistoja.

## PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

3.132 Rakenteellisia toimia koskevan budjettihallinnon ja talousarvion toteuttamisen osalta on havaittavissa useita poikkeamia viime vuosien ajalta. Maksusitoumuksilla ei ole todellista merkitystä, sillä niiden avulla ainoastaan vahvistetaan muodollisesti rahoitusnäkymissä ilmoitettujen määrärahojen vuotuinen erittely ja sellaisten oikeudellisten sitoumusten summittainen porrastus peräkkäisille ohjelmakausille, jotka yhteisö on jo tehnyt yhteisön tukikehysten ja eri ohjelmien hyväksymisen yhteydessä. Toisaalta voidaan todeta, että erilaisista talousarvioennusteiden kehittämiseen tähtäävistä yrityksistä huolimatta komissio ei pysty valvomaan maksukehitystä, mikä selittää joihinkin varainhoitovuosiin liittyvät huomattavat määrärahojen puutteet ja seuraavana varainhoitovuotena ilmenevän vastaavan vajauksen käytön. Suositus: tilintarkastustuomioistuin on korostanut useaan otteeseen, että vuotuisiin eriin

**3.132** Lainsäädännöllistä kehystä ja toteutusta koskevia tilintarkastustuomioistuinten huomautuksia on tarkasteltava erikseen.

Aiempien vuosien tapaan tilintarkastustuomioistuin asettaa kyseenalaisiksi rakennerahastoja koskevan yleisasetuksen varainkäyttöä koskevissa säännöksissä tarkoitetut vuotuisiin eriin perustuvat maksusitoumukset. Komissio on jo täsmennänyt tilintarkastustuomioistuinten viimevuotiseen kertomukseen antamassaan vastauksessa, mitä etua tällaisista sitoumuksista saattaa olla. Koska neuvosto on hyväksynyt kyseisen asetuksen vuonna 1999 Euroopan parlamentin annettua siitä myönteisen lausunnon, se kattaa koko ohjelmakauden 2000–2006, ja sitoumukset on suoritettava vuosittaisina erinä tulevan kauden kuluessa molempien budjettivallan käyttäjien laatimien rahoitusnäkymien mukaisesti.

<sup>(1)</sup> Asiakirja KOM (2001) 254 lopullinen, hyväksytty 15.5.2001, ja erityisesti sen 1.2.2 kohta.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

perustuvat maksusitoumukset olisi poistettava, sillä niiden myötä määrärahojen jaksottaminen menettää merkityksensä<sup>(80)</sup>. Lisäksi komission olisi otettava käyttöön asianmukaiset välineet talousarvioennusteiden kehittämiseksi (kohdat 3.2–3.8).

3.133 Talousarvion toteutusaste oli erittäin alhainen vuonna 2000. Suuri osa määrärahoista siirrettiin ja rahoitusnäkyviä jouduttiin mukauttamaan. Tähän ovat syynä ohjelmakauden 2000–2006 täytäntöönpanoon liittyvät vaikeudet, jotka aiheutuvat etenkin menettelyiden kankeudesta yhteisön sekä jäsenvaltioiden tasolla. Myös edeltäviin kausiin liittyvien tukitoimien päättäminen on erittäin hidasta. Suositus: komission olisi rationalisoitava ja yksinkertaistettava rakenteellisiin toimiin liittyviä täytäntöönpanomenettelyitä (kohdat 3.16–3.23).

3.134 Yrityksille, erityisesti pk-yrityksille, suunnattavan tuen kohdalla komissio on ryhtynyt arvioinnin osalta huomattaviin toimiin parantamalla kautta 2000–2006 koskevaa yleistä menetelmäkehystä ja toteuttamalla useita perusteellisia alakohtaisia arviointoja. Uuteen säännöstöön sisältyy välineitä, joiden avulla komissio voi paremmin korjata havaitut puutteet. Suositus: hiljattain käyttöön otetut välineet on saatava toimintaan mahdollisimman pian, komission on tarkennettava kaikki niiden käyttöön ottamiseen liittyvät tekniset näkökohdat ja jäsenvaltioiden kaikkien hallintoviranomaisten on tehostettava toimiaan uusien säännösten soveltamiseksi. Erityisesti valtiontukia koskeviin tiedonkeruujärjestelmiin liittyviä uusia aloitteita, joihin

## KOMISSION VASTAUS

Komissio hyväksyy suurelta osin tilintarkastustuomioistuimen huomautukset, jotka koskevat jäsenvaltioiden esittämiä maksuennusteita ja niitä hyötyjä, joita laadultaan nykyistä paremmilla ennusteilla saattaisi olla yhteisön talousarvion laatimisen ja budjettihallinnon kannalta. Tämän vuoksi komissio teki joitain vuosia sitten aloitteen epävirallisen verkon luomiseksi valtiovarainministerien kanssa maksuennusteita koskevien tietojen keräämiseksi. Tähän vapaaehtoiseen verkkoon osallistuvien jäsenvaltioiden lukumäärä on noussut vähitellen, ja vuonna 2000 kaikki jäsenvaltiot osallistuivat siihen ensimmäisen kerran. Kyseistä kokemusta on hyödynnetty uudessa rakennerahastoja koskevassa asetuksessa, jossa maksuja koskevien tietojen toimittamisesta tehdään jäsenvaltioiden velvollisuus. Sen ansiosta kunkin ohjelman tasolla voidaan todennäköisesti saada aiempaa yksityiskohtaisempia tietoja. Komissio tarkastelee kyseisen uuden säännöksen perusteella toteutettavia toimenpiteitä jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien mukaisesti talousarvioennusteiden parantamiseksi.

3.133 Talousarvio ei todellakaan ole toteutunut toivotulla tavalla vuonna 2000, joka oli rakennerahastojen uuden ohjelmakauden ensimmäinen vuosi. Uusien ohjelmien käyttöönotto on väistämättä monimutkainen menettely, jota ei voida laiminlyödä, koska sen yhteydessä vahvistetaan puitteet, joissa yhteisön koheesipolitiikkaa harjoitetaan seitsemän vuoden ajan. Juuri tämän vuoksi toimielinten väliseen sopimukseen osallistuvat kolme toimielintä (parlamentti, neuvosto ja komissio) ottivat huomioon viipeiden mahdollisuuden. Rahoitusnäkyvien mukauttamisesta, joka jouduttiin toteuttamaan, määrätään toimielinten välisen sopimuksen tätä varten vuonna 1999 annetussa erityismääräyksessä. Tämän uuden suunniteluvaiheen päätyttyä on aiheellista tehdä tilannearvio, jonka tekemisen komissio onkin aloittanut esittämällä tiedonannon tavoitteen 1 piiriin kuuluvista ohjelmista, ja tehdä kyseisen arvion perusteella tarvittavat päätelmät ohjelmien täytäntöönpanomenettelyistä tulevaisuutta silmällä pitäen.

3.134 Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näemykseen uusien säännösten soveltamisesta.

Hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevassa asetuksessa (EY) N:o 438/2001 kiinnitetään paljon huomiota sellaisiin järjestelmiin, joilla taataan muun muassa tukia koskevien yhteisön sääntöjen noudattaminen. Komissio aikoo valvoa tarkasti sääntöjen noudattamista järjestelmien yhteydessä.

<sup>(80)</sup> Ks. viimeksi lausunto nro 2/2001, kohdat 6, 29 ja 30 (EYVL C 162, 5.6.2001, s. 1).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

sisältyvien välineiden avulla on mahdollista parantaa yrityksille suunnattavien tukien hallinnointia, olisi otettava yleiseen käyttöön ja pantava täytäntöön koordinoitusti (kohdat 3.78–3.92).

**3.135** Kauden 1994–1999 yhteisöaloitteiden hallinnointi osoittautui erityisen kankeaksi ja monimutkaiseksi käytössä olleiden suhteellisen pienen määrän takia sekä siksi, että kyseiset toimet olivat päällekkäisiä muiden yhteisön ohjelmien kanssa. Kaudella 2000–2006 yhteisöaloitteiden määrä laski 13:sta neljään <sup>(81)</sup>. Suositus: ohjelmia on koordinoitava aiempaa paremmin ja ne on yhdistettävä tiiviimmin muihin yhteisön tukitoimiin samoilla alueilla sekä ohjelmatyön että hallinnon, valvonnan ja arvioinnin osalta, jotta kyetään välttämään kaudella 1994–1999 todettujen ongelmien uusiutuminen (ks. kohdat 3.96–3.112 ja 3.117–3.122).

**3.136** Erityiskertomuksessa nro 22/98 tuotiin esille tiettyjä puutteita naisten ja miesten yhtäläisiin mahdollisuuksiin liittyvässä yhteisön toiminnassa. Tilintarkastustuomioistuin on havainnut, että kaudella 2000–2006 kyseisen alan erityistoimenpiteisiin osoitettujen määrän osuus ESR:n rahoituksesta on ainoastaan 6 prosenttia; osuus sijoittuu kaudella 1994–1999 toteutuneiden 1,6 prosentin ja komission vuonna 1998 vahvistaman, Euroopan parlamentin vaatiman 15 prosentin tavoitteellisen osuuden puoliväliin (kohta 3.93). Yhteisön keskipitkän aikavälin ohjelman (1996–2000), joka koostuu suorista menoista rakennerahastojen ulkopuolella aiheuttavista hankkeista, yhteydessä teknisen avun toimiston toimintaan suunnatun rahoituksen osuus, 7,6 prosenttia, oli suhteettoman suuri (kohta 3.95). Suositus: komission olisi varmistettava, että yhtäläisiä mahdollisuuksia koskevaa rahoitusosuutta painotetaan uudella ESR:n ohjelmakaudella (2000–2006). Lisäksi on välttämätöntä, että yhteisön keskipitkän aikavälin ohjelmaa tuetaan riittävin resurssein, jotta ulkoisten tahojen käyttöä hankkeiden hallinnointiin voidaan rajoittaa.

**3.135** Ohjelmakauden 2000–2006 osalta aloitteiden lukumäärää on vähennetty, jotta voitaisiin keskittyä ja kohdentaa toiminta sen erityistavoitteiden saavuttamiseen pyrkien samalla koordinoimaan ja integroimaan toimintaa aiempaa paremmin yhteisön muiden tukitoimien kanssa.

**3.136** Tekniseen apuun tarkoitettuja määrärahoja on vähennetty hyvin paljon naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia koskevan ohjelman (2001–2005) mukaisesti. Teknisen avun toimiston, johon tilintarkastustuomioistuin viittaa, tehtävien osalta työllisyyden pääosaston yksiköissä on luovuttu ulkoistamisesta kahden viimeksi kuluneen varainhoitovuoden kuluessa. Tämä ulkoistamisesta luopumista koskeva politiikka edellyttää riittävää vakinaista henkilöstöä, jotta komissio voi suorittaa tehtävänsä parhain mahdollisin edellytyksin.

Yhtäläisiin mahdollisuuksiin on kiinnitetty erityistä huomiota ohjelmakaudella 2000–2006 ohjelmien laatimisohteita ohjelmakaudeksi 2000–2006 koskevan komission tiedonannon toisessa osassa.

<sup>(81)</sup> Leader, Interreg, Equal ja Urban. Peace-aloite liitettiin ohjelmakautta 2000–2006 koskeviin yhteisön tukikehyksiin.

## NELJÄS LUKU

**Sisäiset politiikat**

4.0 SISÄLLYS	Kohdat
Johdanto	4.1—4.2
Budjettihallinto	4.3—4.10
Tulostilin tarkastelu	4.5—4.10
Tarkastuslausumaan liittyvä arviointi	4.11—4.45
Johdanto	4.11—4.22
Tarkastuksen sisältö ja tarkastuksen lähestymistapa	4.11— 4.13
Menojen luonne	4.14—4.18
Kulukorvauksiin perustuvan järjestelmän rajoitukset	4.19—4.22
Viidennen puiteohjelman täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat	4.23—4.32
Toimintamenettelyjä koskevien asiakirjojen puuttuminen	4.23—4.26
Riittämätön tietotekniikan tuki ehdotusten, sopimusten ja hankkeiden hallinnoinnissa	4.27—4.28
Riittämätön sisäinen valvonta	4.29—4.32
Päätelmät	4.33—4.36
Suositukset	4.37—4.45
Aiempien huomautusten seuranta — erityiskertomus nro 10/2000 Yhteisen tutkimuskeskuksen julkisista hankintasopimuksista	4.46—4.64
Tiivistelmä keskeisistä huomautuksista	4.46—4.47
Vastuuvapauden myöntämisestä vastaavan viranomaisen antamat suositukset	4.48
Tarkastusten perusteella tehdyt havainnot	4.49—4.64
Yleinen hallintojärjestelmä: todellisia parannuksia	4.49—4.51
Sopimusten seuranta niiden eri vaiheissa: vähäisiä parannuksia	4.52—4.57
Suoralla sopimustentekomenettelyllä / neuvotelluilla sopimuksilla tehdyt hankinnat	4.58—4.59
Palveluiden tarjoamista koskevien sopimusten käyttäminen	4.60—4.64
Yhteenveto tutkijoiden koulutus ja liikkuvuus -ohjelmaa koskevasta erityiskertomuksesta nro 9/2001	4.65—4.67
Komission toimittamat tarkastukset	4.68—4.74

## JOHDANTO

4.1 Euroopan unionin sisäisten politiikkojen keskeisenä tavoitteena on yhtenäismarkkinoiden täytäntöönpano ja kehittäminen. Sisäiset politiikat kattavat neljä kokonaista talousarvion alaluokkaa ja useita kohtia viidennestä alaluokasta. Sisäisten politiikkojen toteuttaminen ja vastaavien budjettikohtien hallinnointi on 13 pääosaston vastuulla.

4.2 Sisäisiin politiikkoihin liittyvät toimenpiteet koskevat seuraavia aloja:

- a) koulutus, nuoret, kulttuuri, audiovisuaalinen ala, tiedottaminen ja muut sosiaaliset toimet (alaluokka B3)
- b) energia, Euratomin ydinenergian turvallisuuden valvonta ja ympäristö (alaluokka B4)
- c) kuluttajansuoja, sisämarkkinat, teollisuus ja Euroopan laajuiset verkot (alaluokka B5)
- d) tutkimus ja teknologinen kehittäminen (alaluokka B6)
- e) muu maataloustoiminta, muut alueelliset toimet ja liikenne, sekä lisäksi vielä muut kalastusta ja merta koskevat toimenpiteet (alaluokan B2 osastot B2-5 — B2-9).

## BUDJETTIHALLINTO

4.3 **Taulukoissa 4.1a ja 4.1b** esitetään varainhoitovuonna 2000 käytettävissä olleiden määrärahojen käyttö.

4.4 Sisäiset politiikat käsittävät yhteensä 6 583 miljoonan euron lopulliset maksusitoumusmäärärahat (katso **taulukko 4.1b**). Suurin osa, 4 055 miljoonaa euroa, liittyy tutkimukseen ja teknologiseen kehittämiseen ja tästä suurin osuus, 3 464 miljoonaa euroa, kuuluu viidenteen puiteohjelmaan.

Taulukko 4.1a — Talousarvion kehitys ja toteuttaminen varainhoitovuonna 2000

(milj. EUR)

Rahoitusnäkymien nimike: sisäiset politiikat ja tutkimus										
	Sisäiset politiikat ja tutkimus yhteensä		josta							
			Tutkimus ja teknologinen kehittäminen (B6)		Kuluttajansuoja, sisämarkkinat, työmarkkinat, TEN (B5)		Koulutus, nuoret, kulttuuri, tiedottaminen ja sosiaaliset toimet (B3)		Muut = energia, ympäristö ja maataloustoiminta (B4 ja osa B2:sta)	
	Maksusitoumusmäärärahat	Maksu-määrärahat	Maksusitoumusmäärärahat	Maksu-määrärahat	Maksusitoumusmäärärahat	Maksu-määrärahat	Maksusitoumusmäärärahat	Maksu-määrärahat	Maksu-määrärahat	Maksusitoumusmäärärahat
<b>Rahoitusnäkymien enimmäismäärä</b>	6 031,0									
<b>Talousarvion kehitys</b>										
Alkuperäiset määrärahat <sup>(1)</sup>	6 027,0	5 674,2	3 630,0	3 600,0	1 162,2	997,1	831,1	708,0	211,7	286,8
Lopulliset käytettävissä olleet määrärahat <sup>(2)</sup>	6 104,1 <sup>(4)</sup>	5 767,4 <sup>(4)</sup>	3 710,6	3 552,8	1 179,0	1 032,3	853,3	816,0	348,3	355,3
<b>Talousarvion toteuttaminen</b>										
Käytetyt määrärahat <sup>(3)</sup>	5 751,8	5 124,6	3 667,2	3 222,9	1 080,4	867,5	807,5	747,2	196,7	287,1
Prosenttiosuus lopullisista käytettävissä olleista määrärahoista	94	89	99	91	91	84	94,5	91,5	56,5	81
Vuoteen 2001 siirretyt määrärahat	223,3	57,5	20,1	0,0	43,5	7,2	23,3	21,2	136,4	29,2
Prosenttiosuus lopullisista käytettävissä olleista määrärahoista	4	1	0,5	0	4	1	3	2,5	39	8
Peruuntuneet määrärahat	129,1 <sup>(4)</sup>	585,2 <sup>(4)</sup>	23,3	330,0	55,2	157,5	22,5	47,6	15,1	39,0
Prosenttiosuus lopullisista käytettävissä olleista määrärahoista	2	10	0,5	9	5	15	2,5	6	4,5	11

<sup>(1)</sup> Talousarvio sellaisena kuin Euroopan parlamentti on sen lopullisesti hyväksynyt 16. joulukuuta 1999 (EYVL L 40, 14.2.2000), **mukaan lukien** luvun B0-4 0 nimikkeeseen 3 kirjatut asiaankuuluvat alustavat määrärahat.

<sup>(2)</sup> Talousarviomäärärahat on muutettu ottaen huomioon täydentävät ja korjaavat talousarviot ja siirrot, mutta **ottamatta huomioon** vuodelta 1999 siirrettyjä määrärahoja, tulojen uudelleenkäyttöä ja kolmansien osapuolien osallistumisen seurauksena käytettävissä olevia tuloja, muita käyttötarkoituksiinsa sidottuja tuloja ja uudelleen käytettävissä olevia määrärahoja.

<sup>(3)</sup> Käytetyt määrärahat, **ottamatta huomioon** vuodelta 1999 siirrettyjä määrärahoja, tulojen uudelleenkäyttöä ja kolmansien osapuolien osallistumisen seurauksena käytettävissä olevia tuloja, muita käyttötarkoituksiinsa sidottuja tuloja ja uudelleen käytettävissä olevia määrärahoja.

<sup>(4)</sup> Mukaan lukien luku B0-4 0 (varaus).

Lähde: Tulostili ja tase — nide II; 3. luku [SEC(2001) 529-FR].

Taulukko 4.1b — Talousarvion toteuttaminen varainhoitovuonna 2000

(milj. EUR)

Talousarvion osasto/alaluokka	Nimike	Maksusitoumusmäärärahat					Maksumäärärahat				
		Alkuperäinen talousarvio <sup>(1)</sup>	Lopullinen talousarvio KTT:n ja siirtojen jälkeen <sup>(2)</sup>	Käytetyt määrärahat <sup>(3)</sup>	Alkuperäisen talousarvion toteuttamisaste (%)	Lopullisen talousarvion toteuttamisaste (%)	Alkuperäinen talousarvio <sup>(1)</sup>	Lopullinen talousarvio KTT:n ja siirtojen jälkeen <sup>(2)</sup>	Käytetyt määrärahat <sup>(3)</sup>	Alkuperäisen talousarvion toteuttamisaste (%)	Lopullisen talousarvion toteuttamisaste (%)
B2-5	Muu maataloustoiminta	51,500	51,500	49,051	95,2	95,2	82,000	84,010	76,329	93,1	90,9
B2-6	Muut alueelliset toimet	p.m.	15,000	15,000	t.p.	100,0	7,477	17,677	16,824	225,0	95,2
B2-7	Liikenne	20,500	20,500	18,885	92,1	92,1	18,700	16,700	11,926	63,8	71,4
B2-9	Muut kalastusta ja merta koskevat toimenpiteet	44,450	45,550	45,500	102,4	99,9	34,700	41,350	41,294	119,0	99,9
	<b>B2:ssa yhteensä</b>	<b>116,450</b>	<b>132,550</b>	<b>128,436</b>	<b>110,3</b>	<b>96,9</b>	<b>142,877</b>	<b>159,737</b>	<b>146,373</b>	<b>102,4</b>	<b>91,6</b>
B3-1	Koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoret	481,500	572,279	547,996	113,8	95,8	392,700	547,584	483,730	123,2	88,3
B3-2	Kulttuuri ja audiovisuaalinen ala	111,500	136,592	118,943	106,7	87,1	102,800	115,363	88,196	85,8	76,5
B3-3	Tiedotus ja viestintä	93,500	109,259	97,620	104,4	89,3	86,900	99,600	90,177	103,8	90,5
B3-4	Sosiaalinen ulottuvuus ja työllisyys	144,615	149,742	137,164	94,8	91,6	125,645	127,326	107,270	85,4	84,2
	<b>B3 yhteensä</b>	<b>831,115</b>	<b>967,872</b>	<b>901,723</b>	<b>108,5</b>	<b>93,2</b>	<b>708,045</b>	<b>889,873</b>	<b>769,373</b>	<b>108,7</b>	<b>86,5</b>
B4-1	Energia	36,800	40,672	2,434	6,6	6,0	35,100	36,735	28,424	81,0	77,4
B4-2	Euratomin ydinenergian turvavalvonta	16,700	16,700	16,674	99,8	99,8	15,400	19,400	18,919	122,9	97,5
B4-3	Ympäristö	41,700	161,797	49,211	118,0	30,4	93,400	150,934	102,996	110,3	68,2
	<b>B4 yhteensä</b>	<b>95,200</b>	<b>219,169</b>	<b>68,319</b>	<b>71,8</b>	<b>31,2</b>	<b>143,900</b>	<b>207,069</b>	<b>150,339</b>	<b>104,5</b>	<b>72,6</b>
B5-1	Kuluttajapolitiikka ja kuluttajien terveyden suojeleminen	22,500	22,912	21,660	96,3	94,5	20,000	20,107	15,066	75,3	74,9
B5-2	Jälleenrakentamistuki	1,698	3,698	1,697	99,9	45,9	1,698	3,698	1,697	99,9	45,9
B5-3	Sisämarkkinat	145,445	139,911	121,143	83,3	86,6	151,390	155,699	128,476	84,9	82,5
B5-4	Teollisuus	2,000	2,000	2,000	100,0	100,0	88,644	103,772	103,670	117,0	99,9
B5-5	Työmarkkinat ja tekninen innovointi	213,493	225,726	193,672	90,7	85,8	106,600	108,010	46,317	43,4	42,9
B5-6	Tilastotiedot	31,400	32,512	32,418	103,2	99,7	30,130	30,541	27,911	92,6	91,4
B5-7	Euroopan laajuiset verkot	688,000	676,030	663,373	96,4	98,1	536,500	565,513	507,607	94,6	89,8
B5-8	Vapaa-ajan, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue	52,000	86,818	49,502	95,2	57,0	56,700	69,804	56,612	99,8	81,1
B5-9	Petostenttorijunta ja sisäisille poliitikoille annettavasta tuesta aiheutuvat menot	5,650	5,650	4,845	85,8	85,8	5,400	5,400	3,325	61,6	61,6
	<b>B5 yhteensä</b>	<b>1 162,186</b>	<b>1 195,257</b>	<b>1 090,310</b>	<b>93,8</b>	<b>91,2</b>	<b>997,062</b>	<b>1 062,544</b>	<b>890,681</b>	<b>89,3</b>	<b>83,8</b>
B6-1	Yhteinen tutkimuskeskus – Henkilöstö ja toteuttamiskeinot	206,900	255,160	242,245	117,1	94,9	207,934	261,901	236,270	113,6	90,2
B6-2	Yhteinen tutkimuskeskus – Suorat toimintamäärärahat – Puiteohjelma EY 1998–2002	38,550	51,500	36,669	95,1	71,2	35,021	39,133	25,820	73,7	66,0
B6-3	Yhteinen tutkimuskeskus – Suorat toimintamäärärahat – Euratom puiteohjelma 1998–2002	14,550	18,923	14,078	96,8	74,4	10,885	12,940	8,529	78,4	65,9
B6-4	Yhteinen tutkimuskeskus – Välitön toiminta – Aikaisempien yhteisten ja lisäohjelmien loppuunsaattaminen [...]	p.m.	114,549	12,411	t.p.	10,8	7,160	94,146	16,948	236,7	18,0
B6-5	Välillinen toiminta (kustannuksenjakoperiaatteella toteutettu toiminta) — Aikaisempien toimien loppuunsaattaminen [...]	p.m.	150,639	89,931	t.p.	59,7	1 215,000	1 521,348	1 258,873	103,6	82,7
B 6-6	Välillinen toiminta (kustannuksenjakoperiaatteella toteutettu toiminta) [...] Viides puiteohjelma 1998–2002	3 370,000	3 463,914	3 424,151	101,6	98,9	2 124,000	2 156,273	1 857,519	87,5	86,1
	<b>B6 yhteensä</b>	<b>3 630,000</b>	<b>4 054,685</b>	<b>3 819,485</b>	<b>105,2</b>	<b>94,2</b>	<b>3 600,000</b>	<b>4 085,741</b>	<b>3 403,959</b>	<b>94,6</b>	<b>83,3</b>
B0-4 0	Alustavat määrärahat = varaukset	<b>192,098</b>	<b>13,000</b>				<b>82,348</b>	<b>11,000</b>			
	<b>Yhteensä</b>	<b>6 027,049</b>	<b>6 582,533</b>	<b>6 008,273</b>	<b>99,7</b>	<b>91,3</b>	<b>5 674,232</b>	<b>6 415,964</b>	<b>5 360,725</b>	<b>94,5</b>	<b>83,6</b>

<sup>(1)</sup> Talousarvio sellaisena kuin Euroopan parlamentti on sen lopullisesti hyväksynyt 16. joulukuuta 1999 (EYVL L 40, 14.2. 2000).

<sup>(2)</sup> Talousarviomäärärahat on muutettu ottaen huomioon täydentävät ja korjaavat talousarviot ja siirrot, mutta **ottaen huomioon** myös vuodelta 1999 siirretyt määrärahat, tulojen uudelleenkäyttöä ja kolmansien osapuolien osallistumisen seurauksena käytettävissä olevat tulot, muut käyttötarkoituksiinsa sidotut tulot ja uudelleen käytettävissä olevat määrärahat.

<sup>(3)</sup> Käytetyt määrärahat, **ottaen huomioon** myös vuodelta 1999 siirretyt määrärahat, tulojen uudelleenkäyttöä ja kolmansien osapuolien osallistumisen seurauksena käytettävissä olevat tulot, muut käyttötarkoituksiinsa sidotut tulot ja uudelleen käytettävissä olevat määrärahat.

Huom. p.m.= pro memoria; t.p.= tieto puuttuu.

Lähde: Tulostili ja tase — nide II; 3. luku [SEC(2001) 529-FR].

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

*Tulostilin tarkastelu* <sup>(1)</sup>

4.5 Tulostilin <sup>(2)</sup> tarkastelu osoitti sekä muodossa että sisällössä tapahtuneen merkittäviä parannuksia varainhoitovuoden 1999 tilinpäätöstä koskevaan asiakirjaan verrattuna.

4.6 Varainhoidon analyysin esittämistä on pyritty yhdenmukaistamaan. Se rajoittuu kuitenkin pääasiassa talousarvion toteuttamista koskevien taulukoiden yhdenmukaistamiseen.

4.7 Talousarvion toteuttamisen tulosta koskevat taulukot on uusi lähde, josta voisi saada, ja saakin, varsin hyödyllistä tietoa. Niiden sisältöä ja niihin sisältyvien tietojen tasoa on kuitenkin selvästi tarpeen yhdenmukaistaa.

4.8 Koulutuksen ja kulttuurin pääosastoa koskevien talousarvioiden (Sokrates, Nuorten Eurooppa, Leonardo) toteuttamista koskevasta taulukoista puuttuu paljon lukuja, mikä johtuu ohjelman liikkuvuutta koskevan toiminnan erityisluonteesta. Lisäksi nämä luvut on ilmoitettu toteutuneiksi, vaikka ne ovat vasta arvioita.

4.9 Peruste, jota komissio käyttää budjettikohdan hallinnoinnin yksityiskohtaisen tarkastelun valintaan, on yli 30 miljoonan euron suuruiset määrärahat ja/tai erityisen tärkeät tai kiinnostavat budjettikohdat. Joitakin kolmansilta osapuolilta saaduista tuloista johtuvia yli

**4.5—4.7** Komissio on tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti tulostilin muodossa ja sisällössä tapahtuneisiin parannuksiin.

Kuten tulostilin johdanto-osassa mainitaan, tarkastelussa voidaan vuonna 2000 ensimmäistä kertaa ottaa huomioon talousarvion toteutuksen tulos sellaisena kuin se ao. asiakirjassa esitetään; komission mielestä näin on saatu hyvää pohjustusta siihen, että talousarvion toteutuksen tulos voidaan vastaisuudessa esittää kattavasti ja järjestelmällisesti. Komissio selvittää parhaillaan, miten tulostietojen esittämistä voidaan yhtenäistää varainhoitovuotta 2001 varten; samalla on kuitenkin otettava huomioon, että budjettikohtien tuloksia ei kaikissa tapauksissa voida arvioida määrällisesti.

**4.8** Kyseisillä kolmella ohjelmalla on kaksi sellaista piirrettä (niiden avulla tuetaan liikkuvuushankkeita ja -toimia, ja osa niiden hallinnoinnista on hajautettu kansallisille toimijoille), joiden vuoksi komissiolla ei tulostiliä laatiessaan ole käytettävissä tietoa lopullisista tuloksista, jotka saadaan selville vasta kulloisenkin varainhoitovuoden määrärahojen kokonaiskäytön perusteella.

Vastaisuudessa komissio ottaa tämän seikan aiempaa perusteellisemmin huomioon kyseisten kolmen ohjelman tapauksessa, johon vakiotaulukko ei kaikilta osin sovellu.

**4.9** On totta, että tulostilissä on jätetty mainitsematta joitakin kolmansilta osapuolilta peräisin oleviin määrärahoihin liittyviä talousarvion alamomentteja. Lähiaikoina komissio aikoo ottaa tämän asian esille keskustellessaan tilintarkastustuomioistimuksen kanssa vuonna 2001 sovellettavista valintaperusteista.

<sup>(1)</sup> Tilintarkastustuomioistuin on tarkastellut tietoja, jotka komissio on esittänyt tulostilin niteessä I. Tämän niteen tarkoituksena on esittää huomautuksia varainhoitovuoden budjettihallinnosta, erityisesti selityksiä alkuperäisen hyväksytyin talousarvion ja lopullisten käytettävissä olleiden maksuäärärahojen sekä lopullisten käytettävissä olleiden maksuäärärahojen ja tosiasiallisesti käytettyjen maksuäärärahojen välisistä eroista. Tarkastelun yhteydessä ei pyritty varmistamaan sen sisällön luotettavuutta. Sen pyrkimyksenä oli tunnistaa selittämättä jääneitä merkittäviä eroja ja tunnistaa selityksiä, joita saatettaisiin pitää harhaanjohtavina.

<sup>(2)</sup> SEC(2001) 528-FR.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

30 miljoonan euron suuruisia määrärahoja vastaavia talousarvion alamomentteja ei ole kuitenkaan mainittu, tällaisia ovat esimerkiksi B6-4 3 1, B6-4 4 3 ja B6-5 5 1.

4.10 Useissa budjettikohdissa, varsinkin alaluokassa B6, prosenttiosuudet, jotka on annettu "Talousarvion toteuttamisen prosenttiosuutena vuoden 2000 alkuperäisestä talousarviosta" ovatkin itse asiassa prosenttiosuuksia "vuonna 2000 käytettävissä olleesta kokonaistalousarviosta".

**4.10** Tilintarkastustuomioistuimen huomautus osuu oikeaan. Tiedot on annettu, jotta talousarvion toteutus voidaan laskea prosenttiosuutena vuoden 2000 alkuperäisestä talousarviosta ja prosenttiosuutena vuonna 2000 käytettävissä olleesta kokonaistalousarviosta.

## TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ARVIOINTI

### *Johdanto*

#### **Tarkastuksen sisältö ja tarkastuksen lähestymistapa**

4.11 Sisäisiä politiikkoja koskevan vuoden 2000 talousarvion tarkastuslausumaan liittyvän tarkastuksen tavoitteena oli kerätä riittävästi asianmukaista ja luotettavaa tarkastusaineistoa tilien luotettavuudesta 31. joulukuuta 2000 vallitsevan tilanteen perusteella sekä tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevaa tietoa, jotta voidaan laatia varainhoitovuoden 2000 yleistä talousarviota koskeva tarkastuslausuma (ks. tämän vuosikertomuksen 9. luku), sekä laatia lisäksi lisätarkastusten avulla erityinen tutkimusta ja teknologista kehittämistä (TTK) koskevaan viidenteen puiteohjelmaan sovellettavan sisäisen valvonnan järjestelmän vahvuuksien ja heikkouksien arviointi.

4.12 Viidennen puiteohjelman järjestelmän tarkastus perustui järjestelmän suunnittelun arviointiin ja järjestelmän yhdenmukaisen, jatkuvan ja tehokkaan toiminnan varmentamiseen. Tätä tarkoitusta varten laadittiin Euroopan yhteisön osuuden (ks. kohta 4.15), sellaisena kuin se oli joulukuussa 2000, aihekohtaisten ja monialaisten ohjelmien hallintoa ja valvontaa koskevien menettelyiden järjestelmän kuvaus, tehtiin *walk-through*-testejä viiden tutkimusasioita käsittelevän pääosaston (tutkimus, tietoyhteiskunta, energia ja liikenne, yritys-toiminta, kalastus) valitsemien tiedostojen perusteella ja toteutettiin keskeisten valvontamenettelyiden testejä 45 sopimuksen pohjalta.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.13 Ensimmäiset viidennen puiteohjelman mukaisia epäsuoria TTK-toimia koskevat ehdotuspyynnöt julkaistiin maaliskuussa 1999. Koska ehdotuspyynnön julkaisemisesta kuluu keskimäärin noin 348 kalenteripäivää ja ehdotuksen vastaanottamisesta noin 263 kalenteripäivää siihen, kun komissio allekirjoittaa sopimuksen, useimmat sopimukset — tietoyhteiskunnan pääosaston hoitamaa tietoyhteiskuntaohjelmaa, energian ja liikenteen pääosaston hoitamaa kasvu-ohjelman osastoa ja kalastuksen pääosaston hoitamaa elämän laatu-ohjelman osastoa lukuun ottamatta — allekirjoitettiin vasta vuonna 2000. Epäsuorien TTK-toimien maksut koostuivat vuonna 2000 pääasiassa ennakkomaksuista, koska useimman viidennen puiteohjelman toimen ensimmäiset maksupyynnöt toimitetaan 12 kuukauden kuluttua sen aloittamisesta.

**Menojen luonne**

4.14 On olemassa kaksi erillistä viidettä puiteohjelmaa: Euroopan yhteisön viides puiteohjelma käsittää tutkimukseen, teknologiseen kehittämiseen ja esittelyyn liittyvät toimet ja Euratomin puiteohjelma käsittää ydinenergia-alan tutkimus- ja koulutustoimet.

4.15 Molemmista viidensistä puiteohjelmista rahoitetut tutkimustoimet koostuvat epäsuorista toimista (noin 93 prosenttia talousarviosta), jotka toteutetaan kolmansien osapuolten kanssa tehtyjen sopimusten avulla ja jotka rahoitetaan osittain yhteisön talousarviosta, ja suorista toimista (noin 7 prosenttia), jotka rahoitetaan kokonaan yhteisön talousarviosta ja jotka yhteinen tutkimuskeskus toteuttaa.

## KOMISSION VASTAUS

**4.13** *Uutta puiteohjelmaa alettiin ensimmäistä kertaa soveltaa vuonna 1999, ja sisäänajo-ongelmia ilmeni lähes joka vaiheessa, etenkin uudessa arviointimenettelyssä.*

*Koska kaikki hakemukset on käsiteltävä asianmukaisesti ja tasapuolisesti ja koska ennen hakemusten arviointia ja hankkeiden valintaa on tehtävä kattava tekninen arviointi, prosessia ei voida lyhentää ainakaan seuraavilta osin:*

- *erityistoimia ja -ohjelmia koskeva hakuajat on perustelua säilyttää tavallista pidempinä,*
- *avoimeen ja asianmukaiseen arviointimenettelyyn kuluu aikaa, ja sen kesto riippuu jätettyjen hakemusten lukumäärästä,*
- *perusteelliset neuvottelut säästävät ongelmilta myöhemmin.*

*Sisäisiä menettelyjä on tehostettu ja yksinkertaistettu kahden viime vuoden aikana.*

*Lisäksi IST-ohjelman (tietoyhteiskunnan tekniikat) ja CRAFT-ehdotusten yhteydessä on vuonna 2001 toteutettu nopeutetun menettelyn pilottitoimia, ja näin sopimusten tekoa on voitu jouduttaa merkittävästi. Pilottitoimista saatua kokemusta hyödynnetään nyt tulevien hakukierrosten suunnittelussa sopimusten teon jouduttamiseksi vastaisuudessa.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

4.16 Viidennen puiteohjelman yhteisön osuuteen kuuluvan neljän aihekohtaisen ja kolmen monialaisen ohjelman (epäsuorat toimet) budjettikohdat vastaavat 1 742 miljoonan euron maksumäärärahoja varainhoitovuoden 2000 talousarviossa, mikä on lähes puolet alaluokan B6 "Tutkimus ja teknologinen kehittäminen" maksumäärärahoista ja noin 31 prosenttia sisäisiin politiikkoihin liittyvän talousarvion maksumäärärahoista. Tämän vuoksi viides puiteohjelma on rahallisesti arviotuna tärkein hallintojärjestelmä tällä alalla.

4.17 Viidennen puiteohjelman yhteisön osuutta hoitaa viisi tutkimusasioita käsittelevää pääosastoa. Kolme aihekohtaista ohjelmaa ja yhtä monialaista ohjelmaa hoitaa useampi kuin yksi pääosasto.

4.18 Komission toimittamien tilastojen mukaan komissio oli allekirjoittanut 6 115 viidennen puiteohjelman epäsuoriin TTK-toimiin liittyvää sopimusta ennen joulukuun 2000 loppua. Näiden sopimusten yhteisön rahoitusosuus oli 5 324 miljoonaa euroa. Tutkimuksen ja tietoyhteiskunnan pääosastot hallinnoivat yli 90 prosenttia näistä sopimuksista, joista tutkimuksen pääosasto hallinnoi 4 701 sopimusta (noin 64 prosenttia koko yhteisön osuudesta) ja tietoyhteiskunnan pääosasto hallinnoi 1 038 sopimusta (noin 29 prosenttia koko yhteisön osuudesta).

**Kulukorvauksiin perustuvan järjestelmän rajoitukset**

4.19 Tutkimuksen puiteohjelmissä taloudelliset korvaukset myönnetään todellisuudessa aiheutuneiden kulojen perusteella. Monet yksityiskohdat ja kulukorvausjärjestelmään perustuvista sopimusjärjestelyistä johtuva työn monimutkaisuus edellyttävät huomattavia hallinnollisia ponnisteluja sekä sopimuspuolilta että komissiolta ehdotuksen, sopimuksen ja epäsuorien TTK-toimien hankkeiden hallinnoinnin suhteen.

4.20 Lisäksi komission yksiköiden mahdollisuudet varmistaa ilmoitetut kulut rajoittuvat käytännössä uskottavuuden ja muodollisten seikkojen tarkastamiseen (esim. erityisten menoluokkien tukikelvottomuus ja kuluilmoitukseen merkittyjen lukujen oikeellisuus)

**4.19** *Tutkimuksen puiteohjelmien rahoitusjärjestelmässä on vahvuutensa ja rajoituksensa. Komissio on asteittain pyrkinyt poistamaan näitä rajoituksia. Järjestelmää on jatkuvasti kehitetty, ja osallistajat ja komission yksiköt ovat tottuneet sen käyttöön.*

*Uusi rahoitusjärjestelmän tarkistus on kuitenkin parhaillaan käynnissä tulevaa puiteohjelmaa varten. Tarkoituksena on yksinkertaistaa järjestelmää hankkeiden toteuttajille, tehostaa valvontaa entisestään komission rahoitus- ja henkilöresurssien puitteissa, keskittyä tuloksiin ja puuttua liikaveloitukseen ja petoksiin aiempaa tiukemmin.*

**4.20** *Ilmoitetut menot tarkistetaan tieteellisten ja teknisten raporttien yhteydessä. Raporteissa selvitetään, miten hanke on toteutettu teknisessä liitteessä yksilöityjen tehtävien mukaisesti ja miten se vastaa sopimusneuvotteluissa yksilöityjä menoarvioita.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

silloin, kun sopimuspuoli ei toimita tositteita, kuten oikeaksi todistettuja laskuja erityisistä menoista.

4.21 Tämän vuoksi, jollei tarkastusta toimiteta paikalla, ilmoitettujen menojen todenmukaisuuden ja täsmällisyyden varmistaminen on ainoastaan osittain mahdollista. Komissio on tehostanut jälkikäteen toimitettavia tarkastuksia tilintarkastustuomioistuimen vuoden 1998 tarkastuslausuman suositusten <sup>(3)</sup> mukaisesti. Tutkimusasioita käsittelevien pääosastojen määrittelemä yleinen tavoite on tarkastaa 10 prosenttia sopimuspuolista viidennen puiteohjelman aikana <sup>(4)</sup>. Myös tilintarkastustuomioistuimen vuoden 1998 tarkastuslausuman suositusten <sup>(3)</sup> mukaisesti komissio on aloittanut IST- ja Craft-ohjelmissa pilottitoimintaa, joka edellyttää, että useimmista TTK-hankkeisiin osallistuvista sopimuspuolista esitetään lausuma. Tämän toimenpiteen vaikutuksia voidaan kuitenkin arvioida vasta keskipitkällä aikavälillä, sillä lausumaa edellytetään vasta vuonna 2001 käynnistettyjen sopimusten maksuista.

4.22 Kuten aikaisemmassakin puiteohjelmassa, komissiolla on käytettävissään ainoastaan rajallisesti keinoja asettaa seuraamuksia oikeushenkilöille, jotka ilmoittavat liian suuria kuluja. Ainoita keinoja on vähentää näiden rahoitusosuutta tai veloittaa korkoja aiheuttomasti maksetuista määristä. Viidennen puitesopimuksen mallisopimuksissa ei ole annettu sopimuskohtaisesti määriteltyjä seuraamuksia (esimerkiksi automaattisia sakkoja liian suuriksi ilmoitetuista kuluista) tai hallinnollisia rangaistuksia.

## KOMISSION VASTAUS

*Jos ilmoitettujen kustannusten ja toteutetun hankkeen välillä ilmenee merkittäviä epäyhtenäisyyksiä, komission yksiköillä on mahdollisuus vaatia yksityiskohtaisempia lisätositteita. Lisäksi voidaan toteuttaa perusteellinen menojen tarkastus, johon sisältyy tarkastuskäyntejä*

**4.21** Tutkimusasioita käsittelevät pääosastot laativat vuonna 1998 yhdessä uuden ja johdonmukaisen strategian kaikkia puiteohjelmia varten (ks. kohdat 4.69 ja 4.70). Lisäksi komissio tutkii mahdollisuutta ottaa käyttöön täyden- tai osittain toteutettavia toimenpiteitä (esim. tarkastustodistukset).

Tässä yhteydessä on otettu huomioon tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumassa 1998 esittämä suositus.

**4.22** Euroopan yhteisön viidennestä puiteohjelmasta rahoitettavien suorien menojen ja etenkin sopimusten oikeudellinen kehys sisältää jo nyt toimenpiteitä yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi. Jos toimeksisaajan epäillään syyllistyneen petokseen tai vakavaan taloudelliseen väärinkäyttöön, sopimuksen liitteessä II olevan 3 artiklan 2 kohdan ja 7 artiklan 6 kohdan mukaisesti komissio voi pienentää rahoitusosuuttaan ja periä koko rahoittamansa osuuden takaisin. Lisäksi mahdollisuus ottaa korvaukset muista sopimuksista on helpottanut komission saamista takaisinperintää.

Petosepäilytapauksissa komission yksiköt siirtävät asian OLA-Fille, joka ryhtyy tältä osin lisätoimenpiteisiin (2 päivänä kesäkuuta 1999 tehty komission päätös 1999/396/EY, EHTY, Euratom).

Jos menot ilmoitetaan liian suuriksi virheen tai väärinkäsityksen vuoksi, seuraamuksen määrääminen ei ole asianmukaista. On tehokkaampaa antaa neuvontaa ja järjestää koulutusta säännöllisesti.

<sup>(3)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998 (EYVL C 349, 3.12.1999).

<sup>(4)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, komission vastauksen kohta 4.23 (EYVL C 342, 1.12.2000).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

*Samalla komissio kuitenkin ensisijaistaa valvontamääräysten tehostamisen. Tästä syystä OLAFin työohjelmassa on otettu huomioon suoriin menoihin liittyvät hallinnolliset toimet ja seuraamukset. Parhailaan käydään keskustelua taloudellisten seuraamusten lausekkeesta, jolla on tarkoitus täydentää voimassa olevia komission rahoitusosuuden takaisinmaksua koskevia määräyksiä siltä osin kuin suorat menot ilmoitetaan liian suuriksi tarkoituksellisesti tai huolimattomuuden vuoksi.*

### *Viidennen puiteohjelman täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat*

#### **Toimintamenettelyjä koskevien asiakirjojen puuttuminen**

4.23 Viidennen puiteohjelman tehokas koordinointi on erityisen tärkeää, koska sen organisatorinen rakenne on monimutkainen; se käsittää eri pääosastojen hoitamia useita ohjelmia ja avaintoimintoja. Neuvosto ja Euroopan parlamentti ilmoittivat komissiolle, että on tarpeen laatia kaikille viidennessä puiteohjelmassa toimiville pääosastoille yhdenmukaiset menettelyt, kun ne kehottivat päätöksessään N:o 182/1999/EY, että komissio "laatii ja julkaisee ... yksityiskohtaisen käsikirjan toimintamenettelyistä ja TTK-toimien valintaa koskevista suuntaviivoista".

4.24 Komission "arviointikäsikirjassa", jonka se laati vastaukseksi mainittuun päätökseen, esitettyjä menettelyjä ei ole kuvailtu riittävän yksityiskohtaisesti, jotta sitä voitaisiin käyttää toimintamenettelyjen käsikirjana. Lisäksi eräitä TTK-toimien valintaan johtavia menettelyitä, esimerkiksi ehdotuksia koskevaa neuvottelua, on käsitelty vain osittain tässä "arviointikäsikirjassa".

4.25 Viidettä puiteohjelmaa hoitavissa tutkimusasioita käsittelevissä pääosastoissa ei ole dokumentoitu riittävän yksityiskohtaisesti hallinnollisia menettelyitä ja vastuualueita, lukuun ottamatta energian ja liikenteen pääosastoa ja tietoyhteiskunnan pääosastoa, joissa pääosastokohtaisten toimintaan liittyvien käsikirjojen laatiminen aloitettiin vuonna 2000.

**4.23** Kaikkien ao. pääosastojen on sovellettava tutkimuksen puiteohjelmaa yhteisten periaatteiden ja menettelyjen mukaisesti. Komission hallinnonuudistuksen perusajatuksen mukaisesti sisäisen valvonnan tarkka suunnittelu ja toteutus on kuitenkin edelleen pääosasto- ja ohjelmakohtaista.

**4.24** Komission laatiman arviointikäsikirjan tarkoituksena oli lisätä avoimuutta ja yhdenmukaistaa prosessin eri vaiheita ehdotusten ennakkotarkastuksesta sopimusten valmisteluun ja tekoon. Käsikirjan perusteella erityisohjelmissa alettiin vaatia aiempaa yksityiskohtaisempia sopimusten valmisteluun ja tekoon liittyviä asiakirjoja, jollaisista hyötyvät sekä komissio että toimeksisaajat.

**4.25** Operatiivisista menettelyistä dokumentoidaan tutkimuksen pääosastossa kattavasti. Olemassa olevan asiakirjaaineiston ytimenä on arviointikäsikirja. Sen lisäksi käytössä on käsikirjoja, joissa täsmennetään menettelyjen muita näkökohtia. Samalla kun alettiin soveltaa sisäisen tarkastuksen standardia nro 15 (joka liittyy menettelyjen dokumentointiin), ryhdyttiin korjaamaan havaittuja puutteita ja päätettiin asettaa käsikirjat yleiseen käyttöön Intranetin välityksellä. Tavoitteen toteuttamista varten perustettiin työryhmä.

Tutkimusasioita käsittelevät pääosastot ovat toteuttaneet vastualueiden dokumentointiin liittyvän uudelleenjärjestelyn, jolla vakautetaan ja täydennetään operatiivisten resurssien hajautettua hallinnointia. Järjestely on muuttanut hallinnollisia menettelyjä ja vastualueiden jakoa.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

4.26 Kaikki tutkimusasioita käsittelevät pääosastot laativat vuonna 2000 muodolliset toimenkuvaukset, joissa määritellään työtehtävät ja vastuualueet komission uudistamista käsittelevän valkoisen kirjan toimitasuunnitelman suositusten mukaisesti. Nämä toimenkuvaukset toimitettiin henkilöstölle tiedoksi. Toimenkuvaukset eivät ole kuitenkaan nykyisessä muodossaan riittävän yksityiskohtaisia, jotta voitaisiin välttyä siltä vaaralta, että jaettu vastuu käsitettäisiin monin eri tavoin, esimerkiksi hankkeeseen osallistuvan tieteellisestä osuudesta vastaavan virkamiehen, neuvottelijan ja rahoituksesta vastaavan virkamiehen kesken niiden hallinnoimissa epäsuoria TTK-toimia.

**Riittämätön tietotekniikan tuki ehdotusten, sopimusten ja hankkeiden hallinnoinnissa**

4.27 Vaikka kaikkien viidettä puiteohjelmaa hoitavien tutkimusasioita käsittelevien pääosastojen hallintojärjestelmä on pääpiirteissään sama, komissio ei ole laatinut yhtenäistä tietotekniikkajärjestelmää viidennen puiteohjelman epäsuoria TTK-toimia koskevien ehdotusten, sopimusten ja hankkeiden hallinnointia varten. Yritystoiminnan pääosasto ei ollut vuoden 2000 loppuun mennessä ottanut käyttöön tietotekniikkajärjestelmää sopimusten ja hankkeiden hallinnointia varten. Lisäksi käytössä olevat pääosastokohtaiset tietotekniikkajärjestelmät eivät ole keskenään yhteensopivia ja ainoastaan tutkimuksen pääosaston ja tietoyhteiskunnan pääosaston tietotekniikkajärjestelmät ovat osittain yhteensopivia Sincom-järjestelmän kanssa. Se estää esimerkiksi sopimuspuolten oikeudellista ja taloudellista kelpoisuutta koskevien tietojen automaattisen yhdistämisen, saman sopimuspuolen antaman kestoohyödykkeitä koskevien ilmoitusten ristiintarkastuksen usean sopimuksen osalta tai budjettipääosaston käyttämän Sincomiin kuuluvan varojärjestelmän tehokkaan varmentamisen.

4.28 Lisäksi joidenkin pääosastojen tietotekniikkajärjestelmät ovat puutteellisia. Puutteita on esimerkiksi tiettyjen mallisopimusten saatavuudessa tutkimuksen pääosastosta, sopimusmuutosten tekemisessä tutkimuksen ja tietoyhteiskunnan pääosastoissa ja tärkeissä toiminnoissa, kuten suoritusmaksamisen tai hankkeen päättymisen rekisteröinnissä, lukuun ottamatta energian ja liikenteen ja kalastuksen pääosastoja.

**4.26** Komissio kehittää parhaillaan uutta henkilöresurssien hallintojärjestelmää, johon sisältyvät aiempaa tarkemmat toimenkuvaukset. Tutkimusasioita käsittelevät pääosastot tekevät yhteistyötä henkilöstön ja hallinnon pääosaston kanssa varmistaakseen, että tutkimusalan erityispiirteet otetaan huomioon uuteen toimenkuvausjärjestelmään sisältyvissä profiileissa. Järjestelmää on tarkoitus alkaa soveltaa vuoden 2002 alkupuoliskolla.

**4.27** Tutkimusasioita käsittelevät pääosastot ovat ottaneet käyttöön yhteisen tietotekniikkajärjestelmän ehdotusten käsittelyä varten, perustaneet asiantuntijatietokannan ja hyödynneet arvioinnissa alihankintaa. Näiden kokemusten pohjalta huhtikuussa 2001 perustettiin yksiköiden työryhmä. Se sai tehtäväkseen kehittää yhdenmukaisen tietotekniikkajärjestelmän ja yhteisen tietokannan uutta puiteohjelmaa varten, joka tulee voimaan 1. tammikuuta 2003.

Lisäksi työryhmä laatii parhaillaan uutta sähköistä ehdotusten käsittelyjärjestelmää, jonka avulla on tarkoitus parantaa ehdotuksiin ja osallistujiin liittyvän tiedon laatua.

Varojärjestelmän tarkastuksen tehostamiseksi tutkimusasioita käsittelevät pääosastot ovat käyttäneet Sincomiin kuuluvaa järjestelmää, jota myös budjettipääosasto käyttää prosessin eri vaiheissa.

**4.28** Kaikki vakiosopimukset (korkean tason konferensseja koskevia sopimuksia lukuun ottamatta) ovat olleet käytössä tutkimuksen pääosastossa vuoden 2001 alkupuoliskolta, ja niihin sisältyvät ehdotusten arviointia koskevat moduulit, potentiaalisten toimeksisaajien seulonta (ennakkotarkastukset) ja sincomiin kuuluvaa järjestelmää vastaava varojärjestelmä. Järjestelmään syötettiin myös aiempia puiteohjelmia koskevat sopimustiedot. Sopimusten muuttamista koskeva moduuli tuli voimaan heinäkuun 2001 puolivälissä, ja hankkeiden hallinnointia koskevat moduulit (maksuaikataulut) on tarkoitus ottaa käyttöön asteittain syys–marraskuussa 2001. Kuukausitasolla on käynnistetty koulutusohjelmia, jotka on tarkoitettu etenkin tutkimuksen PO:n uusille työntekijöille ja joiden avulla tehostetaan järjestelmän käyttöä.

Tietoyhteiskunnan pääosaston tietotekniikkajärjestelmän kehittämisessä on edistytty niin, että kaikki vakiosopimukset ovat nyt saatavilla, ja sopimusmuutosten ja maksujen tukitoiminto on ollut käytössä vuoden 2001 puolivälistä.

### Riittämätön sisäinen valvonta

4.29 Jokaisessa viidessä tutkimusasioita käsittelevässä osastossa tehtiin tarkastuksista vastaavan pääosaston avustuksella erillinen virallinen riskiarviointi, jonka tarkoituksena oli havaita ja arvioida riskit, jotka saattaisivat heikentää viidennen puiteohjelman hallinnollisten tavoitteiden saavuttamista. Tutkimus saatiin valmiiksi vuonna 2000.

4.30 Komissio ei ollut määritellyt yhdenmukaisesti koko puiteohjelman osalta tarkastustoimia, joiden perusteella voidaan varmistaa, että johdon päättämiä politiikkoja ja tarvittavia toimia toteutetaan havaittujen riskien välttämiseksi. Eräitä valvontajärjestelmän tärkeitä menettelyitä ei sovellettu joko ollenkaan tai niitä ei sovellettu tehokkaasti ja johdonmukaisesti kaikissa pääosastoissa tai kaikkien ohjelmien osalta. Näitä menettelyitä ovat esimerkiksi sopimuspuolen kirjanpitojärjestelmän asianmukaisuuden varmistaminen, johdonmukaisen ja tehokkaan kustannusjärjestelmän soveltamisen tarkastus koko puiteohjelman osalta tai puiteohjelmaan osallistuvien tahojen oikeudellisen ja taloudellisen kelpoisuuden varmistaminen. Tietoyhteiskunnan ja kalastuksen pääosastoja lukuun ottamatta neuvottelujen tulosta ei tarvinnut hyväksyä.

**4.30** Viidennen puiteohjelman myötä komissio paransi merkittävästi mahdollisuuksia suojautua potentiaalisilta riskeiltä (mm. ehdotuksia hyväksyttäessä), otti käyttöön uuden strategian tarkastuskäyntien tehostamiseksi ja vahvisti toimenpiteitä taloudellisten väärinkäytösten torjumiseksi.

Varainhoidon hajauttamisen yhteydessä tehostettiin sisäistä valvontaa ja muutamissa pääosastoissa muutettiin hallintokaaviota. Samalla vahvistettiin talousprosesseja, varainhoitoa ja sisäistä tarkastusta.

Hakijoiden oikeudellista ja taloudellista kelpoisuutta koskevia ennakkotarkastuksia varten on kehitetty aiempaa tarkempi menetelmä, jonka avulla on tarkoitus soveltaa taloudellisten riskien määrittämiseen tarkoitettuja vakiokriteerejä aiempaa johdonmukaisemmin.

Osallistujilla on käytössään toimeksisaajan kustannusjärjestelmää koskevat ohjeet eli "Osallistujan valitsema TTK-kustannusten korvausmalli". Ainoa keino tarkastaa valinnan asianmukaisuus on tehdä tarkastuskäyntejä. Kunkin toimeksisaajan kustannuskorvausmallin johdonmukaisuus tarkastetaan ohjelmakohtaisesti osana oikeudellisen ja taloudellisen kelpoisuuden tarkastusta. Tarkastus aiotaan ulottaa erityistä tutkimusohjelmaa pidemmälle yhteisen tietokannan hyödyntämisen myötä (ks. vastaus kohtaan 4.27).

Neuvottelujen tulos on vielä vahvistettava, sillä komission valintapäätöksen käynnistämiseksi edellytetään hankekohtaisesti pääosaston eri tutkimus- ja rahoitusosastojen sopimusta.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

4.31 Toiminnallisten keskeisten valvontamenettelyiden testeissä havaittiin, että kaikki pääosastot eivät olleet toimittaneet tiettyjä tarkastuksia tehokkaasti eivätkä kaikkien ohjelmien osalta. Puutteita havaittiin esimerkiksi toimitettujen ehdotusten tukikelpoisuuden tarkastuksissa, varsinkin puiteohjelman alussa, ja menoilmoituksissa annettujen menojen tukikelpoisuuden ja numeerisen oikeellisuuden varmistamisessa. Tämä johti joissain tapauksissa siihen, että komissio suoritti liian suuria maksuja.

4.32 Toimitettujen tarkastusten muodollinen dokumentointi havaittiin puutteelliseksi tietoyhteiskunnan, energian ja liikenteen ja kalastuksen pääosastoja lukuun ottamatta.

#### Päätelmät

4.33 Ottaen huomioon kulukorvaukseen perustuvalla nykyiselle järjestelmälle ominaiset rajoitukset, varsinkin olemassaolevan valvontajärjestelmän osalta, jälkikäteen tehtyjen tilintarkastusten ainoastaan osittainen kattavuus ja sopimuskohtaisten seuraamusten puuttuminen, edunsaajien kannalta on ainoastaan pieni riski ilmoittaa aiheutuneet kulut liian suurina.

4.34 Toimitetut tarkastukset osoittavat, että puiteohjelmien osalta olemassa olevista sisäisen valvonnan menettelyistä voidaan saada ainoastaan rajallinen varmuus.

4.32 Koska tarkastusten dokumentointijärjestelmä ei ole vielä kaikilta osin käytössä tutkimuksen ja yritystoiminnan pääosastoissa, tarkastustoiminnassa hyödynnetään olemassa olevia hallinto- ja talousprosesseja. Muutamissa ohjelmissa käytetään apuna muistilistoja, joissa yksilöidään mm. tarkastusten toteuttamisen eri vaiheet.

*Dokumentointia kehitetään jatkuvasti.*

4.33 Komissio on asteittain pyrkinyt poistamaan nykyisen kustannuskorvausjärjestelmän rajoituksia mm. lisäämällä tarkastuksia ja ottamalla käyttöön tarkastustodistuksia. Uutta puiteohjelmaa varten on suunnitteilla laajempia lisäparannuksia, joista keskustellaan vireillä olevien lainsäädäntöehdotusten yhteydessä.

*Komissio on jo nyt lisännyt neuvontaa (mm. Internet-sivujensa välityksellä) ja moninkertaistanut jälkitarkastusten määrää ja kykenee vastedes tekemään rahoitusoikaisuja välittömästi. Vaikka sisäisillä tarkastuksilla on rajoituksensa, vain osalla niistä voi olla merkittävä vaikutus tutkimusohjelman taloudelliseen riskiin.*

*Uusi rahoitusjärjestelmän tarkistus on kuitenkin parhaillaan käynnissä. Tarkoituksena on yksinkertaistaa järjestelmää hankkeiden toteuttajien kannalta, tehostaa valvontaa entisestään komission rahoitus- ja henkilöresurssien puitteissa, keskittyä tuloksiin ja puuttua liikaveloitukseen ja petoksiin aiempaa tiukemmin.*

4.34 Komissio aikoo korjata puutteet, jotka tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa otetaan ansiokkaasti esiin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.35 Koska toimintamenettelyitä koskeva virallinen ja sitova käsikirja sekä puiteohjelman suuntaviivat puuttuvat ja koska sisäisen tarkastuksen yksikkö ei toimi tehokkaasti, komissio ei voi saada varmuutta siitä, että sisäisiä menettelyitä ja työskentelymenetelmiä sovelletaan yhdenmukaisesti.

4.36 Viidettä puiteohjelmaa koskevien ehdotusten ja sopimusten hallinnon tietotekniikan tuen tasossa ja laadussa havaittiin vakavia, vaikkakin väheneviä, puutteita. Se on haitannut puiteohjelman toteuttamista ja vähentänyt komission sisäisten tilastojen luotettavuutta tällä alalla.

## Suositukset

4.37 Sisäistä valvontaa olisi vahvistettava koko puiteohjelman osalta ja komission olisi määriteltävä selkeästi, mikä on vähimmäismäärä pakollisia keskeisiä valvontamenettelyitä niiden toteuttamiseksi.

## KOMISSION VASTAUS

**4.35** *Komission virallisesti vahvistama arviointikäsi-  
kirja on tärkeä viiteasiakirja arviointimenettelyjen noudattami-  
sessa, vaikka käsikirjaa onkin edelleen mahdollisuus paran-  
taa. Arvioinnista vastaavien operatiivisten linjojen käytössä  
on lisäksi muita oppaita tai käsikirjoja.*

*Tietoyhteiskunnan pääosasto ja energian ja liikenteen pää-  
osasto ovat koonneet operatiiviset ehdotusten arviointi- ja  
neuvottelumenettelynsä erilliseen käsikirjaan, joka on ao. pää-  
osastojen henkilöstön käytettävissä intranetissä. Lisäksi toi-  
meksisiaajien ja komission henkilöstön käytettävissä on muuta  
aineistoa, usein esitettyjen kysymysten kokoelma ja käyttö-  
tukipalveluja.*

**4.36** *Parempi tietotekniikkatuki olisi helpottanut puiteoh-  
jelman toteuttamista, etenkin sen alkuvaiheessa. Koska oikeus-  
perustan hyväksyminen oli viivästynyt ja ehdotuspyynnöt oli  
talousarviosyistä käynnistettävä lyhyen ajan sisällä, alkuvai-  
keuksilta ei voitu välttyä. Tietotekniikkajärjestelmää on sit-  
temmin kehitetty, ja nyt se sisältää kattavat tietokannat ja  
hallinnointimoduulit kunkin pääosaston kaikista sopimuk-  
sista.*

*Viidenteen puiteohjelmaan liittyvän tietotekniikkatuen puut-  
teet eivät vaikuttaneet talousarvion toteuttamiseen tai ohjel-  
matilastoihin tietoyhteiskunnan PO:ssa, koska sillä oli jo vuo-  
desta 1999 ollut käytössään keskeiset perustyökalut.*

*Tilastotietoja koskevien pyyntöjen kattamiseksi ja koko pui-  
teohjelman vakiotietokokonaisuuksien määrittelemiseksi (eri  
pääosastoista peräisin olevien tietojen koonti) on perustettu  
yksiköiden työryhmä.*

**4.37** *Tarkastustoiminnan tehostamiseksi komissio vahvisti  
13. joulukuuta 2000 (SEC(2000) 2203) 24 sisäisen tar-  
kastuksen standardia, jotka pätevät myös viidenteen puiteoh-  
jelmaan.*

*Kaikki tutkimusasioita käsittelevät pääosastot panostivat  
lujasti siihen, että komission vahvistamat tavoitteet (varain-  
hoidon painopistetavoitteet) saavutettiin 30. kesäkuuta 2001  
mennessä.*

*Tietoyhteiskunnan PO ja energian ja liikenteen PO ovat otta-  
neet käyttöön muistilistoja sitoumusten ja maksujen käsitte-  
lyssä. Muistilistoja on velvollisuus soveltaa kuhunkin maksu-  
tapahtumaan, ja niihin tarvitaan sekä ao. vastuuhenkilön  
että hallinnon edustajan allekirjoitus. Listoille on koottu  
kuhunkin maksutapahtumaan kuuluvat keskeiset tarkastuk-  
set.*



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.38 Komissiota kannustetaan lisäksi laatimaan ja panemaan täytäntöön yhdessä kaikkien tutkimusasioita käsittelevien pääosastojen kanssa standardoituja asiakirjoja toteutettujen valvontatoimien tueksi.

4.39 Lisäksi näitä valvontatoimia on tarpeen seurata säännöllisesti, jotta voidaan arvioida, onko kaikki mahdolliset tarkastukset tehty ja olivatko tarkastukset tehokkaita.

4.40 Vuotta 1999 koskevan tarkastuslausuman<sup>(5)</sup> suositusten mukaisesti komissiota kehoitetaan laatimaan oikeudellinen perusta TTK-toimien mallisopimusten sopimustenmukaisille seuraamuksille. Komission olisi tarvittaessa annettava ehdotus rangaistuksia koskevaksi asetukseksi.

4.41 Koska kaikilla tutkimusasioita käsittelevillä pääosastoilla on sama oikeudellinen perusta ja ne toteuttavat pitkälti samanlaisia hallinnollisia tehtäviä, komissiota kehoitetaan yhdenmukaistamaan hallinnollisia ja taloudellisia menettelyitä ja työskentelymenetelmiään mahdollisimman paljon kaikissa ohjelmissaan viidennen puiteohjelman standardoidun täytäntöönpanon varmistamiseksi kaikissa niissä pääosastoissa, jotka siihen osallistuvat.

4.42 Komission olisi laadittava kaikille pääosastoille yhteinen käsikirja, jossa kuvaillaan viidennen puiteohjelman kaikki vaiheet käsittävät toimintamenettelyt.

## KOMISSION VASTAUS

**4.38** Komission hallinnonuudistuksen perusteella ja etenkin sisäisen tarkastuksen standardin nro 15 (menettelyjen dokumentointi) mukaisesti kaikki tutkimusasioita käsittelevät pääosastot viimeistelevät parhaillaan menettelyjensä dokumentointia (johon sisältyy keskeisten tarkastusten suorittaminen). Työskentely perustuu valiokäytäntöihin. Tiedot ovat kaikkien yksikköjen käytettävissä intranetin välityksellä.

**4.39** Komission hallinnonuudistuksen mukaisesti tarkastusten toteuttamisen valvontaa pyritään edelleen tehostamaan systemaattisesti. Tarkastusten tehokkuuden seurannasta vastaa vasta perustettu sisäisen tarkastuksen valmiuksien yksikkö, joka toteuttaa vuosittaisia itsearviointeja ja tarkastuksia.

**4.40** Parhaillaan tutkitaan tiiviisti mahdollisuutta täydentää sopimuksia taloudellisen seuraamuksen lausekkeella, jota voitaisiin soveltaa siltä osin kuin suorat menot ilmoitetaan liian suuriksi tarkoituksellisesti tai virheen vuoksi. Komission yksiköt (ml. OLAF) käyvät parhaillaan neuvotteluja arvioidakseen sisällön kannalta ehdotusta alakohtaiseksi petostentorjunta-asetukseksi. Perustana on EY:n perustamis-sopimuksen 280 artikla (yhteispäätös). Yksiköt selvittävät, mikä olisi tällaisen asetuksen tarkoituksenmukainen soveltamisala ja miten asetusta voitaisiin soveltaa meneillään oleviin sopimuksiin.

**4.41** Tutkimuksen puiteohjelmaan kuuluu tätä nykyä olennaisena osana pitkälle standardoidut menettelyt ja vakiosopimukset. Sisäisten hallintomenettelyjen ja työmenetelmien liika yhdenmukaistaminen on epätarkoituksenmukaista ja voi vaikuttaa kielteisesti innovaatio- ja uudistusprosessin dynamiikkaan ja jatkuvaan pyrkimykseen löytää uusia valiokäytäntöjä.

**4.42** Tutkimusasioita käsittelevät pääosastot pyrkivät ajan mittaan kehittämään sellaisen perusrakenteen, jossa otetaan huomioon viidennen puiteohjelman menettelyjen eri vaiheet ja aiemmin laaditut kuvaukset ja säilytetään samalla sen omat erityispiirteet. Tilintarkastustuomioistuimen laatimasta viidennen puiteohjelman järjestelmien kuvauksesta on tässä yhteydessä todennäköisesti paljon apua. Joka tapauksessa tavoitteena on kehittää sisäisille menettelyille viitemalli, joka on sekä yhdenmukainen että joustava.

<sup>(5)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999 (EYVL C 342, 1.12.2000).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

4.43 Työnkuvauksissa olisi kuvailtava ja määriteltävä selkeämmin epäsuorien TTK-toimien hallintoon liittyvät toimet ja vastuualueet.

4.44 Tällä hetkellä puuttuvat tai puutteelliset ehdotusten, sopimusten ja hankkeiden hallinnoinnissa käytettävät nykyisten tietotekniikkajärjestelmien oleelliset tehtävät olisi pantava täytäntöön mahdollisimman pian.

4.45 Lisäksi komissiota kehoitetaan laatimaan tulevia puiteohjelmia varten yksi tai yhdennetty tietotekniikkajärjestelmä, joka perustuu selkeästi määriteltyihin käyttäjävaatimuksiin. Tällaisen tietotekniikkajärjestelmän avulla voitaisiin mahdollisuuksien mukaan integroida myös kyseisten pääosastojen muut kuin tutkimukseen liittyvät ohjelmat tähän järjestelmään.

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA —  
ERITYISKERTOMUS NRO 10/2000 YHTEISEN  
TUTKIMUSKESKUKSEN JULKISISTA  
HANKINTASOPIMUKSISTA

*Tiivistelmä keskeisistä huomautuksista*

4.46 Tämän kertomuksen kattamalla jaksolla 1995–1998 yhteisen tutkimuskeskuksen <sup>(6)</sup> (jäljempänä YTK tai keskus) tekemien hankintasopimusten arvo oli 494 miljoonaa euroa. Kertomuksessa korostettiin hallintojärjestelmän kyvyttömyyttä toimittaa YTK:n johdon tarpeiden mukaisia tietoja ja hallintohenkilöstön riittämätöntä kykyä valvoa sopimuksia.

**4.43** Komissio kehittää parhaillaan uutta henkilöresursien hallintojärjestelmää, johon sisältyvät aiempaa tarkemmat toimenkuvaukset. Tutkimusasioita käsittelevät pääosastot tekevät parhaillaan yhteistyötä henkilöstön ja hallinnon pääosaston kanssa varmistaakseen, että tutkimusalan erityispiirteet otetaan huomioon uuteen toimenkuvausjärjestelmään sisältyvissä profiileissa. Järjestelmää on tarkoitus alkaa soveltaa vuoden 2002 alkupuoliskolla.

**4.44** Tietoyhteiskunnan pääosaston tietotekniikkajärjestelmän kehittämisessä on edistytty niin, että kaikki vakiosopimukset ja sopimusmuutosten ja maksujen tukitoiminnot ovat nyt käytettävissä.

**4.45** Tutkimusasioita käsittelevät pääosastot ovat ottaneet käyttöön yhteisen ehdotusten käsittelyjärjestelmän, perustaneet asiantuntijatietokannan ja hyödyntäneet arvioinnissa alihankintaa. Näiden kokemusten pohjalta huhtikuussa 2001 perustettiin yksiköiden työryhmä. Se sai tehtäväkseen kehittää yhteisen tietotekniikkajärjestelmän uutta puiteohjelmaa varten, joka tulee voimaan 1. tammikuuta 2003.

**4.46—4.48** Tässä yhteydessä komissio haluaa muistuttaa, että jo ennen erityiskertomuksen nro 10/2000 valmistumista yhteinen tutkimuskeskus (YTK) oli alkanut toteuttaa huomattavia uudistuksia korjatakseen tilintarkastustuomioistuinten havaitsemat puutteet. Kyseisessä kertomuksessa tilintarkastustuomioistuin ilmaiseekin tyytyväisyytensä näihin uudistuksiin. Komission vakaana tarkoituksena on jatkaa ja laajentaa uudistuksia, jotta tilanne voidaan vakauttaa kuten tilintarkastustuomioistuin on esittänyt.

<sup>(6)</sup> EYVL C 172, 21.6.2000.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

4.47 Näiden puutteiden kerrannaisvaikutus oli vuosien saatossa edistänyt kyseenalaisten käytäntöjen muodostumista. Havaittiin seuraavia seikkoja:

- a) palvelusuorituksia koskevia sopimuksia muutettiin koskemaan sellaisten henkilöiden pitämistä palveluksessa, joiden työsopimuksia ei voitu jatkaa
- b) turvaututtiin liian usein suoraan tehtäviin sopimuksiin
- c) henkilökuljetuksia koskevaa sopimusta hallinnoitiin epäilyttävästi.

*Vastuuvapauden myöntämisestä vastaavan viranomaisen antamat suositukset*

4.48 Jotta nämä puutteet korjattaisiin ja jotta tällaisten häiriöiden esiintymiseltä uudelleen välttäisiin, YTK sitoutui tekemään neuvoston ja vastuuvapauden myöntämisestä vastaavan viranomaisen antamien suositusten mukaisia uudistuksia, joista on jo saatu tuloksia, mutta jotka on vielä konsolidoitava.

*Tarkastusten perusteella tehdyt havainnot*

**Yleinen hallintojärjestelmä: todellisia parannuksia**

4.49 YTK:n toiminta perustuu työohjelmiin, joissa määritellään keskuksen yhdessä muodostaville eri laitoksille annetut tieteelliset hankkeet. On siis välttämätöntä, että keskuksen johdolla on käytössään väline, jonka avulla se voi yhdistää jokaisen toimen siihen hankkeeseen, jota varten hanke on saanut rahoitusta. Näin ei ollut aikana, jolloin erityiskertomus nro 10/2000 julkaistiin. Sen jälkeen, kun kolmansia osapuolia koskevat tiedot, sopimustietokanta ja maksujen ja sitoumusten rekisteröinti ja Sincom II -kirjanpito-ohjelma on liitetty toisiinsa, tällainen hankkeiden osakirjanpito on ollut mahdollista.

4.50 Tämän uuden välineen ansiosta voidaan lisäksi mukauttaa hierarkian eri tarpeisiin toimitettavia tietoja sekä laatia seurantajärjestelmä sen hallintoa varten. Näin ollen on siis esimerkiksi mahdollista laatia pyydettyä ja reaaliajassa erittely tehtyjen sopimusten jakautumisesta, ei ainoastaan hankekohtaisesti, vaan myös laitosten, sopimusten lajin (tavaroiden tai palveluiden toimitaminen), sopimusten tekomenettelyn (tarjouspyyntö / suora sopimusten tekomenettely) tai jopa oikeudellisen

**4.49—4.51** Komissio ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että tilintarkastustuomioistuin on voinut todeta edistystä YTK:n käyttämissä hallinnointivälineissä. Tietotekniikkajärjestelmien integrointia on edelleen jatkettu. Infima-järjestelmä aiotaan ottaa käyttöön koko YTK:ssa ja liittää Sincom II -järjestelmään, ja Infima-järjestelmään syötetyt tiedot ovat vastaisuudessa saatavilla myös tietokeskuksen (datapool) kautta.

vastuun (sopimus tai pelkkä tilaus) mukaan jaoteltuna. Datapooliksi kutsuttu moduuli, johon on pääsy intranetissä, tulee täydentämään tätä välinettä tarjoten myös yksityiskohtaisia ja täydellisiä tietoja.

4.51 Nämä tiedot, jotka tietokeskus pystyy toimittamaan sopimuksista, ovat kuitenkin täydelliset vasta Ispran hallinnoimien toimien osalta. Itse asiassa muiden paikkojen, eli Geelin, Karlsruhe ja Pettenin hallinnoimia ostoja seurataan Infimaksi kutsutulla ohjelmistolla, jonka suorituskyvystä huolimatta, suurena haittana on, että sitä voidaan käyttää tällä hetkellä ainoastaan paikallisesti. Näin ollen reaaliajassa laadittuihin seurantajärjestelmiin ei voida sisällyttää kaikkia YTK:n tekemiä sopimuksia koskevia tietoja.

#### **Sopimusten seuranta niiden eri vaiheissa: vähäisiä parannuksia**

4.52 Sopimusten seuranta niiden eri vaiheissa edellyttää tarpeiden tunnistamismenetelmiä, ostojen suunnittelua, asiakirjojen valmistelua, sopimusasiakirjojen / teknisten liitteiden laatimista sekä avointen ja dokumentoitujen sopimustentekomenettelyiden luomista. Lisäksi se edellyttää, että palvelun tosiasiallinen suorittaminen tarkastetaan ennen maksamista.

4.53 Yleisesti ottaen sopimusten seuranta oli epätydyttävää ja erityiskertomuksen nro 10/2000 julkaisua edeltävän tutkimuksen aikana paljastui useita sääntöjenvastaisuuksia. Huolimatta ennen kokemattomista ja osittain vaikeistakin pyrkimyksistä, joihin YTK ryhtyi tilanteen korjaamiseksi (katso kohdat 4.60 ja 4.61), saatutut parannukset ovat Ispran osalta edelleen vaatimattomia.

4.54 Ensinnäkään hallintomenettelyjen kuvausta ei ole saatu päätökseen eikä keskuksen johto ole siten voinut niitä virallisesti hyväksyä Ispran osalta. Tämän seurannan yhteydessä tehdyt tarkastukset ovat lisäksi paljastaneet ohjekirjan luonnoksissa virheitä menettelyiden kuvauksessa. YTK:n hankintapolitiikan täytäntöönpanon lähtökohtana olisi pidettävä jokaisen laitoksen/viraston yhteenvetoasiakirjassa virallisesti määritettyjen tarpeiden vuosittaista suunnittelua. Tarkastuksissa kävi ilmi, että sen lisäksi, että eräät laitokset/virastot eivät laatineet mainittua asiakirjaa, niiden asiakirjojen, jotka on laadittu, laatu vaihtelee huomattavasti eri laitosten kesken.

**4.52—4.53** Komissio vahvistaa jatkavansa pyrkimyksiä yhteisen tutkimuskeskuksen julkisiin hankintoihin liittyvien menettelyjen dokumentoimiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Kohtiin 4.60 ja 4.61 sisältyvistä huomautuksista komissio toteaa, että aiemmin mahdollisesti esiintyneet ongelmat on nyt ratkaistu; tämä pätee myös Isprassa sijaitseviin laitoksiin.

**4.54—4.55** YTK:n kaikkien hallinnointimenettelyjen kuvauksessa on edistytty hyvin, mutta yhdenmukaistaminen ja dokumentointi vievät aikaa, koska ne koskevat koko organisaatiota. Periaatteena on, että hyvät käytännöt ja eri laitoksissa kehitetyt järjestelmät on tarkoitus saada yleiseen käyttöön. Tämä kuuluu vuoden 2001 painopistetavoitteisiin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

4.55 Pettenissä luotua Infima-hallintojärjestelmää on paranneltu vähitellen ja sitä on alettu soveltaa Geelissä ja Karlsruhessa vuoden 2000 aikana. Kun Sincom II ja tietokannat on saatu liitettyä, olisi mahdollista antaa kattavia tietoja tehdyistä hankintasopimuksista ja yhdistää ne hankkeisiin, joihin ne liittyvät, ja seurata reaaliajassa niiden hallinnollisen käsittelyn vaiheita. Tämän talousarviokirjanpidon seurantaa koskevan ohjelmiston ja sopimustietokannan kaksinkertaisen liitännän on tarkoitus olla valmis vuoteen 2002 mennessä. Nämä kolme laitosta ovat myös laatineet käsikirjoja, joissa on kuvailtu yksityiskohtaisesti niiden hallinnolliset menettelyt.

4.56 Toisaalta keskus oli omaksunut uuden ja sen hallintoon erityisen hyvin soveltuvan lähestymistavan. Se perustuu eri toimien perusteelliseen erottamiseen toisistaan tai tarkemmin sanottuna tutkijoiden ja hallintoviranomaisten ammatillisten tehtävien erottamiseen toisistaan. Ensinnäkin mainittujen vastuulla on hankintojen sisällön määrittely tarpeen mukaan ja teknisten sopimusasiakirjojen laatiminen ja hankintojen onnistumisen varmistaminen tarkastamalla tehty palvelu. Toiseksi mainittujen tehtävänä on hankintojen oikeudellisten, taloudellisten ja hallinnollisten ominaisuuksien perusteella valita myöntämismenettely ja varmistaa sopimuksen laatu. Tämän erottelun perusteella on kehitetty kaksiosainen hyväksyntä, joka on toisaalta tieteellinen ja toisaalta hallinnollinen. Komissio esti kuitenkin tämän uudistuksen sillä perusteella, että tulojen ja menojen hyväksyjän toimivalta olisi näin ollen jaettu kahdelle virkamiehelle. Tämä on valitettavaa, sillä tällaisen uudistuksen myötä jokainen voisi vastata selkeästi määritellyistä alueista, ja voidaan olettaa, että ne olisivat vastanneet sitä alaa, jolla kyseinen henkilö on ammatillisesti pätevä.

4.57 Tieteellisen alan virkamiehen on voitava keskittyä ainoastaan niiden hankkeiden toteuttamiseen, joista hän on vastuussa. Näin ollen hänen kuuluu ilmoittaa mitä hän tarvitsee niiden toteuttamiseksi onnistuneesti ja varmistaa, että sopimuspuolen suorittama palvelu tai toimittama tavara vastaa sopimusasiakirjaa. Hänellä ei sitä vastoin ole oikeudellista, taloudellista tai hallinnollista toimivaltaa määrittellä noudatettavia ostomenettelyitä. Lisäksi teknisiä näkökohtia lukuun ottamatta on suotavaa taata tieteellisen työn riippumattomuus hankintoihin kohdistuviin paineisiin nähden antamalla vastuu tarjouskilpailumenettelyiden järjestämisestä hallinnollisille ja taloudellisille yksiköille, jotka eivät osallistu tarpeiden määrittelyyn.

**4.56—4.57** Talousprosessit, joita YTK on ottamassa käyttöön komission hallinnonuudistuksen myötä, sisältävät kaksiosaisen hyväksynnän käsitteen, jonka tilintarkastustuomioistuin mainitsee vuosikertomuksen kohdissa 4.55 ja 4.56. Vastaisuudessa kunkin asiakirjan käsittelystä vastaa vähintään kaksi henkilöä, jotka toimivat toisiaan täydentävästi ja itsenäisesti. Heidän velvollisuutensa määritellään selkeästi talousprosesseja koskevissa asiakirjoissa. Komission hallinnonuudistuksen suuntaviivojen mukaisesti viimeisen hyväksymismerkinnän talousprosessissa antaa toimintavastaava. Tämä hyväksymismerkintä siirtää vastuun tulojen ja menojen hyväksyjälle.

Edellä tarkoitettu kaksiosainen hyväksyminen ei varsinaisesti näy komission Sincom-kirjanpitojärjestelmässä. Toimintoja ja turvavalvontaa on kuitenkin tarkoitus mukauttaa, jotta talousprosessit voidaan tietokoneistaa vuoden 2001 loppuun mennessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

**Suoralla sopimustentekomenettelyllä / neuvotelluilla sopimuksilla tehdyt hankinnat**

4.58 Erityiskertomuksessa nro 10/2000 tuodaan esiin, että merkittävä osa hankintasopimuksista oli tehty sellaisten menettelyiden avulla, jotka eivät perustu yhteisöjen tuomioistuimen asianomaiseen oikeuskäytäntöön. Vuonna 1999 tehtiin 403 hankintasopimusta, joiden kokonaisarvo on hieman yli 10 miljoonaa euroa, suoralla sopimustentekomenettelyllä tai neuvotelluilla sopimuksilla <sup>(7)</sup>. Luvut ovat 70,1 prosenttia kokonaismäärästä ja 23,2 prosenttia varainhoitovuoden hankintasopimusten kokonaisarvosta. Vuonna 2000 tällä tavoin tehtyjen hankintasopimusten arvo väheni 7,5 miljoonaan euroon, mutta niiden määrä kasvoi, sillä niiden osuus oli lähes 25 prosenttia kokonaisarvosta ja lähes 76 prosenttia kokonaismäärästä (ks. **taulukot 4.2a** ja **4.2b** sekä **kaaviot 4.1—4.4.**).

**4.58—4.59** Vastaisuudessa YTK aikoo soveltaa julkisia hankintoja koskevia direktiivejä ja varainhoitoasetusta asianmukaisesti. Kyseisten oikeusperustojen mukaisesti julkisissa hankinnoissa voidaan käyttää yksinkertaista markkinoiden kuulemismenettelyä, kun kyse on tiettyjen vähimmäismäärien alle jäävistä hankinnoista. On totta, että YTK hankkii materiaalia ja palveluja useina pieninä ostoina. Se aikookin ottaa tilintarkastustuomioistuimen ehdotuksen huomioon analysoidessaan lähemmin sisäisen tarkastusyksikkönsä tarkastusohjelmaa.

**Taulukko 4.2a — Sopimusten arvot ja määrät vuoden 1999 sopimusten tekomenettelyn mukaan**

Tekomenettely	Arvo (EUR)	Sopimusten lukumäärä	% arvosta	% lukumäärästä
S	7 474 961	393	17,3	68,3
N	2 541 002	10	5,9	1,7
A	17 793 769	92	41,2	16,0
R	15 429 304	80	35,7	13,9
Yhteensä	43 239 036	575	100,0	100,0
S + N yhteensä	10 015 963	403	23,2	70,1

S = Suora sopimusten tekomenettely; N = Neuvoteltu menettely; A = Avoin menettely; R = Rajoitettu menettely

Lähde: Komission alainen YTK, Ispra.

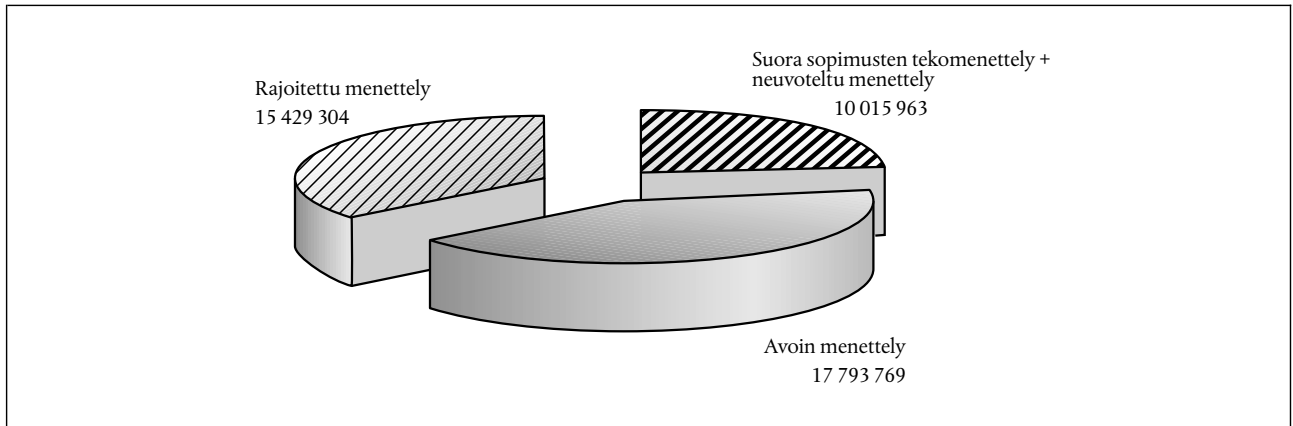
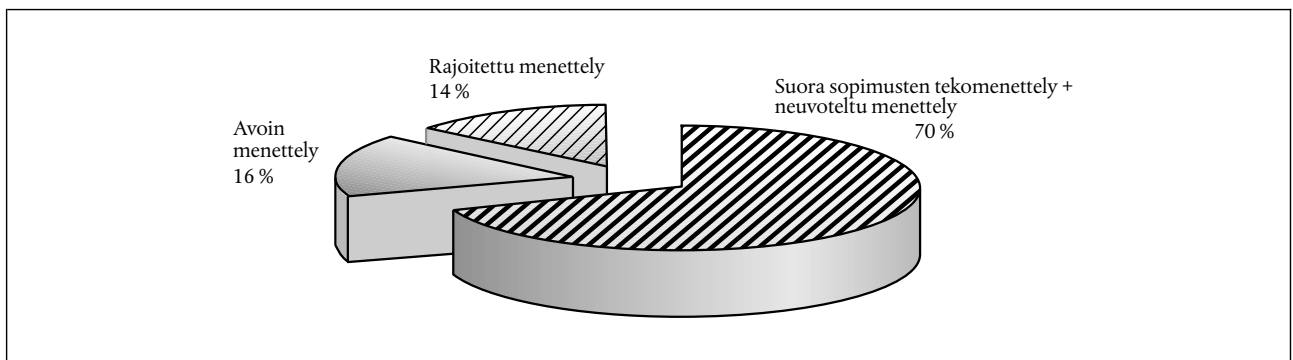
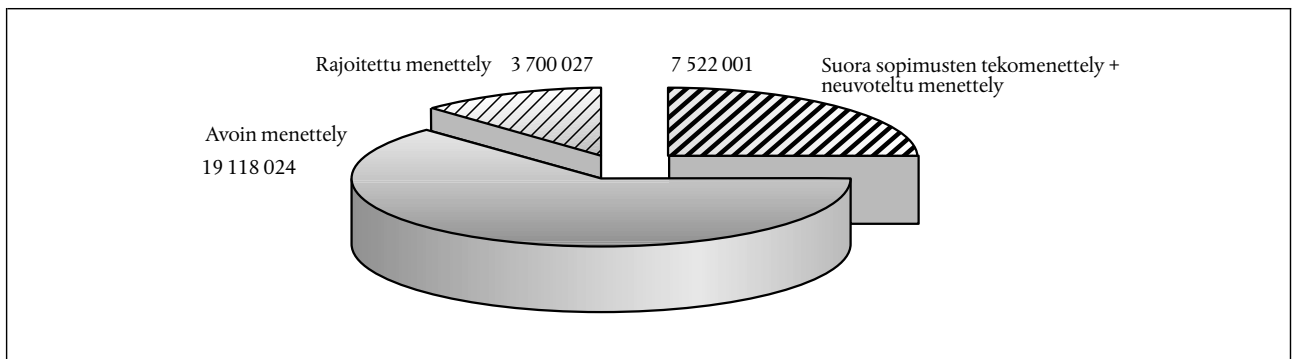
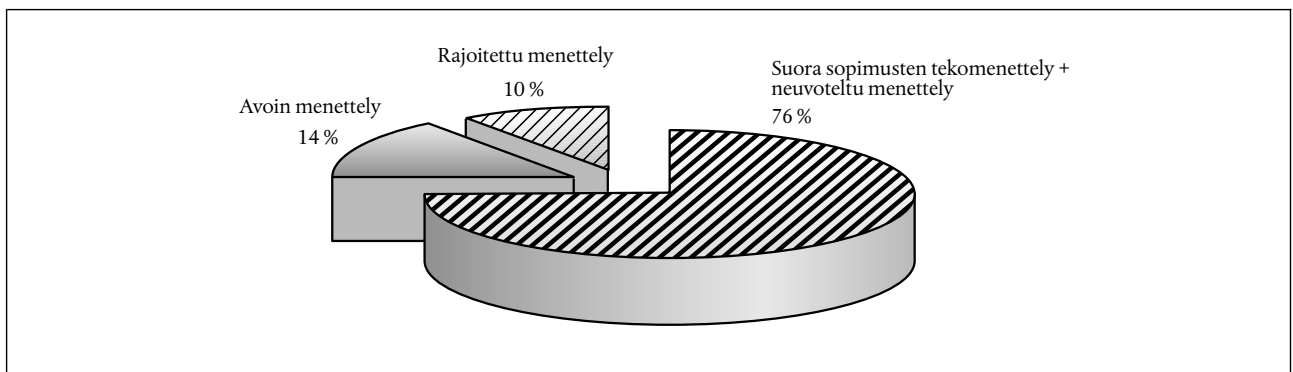
**Taulukko 4.2b — Sopimusten arvot ja määrät vuoden 2000 sopimusten tekomenettelyn mukaan**

Tekomenettely	Arvo (EUR)	Sopimusten lukumäärä	% arvosta	% lukumäärästä
S	7 350 553	557	24,2	74,1
N	171 448	12	0,6	1,6
A	19 118 024	108	63	14,4
R	3 700 027	75	12,2	10,0
Yhteensä	30 340 052	752	100	100,0
S + N yhteensä	7 522 001	569	24,8	75,7

S = Suora sopimusten tekomenettely; N = Neuvoteltu menettely; A = Avoin menettely; R = Rajoitettu menettely

Lähde: Komission alainen YTK, Ispra.

<sup>(7)</sup> Jos toiminta kuuluu varainhoitoasetuksen soveltamisalaan, puhutaan suoralla sopimustentekomenettelyllä tehtävistä hankintasopimuksista, ja jos toimintaan sovelletaan julkisia hankintoja koskevia direktiivejä, puhutaan neuvotelluilla sopimuksilla tehtävistä hankintasopimuksista. Kummassakin tapauksessa hallintoviranomaiset tekevät sopimukset ilman selkeää kilpailumenettelyä.

**Kaavio 4.1 — Sopimusten arvot vuoden 1999 sopimusten tekomenettelyn mukaan euroina****Kaavio 4.2 — Sopimusten jakautuminen lukumäärän perusteella vuoden 1999 sopimusten tekomenettelyn mukaan****Kaavio 4.3 — Sopimusten arvot vuoden 2000 sopimusten tekomenettelyn mukaan euroina****Kaavio 4.4 — Sopimusten ja tilausten jakautuminen niiden lukumäärän perusteella vuoden 2000 sopimusten tekomenettelyn mukaan**

4.59 YTK:n johdon on tehtävä yksityiskohtaisempi analyysi, jotta varmistutaan siitä, miksi osuus on niin suuri ja erityisesti siksi, että tarkastetaan perustelut tämän myöntämismenettelyn valinnalle.

#### Palveluiden tarjoamista koskevien sopimusten käyttäminen

4.60 Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan nro 10/2000, että palveluiden tarjoamista koskevia sopimuksia oli käytetty pitämään palveluksessa toimihenkilöitä, joiden työsopimuksen jatkaminen ei ollut oikeudellisesti enää mahdollista. Tilintarkastustuomioistuin saattoi todeta jo ennen kertomuksensa julkaisemista, että YTK oli pyrkimyksillään kyennyt lopettamaan tällaiset käytännöt. Ilmiön laajuus paljastui kun pyrkimys oli saatu toteutettua. Havaittiin noin 300 tapausta, joissa henkilöiden työsopimuksissa oli käytetty palveluiden tarjoamista koskevia sopimuksia.

4.61 Luku on vaikuttava ensinnäkin suuruutensa vuoksi, vaikka se onkin jakautunut usealle vuodelle ja sopimusten kesto vaihtelee. Lisäksi se osoittaa, että johto on päättäväisesti halunnut lopettaa tällaiset käytännöt. Tästä huolimatta tämän luvun suuruus pakottaa komission varmistamaan, oliko tällaisten väärin menettelyiden tarkoituksena myöntää aiheettomia etuja vai oliko se vain laitosten hätäratkaisu saada tarvittavia henkilöstövoimavaroja hoitamaan keskukselle annettuja tehtäviä. Ensimmäisessä tapauksessa on asetettava vakavia seuraamuksia, jotta vältetään tällaisen ilmiön uusiutumiselta. Toisessa tapauksessa on tarkasteltava henkilöstöpolitiikkaa kokonaisuudessaan, jotta varmistutaan siitä, että YTK:lla on käytettävissään sille osoitettujen tehtävien hoitamiseen tarvittavat henkilöstövoimavarat.

Henkilökuljetuksia koskevien sopimusten hallinnointi <sup>(8)</sup>

4.62 Henkilökuljetuksia koskevat sopimukset oli myönnetty vuodesta 1979 keskeytyksettä samalle sopimuspuolelle siten, että se oli saavuttanut monopoliaseman. Tilintarkastustuomioistuin kertomuksessa havaittiin, että:

**4.60—4.61** Tilintarkastustuomioistuin mainitsema ongelma johtuu siitä, että kyseisenä ajankohtana henkilöstötaulukko ei vastannut YTK:n tarpeita ja että varallaololuettelossa ei ollut soveltuvia hakijoita. Nämä ongelman perussyyt on nyt saatu ratkaistua pääpiirteissään.

YTK:n henkilöstötaulukon epätasapaino erityiskertomuksen kattamina vuosina näkyi siinä, että B- ja C-virkoja oli liikaa ja A-virkoja liian vähän. Soveltuvien tutkijoiden rekrytointi olikin jonkin aikaa lähes mahdotonta. Tilanne korjattiin vuoden 1999 talousarviossa: 57 B-virkaa ja 56 C-virkaa korvattiin 113:lla A-viralla.

Soveltuvien hakijoiden luettelon osalta on jo toteutettu huomattavia toimenpiteitä, ja lähikuukausina toimenpiteitä on vielä tarkoitus jatkaa.

Tilintarkastustuomioistuin viittaa myös mahdollisuuteen määrätä seuraamuksia; tältä osin komissio on jo vastannut erityiskertomukseen nro 10/2000 toteamalla toteuttaneensa hallinnollisia tutkimuksia ja kurinpitomenettelyjä ja määränneensä seuraamuksia. Lisäksi YTK:n sisäisen tarkastusyksikön on tarkoitus toteuttaa seurannan tarkastus.

<sup>(8)</sup> Tämä asia on parhaillaan Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tarkasteltavana.



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

- a) edellytykset, joilla tämä sopimus oli tehty, asetti menettelyn säännönmukaisuuden kyseenalaiseksi
- b) tulojen ja menojen hyväksyjä ei tarkastanut, mitä palveluita todellisuudessa oli tehty
- c) laskutettuja kilometrejä oli liikaa: todisteina olevien asiakirjojen perusteiden tarkastelusta kävi ilmi, että käyttöön otetuista ajoneuvoista laskutettiin 540 kilometriä kalenteripäivää kohti.

4.63 Kesäkuussa 2000 YTK ei uusinnut sopimusta yrityksen kanssa, joka oli pitänyt hallussaan tätä hankintasopimusta 20 vuoden ajan, vaan teki uuden palvelun tarjoajan kanssa sopimuksen, jonka ehdot ovat sille edullisemmat. Uusi sopimus tehtiin avoimen tarjouskilpailumenettelyn perusteella. Tämän rinnalla on ollut käytössä täytäntöönpanon seurannan hallintojärjestelmä varainhoitovuoden 2000 alusta. Tämä järjestelmä perustuu ohjelmistoon, joka yhdistää kaikkien niiden noin 400 määräpaikan mahdollisten yhdistelmien etäisyydet, jotka kuuluvat sopimukseen. Näin toimivaltainen yksikkö pystyy hallinnoimaan toimia täydellisesti. Itse asiassa se pystyy tarkastamaan esitettyjen kuljetuspyyntöjen aiheellisuuden, järjestämään mahdollisimman paljon ryhmäkuljetuksia, tarkastamaan laskutetun kilometrimäärän ja varmistamaan tehdyn palvelun todenperäisyyden.

4.64 Uuden välineen käyttöönotolla ja uuden sopimuksen soveltamisella on voitu vähentää kuukausittain laskutettuja määriä 62 prosenttia. Entinen sopimuspuoli laskutti vuonna 1999 kuukaudessa 49 060 kilometriä, kun taas uuden sopimuksen tultua voimaan kesäkuussa 2000 uusi palvelun tarjoaja on laskuttanut ainoastaan 26 903 kilometriä kuukaudessa siitäkin huolimatta, että kuljetettujen henkilöiden määrä on lisääntynyt hieman (1,05 prosenttia) kuukautta kohti.

#### YHTEENVETO TUTKIJOIDEN KOULUTUS JA LIIKKUVUUS -OHJELMAA KOSKEVASTA ERITYISKERTOMUKSESTA NRO 9/2001 <sup>(9)</sup>

4.65 Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa analysoitiin lähinnä sekä komission että

<sup>(9)</sup> Kertomus julkaistaan lähiaikoina Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

sopimuspuolen hallintoyksiköiden tutkijoiden koulutus ja liikkuvuus -ohjelmassa (TMR) käyttämiä hallintojärjestelmiä ja niiden hallinnoinnin laatua. Ohjelmaa, jolle oli myönnetty 792 miljoonan euron talousarvio neljännen puiteohjelman ajaksi, koskevassa tarkastuksessa tarkastettiin sopimusten valintamenettelyt, seurattiin tilintarkastustuomioistuimen aikaisemmassa kertomuksessa <sup>(10)</sup> havaittuja puutteita ja määriteltiin paikalla tehtävien tarkastuskäyntien ja postitse suoritettujen kyselyjen avulla toimeksisaajien/tuensaajien tyytyväisyyden taso komission tarjoamiin palveluihin.

4.66 Tarkastuksen tärkeimmistä tuloksista voidaan esittää seuraava yhteenveto:

a) ehdotusten arvioinnissa käytetyistä menettelyistä puuttui joskus avoimuutta ja ehdotusten antamisessa arvioijille saattaa syntyä mahdollisia eturistiriitoja

4.66.

a) Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema avoimuuden puute koskee ainoastaan paneelin päätöksiin liittyviä pöytäkirjoja. Niissä ei ole aina yksityiskohtaisesti kuvattu eri vaiheita, jotka ovat johtaneet paneelin päätöksiin. Tulokset on kuitenkin aina esitetty asianmukaisesti, ja hankkeet, joita komission olisi paneelin mielestä rahoitettava, on asetettu tärkeysjärjestykseen. Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksessa on kyse pelkästä muotoseikasta: käytännöllä ei ole ollut mitään vaikutusta arvioinnin tuloksiin eikä hankkeiden rahoitukseen. Viidennessä puiteohjelmassa paneelin raportointijärjestelmää on tiettyjen toimien osalta tehostettu nimeämällä esittelijä, jonka tehtävä on esittää kirjallisesti päätöksen perustelu.

Eturistiriitojen mahdollisuutta ei voi lähtökohtaisesti sulkea pois tutkimuksen kaltaisella alalla, jolle on usein tyypillistä korkean tason asiantuntijoiden keskittyminen johtaville tieteen aloille ja vuorovaikutus näillä aloilla. Kaksivaiheinen arviointimenettely ja kunkin ehdotuksen arviointi kahteen kertaan asiantuntijoiden toimesta — ensin henkilökohtaisesti ja sen jälkeen yhteisesti paneelissa — varmistaa kuitenkin tasapainon mahdollisten eturistiriitojen ja arviointien laadun välillä. Viidennessä puiteohjelmassa arviointimenettelyä on tehostettu ottamalla käyttöön arviointiopas, ja vastedes kunkin asiantuntijan sopimukseen liitetään yksityiskohtaiset ohjeet, menettelysäännöt ja puolueettomuusvakuutus, joka asianomaisen on allekirjoitettava.

<sup>(10)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1994 ja toimielinten vastaukset (9. luku) (EYVL C 303, 14.11.1995).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) toimeksisaajat eivät noudattaneet tukien myöntämisperusteita ja eri toimille sovittuja käyttömaksuja eikä ollut riittävää näyttöä siitä, että komissio olisi tarkastanut ne
- c) tilintarkastustuomioistuimen toimittaman edellisen tarkastuksen jälkeen tutkijankoulutustoiminnassa on havaittu merkittäviä parannuksia, vaikka Marie Curie -apurahoja koskevien hakemusten hyväksymisessä on hyvin suuria poikkeamia TMR-ohjelman ja erityisten aihekohtaisten ohjelmien välillä
- d) tehdyn kyselytutkimuksen tuloksista havaittiin, että toimeksisaajat/edunsaajat olivat keskimäärin tyytyväisiä komissiolta saamiinsa palveluihin.

4.67 Tilintarkastustuomioistuin suosittelee näiden havaintojen perusteella, että nykyisiä ehdotusten arviointia ja arvioijien valintaa koskevia menettelyitä olisi kehitettävä ja noudatettava tarkasti. Jos sopimuksiin sisältyy tavoitekriteereitä, komission olisi kuluilmoitukset saatuaan tarkastettava, että kriteerit on otettu huomioon ja että niiden toteuttamisesta on näyttöä. Lopuksi kaikkien Marie Curie -apurahojen hallinnointi olisi annettava tehtäväksi keskitetyksi TMR-ohjelman mukaisesti tätä toimintaa hallinnoivalle osastolle.

## KOMISSION VASTAUS

- b) Käyttömaksuja koskevista neuvotteluista vastaavat komission yksiköt ryhtyvät tarvittaviin toimiin varmistaakseen, että laskelmat laaditaan asianmukaisesti. Koska käyttömaksujärjestelmä oli uutta TMR-ohjelmassa, viidennessä puiteohjelmassa neuvottelumenettelyjä ja niihin liittyvää aineistoa on kuvattu paljon aiempaa yksityiskohtaisemmin, jotta käyttömaksujen laskentaperuste tulisi tutuksi.
- c) Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin on havainnut merkittäviä parannuksia tutkijankoulutustoiminnassa. Hyväksymisen mahdolliset vaihtelut eri ohjelmissa johtuvat siitä, että erityisohjelmien käytettävissä on eri suuruiset määrärahat.
- d) Komissio on tutustunut mielenkiinnolla tilintarkastustuomioistuimen TMR-ohjelman tuensaajille/toimeksisaajille tekemän kyselyn tuloksiin. Se panee merkille vastausten suuren määrän ja on tyytyväinen siihen, että niiden sisältö on pääosin myönteinen kaikilla TMR-ohjelman aloilla.

4.67 Viidennessä puiteohjelmassa arviointimenettelyä on tehostettu. Komissio on ottanut käyttöön erityisen arviointiooppaan, joka on kaikkien potentiaalisten osallistujien saatavissa. Riippumattoman asiantuntijan asemaa koskevat säännöt on myös vahvistettu; asiantuntijan mukanaolohan oli jo lisätty menettelyjen asianmukaisesta soveltamisesta. Arviointien valinnassa on otettu käyttöön avoin hakemuspyyntö asiantuntijoille ja yleinen kaikkien ohjelmien asiantuntijatietokanta; ne ovat jo parantaneet prosessin avoimuutta huomattavasti.

Komissio varmistaa järjestelmällisesti kulujen tukikelpoisuusperusteet (iän, kansallisuuden) ennen maksujen suorittamista. Lisäksi viidennessä puiteohjelmassa muut perusteet (tasapuolinen maantieteellinen kattavuus, miesten ja naisten tasavertaisuus, kehitysmaiden osallistuminen, yritysten mukanaolo) varmistetaan osallistujille lähetettyjen kyselyjen vastausten perusteella.

Komission ehdotuksessa uudeksi puiteohjelmaksi Marie Curie -apurahat on yhdistetty yhdeksi toimeksi, jota hallinnoidaan yhden linjan alaisuudessa.

## KOMISSION TOIMITTAMAT TARKASTUKSET

4.68 **Taulukossa 4.3a** esitetään yhteenveto sisäisiin politiikkoihin osallistuvilta 13 pääosastolta saaduista tiedoista, jotka koskevat vuonna 2000 päätökseen saatujen tarkastusten määriä. Komissio on antanut suurimman osan näistä tarkastuksista tehtäväksi ulkopuolisille tarkastusyriyksille. On myös syytä panna merkille, että nämä tarkastukset ovat suurimmaksi osaksi edunsaajan tasolla tehtyjä tilintarkastuksia tai säännönmukaisuutta koskevia tarkastuksia, eivätkä pääosastoihin hiljattain perustettujen sisäisten tarkastusyksiköiden tekemiä tarkastuksia, jotka on tarkoitettu pääasiassa sisäisten menettelyiden tarkastamiseen. **Taulukossa 4.3b** on esitetty takaisinperinnän nykyinen tila 31. joulukuuta 2000 vallitsevan tilanteen mukaan määristä, jotka komission yksiköt ovat ilmoittaneet takaisin perittäviksi niiden vuonna 1999 toimittamien tarkastusten perusteella.

4.69 Vertailu vuotta 1999 koskevien tietojen kanssa (ks. **taulukko 4.3a**) osoittaa, että komissio on lisännyt tarkastustensa määrää huomattavasti eli 63 prosenttia, kun taas tarkastettujen sopimusten määrä kasvoi 14 prosenttia. Kun ei oteta lukuun kasvien ja eläinten terveyttä koskevia toimia, perittävät määrät kasvoivat 8,64 miljoonasta eurosta 11,58 miljoonaan euroon, pääasiassa tietoyhteiskunnan pääosaston ja tutkimuksen pääosaston tehokkaamman tarkastustoiminnan vuoksi.

4.70 Varsinkin tutkimuksen pääosasto lisäsi tarkastustoimintaansa lähes 200 prosenttia vuonna 2000 päätökseen saadulla 220 tarkastuksellaan verrattuna 74 tarkastukseen vuonna 1999. Lisäksi tämän pääosaston tarkastettujen sopimusten määrän kasvu oli suurin (152 prosenttia): 126 tarkastusta vuonna 1999 ja 317 tarkastusta vuonna 2000. Koska laajoja yhdistettyjä hankkeita tarkastettiin ensimmäisen kerran vuonna 2000, tarkastettujen sopimusten arvo kasvoi suuremmalla osuudella. Myös takaisin perittävät määrät kasvoivat huomattavasti: 1,9 miljoonasta eurosta 5,3 miljoonaan euroon.

4.71 Tietoyhteiskunnan pääosaston lisääntyneen tarkastustoiminnan tavoin päätökseen saatettujen tarkastusten määrä ja tarkastettujen sopimusten määrä kasvoi merkittävästi ympäristön, teollisuuden ja oikeus- ja sisäasioiden pääosastoiden aloilla, kun taas tarkastustoiminnan havaittiin vähentyneen koulutuksen ja kulttuurin sekä energian ja liikenteen pääosastojen aloilla.

**4.69—4.70** Tutkimusasioita käsittelevät pääosastot olivat yhdessä laatineet johdonmukaisen tarkastusstrategian koko puiteohjelmaa varten vuonna 1998; se perustui tavoitteeseen antaa hallinnoijille ja asianomaisille osapuolille varmuus tutkimusvarojen asianmukaisesta käytöstä. Yleisenä tavoitteena on tarkastaa 10 prosenttia sopimuspuolista viidennen TTK-puiteohjelman aikana. Näiden tarkastusten toteuttamisesta komissio on tehnyt puitesopimuksen ulkopuolisen tarkastusyhteyden kanssa.

**4.71** *Energian ja liikenteen pääosastojen sulaututtua yhteen vuoden 2000 alussa uusi energian ja liikenteen pääosasto peri huomattavan määrän aiempia sopimuksia, joita ei vielä ollut saatettu päätökseen; ne olivat pääosin peräisin energian pääosastosta. Tilanteen korjaamiseksi etusija annettiin kyseisten sopimusten maksattamiselle. Osa tehtävästä suoritettiin tilintarkastukseen osoitettujen resurssien avulla, mikä selittääkin sen, että varainhoitovuonna 2000 päätökseen saatujen tarkastusten määrä supistui.*

Taulukko 4.3a — Komission vuonna 2000 päätökseen saamat tarkastukset <sup>(1)</sup>

Pääosasto	Päätökseen saadut tarkastukset		Tarkastetut sopimukset		Avoimet sopimukset		Tarkastettujen sopimusten arvo (milj. EUR)		Avoimien sopimusten arvo (milj. EUR)		Tarkastusten perusteella takaisin perittävät määrät tai alennetut maksut (milj. EUR)	
	1999 <sup>(2)</sup>	2000	1999 <sup>(2)</sup>	2000	1999 <sup>(2)</sup>	2000	1999 <sup>(2)</sup>	2000	1999 <sup>(2)</sup>	2000	1999 <sup>(2)</sup>	2000
Maatalouden pääosasto <sup>(4)</sup>	3	4	19	(7)	504	550	2,00	12,29	78,93	73,66	0,11	(7)
Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto	119	106	211	172	5 424	25 306 <sup>(13)</sup>	114,35	56,29	469,70	654,04 <sup>(13)</sup>	3,28	0,92 <sup>(8)</sup>
Työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosasto	5	10	18	21	2 210	2 037	4,91 <sup>(3)</sup>	10,05 <sup>(3)</sup>	124,90	204,84	0,14	0,09
Energian ja liikenteen pääosasto	49	35	194	93	3 223	4 774 <sup>(12)</sup>	269,24	209,17	2 892,07	1 656,20	1,13	1,28
Yritystoiminnan pääosasto	6	8	9	37	(7)	746	5,82	53,60	(7)	181,10	0,17	0,15
Ympäristöasioiden pääosasto	16	30	30	40	2 848	2 505	5,11	12,56	360,98	295,12	0,08	0,10
Kalastuksen pääosasto <sup>(10)</sup>	3	5	12	13	171	188	2,54	7,04	181,46	194,53	0,03	0,03
	3	3	8	9	7 <sup>(15)</sup>	13	10,00	27,60	91,46 <sup>(15)</sup>	95,84	(7)	(7)
Oikeus- ja sisäasioiden pääosasto	17 <sup>(6)</sup>	64	44 <sup>(6)</sup>	65	(7)	713	10,28 <sup>(6)</sup>	4,26	(7)	31,95	(7)	0,45
Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto <sup>(5)</sup>	11 <sup>(9)</sup>	8	25 <sup>(9)</sup>	18	1 174 <sup>(9)</sup>	978	3,90 <sup>(9)</sup>	3,03	89,77 <sup>(9)</sup>	85,48	0,19 <sup>(9)</sup>	0,05
	5	10	5	12	t.p.	t.p.	225,55	96,65	t.p.	t.p.	98,60	15,03 <sup>(8)</sup>
Tietoyhteiskunnan pääosasto	13	25	54	66	2 490	2 330	19,29	40,09	6 434,00	6 135,00	1,57	2,80 <sup>(14)</sup>
Sisämarkkinoiden pääosasto	0	1	0	1	80	175	0,00	(7)	6,92	8,79	0,00	0,00
Tutkimuksen pääosasto	74	220	126	317	8 734	11 358	46,60	820,20 <sup>(11)</sup>	5 020,00	3 387,00	1,90	5,30 <sup>(11)</sup>
Verotuksen ja tulliliiton pääosasto	3	5	3	5	147	164	0,24	0,58	44,35	44,10	0,04	0,02
<b>Yhteensä</b>	<b>327</b>	<b>534</b>	<b>758</b>	<b>869</b>	<b>26 865</b>	<b>50 378</b>	<b>719,83</b>	<b>1 353,41</b>	<b>15 794,54</b>	<b>12 866,55</b>	<b>107,24</b>	<b>26,22</b>

<sup>(1)</sup> Tämän taulukon laadinnassa käytetyt määritelmät:

— Päätökseen saadut tarkastukset: tilintarkastukset, joista annettiin lopullinen tarkastuskertomus vuoden aikana.

— Avoimet sopimukset: vuoden aikana allekirjoitetut sopimukset, joita ei ole saatettu päätökseen, ja lisäksi kaikki ne sopimukset, jotka olivat avoimia vuoden alussa ja joita ei saatu päätökseen vuoden aikana. Sopimuksella tarkoitetaan kustannusjakoperiaatteella tai julkisen tarjouskilpailun perusteella toteutettavia sopimuksia sekä rahoitus sopimuksia. Päätökseen saatetulla sopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jonka ehdot on täytetty, kaikki rahoitusta koskevat ja tekniset tarkastukset on tehty ja loppusuoritus on maksettu.

— Tarkastettujen sopimusten arvo: paikalla tarkastettujen sopimuspuolten rahoitusosuuksien arvo.

— Takaisin perittävät määrät: paikalla tehdyissä tarkastuksissa todetut takaisin perittävät määrät, jotka on kirjattu tarkastuskertomuksiin.

<sup>(2)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, taulukko 4.4 (lukuun ottamatta <sup>(10)</sup>).

<sup>(3)</sup> Ainoastaan komission osuus.

<sup>(4)</sup> Luku B2-5 1, lukuun ottamatta <sup>(5)</sup>.

<sup>(5)</sup> Kasvien ja eläinten terveyttä koskevat toimet. Tarkastettujen sopimusten arvo tarkoittaa tässä yhteydessä jäsenvaltioiden menoilmoituksia.

<sup>(6)</sup> Vuonna 1999 pääsihteeristön hallinnoima; sisältää budjettikohdan B7-6 0 (yhteisön toimet valtiosta riippumattomien järjestöjen hyväksi).

<sup>(7)</sup> Ei erikseen määritetty

<sup>(8)</sup> Joissakin tarkastuksissa todettuja takaisin perittäviä määriä ei ollut vahvistettu vuoden 2000 loppuun mennessä.

<sup>(9)</sup> Mukaan lukien entinen työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosasto.

<sup>(10)</sup> Kalastuksen valvontatoimenpiteet. Sopimuksella tarkoitetaan jäsenvaltion ohjelmaa; tarkastettujen sopimusten arvo tarkoittaa tässä yhteydessä ohjelmaan kuuluvien tarkastettujen kohtien arvoa; avoimien sopimusten arvolla tarkoitetaan tässä yhteydessä vuosien 1996–2000 monivuotisten toimenpiteiden kokonaisarvoa kaikkien jäsenvaltioiden osalta.

<sup>(11)</sup> Laajoja yhdistettyjä hankkeita tarkastettiin ensimmäisen kerran vuonna 2000.

<sup>(12)</sup> Sitoumusten kokonaisuus; sopimusten todellinen määrä on pienempi.

<sup>(13)</sup> Sisältää teknisen avun toimistojen (komission puolesta) ja lopullisten edunsaajien kesken tehdyt yksittäiset sopimukset.

<sup>(14)</sup> Viitaten komission vastaukseen kohtaan 4.73, takaisin perittävät määrät ovat ainoastaan viitteellisiä.

<sup>(15)</sup> Komission yksikön muuttama tieto.

Huom. t.p. = tieto puuttuu.

Lähde: Komission yksiköt.

Taulukko 4.3b — Takaisinperintää koskeva tilanne

(milj. EUR)

Pääosasto	Tarkastusten perusteella takaisin perittävät määrät tai alennetut maksut <sup>(1)</sup>	Todellisuudessa takaisin perityt määrät 31. joulukuuta 2000 vallitsevan tilanteen mukaan					
	1999	Vähennykset tulevista maksuista	Perintämääräyksen perusteella todellisuudessa perityt määrät	Takaisinperintää ei aloitettu; perintämääräys annettu, mutta takaisinmaksu on kesken	Takaisinperintää ei aloitettu; perintämääräystä ei vielä annettu tai mukautus on yhä kesken	Ei perittävässä takaisin	Yhteensä
Maatalous	0,11	0,11	—	—	—	—	0,11
Koulutus ja kulttuuri	3,28	—	1,38	1,86	0,04	—	3,28
Työllisyys ja sosiaaliasioiden	0,14	t.p.	t.p.	t.p.	t.p.	t.p.	t.p.
Energia ja liikenne	1,13	5,49	0,17	0,09	—	—	5,75
Yritys	0,17	0,17	—	—	—	—	0,17
Ympäristö	0,08	—	0,08	—	—	—	0,08
Kalastus	0,03	0,03	—	—	—	—	0,03
Terveys ja kuluttaja-asiat	0,19 <sup>(2)</sup>	0,19	—	—	—	—	0,19
	<sup>(3)</sup> 98,60	91,30	—	—	<sup>(4)</sup>	—	91,30 <sup>(4)</sup>
Tietoyhteiskunta	<sup>(6)</sup> 1,57	0,34	0,02	0,98	0,57	—	1,91
Tutkimus	1,75 <sup>(7)</sup>	0,73	0,21	0,26	0,57 <sup>(5)</sup>	—	1,77
Verotus ja tulliliitto	0,04	—	—	0,06	—	—	0,06
<b>Yhteensä</b>	<b>107,09</b>	<b>98,36</b>	<b>1,86</b>	<b>3,25</b>	<b>1,18</b>	<b>—</b>	<b>104,65 <sup>(4)</sup></b>

<sup>(1)</sup> Komission yksiköiden ilmoittama; ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, taulukko 4.4.

<sup>(2)</sup> Mukaan lukien entinen työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosasto.

<sup>(3)</sup> Kasvien ja eläinten terveyttä koskevat toimet.

<sup>(4)</sup> Noin 6 milj. euron suuruisen ylimääräisen mukautus odottaa kyseisen jäsenvaltion lopullista hyväksyntää.

<sup>(5)</sup> Suurimmaksi osaksi tapauksia, joiden mukautus tehdään loppumaksun yhteydessä.

<sup>(6)</sup> Viitaten komission vastauksen kohtaan 4.73, takaisin perittävät määrät ovat ainoastaan viitteellisiä.

<sup>(7)</sup> Komission yksikön muuttama tieto.

Huom. t.p. = tieto puuttuu.

Lähde: Komission yksiköt.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

On kuitenkin huomattava, että vaikka tarkastusten määrä supistui 30 prosenttia vuosina 1999–2000, tarkastettujen sopimusten arvo väheni ainoastaan 22 prosenttia.

Energian ja liikenteen PO:n tarkoituksena on suorittaa 35 tarkastusta 30. kesäkuuta 2001 mennessä, ja uusia tarkastuksia on edelleen suunnitteilla. Vuonna 2001 tarkastettavien sopimusten arvo on näin ollen suurempi kuin vuonna 2000.

Tarkastusten tavoitteena on, että vuonna 2002 ylitetään vuonna 1999 tehtyjen tarkastusten lukumäärä.

Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston osalta vähennys johtuu siitä, että tarkastustoiminnan painopistettä siirrettiin hankkeiden tarkastuksesta järjestelmien tarkastukseen; tämä ei merkitse sitä, että tarkastuksia olisi ollut aiempaa vähemmän, vaan sitä, että tarkastukset olivat uudenlaisia ja että niitä ei voi verrata vuoden 1999 tarkastuksiin. Koulutuksen ja kulttuurin PO viimeistelee sopimusta erään tilintarkastusyhtiön kanssa; sopimuksen myötä tarkastusten lukumäärää voidaan lisätä huomattavasti.

4.72 Varainhoitovuoden 1999 vuosikertomuksen taulukko 4.4 osoittaa, että yli 100 miljoonaa euroa on todettu komission omissa tarkastuksissa takaisin perittäviksi tai vähennettäväksi tulevista maksuista. **Taulukossa 4.3b** esitetään yhteenveto näiden määrien seurannasta. Ilmoitetuista takaisin perityistä määristä 94 prosenttia toteutettiin vähentämällä ne kyseisille edunsaajille maksettavista tulevista maksuista. Alle 2 prosenttia palautettiin loppumaksujen jälkeen. Tietoyhteiskunnan pääosaston ilmoittamista takaisin perittävästä määristä vain 19 prosenttia vuoden 1999 tarkastuksissa havaituista takaisin perittävästä määristä oli joko palautettu tai oikaistu 31. joulukuuta 2000 mennessä. Perintämääräyksiä oli vielä esittämättä yli 570 000 euron arvosta mainittuun päivään mennessä.

4.73 Todelliset 31. joulukuuta 2000 mennessä takaisin perityt määrät osoittavat, että energian ja liikenteen, terveys- ja kuluttaja-asioiden ja tietoyhteiskunnan pääosastojen ilmoittamat vuodelta 1999 takaisin perittävät määrät eivät ilmeisesti olleet lopullisia lukuja. Esimerkiksi kasvien ja eläinten terveyttä koskevien toimien alalla jäsenvaltioiden maksupyyntöjen tarkastuksen jälkeen hyväksymät maksujen vähennykset olivat yli miljoona euroa vähemmän kuin vuonna 1999 ilmoitettu luku. Toisaalta todellinen luku, jonka energian ja liikenteen pääosasto ilmoitti takaisin perittäväksi, oli yli

4.72 Tietoyhteiskunnan pääosaston osalta 570 000 euron määrä koskee valmisteilla olevia perintämääräyksiä, joita ei vielä ole esitetty; näistä 234 371 euroa on esitetty vuonna 2001 ja 336 443 euroa on vielä käsittelemättä. Näihin kuuluu tapauksia, joissa sopimuspuoli on kiistänyt tarkastuksen tulokset, ja yksi tapaus (32 910 euroa), johon OLA-Fin oli puuttuttava.

4.73 Tietoyhteiskunnan pääosaston ilmoittamista takaisin perittävästä määristä on erotettava määrät, joita erityisissä tarkastetuissa kustannuselvityksissä oli ilmoitettu liikaa, ja määrät, joita saatiin takaisinperittäviksi tarkastustuloksia sovellettaessa. Takaisin perittävät määrät voivat olla suurempia tai pienempiä kuin liikaa ilmoitetut määrät.

Tämä johtuu siitä, että määrässä, jonka tarkastajat toteavat takaisin perittäväksi, ei oteta huomioon maksuja, jotka sopimuspuolelle on jo suoritettu. Siitä näkyy ainoastaan se, ovatko

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4,6 miljoonaa euroa suurempi kuin vuodelle 1999 ilmoitettu luku, josta entisen PO VII:n (liikenteen pääosaston) takaisin perimästä määrästään noin 4,3 miljoonaa euroa ei ollut alun perin ilmoitettu takaisin perittäväksi. Tietoyhteiskunnan pääosaston todellinen vuoden 1999 tarkastusten perusteella vahvistettu määrä on 22 prosenttia suurempi kuin alun perin ilmoitettu määrä.

4.74 Työllisyyden pääosastosta ei valitettavasti ollut saatavilla pyydettyjä tietoja.

## KOMISSION VASTAUS

kustannus selvityksissä ilmoitetut kustannukset oikeellisia tms. Takaisin perittävä määrä voi näin ollen olla suurempi, jos ennakkoo on maksettu tarkastetuissa kustannus selvityksissä ilmoitettujen maksujen lisäksi, tai pienempi, jos maksattaminen on keskeytetty tarkastuksen aikana. Takaisin perittäviä määriä voi myös lisätä se, että tarkastustuloksia aletaan soveltaa jaksoihin, joita tarkastus ei alun perin kattanut.

Luku, jonka energian ja liikenteen pääosasto oli ilmoittanut takaisin perittäväksi, oli yli 4,6 miljoonaa euroa suurempi kuin alun perin ilmoitettu luku; tämä johtuu siitä, että kyseisistä 4,3 miljoonasta eurosta vähennettiin Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin liittyvät maksut.

Kun kyse on terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston takaisin perittävistä määristä/menojen hyväksymättä jättämisestä, komissio on jo kiinnittänyt tilintarkastustuomioistuimen huomiota eläinlääkintämenojen ominaislaatuun (hävittämishjelmat ja kiireelliset toimenpiteet eläntautitapauksissa), minkä vuoksi tarkastukset kestävät joissakin mutkikkaissa tapauksissa yli vuoden. Tästä voivat johtua myös erot määrissä, joita tarkastajat ovat alun perin pitäneet takaisin perittävänä / mahdottomina hyväksyä, ja määrissä, jotka komissio on jättänyt hyväksymättä toimenpiteiden päättövaiheessa. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema 1:tä miljoonan euron määrä vastaa yhteensä 1:tä prosenttia niistä 98,6 miljoonasta eurosta, jotka terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto katsoi tukikelvottomiksi vuoden 1999 tarkastusten perusteella.

4.74 Työllisyyden pääosasto korostaa, että varainhoitovuoden 1999 liittyviä tietoja on vaikea hyödyntää — kyseisen vuoden aikanahan toteutettiin yksiköiden uudelleenorganisointi (pääosasto XX:n valvontatoiminta järjestettiin uudella tavalla ja lisäksi perustettiin uusi terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto). Se sitoutuu toteuttamaan kattavan lopputarkastuksen ja toimittaa tilintarkastustuomioistuimelle pikapuoliin tiedot määristä, jotka vuoden 1999 tarkastusten perusteella on perittävä takaisin.



## VIIDES LUKU

**Ulkoiset toimet**

5.0 SISÄLLYS	Kohdat
Johdanto	5.1
Budjettihallinto	5.2—5.23
Johdanto	5.2—5.4
Maksusitoumusmäärärahat	5.5—5.13
Maksumäärärahat	5.14—5.18
Tilien esittäminen vastuuvapauden myöntävälle viranomaiselle	5.19—5.23
Tarkastuslausumaan liittyvä arviointi	5.24—5.44
Tacis-ohjelmaa koskeva perusteellinen tarkastus	5.24—5.44
Aihealueen kuvaus	5.24
Tarkastuksen sisältö ja luonne	5.25—5.27
Tacis-ohjelma	5.28—5.34
Tarkastushavainnot	5.35—5.41
Sopimukset ja maksut	5.35
Sisäistä valvontaa koskevat huomautukset	5.36—5.41
Päätelmät	5.42—5.43
Suositukset	5.44
Aiempien huomautusten seuranta	5.45—5.76
Ydinturvallisuus	5.45—5.76
Johdanto	5.45—5.46
Uusi toimintastrategia — laadulliset standardit puuttuvat	5.47—5.48
Ohjelman hallinnointiin osoitetut henkilöstöresurssit ja niiden organisoiminen	5.49—5.53
Hankkeiden toteuttaminen on edelleen hidasta	5.54—5.62
Uudet hankkeet kärsivät kasautuneiden töiden vuoksi	5.54—5.56
Sopimusten valmisteluun tarvittava aika	5.57—5.61
Alihankinta	5.62
Hallinnointia on tehostettu, mutta avoimuutta olisi yhä lisättävä	5.63—5.65
Yhteisen tutkimuskeskuksen tarjoama tekninen asiantuntemus	5.63—5.64
Laitteistohankkeet annettiin välittäjien vastuulle	5.65
Edunsaajien osallistuminen oli vähäistä	5.66—5.70
Päätelmät	5.71—5.73
Suositukset	5.74—5.76
Muut huomautukset	5.77—5.88
Tacis-ohjelmaan liittyvät toimet	5.77—5.88

---

Bangkok-rahoitusväline	5.77—5.85
ISTC ja STCU	5.86—5.88
Erityiskertomusten tärkeimmät huomautukset	5.89—5.120
Kosovon kriisin uhreille myönnetyn humanitaarisen avun hallinnointi (ECHO)	5.89—5.95
Euroopan jälleenrakennusvirasto	5.96—5.98
Tacis-ohjelmaan kuuluva raja-alueyhteistyöohjelma	5.99—5.102
Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan hallinnointi	5.103—5.113
Kansainväliset kalastussopimukset	5.114—5.120

## JOHDANTO

5.1 Tässä luvussa käsitellään yleisestä talousarviosta rahoitettuja perinteisiä tukimuotoja sekä toimia, jotka neuvosto on hyväksynyt yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) nojalla. Euroopan kehitysrahastojen <sup>(1)</sup> kautta myönnetty tuki on merkitty yleiseen talousarvioon ainoastaan tiedoksi, sillä se rahoitetaan erikseen. Tässä luvussa analysoidaan budjettihallintoa ja esitetään tarkastuslausumaan liittyvä arviointi (jossa keskitytään Tacis-ohjelmaan), minkä lisäksi lukuun sisältyy Tacis-ohjelman tarkastuksessa esiin tulleita varainhoidon moitteettomuuteen liittyviä huomautuksia. Luvussa on myös osioita, jotka liittyvät aiempien huomautusten seurantaan ja äskettäin annetuissa erityiskertomuksissa esitettyihin keskeisiin huomautuksiin.

## BUDJETTIHALLINTO

### *Johdanto*

5.2 Vuosina 2000–2006 sovellettavien rahoitusnäkömien otsake 4 ”ulkoiset toimet” kattaa talousarvion alaluokan B7 osastoa B7-0 ”liittymistä valmisteleva strategia” lukuun ottamatta sekä alaluokan B8 (ks. **taulukko 5.1**). Rahoitusnäkömien otsakkeelle 4 asetettu enimmäismäärä näytti ylittyneen, mutta tämä johtuu turvautumisesta joustovälineeseen, joka mahdollistaa otsakkeen enimmäismäärän ylittämisen 200 miljoonalla eurolla, ja otsakkeeseen 6 perustuvan hätäapua varten tehdyn varauksen käyttämisestä otsakkeen 4 hyväksi. **Taulukossa 5.2** on esitetty alaluokkien B7 ja B8 menojen kehitys viimeisten viiden varainhoitovuoden aikana.

5.3 Phare-ohjelmalle myönnetyt määrärahat, joiden aiemmin katsottiin olevan yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea ja jotka nyt käsitetään liittymistä valmistelevaksi välineeksi, eivät enää varainhoitovuodesta 2000 lähtien ole kuuluneet uuteen otsakkeeseen 4.

---

<sup>(1)</sup> Ks. tässä kertomuksessa esitettävät erilliset huomautukset.

Taulukko 5.1 — Rahoitusnäkymien otsake: ulkoiset toimet

(milj. EUR ja %)

		Rahoitusnäkymissä asetettu yläraja	Talousarvion kehittyminen		Talousarvion toteuttaminen					
			Alkuperäiset määrärahat <sup>(1)</sup>	Käytettävissä olleet lopulliset määrärahat <sup>(2)</sup>	Käytetyt määrärahat	% käytettävissä olleista lopullisista määrärahoista	Vuoteen 2001 siirretyt määrärahat	% käytettävissä olleista lopullisista määrärahoista	Peruuntuneet määrärahat	% käytettävissä olleista lopullisista määrärahoista
Liittymistä valmistelevalle strategialle Maltaa ja Kyprosta varten (B7-0 4) <sup>(4)</sup>	Maksusitoumusmäärärahat		0,0	15,0	7,7	51,3	7,3	48,7	0,0	0,0
	Maksuumäärärahat		0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	100,0
Elintarvikeapu ja humanitaarinen apu (B7-2)	Maksusitoumusmäärärahat		936,0	946,0	943,2	99,7	0,0	0,0	2,8	0,3
	Maksuumäärärahat		829,5	860,7	856,4	99,5	0,0	0,0	4,4	0,5
Yhteistyö Latinalaisen Amerikan, Aasian ja eteläisen Afrikan kehitysmaiden kanssa, Etelä-Afrikka mukaan lukien (B7-3)	Maksusitoumusmäärärahat		905,7	905,6	802,4	88,6	0,0	0,0	103,2	11,4
	Maksuumäärärahat		632,0	667,4	621,9	93,2	14,1	2,1	31,5	4,7
Yhteistyö yhteisön ulkopuolisten Välimeren alueen maiden ja Lähi-idän kanssa (B7-4)	Maksusitoumusmäärärahat		1 142,9	1 044,1	1 005,7	96,3	8,8	0,8	29,6	2,8
	Maksuumäärärahat		435,4	510,9	472,7	92,5	17,8	3,5	20,4	4,0
Yhteistyö Keski- ja Itä-Euroopan maiden sekä uusien itsenäisten valtioiden ja Mongolian kanssa (B7-5)	Maksusitoumusmäärärahat		941,8	1 361,8	1 355,8	99,6	0,0	0,0	6,0	0,4
	Maksuumäärärahat		742,3	1 223,4	1 145,4	93,6	72,1	5,9	5,9	0,5
Muut yhteistyötoimet — Yhteisön toimet valtioista riippumattomien järjestöjen hyväksi (B7-6)	Maksusitoumusmäärärahat		356,9	355,4	337,4	95,0	13,8	3,9	4,1	1,2
	Maksuumäärärahat		360,8	329,6	272,9	82,8	37,2	11,3	19,6	5,9
Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen aloite (B7-7)	Maksusitoumusmäärärahat		95,4	96,9	93,8	96,9	0,0	0,0	3,0	3,1
	Maksuumäärärahat		81,9	74,9	51,0	68,1	20,9	27,9	3,0	4,0
Tiettyjen yhteisten politiikkojen ulkoiset osat (B7-8)	Maksusitoumusmäärärahat		379,4	233,4	201,8	86,5	6,7	2,9	24,8	10,6
	Maksuumäärärahat		225,5	191,1	168,9	88,3	2,0	1,0	20,3	10,6
Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (B8)	Maksusitoumusmäärärahat		47,0	47,0	30,8	65,5	2,6	5,5	13,6	29,0
	Maksuumäärärahat		30,0	30,0	19,6	65,2	9,0	30,0	1,4	4,8
<b>Otsake 4 yhteensä</b>	<b>Maksusitoumusmäärärahat</b>	<b>4 627,0</b>	<b>4 805,1</b>	<b>5 005,1</b>	<b>4 778,6</b>	<b>95,5</b>	<b>39,2</b>	<b>0,8</b>	<b>187,2</b>	<b>3,7</b>
	<b>Maksuumäärärahat</b>		<b>3 337,5</b>	<b>3 890,3</b>	<b>3 608,7</b>	<b>92,8</b>	<b>173,1</b>	<b>4,4</b>	<b>108,5</b>	<b>2,8</b>
Varaus hätäapua varten (B7-9 1) <sup>(3)</sup>	Maksusitoumusmäärärahat		203,0	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	100,0
	Maksuumäärärahat		203,0	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	100,0
<b>Yhteensä</b>	<b>Maksusitoumusmäärärahat</b>		<b>5 008,1</b>	<b>5 013,1</b>	<b>4 770,9</b>	<b>95,2</b>	<b>39,2</b>	<b>0,6</b>	<b>210,2</b>	<b>4,2</b>
	<b>Maksuumäärärahat</b>		<b>3 540,5</b>	<b>3 911,3</b>	<b>3 608,7</b>	<b>92,3</b>	<b>173,1</b>	<b>4,4</b>	<b>129,5</b>	<b>3,3</b>

<sup>(1)</sup> Euroopan parlamentin 16 päivänä joulukuuta 1999 lopullisesti vahvistama talousarvio (EYVL L 40, 14.2.2000).<sup>(2)</sup> Talousarviomäärärahat, joiden osalta on otettu huomioon korjaavat ja täydentävät talousarviot sekä määrärahojen siirrot; ilmoitettuihin määriin eivät sisälly varainhoitovuodelta 1999 siirretyt määrärahat, tulojen uudelleenkäyttötoimiin liittyvät määrärahat eivätkä kolmansista osapuolista aiheutuvat tulot ja muut määrättyä käyttötarkoitusta vastaavat tulot tai uudelleen käyttöön otetut määrärahat.<sup>(3)</sup> Varaus hätäapua varten sisältyy otsakkeeseen 6.<sup>(4)</sup> Muut luvussa B7-0 olevat määrät liittyvät otsakkeeseen 7.

Lähde: Tulostili 2000.

**Taulukko 5.2 — Ulkoiset toimet: varainhoitovuosien 1996–2000 talousarvioiden maksusitoumusten ja maksujen toteutumista koskeva vertailu**

(milj. EUR)

Otsake	Osasto	Kuvaus	1996		1997		1998		1999		2000	
			Sidottu	Maksettu	Sidottu	Maksettu	Sidottu	Maksettu	Sidottu	Maksettu	Sidottu	Maksettu
4	B7-2	Elintarvikeapu ja humanitaarinen apu	1 218	852	1 013	892	1 058	820	1 231	955	943	856
	B7-3	Yhteistyö Latinalaisen Amerikan, Aasian ja eteläisen Afrikan kehitysmaiden kanssa, Etelä-Afrikka mukaan lukien	818	474	797	472	771	463	686	570	802	622
	B7-4	Yhteistyö yhteisön ulkopuolisten Välimeren alueen maiden ja Lähi-idän kanssa	654	357	1 076	404	1 069	422	1 027	334	1 006	473
	B7-5	Yhteistyö Keski- ja Itä-Euroopan maiden sekä uusien itsenäisten valtioiden ja Mongolian kanssa <sup>(1)</sup>	1 855	1 221	1 774	1 265	1 910	1 619	2 347	1 908	1 356	1 145
	B7-6	Muut yhteistyötoimet — Yhteisön toimet valtioista riippumattomien järjestöjen hyväksi	401	280	370	317	337	282	344	302	337	273
	B7-7	Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen aloite	91	65	90	59	86	66	94	46	94	51
	B7-8	Tiettyjen yhteisten politiikkojen ulkoiset osat	420	348	306	360	330	332	354	310	202	169
	B8-0	Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka	56	51	16	16	30	22	29	27	31	20
		<b>Otsake 4 yhteensä</b>	<b>5 513</b>	<b>3 648</b>	<b>5 443</b>	<b>3 785</b>	<b>5 589</b>	<b>4 025</b>	<b>6 112</b>	<b>4 451</b>	<b>4 771</b>	<b>3 609</b>
6	B7-9	Varaus hätäapua varten	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0
		<b>Yhteensä</b>	<b>5 513</b>	<b>3 648</b>	<b>5 448</b>	<b>3 785</b>	<b>5 589</b>	<b>4 025</b>	<b>6 112</b>	<b>4 451</b>	<b>4 771</b>	<b>3 609</b>
	B7-5 + B7-0 3	Yhteistyö Keski- ja Itä-Euroopan maiden sekä uusien itsenäisten valtioiden ja Mongolian kanssa + Phare	1 855	1 221	1 774	1 265	1 910	1 619	2 347	1 908	2 923	2 346

<sup>(1)</sup> Varainhoitovuoden 2000 budjettikohdat B7-5 ja B7-0 3 on yhdistetty vertailtavuuden vuoksi.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.4 Otsakkeen 4 osalta hallinnointikehitys pysyi muuttumattomana varainhoitovuonna 2000, sillä uusi EuropeAid-yhteistyötoimisto korvasi yhteisen ulkosuhteiden toimialan vasta 1. tammikuuta 2001 alkaen. Myös vuoden aikana aloitetun hajauttamisen ensimmäiset todelliset vaikutukset voidaan havaita vasta varainhoitovuoden 2001 päätyttyä.

*Maksusitoumusmäärärahat*

5.5 Maksusitoumusmäärärahojen kohdalla tehtiin merkittäviä varauksia (1 104,7 miljoonaa euroa eli 22,1 prosenttia otsakkeen 4 kaikista määrärahoista), joten nämä summat eivät olleet käytettävissä varainhoitovuoden alussa (Etelä-Afrikan jälleenrakentamisen ja kehittämisen Eurooppa-ohjelma, Tacis-ohjelma, entinen Jugoslavia, ympäristö ja kalastus). Budjettivallan käyttäjä antoi käyttöön noin puolet kyseisistä määristä maaliskuussa (B7-5 2 ja B7-5 4) ja loput vuoden 2000 viimeisellä neljänneksellä.

5.6 MED- ja ALA-hankkeista lausunnon antavat komiteat saivat jälleen <sup>(2)</sup> vuonna 2000 asianomaiset ehdotukset käsiteltäväkseen vuoden toisella puoliskolla, ja puolessa tapauksista komiteat antoivat lausuntonsa vasta marras-joulukuussa.

5.7 Näistä kahdesta syystä, jotka tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmin tuonut esiin, maksusitoumusten tekemistä ei voitu nopeuttaa ja varmistaa, että ne jakautuvat varainhoitovuodelle entistä tasaisemmin. Tästä seurasi, että maksusitoumusten tekemisen todettiin keskittyneen merkittävässä määrin joulukuulle myös vuonna 2000 (ks. **taulukko 5.3**).

5.5 Määrärahavaraus tehtiin odotettaessa asianomaisen oikeusperustan hyväksymistä. Heti kun asianmukainen budjettikohta (tai luku) hyväksyttiin, komissio ehdotti varauksesta tehtävää määrärahasiirtoa, jonka budjettivallan käyttäjä hyväksyi.

5.6 Komissio uskoo, että tilintarkastustuomioistuimen kuvaaman tilanteen toistuminen voidaan välttää nyt, kun uudella MEDA II -asetuksella otetaan käyttöön aiempaa parempi komitologiamenettely ja kun kyseisen alueen asianosaista henkilöstöä, joka oli mukana 16. toukokuuta 2001 päätetyn ulkosuhteita koskevan uudistuksen täytäntöönpanossa, lisätään ja sijoitetaan uudelleen. Komissio katsoo lisäksi, että parantamalla monivuotista ohjelmasuunnittelua (jota ollaan parhaillaan toteuttamassa) ja hajauttamalla hallintoa lähetystöille vuosina 2001 ja 2002 voidaan varmistaa myös MEDA- ja ALA-hankkeista vastaavien komiteoiden ympärivuotinen kuuleminen.

5.7 Komissio on aloittanut toimet varmistaa sen, että maksusitoumukset jakautuvat tasaisesti koko vuodelle. Vaikka näiden toimien ensivaikutukset ovatkin nähtävissä jo vuonna 2001, niitä toteutetaan täysimääräisesti vasta vuonna 2002.

Joidenkin budjettikohtien toteutukseen vaikuttaa kuitenkin vielä vuoden 2000 tavoin se, että niiltä puuttuu oikeusperusta suuren osan vuodesta.

Myös komiteoiden lausuntoa edeltäviä menettelyjä aiotaan keventää vuonna 2001.

<sup>(2)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 5.4 (EYVL C 342, 1.12.2000) ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohta 5.4 (EYVL C 349, 3.12.1999).

**Taulukko 5.3 — Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki varainhoitovuonna 2000 – maksusitoumukset vuosineljänneksittäin**

(milj. EUR ja %)

Budjettikohta		Maksusitoumukset 1. vuosineljännes		Maksusitoumukset 2. vuosineljännes		Maksusitoumukset 3. vuosineljännes		Maksusitoumukset 4. vuosineljännes		Maksusitoumukset yhteensä	(Maksusitoumukset joulukuussa 2000)	
		Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%		Määrä	%
B7-2	Elintarvikeapu ja humanitaarinen apu	82,6	8,8	201,7	21,4	360,5		298,3	31,6	943,2	200,1	21,2
B7-3 0	Yhteistyö Aasian kehitysmaiden kanssa	0,0	0,0	19,3	4,2	0,0	0,0	439,3	95,8	458,6	413,5	90,2
B7-3 1	Yhteistyö Latinalaisen Amerikan kehitysmaiden kanssa	27,9	12,6	2,1	0,9	9,1	4,1	181,3	82,3	220,3	180,7	82,0
B7-3 2	Yhteistyö Etelä-Afrikan kanssa	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	123,4	99,9	123,5	121,6	98,4
B7-4	Yhteistyö yhteisön ulkopuolisten Välimeren alueen maiden ja Lähi-idän kanssa	72,0	7,2	2,8	0,3	31,2	3,1	899,8	89,5	1 005,7	887,3	88,2
B7-5 2	Yhteistyö uusien itsenäisten valtioiden ja Mongolian kanssa	0,3	0,1	-0,2	-0,1	30,8	6,9	417,5	93,1	448,3	417,3	93,1
B7-5 3	Muut yhteisön toimet Keski- ja Itä-Euroopan maiden, uusien itsenäisten valtioiden ja Mongolian sekä Länsi-Balkanin maiden hyväksi	20,0	23,0	0,0	0,0	22,0	25,4	44,8	51,6	86,9	44,8	51,6
B7-5 4	Yhteistyö Balkanin maiden kanssa	34,0	4,1	222,0	27,1	44,5	5,4	520,1	63,4	820,6	240,8	29,3
B7-6	Muut yhteistyötoimet	1,6	0,5	40,8	12,1	12,2	3,6	282,9	83,8	337,4	222,6	66,0
B7-7	Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen aloite	0,0	0,0	2,0	2,2	12,1	12,8	79,7	85,0	93,8	71,6	76,3
B7-8	Tiettyjen yhteisten politiikkojen ulkoiset osat	61,4	30,4	67,8	33,6	5,3	2,6	67,3	33,3	201,8	54,7	27,1
B8-0 1	Yhteinen ulko- ja turvallisuus politiikka	13,5	43,8	6,3	20,6	2,8	9,1	8,2	26,6	30,8	6,1	19,8
<b>Yhteensä</b>		<b>313,2</b>	<b>6,6</b>	<b>564,7</b>	<b>11,8</b>	<b>530,5</b>	<b>11,1</b>	<b>3 362,5</b>	<b>70,5</b>	<b>4 770,9</b>	<b>2 861,3</b>	<b>60,0</b>

Lähde: Sincom Data Ware House.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.8 Yli neljännes Latinalaisen Amerikan kanssa tehtävään yhteistyöhön tarkoitetuista maksusitoumusmäärärahoista peruuntui tai siirrettiin toiseen lukuun (114,6 miljoonaa euroa hyväksytyistä 392,7 miljoonasta eurosta <sup>(3)</sup>), sillä sitoumuksia oli vielä tehtävä varainhoitovuonna 1999 käyttämättä jääneiden huomattavan suurien määrien osalta. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että epäsuotuisan poliittisen tilanteen lisäksi paikallisten hallintoelinten heikkous vaikeutti toisinaan hankkeiden hyväksymistä edunsaajavaltion keskushallinnon tasolla. On siis keksittävä keino lisätä tuen hyödyntämismahdollisuuksia siten, että parannetaan edunsaajavaltioiden hallintokapasiteettia ja annetaan edunsaajavaltioille mahdollisuus ehdottaa vaadittavat perusteet täyttäviä hankkeita.

5.9 Aasiassa voitiin toteuttaa aiottua enemmän toimia (sidottu määrä oli 480,9 miljoonaa euroa alun perin hyväksytyyn 428,1 miljoonan sijasta <sup>(4)</sup>). Tämä oli parannus verrattuna varainhoitovuoteen 1999, jolloin sitoumuksia oli voitu tehdä ainoastaan 349,8 miljoonan euron arvosta.

5.10 Keski-Amerikan alueelliseen jälleenrakennusohjelmaan (*Programme Régional de Reconstruction de l'Amérique Centrale*, PRRAC) osoitettua 250 miljoonan euron <sup>(5)</sup> kokonaismäärää hallinnoidaan hajautetusti ohjelman toteuttamisen nopeuttamiseksi. Kyseiset määrät päätettiin sitoa neljänä vuosittaisena eränä, jotka jakautuvat vuosille 1999–2002. Maksusitoumuksen kirjattu määrä ei niin ollen vastaa komission päätöksen mukaisiin toimiin liittyvää kokonaismäärää eikä tämänkaltaisissa tilanteissa tavallisesti kirjattua määrää (eli

**5.8** Komissio on aloittanut monivuotista ohjelmasuunnittelua koskevat toimet, joiden tarkoituksena on parantaa rahoitustarpeiden täyttämiseen liittyvää suunnittelua ja taata talousarvion tehokkaampi toteuttaminen. Latinalaisessa Amerikassa vuonna 2000 vallinneen tilanteen ei näin ollen pitäisi enää toistua.

Lisäksi komissio on tietoinen siitä, että paikallisten hallintoelinten heikkous vaikeuttaa toisinaan hankkeiden toteutusta. Toimiin tämän tilanteen korjaamiseksi on jo ryhdytty. Tarkoituksena on ottaa edunsaajavaltiot tiiviimmin ja aikaisemmassa vaiheessa mukaan hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen. Lisäksi hallintoelinten tehokkuuden lisääminen on yksi niiden välisen yhteistyön tavoitteista, jonka tulokset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä.

Lisäksi vuosina 2001 ja 2002 hallintoa hajautetaan Latinalaisen Amerikan lähetystöihin, minkä ansiosta Latinalaista Amerikkaa koskevien määrärahojen toteuttaminen voidaan taata aiempaa paremmin.

**5.10** Komissio on päättänyt sitoa Keski-Amerikan alueelliseen jälleenrakennusohjelmaan (PRRAC) osoitetut 250 miljoonaa euroa neljänä vuosittaisena eränä vuodesta 1999 alkaen. Komissio on tehnyt ja tekee edellä mainittuja maksusitoumuksia varainhoitoasetuksen 36 artiklan 2 kohdan nojalla tekemiensä päätösten perusteella. Nämä maksusitoumukset olivat vuosina 1999 ja 2000 kokonaissitoumuksia. Avoimuuden lisäämiseksi vuodesta 2001 käytetään ennakolta tehtäviä maksusitoumuksia, jotka on osoitettu kunkin edunsaajavaltion kanssa tehtyjen rahoitus sopimusten kattamiseen. Näiden rahoitus sopimusten perusteella tehdään myöhemmin yksittäisiä sopimuksia kussakin rahoitus sopimuksessa yksilöityjen toimien tai hankkeiden toteuttamisesta.

Vuodesta 2001 yksittäisiä sitoumuksia seurataan Sincom II -ohjelmalla niin sanotun ennakolta tehtävien maksusitoumusten ja lopullisten maksusitoumusten järjestelmän perusteella. Ennen vuotta 2001 tehtyjen maksusitoumusten seurannassa käytetään edelleen alkuperäistä MIS-tietojärjestelmää.

<sup>(3)</sup> Eli 29,2 prosenttia peruuntumisten (89,6 miljoonaa euroa) sekä Kosovon hyväksi tehdyn siirron (25 miljoonaa euroa) vuoksi verrattuna alkuperäiseen talousarvioon (335,1 miljoonaa euroa) ja päätöksin tehtyihin siirtoihin (57,6 miljoonaa euroa).

<sup>(4)</sup> Alkuperäinen talousarvio 404,9 miljoonaa euroa ja päätöksin tehdyt siirrot 23,2 miljoonaa euroa.

<sup>(5)</sup> Lukuun ottamatta tekniseen apuun tarkoitettua 6,6 miljoonaa euroa (budjettikohta B7-3 1 3 A) ja budjettikohdasta B7-3 1 0 rahoitetun ohjelman valmisteluun myönnettyä 8,2 miljoonaa euroa.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

tarkoin määriteltyjä ohjelmia tai hankkeita koskevissa rahoitus sopimuksissa olevia määriä). PRRAC-ohjelma aloitettiin valitsemalla toteutettavat toimet, ja ensimmäiset merkittävät sopimukset on tarkoitus tehdä vuonna 2001. Tällöin on mahdollista suorittaa huomattavia maksuja, koska varainhoitovuotta 2000 varten osoitetuista 25 miljoonasta eurosta ei suoritettu maksuja lainkaan. Maksujen toteutumisen taso on paras keino seurata ohjelman täytäntöönpanon etenemistä käytännössä varsinkin silloin, kun maksusitoumusten ja maksujen määrä on alhaisempi kuin alun perin suunniteltiin <sup>(6)</sup>. Talousarviokirjanpito on ainoa potentiaalinen asiaa koskeva tietolähde, mutta se ei mahdollista PRRAC-ohjelman toteutumisvauhdin — sellaisena kuin se käy ilmi niistä oikeudellisista velvoitteista, joihin on sitouduttu — vertaamista tavanomaisesti hallinnoidun ohjelman etenemisrytmiin. Näin ollen alustavia päätelmiä hajauttamisen hyödyllisyydestä ei voida tehdä.

5.11 Komissio alkoi vuonna 2000 käyttää joissakin harvoissa tapauksissa ennakolta tehtävän maksusitoumuksen käsitettä, vaikka varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen muutoksia, jotka ovat olleet tarpeellisia vuoden 1998 lopusta saakka <sup>(7)</sup>, ei ollut hyväksytty vielä varainhoitovuoden 2000 lopussa. Kuten komissio on esittänyt varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimisen <sup>(8)</sup> yhteydessä, talousarviositoumukset pitäisi erottaa oikeudellisista velvoitteista ja mitata tosiasiaa tehtyjä oikeudellisia velvoitteita. Näitä uudenlaisia tietoja, joiden avulla olisi tarkoitus lisätä talousarvion toteuttamisen avoimuutta, ei siis vielä ole saatavissa. Tietojen pitäisi olla luonteeltaan sellaisia, että niiden ansiosta PRRAC-ohjelman kaltaisten toimien etenemistä voidaan seurata aiempaa paremmin.

## KOMISSION VASTAUS

Koska vuoden 1999 maksusitoumuksiin liittyvät ensimmäiset rahoitus sopimukset voitiin tehdä vasta vuoden 2000 kolmen viimeisen kuukauden aikana etenkin siksi, että täsmälliset toimintatiedot saatiin myöhään, ensimmäiset maksut (435 000 euroa) voitiin suorittaa vasta vuoden 2000 lopulla.

Vuoden 2000 maksusitoumuksia koskevat sopimukset allekirjoitetaan vuonna 2001, minkä jälkeen suoritetaan niihin liittyvät maksut. Vuonna 2001 maksettiin jo 5,6 miljoonaa euroa vuoden 1999 rahoituspäätösten perusteella. Varainhoitovuonna 2001 suoritettavien maksujen määrä on arviolta 20 miljoonaa euroa. Suunniteltujen maksujen suorittaminen on todennäköisesti paljon nopeampaa vuodesta 2002.

Komissio on alusta alkaen tarkoittanut, että PRRAC-ohjelmia hallinnoidaan hajautetusti. Tarvittavat määrärahat on tämän vuoksi osoitettu Nicaraguan lähetystölle syyskuussa 2000. Järjestelmää on sittemmin täydennetty tarpeen mukaan. Järjestelmä on sama kuin Sarajevossa käyttöön otettu järjestelmä, joka on osoittautunut tehokkaaksi.

5.11 Komissio on todellakin käyttänyt käsitettä talousarvioon tehdyt kokonaissitoumukset, joka otettiin käyttöön 23. marraskuuta 1998 muutetun varainhoitoasetuksen 36 artiklan 2 kohdassa. Yhteisön ulkopuolelle suunnattujen toimien alalla kokonaissitoumuksia (periaatepäätös) seurasivat yksittäiset oikeudelliset velvoitteet. Kokonaissitoumukset mahdollistavat käytännössä myös erityiskohteen (ohjelma tai toimi) kulujen määrittämisen tietynsuuruiseksi (kun yksilöidään asianmukainen budjettikohta).

<sup>(6)</sup> Ks. komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, annettu 28 päivänä huhtikuuta 1999, Keski-Amerikan jälleenrakentamista koskeva yhteisön toimintasuunnitelma (KOM(1999) 201 lopullinen).

<sup>(7)</sup> Ks. asetus (EY, EHTY, Euratom) N:o 2548/98 (EYVL L 320, 28.11.1998, s. 1), jolla muutetaan varainhoitoasetuksen 36 artiklan 2 kohtaa. Soveltamissääntöjen mukauttamista koskevia ehdotuksia esitettiin 15. marraskuuta 2000 asiakirjassa SEC(2000) 1890 lopullinen. Kyseisen käytännön ainoa tiedossa oleva "oikeudellinen perusta" on tilinpitäjän 30. tammikuuta 2001 antamissa ohjeissa.

<sup>(8)</sup> Ks. varainhoitoasetuksen 70 ja 71 artikla sellaisina kuin komissio on ne esittänyt uudelleenlaatimista koskevassa ehdotuksessaan (KOM(2000) 461 lopullinen, 17.10.2000).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.12 Kun otetaan huomioon ne vuonna 2000 tehdyt sitoumukset, jotka jo vuonna 1999 liittyivät otsaketta 4 koskeviin budjettikohtiin (4 979,1 miljoonaa euroa) ja joiden osalta suoritettiin maksuja ainoastaan 1 022 miljoonan euron arvosta, maksattamatta oleva määrä oli vuoden 2000 lopussa 12 663,6 miljoonaa euroa. Määrä on siis kasvanut viisi prosenttia. Tarpeettomiksi muutuneita maksusitoumuksia on edelleen peruutettava.

5.13 Yhdenmukaisten kirjanpito menetelmien puuttuessa ja maksattamatta olevia määriä koskevan epävarmuuden vuoksi on kaiken kaikkiaan hyvin vaikea selvittää, kuinka paljon tukea yhteisö on luvannut, kuinka paljon sitä on myönnetty ja kuinka suuri osa siitä on vielä maksamatta.

**Maksumäärärahat**

5.14 Elintarvikeavun jakamiseen, MEDA-ohjelmaan sekä muihin toimiin Keski- ja Itä-Euroopan maissa, uusissa itsenäisissä valtioissa ja Mongoliassa sekä Länsi-Balkanin maissa osoitetut maksumäärärahat kasvoivat huomattavasti, kun taas yhteistyöhön Balkanin maiden kanssa tarkoitettuja maksumäärärahoja siirrettiin runsaasti seuraavaan varainhoitovuoteen sen vuoksi, että niitä lisättiin aivan varainhoitovuoden lopussa. Uusista määrärahoista 64,8 miljoonaa euroa, eli noin 17 prosenttia, jäi käyttämättä <sup>(9)</sup>.

5.15 Maksut jakautuvat kaikilla aloilla varainhoitovuodelle huomattavasti tasaisemmin kuin maksusitoumukset; tosin joulukuussa on havaittavissa tietty keskittymä. Joulukuussa suoritettiin noin 2 200 maksua, joiden yhteisarvo (845,7 miljoonaa euroa) oli 2,5-kertainen tavanomaiseen kuukausittaiseen määrään verrattuna. Komissio suoritti viitisentoista yli 10 miljoonan euron suuruista maksua aivan varainhoitovuoden lopussa, ja niistä suurin osa oli ennakointia välittäjäorganisaatioille. Pelkästään näistä maksuista aiheutui 336,9 miljoonan euron menot, mikä vastaa 10:tä prosenttia varainhoitovuoden kuluessa maksetusta määrästä.

<sup>(9)</sup> Varainhoitovuoden kuluessa käyttöön annetuista 392 miljoonasta eurosta 64,8 miljoonaa siirrettiin seuraavaan varainhoitovuoteen (korjaavan ja täydentävän talousarvion avulla annettiin käyttöön 10 miljoonaa euroa ja määrärahasiirtojen avulla 382 miljoonaa euroa).

5.12 Komissiolla on lähimenneisyydessä ollut merkittäviä ongelmia maksamatta olevien maksusitoumusmäärien suorittamisessa, ja se on toteuttanut järjestelmällisen analyysin vanhentuneista (old) maksusitoumuksista ja keskeytyneistä (sleeping) maksusitoumuksista. Tätä tarkoitusta varten komissio laati vuonna 1999 toimintasuunnitelman ongelmallisten maksamatta olevien määrien vähentämiseksi. Suunnitelmaa uudistettiin vuonna 2001 EuropeAid-yhteistyötoimiston johdolla. Vuoden 2000 lopulla eli vuoden kuluttua siitä, kun EuropeAid-yhteistyötoimiston hallinnoimia budjettikohtia koskeva toimintasuunnitelma otettiin käyttöön, vanhentuneiden, ennen vuotta 1995 tehtyjen maksusitoumusten määrä oli laskenut tuntuvasti 1 100 miljoonasta eurosta 746,5 miljoonaan euroon. Tilanne paranee entisestään vuonna 2001 talousarviositoumusten päättämisen (vapautumisen) ansiosta sekä meneillään olevien hankkeiden maksusuoritusten ansiosta. Syyskuun 1. päivänä 2001 maksamatta oleva määrä oli enää 519,4 miljoonaa euroa.

5.13 Myönnetyn tuen todellisen määrän selvittämiseksi komissio on ottanut käyttöön järjestelmän, jossa seurataan ennakolta tehtäviä maksusitoumuksia ja näitä sitoumuksia koskevia oikeudellisia velvoitteita. Vaikka järjestelmä otettiin käyttöön vasta äskettäin, tilintarkastustuomioistuimen vaatima tietojen luotettavuus paranee jo varainhoitovuonna 2001 ja sitä seuraavina vuosina sitä mukaa, kuin kyseiset tekijät otetaan huomioon maksamatta olevien määrien kirjanpidossa.

5.14 Balkanin maille osoitettujen maksumäärärahojen loputtua useaan kertaan kyseiseen lukuun lisättiin yhteensä 180 miljoonaa euroa Serbialle osoitettuihin maksusitoumusmäärärahoihin ja maksumäärärahoihin. Vaikka kaikki määrärahat sidottiinkin kokonaisuudessaan, näin ei kuitenkaan tapahtunut maksumäärärahojen osalta korkeasta takaisinmaksuasteesta huolimatta. MEDA-ohjelmaan osoitettujen maksumäärärahojen lisäys vastaa suurelta osin (97,6 miljoonaa euroa) luvusta BO-4 O vapautettuja alkuperäisiä maksumäärärahoja.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.16 Esimerkiksi Tšernobylin reaktorisuojarahastolle maksettiin 40,4 miljoonaa euroa joulukuussa 2000, vaikka noin kaksi kolmannesta komission vuonna 1999 suorittamista 50 miljoonasta eurosta käytettiin tosiasias-  
sa vasta varainhoitovuoden 2001 puolivälissä. Toi-  
sena esimerkkinä mainittakoon Euroopan jälleenraken-  
nusvirastolle<sup>(10)</sup> maksetut 283,6 miljoonaa euroa,  
joiden katsottiin kuuluvan varainhoitovuoden 2000  
menoihin ja joista 25,7:ää miljoonaa euroa oltiin kui-  
tenkin vielä 31. joulukuuta 2000 siirtämässä komis-  
siolta virastolle. Lisäksi kaikkiaan 105,7:ää miljoonaa  
euroa, eli 40:tä prosenttia virastolle vuonna 2000 siir-  
retyistä varoista, ei vielä tuolloin ollut maksettu lopul-  
lisille edunsaajille. Virastolla ei näytä olleen välitöntä  
tarvetta läheskään näin suurelle määrälle varoja heti  
vuoden 2001 alussa.

5.17 Niissä tapauksissa, joissa talousarviomenot eivät  
vastaa lopullisten edunsaajien vastaanottamia määriä,  
tilien avulla ei pyritä antamaan, eikä niiden avulla voi-  
dakaan antaa, tietoja kentällä tosiasias-  
sa toteutettujen toimien laajuudesta.

5.18 Talousarvioon otettiin ensimmäistä kertaa mää-  
rärahoja A-tyyppisiä hallintoon liittyviä menoja varten.  
Tällaisten maksumäärärahojen (27,2 miljoonaa euroa)  
toteuttaminen oli erityisen vähäistä (lähes 80 prosent-  
tia määristä peruuntui) siitä huolimatta, että 86 pro-  
senttia aiotuista määrärahoista perustui maksusitou-  
muksiin, jotka tosin tehtiin aivan varainhoitovuoden  
lopussa. Vajaakäyttöä selittää myös se, että loput tekni-  
sen ja hallinnollisen avun menot oli vaihtoehtoisesti

<sup>(10)</sup> Viraston päätoimipaikka on Thessalonikissa, ja sillä on  
toiminnalliset keskuskeskukset Kosovossa, Serbiassa ja Monte-  
negrossa.

## KOMISSION VASTAUS

**5.16** Kuten komissio ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehi-  
tyspankki (EBRD) olivat sopineet, komission rahoitusosuus  
Tšernobylin reaktorisuojarahastolle maksettiin rahoitussopi-  
muksen allekirjoittamisen jälkeen. Kaikki muut rahoittajat  
suorittivat maksunsa samalla tavalla. Kaikki määrärahat,  
joita ei tarvita välittömästi, jätetään maksamatta, ja niille  
kasvaa korkoa Tšernobylin reaktorisuojarahaston eduksi.  
Koska reaktorisuojarahaston toimet ovat hyvin moninaisia,  
määrärahatarpeita on erittäin vaikea ennakoida.

Tilintarkastustuomioistuimen esiin tuoma tilanne johtuu siitä,  
että varat on siirrettävä Euroopan jälleenrakennusvirastolle  
riittävän ajoissa ja kohtuullisella viipeellä eli 2–3 kuukau-  
den kuluessa, jotta sen rahoitustarpeisiin voidaan vastata jäl-  
leenrakennusviraston perustamissäännösten mukaisesti.  
Tähän liittyen tilintarkastustuomioistuin antaa 5.98 koh-  
dassa myönteisen arvion jälleenrakennusviraston toiminnasta  
erityisesti maksujen suorittamisen osalta.

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemaan summaan sisäl-  
tyy joulukuun 2000 lopulla tehty merkittävä varainsiirto, ja  
se liittyy erityisesti budjettivallan käyttäjän marraskuun 2000  
lopulla hyväksymän (talven) hätäapuohjelman täytäntöönpa-  
noon Serbiassa. Rahoitustarve todettiin oikeutetuksi komis-  
sion etukäteen marraskuussa 2000 tekemässä tilintarkastuk-  
sessa ja jälkikäteen helmikuun 2001 jälkeen  
jälleenrakennusvirastosta saatujen rahoitusasemaa koskevien  
tietojen perusteella. Jälleenrakennusvirasto ei luonnollisesti-  
kaan pystynyt käyttämään näitä summia kokonaisuudessaan  
ennen varainhoitovuoden päättymistä 31. joulukuuta 2000.

Lisäksi on syytä muistaa, että jälleenrakennusviraston hallin-  
noimien hankkeiden tärkeys ja kiireellisyys edellyttävät erit-  
tään nopeaa toimintaa sekä sopimusten teon että maksujen  
osalta.

**5.18** Budjettivallan käyttäjä lisäsi vuoden 2000 talousar-  
vion budjettikohdat B- ja A-tyyppisiä hallintoon liittyviä  
menoja varten. Tällä on tarkoitus lisätä hallintoon liittyvien  
menojen, jotka olivat aikaisemmin sisältyneet toimintamää-  
rärahoihin, avoimuutta.

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että vanhoja maksamatta  
olevia määriä ei siirretty uusiin budjettikohtiin, mikä oli joh-  
donmukaista, kun otetaan huomioon se, miten ne oli aikai-  
semmin kirjattu. Vuoden 2000 jaksotetut määrärahat, jotka  
ovat vielä maksamatta, suoritetaan tulevana varainhoitovuo-  
sina, minkä ansiosta kaikki B- ja A-tyyppisiä hallintoon liit-  
tyviä menoja koskevan budjettikohdan menot sisältyvät  
samaa budjettikohtaan, sikäli kuin kohtaa ei muuteta tule-  
vaisuudessa.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

mahdollista maksattaa sellaisten budjettikohtien kautta, jotka olivat olemassa ennen kyseisen uuden talousarvion määrärahatyyppin luomista. Tavoitetta lisätä avoimuutta niiden menojen osalta, joista tilintarkastustuomioistuin on aiemmin huomauttanut<sup>(11)</sup>, ei siis saavutettu kaikilta osin vuonna 2000.

*Tilien esittäminen vastuuvapauden myöntävälle viranomaiselle<sup>(12)</sup>*

5.19 Tilintarkastustuomioistuin on jo useana vuonna<sup>(13)</sup> tuonut esiin, että tulostilin niteen I osassa 2 käytetty esitystapa ei vastaa tarvetta esittää vastuuvapauden myöntävälle viranomaiselle tiivistelmä varainhoitovuoden talousarvion toteuttamisesta ulkoisten toimien osalta. Keskeisiä budjettikohtia koskevien tietojen esittämistä on pyritty järjeistämään ja parantamaan, mutta rahoitusanalyysin osalta parannustyötä olisi jatkettava.

5.20 Myöskään vuoden 2000 osalta ei ole laadittu yleiskatsausta, jossa alaa tarkasteltaisiin kattavasti. Lisäksi sivuja, joilla toiminnan eri muotoja (talousarvion luvut) käsitellään, ei edellä kutakin talousarvion osastoa koskeva johdanto. Komissio laatii kuitenkin sisäisiä tarpeitaan varten asiakirjan, jossa on erilaisia kokoavia analyyseja sekä selvityksiä, jotka muistuttavat tilintarkastustuomioistuinten Latinalaisen Amerikan ja Aasian osalta kohdissa 5.8 ja 5.9 esittämiä analyyseja.

5.21 Komission olisi myös selitettävä, mitkä syyt ovat johtaneet talousarvion toteuttamiseen ennakoidusta poikkeavalla tavalla. Komission olisi valitsemansa

**5.19** Komissio on toteuttanut toimia vastatakseen tilintarkastustuomioistuinten aiemmin esittämiin huomautuksiin rahoituspalveluiden parantamisesta. Nykyisin rahoituspalveluiden sisältyy huomattavasti enemmän tietoa kuin aikaisemmin, ja ne sisältävät kaikki keskeiset tiedot lukijan kannalta. Seuraava vaihe rahoituspalveluiden parantamisessa on huomautusten liittäminen selvitykseen. Huomautuksia on jo liitetty muihin kuin yhteisön ulkopuolelle suunnattuja toimia koskevaan lukuun.

**5.20** Komissio tutkii mahdollisuutta sisällyttää varainhoitovuotta 2001 varten yhteenvedonomainen johdanto yhteisön ulkopuolelle suunnattuja tukia koskevaan lukuun. Johdannossa analysoidaan talousarvion toteuttamiseen vaikuttaneita merkittäviä tekijöitä vuonna 2001 ja yksilöitäisiin mahdolliset merkittävät suuntaukset (esimerkiksi määrärahojen puute).

**5.21** Komissio esittää vuonna 2001 rahoitus- ja tulostaulukoiden, jotka ovat vastedes kiinteä osa kertomusta, ohella selvityksiä merkittävistä eroista.

<sup>(11)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohdat 5.15–5.31 (EYVL C 349, 3.12.1999).

<sup>(12)</sup> Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tiedot, jotka komissio esittää tulostilin niteessä I. Niteen tarkoituksena on luoda katsaus vuoden budjettihallintoon ja erityisesti esittää syyt alkuperäisessä hyväksytyssä talousarviossa esitettyjen määrien ja käytettävissä olleiden lopullisten määrärahojen välisiin sekä käytettävissä olleiden lopullisten määrärahojen ja käytettyjen määrärahojen välisiin eroihin. Tarkastuksessa ei ollut tavoitteena varmistua tietojen luotettavuudesta vaan pikemminkin havaita toisaalta sellaiset mahdolliset merkittävät erot, joihin ei ole annettu selitystä, ja toisaalta mahdolliset selitykset, jotka saattaisivat olla harhaanjohtavia.

<sup>(13)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 5.3 (EYVL C 342, 1.12.2000) ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohta 5.14 (EYVL C 349, 3.12.1999).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

vakioidun esitystavan mukaisesti pitänyt järjestelmällisesti esittää — jo tulostilin niteen I osassa 1 laajasti käsiteltyjen talousarvioletojen lisäksi — niteen I osassa 2 eri budjettikohtien toteuttamisesta ja taulukoista selvityksiä, jotka olisivat auttaneet ymmärtämään määrärahojen tosiasiallista käyttöä.

5.22 Näiden kohtien osalta on tehtävä vielä paljon, jotta tulostilin niteen I osassa 2 voitaisiin tehdä nykyistä käyttökelpoisempi. Esitetyissä numerotiedoissa on virheitä ja epäjohtamukaisuuksia. Tilinpitäjän antamista ohjeista huolimatta asiakirjassa ei ole toivottuja talousarvion toteuttamista koskevia selvityksiä. Tilinpitäjä sai alun perin tulojen ja menojen hyväksyjiltä asiakirjoja, joita ei voitu hyödyntää niiden riittämättömän laadun vuoksi. Nimenomaiseen pyyntöön, jonka tarkoituksena oli selvittää noin 30 budjettikohtaan liittyvät keskeiset eroavaisuudet, ei vastattu. Varauksesta hätäapua varten (B7-9 1) käytettiin 180 miljoonaa euroa Balkanin maiden hyväksi, mitä ei ole mainittu eikä perusteltu varaukseen liittyvän otsakkeen yhteydessä. Selvitysten antaminen onkin hyvin vaikeaa, jos relevantteja tietoja ei tallenneta kirjanpitojärjestelmään.

5.23 Uusien rahoitusnäkyvien hyväksyminen johti huomattaviin nimikkeistön muutoksiin. Phare-ohjelma siirrettiin lukuun B7-0 3, joten lukuun B7-5 4 jääneet menot koskevat Länsi-Balkanin maita. Mitään perusteita tai vertailutaulukoita ei ole annettu, joten menojen kehitystä varainhoitovuodesta toiseen näillä kahdella vasta määritellyllä toiminta-alueella ei ole mahdollista arvioida.

## TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ARVIOINTI

*Tacis-ohjelmaa koskeva perusteellinen tarkastus*

### Aihealueen kuvaus

5.24 Rahoitusnäkyvien otsake 4 kattaa ulkoiset toimet, ja siihen sisältyy useita eri välineitä:

- a) elintarvikeavun ja humanitaarisen avun myöntäminen (EU:n talousarvion osasto B7-2)

**5.22** Varainhoitovuosi 2000 oli ensimmäinen raportointivuosi, jona kokeiltiin uutta esitysmuotoa, jossa yhdistetään rahoitus- ja tulostiedot. Tilintarkastustuomioistuimen yksilöimiä epäjohtamukaisuuksia ei pitäisi vuonna 2000 hankitun kokemuksen ansiosta enää esiintyä.

Vaikka tukea koskeva määrärahasiirto Balkanin hyväksi mainitaan budjettikohdan B7-5 4 1 "Entisen Jugoslavian alueen tasavalloille annettava apu" selvitysosassa, selvitys (varauksesta) tehtävästä siirrosta voisi olla yksityiskohtaisempi. Kuten 5.20 kohdassa todettiin, näihin seikkoihin kiinnitetään erityistä huomiota varainhoitovuonna 2001.

**5.23** On totta, että tällaiset määrärahasiirrot voitaisiin esittää lukijalle selkeämmin. Tarkoituksena on laatia selvityksiä, joiden perusteella talousarvion lukijat ymmärtävät nimikkeistöön tai talousarvion määrärahojen osoittamiseen tehdyt merkittävät muutokset. Selvitykset sisältyy varainhoitovuoden 2001 talousarvioon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

- b) yhteistyöohjelmien toteuttaminen tiettyjä maantieteellisiä alueita koskevien budjettikohtien avulla (osasto B7-3 Latinalainen Amerikka, Aasia ja eteläinen Afrikka; B7-4 yhteisön ulkopuoliset Välimeren alueen maat ja Lähi-itä; B7-5 Keski- ja Itä-Euroopan maat, Balkanin alue sekä uudet itsenäiset valtiot ja Mongolia)
- c) valtioista riippumattomien järjestöjen toteuttamat yhteisrahoitustoimet (suurin osa osastosta B7-6) sekä
- d) muita toimenpiteitä, joista suurin osa liittyy kansainvälisiin kalastussopimuksiin ja yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (loppuosa osastosta B7-6 sekä osasto B7-7, osasto B7-8 ja alaluokka B-8).

### Tarkastuksen sisältö ja luonne

5.25 Vain pieni osa ulkoisiin toimiin liittyvistä tapahtumista testataan yleistä tarkastuslausumaa varten. Jotta vastuuvapauden myöntävälle viranomaiselle voitaisiin antaa entistä paremmin kohdennettuja tietoja, ulkoisten toimien osalta annettavaan tarkastuslausumaan liittyvä arviointi pohjautuu perusteellisiin tarkastuksiin, joita toimitetaan syklisesti siten, että eri vuosina tarkastetaan kyseisen budjettialan eri osa-alueita. Vuonna 1999 tilintarkastustuomioistuin aloitti tarkastussyklin hajautetun Phare-ohjelman menoista (jotka silloin sisältyivät otsakkeeseen 4), valtioista riippumattomien järjestöjen hallinnoimista yhteisrahoitetuista toimista ja Bosnialle myönnettävään tukeen liittyvistä menoista. Niin ollen vuonna 1999 kaikista ulkoisiin toimiin liittyvistä menoista perusteellisen tarkastuksen kohteena oli noin 13 prosenttia. Vuoden 2000 osalta tilintarkastustuomioistuin tarkasti pääasiassa komission tasolla Tacis-ohjelman (talousarvion osasto B7-5), joka vastaa lähes 10:tä prosenttia ulkoisiin toimiin liittyvien menojen kokonaismäärästä. Tarkastuksen tavoitteena oli laatia päätelmät vuoden mittaan tehtyjen sopimusten ja suoritettujen maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta sekä tehdä havainnot valvontajärjestelmien toiminnasta.

5.26 Tarkastukseen sisältyi alalla sovellettavien menettelyjen ja valvontajärjestelmien tutkiminen sen arvioimiseksi, kuinka vaikuttavasti niiden avulla voidaan sekä teoriassa että käytännössä varmistaa tapahtumien laillisuus ja asianmukaisuus. Tarkastukseen sisältyi myös edustavien satunnaisotosten tutkiminen a) komission vuonna 2000 tekemien, sopimustietokannasta poimitujen sopimusten sekä b) vuonna 2000 suoritettujen, komission keskuskirjanpitojärjestelmästä poimitujen maksujen osalta. Tarkastus perustui Brysselissä

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

käytettävissä olleeseen asiakirja-aineistoon, johon kuuluu sopimuksia, laskuja, lähetystöjen laatimia todistuksia sekä seuranta- ja arviointikertomuksia. Tapahtumien luonteesta johtuen palveluita koskevien maksupyynnöiden todenmukaisuus voidaan tarkistaa ainoastaan käymällä järjestelmällisesti ja yksityiskohtaisesti läpi sopimuspuolten asiakirjat pian palveluiden suorittamisen jälkeen. Tämä ei kuitenkaan ollut mahdollista. Tehtyä työtä täydennettiin toimittamalla tarkastuksia paikalla niiden tapahtumien osalta, joita koskeva todentava aineisto oli suurimmalta osin käytettävissä vain edunsaajavaltioissa. Tämä koski pääasiassa kohdassa 5.33 kuvattuja hajautettuja ohjelmia.

5.27 Suurimpaan osaan Tacis-alueen hankkeista liittyy teknisen avun sopimusten rahoittaminen, joka perustuu sovitun palkkion mukaisesti konsulttien käyttämään aikaan sekä muihin kuluihin, kuten matka- ja oleskelukuluihin. Konsulttien työhön saattaa liittyä sovitun tuotoksen, esimerkiksi kertomuksen, valmistelu tai vain osallistuminen edunsaajavaltion hallintoviranomaisten tai järjestöjen käynnissä olevaan työhön. Tällaisiin sopimuksiin liittyy kiinteästi se vaara, että suoritettujen palvelujen todellinen laatu ja määrä eivät ehkä vastaakaan ilmoitettuja menoja, joiden tueksi on esitetty tietoja ajankäytöstä sekä toimintakertomuksia. Sisäisen valvonnan järjestelmissä ja menettelyissä olisi periaatteessa varauduttava tähän riskiin.

### **Tacis-ohjelma**

5.28 Ohjelman tavoitteena on edistää kolmentoista Itä-Euroopassa ja Aasiassa sijaitsevan edunsaajamaan siirtymistä toimivaan markkinatalouteen sekä lujittaa demokratiaa ja oikeusvaltiota. Tuki annetaan yleensä teknistä apua koskevien sopimusten rahoittamiseen tarkoitettujen avustusten muodossa. Hanketta käynnistetäessä valitaan sopimuspuoli, joka suorittaa palvelut edunsaajaorganisaatiolle. Valitut sopimuspuolet ovat lähes aina jäsenvaltioissa toimivia organisaatioita. Useimmiten ne ovat yksityisen sektorin organisaatioita, mutta saattavat toisinaan olla julkisella sektorilla toimivia tai voittoa tavoittelemattomia organisaatioita. Useimmissa tapauksissa sopimuspuoli on EU:n varojen vastaanottaja, ja edunsaaja, jolle apu annetaan, on jokin Tacis-maan hallintoelin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.29 Sopimuspuolen suorittamat palvelut muodostuvat taitotiedon jakamisesta tukikelpoisilla yhteistyöaloilla, joita ovat:

- tuki instituutioiden, oikeusjärjestelmän ja hallinnon uudistamiseen
- tuki yksityiselle sektorille ja apu talouden kehittämiseen
- tuki muutoksista aiheutuvien yhteiskunnallisten seurausten käsittelemiseen
- infrastruktuuriverkkojen kehittäminen
- ympäristönsuojelun edistäminen ja luonnonvarojen hallinta
- maatalouselinkeinon kehittäminen
- tuki ydinturvallisuudelle.

Tacis-ohjelmia koskeva uusi asetus vuosiksi 2000–2006 hyväksyttiin joulukuussa 1999 <sup>(14)</sup>. Useimmat vuonna 2000 suoritettut, ja siis tarkastettaviksi valitut, maksut liittyvät aiemman asetuksen mukaisesti tehtyihin sopimuksiin.

5.30 **Taulukossa 5.4** on esitetty määrät, joiden osalta tehtiin maksusitoumus ja sopimus ja jotka maksettiin vuosina 1991–2000.

**Taulukko 5.4 — Tacis-sitoumukset, -sopimukset ja -maksut**

(milj. EUR)

Vuosi	Sitoumukset	Sopimukset	Maksut
1991	397	5	1
1992	419	203	32
1993	472	349	180
1994	465	515	300
1995	511	527	374
1996	536	455	376
1997	482	691	405
1998	508	507	462
1999	428	396	514
2000	444	384	465

<sup>(14)</sup> Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 99/2000.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.31 Tacis-ohjelman hallinnointi tapahtuu pääosin keskitetysti komission yksiköissä Brysselissä. EuropeAid-yhteistyötoimistoksi (AIDCO) kutsuttu pääosasto (joka vastaa yhteiselle ulkosuhteiden toimialalle aiemmin kuuluneista toiminnoista) hallinnoi kaikkia täytäntönpäön osa-alueita ja on 1. tammikuuta 2001 alkaen ollut vastuussa myös kaikista valvontatehtävistä ja arvioinneista. EuropeAid-yhteistyötoimistossa jokainen teknisen avun sopimus osoitetaan tietylle hankevastaavalle (*Project Manager*, aiemmin *Task Manager*), joka hallinnoi hanketta ja valvoo sopimuksen toteuttamisen edistymistä.

5.32 Sopimuspuolten toiminnan seurannasta on tehty sopimus erikoistuneiden yritysten muodostaman konsortion (seurantayksiköt) kanssa. Seuranta kattaa järjestelmällisesti sopimuspuolten toiminnan laatu- ja laatuolosuhteiden, ja sen tuloksena laaditut kertomukset toimitetaan hankevastaaville.

5.33 Joidenkin Tacis-ohjelmien hallinnointi on hajautettu (ks. luettelo **taulukossa 5.5**). Maksut kyseisille välittäjäorganisaatioille vastasivat noin 25:tä prosenttia Tacis-ohjelman maksujen kokonaismäärästä vuonna 2000. Nämä hajautetusta hallinnoinnista vastaavat elimet säilyttävät omissa tiloissaan koko kirjanpitoaineiston, joka on siksi tarkastettu niiden tasolla.

**Taulukko 5.5 — Tärkeimmät hajautetut Tacis-ohjelmat**

(milj. EUR)

Ohjelma	Hallinnoija	Maksut vuonna 2000
Bangkok-rahoitusväline	EBRD	23
Tiede- ja teknologia-keskukset uusissa itsenäisissä valtioissa	ISTC Moskovassa ja STCU Kiovassa	24
Azerbaidžania koskeva poikkeuksellisen avun ohjelma	Azerbaidžanin hallitus	10
Tempus	Euroopan koulutussäätiö	13
Bistro	EY:n lähetystöt	3
Tšernobylin reaktorisuojarahasto	EBRD	40

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.34 Myös Tacis-ohjelman valvontaa ja johtamista on muutettu EU:n ulkopuolelle suunnattua tukea koskevien ohjelmien käynnissä olevan uudistuksen johdosta. Uudistukseen sisältyy vastuualueiden jakaminen uudelleen ulkosuhteiden pääosaston, EuropeAid-yhteistyötoimiston ja EY:n lähetystöjen kesken.

**5.34** EuropeAid-yhteistyötoimisto perustettiin heti sen jälkeen, kun komissio oli päättänyt yhteisön ulkopuolelle suunnattavan tuen hallinnointiuudistuksesta toukokuussa 2000. Ulkosuhteiden pääosasto vastaa Tacis-ohjelman strategioiden, tavoitteiden, painopistealueiden ja yhteistyöalojen määrittämisestä. EuropeAid-yhteistyötoimisto puolestaan vastaa hankkeiden hallinnoinnista niiden jokaisessa vaiheessa määrittelystä lopulliseen hankearviointiin.

Komissio päätti myös toukokuussa 2000 siirtää kaikkien hankevaiheiden toimet ja vastuualueet EY:n lähetystöille. Tämä on keskeinen osa yhteisön ulkopuolelle suunnattavan tuen uudistusta. Hajauttamisprosessissa on vuonna 2001 mukana 22 EY:n lähetystä, joista yksi sijaitsee Venäjällä. Komissio aikoo saattaa hallinnoinnin hajauttamisen päätökseen Tacis-alueella vuoden 2002 loppuun mennessä.

**Tarkastushavainnot**

## Sopimukset ja maksut

5.35 Komission tekemien sopimusten ja niiden perustana olevien sitoumusten osalta komission tasolla toimitetussa tarkastuksessa ei havaittu laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviä olennaisia virheitä. Maksutapahtumien tarkastuksessa havaittiin kuitenkin pieni määrä virheitä, joita olivat menojen virheellinen kohdentaminen, kulujen ilmoittaminen tukeen oikeutumattomalta ajanjaksolta ja se, että kuluja ei ollut perusteltu ajankäyttölomakkeissa. Virheillä ei ollut olennaista vaikutusta menojen kokonaismäärään.

## Sisäistä valvontaa koskevat huomautukset

5.36 Teknisen avun sopimukseen liittyy kiinteästi se vaara, että niitä ei aina toteuteta tyydyttävällä tavalla. Tämän vuoksi sisäisen valvonnan järjestelmän yhteydessä on otettava huomioon se riski, että suoritettujen palvelujen laatu ja määrä ei ehkä vastaa laskuissa ja todentavassa aineistossa esitettyjä tietoja. Sopimuspuolten erittäin puutteellisen toiminnan vaaraa vähentää kuitenkin se, että asianomaisten maiden edunsaajien kannalta on hyödyllistä, että sopimuspuolet tekevät työnsä; muussa tapauksessa edunsaajat todennäköisesti valittaisivat. Hankevastaaville toimitetut seurantakertomukset (joita käsitellään kohdassa 5.32) voivat myös osaltaan auttaa varmistamaan, että sopimuspuolet todella tekevät työnsä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.37 Hankevastaavien rooli Tacis-ohjelman hallinnoinnissa ja valvonnassa on merkittävä. Hankevastaavien on oltava hyvin päteviä, ja heillä täytyy olla kokemusta teknisen avun hallinnoinnista. Suuren työmäärän vuoksi hankevastaavien työ on raskasta. Tämä johtaa henkilökunnan suureen vaihtuvuuteen, joka vaarantaa valvontajärjestelmien asianmukaisen toiminnan. Näin ollen hankevastaavat eivät käy seurantakertomusten sisältöä läpi tarkasti, vaikka tämä antaisi mahdollisuuden keskustella sopimuspuolten kanssa kaikista näiden työssä havaituista puutteista ennen kuin maksut hyväksytään suoritettaviksi. Komissio ei toimita voimassa olevista sopimuksista poimittuihin otoksiin perustuvia tarkastuksia paikalla varmistaakseen, että tiedot ajankäytöstä sekä ilmoitetut menot pitävät paikkansa.

5.38 Tarkastuksen kuluessa tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että valvontaympäristö näyttää parantuneen joiltakin osin. Komissio on onnistunut pyrkimyksissään nopeuttaa tarjouskilpailuja ja sopimusten tekemistä sekä laskujen käsittelyä maksujen suorittamiseksi. Laskut maksetaan nykyisin tavanomaisten 60 päivän kuluessa (hyvin poikkeuksellisia tapauksia lukuun ottamatta), ja maksattamatta olevien sitoumusten määrä aleni jo toisena peräkkäisenä vuonna.

5.39 Komissio hyväksyi marraskuussa 1999 uuden käsikirjan yksinkertaistaakseen erilaisten yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea koskevien sopimusten tekemistä. Käsikirjassa erilaisten tarjouskilpailumenettelyjen määrää vähennettiin 40:stä kahdeksaan (yksinkertaistettuun) menettelyyn. EY:n ulkopuolelle suunnattuun tukeen liittyviä sopimusmenettelyjä koskeva, käytännön ohjeita sisältävä opas julkaistiin tammikuussa 2001. Nämä toimenpiteet auttavat todennäköisesti komissiota korjaamaan jatkossa joitakin puutteista, jotka tilintarkastustuomioistuin toi esiin erityiskertomuksessaan nro 16/2000 <sup>(15)</sup>.

## KOMISSION VASTAUS

**5.37** Komissio tunnustaa valvontakertomusten tärkeyden ja myöntää, että hankevastaavien olisi hyödynnettävä niitä mahdollisimman laajalti.

Vuonna 2001 käyttöön otettujen uusien vakimuotoisten järjestelyjen mukaisesti jokaisessa sopimuksessa yksilöidään hankevastaava, joka edustaa hankintaviranomaisen etuja ja vastaa sopimusmenettelyn valvonnasta. Uuteen palvelusopimukseen kuuluu myös kuukausittaisen kassavirtaa koskevan ennusteen laatiminen. Hankevastaava voi hyödyntää ennustetta varmistaakseen, että poikkeamat ennusteesta vastaavat todellisia muutoksia asiantuntijoiden ajankäytössä ja satunnaismenoja, joista hankevastaava on tietoinen jokomien hanketietojensa tai seurantayksikön kertomusten perusteella.

Uuden palvelusopimuksen maksurakenteen ansiosta sopimusentekijöiden laskujensa tueksi toimittamia tositteita ei enää tarvitse tarkastaa ennen välimaksujen suorittamista. Kunkin palvelusopimuksen laskuihin kirjatut todelliset työpäivät ja satunnaiskulut varmennetaan vaatimalla tilintarkastuslausunnon toimittamista ennen kuin lopulliset maksut suoritetaan. Tämän ansiosta sekä hankevastaavien että maksuja suorittavien henkilöiden työmäärä vähenee.

**5.39** EY:n ulkopuolelle suunnattuun tukeen liittyviä sopimusmenettelyjä koskeva, käytännön ohjeita sisältävä opas perustuu marraskuussa 1999 hyväksytyyn käsikirjaan yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea koskevista sopimuksista. Oppaalla yhdenmukaistetaan ja yksinkertaistetaan yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea koskevien ohjelmien hallinnointia. Komissio laatii parhaillaan täydentävää opasta yhteisön ulkopuolelle suunnattavan tuen rahoitusmenettelyistä. Oppaalla on tarkoitus yksinkertaistaa ja selkiyttää rahoitussääntöjä, joita kyseiseen tukeen sovelletaan.

<sup>(15)</sup> Erityiskertomus nro 16/2000 Phare- ja Tacis-ohjelmien palvelusopimuksiin liittyvistä kilpailumenettelyistä (EYVL C 350, 6.12.2000).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.40 Uudessa käytännön ohjeita sisältävässä oppaassa esitetään palvelusopimusten uudet yleiset ehdot. Uusissa ehdoissa edellytetään yhtä yksityiskohtaisten ajankäyttö- ja rahoitustietojen merkitsemistä kuin entisissäkin, mutta tietoja ei enää tarvitse esittää laskujen yhteydessä. Riippumaton tarkastaja varmentaa kyseisten tietojen olemassaolon ja oikeellisuuden sopimuksen päättyessä.

5.41 Tarkastetusta otoksesta kävi ilmi, että komissio oli ennen maksujen suorittamista tehnyt korjauksia 36 prosenttiin laskuista. Korjaukset liittyivät yleensä pieniin summiin. Tilintarkastustuomioistuin totesi valvontajärjestelmän toimivan vaikuttavasti, ja valvontatehtävän toteuttamiseen on osoitettu merkittävä määrä henkilöstöresursseja. Korjausten suuri osuus saattaa olla osoitus siitä, että laskuja ja todentavaa aineistoa koskevat suuntaviivat eivät ole tarpeeksi selkeät tai niitä ei noudateta riittävän tarkasti.

**Päätelmät**

5.42 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että kohdassa 5.26 käsitelty tarkastuksen sisältöön liittyvä rajoitus huomioon ottaen komission tekemät Tacis-sopimukset ja -maksut olivat kaiken kaikkiaan lailliset ja asianmukaiset.

5.43 Tilintarkastustuomioistuin pitää EY:n ulkopuolelle suunnatun tuen menettelyä koskevaa, käytännön ohjeita sisältävää opasta tervetulleena. Kyseisten menettelyjen avulla ei kuitenkaan luoda suoraa yhteyttä sopimuspuolten toiminnan laadun ja määrän valvonnan ja maksujen hyväksymisen välille (ks. kohta 5.37).

**Suosituks**

5.44 Tilintarkastustuomioistuin suosittelee seuraavaa:

a) Komission olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota hankevastaavien rooliin ja asemaan varmistukseen, että kokenut henkilöstö pysyy sen palveluksessa. Hankevastaaville olisi oltava tarjolla riittävästi koulutusta, jotta heidän hallinnointikapasiteettinsa paranisi entisestään.

**5.41** Uuden palvelusopimuksen määrärahojen erittelyä on yksinkertaistettu huomattavasti, jotta laskuvirheet ja virheellisten maksujen soveltaminen voitaisiin välttää mahdollisimman hyvin. Lisäksi sopimuspuolen on esitettävä tilintarkastuslausunto ennen kuin lopullinen maksu suoritetaan. Tällä tavoin varmennetaan, että kaikki sopimuspuolen laskuttamat summat perustuvat todellisiin työpäiviin ja satunnaiskuluihin.

**5.43** Kuten komissio toteaa vastauksessaan 5.37 kohtaan, vuodesta 2001 sopimuksen hankevastaavan on hyväksyttävä välimaksut ja lopulliset maksut omien hanketietojensa tai seurantayksikön kertomukseen perustuvien tietojen perusteella. Tällä tavoin sopimuspuolen tulosten laadun ja määrän valvonnan ja maksujen hyväksymisen välillä on yhteys.

**5.44.**

a) Komissio tunnustaa, että on tärkeää pitää kokeneet hankevastaavat mukana jatkossakin. Aikaisemmin monilla hankevastaavilla oli vain määräaikainen työsopimus. Komissio korvaa parhaillaan näitä työntekijöitä virkamiehillä. Myös hallinnoinnin hajauttaminen lähetystöille edellyttää, että asianomaiset sitoutuvat työhönsä pitkäjänteisemmin kuin aikaisemmin, jolloin toimia hallinnoitiin Brysselistä käsin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

b) Komission olisi uusien yleisten ehtojen mukaisesti vielä lujitettava sisäisen valvonnan järjestelmäänsä tämältyyppisten sopimusten osalta esimerkiksi siten, että

i) se hyödyntäisi seurantakertomuksia nykyistä järjestelmällisemmin hyväksyessään laskuja maksettaviksi

ii) se tekisi tai teettäisi paikalla oikea-aikaisia tarkastuksia teknistä apua koskevien Tacis-sopimusten osalta varmistaakseen, että palvelut on todella suoritettu ja että tiedot ajankäytöstä sekä ilmoitetut menot pitävät paikkansa.

b)

i) Vuodesta 2001 hankevastaavien on varmennettava omien hanketietojensa tai seurantayksiköiden kertomusten perusteella, että laskuihin kirjatut sopimuspuolten toimet on todella toteutettu, ennen kuin se hyväksyy laskuja maksettavaksi. Uuden palvelusopimuksen ansiosta laskujen tueksi toimittamia tositteita ei enää tarvitse tarkastaa ennen laskujen maksua. Tämän ansiosta hankevastaavat voivat seurata tulevaisuudessa tarkemmin sopimusten edistymistä.

ii) Hankevastaavat ja lähetystöjen henkilöstö tarkastavat hankkeita paikan päällä niin usein kuin mahdollista, mitä kuitenkin rajoittaa käytettävissä olevan henkilöstön vähäinen määrä. Lisäksi Tacis-alueella on ainoastaan neljä lähetystä, joiden tukena on muutama sivutoimisto. Etenkin Moskovan ja Almatyn lähetystöjen on toimittava hyvin laajalla alueella. Tarkastuskäyntejä rajoittaa myös niitä varten osoitettujen määrärahojen puute sekä Brysselissä että lähetystöissä.

## AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

## Ydinturvallisuus

## Johdanto

5.45 Neuvosto <sup>(16)</sup> ja Euroopan parlamentti <sup>(17)</sup> kehoittivat komissiota korjaamaan Phare- ja Tacis-ydinturvallisuusohjelmien hallinnoinnissa ilmenneet puutteet jotka tilintarkastustuomioistuin toi esiin erityiskertomuksessaan nro 25/98 <sup>(18)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin keskeiset huomautukset olivat seuraavat:

- a) komission toimintastrategia oli epäselvä
- b) ohjelmien hallinnointiin osoitettu henkilöstö oli epäyhtenäistä ja vaihtui usein
- c) hankkeiden toteuttamistapa oli hidas

5.45 Komissio selkiytti toimintaansa vuonna 1998 neuvostolle ja Euroopan parlamentille antamassaan tiedonannossa KOM(98) 134. Lisäksi 6. syyskuuta 2000 annetussa tiedonannossa KOM(2000) 493 toimintaa täsmennetään edelleen ja esitetään selkeästi ohjelman ensisijaiset tavoitteet. Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät ole vielä vastanneet tähän tiedonantoon. Tiedonannossa selkiytettiin monitahoisella ja erikoistuneella ydinalalla sovellettavia sääntöjä ja menettelyjä. Yhteisön ulkopuolelle suunnattavaa tukea koskevien ohjelmien mukaisesti myös ydinturvallisuuden vastuualueita on selkiytetty. Näkyvyyden ja avoimuuden lisäämiseksi komissio on ehdottanut, että vuodesta 2001 uusille itsenäisille valtioille tarkoitettua ydinturvallisuustukea varten olisi vain yksi budjettikohta.

<sup>(16)</sup> Neuvoston suositus vastuuvapauden myöntämisestä varainhoitovuoden 1997 osalta.

<sup>(17)</sup> Parlamentin 21. huhtikuuta 1999 päivätty kertomus vastuuvapauden myöntämisen lykkäämisestä varainhoitovuoden 1997 osalta.

<sup>(18)</sup> EYVL C 35, 9.2.1999.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

d) hallinnointi ei ollut riittävän avointa

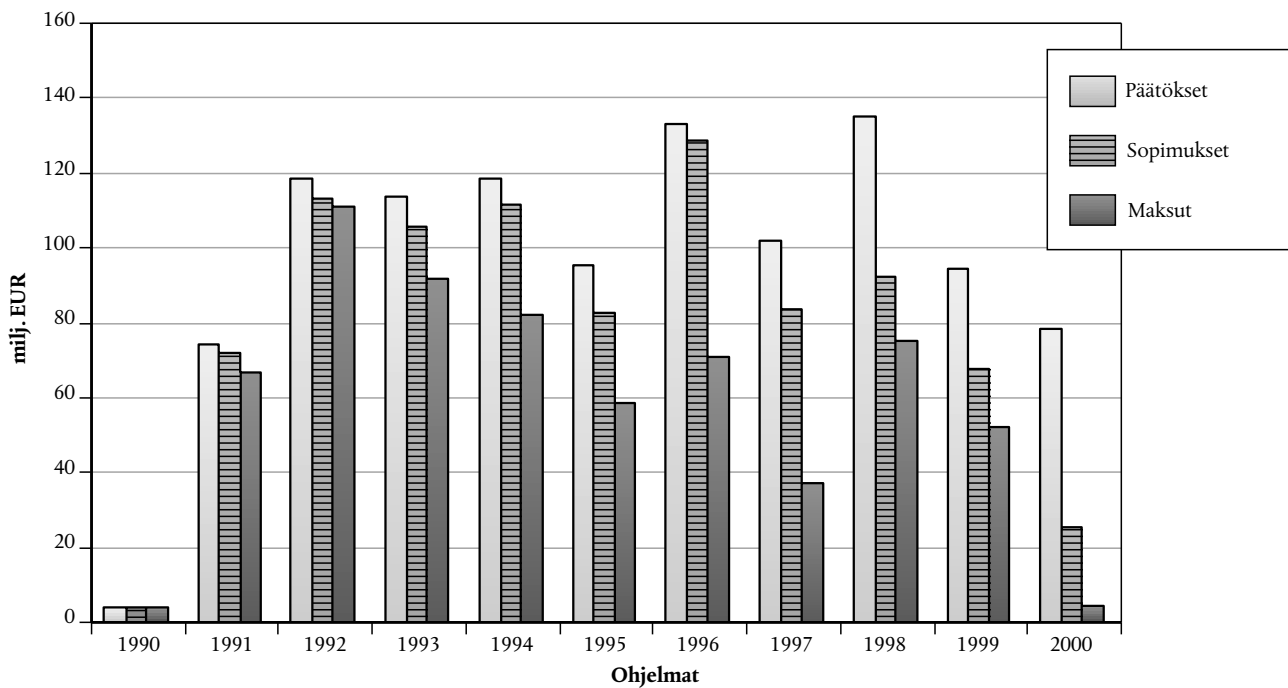
e) edunsaajien osallistuminen ei ollut riittävää.

Seurannan yhteydessä on tilintarkastustuomioistuimen huomautusten lisäksi otettu huomioon kaikki tärkeimmät suositukset, jotka neuvosto ja parlamentti ovat esittäneet komissiolle.

5.46 Vuoden 2000 loppuun mennessä Phare- ja Tacis-ydinturvallisuusohjelmiin oli sidottu 1 064 miljoonaa euroa. Tehdyt sopimukset kattoivat varoista noin 83 prosenttia, ja 61 prosenttia varoista oli maksettu (ks. **kaavio 5.1**).

**5.46** *Palvelusopimuksia koskevat maksut suoritetaan yleensä sopimuksessa täsmennettyjä tuloksia vastaan, minkä vuoksi maksut suoritetaan aina sitoumuksiin nähden jälkikäteen. Ydinturvallisuuden kaltaisella monitahoisella alalla on tavanomaista, että maksut suoritetaan useita vuosia sitoumusten teon jälkeen.*

**Kaavio 5.1 — Ydinturvallisuuteen liittyvät komission Phare- ja Tacis-päätökset vuodesta 1990**



**Uusi toimintastrategia — laadulliset standardit puuttuvat**

5.47 Koska komissiolla on käytettävissään vain rajallisesti henkilöstöä, se päätti vähentää hankkeiden lukumäärää ja kasvattaa niiden kokoa voidakseen hallinnoida niitä aiempaa paremmin<sup>(19)</sup>. Vastedes komissio rahoittaa ainoastaan sellaisia laitteistohankkeita, joiden arvo on noin 5–10 miljoonaa euroa, ja etusijalle asetetaan voimaloiden henkilöstön ammatillinen koulutus varsinaisten laitteistohankintojen sijasta. Komissio ei enää pane täytäntöön useita voimaloita koskevaa vuosittaista laitteistohankintaohjelmaa vaan toteuttaa vain muutamia voimaloita koskevaa monivuotista ohjelmaa.

5.48 Näiden toimenpiteiden tavoitteena on yhä edistää Keski- ja Itä-Euroopan maissa ja uusissa itsenäisissä valtioissa sijaitsevien voimaloiden turvallisuuden nostamista ”eurooppalaiselle tasolle”<sup>(20)</sup>. Eurooppalaisia standardeja ei kuitenkaan ollut määriteltä vuodelta 2000 loppuun mennessä, eikä komissio ollut vielääkään laatinut neuvoston ja parlamentin toivomia indikaattoreita, joiden avulla se voisi arvioida ohjelmien vaikuttavuutta ja voimaloiden turvallisuuden tosiasiallista paranemista.

5.47 Tilanteessa, jossa voimavaroja on vähän, komissio on päättänyt vähentää hankkeiden lukumäärää ja keskittää tuen voimaloiden suuriin parannushankkeisiin. Tällaisiin hankkeisiin kuuluvat laitteistohankinnat sekä niihin liittyvä tekninen ja hallinnon tuki. Toimintaturvallisuuden alalla myönnetään myös yleisempää tukea.

EU:n toimijat myöntävät toiminnallista, teknistä ja hallinnollista tukea paikan päällä toteutettavissa tukiohjelmissa, jotka perustuvat monivuotisiin sopimuksiin. Uusi sopimusmuoto auttaa myös osaltaan tehostamaan komission yksiköiden täytäntöönpanotyötä.

Euroopan unionin jäsenyyttä hakeneiden maiden hankkeiden lukumäärä ja koko määritellään unioniin liittymisnäkökohdat kattavan rahoitusta koskevan lähestymistavan mukaisesti, ja siinä otetaan huomioon liittymiskumppanuuden yhteydessä vahvistetut ensisijaiset tavoitteet.

5.48 Ydinvoima-asioita käsittelevä neuvoston työryhmä on laatinut menetelmän EU:n kannan määrittelemiseksi korkeatasoisesta ydinturvallisuudesta ehdokasmaissa. Pysyvien edustajien komitea hyväksyi menetelmän 27. toukokuuta 2001 (neuvoston asiakirja 9181/01). Menetelmä ei perustu EU:n muodollisiin standardeihin. Siinä kuitenkin korostetaan, että laajamittaista lähentymistä EU:n standardeihin on tapahtunut.

Tämän osalta komissio katsoo, että jos liittymisneuvotteluja voidaan jatkaa käyttämättä EU:n standardien muodollista luetteloa, niin varsinkaan komission Phare- ja Tacis-ohjelmien tehokkuuden arvioinnissa ei enää ole tarpeen käyttää niin muodollisia EU:n standardiluetteloita kuin tilintarkastustuomioistuimien edellyttää.

Kuten Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet ja kuten Tacis-asetuksessa säädetään, Tacis-tuen tavoitteena on auttaa parantamaan turvallisuusnäkökohtien huomioon ottamista sekä toimijoiden että sääntelijöiden tasolla, mutta ei kuitenkaan välttämättä nostamaan turvallisuusstandardeja länsimaiden tasolle, mikä ei aina olisikaan mahdollista.

Tacis-tuen vaikutusta ja teknisen avun vaikutusta turvallisuusnäkökohtien parantumiseen on vaikea arvioida, erityisesti kun komission tukea on täydennetty kansallisilla toimilla ja kahdenvälisillä ohjelmilla.

<sup>(19)</sup> Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Komission tuki uusille itsenäisille valtioille sekä Keski- ja Itä-Euroopan maille ydinturvallisuuden alalla, (KOM(2000) 493 lopullinen).

<sup>(20)</sup> Neuvoston päätöslauselma, annettu 18 päivänä kesäkuuta 1992, ydinturvallisuuden teknisistä ongelmista (EYVL C 172, 8.7.1992, s. 2).

Lukuisten kertomusten ja arviointien, kuten Kansainvälisen atomienergiajärjestön IAEA:n vuoden 2000 kertomuksen ja ydinvoima-asioita käsittelevän neuvoston työryhmän tulosten, perusteella voidaan päätellä, että ydinturvallisuus on parantunut yleisesti uusissa itsenäisissä valtioissa ja erityisesti monissa yksittäisissä voimaloissa. Nämä arvioinnit vahvistavat myös sen, että Phare- ja Tacis-ohjelmat ovat vaikuttaneet merkittävästi tähän myönteiseen kehitykseen.

Pitäen mielessä edellä mainitut luontaiset rajoitukset ja se, että ohjelmia on toteutettu riittävästi, komissio suunnittelee vuoden 2000 ohjelmaan hanketta, jossa yksilöitäisiin joitakin tapoja arvioida ydinturvallisuuden parantumista uusissa itsenäisissä valtioissa.

### Ohjelman hallinnointiin osoitetut henkilöstöresurssit ja niiden organisoiminen

5.49 Euroopan parlamentin päätöslauselmissa <sup>(21)</sup> kehoitettiin komissiota parantamaan resurssien käyttöä, ja komissio uudisti yksiköidensä rakennetta ydinturvallisuusohjelmien suunnittelun, täytäntöönpanon ja valvonnan parantamiseksi Keski- ja Itä-Euroopan maissa ja uusissa itsenäisissä valtioissa. Ulkosuhteiden pääosasto huolehti enää suunnittelusta. Yhteinen ulkosuhteiden toimiala sai vastuulleen hankkeiden toteuttamisen ja varainhoidon; Yhteinen tutkimuskeskus tuki sitä turvallisuusalan hankkeissa.

5.50 Syyskuussa 2000 komissio päätti jakaa vastuualueet uudelleen. Laajentumisasioiden pääosaston oli tarkoitus vastata jäsenyyttä hakeneissa maissa ja uusissa itsenäisissä valtioissa toteutettavista hankkeista koko niiden elinkaaren ajan. Ulkosuhteiden pääosaston piti ottaa vastuulleen suunnittelu ja yhteisen ulkosuhteiden toimialan hankkeiden muut osa-alueet. Tätä rakenteellista uudistamista ei ollut pantu täytäntöön vuoden 2000 loppuun mennessä, eikä komissio ollut vielä kukaan purkamaan kasautuneiden töiden aiheuttamaa ruuhkaa ja toteuttamaan uusia hankkeita tyydyttävällä tavalla.

5.50 Toinen vastuualueiden uudelleenjako koski ainoastaan Phare-ohjelmaa, joka kattoi vain noin 20 prosenttia ydinturvallisuuteen varatuista määrärahoista. Jäsenyyttä hakeneiden maiden ohjelmia koskevien määrärahojen muodollinen siirto laajentumisasioiden pääosastolle saatettiin päätökseen ennen EuropeAid-yhteistyötoimiston perustamista 1. tammikuuta 2001. Toukokuuhun 2001 mennessä laajentumisasioiden pääosasto oli hankkinut riittävästi henkilöstöä vastatakseen Phare-hankkeiden kaikista vaiheista. Tämän perusteella komissio katsoo, että suoran yhteydenpitoväylän (liittymisneuvottelujen helpottaminen, liittymistä edeltävän tuen myöntäminen ja poliittisen vuoropuhelun jatkaminen) luomisen tuoma lisäarvo on paljon suurempi kuin uudelleenjärjestelystä aiheutuneista viipeistä johtuvat haitat. Lisäksi uudelleenjärjestelyllä estetään sellaisten poikkeustilanteiden synty, joissa Phare-ohjelman ydinturvallisuusala ei sopinut mukaan tavanomaiseen rakenteeseen.

Komission hallintouudistusta koskevan valkoisen kirjan mukaan EuropeAid-yhteistyövirasto on perustettu ohjelmien täytäntöönpanon nopeuttamiseksi (linjajohtaminen, alempien hallintotasojen päätöksentekovallan lisääminen ja selkeät vastuualueet).

<sup>(21)</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille ydinalaan liittyvästä toiminnasta jäsenyyttä hakeneissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa sekä uusissa itsenäisissä valtioissa (KOM(98) 134) (EYVL C 175, 21.6.1999, s. 288).



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.51 Henkilöstön vaihtuvuus oli suuri, mikä johti saadun tiedon ja kokemuksen menettämiseen, jatkuvuuden puuttumiseen hankkeiden hallinnoinnissa ja eräissä tapauksissa viivästyksiin hankkeiden toteuttamisessa. Kun yhteinen ulkosuhteiden toimiala perustettiin heinäkuussa 1998, siellä työskenteli 13 hallinnoinnista vastaavaa henkilöä. Joulukuuhun 2000 mennessä heistä 11 oli lähtenyt yksiköstä. Eräät muut työntekijät työskentelivät yksikössä ainoastaan puoli vuotta. Myös yksikön sisällä tapahtui muutoksia, kun joidenkin henkilöstön jäsenten vastuualue vaihtui.

5.52 Lisäksi lähetystöjen osallistuminen ohjelmien toteuttamiseen oli tavallisesti melko vähäistä. Bulgariassa lähetystö ei osallistu hankkeiden hallinnointiin eikä valvontaan, vaikka Phare-ohjelmaa hallinnoidaan hajautetusti. Venäjällä lähetystö oli paremmin selvillä ohjelmien täytäntöönpanosta, mutta se ei ollut mukana seurannassa. Komissio ei osoittanut Venäjän lähetystönsä Tacis-osastolle lainkaan asianomaisten hankkeiden valvonnasta vastaavaa henkilöstöä vuonna 2000. Lisäksi lähetystöjen on tavallisesti vaikea palkata ja pitää palveluksessaan korkeatasoista paikallista henkilöstöä, koska henkilöstön työsopimusten ehdot eivät ole riittävän hyvät.

5.53 Kiovassa sijaitseva lähetystö piti kuitenkin aktiivisesti yhteyttä asiasta vastaaviin Ukrainan viranomaisiin. Ohjelmia käynnistettäessä lähetystöön palkattiin paikallinen asiantuntija, joka valvoi hankkeita tarkasti. Tämä lievensi kielteisiä vaikutuksia, jotka johtuivat siitä, että komission päätoimipaikassa ei aina ollut henkilöä, joka olisi vastannut Ukrainassa laitospaikalla annettavaan apuun liittyvien hankkeiden hallinnoinnista vuonna 1999.

## KOMISSION VASTAUS

**5.51** Ydinturvallisuusohjelman sujuvaa täytäntöönpanoa haitannut henkilöstön suuri vaihtuvuus johtui osittain määräaikaisten työntekijöiden suuresta määrästä. Tilanteen korjaamiseksi virkoja on lisätty ja ylimääräisten toimihenkilöiden toimia on muutettu pysyviksi viroiksi. Tästä huolimatta edelleen on tarpeen palkata erikoisalojen määräaikaista henkilökuntaa, kuten kansallisia asiantuntijoita.

Nykyisten ja tulevien ydinturvallisuushankkeiden täytäntöönpano edellyttää hankevastaavien lukumäärän lisäämistä. Komissio on puuttunut tähän asiaan yleisesti yhteisön ulkopuolelle suunnattujen tukiohjelmien uudistuksen yhteydessä. EuropeAid-yhteistyötoimiston ydinturvallisuusyksikköön ja laajentumisasioiden pääosastoon on lisätty lakisääteisiä ura-alueiden A ja B virkoja.

Yhteisen ulkosuhteiden toimialan (SCR) ydinturvallisuusyksikkö muodostettiin horisontaaliseksi. EuropeAid-yhteistyövoimiston yksikkö on jaettu alakohtaisesti, ja kullakin sen osastolla on erilliset tehtävänsä, kuten paikan päällä annettava apu, lainsäädäntöviranomaiset ja suunnittelun turvallisuus. Tällainen rakenne lisää käytettävissä olevan tiedon hyödyntämismahdollisuuksia ja rohkaisee kokemusten vaihtoon.

**5.52–5.53** Phare-ydinturvallisuusohjelman osalta komissio on aloittanut toimet sen lähetystöjen aseman vahvistamiseksi prosessissa, jossa siirrytään keskusjohtoisesti täytäntöön pantavista useaa maata koskevista ohjelmista hajautettuihin kansallisiin ohjelmiin. Yhteydenpitoa komission ja lähetystöjen välillä on lisätty ja lähetystöihin on nimitetty ydinturvallisuuden yhteyshenkilöt. Sofian lähetystö on aikaisemmin osallistunut hankkeen täytäntöönpanoon.

Ydinvoima-asioista vastaava ministeriö Minatom ja komissio ovat perustaneet yhteisen hallintoyksikön Moskovaan. Moskovan lähetystöön palkattiin kesällä 2001 työntekijä, joka vastaa ydinturvallisuusasioista.

Yksi syy siihen, että komissio päätti olla sisällyttämättä ydinturvallisuutta hajauttamisen ensi vaiheeseen, oli vaikeus löytää pätevää paikallista tai yhteisön henkilöstöä.

Komission toimintatavat paikallisen henkilöstön palkkaamisessa eivät ole muuttuneet: paikalliselle henkilöstölle maksetaan markkinoiden mukaista palkkaa, jossa otetaan huomioon paikalliset olosuhteet. Paikallismarkkinoiden vääristyminen ei ole edunsaajamaan etujen mukaista.

### Hankkeiden toteuttaminen on edelleen hidasta

Uudet hankkeet kärsivät kasautuneiden töiden vuoksi

5.54 Kun yhteinen ulkosuhteiden toimiala perustettiin, se sai hoitaakseen hankalan tilanteen: useimmissa jo aiemmin aloitetuissa hankkeissa ilmeni viivästyksiä, virheitä ei ollut korjattu ja lukuisia ongelmia ja laskuja oli jätetty odottamaan. Yhteisen ulkosuhteiden toimialan ensimmäinen tehtävä oli hoitaa kasautuneet työt, mikä haittasi uusien hankkeiden toteuttamista. Hankkeita jouduttiin peruuttamaan tai aloittamaan uudelleen, koska niistä oli tullut tarpeettomia tai tarjoajat eivät olleet voineet pitää tarjoustensa ehtoja samanlaisina niin pitkään.

5.55 Vuoden 1997 ohjelmiin kuuluvien suunnittelun turvallisuutta koskevien hankkeiden osalta oli vuoden 2000 loppuun mennessä näin ollen valmisteltu ainoastaan yksi sopimus ja kaksi tarjouskilpailua. Kun yhteisen ulkosuhteiden toimiala halusi allekirjoittaa vuoden 1996 ohjelmiin kuuluvaan kahteen hankkeeseen liittyvät sopimukset, tarvittavat varat eivät olleet käytettävissä, koska pääosasto IA oli rahoittanut niillä erään toisen sopimuksen vuonna 1997. Varojen osoittaminen uudelleen vei viisi kuukautta, ja toinen sopimus allekirjoitettiin kuusi ja toinen kahdeksan kuukautta myöhemmin.

5.56 Komissio pystyi kuitenkin parantamaan Tacis-ohjelmien tilannetta huolimatta vähäisestä henkilöstömäärästä, jota hallinnoinnista vastaavien henkilöiden tiivis osallistuminen kuitenkin tasapainotti. Vielä sopimusten ulkopuolelle jääneiden sidottujen määrien kasautumista saatiin purettua niin, että niiden määrä väheni 142 miljoonasta eurosta 117 miljoonaan euroon laitteistojen ja 82 miljoonasta eurosta 72 miljoonaan euroon Tacis-palvelusopimusten osalta vuoden 1998 ja vuoden 2000 puolivälin välisenä aikana. Phare-palveluhankkeisiin liittyviä sopimuksia oli kuitenkin vuoden 2000 puolivälissä edelleen tekemättä suunnitteen saman verran (42 miljoonaa euroa) kuin vuonna 1998 (41 miljoonaa euroa).

5.54 Estääkseen töiden kasautumista komissio päätti panna uudet hankkeet tarkoin tärkeysjärjestykseen, minkä vuoksi suunnittelun turvallisuutta koskevien uusien hankkeiden aloitus viivästyi. Vuonna 1996 tai sitä aikaisemmin hyväksytyt hankkeet on nyt saatu päätökseen, ja vuonna 1997 tai myöhemmin hyväksytyt hankkeita joko valmistellaan parhailaan tai pannaan täytäntöön.

Erityisongelmana on ollut laitteistohankkeiden laatimisen ja rahoitusvelvoitteiden keston välinen epäsuhta. Budjettikohtia pyritään laajentamaan, ja neuvottelut on aloitettu tarjousten tekijöiden kanssa, jotta edunsaajat saisivat edelleen rahoitusta. Tähän tavoitteeseen päästiin vuosina 1998–1999.

5.55 Monilla keskeisillä aloilla edistettiin merkittävästi sen jälkeen, kun hankkeet päätettiin asettaa tärkeysjärjestykseen, mutta kuten edellä todettiin, tämä aiheutti kuitenkin viivästyksiä toisilla aloilla, muun muassa ydinturvallisuuden alalla. Ydinturvallisuuden alalla tehtiin kuitenkin heinäkuuhun 2001 mennessä sopimuksia 3 miljoonan euron arvosta, kun tähän vuonna 1997 osoitetut kokonaismäärärahat olivat 11 miljoonaa euroa.

Niistä kahdesta myöhään tehdystä sopimuksesta, joista tilintarkastustuomioistuin huomautti, toisen tekoa lykättiin sopimuspuolen pyynnöstä henkilöstöongelmien vuoksi, ja toisen viivästyminen liittyi tietäntyyppisessä reaktorissa tehtyjen kokeiden loppuun saattamiseen. Näitä reaktoreita on käytössä sekä Keski- ja Itä-Euroopan maissa että uusissa itenäisissä valtioissa.

5.56 Koska Phare-ohjelmat ovat lyhyempikestoisia kuin Tacis-ohjelmat (kolme vuotta), kaikista rahoitustarpeista on tehtävä sopimus lyhyemmällä varoitusaajalla. Tavanomaisen menettelyn mukaisesti vuoden 1997 ohjelman määrärahoista tehtiin sopimus ennen ohjelman päättymistä lokakuussa 2000. Näin ollen lokakuussa 2000 Phare-ohjelmaan liittyviä sopimuksia oli tekemättä lähes 3 miljoonaa euroa vähemmän.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

Sopimusten valmisteluun tarvittava aika

5.57 Suurin osa Phare- ja Tacis-ohjelmiin liittyvistä sopimuksista viivästyi yli vuodella, ja joidenkin niistä epäiltiin jopa olevan perusteettomia, koska ne eivät enää olleet ajankohtaisia. Venäjällä toteutettavia hankkeita, jotka liittyivät vuosien 1993, 1994 ja 1995 ohjelmiin, ei ollut vielä päätetty vuoden 2000 loppuun mennessä. Useiden vuoteen 1997 liittyvien hankkeiden sopimuksia ei vielä ollut allekirjoitettu, eikä vuoteen 1998 liittyvien hankkeiden sopimusehtoja ollut laadittu. Venäjällä 165 hankkeen yhteydessä ilmeni merkittäviä viivästyksiä. Nykyisellä vauhdilla vie yli kuusi vuotta ennen kuin viivästyksiset saadaan kurottua kiinni.

5.57 Loput suunnittelun turvallisuutta koskevat vuoden 1997 hankkeet liittyvät laitteiston toimittamiseen. Nämä hankkeet keskeytyivät ilmeisen eturistiriidan vuoksi, mutta ne aloitettiin myöhemmin uudelleen. Komissio luottaa edelleen siihen, että hankkeet johtavat tuloksiin ennen ohjelman päättymistä.

Vuoden 1997 hankkeet on vahvistettu: kaikki sopimusehdot on laadittu ja sopimuksia on jatkettu hankintayritysten kanssa. Myös kaikki vuoden 1998 sopimusehdot kahta lukuun ottamatta on vahvistettu.

Tämänhetkistä täytäntöönpanoastetta ei pitäisi arvioida seuraavista syistä:

- henkilöstölisäysten ansiosta komissio pystyy aloittamaan samanaikaisesti useita hankkeita
- hankintasopimusten uusissa ohjeissa edellytetään, että kaikki sopimukset on tehtävä 150 päivän kuluessa siitä, kun tarjouspyyntöjen jättämisen määräaika on kulunut umpeen
- teknisesti pitkälle kehitettyjen hankkeiden suunnittelu vähentää hankkeiden hajanaisuutta ja johtaa näin ollen suurempiin menoihin sopimusta kohden.

Suurimmasta osasta vuosien 1993–1997 laitteistohankkeita voidaan tehdä sopimukset kahden vuoden kuluessa.

5.58 Venäjällä rahoitettujen, vuosien 1992–1998 ohjelmiin liittyvien hankkeiden ensimmäisten vaiheiden toteuttaminen vei hyvin kauan, kuten **taulukossa 5.6** esitetystä aikaerittelystä käy ilmi. Ongelmallisimpien tapausten tutkiminen osoittaa, että havaitut viivästyksiset aiheutuivat suurelta osin toteuttamiseen osallistuneiden tahojen suuresta määrästä ja menettelyjen monimutkaisuudesta. Komissio on ilmoittanut, että se ei aio vastedes käyttää hankintayrityksiä. Tämä on tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaista ja parantaa todennäköisesti tilannetta vähentämällä hankkeisiin osallistuvien tahojen määrää, minkä pitäisi nopeuttaa täytäntöönpanoprosessia.

5.58 Komissio päätti vähentää vuodesta 1998 hankkeisiin osallistuvien tahojen määrää ja myöntää samalla lisää vastuuta niille EU:n toimijoille, jotka vastaavat paikan päällä annettavasta avusta ja ydinvoimaloiden parannushankkeiden täytäntöönpanosta (ks. vuonna 1998 annettu tiedonanto). Vuonna 1998 komissio päätti, ettei se käytä tulevissa ohjelmissa hankintayrityksiä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.59 Paikalliset sääntelyviranomaiset hyväksyvät laitteistohankintoja koskeviin hankkeisiin liittyvät tekniset eritelmät, joiden on vastattava kyseisen maan lainsäädännössä esitettyjä vaatimuksia. Tarjouskilpailua ei voida julkaista ennen kuin hyväksyntä on saatu, mutta usein hyväksynnän viipyminen — johon ei aina näytä olevan selvää syytä — johtaa vakaviin myöhästymisiin.

5.60 Koska vastuun jakautumista komission yksiköiden ja hankintayritysten välillä ei ollut määritelty selkeästi, ne kävivät runsasta kirjeenvaihtoa. Tämä saa aina aikaan viivästyksiä etenkin silloin, kun komission talous- ja sopimustyöyksiköt vastaavat hitaasti. Tarjouksen arvioinnin hyväksyminen voi viedä useita kuukausia.

**5.59** Komissio aikoo vaatia uusissa suurissa hankkeissa yhteisymmärryspöytäkirjaa, joka sitoo edunsaajia toimimaan nopeammin.

**5.60** Komissio selkiyttää suhdettaan hankintayrityksiin välttääkseen tarpeettoman kirjeenvaihdon ja viivästyksiä. Kaikissa vuonna 2001 perustetuissa alueellisissa EuropeAid-yhteistyötoimistoissa sopimus- ja talousyksiköt yhdistettiin yhdeksi yksiköksi. Yksiköiden välistä toimintaa on tehostanut myös sääntö, jonka mukaan tarjouspyyntömenettelyn päättymisen ja sopimuksen allekirjoittamisen välillä saa kulua enintään 150 päivää.

**Taulukko 5.6 — Venäjällä vuosina 1992–1998 toteutetut Tacis-ohjelmat – kolmeen ensimmäiseen vaiheeseen kulunut aika**

11.10.2000 mennessä toteutetut vaiheet		Eri vaiheisiin kulunut aika (kk)			
Hanketyyppi		TE/SE	Tarjousvaihe	Neuvotteluvaihe	Kaikki 3 vaihetta yhteensä
Toimintaturvallisuus	Keskimäärin	3		2	5
	Pisimmillään	3		3	6
Suunnittelun turvallisuus	Keskimäärin	5	10	7	21
	Pisimmillään	13	11	19	34
Turvallisuusjärjestelyt	Keskimäärin	7	16	7	18
	Pisimmillään	13	16	10	30
Laitteistohanke	Keskimäärin	11	16	10	34
	Pisimmillään	28	32	32	64
Kaikki hanketyypit yhteensä	Keskimäärin	9	14	9	28
	Pisimmillään	28	32	32	64

11.10.2000 kesken olevat vaiheet		Kunkin vaiheen aloittamisesta kulunut aika (kk)		
Hanketyyppi		TE/SE	Tarjousvaihe	Neuvotteluvaihe
Suunnittelun turvallisuus	Keskimäärin	31	22	
	Pisimmillään	31	26	
Turvallisuusjärjestelyt	Keskimäärin	19	26	
	Pisimmillään	24	27	
Laitteistohanke	Keskimäärin	32	24	23
	Pisimmillään	52	38	50
Kaikki hanketyypit yhteensä	Keskimäärin	30	23	23
	Pisimmillään	52	38	50

Huom. Kyseiset kolme peräkkäistä vaihetta ovat teknisten eritelmien (TE) ja sopimusehtojen (SE) valmistelu, tarjouskilpailu ja tarjouskilpailun voittajan valitseminen sekä neuvottelut tarjouskilpailun voittajan kanssa ja sopimuksen allekirjoittaminen.

Lähde: Tacis-ydinturvallisuusohjelman yhteinen hallinnointiyksikkö, Moskova.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.61 Lisää viivästyksiä aiheutuu siitä, että joidenkin paikalla toimivien teknisten asiantuntijoiden tarjoamat palvelut ovat puutteellisia: hankkeiden kustannusarviot ovat epäluotettavia, teknisten asiakirjojen laatu on aluksi huono ja (komission tai hankintayrityksen pyytämien) muutosten huomioon ottaminen on hidasta.

## Alihankinta

5.62 Länsimaiset asiantuntijayritykset tekevät paikallisten laitosten kanssa alihankintasopimuksia, jotka koskevat suunnittelun turvallisuuteen liittyviä tutkimuksia. Laitoksille niiden tarjoamista palveluista maksettava palkkio riippuu komission pääasialliselle sopimuspuolelle suorittamasta maksusta. Koska komissio suorittaa maksut hitaasti, alihankkijat saavat palkkionsa loppuosan vasta vuoden kuluttua siitä, kun ne ovat saaneet suunnitelmien mukaiset työt päätökseen kaikilta osin. Tämä aiheuttaa laitoksille usein vakavaa haittaa, sillä niiden taloudellinen asema on monesti epävakaa. Komissio ei ollut ratkaissut tätä ongelmaa tyydyttävästi vuoden 2000 loppuun mennessä huolimatta tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa esitetystä kritiikistä.

**Hallinnointia on tehostettu, mutta avoimuutta olisi yhä lisättävä**

Yhteisen tutkimuskeskuksen tarjoama tekninen asiantuntemus

5.63 Tilintarkastustuomioistuin huomautti komissiolle, että komissio oli delegoinut vastuutehtäviään liikaa, ja sittemmin komissio onkin lakannut käyttämästä Euroopan sähköntuottajien muodostamaa ryhmittymää teknisenä asiantuntijana. Komissio antoi yhteiselle tutkimuskeskukselle vastuun teknisestä asiantuntemuksesta suunnittelun turvallisuutta ja laitospaikalla annettavaan apuun liittyviä hankkeita koskevan suunnittelutyön, sopimusehtojen laatimisen ja arvioinnin osalta.

5.64 Kaikki osapuolet suhtautuivat myönteisesti siihen, että teknisenä asiantuntijana käytetään yhteistä tutkimuskeskusta, jonka tieteellistä laatua ja riippumattomuutta ne arvostavat. Osapuolet ovat suhteellisen tyytyväisiä tutkimuskeskuksen työrytmin nopeuteen. Laitteistoihin liittyvien tehtävien (teknisten eritelmien, sopimusehtojen ja arviointikertomusten) käsittelemiseen keskimäärin kulunut aika laski yli 70 työpäivästä vuoden 2000 ensimmäisellä neljänneksellä alle 20 päivään vuoden lopussa.

**5.61** Komissio odottaa, että uudet järjestelyt, joiden mukaan rahoitusta myönnetään vasta, kun on esitetty riittävät todisteet siitä, että teknisiä eritelmiä on valmisteltu riittävästi, parantavat tilannetta. Voimaloiden parannushankkeisiin paikan päällä annettavan teknisen avun tehostamisen perusteella myös aikarajoituksia voidaan todennäköisesti noudattaa aiempaa paremmin.

**5.62** Komissio on vastuussa pääsopimuspuolelleen. Komissio pyrkii nopeuttamaan sopimuspuolille suoritettavia maksuja, minkä vuoksi ei pitäisi olla enää mitään syytä sille, ettei alihankkijoille maksettaisi ajoissa.

**5.63** Komissio on todellakin toiminut tilintarkastustuomioistuimen vuonna 1998 esittämän huomautuksen mukaisesti. Euroopan sähköntuottajien ryhmittymä ei näin ollen ole enää kohtuuttoman merkittävässä asemassa, koska komissio ei ole tehnyt enää sopimusta ryhmän kanssa, vaan on antanut vastuun teknisestä asiantuntemuksesta yhteiselle tutkimuskeskukselle.

**5.64** Tämä parannus johtui pääosin yhteisen tutkimuskeskuksen ydinturvallisuuden alalla työskentelevän täysipäiväisen henkilöstön lisäämisestä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

Laitteistohankkeet annettiin välittäjien vastuulle

5.65 Tilintarkastustuomioistuin arvosteli myös sitä, että laitteistohankintojen yhteydessä käytettiin hankintayrityksiä. Komissio turvautui vuonna 2000 yhä tällaisten yritysten apuun sellaisten hankkeiden osalta, joihin varat oli myönnetty ennen vuotta 1998. Komissio on nyt päättänyt, ettei se enää hallinnoi näitä hankkeita itse, vaan antaa ne vastedes laitospaikalla toimivien länsimaisten asiantuntijayritysten hoidettaviksi. Tämä ratkaisu ei kuitenkaan tarjoa riittäviä takuita avoimuudesta. Laitospaikalla toimivat konsultit avustavat jo nyt edunsaajia laitteistohankkeiden teknisten eritelmien ja sopimusehtojen laatimisessa sekä osallistuvat tarjousten arvioimiseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin useasti, että konsultit eivät aina noudattaneet tarjouskilpailuja koskevia sääntöjä ja menettelyjä, mikä saattaa aiheuttaa eturistiriitojen vaaran.

#### Edunsaajien osallistuminen oli vähäistä

5.66 Edunsaajamaiden taloudellinen tilanne vaikuttaa tietenkin suoraan ydinturvallisuuteen. Esimerkiksi Ukrainassa voimaloiden oli vuonna 2000 vaikea saada käyttöönsä varoja, joita ne tarvitsivat polttoaineen ostamiseen, palkkojen maksamiseen (palkat olivat 1–2 kuukautta myöhässä), tarpeellisten kunnossapitotöiden suorittamiseen ja oman rahoitusosuutensa maksamiseen tiettyjen hankkeiden yhteydessä. Myös hallintorakenteiden muutokset vaikuttivat hankkeiden toteuttamiseen erityisesti Bulgariassa, Venäjällä ja Ukrainassa, missä ongelmia aiheutui siitä, että sääntelyviranomaisilla ei ole riittäviä valtuuksia ja henkilöstön vaihtuvuus oli suuri.

5.67 Komissiolla on suuremmat vaikutusmahdollisuudet yhteisön jäsenyyttä hakeneissa maissa kuin uusissa itsenäisissä valtioissa. Niin ollen Bulgaria, Liettua ja Slovakia myöntivät juuri ennen Helsingin huippukokousta, jossa käsiteltiin jäsenyysneuvottelujen aloittamista, komission vaatimukseen, jonka mukaan niiden pitäisi sulkea voimaloidensa vanhimmat yksiköt.

5.68 Uusissa itsenäisissä valtioissa komissiolla on sitä vastoin vähemmän vaikutusvaltaa. Komissio on pyytänyt esimerkiksi eri tahoja Ukrainan valtionhallinnossa lujittamaan sääntelyviranomaisia (jotka tällä hetkellä toimivat ympäristöministeriön alaisuudessa ja joilla on vain rajalliset toimivaltuudet) saamatta niiltä selkeää

5.65 Komissio on havainnut eturistiriitojen muodostumisvaaran ja on pyytänyt yhteistä tutkimuskeskusta ja muita yksiköitä osallistumaan täysimääräisesti laiteisto- ja voimalahankkeiden arviointiin. Lähestymistapaa noudatettiin ensi kertaa Tšernobylin voimaloita koskevan hankkeen monitoroimisessa arvioinnissa, jossa se osoittautui hyödylliseksi. Yhteisen tutkimuskeskuksen täysipäiväisesti työskentelevä asiantuntijaryhmä takaa sen, että hankitut kokemukset tuovat lisäarvoa.

5.66 Tilintarkastustuomioistuin huomautukset taloudellisen tilanteen ja institutionaalisten muutosten vaikutuksista Tacis-alueella pitävät paikkansa. Institutionaaliset muutokset eivät liene yhtä merkityksellisiä Phare-ohjelman kannalta, koska jäsenyyttä hakeneissa maissa toimivat kansalliset tuen koordinoijat vastaavat ohjelman toimista.

5.68 Laajentumisen ansiosta komissio saa ainutlaatuisen mahdollisuuden vaikuttaa edunsaajamaissa. Uusissa itsenäisissä valtioissa komissiolla on sitä vastoin vähemmän vaikutusvaltaa. Myös Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin hankkeissa uusissa itsenäisissä valtioissa on ilmennyt vaikeuksia, jotka liittyvät kansalliseen päätöksentekoprosessiin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

sitovaa vastausta. Euroopan jälleerakennus- ja kehitys pankki voi asettaa tiukempia ehtoja, koska sillä on takanaan G7-ryhmän tuki. Euroopan jälleerakennus- ja kehitys pankki voi esimerkiksi peruuttaa hankkeen, jos usean kuukauden kuluttua käy ilmi, että edunsaajasta johtuvasta syystä hanketta ei voida toteuttaa aiotun aikataulun mukaisesti.

5.69 Joidenkin uusien itsenäisten valtioiden kohdalla edunsaajan vähäinen motivaatio vaikeuttaa hankkeiden toteuttamista parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä koskee erityisesti sääntelyviranomaisia. Edunsaajamaat eivät vielä kukaan ole kyenneet perustamaan voimakkaita ja riippumattomia sääntelyviranomaisia. Tämä johtuu suurelta osin siitä, ettei siihen ole ollut todellista tahtoa. Tätä ovat kritisoineet useat elimet, kuten G7-ryhmä, Kansainvälinen atomienergiajärjestö (IAEA) ja Euroopan jälleerakennus- ja kehitys pankki.

5.70 Kysymystä siitä, millainen vaikutus on EU:n rahoittamilla sääntelyviranomaisten hyväksi toteutetuilla hankkeilla, on tarkasteltava tätä taustaa vasten. Niin sanottu 2 + 2-lähestymistapa (tuen myöntäminen samanaikaisesti voimaloille ja sääntelyviranomaisille) on osoittautunut erityisen hankalaksi toteuttaa. Se edellyttää kaikkien osapuolten sitoutumista sekä voimaloissa ja sääntelyssä toteutettavien toimien synkronisoinnista. Ainoan Venäjän kanssa allekirjoitetun puitesopimuksen osalta ilmeni lukuisia ongelmia ja Ukrainassa ei ollut toteutettu lainkaan tämän tyyppisiä hankkeita vuoden 2000 loppuun mennessä. Edunsaajat eivät näytä ymmärtävän kyseisen lähestymistavan tarkoitusta, vaan pitävät sitä ainoastaan keinona saada rahoitusta maansa sääntelyviranomaisille.

**Päätelmät**

5.71 Erityiskertomuksessa nro 25/98 esitettyihin huomautuksiin liittyvän seurannan perusteella tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio on selkeyttänyt tulevaisuudessa toteutettavaa strategiaansa. Uuden lähestymistavan hyödylliset vaikutukset eivät kuitenkaan vielä näy käytännössä. Erityisesti yhteisen tutkimuskeskuksen avun ansiosta komissio myös valvoo hankkeita aiempaa paremmin. Lisäksi komissio on hieman lyhentänyt maksujen suorittamiseen tarvittavaa aikaa ja soveltaa sääntöjä entistä tiukemmin.

*5.70 Lähestymistapa on periaatteessa asianmukainen, mutta sitä on vaikea soveltaa. Suuria hankkeita (voimaloiden parannushankkeet) voidaan alkaa toteuttaa ainoastaan, jos EU:n teknisen turvallisuuden järjestö on tarkastellut kaikkia näkökohtia, jotka liittyvät luvan myöntämiseen voimaloille.*

*5.71 Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuinten huomautuksiin komission tulevan strategian selkiyttämisestä sekä valvonnan ja seurannan parantumisesta. Vaikka järjestelmä, jossa hankkeet asetetaan tärkeysjärjestykseen, on jo otettu käyttöön, Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät ole vielä esittäneet huomautuksiaan uudesta strategiasta.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.72 Tilintarkastustuomioistuimien toteaa kuitenkin, että useat sen erityiskertomuksessaan esiin tuomat epäkohdat olivat edelleen olemassa vuoden 2000 lopussa:

- a) komissio ei ollut vielä määrittänyt indikaattoreita, joiden avulla voidaan mitata edistymistä turvallisuusstandardien alalla (ks. kohta 5.48)
- b) henkilöstön suuri vaihtuvuus ja lähetystöjen vähäinen osallistuminen vaikeuttivat hankkeiden toteuttamista ja valvontaa (ks. kohdat 5.51—5.53)
- c) hankkeiden toteuttaminen ja kasautuneiden viivästyksen purkaminen oli yhä hyvin hidasta (ks. kohdat 5.54—5.61)
- d) tarjouskilpailuja koskevia säännöksiä ei aina ollut noudatettu tarkasti ja hallinnointiin ja laitteiden hankintaan liittyviä ongelmia ei edelleenkään ollut ratkaistu (ks. kohta 5.65)
- e) laitospaikalla toteutettavien hankkeiden sekä turvallisuussäännöksistä ja valvonnasta vastaavien viranomaisten hyväksi tarkoitettujen hankkeiden välinen koordinaatio oli yhä puutteellista, ja 2 + 2-lähestymistavan vaikuttavuutta ei ollut varmistettu (ks. kohta 5.70)
- f) maksut paikallisille laitoksille, joiden kanssa oli tehty alihankintasopimus tutkimusten tekemisestä, suoritettiin edelleen hyvin myöhään, minkä vuoksi laitokset joutuivat hankalaan taloudelliseen tilanteeseen (ks. kohta 5.62).

5.72.

- a) On kehitetty menetelmä EU:n kannan laatumiseksi korkeatasoisesta ydinturvallisuudesta ehdokasmaissa. Menetelmä ei perustu EU:n standardeihin. Menetelmää hyödynnetään liittymisneuvotteluissa ja se otetaan huomioon Tacis-ohjelmassa suunnitellussa hankkeessa, jossa on tarkoitus määrittellä keinoja parantaa ydinvoimaloiden turvallisuutta uusissa itsenäisissä valtioissa.
- b) Työntekijöiden määrää on lisätty, määräaikaista henkilöstöä korvataan vakituisella henkilöstöllä, ja hallintoa on hajautettu jonkin verran.
- c) Seuraavat toimet on toteutettu: henkilöresurssien lisäys, yhteisen tutkimuskeskuksen osallistumisen lisääminen, hankkeiden asettaminen tarkasti tärkeysjärjestykseen, hankkeiden kasvattaminen, ohjelmasuunnittelun parantaminen ja hankintayritysten käytön lopettaminen. Nämä toimet on toteutettu yleistason uudistuksissa, joita tehtiin perustettaessa EuropeAid-yhteistyötoimistoa. Tällaisia uudistuksia olivat muun muassa hankintasopimuksia koskeviin uusiin ohjeisiin lisätty 150 päivän sääntö ja uuden yhteistyötoimiston rakenne, joka palvelee paremmin hankkeiden täytäntöönpanoa.
- d) Komissio on yksinkertaistanut sääntöjään ja menettelyjään ja luonut tällä tavoin tehokkaamman toimintaympäristön sekä vähentänyt vaaraa sääntöjen noudattamatta jättämisestä. Komissio uskoo, että edellä mainitut toimet mahdollistavat ohjelmakauden 1993–1997 laitteisto-hankintojen sopimusten teon kahden vuoden kuluessa.
- e) Komissio osallistuu tällaisiin teollisuushankkeisiin ainoastaan, jos selkeät ehdot (esim. EU:n teknisen turvallisuuden järjestön hyväksyntä voimaloille myönnettäville luvulle) täyttyvät.
- f) Komissio ei voi puuttua pääsopimuspuolensa ja alihankkijan välisiin suhteisiin. EuropeAid-yhteistyötoimisto pyrkii kuitenkin nopeuttamaan pääsopimuspuolelle suoritettavia maksuja, minkä pitäisi nopeuttaa myös alihankkijoille suoritettavia maksuja.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.73 Epäkohdat johtuvat osittain siitä, että komissiolla ei vielä ole riittävästi henkilöstöä ohjelmien toteuttamiseksi ja valvomiseksi tyydyttävällä tavalla (ks. kohdat 5.51–5.53). Komission yksiköiden rakenteellinen uudistaminen oli yhä kesken vuoden 2000 lopussa. Lisäksi komissio ei ole järkeistänyt täytäntöönpanomenettelyjään riittävästi (ks. kohdat 5.58–5.60) eikä tarpeeksi tiukasti kytkenyt tuen myöntämistä tiettyjen ehtojen täyttymiseen parantaakseen edunsaajien motivaatiota (ks. kohdat 5.68–5.69).

**Suosituks**

5.74 Komission olisi osoitettava hallinnointiyksikköön riittävästi henkilöstöä ja tarvittaessa palkattava asian tuntijoita sopivan pituiseksi ajaksi. Komission olisi myös lisättävä lähetystöjen osallistumista ja annettava lähetystöille mahdollisuus tarjota paikalliselle henkilöstölle riittävän kiinnostavia sopimuksia korkeatasoisten asiantuntijoiden palkkaamiseksi ja pitämiseksi palveluksessa.

5.75 Palveluhankintoja, tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskevia sopimuksia käsittelevässä uudessa käsikirjassa <sup>(22)</sup> vahvistetaan nykyisin tarjouskilpailujen ratkaisemiseen ja sopimusten allekirjoittamiseen sovellettavista määräajoista. Komission olisi tulevaisuudessa vahvistettava myös kaikkia osapuolia sitovat määräajat tarjouskilpailuihin liittyvien asiakirjojen laatimisesta ja hyväksymisestä.

5.76 Komission olisi parannettava toimenpiteidensä vaikuttavuutta asettamalla niille tiukemmat ehdot. Ehdoina voitaisiin neuvotella kumppanuus- ja yhteistyösopimusten yhteydessä. Jos ympäristö-, energia- ja ydinturvallisuusasioita käsittelevien alakomiteoiden laattimia suuntaviivoja tarkasteltaisiin kumppanuus- ja yhteistyösopimuksia käsittelevän yleisen komitean tasolla, energia-alalla voitaisiin hyväksyä johdonmukainen strategia, joka kattaisi yhteiskunnalliset, verotukselliset ja institutionaaliset näkökulmat ja joka olisi edunsaajavaltion kannalta sitova.

<sup>(22)</sup> Käsikirja. Kolmansien maiden hyväksi toteutettavan yhteisön yhteistyön piirissä tehtävät palveluhankintoja, tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskevat sopimukset, (SEC(1999) 1801/2). komissio hyväksynyt 10. marraskuuta 1999.

## KOMISSION VASTAUS

5.73 Komissio on vahvistanut EuropeAid-yhteistyötoimiston ja laajentumisasioiden pääosaston asianomaista yksikköä lisäämällä vakituista henkilöstöä. Palkatut valvojat arvioivat jatkuvasti hankkeita ja raportoivat niistä säännöllisesti komissiolle. Uusien ohjeiden ansiosta hankkeiden täytäntöönpano on tehostunut ja siitä on tullut avoimempaa.

Tiukkoja ehtoja voidaan soveltaa vain Phare-ohjelmissa. Yhteisymmärryspöytäkirjojen käyttöä lisätään uusien itenäisten valtioiden kanssa.

5.74 Henkilöresursseja koskevaan ongelmaan on puututtu lisäämällä henkilöstöä EuropeAid-yhteistyötoimiston ydinturvallisuusyksikössä ja laajentumisasioiden pääosastossa ja palkkaamalla yhteiseen tutkimuskeskukseen eri erityisalueille vahvasti erikoistuneita työntekijöitä kolmen vuoden kausiksi. Lähetystöjen parasta mahdollista tehtävänkuvaa tutkitaan parhaillaan, ja se on tarkoitus määrittää samalla, kun tehdään päätökset Tacis- ja Phare-ohjelmien hajauttamisesta.

5.75 Komissio olettaa, että uusien ohjeiden ansiosta sopimusmenettelyn eri vaiheisiin kuluva aika lyhenee. Komissio aikoo laatia tulevia ohjelmia varten ohjeita, joissa nimenomaisesti määritetään tarjouspyyntömenettelyn eri vaiheisiin käytettävissä oleva enimmäisaika.

5.76 Komissio on täysin samaa mieltä siitä, että kaiken tyyppinen tuki on tärkeää sisällyttää laajempaan toimintaympäristöön. Kumppanuus- ja yhteistyösopimukset ovat varmasti paras käytettävissä oleva väline sekä asianmukaisissa alakomiteoissa että poliittisissa tapaamisissa. Monet kohdattavista vaikeuksista eivät johdu ainoastaan poliittisen hyväksynnän puutteesta, vaan myös ongelmista, joita on ilmennyt hankkeiden edistymisen päivittäisessä seurannassa.

## MUUT HUOMAUTUKSET

*Tacis-ohjelmaan liittyvät toimet***Bangkok-rahoitusväline**

5.77 Tacis-ohjelmasta on vuodesta 1992 myönnetty niin kutsutun Bangkok-rahoitusvälineen avulla Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankille (EBRD) rahoitusta pankin toiminnan tekniseen apuun liittyvien osaluoiden tukemiseksi. Tekniseen apuun liittyvä tuki on tarkoitettu käyttämään pääosin Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin investointien valmisteluun ja toteuttamiseen. Maksuja on vuosittain suoritettu noin 20 miljoonan euron arvosta (23 miljoonaa euroa vuodesta 1998 alkaen).

5.78 Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki ilmoittaa vuosittain tukivaikutuksia ilmentävän suhdeluvun pankin investointeihin johtavan Tacis-ohjelmasta rahoitetun teknisen avun osalta. Ilmoitetut tiedot voivat vaihdella sen mukaan, miten suhdeluku määritellään. Esimerkiksi Tacis-vuosikertomuksessa vuodelta 1999 suhdeluvuksi ilmoitetaan 1:50, kun taas eräissä vuotta 1999 koskevassa arviointikertomuksessa esitetään kaksi lukua, 1:15 ja 1:38. Tilintarkastustuomioistuimen oli tarkastuksensa aikana toisinaan vaikea saada varmuus siitä, että tekniseen apuun liittyvä tuki ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin tosiasialisesti tekemä investointi liittyivät toisiinsa. Eräiden investointien todettiin tulleen otetuiksi huomioon kahteen kertaan, mikä osoittaisi todellisen suhdeluvun olevan ilmoitettua pienempi. Koska tukivaikutuksia ilmentävää suhdelukua ei ole määritelty selkeästi, suhdeluvusta on vain vähän hyötyä, ja sen avulla ei pitäisi perustella Bangkok-rahoitusvälineen käyttöä.

5.79 Osaa Bangkok-rahoitusvälineestä voidaan käyttää ESE-rahastojen (*Early Stage Equity Funds*) toimintakustannusten rahoittamiseen sekä teknisen avun antamiseen investointeja edeltävien tutkimusten ja investointien jälkeisen konsulttiavun yhteydessä. Vuosina 1999 ja 2000 noin 25 prosenttia Bangkok-rahoitusvälineen varoista käytettiin tähän tarkoitukseen (5–6 miljoonaa euroa). Tekniseen apuun ja ESE-rahastojen hallinnointiin oli 31. joulukuuta 2000 mennessä käytetty kaikkiaan 31,2 miljoonaa euroa Bangkok-rahoitusvälineen varoja. Vastaavien Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin tekemien investointien ja myöntämien lainojen määrä oli kuitenkin ainoastaan 69,2 miljoonaa euroa. Niin ollen tukivaikutuksia ilmentävä suhdeluku on hyvin alhainen eli vain 1:2.

5.80 ESE-rahastot perustettiin alun perin oman pääoman tarjoamiseksi pienille ja keskisuurille yksityisille yrityksille tietyllä maantieteellisellä toiminta-alueella. Nämä ehdot eivät aina ole täyttyneet. Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin investoinnit muodostuvat monesti lainojen ja pääoman yhdistelmästä.

5.78 Komissio katsoo, että tällainen suoritusindikaattori on pätevä arvioitaessa Bangkok-rahoitusvälineen vaikutuksia. Komissio on samaa mieltä siitä, että tukivaikutuksia ilmentävä suhdeluku on laskettava mahdollisimman täsmällisesti. Komissio on jo aloittanut toimet varmistaakseen, että suhdeluku ilmoitetaan vastedes täsmällisemmin. Suhdeluvulla mitattu hyvä suoritustaso vaihtelee toiminnan erityisluonteesta mukaan.

Tukivaikutuksia ilmentävä suhdeluku ei ole tärkein peruste arvioitaessa Bangkok-rahoitusvälineen tehokkuutta. Komissio ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki pyrkivät sen sijaan tekemään laajemman arvioinnin "siirtovaikutuksesta" ennen toimien rahoittamista. Siirtovaikutuksen arvioinnissa käytettäviä perusteita ovat liiketoiminnan kasvu, työpaikkojen syntyminen, uuden tekniikan käyttö, liiketoimintakäytäntöjen parantuminen ja yrityksen hallinnoinnin parantuminen.

5.79 Toimet, joissa käytetään riskipääomaa, ovat kalliita ja riskialttiita, ja heti alusta alkaen on tiedetty, että teknisen avun määrä suhteessa sijoitettuun pääomaan on suuri. Tämä suhde on kuitenkin ollut itse asiassa paljon odotettua parempi, koska teknistä apua käytettiin odotettua vähemmän. Jälleenrakennus- ja kehityspankki aikoo lisätä joidenkin rahastojen pääomaa samalla, kun yksityisen sektorin osuutta pääomasta pyritään lisäämään. Koska ESE-rahastoista kehittyi uskottava sijoituskohde, komissio voi nyt vetää tukeaan pois hieman odotettua aikaisemmin.

5.80 Hallintoneuvostot, joissa komissio on jäsenenä, päättävät rahastojen sijoitustoiminnasta. Kuten yksityisille riskipääomaa hyödyntäville toimille on tyypillistä, ESE-rahastojen (*Early Stage Equity Funds*) sijoitustoiminnan periaatteiden mukaan sijoitukset voidaan tehdä lainojen ja osakkeiden yhdistelmänä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.81 Investointeihin käytettäviä varoja hallinnoivat sopimuksen tehneet tahot eli rahastojen hoitajat. Venäjällä monet rahastojen hoitajista ovat aktiivisesti mukana muussa investointi- ja rahoitustoiminnassa, minkä vuoksi on olemassa eturistiriitojen vaara. Jos rahastojen hoitaja voi hyödyntää laajasti konsultteja jonkin osakesalkun investointeja arvioitaessa ja valvottaessa, on olemassa vaara, että hän saattaa tehdä samanlaisia investointeja jonkin toisen osakesalkun osalta ja palvelella näin sen omistajien etua. Varmuutta ei niin ollen voida saada siitä, että rahastojen hoitajat käyttävät EU:n tukemaa teknistä apua asianmukaisesti.

5.82 Bangkok-rahoitusvälinettä käytetään myös rahoitettaessa TAM-ohjelmaa (Turn Around Management). Ohjelman ensisijaisena tavoitteena on antaa käytännön neuvontaa valittujen yritysten ylemmälle johdolle. Tämä tuki ei ole suorassa yhteydessä Euroopan jälleerakennus- ja kehitys pankin investointeihin eikä ole kiinteä osa sen pankkitoimintaa. Näin ollen tämän ohjelman rahoittaminen ei täytä Bangkok-rahoitusvälineen osalta asetettuja tukikelpoisuuskriteereitä.

5.83 Vuosittaisen rahoituspöytäkirjan mukaan Euroopan jälleerakennus- ja kehitys pankin on esitettävä komissiolle kertomus jokaisesta vuosittaisesta ohjelmasta. Kertomukseen tulisi sisältyä arvio siitä, miltä osin ohjelman tavoitteet on saavutettu. Viimeisin käytettävissä ollut kertomus oli annettu 12. huhtikuuta 1999, ja se kattaa vuoden 1998. Kertomuksessa ei kuitenkaan ole tavoitteiden saavuttamiseen liittyvää arviota.

**5.81** Seuraavat kolme varotoimenpidettä estävät todellisten eturistiriitojen syntymisen:

- edellytys, että Euroopan jälleerakennus- ja kehitys pankin on tuettava "täydentäviä" toimia, toisin sanoen niiden alojen toimia, joihin yksityiset sijoittajat eivät sijoittaisi. Tämä ilmenee myös ESE-rahastojen sijoitustoiminnan periaatteista.
- rahastojen hoitajien sopimukset estävät ristikkäissijoitukset
- Euroopan jälleerakennus- ja kehitys pankki hallinnoi rahastojen hoitajien sijaan EU:n teknistä apua. Jälleerakennus- ja kehitys pankki on kertonut komissiolle, että ainoastaan yhdellä rahastojen hoitajalla on ollut muita riskipääomaan liittyviä etuja Venäjällä. Rahastojen hoitajat eivät ole missään vaiheessa sijoittaneet sellaiseen yritykseen, johon tehdään sijoituksia myös ESE-rahastoista.

**5.82** Bangkok-rahoitusvälineen soveltamisala määritetään vuosittain Euroopan jälleerakennus- ja kehitys pankin kanssa tehtävässä rahoitussopimuksessa. Kyseisinä vuosina TAM-ohjelma (Turn Around Management) mainittiin nimenomaisesti tukikelpoisten hankkeiden luettelossa, joka oli rahoitusehdotuksen liitteenä ja joka toimitettiin jäsenvaltioiden hyväksyttäväksi. TAM-ohjelma on arvokas ja hyödyllinen alallaan. Komissio myöntää kuitenkin, ettei Bangkok-rahoitusväline ole soveltuvin tapa rahoittaa ohjelmaa. Tämän vuoksi se on päättänyt, että vuodesta 2001 TAM-ohjelmaa rahoitetaan Tacis-välineen kansallisesta ohjelmasta.

**5.83** Kertomuksiin sisältyy arvio kustakin tuetusta toimesta. Aikaisemmin komissio ei edellyttänyt, että EBRD kokoaa ne yhteen tehdäkseen arvioinnin ohjelmatasolla, koska komissio ei ollut vakuuttunut tämän arvion tuomasta lisäarvosta. Tästä huolimatta vuodesta 2001 EBRD:n tarkoituksena on tehdä tällainen arvio rahoittajille esittämässään kertomuksessa. Kuten vuonna 1999 raportoitiin, komissio on täydentänyt EBRD:n vuosittaisia arvioita toiminnan osalta ohjelman riippumattoman arvioinnin avulla.

Vuonna 2001 pyritään parantamaan kertomusten rakennetta ja sisältöä keskittyen erityisesti siirtovaikutuksiin. ESE-rahastoista (25 prosenttia ohjelman varoista) tehdään neljännesvuosittain yksityiskohtainen arvio, minkä lisäksi hallintoneuvostot laativat siitä puolivuosisikatsaukset. Komission on hyväksyttävä ESE-rahastojen vuosikertomus, ennen kuin seuraavien vuosien määrärahat voidaan vapauttaa. Komission suorittamasta, aiempaa tarkemmasta arvioinnista muiden toistuvien hankkeiden ja erityisesti mikrorahoitustoi-  
mien yhteydessä on periaatteessa päästy sopimukseen.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.84 Varainhoidon valvonnan pääosasto toimitti Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankissa rahoitusvälinettä koskevan tarkastuksen helmikuussa 2000. Muita tarkastuksia ei ollut toimitettu neljään vuoteen. Tarkastuksessa tehtiin useita olennaisia havaintoja, joten tällaisia jälkitarkastuksia pitäisi toimittaa säännöllisesti. Tacis-seurantayksiköt (tai Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki itse) eivät valvo Bangkok-rahoitusvälineeseen liittyviä hankkeita, vaikka valvontasopimuksen mukaan myös näitä hankkeita on valvottava, jos Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki sitä pyytää. Tällaisia pyyntöjä ei toistaiseksi ole esitetty.

5.85 Jos rahoitusvälinettä päätetään käyttää tulevaisuudessakin sen toiminnan rajallisista vaikutuksista huolimatta, komission olisi toteutettava toimia sen hallinnoinnin parantamiseksi: a) investointeihin käytettäviin varoihin liittyvien hallinnointisopimusten olisi oltava entistä paremmin seurattavissa, b) hankkeita olisi valvottava tavanomaisen Tacis-valvonnan yhteydessä, c) komission olisi järjestelmällisesti vaadittava toiminta- ja rahoituskertomusten esittämistä ja asetettava tämä maksujen suorittamisen ehdoksi sekä d) kertomusten luotettavuus olisi tarkastettava.

## ISTC ja STCU

5.86 Venäjän kansainvälinen tiede- ja teknologiakeskus (*International Science & Technology Center in Russia*, ISTC) ja Ukrainan tiede- ja teknologiakeskus (*Science and Technology Centre in Ukraine*, STCU) tarjoavat uusien itsenäisten valtioiden aseteollisuudessa aiemmin työskennelleille tutkijoille mahdollisuuden suunnata osaamisensa rauhanomaisiin tehtäviin (aseiden leviämisen estäminen). Tarkoituksena on myös edistää siirtymistä markkinatalouteen ja auttaa uusien itsenäisten valtioiden tutkijoita ja insinöörejä liittymään osaksi maailmanlaajuisista tiedeyhteisöä. Keskukset saavat tukea avunantajien yhteisöltä, jonka kautta eniten tukea antavat Amerikan yhdysvallat, Japani ja EU. Keskuksiin on palkattu paikallista ja kansainvälistä henkilöstöä, ja ne laativat vuosikertomuksen, johon sisältyy myös tilinpäätös. Ulkopuolinen yksityinen tilintarkastustoimisto tarkastaa tilinpäätökset.

## KOMISSION VASTAUS

**5.84** Komissio on samaa mieltä tarkastuksia koskevien tilintarkastustuomioistuimen huomautusten kanssa, mutta ei usko, että Tacis-seurantayksikön on tarpeen tai tarkoituksenmukaista valvoa järjestelmällisesti Bangkok-rahoitusvälineen hankkeita. EBRD vastaa hankkeiden kaikista vaiheista, myös palvelujen laadun valvonnasta. Tämän vuoksi sillä on parhaimmat mahdollisuudet valvontaan, koska sillä on tarvittava tekninen asiantuntemus ja se on mukana hankkeiden toimissa.

Komission on valvottava laajemmin joidenkin Tacis-välineestä rahoitettavien pitkän aikavälin hankkeiden tuloksia. ESE-rahastoja varten on olemassa valvontajärjestelmä, jota laajennetaan siten, että se kattaa myös mikrorahoitustoimet. Komissio harkitsee yhdessä EBRD:n kanssa, olisiko Tacis-seurantayksikköjen valvottava Bangkok-rahoitusvälineen hankkeita otosten perusteella.

**5.85** Komissio on samaa mieltä siitä, että Bangkok-rahastoa koskevia tarkastuksia on tehtävä useammin. Komissio pyrkii edelleen parantamaan komission yksiköiden raportoinnin ja valvonnan laatua. Se katsoo, että tarvittaviin varotoimiin on ryhdytty, ja näin voidaan taata, ettei rahastojen hallinnointisopimuksiin liity eturistiriitoja. Tavanomainen Tacis-seuranta ei olisi asianmukaista eikä se parantaisi rahastojen hallinnointia. Komissio aikoo kuitenkin lisätä sen virkamiesten suorittamaa valvontaa, johon osallistuvat tarpeen mukaan myös ulkoiset asiantuntijat ESE-rahastojen toimintasääntöjen mukaisesti.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.87 Ennen kuin ohjelman toteuttaminen siirrettiin kokonaan tutkimuksen pääosastolle helmikuussa 2001, ISTC:lle ja STCU:lle myönnettävään tukeen liittyvää varainhoitoa koskevien vastuualueiden jakautuminen komissiossa EuropeAid-yhteistyötoimiston (aiemmin yhteinen ulkosuhteiden toimiala), ulkosuhteiden pääosaston ja tutkimuksen pääosaston välillä oli epäselvä maksujen valvonnan ja rahoituksen seurannan osalta. Komission maksut ISTC:lle ja STCU:lle perustuvat yksinomaan arvioituihin käteisvarojen tarpeisiin, ja tosiasiallisesti aiheutuneita menoja ei seurata. Komissio maksoi ISTC:lle 88 miljoonaa euroa vuosina 1994–2000 ja STCU:lle 5 miljoonaa euroa vuosina 1998–2000 ilman, että näiden varojen osalta olisi toimitettu jälkitarkastusta.

5.88 Komission olisi tehostettava tosiasiallisten menojen seuranta toimittamalla säännöllisesti jälkitarkastuksia. Ohjelman vaikuttavuus olisi arvioitava, kuten tekevät säännöllisesti toisen suuren avunantajan, Yhdysvaltain, valtionhallinnon yksiköt <sup>(23)</sup>.

**5.87** Varainhoidon valvonnan tehostamiseksi komissio on pyytänyt tiede- ja teknologiakeskuksia toimittamaan kassa-virtatarpeitaan koskevan pyynnön lisäksi kunkin hankkeen ajantasaiset menoarviot. Tämä on erityisen tärkeää siksi, että keskuksat käyttävät maksuissa Yhdysvaltain dollareita.

**5.88** Tiede- ja teknologiakeskusten ensisijaisena tehtävänä on suorittaa tilintarkastuksia ja valvoa kaikkia EU:n rahoittamia hankkeita. Tilintarkastuksista ja valvonnasta määrätään myös keskusten ja edunsaajien välisissä sopimuksissa <sup>(1)</sup>.

Päivittäisestä valvonnasta vastaa pääosin keskusten eikä komission henkilöstö. Tiede- ja teknologiakeskukset tarkastavat tekniset kertomukset varmistaakseen, että hankkeilla päästään toivottuihin tuloksiin, ja arvioidakseen, ovatko hankkeet aikataulussa. Joskus tarkastuksiin osallistuu myös länsimaisia tarkkailijoita. Kussakin EU:n rahoittamassa hankkeessa on mukana ainakin yksi EU:n yhteistyöstä vastaava taho, joka on joko kansallinen tutkimuslaitos tai yksityisyri-tyt. Tacis-ohjelman Moskovan toimistosta on tarjottu apua tarkastuksiin ainakin kahteen otteeseen vuosina 1996 ja 1998.

## ERITYISKERTOMUSTEN TÄRKEIMMÄT HUOMAUTUKSET

*Kosovon kriisin uhreille myönnetyn humanitaarisen avun hallinnointi (ECHO)*

5.89 Kosovon kriisistä aiheutui maaliskuun ja heinäkuun 1999 välisenä aikana laajoja väestön siirtymisiä sekä suurta tuhoa. Euroopan unioni myönsi alueen väestön tarpeisiin Euroopan yhteisön humanitaarisen avun toimiston (ECHO) kautta 400 miljoonan euron arvosta humanitaarista apua.

**5.89** Kosovon kriisiin myönnetty 400 miljoonaa euroa merkitsi Euroopan yhteisön humanitaarisen avun toimiston ECHO:n alkuperäisen talousarvion lähes kaksinkertaistumista ilman, että henkilöstöä juurikaan lisättiin. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että ECHO:n oli hallinnoitava 12:ta ylimääräistä päätöstä ja 500:aa ylimääräistä sopimusta.

<sup>(23)</sup> US General Accounting Office 01-582, *Weapons of Mass Destruction*, s. 17. Tämä viimeisin asiaa koskeva raportti julkaistiin toukokuussa 2001.

<sup>(1)</sup> Neuvosto on tarkastellut tätä tilintarkastuksia ja valvontaa koskevaa lähestymistapaa ja hyväksynyt sen (asetukset (ETY) N:o 3955/92 (EYVL L 409, 31.12.1992, s. 1), (Euratom, ETY) N:o 2053/93 (EYVL L 187, 29.7.1993, s. 1), (EY) N:o 1766/98 (EYVL L 225, 12.8.1998, s. 2) ja (Euratom) N:o 2387/98 (EYVL L 297, 6.11.1998, s. 4).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.90 Tilintarkastustuomioistuimen heinäkuun 1999 ja helmikuun 2000 välisenä aikana toimittaman tarkastuksen päätavoitteena oli arvioida Kosovon kriisin uhrien auttamiseksi myönnetyn EU:n tuen hallinnointia ECHOssa sekä tukeen liittyvää hallinnollista kehystä.

5.91 ECHO toimii aktiivisena rahoittajana, joka myöntää varoja YK:n erityiselinten ja -järjestöjen sekä kansainvälisten ja valtioista riippumattomien järjestöjen ohjelmiin ja vastaa valvonnasta ja arvioinnista. Kosovon kriisin yhteydessä toimi lukuisia eri tahoja, mikä johti joillakin alueilla toimien päällekkäisyyteen ja tehottomuuteen. Lukuisten toimijoiden väliset suhteet ovat monimutkaisia, minkä seurauksena on syntynyt tarve luoda yksityiskohtaisia kertaluonteisia koordinoituneita toimintatapoja.

5.92 ECHOn ja sen YK:n alaisten kumppaneiden suhteet olivat kireät. Erimielisyyttä ilmeni merkittävien seikkojen, kuten hankkeita koskevan tilintekovelvollisuuden ja raportoinnin, osalta. Tästä seurasi, että ECHOltä elintarvikeapuun saatuja 15:tä miljoonaa euroa ei voitu käyttää Kosovon kriisin ollessa pahimmillaan. YK:n erityiselinten ja -järjestöjen rahoittamisessa ja niiden päätöksentekoon osallistumisessa on pyrittävä aiempaa suurempaan realismiin ja aktiivisuuteen.

5.93 ECHOn toimistoissa Kosovossa ei ollut riittävästi henkilöstöä. Niissä toimivilla asiantuntijoilla oli monia toimien toteuttamiseen liittyviä ongelmia, mutta heillä ei ollut paikan päällä tukena virkamiehiä, joilla olisi ollut valtuuksia tehdä päätöksiä. Tästä aiheutui viivästyksiä ja lisäksi juopa ECHOn Brysselin päätoimipaikan, jolla oli valtuudet päätösten tekemiseen, ja paikalla olevien toimistojen välille.

5.94 Yhteisön tasolla toteutettavat päätöksentekomenettelyt eivät mahdollistaneet nopeita toimia. ECHOn toimien toteuttamiseen liittyvissä sopimusmenettelyissä otettiin vain rajallisessa määrin huomioon tilanteen kiireellisyys. ECHOn hallinnolliset menettelyt olisi voitava mukauttaa tilanteen kiireellisyteen.

## KOMISSION VASTAUS

5.90 Komissio myöntää, että tilintarkastustuomioistuimen tutkimasta sopimusotoksesta käyvät ilmi ECHOn pääkumppanit (määriteltä kumppaneiksi, joilla on suuria yksittäisiä talousarvioita sisältäviä sopimuksia) ja keskeiset maantieteelliset alueet sekä toiminta-ajat. Oros on kuitenkin saattanut johtaa siihen, ettei ECHOn kansalaisjärjestökumppaneihin ole kiinnitetty riittävästi huomiota, vaikka ne saivat yhteensä yli puolet rahoituksesta.

5.91 ECHO pyrki useaan otteeseen koordinoimaan toimia ja muun muassa toimittamaan päivittäiset toimintakatsaukset jäsenvaltioille. Komission mielestä koordinoitujen puutteesta jäsenvaltioiden välillä tai komission kanssa ei voida ensi sijassa syyttää komissiota tai ECHOa.

5.92 Komissio myöntää, ettei kaikkia EY:n ja YK:n suhteissa ilmenneitä ongelmia ole vielä ratkaistu ja että 9. elokuuta 1999 tehdystä YK:n ja EY:n välisestä sopimuksesta nimenomaisesti yksilöitiin joitakin aloja, joita olisi vielä tarkastettava uudelleen. Komissio järjesti asiaa koskevan kuulemismenettelyn eri yksiköidensä välillä kesällä 2001, mutta komission ja YK:n tulevia valvontatoimia koskevat toimintaohjeet on vielä laadittava. Molemmiin puolin tyydyttävään ratkaisuun toivotaan päästävän vuoden lopulla.

Syy siihen, ettei 15 miljoonasta eurosta voitu tehdä sopimuksia aikaisemmin, oli se, että YK:n kumppani kielsi aluksi ehdottomasti ECHOa tarkastamasta alkuperäisiä asiakirjoja ECHOn heinäkuussa 1999 tekemällä tarkastuskäynnillä. Tämän vuoksi maksut keskeytettiin väliaikaisesti vuonna 2000. Kyseisestä summasta tehtiin kuitenkin myöhemmin sopimukset.

5.93 Osa ECHOn päätoimipaikan henkilöstöstä toimi myös paikan päällä ja auttoi toimintaan ja hallintoon liittyvissä kysymyksissä. Näin ollen yhteydenpito-ongelmia Brysselin päätoimipaikan ja paikan päällä olevien toimistojen välillä ei useimmissa tapauksissa ollut. Ainoa puute, jonka komissio tunnustaa, olivat joissain tapauksissa aiheutuneet viivästyksistä, jotka johtuivat siitä, että sopimukset piti hyväksyä Brysselissä. Tämän tilanteen parantamiseksi ECHO on nyt nimittänyt organisaatiostaan erityisen työntekijäryhmän, jolla on tulevaisuudessa valmiudet hoitaa tarvittaessa näitä tehtäviä.

5.94 Komissio on jo hyväksynyt ECHOn pyynnöstä ensimmäisiä hätätapauksia koskevan puitepäätösmenettelyn periaatteen, jonka tarkoituksena on mahdollistaa joustavampi ja nopeampi toiminta tällaisissa tilanteissa. Tätä periaatetta on nyt sovellettu.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.95 ECHOn sopimukset jatkuivat alun perin suunniteltua kauemmin, koska niiden toteuttamisen käynnistäminen viivästyi hitaiden menettelyjen vuoksi. Lisäksi pakolaiset palasivat yllättäen nopeasti alueelle kesäkuussa 1999. Nämä tekijät vähensivät joidenkin toimien merkitystä ja hyödyllisyyttä. Voimassa olleet säännökset ja menettelyt haittasivat tässä tilanteessa ECHOn mahdollisuuksia nopeaan ja vaikuttavaan toimintaan muuttuvissa olosuhteissa.

*Euroopan jälleenrakennusvirasto*

5.96 Tilintarkastustuomioistuin arvioi Euroopan jälleenrakennusviraston tehokkuutta vuonna 2000 sen organisaatorakenteen, toimintatalousarvion hallinnon ja ohjelmien täytäntöönpanon osalta Kosovossa. Lisäksi tutkittiin, oliko toimenpiteiden taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä näkökohtia laiminlyöty.

5.97 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että viraston hallinto ja budjettihallinto toteutettiin vuonna 2000 erittäin tehokkaalla tavalla. Viraston onnistui saavuttaa suurin osa niistä kunnianhimoisista tavoitteista, joita sen ensimmäiselle toimintavuodelle oli asetettu energiahuollon, asuntojen, liikenteen ja maatalouden aloilla. Vuoden 2000 lopussa yli 90 prosenttia ennen joulukuuta 2000 sidotuista varoista kuului tehtyjen sopimusten piiriin ja yli puolet toimintoihin sidotuista varoista oli maksettu. Virasto pyrki kiinnittämään huomiota sekä tehokkuuden että taloudellisuuden periaatteisiin. Soveltamalla voimassa olevia sääntöjä erityisen joustavalla tavalla virasto sai hankintansa edullisin hinnoin ja samalla se piristi paikallista talouselämää.

5.98 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että virasto ei hajauttaisi ponnistuksiaan, vaan keskittäisi edelleen henkilöresurssinsa ja varansa uusimpiin jälleenrakentamisen painopistealueisiin. Komissio rahoittaa sitä Yhdistyneiden Kansakuntien Kosovon siviilioperaation (UNMIK) osa-alueita, joka on EU:n vastuulla ja joka liittyy Kosovon jälleenrakentamisen, ja tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota toimimaan tehokkaammin siten, että luodaan toimintalinja ja strategia, joilla varmistetaan EU:n Kosovossa rahoittamien investointien elinkelpoisuus. Vallitsevissa olosuhteissa investointien elinkelpoisuus ei ole ollut taattu.

## KOMISSION VASTAUS

**5.95** Komissio katsoo, että vuoden 1999 rahoituksen käytön viivästyminen ei olennaisesti vähentänyt komission rahoittamien toimien merkitystä ja hyödyllisyyttä, sillä huhtikuuhun 1999 mennessä humanitaarisesta avusta oli tehty jo sopimuksia 53,6 miljoonaan euron arvosta. Kun otetaan huomioon kriisin mutkikkuus, komissio ei pidä viipeitä kohuuttomina eikä usko, että asiassa olisi voitu toimia toisin.

**5.97** Komissio ilmaisee tyytyväisyytensä tilintarkastuksen esittämiin kiitoksiin, jotka koskevat Euroopan jälleenrakennusviraston hallinnon ja budjettihallinnon tehokkuutta. Euroopan jälleenrakennusvirasto pääsi tavoitteisiinsa niiden ja painopistealueiden selkeyden ansiosta.

**5.98** Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että Euroopan jälleenrakennusviraston olisi jatkettava toimiaan keskeisillä aloilla ottaen huomioon paikalliset tarpeet ja CARDS-asetuksen (neuvoston asetukset (EY) N:o 2666/2000).

Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa myös toimintakehyksen ja pitkän aikavälin strategian tarpeesta. Komissio aikoo panostaa kestäväen toimintalinjan ja sääntelykehyksen kehittämiseen yhdessä Yhdistyneiden Kansakuntien siviilioperaation (UNMIK) sekä Kosovoon valittavien itsehallinnon tilapäisinstituutioiden kanssa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

*Tacis-ohjelmaan kuuluva raja-alueyhteistyöohjelma*

5.99 Tacis-ohjelmaan kuuluva raja-alueyhteistyöohjelma käynnistettiin vuonna 1996 Euroopan parlamentin aloitteesta, ja se kattaa Euroopan unionin (Suomen) tai Phare-maiden rajanaapureina olevat Venäjän, Valko-Venäjän, Ukrainan ja Moldovan alueet. Ohjelma ilmentää myös Essenissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston vuonna 1994 esittämää vaatimusta raja-alueyhteistyön tehostamisesta Keski- ja Itä-Euroopassa alueellisen yhteistyön ja hyvien naapurussuhteiden edistämiseksi.

5.100 Ohjelmaan tehtiin kaudella 1996–2000 maksusitoumuksia yhteensä 132,5 miljoonan euron arvosta eli viisi prosenttia Tacis-ohjelman koko talousarviosta. Komission tärkeimmän tämän alan politiikkaa koskevan asiakirjan mukaan ohjelman tavoitteita ovat:

- a) Raja-alueiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen tukemalla kestäviä hankkeita, joilla vähennetään vaaraa alueen vakauden järkkymisestä rajan eri puolten välisen jyrkän elintasoeron vuoksi. Ohjelmalla olisi erityisesti autettava raja-alueita niiden erityisten kehitysongelmien ratkaisemisessa, jotka johtuvat alueiden sijainnista oman kansantaloutensa laidalla.
- b) Sellaisten hankkeiden rahoittaminen, joilla on rajat ylittävä vaikutus ja paikallisen yhteisön tuki kummallakin puolen rajaa, koska tällaista yhteistyötä pidetään keskeisenä kestäväen kehityksen varmistamisessa.
- c) Etusijan antaminen rahoituksessa hankkeille, joihin on todistettavasti sidottu myös paikallista tai alueellista rahoitusta.

5.101 Vaikka nämä tavoitteet vastaavat Phare-ohjelmaan kuuluvan raja-alueyhteistyöohjelman tavoitteita, komissio ei ole luonut Tacis-yhteistyöohjelmaa varten koordinointimekanismeja, jollaisia se on käyttänyt raja-alueyhteistyön edistämiseksi Phare-yhteistyöohjelmassa. Niitä komission perustamia yhteisiä ohjelma- ja valvontakomiteoita, joiden tarkoituksena on toimia alueellisena foorumina, jolla jäsenvaltiot ja Phare-maat valitsevat molempia hyödyttäviä hankkeita, ei kuitenkaan perustettu Tacis-yhteistyöohjelmaa varten edistämään Phare- ja Tacis-maiden välistä vuoropuhelua.

**5.101** *Tacis-ohjelmaan kuuluva raja-alueyhteistyöohjelma aloitettiin myöhemmin kuin Tacis-ohjelma ja Pharen raja-alueyhteistyöohjelma, ja ohjelmaan on käytettävissä verrattain vähän voimavaroja. Aluksi oli otettava käyttöön uudet menettelyt ja toimintatavat, minkä vuoksi ohjelman vaikutukset ilmenevät vasta muutamien vuosien kuluttua sen aloitamisesta.*

*Tacis-ohjelmaan kuuluva raja-alueyhteistyöohjelma on erotettava Pharen vastaavasta ohjelmasta. Vaikka Tacis- ja Phare-ohjelmien perustavoitteet ovatkin samat, niiden poliittinen toimintaympäristö on täysin erilainen, sillä Pharen raja-alueyhteistyöohjelma on osa liittymistä edeltävää tukea, joka on osoitettu helpottamaan tulevaa siirtymistä Pharesta*



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.102 Yleisenä päätelmänä voidaan todeta, että Tacis-yhteistyöohjelma voi toimia hyödyllisenä välineenä ratkottaessa kysymyksiä, jotka liittyvät Euroopan unionin uuden itärajan syntymiseen seuraavan laajentumisen jälkeen, ja kehiteltäessä käytännön toteutusta pohjoisen ulottuvuuden politiikalle. Ohjelman vaikutus on kuitenkin ollut suppea sen viiden ensimmäisen vuoden aikana, mikä johtuu paitsi toteutuksen viiveistä myös saatavilla olleen rahoituksen vähyydestä sekä seuraavista seikoista: ohjelman suunnitteluvaiheeseen ei luotu puitteita rajat ylittävälle vuoropuhelulle, Phare-maiden itäisille raja-alueille ei tarjottu vastaavaa rahoitusta ja riittävää etusijaa ei annettu hankkeille, joiden päämääränä on ohjelman perustavoite eli edunsaaja-alueiden väestön elintason nostaminen.

#### Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan hallinnointi

5.103 Tilintarkastustuomioistuin on arvioinut yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan menojen toteutumista koskevien edellytysten kehitystä vuosina 1997–1999. Vuosittain sidottujen summien suuruus oli keskimäärin 35 miljoonaa euroa kaudella 1997–2000.

5.104 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osastossa vahvistetaan määräykset yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamisesta ja hallinnoinnista.

5.105 Erityiskertomuksessa keskitytään yhteisiin toimintoihin (niitä ”käytetään erityistilanteissa, joiden katsotaan edellyttävän unionin operatiivisia toimia” – 14 artikla) sekä yhteisten kantojen täytäntöönpanoa koskeviin päätöksiin (niissä ”määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen” – 15 artikla).

Interreg-ohjelmiin. Tacis-ohjelmaan kuuluvan raja-alueyhteistyöohjelman edunsaajia ovat uudet itsenäiset valtiot, joiden suhteita EU:n kanssa vielä kehitetään. Näiden kahden ohjelman eri lähtökohdat näkyvät päätöksentekomenettelyissä, hallintorakenteissa ja ohjelmiin osoitetuissa määrärahoissa.

Vaikka Phare- ja Tacis-ohjelmien välillä ei ole vielä ollut alueellisia rajat ylittäviä komiteoita, Pietarissa on tarkoitus pitää marraskuussa seminaari, johon osallistuvat kaikkien Tacis- ja Phare-ohjelmien raja-alueyhteistyöohjelmien toimijoiden edustajat. Seminaarissa esitetään kumppanuusohjelmaan osallistuneiden Suomen ja Venäjän rajat ylittävistä komiteoista saatut hyödyt, minkä tarkoituksena on luoda samanlaisia järjestelyitä Tacis- ja Phare-ohjelmien raja-alueille.

**5.102** Komission mielestä joulukuussa 2000 oli vielä liian aikaista arvioida raja-alueyhteistyöohjelman täysimääräisiä vaikutuksia. Tacis-ohjelmaan kuuluvan raja-alueyhteistyöohjelman edunsaajamaat saavat rajat ylittävää tukea Tacis-välineen alueellisista yhteistyöohjelmista ja kansallisista ohjelmista. Raja-alueyhteistyöohjelman määrärahat, joihin sisältyy budjettikohta Itämeren alueen erityistomia varten, ovat pysyneet ennallaan Tacis-ohjelman kokonaismäärärahojen kasvusta huolimatta. Tämä merkitsee sitä, että raja-alueyhteistyöohjelman osuus kokonaismäärärahoista on itse asiassa kasvanut. Budjettivallan käyttäjä päättää ohjelman määrärahojen lopullisesta arvioinnista. Tilintarkastustuomioistuin pitää näitä määrärahoja riittämättömänä.

Phare-ohjelman puitteet rajat ylittävälle vuoropuhelulle ja Pharen raja-alueyhteistyöohjelman sääntely kokonaisuudessaan ovat osa liittymistä valmistelemaa prosessia.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.106 Komission asema rahoituksellisten, oikeudellisten ja toiminnallisten järjestelyjen määrittelyssä ei edelleenkään ole selvä Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen sisältyvistä muutoksista huolimatta. Toimintojen toteuttamista koskevat järjestelyt määrittelee toiminnan luonteesta riippuen joko komissio tai neuvosto. Käytännössä tämä vaikeuttaa päivittäistä hallinnointia sekä kentällä että päätoimipaikassa.

5.107 Vuoden 1999 lopulla vahvistettiin YUTP:n toimintoihin myönnettävän yhteisön rahoituksen lähteitä koskevat kriteerit, mutta niin sanottuihin rajatapauksiin voidaan edelleen soveltaa poikkeuksia. Lisäksi järjestelyistä, jotka koskevat luontoissuorituksia sekä kulujen jakamista muiden rahoittajien ja unionin kesken, ei ole annettu riittäviä säännöksiä.

**5.106** Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan lainsäädäntökehityksen osalta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 14 artiklassa määrätään, että yhteisessä toiminnassa on vahvistettava täytäntöönpanon laajuus, keinot ja edellytykset. Komissiolla on kuitenkin tiettyä täytäntöönpanoa koskevaa harkintavalttaa EY:n perustamissopimuksen 274 artiklan nojalla. Lisäksi huolimatta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 18 artiklan hieman epämääräisestä sanamuodosta käytännössä työnjako tapahtuu johdonmukaisesti: puheenjohtajavaltio, jota avustaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkeana edustajana toimiva neuvoston pääsihteeri, vastaa yhteisen toiminnan tavoitteiden saavuttamisesta kokonaisuudessaan, kun taas komissio vastaa toimien asianmukaisesta toteuttamisesta valmistelemalla ja neuvottelemalla sopimuksia täytäntöönpanovirastojen kanssa sekä valvomalla täytäntöönpanoa komissiolle toimitettavien kertomusten perusteella.

**5.107** Pysyvien edustajien komitean marraskuussa 1999 hyväksymiä perusteita B8-alaluokan toimien rahoittamisesta noudatettiin aina kahta tapauslukuun ottamatta. Nämä tapaukset rahoitettiin B8-budjettiosastosta, koska molemmissa tapauksissa täytäntöönpanijana oli Länsi-Euroopan unioni, sotilasorganisaatio, joka ei voinut olla ensimmäisen pilarin budjettikohtien edunsaajana. Kyseiset tapaukset ovat jalkaväkimiinoja koskeva toimi Kroatiassa (Weudam), jonka on tarkoitus päättyä marraskuussa 2001, ja toimi toimintakykyisten poliisivoimien palauttamiseksi Albaniaan (MAPE), joka päättyi tällä välillä. Joitain Albanian poliisiviranomaisille osoitetun tuen muotoja, jotka eivät sinänsä liity Länsi-Euroopan unioniin, jatketaan CARDS-asetuksen (yhteisön tuki jälleenrakentamiselle, kehittämiselle ja vakauttamiselle) mukaisesti. Komissio viittaa 32 kohdassa esittämäänsä tulkintaan, joka koski tarvetta soveltaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklaa Länsi-Euroopan unionin toteuttamiin toimiin.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastelukaudella (1997–1999) joissakin tapauksissa tiedot kolmansien osapuolten osallistumisesta olivat puutteellisia. Poliittisista ja hyvään hallintotapaan liittyvistä syistä aina ei ole mahdollista eikä toivottavaakaan esittää kunkin toimijan summia täsmällisesti. Sitä paitsi, jotta voitaisiin toimia poliittisesti siten, että osapuolet saadaan sitoutumaan tiettyyn hankkeeseen, on usein annettava poliittisia lupauksia, joita kolmannet osapuolet, joita asia koskee maantieteellisesti ja poliittisesti vähemmän kuin Euroopan unionia, eivät aina jälkepäin noudata paikallisen poliittisen kehityksen vuoksi. Pakottavista konfliktein estämiseen liittyvistä syistä tai poliittisen tilanteen vakauttamiseksi Euroopan unionin edun mukaista voi kuitenkin olla jatkaa kyseistä hanketta, vaikka hankkeen toimijoiden sitoutuminen olisikin puutteellista.

Vuosina 2000 ja 2001 tähän asiaan tulee huomattavia parannuksia, koska luontoissuoritukset ilmoitetaan rahoitus selvityksissä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.108 Neuvoston päätöksestä kului paljon aikaa (keskimäärin 173 päivää) ennen ensimmäisen maksun suorittamista vuosina 1997–1999. Tämä osoittaa, että tämäntyyppisten toimintojen täytäntöönpano eteni melko hitaasti.

5.109 Sopimusten teko oli monien toimintojen kohdalla hyvin monimutkaista lukuisten sopimusten jatkamisen ja muiden mukauttamisten vuoksi. Rahoitustilanteen asianmukainen seuranta vaikeutui huomattavasti.

5.110 Erikoisedustajien ja toimistohenkilöstön palkkausta, palkkaan liittyviä lisiä ja palkkioita koskevia järjestelyjä ei ole määritelty tai sovellettu yksiselitteisesti.

## KOMISSION VASTAUS

**5.108** Yhteisten toimien täytäntöön panemiseksi on usein laadittava räätälöityjä ratkaisuja. Vakiomuotoisia sopimuksia voidaan käyttää vain harvoin, minkä vuoksi yhteisiä toimia täytäntöön panevien sopimusten neuvotteluun ja valmisteluun kuluu yleensä enemmän aikaa kuin kansalaisjärjestöjen tai kansainvälisten järjestöjen tukiprosessissa.

Lisäksi vuoden 1997 lopulla komission rakennetta uudistettiin ja hankkeiden valmisteluvaiheen ja täytäntöönpanovaiheen hallinnointi jaettiin kahdelle eri pääosastolle. Tilanne oli tämä vuoden 2000 loppuun saakka, minkä vuoksi neuvoston päätösten ja ensimmäisten maksujen välillä kului aiempaa enemmän aikaa. Hankkeen kaikkien vaiheiden hallinnointi palautettiin yhdelle yksikölle vuoden 2001 alussa, minkä uskotaan lyhentävän näitä viipeitä.

**5.109** Jotta voitaisiin varmistaa ajantasainen reagointi poliittisiin tapahtumiin, neuvosto hyväksyy yhteisiä toimintoja tavallisesti vain lyhyellä aikavälillä. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimet ovat hyvin alttiita poliittisen kehityksen ja turvallisuuskehityksen sellaisille vaikutuksille, jotka edellyttävät parhaillaan toteutettavien toimien mukauttamista tai jatkamista. Jos nämä muutokset ovat pieniä, ne on toteutettava sopimuksia muuttamalla, mutta jos toimeksiantoon tehtävät muutokset ovat merkittäviä tai jos toimeksiantoja uusitaan, on yleensä laadittava uudet sopimukset. Tämä lähestymistapa on käytännöllisin ja tehokkain, vaikka sen vuoksi seuranta saattaa olla vaikeampaa.

**5.110** Komissio on pyrkinyt vahvistamaan selkeät perusteet vuosina 1997 ja 1998 antamissaan tiedonannoissa, joissa määritetään EU:n erityisedustajien asema. Vuonna 1998 annetun tiedonannon mukaan henkilöstöä, joka on komennettu erityisedustajan virastoon vuoden 1998 jälkeen, kohdellaan yhdenmukaisesti. Näitä sääntöjä on sovellettu erityisedustajiin, joiden komennus on alkanut näiden kahden tiedonannon jälkeen. Joka tapauksessa vuodesta 2001 erityisedustajien palkka ja siihen liittyvät kulut ja korvaukset rahoitetaan neuvoston talousarvion hallinto-osasta.

Komissio myöntää, että henkilöstön kannalta tilanne on melko epäselvä ja että siihen tulisi ehkä puuttua johdonmukaisemmin. Niin kutsuttuja markkinasääntöjä epäsuorasti soveltamalla on kuitenkin tähän asti päästy kustannustehokkaimpiin tuloksiin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.111 Selvitykset toimitetaan usein myöhässä ja epä-säännöllisesti, ja joissakin tapauksissa niissä esitetyt tiedot ovat puutteellisia. Tällaiset selvitykset ovat heikko perusta arvioinnille. Hankkeiden järjestelmällistä valvontaa hankaloittaa komissiossa suuresti erityisesti se, ettei rahoitus selvityksiä laadita riittävän usein.

**5.111** Mitä tulee erityisesti edunsaajien taloudelliseen ja tekniseen raportointiin, joissakin tapauksissa se on todellakin ollut riittämätöntä, ja sen odotetaan tulevaisuudessa parantuvan tiiviimmän ja vastavuoroisemman seurannan ansiosta. Hankkeet kestävät keskimäärin vuoden, jolloin on tavanomaisesti laadittava kaksi rahoitus selvitystä. Nämä selvitykset on laadittava ennen maksujen suorittamista, mikä näin ollen mahdollistaa riittävän ja säännöllisen valvonnan.

Toimen luonteesta riippuu, mikä taho vastaa arvioinnista. Komissio vastaa taloudellisesta ja teknisestä arvioinnista. Joskus on kuitenkin arvioitava myös poliittisia mahdollisuuksista jatkaa toimea. Tämän arvioinnin suorittavat välillisesti puheenjohtaja ja neuvoston työryhmät joka kerran, kun toimea jatketaan. Tämä on myös tärkein syy siihen, että monet toimet ovat niin lyhytkestoisia.

Vuonna 1999 tehtiin kaksi tilintarkastusta, jotka koskivat Etyjin toimintaa Bosniassa ja Hertšegovinassa ja Euroopan yhteisöjen tarkkailijavaltuuskuntaa (ECMM, 1. päivästä tammi-mikuuta 2001 EUMM). Vuonna 2001 tehtiin tilintarkastus kolmessa erityisedustajan virastossa ja neljäs tilintarkastus on tarkoitus kohdistaa Kambodžan yhteiseen toimeen. Viimeisen toimen osalta arvioinnin on suorittanut ulkopuolinen asiantuntija.

Kaikki toimet ovat erilaisia, eikä kaikkia yhteisiä toimia ole aina tarpeen tarkastaa. Joitakin toimia voidaan aivan hyvin arvioida myös loppukertomuksen perusteella erityisesti silloin, kun komission lähetystö osallistuu toimen täytäntöönpanoon. Komissio on kuitenkin äskettäin toteuttanut toimia hallinnon tehostamiseksi näiltä osin.

Yleisesti ottaen on kiinnitetty suurempaa huomiota seurantaan ja valvontaa koskeviin rahoitus selvitysten kohtiin. Lisäksi on vahva aikomus suunnitella enemmän tarkastuskäyntejä.

Komissio on myös esittänyt huomautuksissaan, jotka koskevat alustavan talousarvioesityksen vuodelle 2002 budjetti-kohtaa B8-O 1 5 (valmistelevat toimet ja yhteiset strategiat), että se voi tarvittaessa tehdä itsenäisesti arviointeja ja tarkastuksia.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.112 Hallinto- ja toimintamenojen eroa ei ole vielä määrätty tyydyttävästi. Vuonna 1998 alaluokkaan B8 sisällytettiin budjettikohta, joka kattaa valmis-televista toimista aiheutuvat kulut (joita aiemmin pidettiin hallintomenoina). Tästä huolimatta neuvosto päätti 30. maaliskuuta 2000, että Euroopan unionin erityisedustajien kuluja olisi pidettävä hallintomenoina, jotka katetaan neuvoston pääsihteeristön talousarvio-osta.

5.113 Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastuspäätelmiensä perusteella seuraavat suositukset:

- a) Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission olisi hyväksyttävä toimielinten välisellä tasolla selvät toiminnalliset periaatteet ja järjestelyt liittyen komission asemaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan täytäntöönpanossa.
- b) Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintojen rahoitusta olisi hallinnoitava avoimemmin.
- c) Komission olisi käynnistettävä tutkimus pitkien viivästysten syistä ja arvioitava uudelleen sekä toiminnot että toimintoja hallinnoiva yhteistyökumppani.
- d) Komissio ei saisi muuttaa sopimuksia taannehtivasti tai jatkaa niitä muutoin kuin ylivoimaisesta esteestä johtuvissa tilanteissa. Olisi pyrittävä löytämään käytännön toimenpiteitä, jotka sujuvoittavat toimintojen täytäntöönpanoa.
- e) Neuvoston ja komission olisi laadittava selkeät palkkausta, palkkaan liittyviä lisä- ja palkkioita koskevat säännöt.
- f) Olisi otettava käyttöön järjestelyt riittävää raportointia, tarkastusta ja arviointia varten.

## KOMISSION VASTAUS

**5.112** Kuten tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, yksi sen aikaisempien kertomusten suurimmista huolenaiheista on ratkaistu: valmisteluun liittyvät kulut on luokiteltu hallintoon liittyviksi menoiksi.

Tilintarkastustuomioistimuksen huomautus, joka koskee neuvoston ja komission myöntämiä luontoissuorituksia EU:n erityisedustajan toimistolle, on aiheellinen.

Mitä tulee neuvoston 30. maaliskuuta 2000 tekemään päätöksen erityisedustajista, komissio on jo joulukuussa 2000 esittänyt pysyvien edustajien komitealle kirjallisesti joitain edellä mainitun neuvoston päätöksen käytännön täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia. Komissio antoi tässä yhteydessä tukensa uusien ohjeiden tavoitteelle asettaa EU:n erityisedustajat selkeästi korkeana edustajana toimivan unionin pääsihteerin tai ulkopoliittisen edustajan alaisuuteen ja ilmaisi tarpeen määritellä hallinto- ja toimintamenojen ominaispiirteet.

Vuonna 2001 komissio käynnisti EU:n erityisedustajaa koskevan tilintarkastuksen, jonka tavoitteena oli osaltaan auttaa hallinto- ja toimintamenojen paremman määritelmän laatimisessa.

**5.113** Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistumuksen ehdotukseen selkeistä toiminnan periaatteista ja järjestelyistä, jotka koskevat komission asemaa YUTP:n täytäntöönpanossa, ja tukee täysin vaatimusta avoimuuden lisäämisestä. Tilannetta voidaan parantaa etenkin järjeistämällä vuoden 2002 alustavan talousarvioesityksen momenttien määrää, kuten komissio on ehdottanut.

Komissio on jo toiminut asian hyväksi uudistamalla hallintorakennettaan ja tarkastelemalla mahdollisuutta yksinkertaistaa joitakin välineitä edelleen. Tästä esimerkkinä on se, että komissio lisää ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen valtuuksia siten, että tämä voi tehdä vaaditun rahoituspäätöksen. Tästä huolimatta viipeitä ei aina voida välttää. Ne eivät myöskään aina ole osoituksena huonosta hallinnoinnista, vaan pikemminkin sopimusten perinpohjaisesta valmistelusta, jolla pyritään välttämään täytäntöönpanon ongelmat, ja täytäntöönpanovirastoille osoitetuista pyynnöistä toimittaa kattavammat kertomukset.

Komissio viittaa 5.109 kohdassa antamaansa vastaukseen, jossa se totesi, että pienet muutokset olisi tehtävä sopimusta muuttamalla, kun taas merkittävät muutokset toimeksiantoon tai toimeksiantojen uusimiset olisi yleensä toteutettava tekemällä uusi sopimus.

EU:n erityisedustajien palkkaan ja palkkioihin liittyviä kuluja koskevat selkeät säännöt hyväksyttiin vuonna 1998. Henkilöstön osalta komissio myöntää, että erikoisedustajan viraston henkilöstön tilanne on melko epäselvä ja että siihen saatava olla tarpeen puuttua johdonmukaisemmin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

Komissio viittaa 5.111 kohdassa antamaansa vastaukseen, jossa se totesi, että erityisesti edunsaajien taloudellista ja teknistä raportointia olisi parannettava tiiviimmällä seurannalla. Kertomukset on jätettävä ennen maksujen suorittamista, mutta komissio voi tehdä tarvittaessa arviointeja ja tarkastuksia, kuten komissio ehdotti huomautuksissaan, jotka koskivat alustavan talousarvioesityksen vuodelle 2001 momenttia B8-O 1 5.

Kaikkia yhteisiä toimia ei ole aina tarpeen tarkastaa erikseen etenäkään silloin, kun komission lähetystö osallistuu toimen täytäntöönpanoon. Komissio on äskettäin toteuttanut toimia hallinnon parantamiseksi näiltä osin.

*Kansainväliset kalastussopimukset*

5.114 Tilintarkastustuomioistuin toimitti kansainvälisten kalastussopimusten hallinnointia koskevan tarkastuksen; hallinnoinnista on vastuussa komissio. Tarkastuksen yhteydessä perehdyttiin siihen, miten selkeästi tavoitteet on määritelty, ja toisaalta siihen, missä määrin ne on lopulta saavutettu. Tarkastus kohdistui viiteen yhteisön talousarviomenojen kannalta merkittävimpään sopimukseen (92 prosenttia vuonna 1999). Seuraavassa esitetään tilintarkastustuomioistuin keskeiset huomautukset.

5.115 Komission olisi vielä otettava käyttöön järjestelmä, joka mahdollistaisi kansainvälisten kalastussopimusten jatkuvan seurannan ja niiden kustannus-hyötysuhteen perusteellisen analysoinnin. Näiden perusteella sen olisi kyettävä arvioimaan, missä määrin sopimusten tavoitteet ovat toteutuneet (tarjonta, saalis-mahdollisuudet, rakenteiden uudistaminen, työllisyys).

— Komission tehtävänä on määritellä sopimuksia koskevat kriteerit ja tulosindikaattorit, jotta vaikuttavuutta kyetään arvioimaan.

5.115 Komissio myöntää, että kansainvälisten kalastussopimusten seurannassa ja valvonnassa on puutteita, jotka on korjattava. Merkittävä askel tähän suuntaan otettiin vuonna 1999, kun ulkopuolisen arviointitutkimuksen tulokset annettiin neuvoston käsiteltäviksi. Näyttää siltä, että tämä tutkimus oli hyvin hyödyllinen myös tilintarkastustuomioistuimelle, kun se laati erityiskertomustaan. Lisäksi komissio on parantanut valmistautumistaan uusien pöytäkirjojen neuvotteluihin laatimalla erityisiä arviointikertomuksia, jotka sisältävät muun muassa tietoja kalakantojen tilanteesta, pyyntitasosta, kalastusmahdollisuuksien käytöstä ja kohdennetuille toimille, tutkimukseen, valvontaan ja teknisille toimille osoitetuista määristä. Nämä kertomukset ovat neuvoston ja Euroopan parlamentin saatavilla. Saavutetusta edistyksestä huolimatta lisää parannuksia on tehtävä. Jatkuvaa valvontaa koskevan kysymyksen osalta komissio korostaa, että jäsenvaltioiden tiedot tavoitteiden saavuttamisesta ovat usein hyvin puutteellisia. Komissio toivoo, että niin sanottua valvonta-asetusta (neuvoston asetus (ETY) N:o 2847/93) varten 14. maaliskuuta 2001 hyväksytyt täytäntöönpano-ohjeet auttavat varmistamaan sen, että jäsenvaltioilta saadaan säännöllisemmin aiempaa kattavampaa tietoa, mikä mahdollistaa erityisesti todellisten kalansaaliiden valvonnan useiden sopimusten mukaisesti. Lisäksi komissio aikoo toteuttaa uuden varainhoitoasetuksen säännösten mukaisen ulkopuolisen arviointitutkimuksen 2—3 vuoden kuluessa. Yhteisen kalastuspolitiikan tulevaisuudesta annettuun vihreään kirjaan liittyvissä keskusteluissa tehtyjen päätelmien perusteella ja osana meneillään olevaa hallintouudistusta komissio aikoo laatia sopimuksia koskevat perusteet ja suoritusindikaattorit.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.116 Yhteisön kalastajilla on kansainvälisiin kalastussopimuksiin perustuvia pyyntimahdollisuuksia yhteisön ulkopuolisten maiden vesialueilla. Kyseisiä kiintiöitä ei aina käytetä kokonaisuudessaan. Yhteisö on näin ollen maksanut taloudellisia korvauksia kalansaaliista, jotka ovat olleet olemassa ainoastaan teoreettisesti.

- Komissiota kehoitetaan varmistamaan ennen kaikkea, että kalastusmahdollisuudet hyödynnetään tosiasiallisesti.

5.117 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kansainväliset kalastussopimukset ja yhteisen kalastuspolitiikan rakenteellinen osa-alue eivät liity johdonmukaisesti toisiinsa ja että niiden välillä ei ole koordinoitua.

- Komission olisi tarpeellista kiinnittää erityistä huomiota — esimerkiksi uusia aluksia rahoitettaessa — sopimusrakenteiden ja rakennerahastojen uudistamistavoitteiden väliseen yhdenmukaisuuteen.

5.118 Useilla kalastussopimuksilla on samanaikaisesti sekä kaupallisia että kehitystukeen liittyviä tavoitteita. Tavoitteiden monitahoisuus vaikeuttaa sopimusten arviointia ja hankaloittaa osaltaan vastuualueiden jakoa yhteisön ja yhteisön ulkopuolisten maiden välillä.

- Määrittelemällä selkeästi nämä kalastussopimusten eri tavoitteet komissio voisi punnita sopimuksista saatavaa hyötyä ja niistä aiheutuvia kustannuksia, ja vertailla sopimuksia yhtenäiseltä pohjalta.

## KOMISSION VASTAUS

**5.116** Tilintarkastustuomioistuin viittaa Grönlannin ja Senegalin kanssa tehtyihin sopimuksiin.

Grönlannin kanssa tehtyä sopimusta koskevan uuden pöytäkirjan 1 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan yhteisön alusten kalastusmahdollisuudet kaudelle 2001–2006. Mahdollisuudet on vahvistettu tieteellisten arvioiden ja aikaisempien saaliiden perusteella. Senegalin kanssa komissio on neuvotellut uudesta kalastusluokasta kautta 1997–2001 koskevaan pöytäkirjaan neuvostolta saamiensa neuvotteluohjeiden mukaisesti. Komissio toteaa, että jäsenvaltiot joskus yliarvioivat kalastusmahdollisuuksia koskevat tarpeensa, ja korostaa, että jäsenvaltioiden olisi vaadittava neuvotteluissa ainoastaan sen suuruisia kalastusmahdollisuuksia, jotka ne pystyvät käyttämään kokonaisuudessaan.

**5.117** Komissio on tietoinen yhteisen kalastuspolitiikan rakenteellisten ja kansainvälisten näkökohtien mahdollisesta ristiriidasta. Komissio puuttuu tähän asiaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa keskusteltaessa yhteisen kalastuspolitiikan tulevaisuudesta vuoden 2002 jälkeen, jotta eri tavoitteiden välistä johdonmukaisuutta voidaan lisätä.

**5.118** Kalastussopimuksiin, jotka olivat alun perin täysin kaupallisia, on asteittain sisällytetty myös asianosaisten maiden kalastusalan kehittämistavoitteita. Tämä lähestymistapa ilmentää muun muassa pyrkimystä taata yhteisön politiikan ja sopimusten sekä kehitysyhteistyöpolitiikan välinen johdonmukaisuus. Kehitysmaiden kalastuksen kehittämistä rahoitetaan kehitysyhteistyön rahoitusvälineistä (EKR ja asiaa koskevat budjettikohdat). Kalastusalan yhteistyötoimia, samoin kuin joihinkin kahdenvälisiin kalastussopimuksiin sisältyviä (kohdennettuja) toimia, rahoitetaan ainoastaan budjettikohdasta, josta voidaan rahoittaa kalastussopimuksia (B7-8 0 0 0), ja toimet esitetään yksityiskohtaisesti sopimusehdoissa. Kalastusasioita käsittelevän ministerineuvoston lokakuussa 1997 hyväksymien päätelmien jälkeen kohdennettuja toimia on lisätty erityisesti kalastustoiminnan arvioinnin, seurannan ja valvonnan alalla, jotta kalavarojen vastuullisempaa käyttöä voitaisiin edistää. Yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa tehtyjen kalastussopimusten päätavoitteena on ylläpitää kalastusmahdollisuuksia, jotka puolestaan synnyttävät työpaikkoja kalastuksesta riippuvaisille alueille. Kalastusasioita käsittelevän ministerineuvoston 1997 tekemissä päätelmissä todetaan, että huomioon on otettava määrällisten tekijöiden lisäksi myös muita tekijöitä, kuten unionin poliittiset suhteet ja se strateginen merkitys, joka yhteisön laivaston läsnäololla on yhteisön ulkopuolisten maiden vesillä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5.119 Kalastussopimusten hallinnointia heikentää se, että tiettyjä sopimusehtoja sovelletaan puutteellisesti tai epäasianmukaisesti sekä se, että sopimuksissa ei määrätä pakollisesta tiedonvaihdosta.

- Komission olisi lujitettava sopimusten juridista sitovuutta ja parannettava niiden seuranta esimerkiksi sisällyttämällä sopimukseen valvontaa koskevia ehtoja tai suorittamalla maksut saavutetun edistyksen mukaan; komission olisi tarkistettava esimerkiksi tiettyjä perusteettomia käytäntöjä, jotka liittyvät jäädytettyjen kalojen järjestelmälliseen purkuun ja uudelleenlastaukseen.

5.120 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen yhteydessä havaittiin puutteita komission sekä jäsenvaltioiden suorittaman valvonnan täytäntöönpanossa ja seurannassa.

- Komission olisi suunniteltava valvontatoimiaan ja varmistettava, että aiempien huomautusten perusteella tehtävä seuranta on entistä perusteellisempaa. Komission olisi myös laadittava yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa suuntaviivat niiden suorittamia tarkastuksia koskevista yksityiskohtaisista menettelyistä.

**5.119** Lujitetaan kalastussopimusten oikeudellisesti sitovaa luonnetta ja parannetaan niiden valvontaa komissio aikoo uusista pöytäkirjoista neuvotellessaan sisällyttää niihin vaatimuksen pakollisesta tieteellisten tietojen vaihdosta. Lisäksi useimmissa kalastussopimuksissa todetaan, että jos yhteisön ulkopuolisissa maissa hyväksytään säilyttämistoi-  
menpiteitä tai muita toimenpiteitä, jotka vaikuttavat yhteisön alusten kalastukseen, pöytäkirjojen ja teknisten liitteiden sisältöä, myös rahoitussäännöksiä, voidaan mukauttaa tämän seurauksena. Myös kohdennettujen toimien osalta esimerkiksi raportointivaatimukset on sisällytetty uusiin pöytäkirjoihin lokakuussa 1997 pidetyn kalastusasioita käsittelevän ministerineuvoston kokouksen jälkeen. Mitä tulee Marokon kanssa tehdyn sopimuksen mukaiseen lastin purkuun ja lastaukseen, on syytä huomauttaa, että vaikka sopimusehdot tämän osalta täytettiin, komissio oli kertonut aikomuksestaan tarkistaa purkua koskevia ehtoja uudesta pöytäkirjasta neuvoteltaessa. Tämä ei kuitenkaan onnistunut. Pyrkimykseen hyväään varainhoitoon ja suojelemaan yhteisön taloudellisia etuja budjettipääosasto ja Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF sekä monet muut asianosaiset hallintoyksiköt osallistuvat alusta asti neuvottelujen valmisteluun, ja niitä pyydetään osallistumaan myös uusien pöytäkirjojen neuvottelukokouksiin ja niitä valmisteleviin kokouksiin.

**5.120** Asetuksessa (ETY) N:o 2847/93 säädetään sekä jäsenvaltioin että komission velvoitteista valvoa, tarkastaa ja seurata kalastustoimintaa yhteisön vesillä ja yhteisön kalastusalueissa, jotka kalastavat yhteisön vesien ulkopuolella. Näitä asioita koskevat erityisvelvoitteet on vahvistettu kalastussopimuksissa ja asetuksissa, joissa säädetään kansallisten kalastusjärjestöjen ohjelmista. Ennen kalastusvuoden alkua komissio vahvistaa ensisijaiset tarkastuskohteet. Komission tarkastajille laaditaan tarkastusohjelmat sitä mukaa kuin kalastuskausi etenee. Jokainen tarkastustehtävä suunnitellaan tarkoin. Komission tarkastajat voivat kuitenkin aluksissa ainoastaan tarkkailla jäsenvaltioiden suorittamaa valvontaa ja varmistaa, että valvonta tapahtuu sovittujen sääntöjen mukaisesti. Komissio on pyrkinyt monin tavoin parantamaan kalastuksen valvontaa viime vuosina. Asiassa on edistytty huomattavasti. Komissio on täysin tietoinen jäljellä olevista ongelmista ja aikoo toteuttaa lisätoimia niiden ratkaisemiseksi. Aikaisempien havaintojen seurannan osalta komissio tutkii kaikki tarkastuskertomuksiin sisältyvät väitetyt rikkomukset. Tutkimuksen perusteella päätetään, pyydetäänkö jäsenvaltioilta lisätietoja vai ryhdytäänkö oikeustoimiin. Osana vuonna 2002 toteutettavaa yhteisen kalastuspolitiikan tarkistamista komissio tutkii yhdessä jäsenvaltioiden kanssa keinoja parantaa komission tekemiä tarkastuksia ja jäsenvaltioiden suorittamaa valvontaa.



## KUUDES LUKU

**Liittymistä valmisteleva tuki**

6.0 SISÄLTÖ	Kohdat
Johdanto	6.1—6.9
Budjettihallinto	6.10—6.13
ISPA	6.14—6.40
Varojen kohdentaminen	6.14—6.15
Maksusitoumukset	6.16—6.19
Viivästyksiä oikeudellisen ja hallinnollisen kehityksen valmistelussa	6.20—6.24
Takaisin maksettavan tuen vähäinen käyttö	6.25—6.27
Teknisen avun puutteet	6.28—6.31
Hallinnonin hajauttamiseksi tarvitaan koordinoitua	6.32—6.35
Koordinoitua on tehostettava	6.36—6.40
Sapard	6.41—6.50
Oikeudellisen kehityksen monimutkaisuudesta aiheutuneet seuraukset	6.41—6.44
Hallinnointi komissiossa	6.45—6.50
Ehdokasmaiden kohtaamat ongelmat järjestelmien perustamisessa	6.46—6.48
Hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä koskevan komission analyysin puutteellisuus	6.49—6.50
Päätelmät	6.51—6.53

## JOHDANTO

6.1 Tässä uudessa luvussa käsitellään Euroopan unioniin liittymiseen valmistautuville maille tarkoitettuja välineitä, joita varten on vuodesta 2000 lähtien olemassa oma rahoitusnäkyminen otsake. Lukuun sisältyy huomautuksia budjettihallinnosta <sup>(1)</sup> ja kahden uuden liittymistä valmistelevan välineen (ISPA ja Sapard) perustamisesta, sillä näillä on erityinen merkitys kauden 2000–2006 rahoitusnäkymissä ennakoitujen tulevien menojen kannalta (ks. **taulukko 6.1**). Tilintarkastustuomioistuin julkaisi nykyistä Phare-välinettä koskevien aiempien tarkastustensa tulokset vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 1999 ja erityiskertomuksissa nro 5/1999 ja 16/2000.

**Taulukko 6.1 — Liittymistä valmistelevaa tukea koskevat rahoitusnäkyvät kaudelle 2000–2006 (hintataso vuonna 2000)**

(milj. EUR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Yhteensä 2000–2006
Maatalous	529	540	540	540	540	540	540	3 769
Liittymistä valmistelevat rahoitusvälineet	1 058	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	7 538
Phare (ehdokasmaat)	1 587	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	11 307
Liittymisstrategia Välimeren maita varten			20	20	20	19	19	98
<b>Yhteensä</b>	<b>3 174</b>	<b>3 240</b>	<b>3 260</b>	<b>3 260</b>	<b>3 260</b>	<b>3 259</b>	<b>3 259</b>	<b>22 712</b>

6.2 Luxemburgissa joulukuussa 1997 kokoontunut Eurooppa-neuvosto antoi tukensa vahvistetulle

<sup>(1)</sup> Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tiedot, jotka komissio esittää tulostilin niteessä I. Kyseisessä niteessä kommentoidaan varainhoitovuoden budjettihallintoa ja esitetään erityisesti syyt hyväksytyssä alustavassa talousarviossa esitettyjen ja todellisuudessa käytettävissä olleiden määrien sekä todellisuudessa käytettävissä olleiden ja käytettyjen määrien välisiin eroihin. Tarkastuksessa ei ollut tavoitteena varmistua tulostilin sisällön luotettavuudesta vaan pikemminkin havaita toisaalta sellaiset merkittävät erot, joihin ei ole annettu selitystä, ja toisaalta mahdolliset selitykset, jotka saattaisivat olla harhaanjohtavia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

liittymisstrategialle, joka oli osa komission Agenda 2000-tiedonantoa <sup>(2)</sup>. Sen lisäksi, että Eurooppa-neuvosto lisäsi nykyisen Phare-ohjelman <sup>(3)</sup> rahoitusta, se ehdotti myös kahden uuden välineen perustamista. Nämä olivat liittymistä valmisteleva rakennepolitiikan väline ISPA sekä maatalouden ja maaseudun kehittämisen erityinen liittymisohjelma Sapard.

6.3 Ohjelmien tarkoituksena on edistää kymmenen Keski- ja Itä-Euroopan maan <sup>(4)</sup> Euroopan unioniin liittymistä koskevia valmisteluja ympäristö- ja liikennealalla (ISPA) sekä maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla (Sapard). Uusilla välineillä olisi avustettava ehdokasmaita niiden oman lainsäädännön mukauttamisessa mahdollisimman nopeasti yhteisön säännöstöön sekä tutustumisessa säännöstöön sisältyviin eri maatalous- ja rakennevälineisiin mielellään jo ennen unioniin liittymistä. Kutakin ohjelmaa varten luotiin uudet hallinnointi- ja valvontarakenteet sekä laadittiin uudet säännöt. Näiden uusien välineiden käyttöönoton vuoksi liittymistä valmisteleva tuki yli kaksinkertaistui vuosina 1999–2000. Määrärahat ovat 11 000 miljoonaa euroa kaudella 2000–2006 <sup>(5)</sup>.

6.4 ISPA ja Sapard ovat luonteeltaan jossain määrin samanlaisia kuin nykyiset ehdokasmaiden tukivälineet (kuten Phare) ja jotkin nykyisiä jäsenvaltioita tukevat välineet. ISPA muistuttaa koheesiorahastoa, kun taas Sapardissa yhdistyvät rakennerahastojen ja EMOTR:n tukiosaston piirteet.

6.5 Tilintarkastustuomioistuin antoi lokakuussa 1998 lausunnon <sup>(6)</sup> tietyistä komission heinäkuussa 1997 Agenda 2000:n yhteydessä antamista asetusehdotuksista ISPA:aa ja Sapardia koskevat asetukset <sup>(7)</sup> mukaan luettuina. Asetukset annettiin kesäkuussa 1999,

**6.5** Kaikki rahoitusvarojen siirtoon liittyvät valmistelut ennen asiaa koskevien neuvoston asetusten hyväksymistä saattavat aiheuttaa sekaannusta ja turhaa työtä myös ehdokasmaille. Vuoden 1999 toisen puoliskon aikana valmisteltiin varojen siirtoon tarkoitettuja säädöksiä (asetus (EY) N:o 2759/1999) sekä komissiolle 26. tammikuuta 2000 annettua tiedonantoa, joka johti asetuksen (EY) N:o 2222/2000 antamiseen.

Neuvosto ei ottanut huomioon tilintarkastustuomioistuimen ehdotusta, jonka mukaan liittymistä valmistelevat kolme välinettä sisällytettäisiin samaan asetukseen. Sen sijaan Berliinissä 24. ja 25. maaliskuuta 1999 pidetyssä huippukokouksessa päätettiin kutakin välinettä koskevista erillisistä asetuksista ja määrärahoista sekä tuen yhteensovittamista koskevasta asetuksesta.

Tämä ratkaisu kuvastaa tilannetta, johon ehdokasmaat voivat odottaa joutuvansa unioniin liittyessään ja johon kuuluvat

<sup>(2)</sup> KOM(97) 2000 lopullinen, 15.7.1997.

<sup>(3)</sup> Neuvoston asetukset (ETY) N:o 3906/89 (EYVL L 375, 23.12.1989, s. 11), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY) N:o 1266/1999 (EYVL L 161, 26.6.1999, s. 68).

<sup>(4)</sup> Bulgaria, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro.

<sup>(5)</sup> Rahoitusnäköymien otsake 7 — liittymistä valmisteleva tuki, Berliinissä maaliskuussa 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston sopimuksen mukaisesti.

<sup>(6)</sup> Lausunto nro 10/98 (EYVL C 401, 22.12.1998).

<sup>(7)</sup> Asetukset (EY) N:o 1267/1999 ja (EY) N:o 1268/1999 (EYVL L 161, 26.6.1999, s. 73 ja 87).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

puolitoista vuotta sen jälkeen, kun Luxemburgissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto oli joulukuussa 1997 tukenut näiden kahden liittymistä valmistelevan välineen luomista. Tilintarkastustuomioistuim

- a) ehdotti, että vuosi 1999 olisi käytettävä rahoitusvärojen kanavoinnin valmisteluun
- b) huomautti, että liittymistä valmistelevan tuen suuria linjoja ei ollut tuotu kovin selkeästi esiin ehdoteuissa säännöksissä, sillä säännökset ovat monimutkaisia ja hajanaisia
- c) totesi, että vaikka Phare-ohjelmaa oli kohdennettu perusteellisesti uudelleen, siitä ei ollut tehty säännösten muuttamista koskevaa ehdotusta, jonka ansiosta ohjelma olisi voitu liittää uusiin välineisiin. Tilintarkastustuomioistuim katsoi, että lähestymistavan toivottua yhtenäisyyttä olisi voitu edistää parhaiten, jos asetuksia olisi ollut vain yksi.

6.6 Kun otetaan huomioon näiden uusien välineiden merkitys sekä vasta vahvistetut säännöt ja rakenteet, tilintarkastustuomioistuim päätti toimittaa tarkastuksen, jonka tavoitteena oli arvioida, onko komissio hallinnoinut onnistuneesti uusien välineiden perustamista, sekä yksilöidä täytäntöönpanon varhaisessa vaiheessa ne alat, joilla tarvitaan parannuksia.

6.7 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin joitakin ISPA- ja Sapard-ohjelmien menoja koskeviin sääntöihin liittyviä ongelmia. Lisäksi näitä kahta ohjelmaa koskeviin asetuksiin sisältyy vastoin EY:n perustamissopimuksen 279 artiklaa annettuja poikkeuksia varainhoitoasetuksesta (ks. myös kohta 0.9). Tilintarkastustuomioistuim tekee tähän liittyviä huomautuksia asianomaisten toimielinten kuulemisen jälkeen.

6.8 Edellisessä kohdassa mainittuja ongelmia lukuun ottamatta tilintarkastustuomioistuim tarkasti komission hallinnon sellaisena kuin sitä toteutettiin komission soveltaman oikeudellisen kehyksen nojalla. Aihetta tarkastellaan seuraavissa kohdissa.

*sellaiset toimintatavat ja välineet kuten rakennerahastot, koheesiorahasto, yhteinen maatalouspolitiikka sekä maaseudun kehittämisen tukijärjestelmä, EMOTR:n molemmat osat tot mukaan luettuina. Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus yhdestä asetuksesta todennäköisesti heikentäisi liittymistä valmistelevan strategian, erityisesti Pharen, hallintorakenteiden kehittämistä koskevaa tavoitetta.*

*Phare-ohjelmaa muutettiin asetuksella (EY) N:o 1266/1999, jotta varmistetaan Pharen yhdenmukaisuus Sapardin ja Ispan kanssa.*

**6.7** *Komissio katsoo, että liittymistä valmistelevia välineitä Ispaa ja Sapardia koskevat asetukset eivät poikkea varainhoitoasetuksesta. Ne annettiin perustamissopimuksen 308 artiklan nojalla. Komissio neuvottelee tästä mielellään tilintarkastustuomioistuimen kanssa.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

6.9 ISPA:a koskevan asetuksen 8 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että "sitoumukset on ... tehtävä vuosittaisina erinä". Säännöksellä laajennetaan jo rakennerahastoja koskevassa asetuksessa vahvistettua käytäntöä, jonka mukaan komissio tekee maksupäätökset ja laatii rahoituspöytäkirjat, mutta kirjaa talousarvion maksusitoumuksiin ainoastaan osan velvoitteista, joihin on sitouduttu. Tilintarkastustuomioistuin on kritisoinut tätä käytäntöä useaan otteeseen, viimeksi varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimista koskevassa lausunnossaan <sup>(8)</sup>, jossa se toteaa, että tällaiset säännökset vievät pohjan jaksotettujen määrärahojen ja maksusitoumuksesta koostuvan talousarvion ajatukselta. Ehdotusta varainhoitoasetukseksi olisi näin ollen muutettava joko niin, että sillä ehkäistään tällaiset käytännöt, tai niin, että siinä säädetään ainoastaan maksuihin perustuvasta talousarviosta, johon ei sisälly maksusitoumusmäärärahoja.

**6.9** Sitoumusten vuosittaisia erinä koskevat säännökset sisältyvät neuvoston asetukseen, jossa käytetään samoja käsitteitä kuin mitä rakennerahastoissa ja koheesiorahastossa on jo useiden vuosien ajan käytetty. Komissio tuntee hyvin tilintarkastustuomioistuimen kannan asiaan, ja se on jo useaan otteeseen tuonut esille näkemyksensä. Varainhoitoasetuksen muuttamista koskevilla ehdotetuilla erityissäännöksillä on lisäksi tarkoitus vahvistaa kaikissa rakenteellisissa välineissä käytettyjä pakollisia säännöksiä. Vuosittaisten erien ansiosta komission on mahdollista toteuttaa laajempi investointiohjelma siten, että samanaikaisesti toteutetaan useampia hankkeita sen sijaan, että komissio sitoisi tiettyä vuotena suurina määriä, joista suuri osa jäisi alkuvuosina käyttämättä, sillä sitoumuksia ei voida muuttaa maksuiksi ennen kuin hankkeessa on tapahtunut todellista edistymistä.

## BUDJETTIHALLINTO

6.10 Rahoitusnäkymien uusi otsake 7, joka kuuluu yleisen talousarvion osastoon B7-0, kattaa uusille liittymistä valmisteleville välineille (Sapard- ja ISPA-ohjelmat) tarkoitetut määrärahat. Lisäksi se sisältää ne määrärahat, jotka on myönnetty tähän asti yhteisön ulkopuolelle osoitettavana tukena pidettyihin menoihin (Phare-ohjelma). Liittymistä valmisteleva strategia Välimeren maita varten (luku B7-0 4) kuuluu otsakkeeseen 4.

6.11 Vastuu Phare-ohjelmasta siirrettiin varainhoitovuoden 2000 aikana ulkomaanavun yhteiseltä toimialalta laajentumisasioiden pääosastolle. Komissio on jakanut vastuun ISPA- ja Sapard-ohjelmista laajentumisasioiden, aluepolitiikan ja maatalouden pääosastojen kesken.

6.12 **Taulukossa 6.2** luodaan katsaus liittymistä valmistelevien välineiden talousarvioiden toteuttamiseen vuonna 2000. Sapard-välinettä koskevia maksumäärärahoja pienennettiin ensin neljäsosalla, ja kun hankkeisiin liittyviä maksuja ei suoritettu, maksumäärärahat voitiin lopulta siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle.

**6.11** Vastuu Phare-hankkeiden kaikista vaiheista annettiin vuonna 2000 laajentumisasioiden pääosastolle. Aiemmin laajentumisasioiden pääosasto oli vastuussa ohjelmoinnista ja ulkomaanavun yhteinen toimiala hankkeiden muista vaiheista.

**6.12** Sapard-määrärahojen maksaminen on mahdollista vasta sen jälkeen, kun komissio on siirtänyt ohjelmien hallinnon valtuutetuille maksajavirastoille. Yksikään ehdokasmaista ei saanut tätä valtuutusta vuonna 2000, minkä vuoksi maksuja ei voitu suorittaa.

Ispeen liittyvien maksumäärärahojen käyttö perustuu tarkkoihin täytäntöönpanoedellytyksiin, jotka ovat joko yleiset (yhteisymmärruspöytäkirjoissa määriteltujen kansallisten rakenteiden täytäntöönpano) tai hankekohtaiset. Haasteena vuodelle 2000 on ollut maksusitoumusmäärärahojen käyttäminen, jottei niitä menetettäisi, sillä ehdokasmailla

<sup>(8)</sup> Lausunnon kohdat 29–31.

Taulukko 6.2 – Liittymistä valmisteleva tuki — Rahoitusnäkymien otsake: Liittymistä valmisteleva tuki

(milj. EUR ja %)

		Rahoitusnäkymien enimmäismäärä	Talousarvion kehitys		Talousarvion toteuttaminen					
			Alkuperäiset määrärahat <sup>(1)</sup>	Lopulliset määrärahat <sup>(2)</sup>	Käytetyt määrärahat	% lopullisista määrärahoista	Siirrot varainhoito- vuoteen 2001	% lopullisista määrärahoista	Peruuntuneet määrärahat	% lopullisista määrärahoista
Maatalous (B7-0 1 0)	MSM		519,1	528,9	528,9	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	MM		190,1	140,1	0,0	0,0	140,1	100,0	0,0	0,0
Maatalous (B7-0 1 0 A)	MSM		9,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	100,0
	MM		9,9	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	9,9	100,0
<b>B7-0 1 yhteensä</b>	<b>MSM</b>		<b>529,0</b>	<b>529,0</b>	<b>528,9</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
	<b>MM</b>		<b>200,0</b>	<b>150,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>140,1</b>	<b>93,4</b>	<b>9,9</b>	<b>6,6</b>
Liittymistä edeltävä rakennepolitiikan väline (B7-0 2 0)	MSM		1 039,0	1 046,4	1 005,0	96,0	41,2	3,9	0,1	0,0
	MM		226,0	171,0	2,5	1,5	0,0	0,0	168,5	98,5
Liittymistä edeltävä rakennepolitiikan väline (B7-0 2 0 A)	MSM		19,0	11,6	11,3	96,8	0,0	0,0	0,4	3,2
	MM		19,0	4,0	0,0	1,0	0,0	0,0	4,0	99,0
<b>B7-0 2 yhteensä</b>	<b>MSM</b>		<b>1 058,0</b>	<b>1 058,0</b>	<b>1 016,3</b>	<b>96,1</b>	<b>41,2</b>	<b>3,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>
	<b>MM</b>		<b>245,0</b>	<b>175,0</b>	<b>2,5</b>	<b>1,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>172,5</b>	<b>98,5</b>
Taloudellinen tuki Keski- ja Itä-Euroopan assosioituneille maille (B7-0 3 0)	MSM		1 344,3	1 358,4	1 357,1	99,9	0,0	0,0	1,3	0,1
	MM		1 035,2	1 015,2	1 010,7	99,6	0,0	0,0	4,4	0,4
Taloudellinen tuki Keski- ja Itä-Euroopan assosioituneille maille (B7-0 3 0 A)	MSM		73,8	59,7	48,8	81,7	0,0	0,0	10,9	18,3
	MM		73,8	33,8	1,5	4,4	0,0	0,0	32,3	95,6
Rajaseutuyhteistyö (B7-0 3 1)	MSM		159,0	159,0	159,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	MM		140,0	200,0	187,8	93,9	0,0	0,0	12,2	6,1
Euratomin perustamissopimukseen liittyvä yhteistyö Keski- ja Itä-Euroopan assosioituneiden maiden kanssa (B7-0 3 2)	MSM		2,7	2,7	2,1	80,9	0,0	0,0	0,5	19,1
	MM		2,1	2,1	0,8	41,0	0,0	0,0	1,2	59,0
<b>B7-0 3 yhteensä</b>	<b>MSM</b>		<b>1 579,7</b>	<b>1 579,7</b>	<b>1 567,0</b>	<b>99,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>12,7</b>	<b>0,8</b>
	<b>MM</b>		<b>1 251,0</b>	<b>1 251,0</b>	<b>1 200,9</b>	<b>96,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>50,1</b>	<b>4,0</b>
<b>Otsake 7 yhteensä</b>	<b>MSM</b>		<b>3 166,7</b>	<b>3 166,7</b>	<b>3 112,2</b>	<b>98,3</b>	<b>41,2</b>	<b>1,3</b>	<b>13,3</b>	<b>0,4</b>
	<b>MM</b>		<b>1 696,0</b>	<b>1 576,0</b>	<b>1 203,4</b>	<b>76,4</b>	<b>140,1</b>	<b>8,9</b>	<b>232,5</b>	<b>14,8</b>
Liittymistä valmisteleva strategia Maltaa varten (B7-0 4 0)	MSM		0,0	6,0	6,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	MM		0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	100,0
Liittymistä valmisteleva strategia Kyprosta varten (B7-0 4 1)	MSM		0,0	9,0	1,7	18,9	7,3	81,1	0,0	0,0
	MM		0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	100,0
<b>B7-0 4 yhteensä</b>	<b>MSM</b>		<b>0,0</b>	<b>15,0</b>	<b>7,7</b>	<b>51,3</b>	<b>7,3</b>	<b>48,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
	<b>MM</b>		<b>0,0</b>	<b>2,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Osasto B7-0 yhteensä</b>	<b>MSM</b>	<b>3 174,0</b>	<b>3 166,7</b>	<b>3 181,7</b>	<b>3 119,9</b>	<b>98,1</b>	<b>48,5</b>	<b>1,5</b>	<b>13,3</b>	<b>0,4</b>
	<b>MM</b>		<b>1 696,0</b>	<b>1 578,0</b>	<b>1 203,4</b>	<b>76,3</b>	<b>140,1</b>	<b>8,9</b>	<b>234,5</b>	<b>14,9</b>

<sup>(1)</sup> Euroopan parlamentti vahvisti talousarvion lopullisesti 16. joulukuuta 1999 (EYVL L 40, 14.2.2000).

<sup>(2)</sup> Talousarviomäärärahat, joiden osalta on otettu huomioon korjaavat ja täydentävät talousarviot sekä määrärahojen siirrot; ilmoitettuihin määriin eivät sisälly varainhoitovuodelta 1999 siirretyt määrärahat, tulojen uudelleenkäyttöön liittyvät määrärahat eivätkä kolmanista osapuolista aiheutuvat tulot ja muut määrättyä käyttötarkoitusta vastaavat tulot tai uudelleen käyttöön otetut määrärahat.

Lähde: tuloslaskelma 2000.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

Lähes kaikki ISPA-välineen maksumäärärahat peruuntuivat, sillä maksuja suoritettiin ainoastaan 2,5 miljoonaa euroa <sup>(9)</sup>. Maksut liittyivät muihin kuin ISPA-asetuksen selvästi kattamiin tarkoituksiin. Neuvoston päätöksen 2000/474/EY <sup>(10)</sup> perusteella komissio päätti heinäkuussa 2000 <sup>(11)</sup> ottaa Tonavan raivaushankkeeseen liittyvää yhteisön rahoitusosuutta varten varat budjettikohdista B7-0 2 0 (ISPA), B7-0 3 0 (Phare) ja B7-5 4 1 (Obnova).

6.13 Otsakkeen 7 budjettihallinto on hyvin samantyyppistä kuin otsakkeen 4 (yksityiskohtaisempaa tietoa kohdissa 5.2–5.18):

- a) Suuri osa sitoumuksista on keskittynyt varainhoitovuoden loppuun; 59 prosenttia osastosta B7-0 vuonna 2000 sidotuista 3 130 miljoonasta eurosta sidottiin joulukuussa. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että ISPA- ja Sapard-ohjelmat sidottiin myöhäisessä vaiheessa, kun taas Phare-ohjelman määrärahoista 33 prosenttia sidottiin joulukuussa.
- b) Sapard- ja ISPA-ohjelmissa ei suoritettu maksuja, mikä lisäsi osastosta B7-0 maksattamatta olevien maksusitoumusten määrää automaattisesti 61 prosenttia. Phare-ohjelman maksattamatta olevat maksusitoumukset lisääntyivät 18 prosenttia.
- c) Suuri osa maksuista, eli 25,1 prosenttia vuoden menoista, keskittyi joulukuulle.
- d) Komission aloitteesta hallintoon liittyviin menoihin tarkoitettuja maksumäärärahoja ei käytetty (todellisuudessa käytettiin ainoastaan 3,2 prosenttia esitetystä määrästä).

on suuri rahoituksen tarve liittymistä edeltävässä vaiheessa. Jonkinasteinen ero sitoumusten ja maksujen välillä on täysin tavallista, kun otetaan huomioon Ispan tukemien investointihankkeiden laajuus. Uutena haasteena on toteuttaa hankkeet rahoituspöytäkirjoissa asetetuissa määrärajoissa ja käyttää näin käytettävissä olevat maksumäärärahat asteittain.

6.13 Otsakkeen 7 hallinnointia koskevissa yleisissä huomautuksissa ei eritellä Pharea, Ispaa ja Sopardia.

- a) Pharen sitoumukset joulukuussa 2000 olivat 33 prosenttia (eivät 34 prosenttia) vuosittaisesta kokonaismäärästä.
- b) Pharen maksamatta olevien määrärahojen kasvu — ohjelman laajeneminen huomioon ottaen — kuvastaa niiden vuosien tosiasiallista vähenemistä, jotka on tarvittu maksamatta olevien määrärahojen käyttämiseksi (joko sitoumuksina tai maksuina).
- c) Kansalliset viranomaiset lähettävät maksupyynnöt komissiolle sen jälkeen, kun maksun suorittamisen edellytykset täyttyvät. Komission yksiköt eivät voi vaikuttaa siihen, milloin kansalliset viranomaiset esittävät maksupyynnönsä. Yksiköt suorittavat maksun tarkistuksen jälkeen mahdollisimman pian.
- d) Komissio on käyttänyt toimien hallinnointiin tarkoitettuja määrärahoja tarpeidensa mukaisesti. On huomattava, että sääntöjenmukainen määrä, joka on 2 prosenttia kokonaismäärärahoista, toimii komission aloitteesta annettavan teknisen tuen enimmäismääränä, ei menotavoitteena. Vaikka maksut eivät yltäneet lähellekään budjetoituja summia, käyttämättömät maksusitoumusmäärärahat saatiin käyttöön siirtämällä niitä välineiden muiden näkökohtien tueksi.

<sup>(9)</sup> Aluepolitiikan pääosastoa hyväksymisprosessissa avustavien konsulttien palkkaamiseen käytettiin ylimääräiset 42 000 euroa.

<sup>(10)</sup> EYVL L 187, 26.7.2000, s. 45.

<sup>(11)</sup> Komission päätös, jaettu numerolla C(2000) 2297.

## ISPA

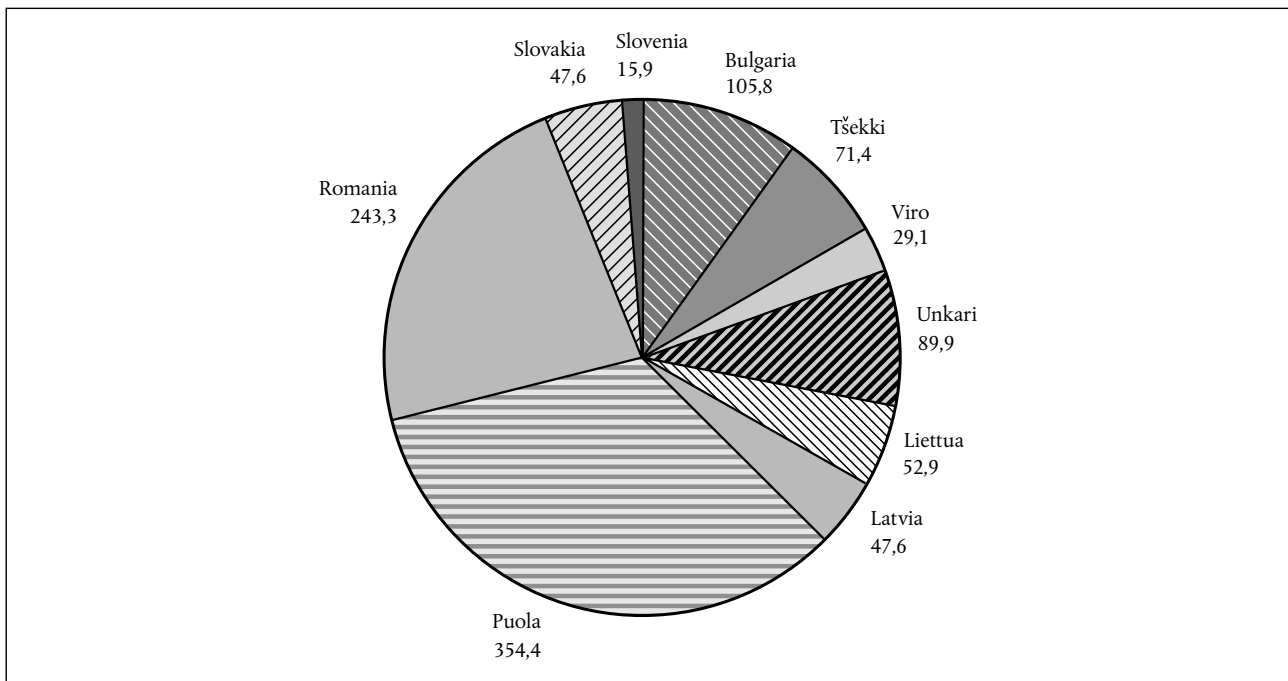
*Varojen kohdentaminen*

6.14 Tuen ohjeellinen kohdentaminen ehdokasmaiden kesken tapahtui niiden väestömäärän, asukasta kohti ilmaistun bruttokansantuotteen (BKT) <sup>(12)</sup> ja pinta-alan <sup>(13)</sup> perusteella (ks. **kaavio 6.1**).

6.15 Tuen kohdentaminen ehdokasmaiden kesken on esitetty ilmoittamalla saatavien ISPA-varojen vähimmäis- ja enimmäismäärä, jotta maita voitaisiin kannustaa ehdottamaan laadukkaita hankkeita ja jotta ISPA-rahoituksen hallinnointia voitaisiin joustavoittaa. Kohdentamista voidaan mukauttaa edellisvuosien suoritusten perusteella, mutta suoritusindikaattoreita ei kuitenkaan ole asetettu <sup>(14)</sup>.

**6.15** Ispan suoritusindikaattori kuvaa maan kykyä laatia ja toteuttaa toimivia hankkeita. Jos maat eivät pysty tähän, komissio osoittaa niille vähemmän varoja kuin mitä maalle vuosittain kohdennetaan. Tätä käytäntöä noudatettiin jo vuonna 2000.

**Kaavio 6.1 — ISPA-varojen kohdentaminen ehdokasmaiden kesken vuonna 2000**



Varojen keskimääräinen jakautuminen, miljoonaa euroa

<sup>(12)</sup> Ostovoimapariteettina ilmaistu.

<sup>(13)</sup> Ks. asetuksen (EY) N:o 1267/1999 4 artikla; komission päätös 2000/229/EY, tehty 7 päivänä maaliskuuta 2000 (EYVL L 72, 21.3.2000, s. 21).

<sup>(14)</sup> Tilintarkastustuomioistuin määritteli kyseisen ongelman jo lausunnossaan nro 10/98.



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

**Maksusitoumukset**

6.16 Maksusitoumukset sisältävän talousarvion toteuttaminen on esitetty **taulukossa 6.3**.

6.17 **Taulukossa 6.4** esitetään vuonna 2000 tehtyjen päätösten ja maksusitoumusten jakautuminen maittäin ja aloittain.

**Taulukko 6.3 — ISPA:n maksusitoumusmäärärahojen käyttö vuonna 2000**

(milj. EUR)

Tarkoitus	Sitoumukset
75:tä hanketta koskevat sitoumukset; näistä 13 liittyy tekniseen apuun ja niiden osuus on 8 miljoonaa euroa	997,5
Tonavan raivaushanke	7,5
Koheesiorahastoa varten valittujen toimeksisaajien työskentely; komission (aluepolitiikan PO) avustaminen hankearvioinnissa	4,2
Määrärahat, joilla lähetystöjen päälliköt (ulkosuhteiden PO) voivat palkata ylimääräistä henkilöstöä Phare-ohjelmassa vuodesta 2001 alkavaksi suunnitellun hallinnonin hajauttamisen toteuttamista varten	7
<b>Sitoumukset yhteensä</b>	<b>1 016,2</b>

Lähde: aluepolitiikan pääosasto.

**Taulukko 6.4 — ISPA-varat**

(milj. EUR)

Ehdokasmaa	Ympäristöhankkeet		Liikennehankkeet		Kaikki yhteensä
	Hyväksytyt määrät	Talousarvio 2000	Hyväksytyt määrät	Talousarvio 2000	
Bulgaria	77,98	52,05	80,00	52,00	
Tšekki	34,77	27,82	66,22	42,17	
Viro	19,76	15,81	15,51	12,41	
Unkari	71,72	43,83	190,11	44,16	
Latvia	37,69	26,57	43,44	20,18	
Liettua	22,75	18,20	42,55	34,04	
Puola	201,84	132,99	329,85	173,97	
Romania	181,38	120,60	346,88	118,63	
Slovakia	27,22	11,61	38,57	30,85	
Slovenia	14,19	11,36	10,35	8,28	
<b>Yhteensä</b>	<b>689,30</b>	<b>460,82</b>	<b>1 163,48</b>	<b>536,70</b>	
<b>Hyväksytyt määrät yhteensä</b>					<b>1 852,79</b>
<b>Talousarvio 2000 yhteensä</b>					<b>997,52</b>

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

6.18 Komission vuonna 2000 tekemissä päätöksissä (75 hyväksyttyä hanketta) vahvistetaan ISPA-rahoitusosuuden enimmäismääräksi yhteensä 1 863 miljoonaa euroa. Komissiolle esitettiin yhteensä 143 hanketta, joista se hylkäsi 19 ja päätti lykätä 39 ja esittää ne ISPA:n hallintokomitealle tulevina vuosina. ISPA:n hallintokomitea antoi myönteisen lausunnon 85 hankkeesta. Komissio teki näistä hankkeista 77:stä päätöksen vuonna 2000, ja niistä 75 sidottiin. Vuonna 2000 sitomatta jääneet määrät (865,5 miljoonaa euroa) on ISPA-asetuksen mukaan sidottava seuraavina vuosina.

6.19 Komissio panee täytäntöön ISPA-ohjelman menot komission ja edunsaajamaiden välillä kustakin hankkeesta laadittavien rahoituspöytäkirjojen mukaisesti. Suurin osa vuoden aikana sidottuihin hankkeisiin liittyvistä rahoituspöytäkirjoista allekirjoitettiin vasta vuoden 2000 lopussa.

*Viivästyksiä oikeudellisen ja hallinnollisen kehityksen valmistelussa*

6.20 ISPA-väline on yhdistelmä eri välineitä; eniten se muistuttaa ehdokasmaiden nykyisiä tukiohjelmia (kuten Pharea) ja jäsenvaltioille myönnettävää rahoitustukea (kuten koheesiorahastoa). Luonteensa vuoksi oikeudellisen ja hallinnollisen kehityksen laatiminen ajoissa oli erityinen haaste komissiolle. Joulukuun 1997 jälkeen ISPA-asetuksen hyväksymiseen kului 18 kuukautta, jonka jälkeen kului vielä 9 kuukautta ennen kuin tuen kohdentamisesta ehdokasmaiden kesken päätettiin maaliskuussa 2000. Näistä vaikeuksista huolimatta kaikki ISPA:a koskevat kansalliset strategiat ja 75 hanketta hyväksyttiin vuoden 2000 loppuun mennessä aluepolitiikan pääosaston ripeän toiminnan ansiosta.

6.21 ISPA:a koskevan lainsäädännön valmistelu oli aikaavievää ja monimutkaista, sillä siihen osallistui useita pääosastoja, joiden oli löydettävä oikea tasapaino rakerahastoja ja yhteisön ulkopuolelle osoitettavaa tukea koskevien sääntöjen välillä.

**6.20** Komissio valmisteli ehdokasmaita jo vuonna 1999: strategioista, hankesuunnitelmista ja menettelyistä neuvoteltiin samanaikaisesti kuin oikeudellista/hallinnollista kehystä laadittiin vuoden 1999 alussa.

*Ispan hallintokomitea suhtautui 21. joulukuuta 1999 pitämässään kokouksessa myönteisesti tuen kohdentamiseen.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

6.22 Sen lisäksi, että asetuksen antamiseen kului aikaa, sen täytäntöönpanoa koskevien sääntöjen hyväksymisessä havaittiin seuraavat puutteet:

- a) ”Yhteiset säännöt menojen tukikelpoisuudesta” (ISPA-asetuksen 7 artiklan 7 kohta) hyväksyttiin ISPA:n hallintokomitean kokouksessa <sup>(15)</sup> joulukuussa 1999.
- b) Aluepolitiikan pääosasto pystyi osoittamaan vain joitakin henkilöitä ISPA-väliseen valmisteluun, samalla kun kehitettiin täytäntöönpanon oikeudellista kehystä. ISPA:a käsittelevä linja oli täysin toiminnassa vasta huhtikuussa 2000.
- c) Hakijamaille esiteltiin toukokuussa 2000 ISPA:a koskeva käsikirja, jossa vahvistetaan ISPA:n täytäntöönpanoa koskevat säännöt <sup>(16)</sup>.
- d) Vastuualueita ja yksiköiden välistä konsultointia koskevista sisäisistä säännöistä sovittiin virallisesti vasta heinäkuussa 2000.
- e) Toisin kuin koheesiorahaston tapauksessa hakijat eivät voi soveltaa omia hankintasopimusten tekemistä koskevia sääntöjään, vaan niiden on

**6.22** *Ispan hallintokomitea suhtautui 21. joulukuuta 1999 pitämässään kokouksessa myönteisesti täytäntöönpanoa koskeviin sääntöihin (rahoituspöytäkirjan liitteenä), ja ne sisällytettiin ensimmäiseen hyväksytyyn rahoituspöytäkirjaan.*

- a) *Tukikelpoisuutta koskevat säännöt hyväksyttiin puoli vuotta ennen Ispan toimenpiteiden esittelemistä hallintokomitealle.*
- c) *Ispaa koskevassa käsikirjassa keskitytään hankkeiden toteutukseen. Kaikki hankkeiden valmisteluun liittyvät näkökohdat on ilmoitettu edunsaajamaille tukipyyntölomakkeissa vuoden 1999 alussa.*
- d) *Yksiköiden välisiin kuulemiin sovelletaan komissiossa voimassa olevia yleisiä sääntöjä. Aluepolitiikasta vastaavan komission jäsenen valtuuttamismenettely, joka toki on erittäin hyödyllinen, ei ole täysin välttämätön, jotta komissio pystyy tekemään päätöksiä (joko kirjallisella tai suullisella menettelyllä).*
- e) *Julkisia hankintamenettelyjä koskevalla käytännön oppaalla tarkistettiin — kaiken yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen osalta — Ispan aiemmin sovellettua*

<sup>(15)</sup> Komitean on annettava lausuntonsa ISPA:sta rahoitettavaa toimenpidettä koskevasta ehdotuksesta. Komitea koostuu jäsenvaltioiden edustajista, ja sen puheenjohtajana toimii komission edustaja. EIP nimittää komiteaan edustajansa, jolla ei ole äänivaltaa.

<sup>(16)</sup> Esimerkiksi hankkeen kokonaissummasta 20 prosentin suuruisista ennakoista kertyvien korkojen käyttöä käsitellään ainoastaan ISPA:a koskevassa käsikirjassa eikä rahoituspöytäkirjassa, mikä korosti tällaisten sääntöjen merkitystä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

noudatettava käytännön oppaassa <sup>(17)</sup> esitettyjä sääntöjä. ISPA-asetusta on jouduttu jo muuttamaan <sup>(18)</sup>, sillä alkuperäiseen asetukseen ei sisällynyt poikkeusta varainhoitoasetuksen IX osaston 114 artiklan soveltamisesta <sup>(19)</sup>, toisin kuin Phare-asetukseen. Tästä aiheutui Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin myöntämään yhteisrahoitukseen liittyviä ongelmia.

- f) Sisäiset hallinnointimenettelyt olivat epäselvät: ISPA-asetuksen epäselvä sanamuoto aiheutti pitkiä keskusteluja siitä, milloin sitoumukset voidaan tehdä ja rahoituspöytäkirjat allekirjoittaa. Hallinnollisten väärinkäsitysten vuoksi kahta Puolan ympäristöhanke-<sup>(20)</sup>, joista ISPA:n hallintokomitea oli antanut myönteisen lausunnon lokakuussa 2000 ja joiden arvo oli noin 41 miljoonaa euroa, ei sidottu vuonna 2000. Komissio ja kyseinen ehdokasmaa olivat jo allekirjoittaneet kolme rahoituspöytäkirjaa <sup>(21)</sup> ennen niitä vastaavien sitoumusten tekemistä. Näin ollen virallista hyväksyntää koskeva sisäinen menettely oli osaksi aloitettava uudestaan.
- g) Kahdeksan kymmenestä (komission ja ehdokasmaiden välillä allekirjoitetusta) kansallisen rahaston <sup>(22)</sup> käyttöä koskevasta yhteisymmärryspöytäkirjasta allekirjoitettiin vasta vuoden 2000 lopulla. Yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoittaminen on edellytyksenä ISPA-varojen maksamiselle komissiosta ehdokasmaille.

opasta ja korvattiin se, kunnes uusi Ispaa koskeva opas tuli voimaan (1.3.2001).

*Komissio on samaa mieltä siitä, että Ispaa koskeva asetusta on puutteellinen siltä osin kuin siihen ei sisälly mahdollisuutta poiketa varainhoitoasetuksen 114 artiklan säännöksistä. Tämä puutteen korjaamiseksi komissio esitti neuvostolle 8. maaliskuuta 2001 ehdotuksen Ispaa koskevan asetuksen muuttamisesta (KOM(2001) 110 lopullinen).*

- g) Yhteisymmärryspöytäkirjojen allekirjoittamisen viivästyminen ei hidastanut täytäntöönpanoa kyseisissä kahdessa maassa.

<sup>(17)</sup> Rahoituspöytäkirjojen mukaan Phare-ohjelmia varten luodussa Phare-ohjelman hajautetussa täytäntöönpanojärjestelmässä esitetään yksityiskohtaiset tarjouskilpailu- ja sopimusmenettelyt. Urakkasopimuksia koskeva osuus on laadittu vain osittain. Uusi käytännön opas on ollut saatavissa vuoden 2001 alusta.

<sup>(18)</sup> KOM(2001) 110 lopullinen.

<sup>(19)</sup> Muista kuin jäsenvaltioista tai edunsaajamaista peräisin olevat tarjouksen tekijät voivat poikkeustapauksissa osallistua tarjouskilpailuihin.

<sup>(20)</sup> 2000/PL/16/P/PE002 ja 019.

<sup>(21)</sup> 2000/PL/16/P/PE001, PT002 ja PT003.

<sup>(22)</sup> Kussakin ehdokasmaassa oleva rahasto, jonka kautta kaikki ISPA:sta myönnetty yhteisön varat on kanavoitava.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

6.23 Vaikka ISPA-asetuksessa ei vaadita maakohtaisten strategia-asiakirjojen hyväksymistä, ISPA-käsikirjan<sup>(23)</sup> mukaan se on kuitenkin välttämätöntä. Yhteensä 60 prosenttia liikenne- ja ympäristöalan kansallisista strategia-asiakirjoista esitettiin ISPA:n hallintokomitealle samassa kokouksessa, jossa esiteltiin myös niitä vastaavat hankkeet, ja muut strategia-asiakirjat esitettiin vain muutama kuukausi ennen hankkeita. Lisäviivästysten välttämiseksi strategiat ja hankkeet oli valmisteltava samanaikaisesti. Tämä edellytti erityistä panosta komissiolta, mutta lähestymistapa ei kuitenkaan ole kaikkein loogisin, sillä vaarana on, ettei strategioista saada laadittua parhaita mahdollisia tai ettei hankkeista pystytä valitsemaan kaikkein sopivimpia.

6.24 Päätöksentekoprosessin viipeistä aiheutui ongelmia eräissä ehdokasmaissa, joissa tiettyä hanketta koskeva osa kansallisesta talousarviosta oli hyväksytty ja oli käytettävä käynnistämällä (usein Phare-tuella valmistettu) hanke ennen kuin sille oli ehditty saada komission hyväksyntä. Näin ollen kaikki ennen rahoituspöytäkirjan allekirjoittamista syntyneet menot olivat tukeen kelpaamattomia.

*Takaisin maksettavan tuen vähäinen käyttö*

6.25 ISPA-asetuksen mukaan yhteisön tuki voi olla suoraa tukea, jota ei tarvitse maksaa takaisin, takaisin maksettavaa tukea tai jossain muussa muodossa annettavaa tukea. ISPA-rahoitus on tähän mennessä muodostunut ainoastaan avustuksista, ja 95 prosentille vuonna 2000 sidotuista hankkeista myönnettiin tukea yli 50 prosenttia kustannuksista. Yhteensä 41 hankkeelle myönnettiin tukea enimmäismäärän, eli 75 prosentin, verran. Näistä 11 oli ympäristöalan hankkeita.

**6.23** Jotta varmistetaan se, että Ispasta rahoitetut investoinnit noudattavat jäsenyyden strategisia tavoitteita, komissio pyysi ehdokasmaita laatimaan strategiat ennen hankkeiden esittelemistä hallintokomitealle. Yleensä näiden strategioiden laatiminen aloitettiin hyvissä ajoin ennen hankkeiden esittelemistä komitealle ja ennen hakemusten jättämistä komissiolle. Tämän toimintatavan ansiosta komitealle voitiin esittää riittävä määrä toimivia hankkeita, jotka noudattivat Ispaa koskevaa asetusta ja liittymisen strategisia tavoitteita.

**6.24** Komissio on samaa mieltä siitä, että rahoituspöytäkirjojen allekirjoittamismenettelyt ovat raskaat. Ehdokasmaat ovat täysin tietoisia siitä, että menoihin, jotka syntyvät ennen kuin komissio on allekirjoittanut rahoituspöytäkirjan, ei voida myöntää rahoitusta Ispasta.

**6.25** Komissio korostaa, että poikkeuksellista 85 prosentin tukea, joka Ispaa koskevan asetuksen mukaisesti on mahdollinen, ei myönnetty yhdellekään vuonna 2000 hyväksytyille hankkeelle. Vuonna 2000 sovellettua keskimääräistä (64 prosentin) tukea voidaan pitää kohtuullisena, kun otetaan huomioon se, että monista hankkeista ei synny tuloja.

<sup>(23)</sup> Käsikirjan mukaan on selvää, että hankkeiden tehokkaaseen yksilöintiin tarvitaan strategia. Kunkin edunsaajamaan on näin ollen laadittava kansallinen liikennealan ISPA-strategia ja kansallinen ympäristöalan ISPA-strategia. Kansallisten ISPA-strategioiden olisi perustuttava ja niissä olisi viitattava liittymistä valmistelemaan kumppanuuteen ja yhteisön säännösten käyttöönottoa koskevaan kansalliseen ohjelmaan, ja niissä olisi myös hyödynnettävä asi-  
aankuuluvia kansallisia suunnitteluasiakirjoja.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

6.26 Saatavissa olevien varojen käytön tehostamiseksi ISPA-asetuksessa säädetään, että joko tuen taso alennetaan ottamalla huomioon yhteisrahoitusmahdollisuudet, hankkeesta mahdollisesti saatavat tulot ja saastuttaja maksaa -periaatteen asianmukainen soveltaminen tai sitten annettava tuki voisi olla takaisin maksettavaa.

6.27 Budjettipääosasto katsoo, että mahdollisuudet saada hankkeesta tuloja on analysoitava perusteellisemmin hankkeen arviointivaiheessa. Esimerkiksi hintoja tai maksuja vahvistettaessa olisi otettava huomioon kotitalouden tulojen arvioitu kasvu. Tähän mennessä komissio ei ole käyttänyt takaisin maksettavaa tukea. ISPA-asetuksessa täsmennetään, että hallintoviranomaiselle tai muulle julkiselle viranomaiselle takaisin maksettua tukea on käytettävä uudelleen samaan tarkoitukseen. Rahoituspöytäkirjoissa olisi vahvistettava yksityiskohtaiset säännöt tällaisesta kohdentamisesta ja erityisesti sovellettavista valvontamenettelyistä.

#### Teknisen avun puutteet

6.28 Ehdokasmaille hankkeiden valmisteluun myönnetty rahoitustuki (myös hallintorakenteiden kehittäminen) oli peräisin Phare-ohjelmasta rahoitetuista eri välineistä <sup>(24)</sup> seuraavanlaisesti:

- a) "Erityiset rakennerahastoja valmistelevat ohjelmat" käynnistettiin vuonna 1998, ja niiden tarkoituksena oli lisätä ehdokasmaiden valmiuksia kehittää EU:n rakenneohjelmiin osallistumiseen tarvittavia poliittisen päätöksenteon taitoja, hallinnointirakenteita ja talousarviomenettelyjä. Phare-ohjelmasta tuettiin ISPA:n ja Sapardin täytäntöönpanon valmisteluja

**6.26** Komissio pitää mielessä sen, että hankkeista on oltava hyötyä infrastruktuurin käyttäjille ja että niissä on otettava huomioon ehdokasmaiden tulotaso, joka on vain murto-osa jäsenvaltioiden tulotasosta. Ympäristöhankkeiden arvioinnin aikana komissio arvioi tulevat tulot, saastuttaja maksaa -periaatteen soveltaminen mukaan luettuna, ja päättää tuen määrästä siten, että hanke on taloudellisesti kannattava koko sen elinkaaren ajan. Ympäristöhankkeissa tuen määrä vaihtelee 49 ja 75 prosentin välillä. Liikennehankkeissa ja erityisesti tiehankkeissa ei tavallisesti synny merkittäviä tuloja, joiden voitaisiin katsoa laskevan tuen määrää. Lisäksi alhaisemman tuen myöntäminen on keinotekoista rahoitettaessa liikennekäytävähankkeita, joissa Ispan rahoitusosuus koskee yleensä vain tiettyä osaa käytävästä.

**6.27** Komissio katsoo, että takaisin maksettava tuki edellyttää kehittyneitä täytäntöönpano-, seuranta- ja valvontarakenteita, joita ehdokasmaissa ei vielä ole. Siirtyminen takaisin maksettavien tukien järjestelmään liian aikaisin on ristiriidassa yhteisön tuen moitteettoman hallinnoinnin periaatteen kanssa. Tuen käytön tehostamistavoitteet voidaan saavuttaa myös alentamalla tukitasoa, kuten monissa hankkeissa on tehty.

Hakijoita pyydetään laatimaan hankkeesta rahoitusanalyysi, johon sisältyvät tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat tekijät. Rahoitusanalyysin tehokkuus ja laatu tutkitaan arvioinnin yhteydessä.

**6.28** On huomattava, että näiden ohjelmien tavoitteet on saavutettu, mistä on osoituksena se, että Ispan vuoden 2000 määrärahojen täysimääräinen sitominen oli mahdollista, koska käytettävissä oli riittävän paljon hyvin laadittuja hankkeita.

<sup>(24)</sup> Laajentumisasioiden pääosasto ja lähetystöt olivat vastuussa täytäntöönpanosta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

sekä asianomaisten kansallisten strategioiden laatimista. Erityiset rakennerahastoja valmistelevat ohjelmat voitiin toteuttaa niin sanottujen ”kumppanuushankkeiden”<sup>(25)</sup> avulla, jotka ovat pääasiainen hallinnointirakenteiden kehittämistä tukeva väline.

- b) Laaja-alaisten infrastruktuurihankkeiden rahoitusväline, 4. osa (LSIF IV)<sup>(26)</sup>.
- c) Muilla Phare-rahoitteilla kansallisilla ohjelmilla tuettiin ehdokasmaita ISPA-hankkeiden määrittelyssä ja valmistelussa.

Ohjelmien toteuttaminen viivästyi, sillä konsulttien kanssa oli ongelmia ja itse ehdokasmaat eivät olleet riittävän sitoutuneita ohjelmien toteuttamiseen. Joidenkin erityisiin rakennerahastoja valmisteleviin ohjelmiin sisältyneiden ISPA-kumppanuushankkeiden tapauksessa komissiolta ei saatu riittävästi ohjeita.

6.29 Vuodesta 2000 ISPA-varoja on voitu myöntää myös tekniseen apuun. Ehdokasmaat valmistelivat joi-takin hankkeita joko jäsenvaltioiden kahdenvälisellä tuella tai omin voimin.

6.30 Komissio ei ole asianmukaisesti arvioinut teknisen avun tarvetta tai määrittelyt painopisteitä. Tilintarkastustuomioistuin ei saanut kattavaa kuvaa yhteisön tuista, jotka oli osoitettu vuonna 2000 ISPA-hankkeiden valmisteluun liittyvään erilaiseen tekniseen apuun.

**6.30** Komissio korostaa, että teknisen avun laadun todellisenä mittarina on se, miten saatua apua sovelletaan.

Pharen osalta komissio pystyy, tosin vaivalloisesti, ottamaan esille nykyisten koodien mukaisesti eriteltyjä sopimustietoja. Ispa-hankkeiden valmistelu ei kuulu nykyisiin koodeihin. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuimen pyytämien tietojen esittäminen edellyttäisi käsin tapahtuvaa erityistä hakua sekä Désirée- että Perseus-sopimustietokannoista kaikkien tilintarkastustuomioistuimen 6.36 kohdassa mainitsemien ohjelmien osalta. Tämä on teknisesti mahdollista mutta erittäin aikaa vievää, ja komissio katsoo, että tällaisen haun hyöty olisi suhteettoman pieni kustannuksiin nähden. Kehittyneemmän tiedonhallintajärjestelmän kehittäminen on suunnitteilla osana Phare 2000 -katsausta.

<sup>(25)</sup> Hankkeessa ehdokasmaiden viranomaiset ja osittain julkiset organisaatiot voivat toimia yhteistyössä jäsenvaltioiden viranomaisten ja osittain julkisten organisaatioiden kanssa.

<sup>(26)</sup> ISPA-rahoituksen edeltäjä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

6.31 Tästä syystä maakohtaiset strategiat ja ISPA-hankkeita koskevat hakemukset, jotka komissiolle vihdoin esitettiin, eivät vastanneet komission kriteereitä, ja asianomaisten komission yksiköiden oli tehtävä paljon työtä, jotta kyseisten asiakirjojen laadusta olisi saatu hyväksyttävä. Puutteita oli erityisesti taloudellisten ja rahoituksellisten analyysien valmistelussa.

### Hallinnoinnin hajauttamiseksi tarvitaan koordinointia

6.32 Kahden uuden liittymistä valmistelevan välineen (ISPA ja Sapard) luominen nykyisen Phare-ohjelman lisäksi on ollut merkittävä haaste ehdokasmaille, sillä välineistä annetut asetukset ja täytäntöönpanoa koskevat säännöt eroavat toisistaan. Ehdokasmaiden oli hallinnoitava kyseisiä varoja samalla, kun ne yrittivät uudistaa sisäistä hallintoaan <sup>(27)</sup>.

6.33 Liikennealan hankkeiden määrittely perustui liikenteen infrastruktuuritarpeiden arviointiohjelmaan (TINA), jossa yksilöitiin tarvittavat osatekijät tulevan Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN) toteuttamiseksi ehdokasmaissa. Vastaavaa tarpeiden arviointia ei toteutettu ympäristöalalla. Tästä syystä komissio päätti keskittyä tiettyjen osa-alueiden käsittelyyn, kuten koheesiorahaston tapauksessa. Ensisijaisia ympäristöinvestointeja koskevassa liittymisohjelmassa (PEPA), jonka soveltamisala on laajempi kuin ISPA:n, kehitetään tietokantaa mahdollisista ympäristöhankkeista, ja sen tarkoituksena on auttaa ehdokasmaita yksilöimään ensisijaiset hankkeet keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. PEPA käynnistettiin vuoden 1999 lopulla, ja ensimmäiset maakohtaiset selvitykset esitettiin vuoden 2000 lopulla.

6.34 Keskeinen ISPA-ohjelman onnistumiseen vaikuttava tekijä on asiaankuuluvien ohjelmasuunnittelu- ja hallinnointirakenteiden luominen kussakin edunsaajamaassa <sup>(28)</sup>. Tuen koordinointia koskevassa asetuksessa säädetään, että komissio voi luopua ennakkohyväksyntää koskevasta vaatimuksesta, joka liittyy hankkeiden valitsemiseen sekä tehtyihin tarjouksiin ja sopimuksiin, heti kun ehdokasmaan hankkeiden hallinnointikykyyn, varainhoidon valvontamenettelyjen ja julkistalouden rakenteiden katsotaan olevan asianmukaiset.

**6.34** *Ispaa on alusta alkaen toteutettu samanlaisen hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän perusteella kuin mitä Phareen sovelletaan. Tämä merkitsee sitä, että lukuun ottamatta komission etukäteen antamaa hyväksyntää tarjous- ja sopimusmenettelylle ehdokasmaa on rahoituspöytäkirjan allekirjoittamisen jälkeen vastuussa hankkeen toteutuksesta ja erityisesti rahoituksen hallinnoinnista ja valvonnasta. Tuen yhteensovittamista koskevan asetuksen 12 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komissio voi tietyissä tapauksissa päättää ennakkohyväksyntää koskevasta vaatimuksesta luopumisesta silloin, kun tietyt perusteet ja edellytykset täyttyvät, mikä merkitsee laajennettua hajautettua täytäntöönpanoa. Komission tehtävänä vuonna 2000 oli varmistaa, että asiasta vastaavat elimet perustivat Ispan hallinnointiin tarvittavat rakenteet hajautettua täytäntöönpanojärjestelmää noudattaen, jotta ne olisivat täysipainoisesti toiminnassa ennen Ispa-hankkeiden täytäntöönpanon aloittamista. Tästä syystä heinäkuussa 2000 esitetty pyyntö välitettiin ehdokasmaille. Phare-katsauksessa esitetään laajennetun hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän pääperiaatteet. Komission yksiköt ovat valmisteelleet Pharea ja Ispaa varten yhtenäisen ohjelmasiisikirjan, johon kuuluu tarkistusluettelo, joka kattaa kaikki neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1266/1999 määritellyt ennakkosedellytykset. Tarkistusluettelo lähetettiin ehdokasmaille tammikuussa 2001 laajennetun hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän valmistelun tueksi. Toimia on jatkettu*

<sup>(27)</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen päätelmät varainhoitovuotta 1999 koskevan vuosikertomuksen kohdassa 5.73 (EYVL C 342, 1.12.2000).

<sup>(28)</sup> ISPA-asetuksen 9 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön 1. tammikuuta 2000 ja joka tapauksessa viimeistään 1. tammikuuta 2002 asianmukaiset hallinnointi- ja valvontajärjestelmät.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

vuonna 2001 ehdokasmaiden kanssa järjestetyillä kokouksilla, joissa on selvitetty yksityiskohtaisesti laajennettua hajautettua täytäntöönpanojärjestelmää koskevia vaatimuksia ja toteutettavia toimia.

**6.35** Vuoden 2001 yleisestä tukiasiakirjasta keskusteltiin Pharen hallintokomiteassa 26. huhtikuuta 2001 ja sitä pidettiin tervetulleena. Asiakirjassa annetaan tietoa painopisteistä ja alustavista määrärahoista kunkin maan ja välineen osalta, koordinoinnista EIP:n ja kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa sekä hajautetun hallinnon edistymisestä ja tulevaisuudennäkymistä.

6.35 Tämä liittyy läheisesti yhteisön säännösten 28. lukua (varainhoidon valvonta) koskeviin liittymisneuvotteluihin. Niiden maiden, joiden osalta luvun käsittely on saatettu alustavasti päätökseen, on tärkeää saattaa hallinnon hajauttaminen päätökseen, jotta ne olisivat valmiita liittymään EU:hun kun sen aika tulee. Phare 2000 -katsauksessa (29) suunnitellaan ISPA-välineen täytäntöönpanoon liittyvän vastuun täysimääräistä hajauttamista ehdokasmaille vuodesta 2002 sekä ehdokasmaiden ja komission hyväksymille täytäntöönpanoille viranomaisille annettavan tuen lisäämistä. Aluepolitiikan pääosasto pyysi vasta heinäkuussa 2000 ehdokasmaita antamaan arvion kyvystään vastata hajautetun hallinnon haasteisiin.

*Koordinointia on tehostettava*

6.36 Tuen yhteensovittamisesta annetussa asetuksessa täsmennetään, että komissio vastaa kyseisten kolmen välineen (Phare, ISPA ja Sapard) koordinoinnista ja erityisesti liittymistä valmistelevan tuen maakohtaisten yleisten suuntaviivojen antamisesta. Käytännössä tästä oli tuloksena maaliskuussa 2000 ja huhtikuussa 2001 laaditut yleiset tukiasiakirjat (*General assistance documents*), joissa kuitenkin ainoastaan kuvailtiin liittymisvalmistelujen tilannetta ehdokasmaissa kyseisenä ajankohtana.

6.37 Liikenneinfrastruktuurihankkeiden osalta eri TINA- ja TEN-ohjauskomiteoiden sekä ISPA:n hallintokomitean välille ei alussa pystytty luomaan yhteyttä, jolla olisi taattu hankkeiden yhdenmukainen toteuttaminen.

6.38 Kansallisten ISPA-strategioiden ja hankehakemusten arvioinnissa yksiköiden välinen koordinointi toimii hyvin erityisesti sen jälkeen, kun menettelyt virallistettiin vuoden 2000 puolivälissä.

**6.36** Suuri osa Ispan hallintokomiteaan kuuluvista jäsenvaltioiden edustajista toimii myös liikenteen ja energian pääosaston TINA-ohjelman ohjauskomiteoiden puheenjohtajana tai varapuheenjohtajana. Hankkeiden koordinointia varten komissio on nimennyt omassa organisaatiossaan vastuuhenkilön jokaiselle kymmenestä liikennekäytävästä. Tältä pohjalta se on aloittanut yhteistyön syyskuussa 2000 eri liikennekäytävien ohjauskomiteoiden kanssa.

(29) Verheugenin tiedonanto, C(2000)3103/2, 27. lokakuuta 2000.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

6.39 Eri pääosastoissa noudatettiin erilaisia toimintatapoja arviointiprosessin suhteen:

- a) Ympäristöasioiden pääosasto teki sopimuksen ulkopuolisen konsultin kanssa arviointimenettelyssä käytettävien tarkistusluetteloiden kehittämiseksi. Konsultti antaa myös neuvoja monimutkaisissa hankkeissa.
- b) Liikenteen ja energian pääosastolla ei ole resursseja keskittyä mihinkään muuhun kuin hankkeiden sekä yhteisön ja kansallisten liikennestrategioiden yhdenmukaistamiseen.
- c) Aluepolitiikan pääosaston ISPA:a käsittelevä linja palkkaa joskus ulkopuolisia konsultteja hankkeiden arviointia varten. Lisäksi EIP:n kanssa tehtiin puitesopimus, joka kattaa teknisen avun joidenkin hankkeiden osalta.

6.40 Selkeitä ohjeita arviointiperusteineen ei pystytty yksilöimään lukuun ottamatta ISPA:a koskevan asetuksen liitteisiin I ja II sisältyviä yleisiä vaatimuksia. Aluepolitiikan pääosastossa tai komission eri yksiköiden välillä ei noudatettu yhdenmukaistettua toimintatapaa arviointiprosessin suhteen eikä eri pääosastojen huomautuksien johdosta toteutettu järjestelmällisiä seurantoimia.

## SAPARD

*Oikeudellisen kehyksen monimutkaisuudesta aiheutuneet seuraukset*

6.41 Sapardia koskeva asetusta on monimutkainen, sillä siihen on yhdistetty osa-alueita kolmesta eri politiikan alasta, eli rakennerahastojen monivuotisesta ohjelmasuunnittelusta, EMOTR:n tukiosaston varainhoidon valvontamenettelyistä ja ulkoisen avun alan kansainvälisistä sopimuksista. Komission oli lisäksi luotava oikeusperusta, sillä edunsaajamaissa ei ollut olemassa vastaavia hallinnointi- ja valvontamenettelyjä.

**6.39.**

- b) *Liikenteen ja energian pääosaston panos Ispan liikennealan suuntaviivojen laatimisessa on ollut erittäin arvokas, mistä on osoituksena Ispan hallintokomitealle helmikuussa 2001 esitetty, 28. elokuuta 2000 päivätty tekninen asiakirja. Lisäksi yksiköiden välisten kuulemisten yhteydessä liikenteen ja energian pääosasto yleensä tarkastaa, että liikennehankkeet noudattavat erilaisia eurooppalaisia sopimuksia (AGR, AGTC, TEM) sekä ajoneuvojen akselipainoja ja mittoja koskevan direktiivin 96/53/EY säännöksiä.*

**6.40** *Hankkeiden arviointiperusteet on kuvattu selkeästi asetuksessa ja tukihakemuksissa. Hankkeiden arviointi tapahtuu kaikkien komission yksiköiden toimesta niiden toimivallan mukaisesti yksiköiden välisessä kaksi kuulemistä sisältävässä menettelyssä. Eri pääosastojen huomautusten seurantaan sovelletaan näitä samoja sisäisiä sääntöjä. Seuranta määritellään tarkasti aluepolitiikasta vastaavan komission jäsenen valtuuttamismenettelyssä.*

**6.41** *Komissio laati maaseudun kehittämissuunnitelmien täytäntöön panemiseksi kolmansissa maissa rahoituskehyksen, johon sisältyvät riittävät takuut yhteisöjen varojen käytölle ja tilivelvollisuudelle. Rahoituskehyksen avulla jatketaan tavoitetta järjestää hallinnointi tavalla, joka oli jo osoittautunut tehokkaaksi yhteisössä, sekä tutustuttaa ehdokasmaat ennen liittymistä yhteisön sisäisiin sääntöihin.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

6.42 Sapard-asetuksessa ei selvästi määritelty oikeudellista ja hallinnollista kehystä, ja komissiossa kului seitsemän kuukautta erilaisten vaatimusten yhteensovittamiseen ja Sapard-ohjelman toteuttamista koskevien periaatteiden soveltamiseen. Komissio oli aikonut tehdä uuden ehdotuksen neuvostolle oikeusperustan luomiseksi, muttei kuitenkaan tehnyt niin, koska se ei ollut välttämätöntä.

6.43 Asetuksessa komissiolta edellytettiin yksityiskohtaisten varainhoitosääntöjen antamista, ja ne annettiin kesäkuussa 2000. Asetusta ei voitu suoraan soveltaa ehdokasmaissa, joten komission oli muutettava säännöt kansainväliseksi sopimukseksi (monivuotinen rahoitus-sopimus). Sopimuksen laatimiseen ja neuvottelemiseen kymmenen ehdokasmaan kanssa kului kuusi kuukautta, ja komissio hyväksyi säännöt vahvistavan asiakirjan 29. marraskuuta 2000.

6.44 Kansainväliseen sopimukseen sisältyvät varainhoito- ja varainhoidon valvontamenettelyt ovat samat kuin EMOTR:n tukiosastoa koskevat menettelyt (mukaan luettuina maksajavirastot sekä tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely). Jäsenvaltioiden ohjelmiin sovellettavat varainhoito- ja varainhoidon valvontamenettelyt ovat samat kuin rakennerahastojen menettelyt. Vaikka ehdokasmaat saavat asiaankuuluvaa kokemusta järjestelmien perustamisen yhteydessä, näyttää kuitenkin siltä, että parhaillaan käyttöön otettavat menettelyt ovat väliaikaisia ja ettei niitä tarvita unioniin liittyäessä.

#### *Hallinnointi komissiossa*

6.45 On selvää, että komissio joutui noudattamaan erittäin tiukkaa aikataulua laatiessaan oikeudellista kehystä ja käynnistäessään Sapard-välineen maaseudun kehittämisohjelmia. Kaikki maaseudun kehittämisohjelmat hyväksyttiin aikataulun mukaisesti, mikä oli kiitettävä saavutus sekä komissiolta että ehdokasmailta. Lisäksi kansainvälisten sopimusten laadinta ja allekirjoittaminen saatiin päätökseen onnistuneesti.

**6.42** Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1268/1999 säädetään, että Sapard pannaan täytäntöön yhteisön lainsäädännön EMOTR:ia ja yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea koskevien periaatteiden mukaisesti. Lisäksi varainhoitoasetuksen IX osastossa ("ulkopuolelle osoitettavaan tukeen sovellettavia erityissäännöksiä") säädetään, että komission on hyväksyttävä hallinnointitehtävät (kuten hankkeiden valitseminen sekä tarjousten ja sopimusten teko) etukäteen. Asetuksen (EY) N:o 1268/1999 täytäntöönpano merkitsee, että hakemuksia tulee runsaasti ja ne koskevat usein pieniä hankkeita, ja tästä syystä hallinnointitehtävien siirtäminen ehdokasmaille neuvoston asetuksen (EY) N:o 1266/1999 mukaisesti oli välttämätöntä. Näin uuden järjestelmän muotoutuminen vei väistämättä aikaa.

**6.44** Sapardia varten luotuun järjestelmään tarvitaan liittymishetkellä vain pieniä muutoksia, jotta se täyttäisi rakennerahastojen ja EMOTR:n nykyisten vaatimusten mukaiset tehtävät.

### Ehdokasmaiden kohtaamat ongelmat järjestelmien perustamisessa

6.46 Ehdokasmailla ei ollut kokemusta EU:n varojen edellyttämien hallinnointi- ja valvontajärjestelmien perustamisesta. Lisäksi perustettavat järjestelmät eivät ole täysin jäsenvaltioiden järjestelmien kaltaisia, joten komission olisi täytynyt valmistella erityisiä työskentelymenetelmiä auttaakseen ehdokasmaita perustamaan vaaditut järjestelmät. Näin tapahtui EMOTR:n tukiosaston jäsenvaltioissa sijaitsevien maksajavirastojen tapauksessa. Komission olisi täytynyt vahvistaa selvät ja yksinkertaiset säännöt ja niihin liittyvät ohjeet ennen kuin ehdokasmaat aloittivat järjestelmiensä perustamisen. Sen sijaan komissio antoi ehdokasmaille samat ohjeet, jotka se oli antanut jäsenvaltioille ja joissa käsiteltiin maksajavirastojen hyväksyntämenettelyitä.

6.47 Asiaa mutkisti edelleen se, että komissio laati täytäntöönpanoa koskevat asetukset ja ehdokasmaiden kanssa tehdyt sopimukset (jotka sisältävät oikeusperustan varojen hallinnoinnille ja maksamiselle) juuri silloin, kun ehdokasmaat laativat maaseudun kehittämissuunnitelmiään ja perustivat järjestelmiään. Näin ollen hallinnointi on itse asiassa tapahtunut tapauskohtaisesti niin, että ongelmia on ratkaistu ja ohjeita annettu ainoastaan tarvittaessa.

6.48 Kaikki kymmenen ehdokasmaata saivat huomattavasti rahoitustukea Phare-ohjelmasta Sapard-välineen täytäntöönpanon edistämiseksi. Esimerkiksi Bulgarialle oli vuoden 2000 lopulla sidottu 3,6 miljoonaa euroa ja vuotta 2001 varten on suunniteltu sidottavaksi miljoona euroa lisää. Tämä johtuu siitä, että ehdokasmaiden viranomaisilla ei ole tuen hallinnoinnista paljoakaan kokemusta, joten EU:n asiantuntijoilta on tarvittu merkittävää panosta erityisesti hallinnointijärjestelmien perustamisessa. Phare-ohjelmasta rahoitettiin myös yli miljoonan euron verran edunsaajamaiden Sapard-(maksaja)virastojen tukikustannuksia, kuten atk-laitteistoihin liittyviä menoja. Tämä on vastoin kyseisen budjettikohdan (B7-0 3 0) selvitysosan huomautuksia, joissa täsmennetään, että momentilta ei rahoiteta ”yhdenkään edunsaajan” hallintomenoja. Komissio on tulkinnut kohdan niin, että hallintomenoja voidaan rahoittaa. Tilintarkastustuomioistuin ei ole samaa mieltä tulkinnasta.

**6.46** Jäsenvaltioita varten luodut asianmukaiset työskentelymenetelmät, erityisesti suuntaviivat maksajavirastojen perustamiseksi, on annettu ehdokasmaiden käyttöön. Komissio ei pitänyt tarpeellisena tarjota ehdokasmaille muita työskentelymenetelmiä. Jos ehdokasmaa kuitenkin tarvitsi apua jossakin ongelmassa, sille vastattiin asianmukaisesti.

Sapardin rahoituksen täytäntöönpanoa koskeva kehys oli jo määritelty komissiolle 26. tammikuuta toimitetussa tiedonannossa. Tätä kehystä kehitettiin edelleen 7. kesäkuuta 2000 annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 2222/2000. Komission mielestä nämä toimivat tilintarkastustuomioistuimen toivomina ”selkeinä ja yksinkertaisina sääntöinä”.

**6.47** Ehdokasmaiden edun mukaista oli jatkaa Sapardin käyttöönottoa samanaikaisesti rahoitussääntöjen ja monivuotisen rahoitus sopimuksen laatimisen ja hyväksymisen kanssa. Jos olisi odotettu rahoitussääntöjen ja monivuotisen rahoitus sopimuksen lopullista hyväksymistä, komissiota olisi saatettu arvostella viipeistä ja siitä, että se on toiminut liian muodollisesti ja joustamattomasti yhteistyössään ehdokasmaiden kanssa.

**6.48** Komissio katsoo, että hallintorakenteiden kehittämiseksi myönnetty tuki, jolla autetaan ehdokasmaita valmistelemaan Sapard-välinettä ja panemaan se täytäntöön, on tärkeä edellytys täytäntöönpanon onnistumiselle. Koska tällaista tukea ei lainsäädännön kannalta katsoen voida maksaa Sapardista, se maksetaan Pharesta osana liittymistä edeltävää strategiaa annettavan tuen yhteensovittamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1266/1999 mukaisesti. Pharesta myönnetään tukea hallintorakenteiden vahvistamiseen yhteisön säännösten saattamiseksi tehokkaasti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Atk-laitteistojen toimittaminen Sapardvirastoille on olennainen osa tätä toimintaa. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema Bulgariaa koskeva esimerkki pitää muutoin paikkansa, paitsi että miljoonan euron hanke on osa vuoden 2000 Phare-ohjelmaa Bulgariassa ja että vuoden 2001 Phare-ohjelmaan ei sisälly lisävaroja tähän tarkoitukseen.

Budjettikohtaa B7-0 3 0 koskevaa huomautusta, jonka mukaan kohdasta ei rahoiteta mitään hallintomenoja edunsaajasta riippumatta, on tarkasteltava yhdessä Pharea koskevan budjettikohdan B7-0 3 0 A (hallintomenot) kanssa. Tarkoituksena on, että kaikki Pharen hallinnointiin liittyvät hallintomenot rahoitetaan budjettikohdasta B7-0 3 0 A. Mainitussa tapauksessa atk-laitteiden toimitus ei ole hankkeen täytäntöönpanoon liittyvä hallintomeno vaan se on itsessään Phare-hanke.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

**Hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä koskevan komission analyysin puutteellisuus**

6.49 Sapard-väliseen oikeusperustassa edellytetään, että komission olisi tehtävä päätös hallinnoinnin hajauttamisesta kyseisen ehdokasmaan hallinnointi- ja valvontajärjestelmistä tehdyn analyysin perusteella. Hyväksymispäätöksen merkityksellisyysden vuoksi olisi varmistettava, että myönteiselle hyväksymispäätökselle on olemassa vankka perusta. Tästä syystä analyysin tekeminen olisi oltava sellaisten henkilöiden vastuulla, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia siitä henkilöstöstä, joka on neuvonut ehdokasmaita järjestelmien perustamisessa. Komissiossa Sapard-ohjelmaan liittyviä neuvonta- ja valvontatoimintoja ei kuitenkaan ole aina selvästi erotettu toisistaan.

6.50 Yleisen tarkastuskäytännön mukaan järjestelmä-analyysi perustuu riskien määrittelyyn. Komission käyttämä tarkistusluettelo, jonka avulla se varmistaa, että monivuotisessa rahoitussopimuksessa tarkoitettujen edellytysten (joihin sisältyvät myös rahoitussäännöt) täyttyvät, ei kuitenkaan perustu riskianalyysiin. Tästä syystä useita riskialueita ei käsitellä, kuten Phare- ja Sapard-ohjelmien päällekkäisyyksiä sekä sen toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön laatua, joka vastaa kussakin ehdokasmaassa kansallisten Sapard-(maksaja)virastojen hyväksynnästä. Lisäksi monivuotisessa rahoitussopimuksessa ei edellytetä erityisiä tarkastuksia, joilla varmistettaisiin, että menot ovat tukikelpoisia ainoastaan, jos tuen käyttö on moitteettoman varainhoidon periaatteiden ja erityisesti taloudellisuuden ja kustannusvaikutavuuden periaatteiden mukaista.

**6.49** Tarkastaja ei voi operatiivisten tehtäviensä lisäksi hallinnoida tarkastettavaa toimintaa tai osallistua siihen tai, kuten tässä tapauksessa, vastata Sapard-ohjelman hallinnointiin liittyvien menettelyjen tai rakenteiden käyttöönotosta. Tämä tarkoittaa, että tarkastaja voi:

- a) suorittaa tarkastukseen tai tilinpitoon liittyviä töitä ja antaa niihin liittyviä neuvoja;
- b) antaa neuvoja asioissa, jotka liittyvät tarkastustehtäviin läheisesti ja joissa tarkastajalla on riittävä pätevyys.

Tarkastuksen luonteen vuoksi viranomaiset ja tarkastajat ovat vaihtaneet näkemyksiä menettelyistä ja rakenteista tietoa kerätessään ja silloin, kun tarkastajan suorittama tarkastus on tehty toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä.

**6.50** Komissio päätti tehdä tarkastukset siten, että se tutkii 100-prosenttisesti kaikki monivuotisissa rahoitussopimuksissa esitetyt tekijät sen sijaan, että se tekisi riskianalyysin.

Mahdolliset päällekkäisyydet Pharen ja Sapardin välillä sisältyvät tarkastusohjelmaan, joka koskee hanke-ehdotusten vastaanottamista, sopimusten kirjaamista ja hyväksymisestä ilmoittamista. Ehdotusten tarkastaminen otannan perusteella antaa komission mielestä riittävän varmuuden siitä, että mahdolliset päällekkäisyydet havaitaan.

Kansallisessa rahastossa työskentelevien henkilöiden ansioluettelot on tarkastettu laadun varmistamiseksi, vaikka tämä seikka ei selvästi sisälly tarkistusluetteloon.

Monivuotisen rahoitussopimuksen 4 artiklan mukaisesti yhtenä tukikelpoisuuden perusteena on moitteeton varainhoito ja erityisesti taloudellisuus ja kustannustehokkuus. Tarkastuksessa tutkitaan ne tavat, joilla virasto arvioi prosessit ja niihin liittyvät tarkastukset, mikä toiminnallisesta näkökulmasta kattaa tämän käsitteen. Vaikka tarkistusluettelossa ei erityisesti mainita taloudellisuutta ja kustannustehokkuutta koskevia tarkastuksia, ne kuitenkin varmistetaan tukikelpoisuusperusteiden yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

## PÄÄTELMÄT

6.51 Komissiolla oli vuonna 2000 edessään haasteellinen tehtävä: sen oli toteutettava kaksi uutta ohjelmaa ehdokasmaissa, samalla kun se valmisteli näitä maita unioniin liittymistä varten. Tästä huolimatta komissio sai hyväksytyä 75 ISPA-hanketta ja kymmenen Sapard-välineen maatalouden kehittämisohjelmaa sekä sitoi lähes kaikki käytettävissä olleet määrärahat. Maksumäärärahoja ei kuitenkaan käytetty juuri lainkaan (ks. kohdat 6.12, 6.18 ja 6.43).

6.52 Vuonna 2000 ei pystytty käynnistämään yhtään hanketta, sillä oikeudellinen kehys hyväksyttiin myöhäisessä vaiheessa ja asiaankuuluvien hallinnointirakenteiden ja -menettelyjen perustamisessa komissioon tapahtui viivästyksiä. Kaikki tämä viivästytti vuorostaan valmistelevia töitä. Sapard-ohjelman alkaminen viivästyi lisää siksi, että komission oli ensiksi selkeytettävä oikeudellista ja hallinnollista kehystä, jota ei ollut määriteltä asetuksessa tarpeeksi selvästi (ks. kohdat 6.20–6.24 ja 6.39–6.41).

— Komission olisi analysoitava ja kehitettävä tapaa, jolla se toteuttaa uusia meno-ohjelmia sillä aikaa, kun oikeusperustaa luodaan, sen varmistamiseksi, että kyseiset ohjelmat voidaan toteuttaa aikataulun mukaisesti ja vaikuttavasti.

**6.51** *Maksuaste ei ole poikkeava, vaan se johtuu hankkeen täytäntöönpanon varhaisesta vaiheesta. Maksuaste kasvaa hankkeiden edetessä ja menojen kertyessä.*

**6.52** *Ispan ja Sapardin kohdalla noudatettiin tavanomaista yhteisön käytäntöä, jossa uusi toimintatapa määritellään neuvoston oikeudellisella kehyksellä, minkä jälkeen komission on laadittava käsikirjoja tai annettava säännöksiä tai asetuksia. Asianmukaisten institutionaalisten menettelyjen mukaisesti komissio voi antaa asetuksensa vasta sen jälkeen, kun neuvosto on hyväksynyt niiden perustana olevan oikeudellisen kehyksen.*

*Sen jälkeen kun neuvosto on hyväksynyt oikeudellisen kehyksen sekä komissio että ehdokasmaat tarvitsevat jonkin aikaa asianmukaisten hallintorakenteiden luomiseksi, ohjelmien jättämiseksi ja hyväksymiseksi sekä hankkeiden valitsemiseksi. Tämä vaihe kestää vähemmän aikaa kuin mitä jäsenvaltiot näiden toimien toteuttamiseen tarvitsevat.*

*Ispasta rahoitetaan infrastruktuuri-investointeja yhteisön tuella ennenkuulumattomassa laajuudessa. Laajat infrastruktuurihankkeet edellyttävät yleensä pitkän ja hyvin valmistelun käynnistysvaiheen. Useissa hankkeissa täytäntöönpano aloitettiin jo vuonna 2000 tarjousten ja sopimusten valmistelulla.*

*Sapardin rahoitussäännöt hyväksyttiin samaan aikaan kun Sapard-ohjelmia arvioitiin ja komissio hyväksyi ne. Tämä prosessi saatiin päätökseen hyvissä ajoin ennen kuin yksikään maa oli valmis aloittamaan hankkeiden täytäntöönpanoa. Aika, joka useimmilla mailla kului Sapard-virastojen perustamiseen, johtui monista syistä, jotka liittyivät pääasiassa tehtävän laajuuteen. Tällä hetkellä Sapard-virastot ovat kuitenkin toiminnassa kahdessa maassa, kun taas muissa maissa edes kansalliseen hyväksymiseen johtava menettely ei vielä ole loppuvaiheessa.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.53 Ehdokasmaiden kansalliset viranomaiset kohtasivat huomattavia vaikeuksia, kun niiden oli samalla kertaan hallinnoitava liittymistä valmistelevaa tukea, jota oli yli kaksinkertainen määrä edelliseen tukeen verrattuna, tutustuttava uusiin ja erilaisiin asetuksiin sekä uudistettava omat hallintorakenteensa. Tämä edellytti kunkin ehdokasmaan vahvaa sitoutumista, mikä ei aina ollut itsestään selvää, sekä komission merkittävää panosta, jota ei aina saatu ajoissa (ks. kohdat 6.27–6.31 ja 6.44–6.45).

- Komission olisi annettava mahdollisimman paljon ohjeita ja teknistä apua ajoissa tukeakseen ehdokasmaita sitoutumisessa; ohjeet ja tuki voitaisiin antaa käsikirjojen sekä erityisten työmenetelmien ja sääntöjen muodossa.

## KOMISSION VASTAUS

**6.53** *Komissio on laatinut ehdokasmaille oikeudellisen kehyksen tuen täytäntöön panemiseksi. Tämän lisäksi ne ovat saaneet huomattavan paljon neuvontaa ja teknistä apua komission yksiköiltä sekä Pharesta ja muista lähteistä rahoitettujen useiden erityistoimien yhteydessä.*

*Komissio arvostaa toimia, joita ehdokasmaat ovat toteuttaneet luodessaan maiden omiin sisäisiin rakenteisiin mukautettuja rakenteita ja menettelyjä, jotka noudattavat yhteisön säännöstöä. Komission laatimat käsikirjat, erityiset työskentelymenetelmät ja säännöt koskevat ainoastaan yleisiä seikkoja, kun taas kansalliset erityistekijät voidaan suunnitella vain Pharesta rahoitettujen teknisen avun ohjelmien avulla.*





## SEITSEMÄS LUKU

**Hallintomenot**

7.0 SISÄLLYS	Kohdat
Toimielinten ja muiden yhteisön elinten hallintomenot	7.1—7.90
Johdanto	7.1
Budjettihallinto	7.2—7.3
Tarkastuslausumaan liittyvä arviointi	7.4—7.36
Tarkastuksen sisältö	7.4
Tilien luotettavuus ja tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	7.5—7.7
Parlamentti	7.8—7.11
Neuvosto	7.12
Tuomioistuin	7.13—7.14
Komissio	7.15—7.18
Hankintamenettelyt	7.19—7.32
Muut huomautukset	7.33—7.36
Aiempien huomautusten seuranta	7.37—7.68
Petostentorjuntaan erikoistuneita komission yksiköitä koskevan erityiskertomuksen nro 8/98 seuranta	7.37—7.61
Toimielinten kiinteistömenojen hallintaa koskevien tilintarkastustuomioistuimen aiempien huomautusten seuranta	7.62—7.68
Euroopan unionin henkilöstöön sovellettava palkkajärjestelmä	7.69—7.90
Johdanto	7.69—7.71
Nykyinen palkkajärjestelmä	7.72—7.78
EU:n järjestelmä verrattuna muihin järjestelmiin	7.79—7.83
EU:n järjestelmän arvio	7.84—7.89
Päätelmät	7.90
Hajautettujen erillisvirastojen tarkastus	7.91—7.119
Johdanto	7.91—7.93
Talousarvion toteuttaminen	7.94
Tilinpäätökset ja tilinpito	7.95—7.99
Varainhoitosäännökset	7.99
Aiempien huomautusten seuranta	7.100—7.102
Hajautettujen erillisvirastojen henkilöstötilanne ja toimintojen kehitys	7.103—7.119

---

Hajautettujen erillisvirastojen henkilöstö	7.104
Palvelukseen ottaminen ja henkilöstöhallinto	7.105—7.108
Hajautettujen erillisvirastojen henkilöstömäärän ja toimintojen kehitys	7.109—7.116
Päätelmät	7.117—7.119
Eurooppa-koulujen tarkastus	7.120—7.127
Varainhoitosäännökset	7.121—7.123
Lukukausimaksujen maksuosuudet	7.124—7.127

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

TOIMIELINTEN JA MUIDEN YHTEISÖN  
ELINTEN HALLINTOMENOT*Johdanto*

7.1 Rahoitusnäkymien otsakkeeseen 5 ”Hallintomenot” on koottu toimielinten ja muiden yhteisön elinten hallintomäärärahat (komission tapauksessa talousarvion A osa), joiden toteuttaminen käy ilmi **taulukosta 7.1**. Toimielimet ja muut yhteisön elimet huolehtivat suoraan näiden määrärahojen hallinnoinnista, ja määrärahat käytetään pääasiassa yhteisön toimielinten jäsenten ja henkilöstön palkkojen, korvausten ja eläkkeiden maksuun sekä lisäksi vuokrien, kiinteän omaisuuden hankintojen ja sekalaisten hallinnosta johtuvien menojen maksuun. **Taulukoissa 7.2 ja 7.3** esitetään toimielin-kohtainen jaottelu näiden maksujen piiriin kuuluvasta henkilöstöstä. Komission tapauksessa näistä määrärahoista voidaan myös myöntää tukea järjestöille ja elimille, jotka osallistuvat Euroopan unionin eri toiminta-alueiden täytäntöönpanoon.

*Budjettihallinto*

7.2 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tulostilin niteissä I–IV esitetyt tiedot. Niteissä I ja III annetaan selvityksiä kyseisen vuoden budjettihallinnosta ja erityisesti hyväksytyyn alkuperäisen talousarvion ja lopulta käytettävissä olleiden määrärahojen sekä lopulta käytettävissä olleiden ja varsinaisesti käytettyjen määrärahojen välisestä erosta. Tarkastuksen avulla ei pyritty varmistamaan kyseisten selvitysten luotettavuutta; tavoitteena oli pikemminkin sellaisten huomattavien erojen havaitseminen, joiden osalta ei ole annettu selvitystä, sekä mahdollisesti harhaanjohtavien selvitysten havaitseminen. Tarkastuksen yhteydessä ei tullut esille tapauksia, joiden kohdalla selvitykset olisivat vaikuttaneet epätoimimukaisilta; näin oli ainoastaan neuvoston tapauksessa, sillä sen kohdalla virkamatkakuluista yhteensä noin 0,5 miljoonaa euroa koski — määrärahojen ja etukäteissitoumusten puuttuessa — vuonna 1999 suoritettuja matkoja.

## 7.2 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

*Parlamentti on edelleen valmis jatkamaan muiden toimielinten kanssa aloittamiaan pyrkimyksiä tulostilissä esitettyjen tietojen avoimuuden lisäämiseksi. Se kiinnittää kuitenkin tilintarkastustuomioistuimen huomion tulostiliin sisältyviin tietoihin, joissa perustellaan kokoavasti kaikki muutokset alkuperäisten ja lopullisten määrärahojen välillä. Muutokset johtuvat lisäksi määrärahasiirroista, jotka budjettivallan käyttäjät ovat hyväksyneet niille välitettyjen tarkempien tietojen perusteella.*

## 7.2 NEUVOSTON VASTAUS

*Budjettihallintoon liittyvän kohdan osalta tilintarkastustuomioistuin ottaa esille vuoden 1999 virkamatkakustannukset, jotka ovat suuruudeltaan 0,5 miljoonaa euroa ja jotka oli rahoitettava vuoden 2000 budjetista. Neuvosto saattoi todeta, että toimivaltaisissa yksiköissä on toteutettu sisäisiä toimenpiteitä samanlaisen tilanteen välttämiseksi tulevaisuudessa, ja näiden takuiden nojalla se pystyi hyväksymään kyseisen määrärahojen siirron.*

**Taulukko 7.1 — Hallintomenot 2000 <sup>(1)</sup> (pääluokittain tehty yhteenveto)**

(milj. EUR)

	Yhteensä	Pääluokka I	Pääluokka II	Pääluokka III — A osa (julkaisutoimisto mukaan luettuna)	Pääluokka IV	Pääluokka V	Pääluokka VI	Pääluokka VII	Pääluokka VIII
		Parlamentti	Neuvosto	Komissio	Tuomioistuin	Tilintarkastus- tuomioistuin	Talous- ja sosiaali- komitea	Alueiden komitea	Oikeusasiamies
<b>Rahoitusnäkymissä asetettu yläraja</b>	4 798	–	–	–	–	–	–	–	–
<b>Talousarviokehitys 2000</b>									
Alkuperäiset määrärahat	4 704	965	348	3 069	131	70	81	35	4
Käytettävissä olleet lopulliset määrärahat <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>	4 725	980	354	3 069	131	70	81	35	4
<b>Talousarvion toteuttaminen 2000 <sup>(3)</sup></b>									
Käytetyt määrärahat <sup>(4)</sup>	4 656	973	350	3 025	129	66	76	32	3
% käytettävissä olleista lopullisista määrärahoista	99	99	99	99	99	94	94	91	82
Vuoteen 2001 siirretyt määrärahat <sup>(5)</sup>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
% käytettävissä olleista lopullisista määrärahoista	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Peruuntuneet määrärahat	71	7	5	44	2	4	5	3	1
% käytettävissä olleista lopullisista määrärahoista	1	1	1	1	1	6	6	9	18

<sup>(1)</sup> Rahoitusnäkymien mukaisesti.<sup>(2)</sup> Talousarviomäärärahat, joiden osalta on otettu huomioon korjaavat ja täydentävät talousarviot sekä määrärahojen siirrot.<sup>(3)</sup> Ilmoitettuihin määriin eivät sisälly varainhoitovuodelta 1999 siirretyt määrärahat, tulojen uudelleenkäyttöimiin liittyvät määrärahat eivätkä kolmansista osapuolista aiheutuvat tulot ja muut määrättyä käyttötarkoitusta vastaavat tulot tai uudelleen käyttöön otetut määrärahat.<sup>(4)</sup> Sidotut määrät, joiden osalta maksut on suoritettu varainhoitovuoden aikana tai jotka on siirretty ilman eri toimenpiteitä varainhoitovuoteen 2001.<sup>(5)</sup> Päätöksin tehdyt siirrot.

Talousarvion toteuttamista koskevia lisätietoja löytyy tämän kertomuksen liitteen I kaavioista III ja IV.

Lähde: Tulostili 2000.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.3 Toimielinten budjettihallinnon analysointiin soveltava yleinen lähestymistapa ei tarjoa lukijalle tietoja kyseisen vuoden menoihin liittyvistä merkittävimmistä tekijöistä. Kaikki toimielimet keskittyvät antamaan — joskus erittäin yksityiskohtaisia — selvityksiä talousarvion ja tuloksen välisistä vaihteluista. Selvitysten antamistavassa on kuitenkin sekä toimielinten sisäisiä että niiden välisiä eroja. Analyysin yhteydessä sivuutetaan usein budjettihallinnon keskeisiä tekijöitä: esimerkiksi parlamentti ei anna toimintaa koskevaa selvitystä menettelystä, jonka yhteydessä toisissa budjettikohdissa käytämättä jääneitä määrärahoja käytetään rakennuksia koskevan lainapääoman takaisinmaksuun liittyviin kohtiin. Komissio ei puolestaan ole antanut selvitystä lukuun 70 (lisähenkilöstömenot ja hajautetusta hallinnosta aiheutuvat menot) liittyvistä huomattavista vaihteluista, eikä mikään toimielin ole antanut selvitystä sidottujen määrien ja suoritettujen maksujen välisistä eroista. On suotavaa, että toimielimet laativat tulevaisuudessa yleisluontoisemman analyysin, jonka yhteydessä painotetaan keskeisiä menosuuntauksia ja käyttöomaisuuteen liittyviä tekijöitä ja annetaan selvitys keskeisistä taloudellisuutta ja vaikuttavuutta koskevista toimenpiteistä.

## 7.3 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

Parlamentti on valmis jatkamaan pyrkimyksiään myös tässä asiassa. Kun on kyse erityisesti aikaistetuista maksuista, joita on tehty rakennusten alalla, parlamentti käyttää käyttämättä jääneitä määrärahoja lisätäkseen rakennusten rahoitukseen tarkoitettuja määrärahoja ja varmistaa näin voivansa käyttää optimaalisesti käyttöönsä saamat määrärahat ja noudattaa moitteettoman varainhoidon periaatteita. Näin on saatu aikaan huomattavia säästöjä, joiden avulla toimielin voi huolehtia uusista tarpeista lisäämättä osuuttaan rahoitusnäkymissä. Budjettivallan käyttäjä hyväksyy joka tapauksessa ensin lisäykset sille välitettyjen tietojen perusteella.

## 7.3 KOMISSIION VASTAUKSET

Komissio tutkii yhdessä muiden toimielinten kanssa yhteinäistä hallintomenojen tarkastelutapaa ja jos sellaisesta

Taulukko 7.2 — Toimielinten henkilöstö 31. joulukuuta 2000 toimielimittäin ja henkilöstöryhmittäin

Toimielimet	Virkamiehet	Väliaikaiset toimihenkilöt	Ylimääräiset toimihenkilöt	Paikallinen henkilöstö	NELA (7)	TSKV (8)	Neuvonantajat	Yhteensä
Euroopan parlamentti ja oikeusasiamies (1)	3 283	587	219	32	—	—	—	4 121
Neuvosto	2 505	38	—	—	—	—	—	2 543
Komissio (2)								
— Hallinto [Bryssel, Luxemburg (3), Strasbourg]	15 414	512	976	—	—	529	26	17 457
— Yhteinen tutkimuskeskus (4)	759	922	219	—	—	—	—	1 900
— Tutkimus, josta aiheutuvat kulut jaettu	416	972	369	—	—	—	—	1 757
— Unionin alueella sijaitsevat toimistot ja hajautettuihin erillisvirastoihin lähetetty henkilöstö	445	13	23	187	—	—	—	668
— Unionin alueen ulkopuolella sijaitsevat lähetystöt ja toimistot	690	3	—	2 142	—	10	—	2 845
Tuomioistuin	758	223	20	—	—	—	1	1 002
Tilintarkastustuomioistuin	405	119	22	—	—	—	1	547
TSK (5)	470	66	23	—	—	—	1	560
AK (6)	165	59	12	—	—	—	—	236
<b>Yhteensä</b>	<b>25 310</b>	<b>3 514</b>	<b>1 883</b>	<b>2 361</b>	<b>—</b>	<b>539</b>	<b>29</b>	<b>33 636</b>

(1) Oikeusasiamies: 11 väliaikaista toimihenkilöä ja 6 ylimääräistä toimihenkilöä.

(2) Komissio yhteensä: 24 627 (17 724 virkamiestä, 2 422 väliaikaista toimihenkilöä, 1 587 ylimääräistä toimihenkilöä, 2 329 paikalliseen henkilöstöön kuuluvaa, 0 nuorta edustustoihin lähetettyä asiantuntijaa, 539 tilapäisesti siirrettyä kansallista virkamiestä ja 26 erityisneuvonantajaa).

(3) Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto mukaan luettuna.

(4) Yhteisen tutkimuskeskuksen henkilöstö ja tutkimuskeskuksessa työskentelevä komission henkilöstö.

(5) Talous- ja sosiaalikomitea.

(6) Alueiden komitea.

(7) Nuoret edustustoihin lähetetyt asiantuntijat (NELA).

(8) Tilapäisesti siirretyt kansalliset virkamiehet (TSKV).

Lähde: Kyseiset toimielimet.

Taulukko 7.3 — Toimielinten henkilöstö 31. joulukuuta 2000 toimielimittäin ja asemapaikoittain

Asemapaikka	Euroopan parlamentti ja oikeusasiamies		Neuvosto		Euroopan komissio										Tuomioistuin		Tilintarkastus-tuomioistuin		TSK/AK (7)		Yhteensä					
	1999	2000 (2)	1999	2000	Hallinto (4)		EU:n alueella sijaitsevat edustustot ja hajautettuihin erillisvirastoihin lähetetty henkilöstö		Lähetystöt (5)		Tutkimus, josta aiheutuvat kulut jaettu (6)		Tutkimuskeskus (6)		Yhteensä 1999	Yhteensä 2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000				
					1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000														
Jäsenvaltiot (päätoimipaikka)																										
— Bryssel	1 641	1 716	2 495	2 515	14 623	14 548	—	—	—	—	1 570	1 554	63	59	16 256	16 161	—	—	1	1	762	796	21 155	21 189		
— Luxemburg	2 252	2 202	—	—	2 884	2 909	—	—	—	—	64	79	1	1	2 949	2 989	966	1 002	552	546	—	—	6 719	6 739		
— Strasbourg	53	63	3	3	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	57	66		
Jäsenvaltiot (päätoimipaikan ulkopuolella)	132	140	—	—	—	—	721	668	—	—	104	107	1 911	1 840	2 736	2 615	—	—	—	—	—	—	2 868	2 755		
<b>Jäsenvaltiot yhteensä (1)</b>	<b>4 078</b>	<b>4 121</b>	<b>2 498</b>	<b>2 518</b>	<b>17 508</b>	<b>17 457</b>	<b>721</b>	<b>668</b>	—	—	<b>1 738</b>	<b>1 740</b>	<b>1 975</b>	<b>1 900</b>	<b>21 774</b>	<b>21 765</b>	<b>966</b>	<b>1 002</b>	<b>553</b>	<b>547</b>	<b>762</b>	<b>796</b>	<b>30 799</b>	<b>30 749 (1)</b>		
Jäsenvaltioiden ulkopuolella	—	—	24	25 (3)	—	—	—	—	2 523	2 845	24	17	—	—	2 547	2 862	—	—	—	—	—	—	2 571	2 887		
<b>Yhteensä</b>	<b>4 078</b>	<b>4 121</b>	<b>2 522</b>	<b>2 543</b>	<b>17 508</b>	<b>17 457</b>	<b>721</b>	<b>668</b>	<b>2 523</b>	<b>2 845</b>	<b>1 762</b>	<b>1 757</b>	<b>1 975</b>	<b>1 900</b>	<b>24 321</b>	<b>24 627</b>	<b>966</b>	<b>1 002</b>	<b>553</b>	<b>547</b>	<b>762</b>	<b>796</b>	<b>33 370</b>	<b>33 636</b>		

(1) Jäsenvaltiot: Belgia: 21 377, Tanska: 34, Saksa: 340, Kreikka: 33, Espanja: 111, Ranska: 168, Irlanti: 170, Italia: 1 422, Luxemburg: 6 730, Alankomaat: 185, Itävalta: 33, Portugali: 29, Suomi: 24, Ruotsi: 25, Yhdistynyt kuningaskunta: 63.

(2) Oikeusasiamies: Bryssel 3, Strasbourg 14.

(3) Unionin alueen ulkopuolella: Geneve 15 ja New York 10.

(4) Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto mukaan luettuna.

(5) Unionin alueen ulkopuolella sijaitsevat lähetystöt ja toimistot.

(6) Bryssel: 1 613, Luxemburg: 80, Ispra: 1 227, Karlsruhe: 216, Geel: 184, Petten: 157, Sevilla: 55, Naka: 17, Garching: 48, Culham: 3, Frascati: 8, Cadarache 28, Jülich: 6, Padova: 2, Wien: 2, Madrid: 4, Utrecht: 2, Bologna: 1, Lontoo: 2, Rooma: 1, Tukholma: 1 (mukaan lukien henkilöstö, josta aiheutuvat kulut on jaettu).

(7) Talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea ja yhteinen organisaatiokerhenne.

Lähde: Kyseiset toimielimet.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

päästään yhteisymmärrykseen, kehitetään toimielinten yhteinen tapa käsitellä ohjelmamenoja.

Luvun A-7 0 määrärahoja hallinnoidaan hajautetusti. Jokainen pääosasto tai yksikkö saa vuoden alussa kiinteän summan hallintomäärärahoja, myös ulkopuolisen henkilöstön palkkaamista varten, tämän luvun eri budjettikohtiin jaoteltuna. Se voi sitten tarpeen mukaan järjestellä varainhoitovuoden aikana määrärahoja budjettikohtien välillä määrärahasiirtojen avulla. Ulkopuoliselle henkilöstölle tarkoitettujen budjettikohtien määrärahoja on lisätty 3,3 miljoonalla eurolla muiden osaston A-7 budjettikohtien hallintomäärärahoista. Etenkin alamomentin A-7 0 0 0 (Ylimääräiset toimihenkilöt) määrärahoja on lisätty, muun muassa alamomentilta A-7 0 0 2 (Tekninen tuki). Lisääminen liittyy vuoden 2000 alustavan talousarvioesityksen laatimisen yhteydessä ennakkoimattomien toimien toteuttamiseen, ulkoisten toimien maksattamatta olevien sitoumusten (RAL) purkamisen nopeuttamisyrittämiin, eräiden tehtävien palautumiseen teknisen avun toimistoilta sekä eräisiin komission yksiköiden huomattavista uudelleenjärjestelyistä johtuviin tarpeisiin.

Luvun A-7 0 sisäisten määrärahasiirtojen lisäksi budjettivallan käyttäjä teki vuonna 2000 kaksi siirtoa. Alamomentilta A-7 0 0 0 (Ylimääräiset toimihenkilöt) siirrettiin 2 283 000 euroa osastoon A6 (Edustustot) unionin ulkopuolisten maiden avustusohjelmien hallinnoinnin hajauttamisen turvaamiseksi sekä Euroopan parlamentin alustaviin määrärahoihin lukuun A-10 0 ottamat 2 000 000 euroa siirrettiin alamomentille A-7 0 0 3 (Kansalliset asiantuntijat). Näiden kahden siirron jälkeen luvun A-7 0 käytettävissä olevat määrärahat vähenivät 283 000 eurolla.

*Tarkastuslausumaan liittyvä arviointi*

**Tarkastuksen sisältö**

7.4 Tilintarkastustuomioistuin kohdisti tarkastuksensa kaikkiin hallintomenoihin (rahoitusnäkyvien otsake 5) koskeviin tileihin ja tapahtumiin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

**Tilien luotettavuus ja tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus**

7.5 Otannat ja analyttiset testit osoittavat, että tilanne on — tiettyihin huomautuksiin liittyvin varauksin — yleisesti ottaen tyydyttävä.

7.6 **Talousarviotilit** ja **konsolidoidun taseen** pohjana olevat tilinpäätösasiakirjat antavat luotettavan kuvan toimielinten ja yhteisön muiden elinten hallintomenoista. **Taseen ulkopuolisten sitoumusten** yhteydessä annetaan aiempaa kattavampi selvitys tulevista eläkemenoista. Niiden yhteydessä ilmoitetaan nyt varainhoitovuoden aikana kertyneistä eläkeoikeuksista aiheutuvat vuotuiset kustannukset. Kyseiset sitoumukset olisi kuitenkin tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan esitettävä mieluummin taseessa ja vuotuiset kustannukset olisi otettava huomioon taloudellista tulosta laskettaessa, kansainvälisten kirjanpitostandardien mukaisesti. Käyttöomaisuus esitetään aiempaa selkeämmin, mutta sitä koskevaan kirjanpitoon yhä liittyviä epäkohtia tuodaan esille kohdissa 7.8—7.10, 7.12, 7.13—7.14 ja 7.17.

7.7 Kohdassa 7.6 mainittuja seikkoja lukuun ottamatta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Euroopan unionin toimielinten tilit on esitetty luotettavasti hallintomenojen ja niihin liittyvien vastaavien ja vastattavien osalta. Myös tilien perustana olevat toimet ovat tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan kokonaisuudessaan lailliset ja asianmukaiset. Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että sen omista tileistä esitetään riippumattomien tarkastajien laatima kertomus <sup>(1)</sup>.

**7.6 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET**

*Parlamentti on valmis mukautumaan tilintarkastustuomioistuimen suosituksiin, jotka koskevat taseen esittämistä, jos kaikki toimitukset päättävät omaksua ehdotetun lähestymistavan. Mitä tulee käyttöomaisuuteen, katso vastaukset 7.8—7.10 kohtaan.*

**7.6 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio katsoo olevan tässä vaiheessa tärkeintä, että tilinpäätöksessä annetaan tyhjentävät tiedot eläkesitoumuksista. Kuten tilintarkastustuomioistuin mainitsee, taseen liitetiedoissa annettu selvitys on kattava.*

*Julkisyhteisöjen eläkesitoumusten esittämistavasta ei vallitse tällä hetkellä kansainvälistä yksimielisyyttä, vaan asia edellyttää vielä perusteellista tarkastelua. Jäsenvaltiot tai muut julkisyhteisöjen kirjanpidon edelläkävijämaat eivät juurikaan noudata tilintarkastustuomioistuimen suosittelmaa menettelyä.*

*Lisäksi IFAC (International Federation of accountants) ei ole vielä pystynyt sopimaan julkisen sektorin eläkkeitä koskevista kirjanpitostandardeista.*

<sup>(1)</sup> EYVL C 312, 7.11.2001.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

**Parlamentti**

7.8 Parlamentti on tehnyt ensimmäistä kertaa taseeseen — komission muuta kuin rahoitusomaisuutta koskevasta kirjanpidosta antamien säännösten <sup>(2)</sup> ja tilintarkastustuomioistuimen aiempien huomautusten mukaisesti — kohtaan "leasing" kirjauksen, joka koskee Louise Weiss de Strasbourg -rakennusta ja jonka nettokirjanpitoarvo on 367,4 miljoonaa euroa. Taseen liitetiedoissa ei mainita, että kyseessä on rakennuksen arvoa koskeva arvio; mainitsematta jää myös se, että parlamentti on vastustanut noin 21,5 miljoonan euron osuutta kustannuksista. Lisäksi rakennuksen arvo on arvioitu hieman liian pieneksi. Määrään sisältyy itse asiassa myös maa-alueen arvo, 8,8 miljoonaa euroa, joista on — sovellettavien säännösten vastaisesti — laskettu poistot, joiden kertynyt määrä on 1,2 miljoonaa euroa. Lisäksi määrään sisältyy 20 miljoonan euron arvosta erityisiä laitteita, joiden kohdalla parlamentti on toteuttanut enintään 25 prosentin suuruisia vuotuisia poistoja — joita on vuoden 2000 loppuun mennessä kertynyt 60 miljoonan euron arvosta — tietämättä kyseisen omaisuuden laatua tai poistoprosenttia, jota sen osalta olisi todellisuudessa sovellettava.

7.9 Muun aineellisen käyttöomaisuuden hallinnointi parani huomattavasti, kun käyttöön otettiin uusi inventaarijärjestelmä ja poistoja alettiin toteuttaa; mainittujen toimenpiteiden avulla kyseisen omaisuuden arvo kytetään ilmoittamaan aiempaa luotettavammin, etenkin kun fyysistä inventointia koskeva ohjelma, joka oli edistynyt huomattavasti varainhoitovuoden 2000 loppuun mennessä, saadaan valmiiksi ja otetaan huomioon käyttöomaisuuskirjanpidon tietokannoissa. Varainhoitovuoden 2000 lopussa omaisuuden, johon ei ollut vielä kohdistettu fyysistä inventointia, kokonaisarvo oli 1,4 miljoonaa euroa eli noin 4,1 prosenttia taseessa olevan inventoitavan omaisuuden arvosta.

7.10 Inventaariorio ei kuitenkaan sisällä omaisuutta, jonka parlamentin poliittiset ryhmät ovat hankkineet niiden käyttöön asetetuilla määrärahoilla.

**7.8 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET**

*Siinä tapauksessa, että rakennuksen lopullinen arvo ei ole tiedossa varainhoitovuoden 2001 lopussa, tilintarkastustuomioistuimen huomautukset otetaan huomioon laadittaessa taseeseen liittyviä huomautuksia, jotka koskevat otsaketta Louise Weiss -rakennuksen vuokraaminen ja rahoittaminen. Lisäksi heti kun tiedot omaisuuden jakautumisesta ovat käytettävissä, poistojen laskeminen mukautetaan tilintarkastustuomioistuimen suosituksiin.*

**7.9 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET**

*Uusi inventointijärjestelmä (ELS) on tuonut mukanaan huomattavia parannuksia. Taseeseen sisältyvä inventointikelpoisen ja paikantamattoman omaisuuden arvon prosenttimäärä viittaa ainoastaan irtaimistoon (eikä sisällä kiinteää omaisuutta, joka sisältyy niin ikään taseeseen).*

**7.10 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET**

*Parlamentti on tietoinen tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomasta ongelmasta ja pyrkii ratkaisemaan sen poliittisten ryhmien tuella.*

<sup>(2)</sup> Komission asetus (EY) N:o 2909/2000, annettu 29 päivänä joulukuuta 2000, Euroopan yhteisöjen muuta kuin rahoitusomaisuutta koskevasta kirjanpidosta (EYVL L 336, 30.12.2000, s. 75).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.11 Palkalliset ylityötunnit, joiden kokonaiskustannukset varainhoitovuoden 2000 aikana olivat 0,54 miljoonaa euroa, maksettiin ilman, että ne olisi hyväksytty etukäteen tai että ylityövapaiden myöntäminen korvausten sijasta olisi osoitettu mahdottomaksi; ylityötunneista noin neljäsosaa ei lisäksi ollut perusteltu asiakirjoin.

## Neuvosto

7.12 Vaikka Justus Lipsius -rakennus otettiin käyttöön vuonna 1995, sitä koskeva 339,1 miljoonan euron määrä on kirjattu kohtaan "keskeneräiset rakennukset" sillä perusteella, että alkuperäistä sopimusta ei ole vielä allekirjoitettu, mistä syystä myöskään poistoja ei ole suoritettu. Rakennus on kuitenkin maksettu kokonaisuudessaan, ja omaisuuteen liittyvät riskit ja edut ovat siirtyneet olennaisilta osin neuvostolle. Rakennuksen osalta olisi näin ollen pitänyt tehdä kohtaan "maalueet" ja rakennukset nettokirjanpitoarvoltaan 257,7 miljoonan euron suuruinen kirjaus, kun kertyneet 81,4 miljoonan euron poistot on vähennetty. Fyysisen inventoinnin puuttuessa ei voida varmistaa, että muuta aineellista käyttöomaisuutta koskeva käyttöomaisuuskirjanpito (8,52 miljoonaa euroa) vastaa todellista tilannetta.

## Tuomioistuin

7.13 Rakennukset, joiden osalta on tehty leasing-sopimus, on ensimmäistä kertaa merkitty taseeseen. Niiden nettokirjanpitoarvo, 96 miljoonaa euroa, on arvioitu noin 2,1 miljoonaa euroa liian suureksi, koska lisärakennuksen B osalta poistot on laskettu rakennuksen käyttöönottoa seuraavasta varainhoitovuodesta alkaen. Lisäksi taseen liitetiedoissa ei ole mainintaa kyseisen arvon arvionvaraisuudesta, mikä johtuu siitä, että tiettyjen rakennusvirheiden taloudellisista vaikutuksista neuvotellaan edelleen.

## 7.11 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

*Ylityöt kuuluvat erottamattomasti parlamentin toiminnasta johtuvaan työrytmiin ja ovat siten välttämättömiä, säännöllisiä ja sisältyvät talousarviomäärärahoihin, mikä selittää osaksi kirjallisen valtuutuksen puuttumisen. Suoritetuista työtunneista laaditaan kuitenkin yksityiskohtainen selvitys, jonka esimies allekirjoittaa, ja niistä suoritettavaa maksua rajoitetaan voimassa olevin määräyksin. Perusteena olevien asiakirjojen puuttumisesta, jonka tilintarkastustuomioistuin on pannut merkille, on kuitenkin ilmoitettu pääosastoille, jotka ovat sen jälkeen mukautuneet velvollisuuksiinsa tässä asiassa.*

## 7.12 NEUVOSTON VASTAUS

*Justus Lipsius -rakennuksen kirjaamistapaan liittyvän ongelman osalta neuvosto on samaa mieltä kuin tilintarkastustuomioistuin, mutta haluaa selventää, että päätös Justus Lipsiuksen kirjaamisesta keskeneräisiä rakennuksia koskevaan budjettikohtaan johtui tilanteen oikeudellisesta monimutkaisuudesta sekä lisäksi kyseessä olevan tilinpitosäännön myöhäisestä valmistumisesta. Toisaalta neuvosto laatii tällä hetkellä fyysistä inventaariota (vuoden 2001 aikana), mikä ratkaisee kirjanpitoinventaarion luotettavuutta koskevan ongelman.*

## 7.13 TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

*Nettokirjanpitoarvoa korjataan laadittaessa tasetta 31.12.2001, jotta voidaan ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuin toteama rakennusten arvon yliarviointi. Tiettyjä rakennusvirheitä koskevien neuvottelujen mahdollinen taloudellinen vaikutus otetaan huomioon tässä taseessa. Jos neuvotteluja ei saada päätökseen ajoissa, taseeseen tehdään asiasta merkintä.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.14 Muun aineellisen käyttöomaisuuden arvon (kaikkiaan 9,8 miljoonaa euroa) luotettavuutta ei kyetä varmistamaan. Tuomioistuin ei ole — tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 1999 koskevassa vuosikertomuksessaan esittämiin huomautuksiin antamiensa vastausten <sup>(3)</sup> vastaisesti — vieläkään ottanut käyttöön uutta inventaarijärjestelmää eikä suorittanut kattavaa fyysistä inventointia. Tuomioistuin ei ole myöskään toteuttanut taseensa yhteydessä poistoja, joiden osuus komissiolle konsolidoitua tasetta varten toimitettujen tietojen mukaan on 6,1 miljoonaa euroa.

**Komissio**

7.15 Komission hallintomenojen ja niihin liittyvien vastaavien ja vastattavien osuus koko konsolidoidusta tilinpäätöksestä on hyvin pieni; konsolidoitua tilinpäätöstä koskevaa tarkastusta käsitellään tämän kertomuksen yhdeksännessä luvussa. Seuraavat huomautukset liittyvät yksinomaan hallinnollisiin näkökohtiin.

7.16 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että tilinpäätöksessä mainitaan ensimmäistä kertaa velvoitteet (arviolta 374 miljoonaa euroa), joihin komissio on sitoutunut Berlaymont-rakennuksen kunnostustöiden yhteydessä. Mainittu kiinteistöhanke on tarpeen tutkia myös moitteettoman varainhoidon näkökulmasta, ottaen huomioon etenkin kyseisistä kunnostustöistä aiheutuvien kustannusten puutteellinen hallinnointi komissiossa.

**7.14 TUOMIOISTUIMEN VASTAUS**

*Varainhoitovuonna 2001 yhteisöjen tuomioistuin otti käyttöön uuden tietokoneistetun kiinteistöjärjestelmän, johon liittyy fyysinen inventointi. Tämä työ saatettiin päätökseen vasta varainhoitovuoden 2001 alussa, ja siitä ilmenee, että fyysisen inventoinnin perusteella saadut tiedot olivat ristiriidassa uuteen tietokoneistettuun järjestelmään syötettyjen tietojen kanssa. Koska tiedot eivät olleet luotettavat, helmikuussa 2001 päätettiin, että kiinteästä omaisuudesta tehtävien poistojen määrä ei lasketa yhteisöjen tuomioistuimen taseeseen, joka oli tuolloin annettu Euroopan yhteisöjen komissiolle. Kuitenkin huhtikuussa 2001 voitiin arvioida poistojen määrä, sillä inventointijärjestelmän tiedot alkoivat vastata fyysisen inventoinnin perusteella saatuja tietoja; tämä arvio välitettiin komissiolle, jotta se voitaisiin liittää konsolidoituun taseeseen. On myös todettava, että tietokoneella olevan tietokannan tarpeelliset mukautukset saadaan päätökseen vuoden 2001 lopussa. Tässä tilanteessa 31.12.2001 vahvistettavaa tasetta varten lasketaan poistot uuden tietokoneistetun kiinteistöjärjestelmän avulla.*

**7.16 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio valvoo aineettomista hyödykkeistä 29 päivänä joulukuuta 2000 annetun asetuksen (EY) N:o 2909/2000 soveltamisesta annettavien sääntöjen laatimista varten perustetun toimielinten ja yksiköiden yhteisen työryhmän työskentelyyn nojautuen, että asetuksen tilinpäätösnormeja tulkitaan toimielinten kaikissa yksiköissä yhtenäisesti.*

*Komissio pitää koulutusta koskevaa tilintarkastustuomioistuimen huomautusta osuvana ja tutkii kurssittamismahdollisuuksia.*

<sup>(3)</sup> EYVL C 342, 1.12.2000, s. 172.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.17 Aineettoman käyttöomaisuuden arvon luotettavuudesta ei saada varmuutta. Ulkosuhteiden pääosasto on ottanut huomioon kaikki lähetystöihin asennetut atk-ohjelmistot (nettokirjanpitoarvo 0,13 miljoonaa euroa), vaikka komission päätoimipaikassa on otettu huomioon ainoastaan ne, joiden osalta on käytössä ryhmälisenssi tai jotka on hankittu suurasiakassopimuksella. Taseessa ei sitä vastoin ole ilmoitettu käännöspalvelun lisensseistä aiheutuvia kustannuksia; ne kuuluvat osana sopimukseen, jonka arvo on 1,25 miljoonaa euroa. Hallinnon hajauttaminen lisää riskiä komission yksiköissä noudatettavien käytäntöjen epäyhtenäistymisestä, sillä osassa niistä ei ole todennäköisesti vielä perehdytty tilinpäätöksen laatimiseen liittyviin tehtäviin. Hallinnon pääosaston ja budjettipääosaston on huolehdittava tarvittavasta yhdenmukaistamisesta, koulutuksesta ja valvonnasta.

7.18 Pitkäaikaisiin velkoihin sisältyy 8,8 miljoonan euron määrä, joka on tarkoitettu väliaikaisten toimihenkilöiden työttömyysrahastoon; määrän luotettavuudesta ei voida varmistua, sillä rahastoon suoritettuja maksuja ja sieltä maksettuja korvauksia ei ole täsmäytetty vuoden 1998 jälkeen.

### Hankintamenettelyt

Tarkastuksen sisältö

7.19 Tilintarkastustuomioistuin perehtyi valvonnan suunnitteluun ja toimintaan niiden hankintamenettelyjen osalta, joita toimielimet soveltavat rakennusurakoitten sekä tavaroiden ja palveluiden hankintaan. Tarkastukseen sisältyi

- a) niiden valvontamenettelyiden tutkiminen, joiden avulla toimielimet pyrkivät varmistamaan, että hankinnassa on noudatettu asiaa koskevia varainhoitoasetuksen artikloja, soveltamissäännöksiä ja julkisia rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevia direktiivejä;
- b) toimielimissä toimitetun tehostetun otoksen perusteella poimittuihin maksuihin liittyvien hankintamenettelyjen analysointi.

### 7.18 KOMISSION VASTAUKSET

*Komissio myöntää, että väliaikaisten toimihenkilöiden työttömyysrahastoa on seurattava riittävästi sen pitkän aikavälin taloudellisen tasapainon turvaamiseksi. Komissio nopeuttaa lähikuukausina rahaston tulojen ja menojen tarkastelua niin, että siinä päästään ajan tasalle.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Hankintamenettelyjen ja niitä koskevan valvonnan oikeusperusta

7.20 Varainhoitoasetuksessa on määritetty hankintamenettelyyn osallistuvien eri toimijoiden vastuualueet ja menettelyt, joiden avulla varmistetaan sovellettavien tarjouskilpailumenettelyiden asianmukaisuus:

- a) Ainoastaan tulojen ja menojen hyväksyjä voi tehdä taloudellisen sitoumuksen jonkin toimielimen nimissä; hän vastaa näin ollen myös siitä, että asianmukaisia menettelyitä noudatetaan. Menettelyiden tulee olla julkisia rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyn yhteensovittamisesta annettujen neuvoston direktiivien mukaisia.
- b) Varainhoitoasetuksessa tarkoitettu valvontajärjestelmä perustuu hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean ja varainhoidon valvojan toimintaan. Hankintoja ja sopimuksia käsittelevä neuvoo-antava komitea antaa ennen sopimuksen allekirjoittamista lausunnon tarjouskilpailumenettelyn ja ehdotettujen sopimusehtojen asianmukaisuudesta.
- c) Varainhoidon valvoja osallistuu hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean kokouksiin tarkkailijana ja tarkistaa, että maksusitoumus, menon hyväksyminen ja maksu on toteutettu asianmukaisesti ja asetuksia noudattaen.

## Tarkastushavainnot

*Valvontajärjestelmien toiminta*

Varainhoitoasetuksessa määritetyn järjestelmän täytäntöönpano

7.21 Varainhoitoasetuksessa määritetty järjestelmä on pantu täytäntöön. Kussakin toimielimessä on hankintoja ja sopimuksia käsittelevä neuvoo-antava komitea, jonka kokoonpano on varainhoitoasetuksen mukainen ja joka kokoontuu säännöllisin väliajoin vuoden aikana. Varainhoidon valvoja osallistuu kussakin toimielimessä hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean kokouksiin ja tarkistaa tarjouskilpailumenettelyt.

7.22 Toimielinten välistä hankintoja ja sopimuksia käsittelevää neuvoo-antavaa komiteaa ei ole perustettu, vaikka monet hankinnat ovat useille toimielimille yhteisiä. Suurimmat toimielimet järjestävät ajoittain tapauskohtaisia toimielinten välisiä tarjouskilpailuja; näiden tarjouskilpailujen järjestämiseen myös pienemmillä toimielimillä on mahdollisuus osallistua.

**7.22 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET**

*Toimielinten välisen hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean (CCAM) puuttuminen korvataan tunnustamalla johtava asema komitealle, joka on tarjouskilpailusta vastaavan toimielimen hankintoja ja sopimuksia käsittelevä neuvoo-antava komitea. Muut hankintoja ja sopimuksia käsittelevät neuvoo-antavat komiteat noudattavat periaatteessa tämän komitean lausuntoa.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

**7.22 TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUKSET**

*Talous- ja sosiaalikomitea hyödyntää satunnaisesti muiden toimielinten järjestämien tarjouskilpailujen tuloksia. Usein käy kuitenkin niin, ettei komitea voi käyttää tuloksia muutostyistä tai koska tarjouskilpailuissa ei ole otettu huomioon komitean erityistarpeita. Siksi TSK ehdottaa, että erityisesti suurten toimielinten tarjouskilpailut järjestettäisiin säännöllisemmin toimielinten välisinä.*

**7.22 TALOUS- JA ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUKSET**

*Alueiden komitea hyödyntää aina kun mahdollista muiden toimielinten järjestämien tarjouskilpailujen tuloksia. Usein käy kuitenkin niin, ettei komitea voi käyttää tuloksia muutostyistä tai koska tarjouskilpailuissa ei ole otettu huomioon komitean erityistarpeita. Siksi AK ehdottaa, että erityisesti suurten toimielinten tarjouskilpailut järjestettäisiin säännöllisemmin toimielinten välisinä.*

## Valvonnan toteuttaminen toimielimissä

7.23 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että valvontajärjestelmät toimivat kussakin toimielimessä yleisesti ottaen suunnitellun mukaisesti, mutta seuraavan puutteen havaittiin koskevan kaikkia toimielimiä: vaikka hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean ja varainhoidon valvojan toiminta tapahtuu etukäteen (eli ennen sitoumuksen tekemistä), niiden suorittaman valvonnan tavoitteena on virheiden havaitseminen jo päättyneissä toimitissa. Tapauksissa, joissa menettelyihin havaitaan liittyvän ongelmia, korjaaviin toimiin käytettävissä olevat vaihtoehdot ovat usein toimielimelle erittäin kalliita ja epäkäytännöllisiä. Hankintoja ja sopimuksia käsittelevien neuvoo-antavien komiteoiden lausunnot kuvastavat näin ollen käytännössä toimielinten yleisiä etuja eivätkä rajaudu yksinomaan tarjouskilpailumenettelyn asianmukaisuuteen. Tämä vaikuttaa osaltaan siihen, että suuremmissa toimielimissä annetaan hyvin vähän kielteisiä lausuntoja ja että joissakin pienemmissä toimielimissä on valittu menettelytapa, jonka yhteydessä kielteisten lausuntojen antamisesta pidättäydytään kokonaan. Hankintoja ja sopimuksia käsittelevät neuvoo-antavat komiteat ovatkin joissakin tapauksissa antaneet myönteisen lausunnon, johon sisältyy selviä, tiettyjä tarjouskilpailumenettelyyn liittyviä näkökohtia koskevia huomautuksia sekä käytäntöjen parantamista koskevia suosituksia.

**7.23 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET**

*Tilintarkastustuomioistuimen huomautus, jonka mukaan hankintoja ja sopimuksia käsittelevät neuvoo-antavat komiteat, jotka katsovat toimielinten yleisiä etuja, antavat hyvin vähän kielteisiä lausuntoja, jotta voitaisiin välttyä siltä, että menettely on aloitettava uudelleen loppuvaiheessa, näyttää aliarvioivan ennakoitua kuulemista koskevaa menettelyä, josta pääsihteeri päätti vuonna 1997. Niinpä tulojen ja menojen hyväksyjien on annettava julkisia hankintoja koskevan direktiivin mukaisten tarjouspyyntöjen tekstit hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean käsiteltäväksi ennen tarjouskilpailun käynnistämistä, jotta virheet voidaan havaita alkuvaiheessa ja jotta voidaan varmistua mahdollisuuksien mukaan siitä, että valittu menettely on tarkoituksenmukaisin tapa toteuttaa hankinta edullisimpaan hintaan. Jos myöhemmässä vaiheessa esiintyy ongelma, asia palauteaan tarjousten uudelleen tarkastelemista varten, mikä mahdollistaa havaitun säännönvastaisuuden korjaamisen.*

**7.23 KOMISSION VASTAUKSET**

*Pitää paikkansa, että useimmissa tapauksissa hankintoja ja sopimuksia käsittelevien neuvoo-antavien komiteoiden ja varainhoidon valvojan lausunnot koskevat jo toteutuneita menettelyjä. Hankintaviranomaiset voivat kuitenkin esittää hankinta-asiakirjat komitealle milloin tahansa menettelyn aikana, esimerkiksi ennen tarjouspyynnön tai viiteasiakirjojen julkistamista.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

**7.23** TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

Yhteisöjen tuomioistuin toteaa siltä osin kuin tilintarkastustuomioistuimen huomautukset koskevat yhteisöjen tuomioistuinta, että toimielimen hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean lähtökohtana ei ole, että se ei koskaan antaisi kielteistä lausuntoa. Hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean tehtävä on neuvoo-antava, ja tässä tehtävässään se voi tietyissä tapauksissa liittää lausuntoihinsa tietyn hankinnan osalta noudatettua menettelyä koskevia kriittisiä huomautuksia; näiden huomautusten perusteena olevat seikat eivät kuitenkaan nyt kyseessä olevan hankinnan osalta ole sellaisia, että kielteinen lausunto olisi voinut olla perusteltu.

**7.23** TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUKSET

Tilintarkastustuomioistuimen tekstistä voi syntyä vaikutelma, että koska TSK on pieni toimielin, sen tarvikehankintojen neuvoo-antava komitea (CCAM) ei koskaan anna kielteisiä lausuntoja. Itse asiassa vuonna 2000 se antoi viidessä prosentissa sille esitetyistä hankinta-asioista kielteisen lausunnon. Myös vuonna 2001 CCAM on antanut muutamia kielteisiä lausuntoja.

**7.23** TALOUS- JA ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUKSET

Tilintarkastustuomioistuimen tekstistä voi syntyä vaikutelma, että koska AK on pieni toimielin, sen tarvikehankintojen neuvoo-antava komitea (CCAM) ei koskaan anna kielteisiä lausuntoja. Itse asiassa vuonna 2000 se antoi neljässä prosentissa sille esitetyistä hankinta-asioista kielteisen lausunnon. Myös vuonna 2001 CCAM on antanut muutamia kielteisiä lausuntoja.

7.24 Hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean ja varainhoidon valvojan toimintaan liittyvät seuraavat erityispiirteet kahdessa toimielimessä:

- a) Komissiossa hankinnoista aiheutuvia menoja ei eritellä kirjanpitojärjestelmässä, minkä lisäksi maksusitoumuksia ja maksuja koskevat ehdotukset valitaan tarkastukseen otantamenettelyn avulla. Näin ollen varainhoidon valvojan on vaikea varmistaa, että hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean käsiteltäväksi on todellisuudessa annettu kaikki sen käsiteltäväksi kuuluvat sopimukset ennen niiden allekirjoittamista ja että komitean esille tuomien näkökohtien perusteella on ryhdytty toimiin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## 7.24 TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

b) Tuomioistuin tulkitsee varainhoitoasetusta ja julkisia hankintoja koskevaa direktiiviä muista toimielimistä poikkeavalla tavalla; se soveltaa erityisen nosto-oikeuden osalta 130 000:n suuruisen raja-arvon sijasta 200 000:n suuruista raja-arvoa arvioidessaan, kuuluvatko ehdotetut hankinnat palveluita ja tavaroita koskevien direktiivien soveltamisalaan.

b) Yhteisöjen tuomioistuimen hallinnon tulkinta, joka koskee sovellettavan alarajan määrittämistä, perustuu seuraaviin näkökohtiin.

Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan, 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun varainhoitoasetuksen <sup>(1)</sup> 56 artiklassa säädetään seuraavaa: "Sellaisia hankintasopimuksia tehtäessä, joiden loppusumma saavuttaa tai ylittää neuvoston niissä direktiiveissä, jotka koskevat julkisia rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamista, säädetyt alarajat, jokaisen toimielimen on noudatettava samoja velvoitteita, joita jäsenvaltioiden hallintayksiköiden on noudatettava näiden direktiivien mukaisesti".

Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY <sup>(2)</sup> 7 artiklassa, sellaisena kuin tämä direktiivi on 13.10.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/52/EY <sup>(3)</sup>, ja julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/36/ETY <sup>(4)</sup> 5 artiklassa, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna direktiivillä 97/52/EY, säädetään direktiivin soveltamisen alarajoiksi 130 000 erityistä nosto-oikeutta ja 200 000 erityistä nosto-oikeutta siitä riippuen, onko hankintaviranomaiset mainittu direktiivin 93/36/ETY liitteessä I vai ei.

Koska julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettujen direktiivien adressaatteina ovat jäsenvaltiot eivätkä yhteisöjen toimielimet, direktiivin 93/36/ETY liitteessä I luetellaan ainoastaan jäsenvaltioiden hankintaviranomaiset, ei yhteisöjen toimielimiä, jotka toimivat tiettyjen 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun varainhoitoasetuksen säännösten soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 9 päivänä joulukuuta 1993 annetun komission asetuksen (Euratom, EHTY, EY) N:o 3418/98 <sup>(5)</sup> 128 artiklassa tarkoitettuina hankintaviranomaisina.

Direktiiveissä 92/50/ETY ja 93/36/ETY, joita on muutettu direktiivillä 97/52/EY, säädetään kahdesta alarajasta, joista on valittava se, jota sovelletaan yhteisöjen toimielimiin (joiden on edellä mainitun varainhoitoasetuksen 56 artiklan mukaan noudatettava samoja velvoitteita, joita jäsenvaltioiden hallintayksiköiden on noudatettava) käyttäen lähtökohtana näiden alarajojen eron perustetta. Alaraja, jonka suuruus on 130 000 erityistä nosto-oikeutta, perustuu Marrakechissa 15 päivänä huhtikuuta

<sup>(1)</sup> EYVL L 356, 31.12.1977, s. 1.

<sup>(2)</sup> EYVL L 209, 24.7.1992, s. 1.

<sup>(3)</sup> EYVL L 328, 28.11.1997, s. 1.

<sup>(4)</sup> EYVL L 199, 9.8.1993, s. 1.

<sup>(5)</sup> EYVL L 315, 16.12.1993, s. 1.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1994 tehtyyn, julkisia hankintoja koskevaan sopimukseen. Tämän sopimuksen 1 artiklan 1 kohdassa määritellään sopimuksen soveltamisala. Siinä määrätään seuraavaa: "Tätä sopimusta sovelletaan kaikkiin lakeihin, asetuksiin, menettelyihin ja käytäntöihin, jotka koskevat tässä sopimuksessa tarkoitettujen, I liiteosassa määriteltyjen hankintayksiköiden kaikkia hankintoja." Tämän liiteosan liitteessä I luetellaan hankintayksiköt, joihin sovelletaan 130 000 erityisen nosto-oikeuden suuruista alarajaa. Euroopan yhteisöille varatussa osassa mainitut hankintayksiköt on jaoteltu Euroopan yhteisöjen hankintayksiköihin ja jäsenvaltioiden hankintaviranomaisiin. Ensimmäisessä kohdassa, jonka otsikkona on "European Community Entities", mainitaan ainoastaan Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio Euroopan yhteisöjen hankintayksikköinä, joihin sovelletaan tässä sopimuksessa määrättyä 130 000 erityisen nosto-oikeuden alarajaa.

Tätä tulkintaa vastaan ei voida vedota komission hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoa-antavan komitean käsikirjassa mahdollisesti mainittuihin seikkoihin. Kyseessä on nimittäin toimielimen sisäinen asiakirja, joka ei siis voi sitoa muita toimielimiä. Lisäksi tässä käsikirjassa mainitaan nimenomaisesti, että komissio on yksi hankintaviranomaisista, johon sovelletaan julkisia hankintoja koskevaa Marrakechin sopimusta, mutta siinä ei todeta mitään yhteisöjen muiden toimielinten asemasta tältä osin.

*Säännönmukaisuuden tarkastusten ja yksityiskohtaisten tarkastusten tulokset*

7.25 Tilintarkastustuomioistuin tutki rakennusurakoiden sekä tavaroiden ja palveluiden hankintaan liittyvistä maksuista poimitun otoksen määrittääkseen, onko ennen sopimuksen allekirjoittamista tarpeen vaatiessa sovellettu asianmukaisesti tilanteen edellyttämiä tarjouskilpailumenettelyjä ja ovatko käytössä olleet valvontajärjestelmät toimineet vaikuttavasti.

7.26 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi ainoastaan yhden tapauksen, jonka yhteydessä tarjouskilpailumenettelyyn liittyi vakavia ongelmia. Kyseessä on Euroopan parlamentin Strasbourgin rakennusten turvallisuuspalveluita koskeva tapaus, jonka tutkimista parlamentti pyysi tilintarkastustuomioistuimelta. Hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoa-antavan komitean lausunto oli myönteinen. Varainhoidon valvoja ei kuitenkaan antanut hyväksyntäänsä, koska hyväksytyt tarjouksen esittäjä, jolla oli jo sopimus, hyödytti se, että parlamentti ei ollut antanut kaikille tarjouksen esittäjille kattavia tietoja tehtävissä oleville henkilöille maksettavista palkoista; nämä henkilöt toisen hankkijan olisi pitänyt ottaa palvelukseensa kansallisen lainsäädännön perusteella (yritysten luovutusta koskevan direktiivin mukaisesti), mikäli sen tarjous olisi hyväksytty. Parlamentilla ei ollut aiempien sopimusehtojen perusteella mahdollisuuksia vaatia hankkijaa toimittamaan tietoja, joita hän piti liiketaloudellisesti luottamuksellisina. Toimielin sivuutti varainhoidon valvojan kannan. Tilintarkastustuomioistuin yhtyy varainhoidon valvojan ongelmallisina pitämiin näkökohtiin ja katsoo, että parlamentin

**7.26 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET**

Tässä tapauksessa tulojen ja menojen hyväksyjä, joka halusi varmistaa mahdollisuuksien mukaan tarjouksentekijöiden yhdenvertaisuuden, onnistui saamaan toimeksisaajalta palkkainten, toimihenkilöiden kokonaispalkkasumman ja palkkaindeksin, vaikkei tulojen ja menojen hyväksyjällä ollut mitään juridisia välineitä, joilla toimeksisaaja voitaisiin velvoittaa toimittamaan nämä tiedot kilpailijoilleen. Sittemmin tulojen ja menojen hyväksyjä toimitti kyseiset tiedot kaikille tarjouksentekijöille. Hankintoja ja sopimuksia käsittelevä neuvoa-antava komitea katsoi, että näillä tiedoilla voitiin varmistaa yhtäläinen kohtelu ja että yritykset, jotka olivat vetäytyneet kilpailusta, kykenivät jättämään realistisen tarjouksen. Tämän ja oikeudellisen yksikön antaman lausunnon vuoksi, jossa vahvistettiin, että tulojen ja menojen hyväksyjällä ei ollut mitään keinoja vaatia yksityiskohtaisia lisätietoja ja että tämä oli toiminut sovellettavan lain mukaisesti, Euroopan parlamentin puhemiehistö päätti jättää huomiotta varainhoidon valvojan tässä tapauksessa tekemän päätöksen hyväksymismerkinnän epäämisestä. Oikeudellisen yksikön lausunto, jossa päädytään soveltamaan sopimuksen tekemisen jälkeen

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

olisi tulevaisuudessa otettava kansallinen lainsäädäntö huomioon ja varmistettava, että kaikkiin tarjouksen esittäjiin sovelletaan samoja ehtoja.

yrityksen luovutuksesta annettua direktiiviä, on lisäksi vahvistettu tuomioistuimen 25. tammikuuta 2001 antamaan tuomioon sisältyvässä tulkinnassa (Oy Liikenne Ab vastaan Pekka Liskojärvi ja Pentti Juntunen).

Jatkoa ajatellen hankintoja ja sopimuksia käsittelevä neuvonantava komitea suositteli ensin asianomaisille tulojen ja menojen hyväksyjille, että ne velvoittaisivat voimassa olevien sopimusten päättyessä käynnistettävien uusien tarjouskilpailujen yhteydessä uudet toimeksisaajat toimittamaan kyseiset tiedot tarjouksentekijöille, mutta joutui myöhemmin perumaan suosituksen, koska oikeudellisen yksikön lausunnon mukaan tulojen ja menojen hyväksyjillä ei ole mitään juridisia välineitä pakottaa toimeksisaajaa toimittamaan kyseisiä tietoja ja tällainen velvollisuus saattaisi olla yhtäläisen kohtelun vastaista ja vahingoittaisi tätä palveluntarjoajaa. Toimielin on siis omaksunut käytännön, jonka mukaan kaikkien vastaavalaisten sopimusten sopimusasiakirjassa mainitaan erikseen, että jos uusi toimeksisaaja ottaa tarvittaessa palvelukseen henkilöstöä, palvelukseenottoa koskeviin ehtoihin sovelletaan kyseiseen sopimukseen sovellettavaa kansallista lakia.

Lopuksi on täsmennettävä, kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, että parlamentti katsoi, että tämän tapauksen yhteydessä esiin tulleita kysymyksiä oli syytä tarkastella perusteellisesti tilintarkastustuomioistuimessa, jonka käsiteltäväksi asia siten annettiin puhemiehen 8. toukokuuta 2000 päivättyllä kirjeellä. Ongelmasta on lisäksi keskusteltu asianomaisten kansallisten viranomaisten kanssa.

7.27 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi useita tapauksia, joiden yhteydessä asetusten ja direktiivien noudattamisen varmistamiseen liittyi ilmeisiä puutteita:

## 7.27 NEUVOSTON VASTAUS

Julkisten hankintojen osalta, joiden yhteydessä tilintarkastustuomioistuin on ottanut esille joitakin tapauksia, joissa sääntöjä ei ole noudatettu asianmukaisesti, neuvosto puolestaan korostaa, että apulaispääsihteeri on uudistanut perusteellisesti hankintoja koskevia sisäisiä käytäntöjä, erityisesti sen varmistamiseksi, että vuodesta 2002 alkaen jokaisen merkittävän oston osalta noudatettavan menettelyn valinnasta sekä sen toteuttamisesta vastaa valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien täysin riippumaton yksikkö. Kyse on siis lisätoimista, jonka tavoitteena on sääntöjen noudattaminen.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- a) Viidessä tapauksessa tarjouskilpailumenettelyistä pyydettiin vapautusta kyseenalaisin perustein tai pyynnön tueksi ei esitetty asiakirjoja hankintoja ja sopimuksia käsittelevälle neuvoa-antavalle komitealle (tuomioistuin: 4, neuvosto: 1). Kyseisistä tapauksista neljässä vapautusta pyydettiin teknisiä aloja koskevien palvelusopimusten osalta varainhoitoasetuksen 59 artiklan d kohdan nojalla.
- b) Yhdessä tapauksessa sopimus oli ilmeisesti jaettu useisiin osiin, minkä seurauksena osa hankinnoista jäi direktiiveihin sisältyvien säännösten ulkopuolelle (tuomioistuin).
- c) Erästä rakennusta koskeva vuokrasopimus kattoi myös kunnostustöitä, joista ei ollut järjestetty tarjouskilpailua (talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea).
- d) Neljässä tapauksessa sopimuksia ei ollut annettu hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoa-antavan komitean käsittelyyn, vaikka sopimusten arvo ylitti komitean käsittelyyn antamiselle asetetun rajan (komissio: 2, neuvosto: 1, tuomioistuin: 1, talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea: 1).
- e) Yhdessä tapauksessa vuotuinen ennakoilmoitus julkaistiin vuoden 1997 puolivälissä eikä vuoden alussa, kuten julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä edellytetään hankintamenettelyjen jouduttamiseksi (komissio).

## Päätelmät ja suositukset

7.28 Toimielinten noudattamat hankintamenettelyt ovat yleisesti ottaen laillisia ja asianmukaisia. Silloin kun asianmukaisia menettelyjä ei ole noudatettu, syynä on ollut lähinnä kokemuksen tai asiantuntemuksen puute tietyistä palveluista järjestettävien tarjouskilpailujen kohdalla tai yksiköihin kohdistuva paine turvautua hallinnollisesti sopiviin ratkaisuihin (esimerkiksi pyydetään "teknisin perustein" vapautusta tarjouskilpailun järjestämisestä, jotta voidaan helpottaa varojen sitomista ennen vuoden loppua).

## 7.27 TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

- a) *Huomautusten kohteena olevista neljästä hankinnasta kahden kokonaisarvo ylittää 130 000 erityisen nosto-oikeuden alarajan mutta jää alle 200 000 erityisen nosto-oikeuden alarajan. Tämän takia näiden kahden sopimuksen osalta ei julkaistu tarjouspyyntöilmoitusta, kuten ilmenee edellä 7.24 b) kohtaan annetusta vastauksesta.*

*Yhteisöjen tuomioistuin ei ole samaa mieltä kuin tilintarkastustuomioistuin siitä, että muiden kahden hankinnan osalta olisi sovellettu virheellisesti varainhoitoasetuksen 59 artiklan d kohtaa. Sen mielestä ainoastaan yksi tietty tavarantoimittaja pystyi varmistamaan kummassakin tapauksessa suorituksen, joten oli perusteltua tehdä sopimus suoraan tämän tavarantoimittajan kanssa.*

- c) *Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että tässä huomautuksessa tarkoitettua sopimusta koskevat erityiset olosuhteet osoittavat, että sopimusta ei ole jaettu useisiin osiin ja että julkisiin hankintoihin sovellettavia säännöksiä ei ole jätetty noudattamatta.*

## 7.27 KOMISSIION VASTAUKSET

- e) *Kaikki hankintasuunnitelmat eivät ole tiedossa vuoden alussa. Ennakoilmoituksia voidaan julkaista myös pitkin vuotta.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.29 Toimielinten on otettava käyttöön ennaltaehkäiseviin toimiin perustuva järjestelmä, jonka yhteydessä esimerkiksi koulutetaan tulojen ja menojen hyväksyjä hankintamenettelyjen alalla ja tarkistusluetteloiden laatimisessa; näin kyettäisiin täydentämään hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean ja varainhoidon valvojan vastuulle nykyisin kuuluvia tehtäviä ja parantamaan direktiivien noudattamista. Sisäisten tarkastajien toimittamat sisäisen valvonnan järjestelmien tarkastukset ja säännönmukaisuuden tarkastukset ovat niinkään tulevaisuudessa tärkeitä, koska suunnitelmien mukaan hankintoja ja sopimuksia käsittelevät neuvoo-antavat komiteat ja varainhoidon valvojan toiminto lakkautetaan.

## 7.29 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

Parlamentti järjestää tällä hetkellä kurssin julkisia hankintoja koskevista menettelyistä. Sen sisältöä on kuitenkin täydennettävä tulevaisuudessa. Lisäksi vuonna 1997 käyttöön otetun ennakoita kuulemista koskevan menettelyn (katso edellä 7.23) myötä on mahdollista välttää ongelmia menettelyn alkuvaiheessa.

## 7.29 KOMISSION VASTAUKSET

Komission yksiköt saavat intensiivistä koulutusta hankinta- ja sopimusmenettelyistä.

## 7.29 TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

Yhteisöjen tuomioistuimen hallinto järjesti jo toukokuussa 2001 julkisia hankintoja koskevasta menettelystä koulutusta erityisesti henkilöille, jotka hallinnoivat tietokonepalveluita. Tämä koulutus koski ensinnäkin varainhoitoasetusta ja sen täytäntöönpanoa koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä ja toiseksi julkisia hankintoja koskevista sopimuksista annettuja direktiivejä.

## 7.29—7.30 TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VASTAUKSET

Tilintarkastustuomioistuimella on ollut jo usean vuoden ajan käytössään sisäisen valvonnan järjestelmä, jolla varmistetaan sopimusten tekomenettelyjen asianmukaisuus.

Ensinnäkin tilintarkastustuomioistuin on kouluttanut alan asiantuntijan, jonka tehtävänä on neuvoo ja avustaa asiantuntija työskentelee pääsihteeristön yksikössä, hän on myös muiden yksiköiden käytettävissä, jos tarvetta ilmenee. Tuoreena esimerkkinä voidaan mainita tarkastuksen tukijärjestelmän kehittämiseen (Audit Automation Project) liittyvä tarjouspyyntö.

Toiseksi tulojen ja menojen hyväksyjät kuulevat lakiasiain osastoa tarjouspyynnöstä ennen hankintamenettelyn virallista käynnistämistä.

Tässä vaiheessa käsitellään varsinaista tarjousertelmää sekä sitä, että menettely on voimassa olevien säännösten ja erityisesti kyseessä olevaan menettelyyn liittyvien julkisissa hankinnoissa sovellettavien direktiivien mukainen (esimerkiksi ennakkoilmoitus Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, julkaiseminen Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä).

## 7.29 TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUKSET

TSK hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen ehdotukset määräyksistä, joilla parannetaan hankintasopimusten valmistelun asiantuntemusta (tulojen ja menojen hyväksyjien sekä hallintojen koulutus, arviointitaulukkojen (check-lists) luominen).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Koska hankintasopimusten valmistelun asiantuntemus on keskittynyt komissioon ja koska toimielinten välinen yhtenäistäminen on tarpeen, komitea ehdottaa, että nämä toimet toteutetaan läheisessä yhteistyössä komission kanssa.

**7.29** TALOUS- JA ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUKSET

AK hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen ehdotukset määräyksistä, joilla parannetaan hankintasopimusten valmistelun asiantuntemusta (tulojen ja menojen hyväksyjien sekä hallintojien koulutus, arviointitaulukkojen (check-lists) luominen). Koska hankintasopimusten valmistelun asiantuntemus on keskittynyt komissioon ja koska toimielinten välinen yhtenäistäminen on tarpeen, komitea ehdottaa, että nämä toimet toteutetaan läheisessä yhteistyössä komission kanssa.

**7.30** Kaikkien toimielinten olisi sovellettava samoja raja-arvoja määrittäessään, kuuluuko ehdotettu palvelun tai tavaran hankinta julkisia hankintoja koskevien direktiivien 92/50/ETY ja 93/36/ETY soveltamisalaan.

**7.30** EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

Parlamentti tukee kaikkia aloitteita, joilla pyritään toimielinten käytäntöjen yhdenmukaistamiseen. Se katsoo kuitenkin, että enimmäissumma, joka määrää, kuuluuko hankinta julkisia palvelu- ja tavarahankintoja koskevan direktiivin piiriin, on 200 000 euroa. Tämä näkökanta perustuu siihen, että julkisia hankintoja koskevassa sopimuksessa (Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen liite 4) mainitaan erikseen yhteisöjen hankintaviranomaisina, joihin sopimusta sovelletaan, ainoastaan neuvosto ja komissio. Tämä ero tehdään myös varainhoitoasetuksen säännösten soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen muuttamisesta annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 1687/2001.

**7.30** TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

Ks. kohtaan 7.24 b) annettu vastaus.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.31 Hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean käsittelyyn antamista koskeva raja todennäköisesti nousee soveltamissäännöksiin ehdotettujen muutosten myötä siten, että komitean käsiteltäväksi on annettava 300 000–500 000 euron arvoiset sopimukset. Tästä syystä toimielinten olisi harkittava toimielinten välisen hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean perustamista. Sen etuna olisi asiantuntemuksen keskittäminen, menettelyn yksinkertaistuminen, hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean riippumattomuuden lisääntyminen toimielinten erityisiin tavoitteisiin nähden sekä varainhoitoasetuksen ja direktiivien tulkinnan yhdenmukaistuminen.

7.32 Toimielinten olisi keskityttävä erityisesti seuraavien riskialttiiden osa-alueiden valvontaan, jotta varainhoitoasetuksen ja hankintoja koskevien direktiivien noudattamista kyettäisiin parantamaan:

- a) hankintoja koskevien tarpeiden määrittäminen myöhemmissä vaiheissa ja niiden virheellinen arviointi;
- b) suoran sopimuskentekomenettelyn soveltaminen ilman selvää osoitusta siitä, että vain tietty hankkija tai yrittäjä voi toimittaa tietyt tavarat tai palvelut.

## 7.31 KOMISSION VASTAUKSET

*Toimielinten yhteisen hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean perustaminen on tullut usein esiin toimielinten keskusteluissa. Yleisesti on päädytty siihen, että tällainen komitea kyllä tarjoaisi ilmeisiä taloudellisia etuja, mutta käytännössä sellaisen perustaminen on hankalaa. Komitean perustaminen herättäisi toimielinten vastuuta ja itsenäisyyttä koskevia kysymyksiä. Komissio on kuitenkin sitä mieltä, että toimielinten yhteistyöhön sisältyviä etuja tällä alalla olisi tutkittava tarkemmin, esimerkiksi ottamalla tarjouskilpailuihin sopimuslausekkeita, joiden mukaan myös toiset toimielimet voivat hyödyntää samaa sopimusta.*

## 7.31 TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUKSET

*Kun otetaan huomioon tarvittava asiantuntemus sekä tarve käsitellä hankinta-asioita yhdenmukaisesti muiden toimielinten kanssa, TSK kannattaa periaatteessa tilintarkastustuomioistuimen ehdotusta toimielinten välisen tarvikehankintojen neuvoo-antavan komitean perustamisesta.*

## 7.31 TALOUS- JA ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUKSET

*Kun otetaan huomioon tarvittava asiantuntemus sekä tarve käsitellä hankinta-asioita yhdenmukaisesti muiden toimielinten kanssa, AK kannattaa periaatteessa tilintarkastustuomioistuimen ehdotusta toimielinten välisen tarvikehankintojen neuvoo-antavan komitean perustamisesta.*

## 7.32 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

*Hankintoja ja sopimuksia käsittelevä neuvoo-antava komitea kiinnittää tarvittavaa huomiota a) ja b) alakohtiin, koska neuvottelumenettelyjä valvotaan erityisen tarkasti, olipa niiden peruste mikä tahansa.*

## 7.32 TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VASTAUKSET

*Tilintarkastustuomioistuin on täysin samaa mieltä ja noudattaa suositusta tästä lähtien.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

**Muut huomautukset**

7.33 Talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea eivät ole ilmoittaneet taseissaan rakennusten arvoa, 225:tä miljoonaa euroa, joka koskee niiden joulukuussa 2000 tekemiä osto-oikeuden sisältäviä pitkäaikaisia vuokrasopimuksia; ilmoittamatta on myös 26 miljoonan euron suuruinen ennakko (komissio on kuitenkin ilmoittanut kyseisen määrän konsolidoidussa taseessa). Kyseisen omaisuuden jakaantumisperusteita talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean kesken ei ole edelleenkään vahvistettu.

7.34 Komissio on poistanut omaisuuskirjanpidostaan viiden viime vuoden aikana varastettuja atk-laitteistoja, joiden nettokirjanpitoarvo on 80 000 euroa. Tämä ei edellytä taseen luotettavuuteen liittyviä huomautuksia, mutta herättää kysymyksiä varkauksista sinänsä, sillä osa niistä on kohdistunut heti toimituksen yhteydessä uusiin laitteisiin, joiden hankinta-arvo on viiden viime vuoden aikana ollut yli miljoona euroa. Vaikka varastettujen laitteiden osuus atk-laitteistojen kokonaismäärästä oli vuosittain vain 0,15 prosenttia ja osuus kokonaisarvosta ainoastaan 0,126 prosenttia, voidaan uusien, vielä asentamatta olevien laitteiden katoamista pitää

**7.33 TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUKSET**

*Montoyer-rakennuksen arvo kirjataan vuoden 2001 taseeseen, samoin kuin Belliard-rakennuksen arvo, kun töiden suorittamiseen tarvittavat rakennus- ja ympäristöluvat on saatu. Komitea on myös maininnut tilinpäätöstä koskevissa huomioissaan kyseiset kaksi pitkäaikaista vuokrasopimusta.*

*26 miljoonan euron ennakkoa koskeva korjaus, jonka komissio teki taseen konsolidoimisen yhteydessä eli TSK:n tilinpäätöksen valmistuttua, merkitään TSK:n kirjanpitoon.*

*TSK:n ja AK:n yhteisen omaisuuden jakoperusteet vahvistetaan ennen varainhoitovuoden 2001 päättymistä.*

**7.33 TALOUS- JA ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUKSET**

*Montoyer-rakennuksen arvo kirjataan vuoden 2001 taseeseen, samoin kuin Belliard-rakennuksen arvo, kun töiden suorittamiseen tarvittavat rakennus- ja ympäristöluvat on saatu.*

*26 miljoonan euron ennakkoa koskeva korjaus, jonka komissio teki taseen konsolidoimisen yhteydessä eli AK:n tilinpäätöksen valmistuttua, merkitään AK:n kirjanpitoon.*

*AK:n ja TSK:n yhteisen omaisuuden jakoperusteet vahvistetaan ennen varainhoitovuoden 2001 päättymistä.*

**7.34 KOMISSION VASTAUKSET**

*Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 1999 tarkastuslausuman suositusten mukaisesti komissio on muuttanut varastettujen atk-laitteistojen kirjanpitokäsittelyä vuoden 2000 lousumaa varten.*

*Jatkossa komissio noudattaa tilintarkastustuomioistuimen suosituksia ja omaisuusluettelosta annettua asetusta ja poistaa varastetut laitteistot omaisuusluettelosta vähintään keran vuodessa.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

osoituksena siitä, että komission on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin tämältyyppisen omaisuuden turvaamiseksi.

7.35 Budjettinimikkeistö ja kirjaamiseen liittyvät ongelmat, jotka tilintarkastustuomioistuin toi esiin varainhoitovuotta 1998 koskevassa vuosikertomuksessaan <sup>(4)</sup>, johtavat avoimuuden puutteeseen toimielinten kiinteistömenojen kohdalla. Budjettinimikkeistöä olisi muutettava — tuomioistuimen mallin mukaisesti <sup>(5)</sup> — siten, että tilien avulla kyetään erottamaan vuokrat, hankintakustannukset sekä muut menot, kuten pitkäaikaisista vuokrasopimuksista maksettavat korvaukset, jotka liittyvät tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvaan oston.

Varkauksien torjunta kuuluu hallinnollisesti protokolla- ja turvallisuuspalvelulle (henkilöstön ja hallinnon PO). Suorien toimenpiteiden, kuten esimerkiksi muuttojen yhteydessä toteutettavien toimien tehovalvonnan, ohella yksikkö tiedottaa varkausongelmasta komission toimihenkilöille muun muassa ilmoitustaulujen ja sisäisen postin avulla.

## 7.35 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

Tilintarkastustuomioistuimen toivomuksen mukaisesti parlamentti loi vuoden 1998 talousarvioon alamomentin menolajeittain. Sittemmin budjettivallan käyttäjä päätti poistaa kaikki alamomentit talousarviosta, jossa säilytettiin ainoastaan erottelu alamomentin Vuokrat ja pitkäaikaisesta vuokrasopimuksesta aiheutuvat maksut ja alamomentin Kiinteän omaisuuden hankinta välillä. Alamomentit säilytettiin kuitenkin toimielimen tileissä ja niistä saadaan tietoja menolajeittain. Näin ollen parlamentti kysyy muiden toimielinten kantaa nimikkeistön muuttamisesta, jonka tarkoituksena on lisätä kiinteistömenojen avoimuutta, ja esittää budjettivallan käyttäjien päätettäväksi ehdotuksen vuoden 2003 talousarviota varten.

## 7.35 NEUVOSTON VASTAUS

Budjettinimikkeistöön liittyviä kysymyksiä neuvosto tarkastelee vuoden 2003 ATAE:n valmistelun yhteydessä.

## 7.35 KOMISSIION VASTAUKSET

Komissio tutkii tilintarkastustuomioistuimen suositusta ja on valmis muuttamaan budjettinimikkeistöä varainhoitovuodesta 2003 alkaen niin, että seuraavat kiinteistömenot eritellään:

- vuokrat
- hankinnat
- pitkäaikaisista vuokrasopimuksista maksettavat korvaukset.

<sup>(4)</sup> EYVL C 349, 3.12.1999, kohta 6.5.

<sup>(5)</sup> Tuomioistuimen talousarviossa on erotettu toisistaan vuokrat (kohta 2 0 0 0) ja vuokra/ostosopimukseen perustuvat maksut (kohta 2 0 0 1).



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.36 Toimielinten välillä on peruseläkkeen vähimmäismäärän laskentaan liittyviä tulkintaeroja, jotka koskevat henkilöstösääntöjen 77 artiklan 4 kohtaa; sen mukaan "vanhuuseläkkeen vähimmäismäärä on neljä prosenttia vähimmäistoimeentulosta palvelusvuotta kohti". Tuomioistuin — ja vähäisemmässä määrin myös neuvosto — tulkitsee artiklaa muita toimielimiä laajemmin ottaen huomioon palvelusvuosina myös mahdolliset muut palvelusvuosiin liittyvät hyvitykset, jotka perustuvat yhteisön ulkopuolella palveltuja työvuosia koskevien eläkeoikeuksien siirtoon. Menettely on yhdenmukaistettava eri toimielimissä työskentelevän henkilöstön eriarvoisen kohtelun lopettamiseksi.

## 7.35 TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUKSET

*Tilintarkastustuomioistuimen ehdotusta noudattaen komitea ehdottaa, että vuoden 2003 talousarvion valmistelun yhteydessä perustetaan uusi budjettikohta "Pitkäaikaiset maksut".*

## 7.35 TALOUS- JA ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUKSET

*Tilintarkastustuomioistuimen ehdotusta noudattaen komitea ehdottaa, että vuoden 2003 talousarvion valmistelun yhteydessä perustetaan uusi budjettikohta "Pitkäaikaiset maksut".*

## 7.36 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

*Parlamentti ryhtyy toimiin muiden toimielinten kanssa alan yhdenmukaistamiseksi.*

## 7.36 NEUVOSTON VASTAUKSET

*Vähimmäisperuseläkkeen laskentatavan tulkintaerojen osalta neuvosto voi vain olla samaa mieltä siitä, että asiassa tarvitaan yhdenmukaistamista, ja sen yksiköt ovat valmiita osallistumaan tätä varten mahdollisesti järjestettäviin toimielinten välisiin keskusteluihin.*

## 7.36 KOMISSION VASTAUKSET

*Joidenkin määräysten soveltamisessa voi toisinaan olla eroja. Asianomaiset yksiköt pitävät säännöllisesti toimielinten yhteisiä kokouksia erojen esiintymisen ja kielteisten vaikutusten rajoittamiseksi. Komissio sitoutuu käynnistämään toimielinten keskustelut neuvoston ja yhteisöjen tuomioistuimen tavasta tulkita 77 artiklan 4 kohtaa.*

## 7.36 TUOMIOISTUIMEN VASTAUKSET

*Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset, jotka koskevat yhteisöjen tuomioistuimen hallinnon tulkintaa henkilöstösääntöjen 77 artiklan 4 kohdasta, pitävät paikkansa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että jos eläkeoikeuksien siirron perusteella hyvitettyt vuodet otetaan huomioon*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

epäedullisemmalla tavalla, virkamieheltä evätään osa hänen kansallisen eläkejärjestelmän mukaisesti ennen yhteisöjen palvelukseen tuloaan maksamiinsa maksuihin perustuvista eduista, vaikka nämä maksut on siirretty yhteisön järjestelmään, jotta ne voidaan ottaa huomioon laskettaessa yhteisön eläkettä. Henkilöstösäännöissä edellytetään kymmenen palvelusvuoden täyttymistä, jotta oikeus eläkkeeseen syntyisi, mutta muuten siinä ei erotella palvelusvuosia yhteisön palveluksessa ja siirtoon liittyvään hyvitykseen perustuvia palvelusvuosia.

Toimielinten välillä keskusteltiin asiasta vuonna 1995, ja tällöin ilmeni, että neuvosto oli muista toimielimistä poiketen samalla kannalla kuin yhteisöjen tuomioistuimien. Koska tapauksia on ollut vähän (esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimessa kolme), toimielimet tyytyivät toteamaan tulkinnan eroavaisuudet. Yhteisöjen tuomioistuimen hallinto on tietysti valmis osallistumaan uudestaan toimielinten väliseen yhteistyöhön, jotta asiassa päästäisiin yhteisymmärrykseen.

*Aiempien huomautusten seuranta***Petostentorjuntaan erikoistuneita komission yksiköitä koskevan erityiskertomuksen nro 8/98 seuranta**

## Johdanto

7.37 Tilintarkastustuomioistuin tutki petostentorjuntaan erikoistuneiden komission yksiköiden toimintaa vuonna 1997 ja julkaisi tarkastushavaintonsa erityiskertomuksessa nro 8/98 <sup>(6)</sup>, johon on liitetty komission vastaukset. Kertomuksen avulla osallistuttiin keskusteluun petostentorjunnan yksikön (UCLAF) tulevaisuudesta; keskustelu johti komission päätökseen 1999/352/EY, EHTY, Euratom <sup>(7)</sup>, joka tehtiin 28. huhtikuuta 1999. Kyseisellä päätöksellä UCLAF korvattiin Euroopan petostentorjuntavirastolla (jäljempänä virasto). Tilintarkastustuomioistuin teki virastoon tarkastuskäynnin vuoden 2001 alussa; tarkoituksena oli arvioida vuoden 1998 erityiskertomuksessa havaittujen tekijöiden kohdalla tapahtunutta kehitystä.

<sup>(6)</sup> EYVL C 230, 22.7.1998.

<sup>(7)</sup> EYVL L 136, 31.5.1999, s. 20.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Erityiskertomuksen nro 8/98 keskeiset päätelmät

7.38 Erityiskertomuksen nro 8/98 keskeiset päätelmät olivat seuraavat:

- a) UCLAFin toimintaan liittyvät hallinnolliset puitteet ja sen oma organisaatorakenne eivät olleet aina asianmukaisia
- b) UCLAFissa ei ollut riittävästi henkilöstöä
- c) tietokannat eivät olleet aina toiminnallisia tai tehokkaita, hallinnointiin liittyvät tiedot olivat riittämättömiä ja jotkin petostentorjunnasta julkaistut tiedot olivat epäluotettavia
- d) korruption ja sisäisten petosten käsittelyyn sovellettavat menettelyt olivat epäselviä ja epätäydellisiä.

Edistyminen vuoden 1998 jälkeen

*Viraston perustaminen*

7.39 Komissio esitti vuoden 1999 alussa ehdotuksia UCLAFin korvaamisesta riippumattomalla petostentorjuntavirastolla. Käytyään neuvoston ja parlamentin kanssa laajoja neuvotteluita, joiden yhteydessä otettiin huomioon tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 8/1998 ja lausunto nro 2/99 <sup>(8)</sup>, komissio hyväksyi päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom <sup>(9)</sup>. Päätöksellä perustettiin uusi, komissioon kuuluva petostentorjuntavirasto. Komissio siirsi UCLAFin koko silloisen henkilöstön viraston palvelukseen huhtikuussa 1999 tapahtuneen päätöksen hyväksymisen jälkeen. Viraston johtaja (jolla on pääjohtajan asema) aloitti toimessaan 1. maaliskuuta 2000, kun neuvoston ja parlamentin kuulemista edellyttävä menettely oli saatu päätökseen.

*Uudet Euroopan petostentorjuntavirastoa koskevat järjestelyt: aiempaa asianmukaisemmat hallinnolliset puitteet*

7.40 Virasto toimii osana komissiota, ja se voi käyttää perustamissopimuksessa komissiolle myönnettyä toimivaltaa. Logistiikkatuen (esimerkiksi toimitilat) osalta se on suurelta osin riippuvainen komission yksiköistä. Viraston tutkinnallista riippumattomuutta lisäävät

<sup>(8)</sup> EYVL C 154, 1.6.1999.

<sup>(9)</sup> EYVL L 136, 31.5.1999, s. 20.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

kuitenkin johtajan nimittämiseen liittyvät menettelyt, valvontakomitean olemassaolo ja johtajalle myönnetty nimittävän viranomaisen valtuudet.

*Henkilöstömäärän odotettua hitaampi kasvu*

7.41 Johtajalla on valtuudet ottaa viraston palvelukseen henkilöstöä ja siirtää henkilöstöä toisiin tehtäviin viraston sisällä. Hänellä on vain vähäiset mahdollisuudet siirtää henkilöstöä toisiin tehtäviin viraston ulkopuolelle. Viraston henkilöstöresursseihin liittyy lähinnä kolmentyyppisiä vaikeuksia:

a) komissio siirsi virastoon kerralla koko entisen UCLAFin henkilöstön ennen johtajan nimittämistä

b) lisähenkilöstöä on otettu palvelukseen hitaasti

c) virastolla ja komission pääsihteerillä oli pitkään toisistaan poikkeavat näkemykset johtajatason nimityksiin sovellettavasta menettelystä.

**7.41 KOMISSION VASTAUKSET**

*Henkilöstösäännöt ja näin ollen myös henkilöstön siirtämistä koskevat säännökset sitovat viraston johtajaa. OLAFilla on enemmän väliaikaista henkilöstöä kuin pääosastoilla, joten sen henkilöstöhallinto on joustavampaa.*

a) UCLAFin henkilöstö siirrettiin kokonaisuudessaan uuteen virastoon jatkuvuuden turvaamiseksi. Ei ollut mitään muuta toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa, sillä kaikki muut ratkaisut olisivat merkinneet toiminnan keskeytymistä huomattavan pitkäksi aikaa.

b) Viraston henkilöstötaulukko käsitti kesällä 1999, pian perustamisen jälkeen, 149 tointa. Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen mukaan niistä 126 oli täytetty syyskuun puolessavälissä 1999. Vuonna 2000 henkilöstötaulukkoon kuului 224 tointa ja yhteensä 189 oli täytetty vuoden 2001 maaliskuun loppuun mennessä. Vuoden 1999 korkea täyttöaste ei olisi ollut mahdollinen ilman UCLAFin silloisen henkilöstön siirtämistä OLAFiin.

*Vuoden 2000 alussa viraston johtajan astuessa virkaansa hallinnon pääosasto järjesti yhdessä viraston kanssa useita kilpailuja, jotta virasto voisi palkata tarvitsemansa alan ammattilaiset. Kilpailuihin osallistui yli 1 100 ehdokasta ja niiden tuloksena varallaololistalle saatiin yhteensä 150 A- ja B-palkkaluokkien ehdokasta joulukuussa 2000.*

c) Komissio kokonaisuudessaan, eikä yksin sen pääsihteerin edellytti, että koska OLAFin johtajat suorittavat perinteisiä komission tehtäviä, edustavat komissiota muihin toimielimiin ja ulkomaailmaan päin ja työskentelevät mahdollisesti myöhemmin muissa komission yksiköissä, heidät on nimitettävä komission nimitysmenettelyn mukaisesti.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

(”CCN:n eli neuvoo-antavan komitean nimityksiä varten kuuleminen”) lopullisen nimittämispäätöksen kuuluessa viraston johtajalle. Lisäksi monet johtavat virat on täytetty väliaikaisesti, joten komissio ei ole tällaisiin nimityksiin osallistunut lainkaan.

7.42 Koko entisen UCLAFin henkilöstön siirtämistä viraston palvelukseen voidaan verrata uuden sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön perustamisen yhteydessä toteutettuihin toimiin. Sisäisestä tarkastuksesta vastaavaa yksikköä perustettaessa komissio ei siirtänyt henkilöstöä kokonaisuudessaan olemassa olevista yksiköistä. Komissio perusti sen sijaan pienen ryhmän (johon kuului asiantuntijoita myös muista organisaatioista) ottamaan palvelukseen yksikön ydinhenkilöstön avoimista toimista julkaistuun ilmoitukseen tulleiden hakemusten perusteella. Viraston tapauksessa jatkuvuus oli kuitenkin määräävä tekijä; käynnissä olleiden tutkimusten keskeyttäminen uudelleenjärjestelyn loppuun saattamiseen asti ei tullut kysymykseen. Henkilöstön siirto vaikeutti kuitenkin johtajan tilannetta; se hankaloitti hänen oman ryhmänsä valintaa sekä pätevyydeltään ja ammatillisilta ominaisuuksiltaan viraston palvelukseen heikosti soveltuvan henkilöstön korvaamista uudella henkilöstöllä.

7.43 Uuden henkilöstön palvelukseen ottaminen ei ole edennyt niin nopeasti kuin odotettiin, kuten **taulukosta 7.4** käy ilmi. Budjettivallan käyttäjä muutti sillä välin vakinaisten ja väliaikaisten toimien välistä suhdetta tavalla, joka ei ollut yhdenmukainen viraston toteuttamien rekrytointien kanssa.

Taulukko 7.4 — Henkilöstö

	Henkilöstö 15.9.1998 (UCLAF)	Hyväksytyt toimet 1999 (UCLAF)	Henkilöstö 31.12.1999 (UCLAF)	Hyväksytyt toimet 2000	Henkilöstö 31.12.2000 (OLAF)	Hyväksytyt toimet 2001 (korj. ja täyd. talousarvion 3/2001 jälkeen)	Henkilöstö 30.6.2001 (OLAF)
Vakinainen A	26	64	50	83	71	59	69 <sup>(2)</sup>
Väliaikainen A	38	7	1	15	1	61	37
Vakinainen B	18	43	33	60	41	50	40
Väliaikainen B	17	5	1	15	1	66	21
Muut	27	30	21	51	39	64	40
<b>Yhteensä</b>	<b>126</b>	<b>149</b>	<b>106</b>	<b>224</b>	<b>153</b>	<b>300 <sup>(1)</sup></b>	<b>207 <sup>(2)</sup></b>

<sup>(1)</sup> 300:sta toimesta 38 on jäädytetty.

<sup>(2)</sup> Määrään sisältyy 10 henkilöstön jäsentä, jotka on osoitettu muihin tehtäviin komissiossa ja jotka ovat poistuneet OLAFin palveluksesta ennen 1.10.2001.

Lähde: Petostentorjuntavirasto.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.44 Virastolla on nykyisin pääosaston asema, joten hallinnosta, henkilöstöstä ja budjetista vastaaviin yksiköihin suunnataan aiempaa enemmän henkilöstöä (19 toimea maaliskuussa 2001). Vaikka vuodelle 2001 on myönnetty 300 toimeen tarvittavat talousarviomäärärahat, parlamentti on jäädyttänyt 76 toimea siihen asti kunnes virasto on tarkistanut koko nykyisen henkilöstön soveltuvuuden ja komissio hyväksynyt siitä seuraavan siirtopäätöksen <sup>(10)</sup>. Toimien ehdollinen myöntäminen rajoittaa sekä johtajan että koko viraston riippumattomuutta.

7.45 Johtajien nimittämiseen liittyvät vaikeudet ovat sidoksissa siihen, että virastoon nimitettävästä johtajasta tulee laajassa mielessä yksi komission johtajista. Tästä syystä komission pääsihteeri katsoi, että hänen pitäisi osallistua nimittämismenettelyyn sen varmistamiseksi, että toimeen nimitettävä ehdokas voisi mahdollisesti toimia myös jonkin muun komission yksikön johdossa.

*Tietokannoissa ja johdon tietojärjestelmissä ei merkittävää parannusta erityiskertomuksen nro 8/98 julkaisemisen jälkeen*

7.46 Tilintarkastustuomioistuin toi esille erityiskertomuksessa nro 8/98, että UCLAF käytti tietokantojaan (Irene) rajallisesti, mikä johti niiden epäluotettavuuteen. UCLAF katsoi, että uuden järjestelmän paneminen kokonaisuudessaan täytäntöön ja sen yhdistäminen edeltävään järjestelmään ratkaisisivat havaitut ongelmat.

7.47 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi omia varoja <sup>(11)</sup> ja rakennerahastoja <sup>(12)</sup> koskevien tarkastustensa yhteydessä, että UCLAF ja petostentorjuntavirasto eivät päivittäneet tietokantojaan jäsenvaltioiden vuosina 1997–2000 ilmoittamalla tapauksilla. Tietokantojen käytössä on tapahtunut edistystä vuonna 2001, ja tutkinnasta vastaavan linjan käyttöön ottamien uusien menetelyjen ansiosta henkilöstö syöttää tapauksia tietokantoihin aiempaa systemaattisemmin. Tietokannat eivät kuitenkaan olleet vielä luotettavia ja kattavia eikä niihin sisällynyt kaikkia tutkintamenettelyiden tehokkaaseen hallinnointiin tarvittavia tietoja.

## 7.44 KOMISSION VASTAUKSET

*Yhteensä 38 tointa vapautettiin 12. heinäkuuta 2001 hyväksytyllä KTT:lla nro 3/2001.*

## 7.45 KOMISSION VASTAUKSET

*OLAFin toiminnallinen riippumattomuus ja tarve mukauttaa rekrytointi vastaamaan OLAFin tehtävien luonnetta puolittaa CCN:n tilapäiskokoonpanoa viraston johtajatasen virkoja täyttäessä, kuten komissio vahvisti 24. tammikuuta 2001.*

## 7.47 KOMISSION VASTAUKSET

*OLAFin tutkintaan otettuja uusia tapauksia koskevien tietokantojen luotettavuus ja kattavuus ovat olennaisesti parantuneet sen jälkeen kun tapausten hallintajärjestelmä (CMS) otettiin käyttöön toukokuussa 2001.*

*Tukiyksikkö käy parhaillaan läpi Irene-tietokannasta CMS-tietokantaan siirrettyä aineistoa ja päivittää koko tietokannan.*

*Jäsenvaltioiden ilmoittamien tapausten tilanne parani, kun sähköinen tiedonantorekisteri (ECR eli vanhan Irene-tietokannan ulkoinen osa) otettiin käyttöön maaliskuussa 2001.*

*Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ECR:stä koskevat vain omien varojen ja rakennerahastojen tietojen päivitystä. ECR:iin siirtymisen myötä nämä tiedot päivitetään ja niitä täydennetään.*

<sup>(10)</sup> EYVL L 56, 26.2.2001, s. 159.

<sup>(11)</sup> Vuosikertomus, 1. luku, kohdat 1.88–1.90.

<sup>(12)</sup> Erityiskertomus nro 10/2001 rakennerahastojen varainhoidon valvonnasta (EYVL C 314, 8.11.2001).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.48 Viraston nykyisenä tavoitteena on vaadittujen parannusten saavuttaminen seuraavien kahden menettelyn avulla: toukokuussa 2001 käyttöön otettu tutkinta-asiakirjojen hallinnointijärjestelmä (*Case Management System*) ja menettely, jonka avulla komission pääosastot ja kansalliset hallinnot ovat saaneet alakohtaisiin aseuksiin perustuvia virallisia tiedotteita (*Service Platform*) maaliskuusta 2001 alkaen. Tutkinta-asiakirjojen hallinnointijärjestelmän tarkoituksena on tapausten käsitteilyn edistymisen seurantaan tarvittavien välineiden tarjoaminen hallinnolle. **Taulukossa 7.5** esitetään perustiedot maaliskuussa 2001 tutkittavana olleista tapauksista.

## 7.48 KOMISSION VASTAUKSET

CMS-tietokannan tavoitteena ei ole ainoastaan antaa johdolle tietoja vaadittujen parannusten saavuttamisesta, vaan myös rekisteröidä järjestelmällisesti kaikki viraston tutkintatoimet.

OLAFin käsikirjassa esitetyn menettelyn mukaisesti kaikki tutkintaa koskeva saapunut posti ohjataan tukiyksikölle, joka pitää yllä CMS-tietokantaa. Tapausten rekisteröinnin hoitaa nykyisin tukiyksikkö keskitetysti (tutkijoilla ei ole enää mahdollisuutta aloittaa tai päättää tapauksia) ilman tutkintaryhmien osallistumista. Kun uusi tapaus ilmenee, se rekisteröidään aina samana päivänä kun tukiyksikkö on vastaanottanut kirjeenvaihdon. Postin sisäistä rekisteröintijärjestelmää ja CMS-tietokantaan syötettyjä tietoja verrataan säännöllisesti sen varmistamiseksi, että kaikki tarpeellinen tieto tulee CMS-tietokantaan.

Koska tietokanta tuli käyttöön toukokuussa 2001, taulukon 7.5 luvut (perustilastot tutkintatapauksista maaliskuussa 2001) eivät perustu CMS-tietokantaan.

*Service Platform* -menettelyllä pyritään komission pääosastojen ja jäsenvaltioiden yhteistyön tiivistämiseen. Sen osana on luotu ECR-tietokanta, josta löytyvät viralliset tiedonannot ja alakohtaiset asetukset. Jäsenvaltioilla ei vielä ole pääsyä tietokantaan toisin kuin komission yksiköillä.

Taulukko 7.5 — Henkilöstö ja tutkittavana olevat tapaukset 21.3.2001

Ala	Arvioitavana	Tutkittavana	(joista sisäisiä tapauksia)	Oikeudellisten tai muiden viranomaisten käsiteltäväksi annetut tapaukset	(joista sisäisiä tapauksia)	Tutkijoiden lukumäärä
Korruption vastainen toiminta + menot	42	136	(33)	213	(14)	
Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki	159	39	(5)	32	(1)	31
Kauppa	24	108	(1)	51	(0)	
Maatalous	19	20	(0)	7	(0)	
Tulliala	101	78	(0)	102	(0)	52
<b>Yhteensä</b>	<b>345</b>	<b>381</b>	<b>(39)</b>	<b>405</b>	<b>(15)</b>	<b>83</b>

Lähde: Petostentorjuntavirasto.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.49 Uusi johtaja on pyrkinyt varmistamaan, että johto valvoo tapausten tutkijoiden nimeämistä ja tutkinnan priorisointia ja että tutkinnasta vastaavat ryhmät eivät enää joudu vastaamaan kyseisistä päätöksistä yksin. Virastolla ei kuitenkaan ole käytössään ajankäytön seurantajärjestelmää, jonka avulla voitaisiin suoraan mitata kuhunkin tutkimukseen käytetyt resurssit. Lisäksi virastolla ei tällä hetkellä ole käytössään kattavaa järjestelmää eri tutkintamenettelyjen tulosten ja perittyjen määrien rekisteröintiin. Tarkastuskäynnin suorittamisajankohtana viraston suunnitelmiin ei kuulunut kyseisten tietojen merkitseminen tutkinta-asiakirjojen hallinnointijärjestelmään.

7.50 Tilintarkastustuomioistuin moitti vuonna 1998 UCLAFin vuosikertomuksessa esitettyjen tietojen laatua. Vuonna 2000 julkaistussa petostentorjuntaa koskevassa vuosikertomuksessa esitettiin varovaisempia lukuja. Virasto ei esittänyt enää perusteettomia arvioita petosten laajuudesta tai tutkintamenettelyiden vaikutuksista esimerkiksi valmisteveron ja alv:n alalla. Julkaistavien tietojen luotettavuus paranee edelleen, mikäli tutkinta-asiakirjojen hallinnointijärjestelmän käyttöönotto onnistuu virastossa ja mikäli siihen rekisteröidään systemaattisesti kaikkien tapausten tulokset.

*Tutkinnan oikeusperusta ja menettelyjen kehittäminen*

7.51 Viraston suorittamia tutkimuksia koskevasta oikeusperustasta ja viraston oikeuksista ja velvollisuuksista on säädetty asetuksessa (EY) N:o 1073/1999. Asetuksen perusteella viraston johtajan on päätettävä, onko tietyn petosepäilyn osalta aiheellista aloittaa tutkinta. Vaikka johtaja on kehottanut henkilöstöä esittämään tutkinnan aloittamista koskevan ehdotuksen viikon kuluessa siitä, kun petoksesta on saatu viitteitä tai petosta koskeva väite on esitetty, kyseisten ehdotusten tekemiseen kului vuoden 2001 alussa keskimäärin 16 viikkoa. Tähän oli osasyynä käsiteltävänä olevien vanhojen, uusia menettelyjä edeltävältä ajalta peräisin olevien tapausten määrä.

## 7.49 KOMISSION VASTAUKSET

*Operatiivisen linjan johtoryhmä käsittelee viikkokokouksessaan tutkinmassa etusijalle asetettavien tekijöiden määrittelymistä ja tapausten tutkijoiden nimeämistä. Kokouksessa on vähintään yksi edustaja tuomioistuinasioiden yksiköstä. Johtoryhmän tehtäviin kuuluu laadunvalvonta tarkastamalla kaikki tutkinnan aloittamista tai päättämistä koskevat ehdotukset sekä tutkintaan osoitetun henkilöstön kokoonpanon tarkoituksenmukaisuuden arviointi.*

*Tutkintamenettelyjen tulosten ja perittyjen määrien rekisteröimiseksi ollaan luomassa kahta uutta seurantaosastoa CMS-tietokantaan.*

## 7.51 KOMISSION VASTAUKSET

*Viikon määräaika on ihannesuositus. Toisinaan se osoittautuu mahdottomaksi, esimerkiksi kun saatua tietoa joudutaan tarkastelemaan kauemmin kuin viisi päivää. OLAFin käsikirjassa torjutaan viralliset määräajat, koska alustavaan arviointiin tarvittava aika on riippuvainen aineiston laajuudesta ja laadintakielestä. Kehityssuuntana on tarvittavan ajan lyheneminen. OLAFin käsikirjan ilmestymisen jälkeen se on puollittunut. Kehitys jatkuu saataessa uutta henkilöstöä ja vanhojen tapausten suman tullessa vähitellen puretuksi.*



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.52 Virasto on aloittanut toimet sellaisen yksikön perustamiseksi, johon kootaan syyttämisen alaan asiantuntijoita kaikista jäsenvaltioista. Yksikön tehtävänä olisi varmistaa, että tutkinnan tuloksena saadaan aina todisteita, jotka hyväksytään kansallisissa tuomioistuimissa ja että tiedot toimitetaan kansallisille syyttäväviranomaisille hyödynnettävissä olevassa muodossa. Hanke ei ollut kuitenkaan tarkastuksen toimittamisajankohtana edistynyt mainittavasti vuoden 1997 tilanteeseen verrattuna.

*Toimielinten sisäisten tapausten tutkinta ei edellytä laajoja resursseja; henkilöstösäännöt ja henkilöstöön sovellettavat hallinnolliset menettelyt hankaloittavat tutkintaa*

7.53 Toimielinten sisäisten tapausten tutkinta ei ole tähän mennessä edellyttänyt huomattavia henkilöstöresursseja. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin suorittamisajankohtana maaliskuussa 2001 viraston henkilöstöstä ainoastaan seitsemän ilmoitti joskus osallistuneensa korruptiota ja sisäisiä petoksia koskevien tapausten tutkintaan. Heistä kukaan ei työskennellyt sisäisten tapausten parissa kokopäiväisesti. Kyseisten tapausten osuus koko työmäärästä on alle viisi prosenttia.

7.54 Sisäisten tapausten tutkintaa koskevien uusien järjestelyiden<sup>(13)</sup> mukaan viraston on ilmoitettava kyseessä olevalle toimielimelle, koskeeko tutkinta toimielimen henkilöstön jäsentä (ilmoitusta ei kuitenkaan edellytetä, mikäli asia on ehdottoman salainen). Tutkintaa koskeva ilmoitus on ongelmallinen kyseiselle toimielimelle: henkilöstön jäsentä on vaikea pidättää tehtävistään pelkästään siksi, että tutkinta on käynnissä. Toisaalta tilanne, jossa kyseistä henkilöä ei pidätetä tehtävistään ja hän pääsee toimistohuoneeseensa, saattaa johtaa olennaisten todisteiden häviämiseen. Henkilöstösäännöt saattavat hidastaa hallinnollisia toimenpiteitä tutkinnan yhteydessä. Vaikka henkilöstösääntöjen mukaan virkamies voidaan — jos hänen katsotaan tehneen vakavan virheen — pidättää virantoimituksesta välittömästi ja pidättää puolet hänen palkastaan, tutkinta on saatava päätökseen neljän kuukauden kuluessa<sup>(14)</sup>, mikä aiheuttaa usein vaikeuksia. Jos tutkintaa ei ole saatu päätökseen neljän kuukauden määräajan päätyttyä, asianomainen virkamies saa jälleen palkkansa

## 7.52 KOMISSIION VASTAUKSET

Syyttämisasiantuntijoista koostuvan yksikön rekrytointi on edennyt merkittävästi. Yksikön päällikön lisäksi viisi asiantuntijaa on aloittanut työskentelyn yksikössä, kolme aloittaa lokakuussa ja vielä kaksi ennen vuoden loppua. Neljän jäljelle jäävän jäsenvaltion edustajan rekrytointimenettelyt on aloitettu uudestaan.

## 7.53 KOMISSIION VASTAUKSET

Vähintään kuusitoista henkeä työskentelee tai on työskennellyt toimielinten sisäisten tapausten tutkimuksessa. Toimielinten sisäisiin petosepäilytapauksiin sovelletaan nolattoleranssia, joten kaikki epäillyt tapaukset tutkitaan poikkeuksetta.

## 7.54 KOMISSIION VASTAUKSET

Asetuksissa (EY) N:o 1073/1999 ja (Euratom) N:o 1074/1999 säädetään, että viraston tutkimukset koskevat myös vakavia virheitä, jotka voivat johtaa virasta erottamiseen kurinpitomenettelyn tai rikosoikeudellisen menettelyn tuloksena. Käytännössä OLAFin sisäiset tutkimukset johtavat usein kurinpitomenettelyyn. Menettelystä päättäminen, virantoimituksesta pidättäminen mukaan luettuna, kuuluu nimittävälle viranomaiselle<sup>(6)</sup>. Virantoimituksesta pidättämisestä<sup>(1)</sup> käsitellään kurinpitoa koskevassa keskusteluasiakirjassa (SEC(2000) 2079/5), jossa määrää aikaa ehdotetaan pidennettäväksi neljästä kuukaudesta kuuteen kuukauteen. Henkilöstösääntöjen 88 artiklan mukaan virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta, vain jos nimittävä viranomainen katsoo hänen tehneen vakavan virheen. Koska virantoimituksesta pidättämisellä voi olla vakavia seurauksia

<sup>(13)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1073/1999, 4 artikla.

<sup>(14)</sup> Henkilöstösäännöt, 88 artikla.

<sup>(6)</sup> Hallinto- ja henkilöstöasiain pääosaston pääjohtaja A 3- palkkaluokan ja sitä alempien palkkaluokkien osalta sekä komissaari A 1- ja A 2- palkkaluokkien osalta. Tutkimusbudjetista rahoitettujen A 3- palkkaluokan ja sitä alempien palkkaluokkien osalta nimittävä viranomainen on tutkimuksen pääosaston tai yhteisen tutkimuskeskuksen pääjohtaja.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

kokonaisuudessaan, minkä lisäksi hänellä on oikeus saada takaisin palkasta pidätetyt määrät. Tällaisessa tilanteessa toimeilimet näyttävät olevan taipuvaisia odottamaan lisätietoja ennen virkamiehen pidättämistä viran-toimituksesta.

7.55 Lisäksi henkilöstösääntöjen <sup>(14)</sup> mukaan kurinpi-toseuraamuksia ei määrätä ennen kuin rikosasiassa annettu tuomio on tullut lainvoimaiseksi. Tämä johtaa erittäin pitkään viiveisiin. Koska todistustaakka ei ole samanlainen kurinpidollisissa tapauksissa ja rikossyyt-teiden yhteydessä ja koska törkeä huolimattomuus saat-taa olla ilmeinen tapauksessa, jossa rikollista aikomusta on vaikea näyttää toteen, kyseinen sääntö rajoittaa tar-peettomasti toimeilimen toimintavapautta.

## Päätelmät

*Viraston vapautta henkilöstöasioissa lisättävä*

7.56 Virasto tarvitsee enemmän toimintavapautta henki-löstöasioissa. Toimintavapauden lisääminen edellyt-täisi, että komission kanssa kokonaisuudessaan sovittai-siin mahdollisuudesta siirtää henkilöstöä virastosta, johtajien nimittäminen tapahtuisi aiempaa joustavam-min, väliaikaista henkilöstöä voitaisiin käyttää aiempaa enemmän ja virastolle annettaisiin oikeus määrittää sopiva suhde vakinaisten ja väliaikaisten toimien välillä. Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että budjetti-vallan käyttäjän käsiteltävänä olevan korjaavan ja täy-dentävän talousarvioesityksen nro 3/2001 perusteella kolme viidestä vakinaisesta johtajan virasta muutettiin väliaikaisiksi, jolloin kyseisissä tehtävissä toimivilla henkilöillä ei ole oikeutta työskennellä komissiossa muissa tehtävissä määräaikaisten sopimusten päätyttyä.

*asianomaiselle, henkilöstösäännöissä haetaan tasapainoa syyt-tömyysolettaman ja tutkimusten tehokkaan toteuttamisen välillä.*

*OLAFin on ilmoitettava kyseiselle toimeilimelle tutkinnasta, joka koskee sen työntekijöitä, paljastamatta näiden henkilöl-lisyyttä.*

## 7.56 KOMISSION VASTAUKSET

*OLAFin johtaja on nimittävä viranomaisen viraston henki-löstöön nähden komission 28. huhtikuuta 1999 tekemän päätöksen (6 artiklan) mukaisesti. Hän voi siis riittävän itse-näisesti nimittää henkilöstön ja johtaa sitä. Johtaja käyttää toimivaltuuksiaan henkilöstösääntöjä tiukasti noudattaen ja periaatteessa komission sääntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Poikkeukset komission säännöistä tulevat kysymykseen silloin kuin OLAFin tehtävät sitä ehdottomasti edellyttävät.*

*Näiden periaatteiden mukaisesti on ryhdytty toimiin, joilla viraston henkilöstöpolitiikka lähentyy tilintarkastustuomiois-tuimen näkemyksiä:*

- osa virkamiehistä on siirretty muihin komission yksik-köihin
- viraston johtajien nimittämismenettelyä on tarkistettu
- yli puolet viraston A-viroista on väliaikaisia.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

*Viraston määritettävä tärkeysjärjestys ja strategiat komission toimivaltuuksien ja talousarvioon kohdistuvan välittömän riskin perusteella*

7.57 Viraston tuottama arvonlisä vaihtelee huomattavasti toimialoittain. Menojen, erityisesti välittömien menojen alalla virasto on suorassa vastuussa ja sen asema on keskeinen. Esimerkiksi valmisteveron ja alv:n alalla virastolla ei ole suoraa toimivaltaa, mutta se voi toimia jäsenvaltioiden tukena, vaikka kyseisiin aloihin liittyvät petokset koskevat yhteisön talousarviota korkeintaan välillisesti. Virastolla pitäisi olla nykyistä laajemmat mahdollisuudet tutkinnan käynnistämiseen eri menoaloilla esimerkiksi muiden tapausten yhteydessä havaittujen riskien perusteella.

*Henkilöstösääntöjä muutettava tutkinnan kohteena olevien henkilöiden virantoimituksesta pidättämisen helpottamiseksi ja kurinpitomenettelyiden nopeuttamiseksi*

7.58 Henkilöstösääntöjä olisi aiheellista muuttaa siten, että

- a) tutkinnan kohteena ovat virkamiehet, joiden palasta pidätetään puolet, voitaisiin pidättää virantoimituksesta nykyistä pidemmäksi ajaksi;
- b) tutkinnan kohteena olevat henkilöt voitaisiin poistaa välittömästi yhteisön toimitiloista, mikä vähentäisi heidän mahdollisuuksiaan olennaisten todisteiden hävittämiseen.

*Johdon tietojärjestelmien ja julkaistavien tietojen luotettavuutta, asianmukaisuutta ja kattavuutta on lisättävä*

7.59 Useimmat tietokannoissa vuonna 1998 havaitut puutteet ovat yhä olemassa, vaikka useita kehittämistoimenpiteitä on käynnissä. Johdon tietojärjestelmien avulla on voitava yksilöidä kaikkien tapausten käsittely koko tutkintamenettelyn ajan, rekisteröidä erilaisiin tutkinnallisiin luokkiin ja jopa yksittäisiin tapauksiin suunnattavat resurssit (esimerkiksi ottamalla käyttöön ajankäytön seurantajärjestelmä) ja kirjata tutkintamenettelyjen tulokset kokonaisuudessaan.

## 7.57 KOMISSION VASTAUKSET

*Virasto on samaa mieltä siitä, että on tarpeen olla aloitteellinen tutkinnan käynnistämässä menojen osalta muista tapauksista todettujen riskien pohjalta. Tätä tavoitetta edistää hiljan perustettu uusi tiedonhankintalinja, joka laatii suuntaviivat tutkinnan painopisteiden asettamiselle.*

## 7.58 KOMISSION VASTAUKSET

- a) *Virantoimituksesta pidättämisen määräaika on ehdotettu pidennettäväksi neljästä kuuteen kuukauteen kurinpittoa käsittelevässä keskusteluasiakirjassa [SEC (2000) 2079/5].*

## 7.59 KOMISSION VASTAUKSET

*Useimmat tietokannoissa vuonna 1998 havaitut puutteet on korjattu. Uusi CMS-tietokanta yhdessä OLAFin käsikirjan kanssa parantaa merkittävästi johdon saaman tiedon luotettavuutta ja kattavuutta (ks. vastaukset edellä kohtiin 7.48–7.50).*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

*Toiminnan vakauttamisjakso on nyt tarpeen*

7.60 Tutkinnasta vastaavissa komission yksiköissä on toteutettu kahdesti uudelleenjärjestely viimeisten seitsemän vuoden aikana. Molemmilla kerroilla muutokset ovat tapahtuneet johtotasolla, ja niiden vaikutus tutkintatehtävistä vastaavaan henkilöstöön on ollut suhteellisen vähäinen. Huhtikuussa 1999 tapahtuneen viraston perustamisen jälkeen kului lähes vuosi ennen kuin johtaja pystyi aloittamaan toimessaan; menettelyihin ja henkilöstöön liittyvät muutokset ovat näin ollen käynnissä vasta nyt. Kun otetaan huomioon useimpien tutkintamenettelyjen pituus, muutokset vaikuttavat merkittävästi viraston tuloksiin vasta jonkin ajan kuluttua. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan virastossa tullaan aina tarvitsemaan huomattava määrä väliaikaista asiantuntijahenkilöstöä, jonka kansalliset petosten tutkinnasta ja niihin liittyvistä syyttämistoimista vastaavat viranomaistahot lähettävät keskipitkälle komennukselle.

7.61 Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1073/1999<sup>(15)</sup> säädettiin viraston toiminnan tarkistamisesta 31. toukokuuta 2002 mennessä. Kun otetaan huomioon johtajan nimittämiseen ja lisähenkilöstön palvelukseen ottamiseen liittyneet viiveet, kyseinen tarkistus vaikuttaa ennenaikaiselta, sillä uuden petosten tutkintaan sovellettavan lähestymistavan onnistumista voidaan arvioida aikaisintaan vuoden 2002 jälkimmäisellä puoliskolla.

## 7.60 KOMISSION VASTAUKSET

*OLAF tarvitsee myös riittävästi vakituista henkilöstöä viraston luonteen mukaisesti (se ei ole pelkkä tutkintaelin) ja henkilöstön vaihtuvuus on otettava huomioon. Kuten tilintarkastustuomioistuin korosti erityiskertomuksessaan 8/98, vakinaisen ja väliaikaisen henkilöstön tasapaino on löydettävä, jotta viraston vakaus, jatkuvuus ja riippumattomuus voidaan turvata.*

*Virastolla on vakinaisten ohella väliaikaisia toimia ja se voi pitää palveluksessaan 13:a kansallista asiantuntijaa.*

*OLAFin johtajan nimittämiseen meni vuosi siksi, että Euroopan parlamentti toivoi, että syyskuussa 1999 aloittanut uusi komissio osallistuisi nimittämiseen eikä sen edeltäjä. Nimityspäätös tehtiin ennen vuoden 1999 loppua, mutta uusi johtaja astui virkaansa vasta maaliskuussa 2000.*

## 7.61 KOMISSION VASTAUKSET

*Komissio on samaa mieltä siitä, että OLAF tarvitsee vakaan sääntely- ja toimielinkehyksen voidakseen toimia täysipainoisesti, mutta uskoo asetuksessa (EY) N:o 1073/1999 tarkoitettujen tarkistuksen olevan sopiva tilaisuus arvioida saavutettuja tuloksia ja parantamismahdollisuuksia.*

<sup>(15)</sup> EYVL L 136, 31.5.1999, s. 1.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

**Toimielinten kiinteistömenojen hallintaa koskevien tilintarkastustuomioistuimen aiempien huomautusten seuranta**

7.62 Tilintarkastustuomioistuin esitti kaikkia toimieliimiä koskevia suosituksia Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kiinteistömenoja koskevassa erityiskertomuksessaan nro 5/2000 <sup>(16)</sup>.

- a) Yhteisön toimielinten olisi aina saatava budjettivallan käyttäjän hyväksyntä ennen kuin ne sitoutuvat merkittäviin kiinteistöhankeisiin.
- b) Yhteisöjen olisi luotava monivuotinen investointibudjetti ja tutkittava suoran lainanoton etuja kiinteistöohjelmien rahoittamisessa.
- c) Yhteisöillä olisi oltava omat kiinteistöhankeensa hallinnollisesti, teknisesti ja rahoituksellisesti täysin hallinnassa.
- d) Jos yhteisöissä halutaan siirtää hankkeen toteuttajan tehtävät kolmansille osapuolille, toimeksiannon yksityiskohtaiset säännöt, enimmäishinta sekä toimeksisaajien oikeudet ja velvoitteet on ennalta vahvistettava sopimusteitse.

**7.62—7.65 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET**

*Kunhan varainhoitoasetukseen tehdyt tarvittavat muutokset hyväksytään, parlamentti tukee tilintarkastustuomioistuimen suosituksia, jotka koskevat toimielinten kiinteistöjä, varsinkin toimielinten mahdollisuutta rahoittaa kiinteistöhankeita suoralla lainanotolla.*

*Parlamentti kiinnittää jo nyt kaiken tarpeellisen huomion siihen, että se hallinnoi täysin kiinteistöhankeitaan, etenkin Brysselissä ja Luxemburgissa, ja pyrkii jatkamaan tällaisia pyrkimyksiään.*

**7.62 KOMISSION VASTAUKSET**

- a) *Kaikista merkittävistä tai arkaluonteisista kiinteistömenosta on esitetty tiedonanto budjettivallan käyttäjälle ennen sitoumusten tekemistä. Lisäksi varapuheenjohtaja Kinnock valmistelee syyskuksi 2001 tiedonantoa kollegiolla kiinteistöpolitiikasta ja sen soveltamisesta.*
- b) *Katso kohdan 7.64 kommentteja.*
- c) *Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen kantaan kiinteistöhankeiden hallinnasta ja toimintasuunnitelmasaan se ottaa huomioon mahdollisuuden perustaa uusi virasto logistiikkaa ja operatiivista tukea varten. Kantansa se muodostaa lähiaikoina.*
- d) *Siinä tapauksessa, että komissio siirtää hankkeen toteuttajan tehtävät kolmansille osapuolille, valtuutuksen saaja tekee muutokset omista nimissään sovitun määrärahan puitteissa sopimuksen mukaisessa työohjelmassa.*

<sup>(16)</sup> EYVL C 109, 14.4.2000.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

**7.62** TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VASTAUKSET

*Tilintarkastustuomioistuimen hallinto on täysin samaa mieltä tämän kohdan suosituksista, joita onkin sovellettu voimassa olevien säännösten rajoissa tällä hetkellä käsiteltävänä olevissa kiinteistöhankeissa. Tässä yhteydessä*

- a) *Budjettivallan käyttäjältä saatiin hyväksyntä ennen hankkeeseen sitoutumista.*
- b) *Voimassa olevien säännösten mukaan ei sovelleta tähän.*
- c) d) *Tilintarkastustuomioistuimella ei ollut tarvittavia henkilöresursseja täyden hallinnollisen, teknisen ja rahoituksellisen hallinnan varmistamiseksi, joten se siirsi nämä tehtävät kolmannelle osapuolelle sopimusteitse.*

7.63 Suositusten johdosta komissio esitti varainhoitoasetuksen muuttamista koskevassa ehdotuksessaan mahdollisuutta turvautua tarvittaessa lainanottoon menojen rahoittamiseksi <sup>(17)</sup>.

7.64 Tilintarkastustuomioistuin toisti kyseisen ajatuksen lausunnossaan, jonka se antoi ennen yhteisöjen perustamissopimusten muuttamista Nizzassa, mutta hallitustenvälinen konferenssi tai neuvosto eivät ole maininneet sitä. Tästä syystä useat toimielimet rahoittavat edelleen kiinteistöhankeita turvautumalla erityisiin rahoitusvälineisiin (*special purpose vehicles*), jotka ovat pääasiassa samanlaisia kuin lainat, mutta niihin liittyvät kustannukset ovat suuremmat kuin suorassa lainanotossa.

7.65 Varainhoitoasetusten uudelleenlaatisamisprosessissa ei edistetä jaksotettujen määrärahojen yleistä käyttöönottoa, ja tällä hetkellä kiinteistöhankeiden toteuttamiseen hyväksytyt määrärahat ovat voimassa ainoastaan kaksi vuotta (yhden vuoden sekä toisen vuoden määrärahasiirtojen vuoksi). Tänä aikana on tehtävä sitoumukset, allekirjoitettava sopimukset, toteutettava urakat ja suoritettava niitä koskevat maksut. Yksikään

**7.63, 7.64 ja 7.65** KOMISSION VASTAUKSET

*Komissio tutkii tilintarkastustuomioistuimen osoittamista vaikeuksista huolimatta edelleen mahdollisuutta turvautua lainanottoon kiinteistömenojen rahoittamiseksi. Komissio täsmentää kantaansa muutetussa ehdotuksessa uudeksi varainhoitoasetukseksi (14 artiklan 2 kohta: "Euroopan yhteisöt eivät saa ottaa lainaa budjettivajeen kattamista varten. Ne saavat ottaa lainaa ainoastaan maa-alueiden ja rakennusten hankkimista varten, jos voidaan varmistaa, että lainat ovat moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisia.").*

**7.63—7.65** TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VASTAUKSET

*Tilintarkastustuomioistuin on todellakin joutunut käyttämään määrärahat tulevia töitä koskevien ennakoiden muodossa, sillä voimassa olevassa varainhoitoasetuksessa ei säädetä jaksotetuista määrärahoista tai lainanotosta.*

<sup>(17)</sup> Ks. myös lausunto nro 4/97.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

toimielin ei pysty toteuttamaan kiinteistöhanketta näin lyhyessä ajassa. Talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea ja tilintarkastustuomioistuin ovat siis tilanteessa, jossa ne käyttävät kiinteistöhankkeisiin sidotut määrärahat tulevia töitä koskevien ennakoiden muodossa.

7.66 Luxemburgissa sijaitsevat toimielimet (parlamentti, tuomioistuin, komissio ja tilintarkastustuomioistuin) ovat alkaneet tutkia mahdollisuutta luoda yhteiset rakenteet, joissa käsiteltäisiin kiinteistökysymyksiin liittyviä eri teknisiä ja rahoituksellisia näkökohtia. Tilintarkastustuomioistuin toivoo, että samanlaista toimintatapaa ryhdyttäisiin noudattamaan myös Brysselissä.

## 7.66 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

*Brysselissä toimii myös tekninen työryhmä, jossa Brysselissä sijaitsevien toimielinten edustajat vaihtavat tietoja, vertailevat kantojaan ja etsivät yhteistä kantaa yhteistä etua koskeviin täsmällisiin kysymyksiin.*

## 7.66 KOMISSION VASTAUKSET

*Toimielinten pääsihteerien kokouksessa 9. heinäkuuta 2001 vahvistettiin toimielinten yhteisen työryhmän kiinteistöpolitiikkaa käsittelevän raportin suositukset. Pääsihteerit olivat pyytäneet työryhmää pohtimaan edelleen voimavarojen yhdistämistä. Luxemburgin kiinteistöpolitiikasta on laadittu erillinen raportti, joka on jätetty pääsihteeille kommentoitavaksi.*

*Työryhmä suositteli pääsihteeille seuraavia toimia:*

- Toimielinten on kehitettävä yhteinen strategia suhteessa vastaanottajavaltion viranomaisiin yhteistä etua koskevista asioista. Niiden tulee ennen kaikkea yhdessä ajaa kotipaikkasopimusta ("accord de siège"), joka määrittelee kiinteästi suhteet Belgian viranomaisiin.*
- On luotava säännöllisesti toimiva neuvoo-antava organisaatio, jossa toimielimet vaihtavat tietoa kiinteistöpolitiikastaan ja aikomuksistaan kiinteistömarkkinoilla. Jatkuvan tiedonsaannin turvaamiseksi viralliset ja epäviralliset tietojenvaihtokokoukset on jäsennettävä hallinnollisesti paremmin. Niitä on pidettävä säännöllisesti (esim. kaksi kertaa vuodessa) ja niissä on oltava esityslista ja kiertävä puheenjohtajuus. Niistä voi muodostua jatkossa neuvoo-antavia komiteoita, kuten atk-alalla on tapahtunut.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Toimielinten on laadittava yhteinen ohjeisto keskinäisestä avunannosta kiinteistöpolitiikassa. Apu koskisi palveluja erilaisissa rakennuksiin liittyvissä asioissa, toimielimissä oleva tietämys annettaisiin kaikkien käyttöön: puitesopimukset, käytetyt urakoitsijat ja eri asiantuntijat.
- Toimielinten on neuvoteltava hankintasopimuksista yhdistämällä voimansa niin, että hankintaehdot paranevat huomattavasti, etenkin erällä aloilla, joilla markkinoita ollaan vapauttamassa.
- Toimielinten on yritettävä sopia eri toimielinten yhteistä tunnustamismenettelyistä tarjouskilpailujen, hankintasopimuksiin ja niiden valmisteleeseen liittyvien järjestelyjen osalta. Kunkin toimielimen hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvoa-antavan komitean puheenjohtajan olisi oltava mukana laatimassa yhteistä asiakirjaa niistä edellytyksistä, joilla yhteiset menettelyt ovat varainhoitoasetusten ja julkisia hankintoja koskevien direktiivien mukaiset.
- Toimielinten on tutkittava tarkemmin, miten niitä koskevat työsuojelusäännökset voidaan parhaiten toteuttaa toimielinten yhteistyössä tehokkaasti ja laillisesti niin, että kukin toimielin vastaa omista laillisista velvoitteistaan omien toimitilojensa osalta.
- Koska ympäristövelvoitteet ja -normit ovat samat kaikille toimielimille, kaikki toimielimet voivat hyödyntää valmistumassa olevaa toimielinten yhteistä selvitystä rakennusten ympäristövaikutusarvioinnista. Selvitys on osa ympäristöystävällistä taloudenpitotoimintaa, josta toimielimet keskustelevat säännöllisesti. Selvitykseltä odotetaan ehdotuksia ja aloitteita kiinteistöjen varustuksista ja hallinnoinnista toimielinten ympäristöulottuvuuden kannalta.
- Toimielimille tarkoitettu yhteinen inventaariohallintosovellus otetaan käyttöön mahdollisimman pian.

On tarpeen luoda sääntelykehys toimielinten kiinteistöhankintoja varten. Nykyiset rahoitus- ja budjetointijärjestelmät soveltuvat huonosti kiinteistöpolitiikan rahoittamiseen, kun ollaan siirtymässä pelkästä vuokrallaolosta kiinteistöjen omistamiseen.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.67 Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa [kohta 20 f] kiinnitettiin myös huomiota laskutuksen epätarkkuuksiin, joiden vuoksi on suoritettava lisätutkimuksia. Tuomioistuin ilmoitti vastauksessaan, että se aikoi teettää kyseiset lisätutkimukset varmistaakseen, ettei sääntöjenvastaisuuksia ole tapahtunut. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että kesäkuussa 2001 tutkimukset oli vasta aloitettu.

7.68 Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea ovat joutuneet hankalaan tilanteeseen aiemmin parlamentille vuokrattuna ollut Belliard-rakennusta koskevaa sopimusta uusittaessa ja siitä uudelleen neuvoteltaessa sen takia, että parlamentti oli velvoittanut ne ottamaan haltuunsa kyseisen rakennuksen, josta parlamentti oli allekirjoittanut vuokrasopimuksen vuoteen 2007 saakka. Talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea

## 7.66 TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VASTAUKSET

Tilintarkastustuomioistuimen hallinto on täysimääräisesti sitoutunut perustamaan muiden Luxemburgissa sijaitsevien toimielinten kanssa kiinteistöalan logistiikkarakenteet, joihin koottaisiin kaikkien toimielinten käytettävissä olevat resurssit. Lisäksi se on ilmoittanut pääsihteerikollegiolla toivovansa, että näistä toimielinten välisistä rakenteista luotaisiin teknisiltä osin yhteiset kaikkien päätoimipaikkojen (Bryssel, Luxemburg ja Strasbourg) kesken.

## 7.66 TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUKSET

TSK kannattaa tilintarkastustuomioistuimen ehdotusta yhteisestä rakenteesta, joka vastaisi erilaisista Brysselissä sijaitseviin kiinteistöihin liittyvistä teknisistä ja rahoituksellisista seikoista.

## 7.66 TALOUS- JA ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUKSET

AK kannattaa tilintarkastustuomioistuimen ehdotusta yhteisestä rakenteesta, joka vastaisi erilaisista Brysselissä sijaitseviin kiinteistöihin liittyvistä teknisistä ja rahoituksellisista seikoista.

## 7.67 TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

Yhteisymmärryksessä Luxemburgin viranomaisten kanssa on nimetty asiantuntija, jotta suoritetaan laskutuksen epätarkkuuksia koskevia lisätutkimuksia Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kiinteistömenojen koskevan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen nro 5/2000 20 f kohdassa esitettyjen huomautusten mukaisesti. Nämä tutkimukset olivat lokakuussa 2001 yhä kesken.

## 7.68 TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUKSET

Tilintarkastustuomioistuimen ehdotusta noudattaen TSK ja AK ovat käynnistäneet uudelleen neuvottelut Belliard-rakennuksen omistajan kanssa mahdollisesta ennenaikaisesta lunastamisesta taloudellisesti järkevin ehdoin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

onnistuivat kuitenkin neuvottelemaan asiasta ja päättivät tehdä markkinatutkimuksen kesällä 2000. Lopulliset vahvistetut hinnat ovat näin ollen lähempänä hintoja, joita Brysselin markkinoilla pyydettiin tämän tyyppisestä rakennuksesta. Uuteen sopimukseen sisältyy ennen aikaista takaisinmaksua koskeva lauseke, muttei mekanisme maksuttavan loppusuorituksen pienentämiseksi siinä tapauksessa, että omistaja maksaa ennen aikaisesti takaisin jäljellä olevaa pääomaa. Tästä sopimuksen näkökohdasta olisi toivottavaa aloittaa uudet neuvottelut välittömästi, jotta ennen aikainen takaisinmaksu voitaisiin tehdä mahdolliseksi taloudellisesti sopivien ehdoin.

*Euroopan unionin henkilöstöön sovellettava palkkajärjestelmä***Johdanto**

7.69 Kuten **taulukosta 7.2 ja 7.3** voidaan nähdä, Euroopan yhteisöissä työskentelee noin 33 600 vakinaista virkamiestä ja väliaikaista toimihenkilöä. Bruttomääräiset palkkakustannukset ovat vuosittain noin 2,5 miljardia euroa, eli lähes 3 prosenttia talousarviosta. Verot ja muut henkilöstöltä pidettävät maksut ovat lähes 0,5 miljardia euroa, ja niitä käsitellään talousarvion tulona.

7.70 Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa palkanmaksujärjestelmän vuosittain, ja se on havainnut hyvin vähän virheitä. Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin on myös analysoinut joitakin palkkajärjestelmän tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä näkökohtia. Olisi huomattava, että palkkajärjestelmä ja muut henkilöstöhallinnon näkökohdat, kuten erityisesti ylennyspolitiikka ja henkilöstön suoritusten arviointijärjestelmä, ovat selvässä yhteydessä toisiinsa. Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena oli arvioida, edistetäänkö palkkajärjestelmällä ja muilla henkilöstöhallinnon järjestelyillä henkilöstön tehokasta palvelukseenottoa, motivointia ja työssä pysymistä <sup>(18)</sup>. Tilintarkastustuomioistuimen tarkoituksena ei ole ollut arvioida yleisen palkkatason asianmukaisuutta.

**7.68 ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUKSET**

*Tilintarkastustuomioistuimen ehdotusta noudattaen AK ja TSK ovat käynnistäneet uudelleen neuvottelut Belliard-rakennuksen omistajan kanssa mahdollisesta ennen aikaisesta lunastamisesta taloudellisesti järkevämmiin ehdoin*

<sup>(18)</sup> Henkilöstön työssä pysymistä koskevan tehokkaan politiikan tavoitteena on, että henkilöstöön saataisiin yhtäläisesti eri ikäisiä ja erilaista työkokemusta omaavia naisia ja miehiä. Tarkoituksena ei välttämättä ole varmistaa, että henkilön palvelussuhde kestää eläkeikään saakka.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.71 Tilintarkastustuomioistuin on tarkastuksessaan tutkinut eri lainsäädäntötekstejä <sup>(19)</sup>, joissa säädetään henkilöstöjärjestelmästä. Se on pyrkinyt myös määrittelemaan aloja, joilla kyseisiä säännöksiä soveltamalla ei ole saavutettu haluttuja tavoitteita. Yhteisön järjestelmää arvioidakseen tilintarkastustuomioistuin on tehnyt tarkastukseen liittyvän käynnin viiteen jäsenvaltioon, jotka edustavat kaikkia yhteisössä vallitsevia hallinnollisia perinteitä. Se on tehnyt tutustumiskäynnin myös joihinkin kansainvälisiin organisaatioihin, joiden kohtaamat haasteet ovat lähes samanlaiset kuin toimieliemissä. Tietoja on kerätty haastattelemalla hallintovirkamiehiä ja organisaatioiden edustajia.

**Nykyinen palkkajärjestelmä**

7.72 Nykyinen palkkajärjestelmä on suhteellisen yksinkertainen. Se koostuu:

- a) peruspalkasta, joka määräytyy ura-alueen, palkkaluokan ja palkkatason mukaan (ks. jäljempänä);
- b) perhelistä:
  - kotitalouslisästä, joka on 5 prosenttia peruspalkasta,
  - huollettavana olevasta lapsesta maksettavasta lisästä (2 688 euroa lasta kohti vuodessa 1. heinäkuuta 2000);
- c) muista lisistä:
  - toimihenkilöille, joiden asemapaikka ei sijaitse lähtömaassa, maksettavasta ulkomaankorvauksesta, joka on 16 prosenttia peruspalkasta,
  - paikallisille toimihenkilöille, jotka eivät kuitenkaan ole sen maan kansalaisia, jonka alueella heidän asemapaikkansa sijaitsee, maksettavasta 4 prosentin lisästä,
  - ammattitaitoisille sihteereille maksettavasta sihteeristökorvauksesta;

---

<sup>(19)</sup> Neuvoston asetus (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68, annettu 29 päivänä helmikuuta 1968 (EYVL L 56, 4.3.1968), sellaisena kuin se on muutettuna useaan otteeseen, sisältää keskeiset säännökset virkamiehiin sovellettavista henkilöstösäännöistä ja muuta henkilöstöä koskevista palvelussuhteen ehdoista. Asetusta on muutettu viimeksi asetuksella (EY, EHTY, Euratom) N:o 2805/2000 (EYVL L 326, 22.12.2000, s. 7).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

d) joista vähennetään sosiaaliturvamaksut:

- eläkemaksu,
- sairausvakuutusmaksu (1,7 prosenttia peruspalkasta),
- tapaturmavakuutusmaksu (0,1 prosenttia peruspalkasta),
- väliaikaista henkilöstöä koskeva työttömyysvakuutusmaksu (0,4 prosenttia peruspalkasta).

e) Brysseliä ja Luxemburgia lukuun ottamatta sovelletaan euroalueen ulkopuolisten maiden tapauksessa vuosittain vahvistettua valuuttakurssia sekä korjauskerrointa (joka on tasan, yli tai alle 100), jolla kompensoidaan asemapaikan ja Brysselin elinkustannusten ero;

f) kaikkien vakinaisten virkamiesten ja väliaikaisten toimihenkilöiden palkkoihin sovelletaan progressiivista tuloveroa (suurin mahdollinen marginaaliveroaste on 45 prosenttia), ja veroina saatavat tulot maksetaan yhteisön talousarvioon. Lisäksi virkamiehet ja väliaikaiset toimihenkilöt maksavat tilapäistä maksua, joka on 5,83 prosenttia vähimmäispalkan ylittävältä palkan osalta.

7.73 Palkkaluokka ja palkkataso riippuvat suurelta osin palvelukseenottotasosta ja palvelusvuosien määrästä. Henkilöstöä palkataan yleensä peruspalkkaluokkaan (A 7/A 8, B 5, C 5, D 3/D 4) koulutustasosta riippuen. Virkamiehet saavat teoriassa automaattisen palkankorotuksen joka toinen vuosi kunnes he ovat palkkaluokansa palkka-asteikon ylimmällä tasolla. Näin ollen kun virkamiehiä nimitetään tai ylennetään, heillä on nykyisessä palkkaluokassaan oikeus palkankorotuksiin, joista muodostuu yhteensä enintään 25–30 prosentin palkankorotus. Suurin osa henkilöstöstä saa jonkinlaisen hyvityksen aiemman työkokemuksen ansiosta ja ylennyksen yhteydessä heidät ylennetään palkkatasolle, joka on järjestyksessä seuraava aiempaa palkkaa koskevasta palkkatasosta, ja näin heille maksetaan uuden palkkaluokan alinta palkkatasoa enemmän. Tästä syystä toimihenkilöt etenevät harvoin yli neljä palkkatasoa yhdessä palkkaluokassa, mikä vastaa 20 prosentin palkankorotusta. Palkkaluokkia ja -tasoja koskevat palkat esitetään **taulukossa 7.6**.

7.74 Ylennys perustuu periaatteessa virkamiehen pätevyyteen ja suoritukseen. Henkilöstösääntöjen mukaan virkamies voidaan ylentää hänen oltuaan kaksi vuotta yhdessä palkkaluokassa. Komission mukaan

Taulukko 7.6 — Palkkataulukko (indeksiluku 100)

Virka	Palkka- luokka	Palkkatasot								Mahdollisten palkankorotusten enimmäismäärä (%) palkkaluokassa
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Hallintohenkilöstö (A) ja kielten virkaryhmä (LA) Korkea-asteen koulutus										
Pääjohtaja	A 1	580,03	610,85	641,66	672,47	703,28	734,10			26,6
Johtaja	A 2	514,73	544,13	573,54	602,94	632,34	661,74			28,6
Jaostopäällikkö	A 3/LA 3	426,29	452,01	477,73	503,45	529,16	554,88	580,60	606,32	42,2
Johtava hallintovirkamies	A 4/LA 4	358,13	378,20	398,28	418,35	438,43	458,50	478,57	498,65	39,2
Johtava hallintovirkamies	A 5/LA 5	295,26	312,75	330,24	347,74	365,23	382,72	400,21	417,71	41,5
Hallintovirkamies	A 6/LA 6	255,16	269,08	283,00	296,93	310,85	324,77	338,69	352,61	38,2
Hallintovirkamies	A 7/LA 7	219,64	230,57	241,50	252,43	263,36	274,29			24,9
Apulaishallintovirkamies	A 8/LA 8	194,25	202,09							4,0
Täytäntöönpaneva ja tekninen henkilöstö (B) Toisen asteen koulutus										
Johtava hallintoavustaja	B 1	255,16	269,08	283,00	296,93	310,85	324,77	338,69	352,61	38,2
Hallintoavustaja	B 2	221,08	231,44	241,81	252,17	262,54	272,90	283,26	293,63	32,8
Hallintoavustaja	B 3	185,44	194,06	202,67	211,29	219,91	228,53	237,15	245,76	32,5
Apulaishallintoavustaja	B 4	160,39	167,86	175,33	182,81	190,28	197,76	205,23	212,70	32,6
Apulaishallintoavustaja	B 5	143,36	149,41	155,46	161,51					12,7
Sihteerit ja virkailijat (C) Opistoasteen koulutus										
Johtava sihteeri/virkailija	C 1	163,59	170,18	176,78	183,38	189,97	196,57	203,17	209,76	28,2
Sihteeri/virkailija	C 2	142,29	148,33	154,38	160,42	166,47	172,51	178,56	184,60	29,7
Sihteeri/virkailija	C 3	132,73	137,91	143,09	148,27	153,44	158,62	163,80	168,98	27,3
Konekirjoittaja/apulaisvirkailija	C 4	119,93	124,79	129,64	134,50	139,36	144,22	149,08	153,93	28,3
Konekirjoittaja/apulaisvirkailija	C 5	110,58	115,11	119,64	124,18					12,3
Vahtimestarit ja autonkuljettajat Perusasteen koulutus										
Ryhmän esimies	D 1	124,97	130,44	135,90	141,37	146,84	152,30	157,77	163,23	30,6
Koulutettu toimihenkilö/työntekijä	D 2	113,95	118,81	123,66	128,51	133,37	138,22	143,07	147,93	29,8
Koulutettu toimihenkilö/työntekijä	D 3	106,06	110,60	115,14	119,68	124,22	128,76	133,30	137,84	29,3
Kouluttamaton toimihenkilö/työntekijä	D 4	100,00	104,10	108,20	112,30					12,3
Keskimääräinen palkankorotus (%)										28,3

Huom.: Tilintarkastustuomioistuin on soveltanut indeksilukua 100 kaikkein alhaisimpaan palkkaan (palkkaluokan D 4 palkkataso 1).

Indeksiyksikön kuukausiarvo oli 1. heinäkuuta 2000 yhteensä 19,8129 euroa, eli 1 981, 29 euroa palkkaluokan D 4 palkkatasolla 1 (indeksiluku 100).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

A 7-palkkaluokasta A 4-palkkaluokkaan etenemiseen kuuluu keskimäärin hieman yli 15 vuotta. A 3-palkkaluokkaan ylenevät virkamiehet ovat olleet komission palveluksessa keskimäärin 18 vuotta ja hyvin harvat alle 14 vuotta. Vaikka henkilöstösäännöissä määrätään mahdollisuudesta nimittää virkamies peruspalkkaluokkaa ylempään palkkaluokkaan, toimitukset ovat käyttäneet mahdollisuutta hyväkseen suhteellisen vähän. Viime vuosina komissio on kuitenkin järjestänyt useita kilpailuja A 4/A 5-palkkaluokassa palkatakseen eri alojen asiantuntijoita.

## Palvelukseen ottaminen

7.75 Toimielinten ei yleisesti ottaen ole vaikea palkata riittävästi henkilöstöä useimpiin avoimiin oleviin virkoihin, sillä kutakin avoimena olevaa virkaa hakee yleensä satoja hakijoita. Jotkin kansalaisuudet ovat kuitenkin aliedustettuja yleisiin toimintoihin osoitetun henkilöstön vakinaisia virkoja koskevissa avoimissa kilpailuissa <sup>(20)</sup>. Yleensä toimielimissä työskentelyyn liittyvä tulorakenne sekä paikalliset taloudelliset ja verotukselliset olot tekevät työstä erityisen houkuttelevan hakijoille, jotka asuvat lähellä asemapaikkaa, mutta vähemmän houkuttelevan hakijoille, joiden on muutettava työn vuoksi. Hakijoita on vähemmän sellaisilta alueilta, joilla palkkataso on korkea. Asiantuntijoille järjestetyissä kilpailuissa, joissa tarkoituksena on ottaa palvelukseen sellaista erityispätevyyttä omaavia henkilöitä, josta maksetaan hyvin kaikkialla EU:ssa, on myös suhteellisesti vähemmän hakijoita ja eri maantieteelliset alueet ovat epätasaisesti edustettuina.

## 7.75 KOMISSION VASTAUKSET

*Komissio on rekrytointipolitiikkansa käsittelevässä keskusteluasiakirjassaan 28. helmikuuta 2001 tunnustanut eräiden kansallisuuksien aliedustusongelman ja jatkaa toimia paremman maantieteellisen tasapainon saavuttamiseksi. Jäsenvaltioihin tehdään tiedotuskäyntejä kaikkien maiden potentiaalisten hakijoiden kiinnostuksen ylläpitämiseksi.*

*Tilintarkastustuomioistuin kiinnittää huomionsa korkean palkkatason alueiden hakijoiden alhaiseen lukumäärään. Tämä koskee Britanniaa, Alankomaita, Ruotsia ja Saksaa komission määrätietoista valistustoimista huolimatta. Hakijoiden vinoutunut alueellinen jakautuma johtaa väijäämättä vinoutumaan palvelukseen otetuissa. Näin ollen palkkatasolla on merkitystä, ei pelkästään rekrytoinnilla.*

*Perhetilanteella on myös vaikutusta: muualta muuttavien puoliset tai kumppanit joutuvat usein luopumaan työpaikastaan ilman takeita vastaavista uramahdollisuuksista EU:n toimielinten toimipaikkakunnalla.*

<sup>(20)</sup> Komission mukaan hakijoita on selvästi vähemmän sellaisilta alueilta, joissa palkkataso on korkea. Esimerkiksi edellisessä varainhoidon alalla järjestetyssä ura-alue B:n kilpailussa hakijoita oli 2 056, joista kuitenkin ainoastaan 26 Yhdistyneestä kuningaskunnasta ja 117 Saksasta, ja edellisessä tietotekniikan alalla järjestetyssä ura-alue B:n kilpailussa hakijoita oli 1 228, joista ainoastaan 14 Yhdistyneestä kuningaskunnasta ja 50 Saksasta.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## Motivointi

7.76 Ylennyksiä lukuun ottamatta yhteisön palkkajärjestelmässä ei pyritä motivoimaan henkilöstöä kohdenetuilla rahapalkkioilla. Henkilöstösäännöissä ei määrätä vastuuseen liittyvistä lisistä tai suoritukseen perustuvista bonuksista, eikä palkkaluokkien ja eri vastuutasojen välillä ole selvää yhteyttä. Komissiossa yksikönpäällikön palkkaluokka voi olla A3, A4 tai A5, ja hänen alaiensa joukossa voi olla virkamiehiä, joiden palkkaluokka (ja palkka) on korkeampi.

## 7.76 KOMISSIION VASTAUKSET

*Motivaatioon, palkkakannusteisiin ja suoritusbonuksiin liittyen on pidettävä poikkeustapauksena, että esimiehellä on paremmin palkattuja alaisia yksikössään ja tämä johtuu silloinkin useimmiten ikälisistä.*

*Keskusteluasiakirjassaan 28. helmikuuta 2001 komissio ehdotti asemaan sidottuja palkkioita. Henkilöstöjärjestöjen kanta niihin ei ole vielä tiedossa. Ne voisivat koskea etenkin yksikön päälliköitä.*

*Suoritusbonus on erikseen todettu soveltumattomaksi sellaiseen monikulttuuriseen työympäristöön, jossa yhteisön toimielimet työskentelevät.*

*Henkilöstösääntöjen 7 artiklan 2 kohdan nojalla voidaan periaatteessa maksaa parempaa palkkaa, jos työtehtävä ei vastaa palkkaluokkaa. Lisäksi 99 artiklassa säädetään tutkijoiden suoritusbonuksesta.*

*Komission henkilöstöstä kaksi kolmasosaa kuuluu henkilöstösääntöjen piiriin. Yksikön päälliköitä tarvitaan lähes 800 eli enemmän kuin muissa toimielimissä. Jos näiden palkkaluokkana olisi A 3, kuten muissa toimielimissä, palkkamenot kasvaisivat.*

*Virkauraa ei pidä tarkastella vain johtotehtävien kannalta. Virkaurajärjestelmässä A-virkamiehellä tulee olla mahdollisuus päästä A 4-palkkaluokkaan. Erikoisosajien virkauran on myös ulotuttava A 3-palkkaluokkaan.*

*Keskijohtoa käsittelevässä keskusteluasiakirjassa komissio ehdottaa virkauran rakenteen uudistamisen jälkeen siirtymistä keskipitkällä aikavälillä järjestelmään, jossa A 3-palkkaluokkaan pääsevät ylennetyt yksikönpäälliköt tai A 4-neuvonantajat eli toisin sanoen A 3-virkoja ei enää julisteta haettavaksi.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## Työssä pysyminen

7.77 Vakinaisten virkamiesten keskuudessa vaihtuvuus on hyvin vähäistä. Yhteensä 532 virkamiestä erosi komission palveluksesta vuonna 2000. Tämä on noin 3 prosenttia kaikista komission vakinaisista virkamiehistä vuoden 2000 lopulla. Vähäinen vaihtuvuus liittyy osaltaan palkkajärjestelmään, jossa pienenkin ylennyksen saanut virkamies saa säännöllisesti automaattisen palkankorotuksen palvelussuhteen loppuun saakka ja jossa eläkeoikeuksia kertyy erityisen nopeasti 60–65 ikävuoden välillä. Varsinaista varhaiseläkejärjestelmää ei tällä hetkellä ole. Yli 50-vuotiaat virkamiehet, jotka ovat olleet palveluksessa vähintään 10 vuotta, voivat jäädä eläkkeelle. Tällöin saatava iän mukaan pienennetty välittömästi myönnettävä eläke ei kuitenkaan ole houkutteleva, joten komissiossa varhaiseläkkeen valitsee alle 10 henkilöä vuosittain, kun taas tavanomaiselle vanhuuseläkkeelle jää 350 ja työkyvyttömyyseläkkeelle 130 henkilöä vuosittain.

7.78 Suuri osa virkamiehistä on ollut toimielinten palveluksessa useita vuosia. Esimerkiksi komissiossa 54 prosenttia A 4-palkkaluokkaan ja sitä ylempiin palkkaluokkiin kuuluvista virkamiehistä on ollut toimielinten palveluksessa ainakin 20 vuotta. B 1- ja B 2-palkkaluokkien osalta luku on 58 prosenttia sekä C 1- ja C 2-palkkaluokkien osalta 70 prosenttia.

**EU:n järjestelmä verrattuna muihin järjestelmiin**

7.79 Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena oli vertailla yhteisön järjestelmää jäsenvaltioiden ja joidenkin kansainvälisten organisaatioiden järjestelmiin. Tutkimuksessa keskityttiin siihen,

- a) onko palvelussuhteen yleisesti tarkoitus kestää koko työelämän ajan
- b) saavatko virkamiehet palkankorotuksen automaattisesti iän tai palvelusvuosien perusteella
- c) maksetaanko suoritukseen perustuvia bonuksia
- d) maksetaanko vastuuseen liittyviä lisä
- e) palkataanko henkilöstöä kaikille tasoille.

## 7.77 KOMISSIION VASTAUKSET

*Komissio lisää, että ensimmäiset eläkellesiirtymisaallot ovat vasta käsillä. Vuoden 2000 lukuja ei voi pitää edustavina, vaan on määriteltävä tuleva tilanne eläkeongelmineen.*



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.80 Palkkarakenteet vaihtelevat suuresti tutkittujen organisaatioiden välillä. Kaikkien jäsenvaltioiden järjestelmissä on jonkinlainen joustavoittava tekijä, joita taas EU:n järjestelmässä ei ole, sillä niissä on käytössä suorituksen perustuvien bonusten ja vastuuseen liittyvien lisien yhdistelmiä ja henkilöstöä palkataan kaikille tasoille. Nämä samat tekijät ovat käytössä myös kansainvälisissä rahoituslaitoksissa, ja niissä on tapana hyödyntää erityisen laajalti suorituksen perustuvia bonuksia. Muiden kansainvälisten organisaatioiden järjestelmät ovat enemmän EU:n järjestelmän kaltaisia, vaikka niihin sisältyy ainakin yksi edellä lueteltu joustavoittava tekijä.

7.81 Ruotsia lukuun ottamatta kaikkien muiden tutkimuksen kohteena olleiden jäsenvaltioiden järjestelmissä valtion virkamiehillä on mahdollisuus elinikäiseen virkaan. Yhdistyneessä kuningaskunnassa valtion virkamiesten määrä on kuitenkin vähentynyt huomattavasti irtisanomisten, varhaiseläkkeelle siirtymisen tai toimien yksityistämisen vuoksi. Yhdessäkään tutkituista jäsenvaltioista ei ole täysin automaattisia bonuksia, jotka perustuisivat ainoastaan ikään tai palvelusvuosien määrään. Ranskan ja Saksan järjestelmät muistuttavat eniten EU:n järjestelmää, mutta niissä suorituksen perustuvat palkankorotukset myönnetään eri ajankohtana. Kaikissa tutkimuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa maksetaan jonkinlaisia suorituksen perustuvia bonuksia. Harvinaisinta tämä on Ruotsissa, jossa kullekin valtion virkamiehelle vahvistetaan kuitenkin vuosittain henkilökohtainen palkka, jossa otetaan huomioon suoritus. Saksassa suorituksen perustuvia bonuksia ei makseta liittovaltion ministeriöiden henkilöstölle, sillä heille maksetaan kiinteä lisä. Kaikissa tutkimuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa maksetaan jonkinlaista vastuuseen liittyvää lisää. Avoin palvelukseenotto koskee kaikkia tasoja Italiassa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Saksassa tämä koskee ainoastaan julkisen sektorin työntekijöitä, joita ei luokitella virkasäännön alaisiksi valtion virkamieheksi. EU:n järjestelmä on kaikin puolin selkeämpi: EU:n virkamiehille on taattu elinikäinen virka, he saavat automaattisen palkankorotuksen joka toinen vuosi suorituksesta riippumatta eikä heille makseta suorituksen perustuvia bonuksia tai vastuuseen liittyviä lisä. Yleisesti ottaen palvelukseenotto tapahtuu peruspalkkaluokkaan.

7.82 Kansainvälisistä organisaatioista ainoastaan EIP:n henkilöstöllä on mahdollisuus elinikäiseen virkaan. YK:ssa toimihenkilöt työskentelevät yleensä kuuden ajan määräaikaisilla työsopimuksilla, mutta heille voidaan tämän jälkeen myöntää toistaiseksi voimassa oleva työsopimus. Palvelusvuosien määrään perustuvia automaattisia palkankorotuksia maksetaan Europolissa, OECD:ssä ja YK:ssa muttei investointipankeissa. Sen sijaan ainoastaan investointipankit maksavat suorituksen perustuvia bonuksia. Yhdessäkään organisaatiossa ei makseta vastuuseen liittyviä lisä ja kaikissa henkilöstöä palkataan kaikille tasoille. YK ei yleensä palkkaa ulkomailta yleisiin toimintoihin osoitettua henkilöstöä, vaan ottaa tehtäviin paikallisia toimihenkilöitä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.83 **Taulukoissa 7.7 ja 7.8** luokitellaan vertailun kohteena olevat järjestelmät sen mukaan, mitä tekijöitä niiden järjestelmiin sisältyy. Käytännössä henkilöstöjärjestelyt muodostavat jatkumon, joten luokittelu antaa liian yksinkertaisen kuvan niistä. Taulukoiden alaviitteissä annetaan lisätietoja siitä, kuinka jäsenvaltion tai kansainvälisen organisaation järjestelmä mahdollisesti poikkeaa yksinkertaistetusta luokittelusta.

**Taulukko 7.7 — Joidenkin jäsenvaltioiden ja EU:n palkkajärjestelmät**

	Elinikäinen virka	Vain ikään ja palvelusvuosien määrään perustuvat automaattiset palkankorotukset	Suorituksen perustuvat bonukset	Vastuuseen liittyvät lisät	Palvelukseenotto avointa kaikilla tasoilla
Ranska	kyllä	ei <sup>(1)</sup>	kyllä	kyllä	ei
Saksa	kyllä	ei <sup>(1)</sup> , <sup>(2)</sup>	kyllä <sup>(3)</sup>	kyllä	ei <sup>(4)</sup>
Italia	kyllä	ei	kyllä	kyllä	kyllä <sup>(5)</sup>
Ruotsi	ei	ei	kyllä <sup>(6)</sup>	kyllä	kyllä
Yhdistynyt kuningaskunta	kyllä <sup>(7)</sup>	ei	kyllä	kyllä	kyllä
EU	kyllä	kyllä	ei	ei	ei <sup>(8)</sup>

<sup>(1)</sup> Ajankohta, jolloin palkankorotus myönnetään, vaihtelee suorituksen mukaan.

<sup>(2)</sup> Palkankorotuksia ei myönnetä yli 53-vuotiaille.

<sup>(3)</sup> Ei koske liittovaltion ministeriöissä työskenteleviä valtion virkamiehiä.

<sup>(4)</sup> Mahdollista kuitenkin useimmille julkisen sektorin työntekijöille, joita ei luokitella valtion virkamiehiksi.

<sup>(5)</sup> Italiassa on vähennetty selvästi palkkaluokkien määrää ja nostettu vastuuseen liittyvien lisien tasoa. Lisäksi johtajia on mahdollista palkata ulkopuolelta määräaikaisin työsopimuksin.

<sup>(6)</sup> Mahdollista muttei yleistä käytännössä.

<sup>(7)</sup> Käytännössä useimmilla valtion virkamiehillä on jatkuvat työsuhteet, ja he voivat halutessaan pysyä virassaan eläkeikään saakka. Julkisella sektorilla vaihtuvuus on kuitenkin korkea.

<sup>(8)</sup> Palvelukseenotto on keskittynyt perustasoille lukuun ottamatta ylimmän johtavan tason tehtäviä; tosin komissio on vastikään järjestänyt A 4/A 5-palkkaluokan kilpailuja.

**Taulukko 7.8 — Kansainvälisten organisaatioiden ja EU:n palkkajärjestelmät**

	Elinikäinen virka	Ikään ja palvelusvuosien määrään perustuvat automaattiset palkankorotukset	Suorituksen perustuvat bonukset	Vastuuseen liittyvät lisät	Palvelukseenotto avointa kaikilla tasoilla
Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankki	ei	ei	kyllä	ei	kyllä
EIP	kyllä	ei	kyllä	ei	kyllä
Europol	ei	kyllä	ei	ei	kyllä
OECD	ei	kyllä	ei	ei	kyllä
YK	ei <sup>(1)</sup>	kyllä <sup>(2)</sup>	ei	ei	kyllä
EU	kyllä	kyllä	ei	ei	ei <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> Henkilökunta palkataan yleensä määräaikaisin työsopimuksin kuuden ensimmäisen vuoden ajaksi. Tämän jälkeen heidät palkataan toistaiseksi voimassa olevin työsopimuksin.

<sup>(2)</sup> Teoriassa palkankorotus riippuu tyydyttävästä työsuorituksesta, vaikka käytännössä palkankorotukset ovat lähes automaattisia.

<sup>(3)</sup> Palvelukseenotto on keskittynyt perustasoille lukuun ottamatta ylimmän johtavan tason tehtäviä; tosin komissio on vastikään järjestänyt A 4/A 5-palkkaluokan kilpailuja.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

**EU:n järjestelmän arvio**

## EU:n järjestelmän vahvuudet

7.84 Palkkajärjestelmä on yleisesti ottaen avoin kaikkien tasojen osalta. Säännöt ovat suhteellisen yksinkertaiset ja palkanmäärityksessä tapahtuu harvoin virheitä. Kaiken kaikkiaan hyvän palkkatason ansiosta yleisiin toimintoihin osoitettua henkilöstöä koskeviin avoimiin kilpailuihin saadaan riittävästi sopivia hakijoita.

7.85 Palvelusvuosien merkitystä korostamalla on mahdollista estää henkilöstön syrjintää. Syrjintä voi olla erityinen riski yhteisössä, sillä suorituksen objektiivisia mittareita on vaikea määritellä ja henkilöstön arviointijärjestelmiin ei selvästikään luoteta.

7.86 Palkkaluokan ja vastuun yhteys on vähiten selvä komissiossa, ja tätä voidaan pitää osoituksena siitä, että henkilöstön ansioiden tunnustetaan olevan palkkaluokka- ja palkkausrakenteita merkityksellisempiä.

## EU:n järjestelmän heikkoudet

7.87 Lukuun ottamatta sitä, että joissakin tapauksissa virkamiehen on mahdollista yletä, nykyiseen järjestelmään ei sisälly rahallista kannustinta, jolla henkilöstöä houkuteltaisiin ottamaan lisää vastuuta, eikä siinä palkita virkamiehiä, jotka suoriutuvat työssään hyvin mutta joita ei voida jostakin syystä ylentää. Automaattisten palkankorotusten kattava järjestelmä ja palkkaluokkien suuret päällekkäisyydet saavat aikaan sen, että palvelusvuosien määrällä on järjestelmässä suuri merkitys verrattuna muihin tekijöihin.

**7.87 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio onkin nykyisen henkilöstöpolitiikan puutteiden korjaamiseksi asettanut hallinnonuudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi urakehityksen paremman sitomisen työsuoritukseen ja ansioihin suosimalla samalla kokemusta. Nykyisessä palkkausjärjestelmässä ei palkita suorituksesta, mutta keskusteluasiakirjassa henkilöstön arvioimis- ja ylentämisjärjestelmästä ehdotetaan suorituksen palkitsemista ansioiden vuosittaiselle arvioinnilla. Ansiot arvioitaisiin henkilöstön suoritusten, pätevyiden ja käyttäytymisen perusteella. Suoritusta arvioitaisiin etukäteen asetettujen tavoitteiden valossa. Suorituksen vaikutus henkilöstön urakehitysraporttiin sekä ansioiden ja ylenemisen yhdistäminen johtaisivat merkittävästi suorituksen palkitsemiseen. Ei pidä aivan paikkansa, että koko henkilöstöä koskisi sama palkka-asteikko, sillä sekä yleisosajia että erikoisosajia koskevat henkilöstösääntöjen 92–101 artiklan tieteellisiä tai teknisiä palveluja koskevat erityissäännökset. Lisäksi hallinnonuudistusehdotuksissa esitetään joustavuutta alkupalkkaluokan määrittelyyn.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.88 Järjestelmän avulla toimielinten on mahdollista pitää virkamiehet palveluksessaan ja varmistaa näin heidän toimiensa jatkuvuus, mutta henkilöstön vähäisen vaihtuvuuden vuoksi ylennysmahdollisuuksia on vähemmän ja tuoreiden ajatusten esilletulo on harvinaisempaa. Nykyiset järjestelmät eivät helpota varhaiseläkkeelle siirtymistä, jonka myötä nuoria virkamiehiä saataisiin etenemään nopeammin johtaviin asemiin.

7.89 Samaa palkka-asteikkoa sovelletaan kaikkiin toimihenkilöihin, niin yleisiin toimintoihin osoitettuihin virkamiehiin kuin erityispätevyden omaaviin asiantuntijoihinkin. Tämä vaikeuttaa sellaisten henkilöiden palkkausta, joiden erityispätevyydestä maksetaan parempaa palkkaa yleisillä työmarkkinoilla.

## Päätelmät

7.90 Komissio tutkii parhaillaan mahdollisuuksia muuttaa palkkaus- ja urarakennetta. Mahdollisia muutoksia koskevia päätöksiä tehtäessä on otettava yhtäläisesti huomioon nykyiseen järjestelmään liittyvät ongelmat niin, ettei samalla kyseenalaisteta järjestelmän olennaisia vahvuuksia.

## HAJAUTETTUIJEN ERILLISVIRASTOJEN TARKASTUS

## Johdanto

7.91 Yhteisön hajautettujen erillisvirastojen vuotuisesta tarkastuksesta on laadittu erityisvuosikertomukset <sup>(21)</sup>.

## 7.88 KOMISSIION VASTAUKSET

*Komissio ei ole täysin samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa. Sen näkemyksen mukaan:*

- *Tuoreet ajatukset eivät ole aina sidoksissa uusiin rekrytointeihin. Elinikäisen oppimisen periaatetta on korostettu virkauraa käsittelevässä keskusteluasiakirjassa. Jäsenvaltiot ovat selvästi hyväksyneet tämän periaatteen. Lisäksi kansalliset asiantuntijat ovat merkittävä tuoreiden ajatusten lähde.*
- *Komissio on aina valmis keskitason rekrytointeihin, etenkin A 5/A 4-palkkaluokkiin. Se järjestää vuonna 2001 avoimia kilpailuja saadakseen palvelukseen erikoisosajia.*
- *Varhaiseläkejärjestelmä sisältyy komission hallinnon uudistustavoitteisiin.*

## 7.90 KOMISSIION VASTAUKSET

*Komissio on periaatteessa samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen loppupäätelmästä 7.90. Keskusteluasiakirjassa henkilöstöpolitiikan uudistamisesta (28. helmikuuta 2001) koetettiin painottaa palkkaus- ja urarakenteen ongelmien parantamista kyseenalaistamatta järjestelmän olennaisia vahvuuksia. Tähän tavoitteeseen kiinnitetään erityistä huomiota koko keskusteluvaiheen ajan.*

<sup>(21)</sup> Julkaistaan lähiaikoina virallisessa lehdessä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.92 Yhteisön hajautetut erillisvirastot voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

- a) "ensimmäisen polven" hajautetut erillisvirastot, joiden hallintoneuvostot saavat vastuuvapauden neuvostolta ja Euroopan parlamentilta
- b) "toisen polven" hajautetut erillisvirastot, joiden toiminta ei ole omarahoitteista ja joiden tapauksessa vastuuvapauden myöntäjänä on niiden oma johtokunta tai hallintoneuvosto
- c) "toisen polven" hajautetut erillisvirastot, joiden toiminta perustuu kokonaan tai osittain omarahoitukseen ja joiden tapauksessa vastuuvapauden myöntäjänä on niiden oma hallintoneuvosto.

7.93 Ensimmäisen polven hajautettujen erillisvirastoiden tapaan Euroopan jälleerakennusvirastolle myöntävät vastuuvapauden neuvosto ja Euroopan parlamentti. Viraston tarkoituksena on panna täytäntöön Kosovon ja muiden entisen Jugoslavian alueiden hyväksi toteutettavat yhteisön tukiohjelmat (ks. kohdat 5.96—5.98).

*Talousarvion toteuttaminen*

7.94 Useimpien hajautettujen erillisvirastojen talousarvion toteuttamiseen vaikuttavat määrärahasiirrot, jotka ovat edelleen huomattavan suuria toteutetuista toimista huolimatta. Tämä tilanne johtuu useimmiten siitä, että päätöksenteko ja hajautettujen erillisvirastojen vastuulla olevien työohjelmien toteuttaminen sekä talousarvion toteuttaminen etenevät eri tahtia. Olisi pohdittava toimintatapoja, joiden avulla työohjelman suunnittelu ja talousarvion vuotuisuusperiaate saataisiin sovitettua paremmin yhteen.

*Tilinpäätökset ja tilinpito*

7.95 Hajautettuja erillisvirastoja koskevien talousarvioiden kokonaissumma oli 976,8 miljoonaa euroa vuonna 2000, kun se vuonna 1999 oli 266,9 miljoonaa euroa (ks. **taulukko 7.9**). Kasvu johtui Euroopan jälleerakennusviraston perustamisesta (talousarvio 682,3 miljoonaa euroa). Vastaavanlaista kehitystä tapahtui myös erillisvirastojen henkilöstömäärässä, joka

**7.94** KOMISSION VASTAUKSET

*Kaikilla hajautetuilla erillisvirastoilla (Luxemburgin käännöskeskusta lukuun ottamatta) on käytössään toimintamäärärahat, jotka on otettu niiden talousarvion osastoon 3. Suuri osa määrärahoista käytetään erilaisten palvelusopimusten tekemiseen tai työohjelman toteuttamiseen osallistuvien kolmansien osapuolten rahoittamiseen. Sopimusten kesto ylittää usein yli niiden tekovuoden, jolloin sidottuja määrärahoja siirtyy varainhoitovuodelta toiselle. Koska kyse on useimmiten luonteeltaan monivuotisesta toiminnasta, hajautettujen erillisvirastojen tulisi ehdottaa varainhoitoasetuksensa muuttamista siten, että osaston 3 määrärahat voitaisiin ottaa talousarvioon jaksotettuina.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

kasvoi 1 304 henkilöstä vuonna 1999 1 634 henkilöön vuonna 2000. Henkilöstömäärä kasvoi siis 330 henkilöllä, joista 258 työskentelee toiminnaltaan omarahoitteisissa erillisvirastoissa. Muiden erillisvirastojen henkilöstömäärän kasvu johtui pääasiassa Euroopan jälleenrakennusviraston perustamisesta.

7.96 Tilintarkastustuomioistuimen toimittamissa tarkastuksissa todettiin eri hajautettujen erillisvirastojen tilinpäätösten luotettavuus, eikä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta ole erityistä huomautettavaa.

Taulukko 7.9 — Talousarvio ja henkilöstö 1999 ja 2000 — Yhteisön hajautetut erillisvirastot

Virasto	Toimipaikka	Perustamis- vuosi	Menot yhteensä (milj. EUR)		Henkilöstösääntöjen piiriin kuuluvat toimet	
			1999	2000	1999 <sup>(1)</sup>	2000
<b>I. Ensimmäisen polven hajautetut erillisvirastot</b>						
Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus (Cedefop)	Thessaloniki	1975	15,3	13,3	81	81
Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätö (Dublinin säätiö)	Dublin	1975	14,8	15,0	84	85
<b>II. Toisen polven hajautetut erillisvirastot, joiden toiminta ei ole omarahoitteista</b>						
Euroopan ympäristökeskus (AEE)	Kööpenhamina	1990	18,5	18,9	68	76
Euroopan koulutussäätiö (FEF)	Torino	1990	16,2	16,2	130	130
Euroopan huumaussainien ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (OEDT)	Lissabon	1993	8,2	8,2	45	48
Euroopan työturvallisuus- ja työterveysvirasto (AESST)	Bilbao	1995	6,6	7,0	24	26
Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskus (Wienin seurantakeskus)	Wien	1997	3,9	4,9	19	26
<b>III. Toisen polven hajautetut erillisvirastot, joiden toiminta perustuu kokonaan tai osittain omarahoitukseen</b>						
Euroopan lääkearviointivirasto (EMA)	Lontoo	1993	42,6	55,3	203	210
Sisämarkkinoilla toimiva yhdenmukaistamisvirasto (OHMI)	Alicante	1994	115,4	133,0	490	713
Yhteisön kasvilajikevirasto (OCVV)	Angers	1994	8,1	7,2	29	44
Euroopan unionin elinten käännoikeskus (CTOU)	Luxemburg	1994	17,3	20,7	131	144
<b>IV. Yhteisöohjelmien toteuttamisesta vastaavat erillisvirastot</b>						
Euroopan jälleenrakennusvirasto	Thessaloniki	2000	—	682,3	—	51
<b>Yhteensä</b>			<b>266,9</b>	<b>981,9</b>	<b>1 304</b>	<b>1 634</b>

(<sup>1</sup>) Vuoden 1999 lukuja on täytynyt mukauttaa edellisessä kertomuksessa esitettyihin lukuihin verrattuna, jotta on voitu ottaa huomioon kertomuksen julkaisemisen jälkeen saadut tiedot.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.97 Hajautettujen erillisvirastojen tilinpäätösten esittämistä olisi yhdenmukaistettava. Tämän tavoitteen saattamiseksi hajautettujen erillisvirastojen olisi pohdittava yhdessä tilisuunnitelmiansa sekä tilinpidon perustana olevien periaatteiden, menetelmien ja sääntöjen kehittämistä. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa lausunnossaan nro 2/2001 (VI osasto) <sup>(22)</sup>, että tilinpidon perusjärjestelmän olisi noudatettava yleisesti hyväksytyjä normeja.

7.98 Useimmissa hajautetuissa erillisvirastoissa havaittiin puutteita omaisuusluetteloiden pitämisessä. Noudattaakseen yhtenäistä lähestymistapaa hajautettujen erillisvirastojen olisi toteutettava tarvittavat toimet parantaakseen omaisuuden inventointijärjestelmiään ja sisällyttääkseen tarvittavien mukautusten avulla omiin varainhoitoasetuksiinsa komission joulukuussa 2000 <sup>(23)</sup> vahvistamat säännökset muuta kuin rahoitusomaisuutta koskevasta kirjanpidosta.

**Varainhoitosäännökset**

7.99 Kaiken kaikkiaan hajautetuissa erillisvirastoissa noudatetaan niitä koskevien varainhoitoasetusten säännöksiä. Euroopan jälleenrakennusvirastolle myönnettiin lupa poiketa huomattavasti varainhoidon valvojan etukäteen myöntämää hyväksymismerkintää koskevista säännöistä. Toimia toteutettiin kuitenkin sen varmistamiseksi, että ennakkotarkastuksia tehdään vuoden 2001 loppupuoliskosta alkaen.

*Aiempien huomautusten seuranta*

7.100 Joulukuuhun 1998 saakka menot oli yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen mukaan kirjattava alv mukaan luettuna, ja alv voitiin palautuksen jälkeen käyttää uudelleen. Mainitun ajankohdan jälkeen <sup>(24)</sup> yleisessä varainhoitoasetuksessa on säädetty, että menot kirjataan talousarvioon ilman alv:a. Jotkin erillisvirastot, kuten Alicanten ja Angers'n virastot, ovat aloittaneet varainhoitoasetustensa mukauttamisen. Tilintarkastustuomioistuin kehottaa uudelleen <sup>(25)</sup> niitä erillisvirastoja toteuttamaan tarvittavat toimet varainhoitoasetuksiensa muuttamiseksi, jotka eivät niitä ole vielä toteuttaneet.

<sup>(22)</sup> EYVL C 62, 5.6.2001, s. 1.

<sup>(23)</sup> Komission asetus (EY) N:o 2909/2000, annettu 29 päivänä joulukuuta 2000.

<sup>(24)</sup> Ks. Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna 23 päivänä marraskuuta 1998 annetulla neuvoston asetuksella (EY, EHTY, Euratom) N:o 2548/98, 27 artiklan 2 kohdan a alakohta (EYVL L 320, 28.11.1998, s. 1).

<sup>(25)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 6.38 (EYVL C 342, 1.12.2000, s. 166).

**7.97 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio kehottaa hajautettuja erillisvirastoja tekemään asiasta aloitteen.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.101 Vuoden 2000 aikana suurin osa hajautetuista erillisvirastoista otti käyttöön talousarviota koskevan SI2-kirjanpitojärjestelmän ja sovitti sen yhteen yleisen kirjanpidon järjestelmien kanssa <sup>(26)</sup>. Erillisvirastojen on jatkettava kirjanpitojärjestelmien tehostamista ja kehitettävä erityisesti kustannuspaikkapohjaisia kirjanpitojärjestelmiä, jotta niiden toiminnasta aiheutuvat menot voitaisiin määritellä ja menoja voitaisiin seurata paremmin. Näillä järjestelmillä voitaisiin myös määritellä paremmin toiminnaltaan omarahoitteisten erillisvirastojen palveluista veloittavat maksut.

7.102 Kaikkien erillisvirastojen varainhoitoasetuksissa edellytetään, että niiden talousarviot julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä. Kaikkiaan 12 erillisvirastosta ainoastaan kahdeksan julkaisi varainhoitovuotta 2000 koskevan talousarvionsa; seitsemän erillisvirastoa julkaisi sen 23. lokakuuta 2000 <sup>(27)</sup> ja yksi 22. joulukuuta 1999 <sup>(28)</sup>. Vaikka julkaisupäivää aikaisutettiin, se on kuitenkin liian myöhäinen, eikä tilanne ole kovinkaan paljon parempi kuin vuonna 1999 <sup>(29)</sup>.

#### *Hajautettujen erillisvirastojen henkilöstötilanne ja toimintojen kehitys*

7.103 Varainhoitovuotta 2000 koskevien tarkastusten yhteydessä tutkittiin yksityiskohtaisesti erillisvirastojen henkilöstötilanteen kehitystä. Tutkimusten tuloksia verrattiin erillisvirastojen toiminnasta saatavilla oleviin tietoihin, jotta voitiin tehdä päätelmiä niiden kokonaistuottavuudesta.

#### **Hajautettujen erillisvirastojen henkilöstö**

7.104 **Taulukossa 7.10** kuvataan hajautettujen erillisvirastojen henkilöstötilannetta 31. joulukuuta 2000. Siitä voidaan nähdä, että erillisvirastot ovat yleensä pysyneet täyttämään suurimman osan henkilöstötaulukossa esitetystä toimista ja välttämään mahdollisen henkilöstöpulan palkkaamalla ylimääräisiä ja paikallisia toimihenkilöitä tai komennuksella olevia kansallisia asiantuntijoita. Vuonna 2000 erillisvirastojen palveluksessa oli yleensä henkilöstötaulukoissa esitettyä henkilöstömäärää vastaava määrä toimihenkilöitä, ja joissakin tapauksissa erillisvirastot olivat palkanneet täydentävää henkilöstöä, erityisesti ylimääräisiä toimihenkilöitä. Yhteisön kasvilajikevirastossa (Angers) on huomattava määrä täyttämättä olevia toimia, mikä johtuu pääasiassa siitä, että vuonna 2000 käynnistettyjä palvelukseenot

<sup>(26)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohdat 6.37 ja 6.38, (EYVL L 342, 1.12.2000, s. 166).

<sup>(27)</sup> EYVL L 270, 23.10.2000, s. 1.

<sup>(28)</sup> EYVL L 330, 22.12.1999, s. 13.

<sup>(29)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 6.40 (EYVL L 342, 1.12.2000, s. 167).



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

tomenettelyjä ei ollut saatu päätökseen vielä kyseisen vuoden lopulla. Euroopan jälleenrakennusvirastoon palkattiin suuri määrä toimihenkilöitä henkilöstötaulukon ulkopuolella, mikä johtuu virastosta annettuun asetukseen sisältyvistä hallintomenojen hallinnointia koskevista säännöistä.

**Palvelukseen ottaminen ja henkilöstöhallinto**

7.105 Yleisesti ottaen hajautettujen erillisvirastojen palvelukseenottomenettelyjä olisi selkeytettävä ja niistä olisi tehtävä avoimempia, jotta voitaisiin edistää yhtäläisten mahdollisuuksien periaatetta Euroopan yhteisöjen toimielinten palvelukseenotossa.

7.106 Jotkin erillisvirastot, joista paras esimerkki on sisämarkkinoilla toimiva yhdenmukaistamisvirasto (Alicante), ovat kehittäneet palvelukseenottomallin, jossa toimihenkilöt palkataan ensin tilapäisesti (ylimääräiset toimihenkilöt, tilapäistyöntekijät). Tämän jälkeen toimihenkilöt palkataan ensin väliaikaisiksi toimihenkilöiksi ja myöhemmin vakinaisiksi toimihenkilöiksi, jos henkilöstötaulukossa on vahvistettu kyseinen toimi. Tämä tapahtuu sellaisten sisäisten hakumenettelyjen yhteydessä, joissa avoimesta toimesta ilmoitetaan rajoitetusti.

7.107 Eräät muut erillisvirastot, kuten Euroopan ympäristökeskus (Kööpenhamina), eivät noudata kyseistä mallia, vaan niissä palvelukseenotto tapahtuu samantapaisesti kuin toimielimissä, eli sellaisten avointen kilpailujen kautta, joista ilmoitetaan mahdollisimman laajalti.

**Taulukko 7.10 — Henkilöstötilanne hajautetuissa erillisvirastoissa — tilanne 31. joulukuuta 2000**

Erillisvirasto	Henkilöstötaulukossa esitetyt toimet	Täytetyt toimet	Toimien täyttöaste (%)	Muu henkilöstö	Henkilöstön kokonaismäärä	Toimien todellinen täyttöaste (%)
	a	b	c = b / a	d	e = b + d	f = e / a
EMEA — Lontoo	210	189	90	9	198	94
OHMI — Alicante	713	540	76	87	627	88
OCVV — Angers	44	26	59	2	28	64
CTOU — Luxemburg	144	125	87	5	130	90
Cedefop — Thessaloniki	81	82	101	26	108	133
Dublinin säätiö	85	72	85	3	75	88
AEE — Kööpenhamina	76	61	80	16	77	101
FEF — Torino	130	115	88	13	128	98
OEDT — Lissabon	48	47	98	18	65	135
AESST — Bilbao	26	24	92	9,5	33,5	129
Wienin seurantakeskus	26	24	92	2	26	100
Euroopan jälleenrakennusvirasto — Thessaloniki	51	47	92	50	97	190
<b>Yhteensä</b>	<b>1 634</b>	<b>1 352</b>	<b>83</b>	<b>240,5</b>	<b>1 592,5</b>	<b>97</b>

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.108 Erillisvirastojen henkilöstöhallinnon tehostaminen alkaa tietojärjestelmien parantamisesta. Henkilöstökansioiden pitämisen on oltava entistä järjestelmällisempää, ja nykyistä paremmin on huolehdittava siitä, että kaikki asianmukaisessa henkilöstöhallinnossa tarvittavat tiedot on saatu.

**Hajautettujen erillisvirastojen henkilöstömäärän ja toimintojen kehitys**

7.109 Tarkastusta varten toimihenkilöt jaettiin kahteen ryhmään:

- a) tukitoimintoihin osoitettu henkilöstö; kyseiset toiminnot takaavat erillisvirastojen toiminnan jatkuvuuden (esimerkiksi hallinto- ja kirjanpitoyksiköt sekä sihteeristö)
- b) muu niin sanottu varsinaisiin toimintoihin osoitettu henkilöstö, joka huolehtii erillisvirastojen tavoitteiden saavuttamisesta.

7.110 **Taulukosta 7.11** käy ilmi ura-alueen A henkilöstön ja koko henkilöstön jakautuminen varsinaisiin toimintoihin osoitettuun henkilöstöön ja tukitoimintoihin osoitettuun henkilöstöön. Yleisesti ottaen varsinaisiin toimintoihin osoitettua henkilöstöä on enemmän sellaisissa erillisvirastoissa, joiden toiminta on omarahoitteista. Muissa erillisvirastoissa tilanne vaihtelee. Henkilöstön osalta voidaan havaita suuntaus, jonka mukaan erillisvirasto voi osoittaa varsinaisiin toimintoihin sitä enemmän henkilöstöä mitä pienemmästä erillisvirastosta kyse. Koko henkilöstön tasolla jakautuminen varsinaisiin toimintoihin osoitettuun ja tukitoimintoihin osoitettuun henkilöstöön näyttää olevan sidoksissa kyseisen erillisviraston luonteeseen ja toimintojen tyyppiin.

7.111 **Taulukossa 7.12** esitetään toiminnaltaan omarahoitteisten erillisvirastojen todellisten tulojen määrä toimihenkilöä kohti. Näiden erillisvirastojen toiminnot ovat hyvin erilaisia, joten eroja toimihenkilöä kohti laskeutuissa tuloissa ei voida pitää todellisuudessa merkityksellisinä.

7.112 Niiden erillisvirastojen tapauksessa, joiden tehtävänä on avustaa yhteisön erityispolitiikkojen toteuttamisessa, taulukossa esitetään todelliset toimintamenot toimihenkilöä kohti. Havaitut erot liittyvät eri tekijöihin, kuten toimintamäärärahojen hallinnoinnin tehokkuuteen tai siihen, missä määrin eri erillisvirastot ovat ulkoistaneet työohjelmiansa toteuttamisen. Torinon säätiön osalta menot toimihenkilöä kohti ovat erityisen pienet siksi, että tiedoissa ei ole otettu huomioon säätiön hallinnoimia komission ohjelmia.

**Taulukko 7.11 — Varsinaiisiin toimintoihin osoitetun henkilöstön määrä — Ttilanne 31. joulukuuta 2000**

Erillisvirasto	Varsinaiisiin toimintoihin osoitetut ura-alueen A toimihenkilöt	Ura-alueen A toimihenkilöt	Varsinaiisiin toimintoihin osoitettujen toimihenkilöiden osuus (%)	Varsinaiisiin toimintoihin osoitetut toimihenkilöt kaikilla ura-alueilla (%)
	a	b	c = a / b	d
EMEA — Lontoo	89	102	87	72 <sup>(1)</sup>
OHMI — Alicante	90	132	68	57 <sup>(1)</sup>
OCVV — Angers	4	4	100	33 <sup>(1)</sup>
CTOU — Luxemburg	71	73	97	60 <sup>(2)</sup>
Cedefop — Thessaloniki	28	44	64	30 <sup>(1)</sup>
Dublinin — Säätio	19	27	70	23 <sup>(2)</sup>
AEE — Kööpenhamina	32	36	89	43 <sup>(2)</sup>
FEF — Torino	33	48	69	60 <sup>(1)</sup>
OEDT — Lissabon	23	27	85	35 <sup>(2)</sup>
AESST — Bilbao	11	12	92	40 <sup>(1)</sup>
Wienin seurantakeskus	8	10	80	55 <sup>(1)</sup>
Euroopan jälleenrakennusvirasto — Thessaloniki	28	34	82	29 <sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> Prosentuaalinen osuus arvioitu otoksen perusteella.

<sup>(2)</sup> Prosentuaalinen osuus arvioitu koko henkilöstömäärän perusteella.

**Taulukko 7.12 — Tulot ja/tai menot osastoittain — 2000**

Erillisvirasto <sup>(1)</sup>	Indikaattori	Summa (milj. EUR)	Henkilöstön kokonaismäärä	Summa/henkilö (1 000 EUR)
		a	b	c = a / b
EMEA — Lontoo	Todelliset tulot	38,0	198	192
OHMI — Alicante	Todelliset tulot	108,9	627	174
OCVV — Angers	Todelliset tulot	6,8	28	245
CTOU — Luxemburg	Todelliset tulot	20,6	130	158
CEDEFOP — Thessaloniki	Toimintamenot <sup>(2)</sup>	4,8	108	44
Dublinin — Säätio	Toimintamenot <sup>(2)</sup>	6,0	75	80
AEE — Kööpenhamina	Toimintamenot <sup>(2)</sup>	9,4	77	122
FEF — Torino	Toimintamenot <sup>(2)</sup>	4,7	128	37
OEDT — Lissabon	Toimintamenot <sup>(2)</sup>	3,4	65	52
AESST — Bilbao	Toimintamenot <sup>(2)</sup>	3,1	33,5	92
Wienin seurantakeskus	Toimintamenot <sup>(2)</sup>	1,5	26	56

<sup>(1)</sup> Euroopan jälleenrakennusvirastoa ei ole otettu mukaan, koska sen toiminnot eroavat luonteeltaan selvästi muiden erillisvirastojen toiminnoista.

<sup>(2)</sup> Todelliset toimintamenot varainhoitovuoden määrärahoista ja edelliseltä varainhoitovuodelta siirretyistä määrärahoista (III osasto).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.113 **Taulukossa 7.13** verrataan toisiinsa erillisvirastojen henkilöstömäärän ja tukitoimintoihin liittyvien menojen (eli erillisviraston toiminnan toteuttamisesta aiheutuvien välttämättömien menojen — I ja II osaston menot) kehitystä sekä toiminnaltaan omarahoitteisten erillisvirastojen tulojen ja muiden erillisvirastojen toimintamenojen (III osaston menot) kehitystä kaudella 1998–2000.

7.114 Yleisesti ottaen useimmissa erillisvirastoissa tukitoimintoihin liittyvien menojen kasvu on henkilöstömäärän kasvua nopeampaa. Tämä johtuu osaksi väistämättömistä tekijöistä, kuten elinkustannuksiin liittyvistä mukautuksista, palvelusvuosien kertymisestä sekä vaki-naisten ja väliaikaisten toimihenkilöiden osuuden kasvusta (heidän palkkansa ovat suuremmat kuin muiden toimihenkilöiden). Osansa on joissakin tapauksissa myös erillisvirastojen viime vuosina tekemistä investoinneista aiheutuneilla menoilla.

7.115 Toiminnaltaan omarahoitteisista erillisvirastoista kahden viraston, eli sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston (Alicante) ja Euroopan lääkearviointiviraston (Lontoo), todelliset tulot ovat kasvaneet yhtä nopeasti tai nopeammin kuin tukitoimintoihin liittyvät menot. Suuntausta voidaan pitää myönteisenä, ja sen johdosta näiden erillisvirastojen pitäisi pystyä selviytymään paremmin suhdannemuutoksista. Yhteisön kasvilajikeviraston (Angers) ja Euroopan unionin elinten käännöskeskuksen (Luxemburg) osalta on vaikea tehdä päätelmiä, sillä suuri osa niiden tukitoimintoihin liittyvistä menoista on tutkitulla ajanjaksolla tehdyistä investoinneista aiheutuneita menoja.

**Taulukko 7.13 — Keskimääräinen vuosittainen kasvuaste (1998—2000): henkilöstömäärä yhteensä, tukitoimintoihin liittyvät menot sekä tulot tai toimintamenot**

	Erillisvirasto <sup>(1)</sup>	Henkilöstön kokonaismäärä (%)	Tukitoimintoihin liittyvät menot (%) <sup>(2)</sup>	Tulot tai toimintamenot (%) <sup>(3)</sup>
Erillisvirastot, joiden toiminta on omarahoitteista	EMEA — Lontoo	11	23	53
	OHMI — Alicante	30	27	27
	OCVV — Angers	33	47	20
	CTOU — Luxemburg	29	46	33
Muut erillisvirastot	Cedefop — Thessaloniki	6	9	9
	Dublinin säätiö	-2	3	2
	AEE — Kööpenhamina	6	7	5
	FEF — Torino	-1	-2	12
	OEDT — Lissabon	17	8	7
	AESST — Bilbao	58	20	67

<sup>(1)</sup> Wienin seurantakeskusta ja Euroopan jälleenrakennusvirastoa koskevia tietoja ei voida pitää merkityksellisinä siksi, että kyseiset erillisvirastot on perustettu vasta äskettäin.

<sup>(2)</sup> Todelliset henkilöstökulut ja hallintomenot varainhoitovuoden määrärahoista ja edelliseltä varainhoitovuodelta siirretyistä määrärahoista (I ja II osasto).

<sup>(3)</sup> Todelliset toimintamenot varainhoitovuoden määrärahoista ja edelliseltä varainhoitovuodelta siirretyistä määrärahoista (III osasto).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.116 Neljän muun erillisviraston (Cedefopin, Dubliinin säätiön, Euroopan ympäristökeskuksen (Kööpenhamina) ja Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (Lissabon)) kohdalla tukitoimintoihin liittyvien menojen ja toimintamenojen keskimääräiset kasvuasteet olivat samaa luokkaa tutkittulla ajanjaksolla. Tästä voidaan päätellä, että erillisvirastojen ulkoistamisaste on pysynyt vakaana. Mainituista erillisvirastoista kolmen (Cedefop, Dubliinin säätiö ja Euroopan ympäristökeskus (Kööpenhamina)) henkilöstömäärän kasvu on hitaampaa tai yhtä nopeaa, mikä viittaa siihen, että tuottavuuden kannalta tilanne on vakaa tai parantumassa. Kahdessa muussa tapauksessa (Euroopan koulutussäätiö (Torino) ja erityisesti Euroopan työturvallisuus- ja työterveysvirasto (Bilbao)) toimintamenojen kasvu on ollut keskimäärin nopeampaa kuin tukitoimintoihin liittyvien menojen kasvu, mikä viittaa siihen, että ulkoistusta on lisätty. Kun näissä kahdessa tapauksessa verrataan henkilöstömäärän kehitystä erityyppisten menojen kehitykseen, voidaan päätellä, että tuottavuus olisi kasvussa.

**Päätelmät**

7.117 Useimmat erillisvirastot ovat saaneet palkattua riittävästi henkilöstöä toimintojensa toteuttamiseen, ja joskus ne ovat turvautuneet ylimääräisten toimihenkilöiden palkkaamiseen. Erillisvirastojen olisi yleisesti pyrittävä lisäämään palvelukseenottomenettelyjensä selkeyttä ja avoimuutta, jotta yhtäläisten mahdollisuuksien periaatetta Euroopan yhteisöjen toimielinten palvelukseenotossa voitaisiin noudattaa tehokkaammin. Niiden olisi myös parannettava henkilöstön hallinnointiin ja henkilöstötilanteen seurantaan liittyviä järjestelmiä. Olisi toivottavaa, että henkilöstösääntöjen uudistamisen tai kaikkia erillisvirastoja koskevien erityissäännösten laadinnan yhteydessä toimielinten ja hajautettujen erillisvirastojen palvelukseenottopolitiikkaa yhdenmukaistettaisiin edelleen ja mahdollisesti koordinoitaisiin erillisvirastojen erityispiirteet huomioon ottaen.

7.118 Tuottavuuden osalta erillisvirastojen olisi valvottava henkilöstörakenteen muodostumista, jotta varsinaisiin toimintoihin ja tukitoimintoihin osoitetun henkilöstön määrän suhde olisi paras mahdollinen. Hallintomenojen ja erityisesti palkkakustannusten kehitystä olisi myös seurattava tarkkaan, jotta tuottavuuden kasvulla voitaisiin kompensoida toimihenkilöä kohti laskettujen palkkakustannusten kasvua.

**7.117 KOMISSION VASTAUKSET**

*Hajautetuilla erillisvirastoilla on oma yhteisöstä erillinen oikeushenkilöllisyys. Ne ovat siis täysin riippumattomia ja niillä on oma nimittävä viranomainen. Niiden on luonnollisesti tinkimättä noudatettava henkilöstösääntöjä.*

*Komissio toimii neuvonantajana ja pyrkii virastojen henkilöstöpolitiikan yhtenäisyyteen, mutta sillä ei ole sääntöihin perustuvia keinoja näkemystensä läpiviemiseksi.*

*Koska hajautettujen erillisvirastojen tehtävät ja tilanteet vaihtelevat täysin, on tässä vaiheessa vaikea kuvitella henkilöstösääntöjä pitemmälle menevää yhtenäistämistä. Komissio aikoo jatkaa neuvonantajana toimimista henkilöstösääntöjä tiukasti noudattaen ja edistämällä virastojen henkilöstöpolitiikojen yhteensovittamista.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.119 Tämän tavoitteen saavuttamiseksi erillisvirastojen ohjelmasuunnittelun olisi oltava tiukempaa (ks. kohta 7.94), ja niiden olisi kehitettävä kustannuspaikkapohjaisia kirjanpitojärjestelmiä, joilla voitaisiin paremmin seurata kustannusten kehitystä (ks. kohta 7.101). On huomattava, että tavoitteen saavuttamiseksi varsinkin pienten erillisvirastojen on kiinnitettävä asiaan erityistä huomiota, sillä ne eivät kokonsa vuoksi voi hyötyä merkittävistä mittakaavaeduista.

## EUROOPPA-KOULUJEN TARKASTUS

7.120 Eurooppa-koulujen tarkastuksesta annetaan erityisvuosikertomus, joka toimitetaan Eurooppa-koulujen johtokunnalle. Osana Eurooppa-koulujen määräaikaista tarkastusta vuonna 2000 tarkastettiin Karlsruhen, Luxemburgin ja Molin Eurooppa-koulut. Näiden tarkastusten ja edeltävien vuosien tarkastusten perusteella voidaan päätellä, että koulujen varainhoitojärjestelmän laatu on riittävä. Varainhoitovuonna 2000 toimitettujen tarkastusten vuoksi voidaan kuitenkin tehdä seuraavat huomautukset.

*Varainhoitosäännökset*

7.121 Toimitetuissa tarkastuksissa havaittiin puutteita omaisuusluettelon pitämisessä. Omaisuuden inventointimenettelyjen olisi oltava täsmällisempiä, ja niitä olisi sovellettava asianmukaisesti. Tässä suhteessa olisi toivottavaa, että Eurooppa-koulut tarkistaisivat omaisuusluettelon pitämistä koskevia sääntöjään ja tekisivät niihin tarvittavat mukautukset komission joulukuussa 2000 antaman asetuksen <sup>(30)</sup> perusteella. Asetuksessa vahvistetaan aineellisia ja aineettomia hyödykkeitä koskevat kirjanpidon säännökset.

7.122 Merkittävä osa joidenkin Eurooppa-koulujen hyödykehankinnoista oli atk-laitteistojen hankintoja. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että koulut (tarkastuskohteena olleet kolme koulua mukaan luettuina) tutkisivat mahdollisuutta ryhmittää hankintansa niin, että ne voisivat hyötyä tarjouskilpailumenettelyjen soveltamisesta ja parantaa näin hankintojen hallinnointia.

<sup>(30)</sup> Komission asetus (EY) N:o 2909/2000, annettu 29 päivänä joulukuuta 2000 (EYVL L 336, 30.12.2000, s. 75).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.123 Jäsenvaltioiden lähettämät opettajat saavat kotimaastaan ainoastaan peruspalkan, kun taas kotimaassa toimivien opettajien palkka muodostuu peruspalkasta ja erilaisista lisistä, jotka määräytyvät muun muassa palvelusvuosien määrän, koulutustason ja työhön kuuluvien tehtävien perusteella. Tästä seuraa, että Eurooppa-koulujen maksama osuus opettajien palkasta on suurempi. Eurooppa-koulujen johtokunnan olisi tarkastettava kyseistä seikkaa uudelleen, jotta voitaisiin yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden käytäntöjä, jotka koskevat jäsenvaltioiden Eurooppa-kouluihin lähettämilleen opettajille maksamia palkkoja.

*Lukukausimaksujen maksusuudet*

7.124 Joidenkin koulujen oppilaisiin kuuluu selvästi enemmän (jopa 90 prosenttia) lapsia, joiden vanhemmat eivät ole toimielinten tai muiden yhteisön elinten palveluksessa. Näiden lasten lukukausimaksujen rahoittaminen perustuu koulun kanssa tehtyihin rahoitussovimuksiin tai vanhemmilta tulevaan rahoitukseen. Jos vanhemmat maksavat lukukausimaksut — kuten useimmissa tapauksissa — niistä saatetaan myöntää tulojen perusteella vapautus tai alennus.

7.125 Tulorajat, joiden mukaan vapautus lukukausimaksuista myönnetään, vaihtelevat koulusta toiseen ilman selkeitä perusteita, kuten **taulukosta 7.14** käy ilmi. Siinä verrataan voimassa olevia tulo rajoja niihin tulo rajoihin, joita sovellettaisiin, jos käytössä olisi Brysselissä sovellettava tulo raja, ottaen huomioon koulujen sijaintipaikoilla sovellettavat korjauskertoimet. Olisi pohdittava tulo rajojen vahvistamista rationaalisesti ja yhtäläisesti.

7.126 Vuonna 2000 koulujen hallintokustannukset olivat 187 miljoonaa euroa, eli 11 357 euroa oppilasta kohti. Muita kuin varsinaisia oppilaita koskevaan keskimääräiseen tukeen liittyy huomattavaa oppilaskohdasta vaihtelua. Tuki on 7 966 euroa II ryhmän ja 1 556 euroa III ryhmän osalta. Useissa kouluissa III ryhmään kuuluvien oppilaiden määrä on erityisen suuri (neljässä koulussa noin 80 prosenttia). Tämä selittää suurelta osin sen, että komissio tuki vaihtelee eri koulujen välillä 6 126 eurosta (Luxemburg) 10 698 euroon (Bergen) oppilasta kohti.

**7.125 KOMISSION VASTAUKSET**

*Lukukausimaksuista vapauttamisen tulo rajat asettaa kussakin Eurooppa-koulussa hallintoneuvosto. Niiden tarkistaminen tilintarkastustuomioistuimen toivomalla tavalla edellyttää, että Eurooppa-koulujen johtokunta käynnistäisi menettelyn komission aloitteesta.*

**7.126 KOMISSION VASTAUKSET**

*Johtokunta on 15. huhtikuuta 1957 tehdyn yleissopimuksen mukaisten toimivaltuuksiensa nojalla hyväksynyt säännöt, joiden mukaan I ryhmän oppilaat on vapautettu lukukausimaksuista, II ryhmän oppilaat maksavat eri elinten ja johtokunnan keskinäisten sopimusten mukaisen maksusuuden ja III ryhmän oppilaat maksavat maksun, joka määräytyy johtokunnan hyväksymästä laskentakaavasta. Maksut ovat luonnollisesti eri suuruiset.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.127 Kun otetaan huomioon edellä mainitut seikat ja se, että koulujen tavoitteena on edistää toimielinten ja muiden yhteisön elinten toimintaa, olisi tutkittava, onko kaikkien koulujen olemassaolo perusteltua. Lisäksi olisi varmistettava, ettei vastaanottajavaltion maksettavaksi tavanomaisesti kuuluvia maksuja makseta yhteisön talousarviosta.

*Komission tuki III ryhmän oppilaille vaihtelee kouluittain siitä syystä, että tähän ryhmään kuuluu eri määrä oppilaita. Näiden oppilaiden ottaminen Eurooppa-kouluun, johon edellä mainittu vuoden 1957 yleissopimus antaa mahdollisuuden, riippuu paikkatilanteesta, mikä selittää esimerkiksi Luxemburgin ja Bergenin Eurooppa-koulujen erot.*

## 7.127 KOMISSION VASTAUKSET

*Eurooppa-koulun pitämisperusteiden mukaan koulun olemassaolo on perusteltua, jos se osoittautuu välttämättömäksi yhteisön olennaisen toiminnon turvaamiseksi. Sen olemassaoloa ei siis voi asettaa kyseenalaiseksi niin kauan kun se täyttää tämän tehtävän.*

*Komission mielestä nykyiset 10 Eurooppa-koulua ovat kaikki edelleenkin välttämättömiä.*

*Eurooppa-koulut ja erityisesti komissio valvovat, että vastaanottajavaltiot maksavat niille kuuluvat kustannukset.*

Taulukko 7.14 — Tulorajojen vertailu

(EUR)

Koulu	Tuloraja ensimmäisen lapsen osalta	Korjauskerroin	Brysselin tulorajan ja korjauskertoimen perusteella laskettu tuloraja	Erotus
	Arvo			
	(a)			
Bryssel I, II, III	15 528	100,0	15 528	0
Mol	19 555	100,0	15 528	4 027
Luxemburg	17 325	100,0	15 528	1 797
Karlsruhe	20 486	97,4	15 124	5 362
München	20 486	108,0	16 770	3 716
Bergen	17 078	114,5	17 780	-702
Culham	22 203	127,6	19 814	2 389
Varese	13 919	95,3	14 798	-879

(a): Nettomääräiset vuositulot lukuun ottamatta Culhamia, jonka tapauksessa tulorajan laskemisessa käytetään bruttomääräistä vuosituloa.



## KAHDEKSAS LUKU

**Rahoitusvälineet ja pankkitoiminta**

8.0 SISÄLLYS	Kohdat
Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto	8.1—8.9
Johdanto	8.1—8.2
Rahaston tilanne ja kehitys	8.3—8.8
Aiempien huomautusten seuranta	8.9
Euroopan Investointirahasto (EIR)	8.10—8.26
Johdanto	8.10
EIR:n uudistus	8.11—8.15
Budjettihallinto komission valtuuttamana hallinnoiduissa toimenpiteissä	8.16—8.22
Euroopan teknologiaohjelma — käynnistysjärjestelmä (ETF Start Up Facility)	8.18—8.19
Pk-yritysten takausjärjestelmä	8.20—8.21
Kasvun ja ympäristön kokeiluhanke	8.22
Omien varojen hallinnointi	8.23
Aiempien huomautusten seuranta	8.24—8.26

## ULKOSUHTEISIIN LIITTYVIEN HANKKEIDEN TAKUURAHASTO

### *Johdanto*

8.1 Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto perustettiin 31. lokakuuta 1994 neuvoston asetuksella (EY, Euratom) N:o 2728/94 <sup>(1)</sup> sen jälkeen, kun Edinburghissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto oli tehnyt perustamispäätöksen joulukuussa 1992. Päätöstä seuraavien vuosien aikana takuurahastoon on myönnetty varoja talousarviosta. Mikäli lainansaaja on laiminlyönyt yhteisön ulkopuoliselle maalle tai ulkopuolisessa maassa myöntämän tai takaaman lainan takaisinmaksun, rahasto suorittaa takaisinmaksun. Jos lainansaaja ei ole kolmen kuukauden kuluessa eräpäivästä suorittanut takaisinmaksua, takuurahasto korvaa varat, jotka on sillä välin käytetty yhteisön kassasta lainan hoitoon.

8.2 Tilintarkastustuomioistuin toimitti rahaston tarkastuksen 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta. Hallinnon osalta tarkastus toimitettiin komissiossa, ja vastaavasti Euroopan investointipankissa (EIP) tarkastettiin rahaston varainhoito. Kohdassa 8.9 esitetyjä huomautuksia lukuun ottamatta tilintarkastustuomioistuimella ei ole erityistä huomautettavaa tarkastusten perusteella.

### *Rahaston tilanne ja kehitys*

8.3 Takuurahastoon on sen perustamisen jälkeen suoritettu talousarviosta maksuja, joiden yhteismäärä oli 1 824,7 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2000 (ks. **taulukko 8.1**). Rahastosta on suoritettu takausmaksuja 458,9 miljoonaa euroa (viivästyskorkojen osuus 16,5 miljoonaa euroa), ja takaisinmaksun laiminlyöneiltä lainansaajilta perittyjen viivästyneiden suoritus-ten määrä on ollut 327 miljoonaa euroa (viivästyskorkojen osuus 41,3 miljoonaa euroa).

8.4 Laiminlyöntitapausten saldo oli 31. joulukuuta 2000 yhteensä 215,1 miljoonaa euroa. Luvussa ovat mukana rahastosta maksettujen summien ja takaisin perittyjen pääoma- ja korkosummien osuus sekä viivästyskorot. Yksityiskohtaiset tiedot esitetään **taulukossa 8.2**.

<sup>(1)</sup> EYVL L 293, 12.11.1994, s. 1.

**Taulukko 8.1 — Takuurahaston toimet ja tilanne**

(milj. EUR)

Varainhoitovuosi	Maksut <sup>(1)</sup>	Suoritettut takausmaksut <sup>(2)</sup>	Viivästyneet takaisinmaksut	Tulos <sup>(3)</sup>	EIP:n palkkio	Palautukset talousarvioon	Rahasto yhteensä 31.12. <sup>(4)</sup>	Jäljellä olevat vastuut <sup>(5)</sup>	Rahasto/jäljellä olevat vastuut (%)
1994	293,7	—	—	0,5	—	—	294,2	6 017	4,9
1995	250,8	(303,1)	35,6	23,4	0,2	—	300,9	5 882	5,1
1996	235,4	(52,5)	55,7	18,0	0,2	—	557,4	6 715	8,3
1997	286,1	(54,3)	45,0	27,5	0,3	—	861,8	7 960	10,8
1998	272,4	(15,4)	185,3	42,6	0,5	(66,0)	1 280,7	9 834	13,0
1999	300,1	(16,3)	5,3	41,1	0,6	(297,8)	1 313,1	12 052	10,9
2000	186,3	(17,4)	—	57,4	0,7	(107,9)	1 431,6	14 069	10,2
<b>Yhteensä</b>	<b>1 824,7</b>	<b>(458,9)</b>	<b>327,0</b>	<b>210,5</b>	<b>2,5</b>	<b>(471,7)</b>			

<sup>(1)</sup> Maksut takuurahastoon 31 päivänä lokakuuta 1994 annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 2728/94 mukaisesti.<sup>(2)</sup> Takuurahastoa on käytetty tammikuusta 1995 alkaen takaisinmaksuun laiminlyöntitapauksissa.<sup>(3)</sup> Tulos on rahaston talletuksille maksettujen korkojen ja EIP:n perimän hallintopalkkion välinen erotus.<sup>(4)</sup> Luvusta on vähennetty 31.12. maksamatta olleet EIP:n palkkiot.<sup>(5)</sup> Laiminlyöntitapausten osalta kertyneet ja 31. joulukuuta saamatta olleet viivästyskorot mukaan luettuna.

Lähde: Komissio.

**Taulukko 8.2 — Takuurahaston perustamisen jälkeen tapahtuneet kumulatiiviset muutokset ja takaisinmaksun laiminlyöntejä koskeva tilanne 31.12.2000**

(milj. EUR)

Maa	Rahaston käyttö			Takaisinmaksut rahastolle			Laiminlyöntitapausten saldo		
	Pääoma	Korot	Viivästyskorot	Pääoma	Korot	Viivästyskorot	Pääoma	Korot	Viivästyskorot <sup>(1)</sup>
	(1)	(2)		(3)	(4)		(5) = (1) - (3)	(6) = (2) - (4)	
Armenia	57,6		0,9	57,6		9,3			
Georgia	113,3	14,9	2,1	113,3	14,9	17,0	0,0		
Kazakstan		1,6	0,0		1,6	0,0			
Kirgisia		0,7	0,0		0,7	0,0			
Tadžikistan	54,5	8,7	1,3			3,5	54,5	8,7	14,9
Turkmenistan	44,9	1,0	0,8	44,9	1,0	2,7			
Ukraina	31,9		1,0	31,9		1,6			
Entinen Jugoslavia	46,3	67,0	10,3	6,2	13,6	7,2	40,1	53,5	43,5
<b>Yhteensä</b>	<b>348,6</b>	<b>93,9</b>	<b>16,5</b>	<b>253,9</b>	<b>31,8</b>	<b>41,3</b>	<b>94,6</b>	<b>62,1</b>	<b>58,4</b>
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>458,9</b>			<b>327,0</b>			<b>215,1</b>		

<sup>(1)</sup> Tämä sarake sisältää korot rahaston käyttöpäivän ja varainhoitovuoden lopun väliseltä ajalta, minkä vuoksi on mahdotonta suorittaa täsmäytystä kolmen viivästyskorkosarakkeen välillä.

Lähde: Komissio.

8.5 Vuonna 2000 rahastoon siirrettiin takuuvarauksesta yhteensä 186,3 miljoonaa euroa. Talousarvioon palautettiin puolestaan maaliskuussa 2000 yhteensä 107,9 miljoonaa euroa. Palautettu määrä vastaa erotusta, joka saadaan vähennettäessä 31. joulukuuta 1999 vallinneen tilanteen mukaisesta rahaston todellisesta määrästä (1 313,1 miljoonaa euroa eli 10,9 prosenttia takausten jäljellä olevasta määrästä) ennen EIP:n palkkiota (0,6 miljoonaa euroa) rahaston tavoitesumma eli 1 205,2 miljoonaa euroa, mikä vastaa 10:tä prosenttia 31. joulukuuta 1999 jäljellä olleesta takausten määrästä <sup>(2)</sup>).

8.6 Rahaston käytettävissä olevien varojen (1 431,6 miljoonaa euroa) ja yhteisön ulkopuolisten maiden hyväksi myönnettyjen lainojen ja takausten jäljellä olevan määrän (14 068,8 miljoonaa euroa eräänntyneet ja maksamattomat korot mukaan luettuina) välinen suhde oli 10,2 prosenttia 31. joulukuuta 2000 (ks. **taulukko 8.1**). Jos tavoitesummaksi lasketaan 1 266,2 miljoonaa euroa (9 prosenttia takausten jäljellä olevasta määrästä 31. joulukuuta 2000), vuonna 2001 talousarvioon on palautettava 165,4 miljoonaa euroa.

8.7 Rahastosta suoritettiin varainhoitovuoden aikana takausmaksuja kolme kertaa, eli yhteensä 17,4 miljoonaa euroa (1,6 miljoonan euron suuruiset viivästyskorot mukaan luettuina). Kyseiset kolme tapausta liittyivät lainoihin, jotka on myönnetty suurimmaksi osaksi muuna valuuttana kuin euroina. Valuuttakurssien muuttuminen niiden kolmen kuukauden aikana, jotka kuluivat laiminlyöntiä koskevasta ilmoituksesta rahaston väliintuloon, johti ylimääräisiin 1,1 miljoonan euron kuluihin, jotka asetuksen mukaan kuuluvat rahaston maksettaviksi.

8.8 Takuurahaston toiminta tuotti vuonna 2000 nettomääräistä korkotuloa 57,4 miljoonaa euroa, joka vastaa keskimäärin 4,2 prosentin kokonaistuottoa.

<sup>(2)</sup> Asetuksen 3 artiklassa säädetään seuraavaa: "Rahaston varojen on saavutettava tarkoituksenmukainen taso, jäljempänä 'tavoitesumma'. Tavoitesummaksi vahvistetaan kymmenen prosenttia kustakin toimenpiteestä aiheutuneista yhteisön pääomasitoumuksista kokonaisuudessaan, lisätynä eräänntyvät, maksamattomat korot. Jos tavoitesumma ylitetään vuoden lopussa, palautetaan jäännös Euroopan yhteisöjen yleisen talousarvion tulotaulukon erityiseen budjettikohtaan." Vuodesta 1997 saakka tämä suhde on jatkuvasti ylittänyt tavoitesummaksi vahvistetun 10 prosentin. Tammikuun 1. päivästä 2000 saakka tavoitesumma on ollut 9 prosenttia. Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1149/1999, annettu 25 päivänä toukokuuta 1999, takuurahaston perustamisesta ulkosuhteisiin liittyville hankkeille annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 2728/94 muuttamisesta (EYVL L 139, 2.6.1999).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

*Aiempien huomautusten seuranta*

8.9 EIP:lle maksettiin rahaston varainhoidosta 0,05 prosentin vuosipalkkio, joka vuonna 2000 oli 0,7 miljoonaa euroa. Palkkioprosentti on pysynyt samana vuodesta 1995 <sup>(3)</sup>. Varainhoitovuotta 1999 koskevassa vuosikertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että ”kun otetaan huomioon varainhoidon alalla saatu kokemus ja rahaston varojen määrä, vuotuisen palkkion taso olisi otettava uudelleen tarkasteltavaksi”. <sup>(4)</sup> Komission odotuksista huolimatta EIP ei ole vielä toimittanut katsausta kuluistaan. Palkkion taso pysyi muuttumattomana vuonna 2000.

**8.9** EIP:n ja komission on lähiaikoina tarkoitus sopia uudesta palkkiorakenteesta vuodelle 2001.

## EUROOPAN INVESTOINTIRAHASTO (EIR)

*Johdanto*

8.10 Euroopan investointirahasto (EIR) perustettiin vuonna 1994 Edinburghissa joulukuussa 1992 kokoon-tuneen Eurooppa-neuvoston toivomusten mukaisesti. Rahaston osakkaina olivat Euroopan investointipankki (EIP), yhteisö ja useat rahoituslaitokset (ks. kohta 8.11). Rahaston tarkoituksena on tarjota lisää rahoituskapasiteettia Euroopan laajuisten verkkojen (TEN) sekä pienten ja keski suurten yritysten (pk-yritysten) kehittämisen tukemiseksi. Euroopan investointirahastoa uudistettiin perusteellisesti vuonna 2000 ensimmäistä kertaa sen perustamisen jälkeen.

*EIR:n uudistus*

8.11 Merkitsemättömien osakkeiden hankinnan ja rahoituslaitoksilta tehtyjen osakeostojen jälkeen EIP:stä tuli EIR:n suurin osakkeenomistaja. Eurooppalaiset julkiset elimet ja toimielimet omistavat nykyisin yli 90 prosenttia EIR:sta. Ennen uudistusta osakkeista oli maksettu loppuun 20 prosenttia, ja prosenttiosuus on ollut sama uudistuksen jälkeen.

<sup>(3)</sup> Koska rahasto oli saavuttanut 300 miljoonan ecun määrän 31. joulukuuta 1995, EIP:n palkkiota pienennettiin 0,125 prosentista 0,05 prosenttiin rahaston keskimääräisistä kuukausittaisista varoista; uusi palkkioprosentti tuli voimaan takautuvasti 31. joulukuuta 1994. Rahastosta on sen perustamisesta lähtien maksettu EIP:lle 2,5 miljoonaa euroa hallintopalkkiona.

<sup>(4)</sup> EYVL C 342, 1.12.2000, s. 175.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

**EIR:n osakkeenomistajat (kokonaispääoma 2 000 milj. euroa)**

	Ennen uudistusta (%)	Uudistuksen jälkeen (%)
EIP	40	60,75
Euroopan yhteisö	30	30
Rahoituslaitokset	19,25	9,25
Merkitsemättömät osakkeet	10,75	0
Yhteensä	100	100

8.12 Uudistuksen jälkeen EIR:sta tuli EIP:n alainen, riskipääomatoimiin erikoistunut rahasto. EIP:n omiin nimiinsä merkitsemän riskipääomasalkun (922 miljoonaa euroa) hoito siirrettiin Euroopan investointirahastoon. Lisäksi EIP:n varannoista annettiin käyttöön yhteensä 1 000 miljoonaa euroa EIR:n tulevien uusien riskipääomatoimien tueksi. Vuoden 2000 lopussa EIR:n hallinnoitavaksi oli annettu osuuksia yhteensä 2 493 miljoonan euron arvosta.

8.13 Vuonna 1994 tehdyn neuvoston päätöksen<sup>(5)</sup> mukaan komission tulisi edustaa yhteisöä EIR:n jäsenenä. Yhteisön edustajien tulisi näin ollen asianmukaisesti varmistaa, että pyrkimys yhteisön tavoitteiden toteuttamiseen ja rahaston toimien kaupallinen perusta<sup>(6)</sup> ovat tasapainossa.

8.14 Kesäkuussa 2000 Euroopan investointirahaston yleiskokous hyväksyi hallintoneuvoston ehdottaman uuden perussäännön ja työjärjestyksen.

8.15 Uuden perussäännön mukaan:

- a) EIR:n hallinnoinnista vastaava elin oli ennen rahoituskomitea, johon kuului kolme jäsentä; näistä yksi oli komission edustaja. Päätöksiä ei voinut tehdä ilman komission edustajan läsnäoloa. Nyt rahoituskomitean tilalla on ainoastaan yksi toimitusjohtaja. Hänet nimittää se rahaston jäsen, jolla on eniten osakkeita<sup>(7)</sup> (toisin sanoen EIP).

**8.15** Uusi perussääntö on muutettu omistajaohjausta ja -valvontaa koskevien vakiosääntöjen mukaiseksi. Tätä nykyä hallintoneuvosto päättää kaikista operaatioista, ja sillä on mahdollisuus delegoida valtuutensa kokonaan tai osittain.

Rahoituskomitean tilalle on tullut toimitusjohtaja, joka toimii riippumattomasti ja EIR:n etujen mukaisesti ja on vastuussa ainoastaan rahaston hallitukselle.

Yhteisöllä on EIR:n hallituksessa kaksi edustajaa. Määräys, jonka mukaan kyseiset kaksi edustajaa toimivat riippumattomasti ja EIR:n etujen mukaisesti, on sopusoinnussa totunnaisten omistajaohjausta koskevien sääntöjen kanssa (vrt. EIR ja EBRD).

EIR:n perussäännössä määrätään, että rahaston jäsenet voivat luovuttaa osakkeensa toiselle jäsenelle tai kolmannelle osapuolelle. Se, että osakkeita ei voi luovuttaa ilman pääosakkaana olevan EIP:n suostumusta, kuuluu totunnaiseen omistajaohjauskäytäntöön.

<sup>(5)</sup> 94/375/EY, 6. kesäkuuta 1994.

<sup>(6)</sup> Uuden perussäännön 2.3 artikla: Rahaston toiminnan on perustuttava soveltuvin osin hyvän pankkitoiminnan periaatteisiin tai muihin moitteettomiin taloudellisiin periaatteisiin ja käytäntöihin.

<sup>(7)</sup> Alkuperäisen perussäännön 10 ja 24 artikla ja alkuperäisen työjärjestyksen 17 artikla, uuden perussäännön 21 artikla ja uuden työjärjestyksen 16 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

- b) Hallintoneuvosto on korvattu johtokunnalla. Entisessä perussäännössä mainittu komission edustuksen käsite on jätetty pois uudesta perussäännöstä <sup>(8)</sup>. Seitsemästä jäsenestä kaksi on komission nimeämää, ja he vastedes "toimivat itsenäisesti ja palvelevat EIR:n etua. He ovat vastuussa ainoastaan (EIR:n) yleiskoukselle".
- c) Komissio ei voi nykyisin luopua osuudestaan ilman EIP:n suostumusta; alkuperäisessä perussäännössä ei ollut asiaa koskevia määräyksiä <sup>(9)</sup>.

### *Budjettihallinto komission valtuuttamana hallinnoituissa toimenpiteissä*

8.16 Vuonna 2000 EIR hallinnoi kolmea yhteisön talousarviosta rahoitettua toimenpidettä: "Kasvun ja ympäristön kokeiluhanke" <sup>(10)</sup>, "Euroopan teknologiaohjelma — käynnistysjärjestelmä" ja "Pk-yritysten takausjärjestelmä". Kaksi viimeksi mainittua muodostavat komission suoraan hallinnoiman "Eurooppalainen yhteisyritys" -nimisen toimenpiteen kanssa rahoitustukitoimenpiteiden ohjelman, joka on tarkoitettu innovatiivisille ja työpaikkoja luoville pk-yrityksille <sup>(11)</sup>.

8.17 Komissio on sitonut kokonaisuudessaan 391,56 miljoonan euron suuruiset talousarviomäärärahat <sup>(12)</sup>. Yhteisön talousarviosta oli vuoden 2000 lopussa maksettu EIR:lle kyseisiä toimenpiteitä varten 145 miljoonaa euroa, toisin sanoen saman verran kuin vuonna 1999. Tästä määrästä 60 miljoonaa euroa oli osoitettu Euroopan teknologiaohjelmalle ja siihen liittyvälle käynnistysjärjestelmälle, 60 miljoonaa euroa pk-yritysten takausjärjestelmälle ja 25 miljoonaa euroa kasvun ja ympäristön kokeiluhankkeelle. Vuoden 2000 aikana ei suoritettu uusia maksuja.

<sup>(8)</sup> Alkuperäisen työjärjestyksen 16 artikla, uuden perussäännön 18 artikla.

<sup>(9)</sup> Uuden perussäännön 7 artikla.

<sup>(10)</sup> Parlamentin tarkistus nro 0233 esitykseen yhteisön talousarvioksi vuodelle 1995 (EYVL C 18, 23.1.1995, s. 317).

<sup>(11)</sup> Neuvoston päätös 98/347/EY, tehty 19 päivänä toukokuuta 1998, innovatiivisille ja työpaikkoja luoville pienille ja keskiuurille yrityksille (pk-yrityksille) tarkoitetuista rahoitustukitoimenpiteistä (EYVL L 155, 29.5.1998, s. 43).

<sup>(12)</sup> Euroopan teknologiaohjelma — käynnistysjärjestelmä 168 miljoonaa euroa vuosiksi 1998, 1999 ja 2000; pk-yritysten takausjärjestelmä 198,56 miljoonaa euroa vuosiksi 1998, 1999 ja 2000; Kasvun ja ympäristön kokeiluhanke 25 miljoonaa euroa vuosiksi 1995–1997.

**Euroopan teknologiaohjelma — käynnistysjärjestelmä (ETF Start Up Facility)**

8.18 Toimenpiteen avulla pyritään kehittämään riskipääomaosuuksia innovatiivisissa ja työpaikkoja luovissa pk-yrityksissä investoimalla erityisiin riskipääomarahastoihin, varsinkin pienehköihin ja vastaperustettuihin rahastoihin, alueellisella tasolla toimiviin rahastoihin tai erityisiin teollisuuden ja teknologian aloihin keskittyviin rahastoihin, taikka tutkimuksesta ja kehittämisestä saatujen tulosten hyödyntämistä rahoittaviin riskipääomarahastoihin. EIR saa yhteisön varoja, joita se sijoittaa pääomaosuuksiin riskipääomarahastoissa. Nämä rahastot puolestaan sijoittavat pk-yrityksiin.

8.19 Vuosina 1998, 1999 ja 2000 komissio sitoi tätä järjestelyä varten talousarviomäärärahoja yhteensä 168 miljoonaa euroa, toisin sanoen järjestelyyn osoitetut määrärahat kokonaisuudessaan. EIR oli maksanut 31. joulukuuta 2000 mennessä riskipääomarahastoille 32,2 miljoonaa euroa (ks. **taulukko 8.3**).

**8.19** Vuoden 2000 loppuun mennessä EIR oli tehnyt pääomasijoitusrahastojen kanssa yhteensä 71,7 miljoonan euron sopimukset, joista 12,8 miljoonaa euroa on sidoksissa siihen, että pääomasijoitusrahastojen on hankittava lisävaroja. Niistä 58,9 miljoonan euron sitoumuksista, joihin tällaista ehtoa ei liity, EIR oli suorittanut 32,2 miljoonaa euroa.

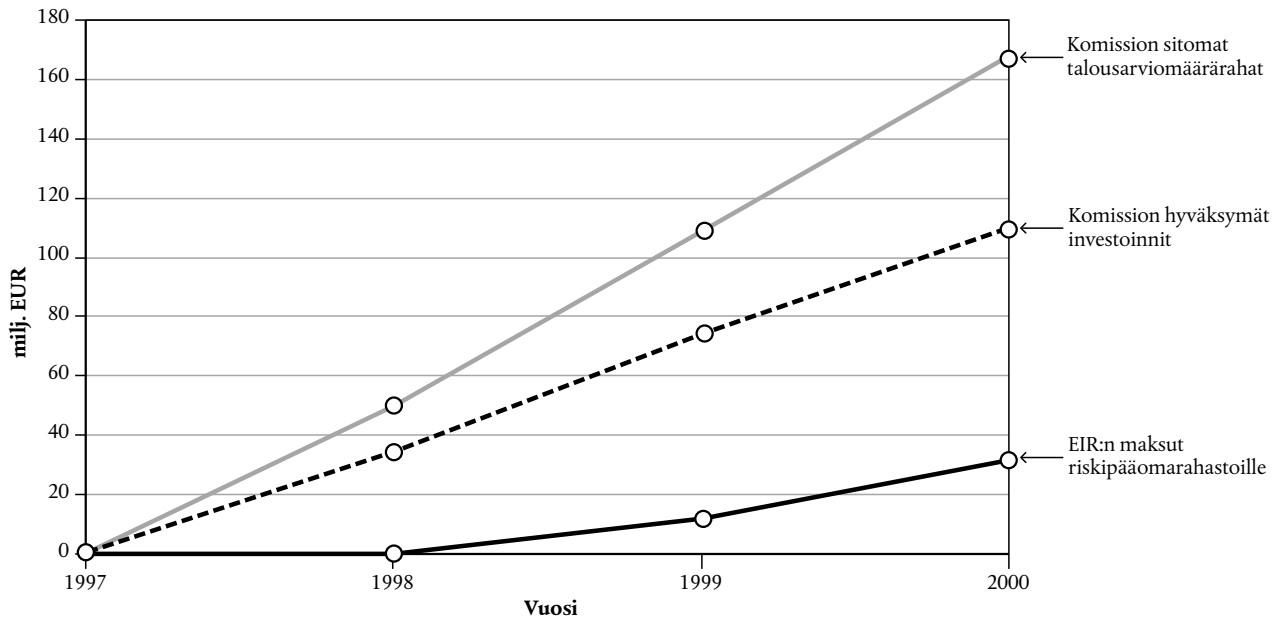
**Pk-yritysten takausjärjestelmä**

8.20 Järjestelmän tarkoituksena on kattaa kulut, jotka aiheutuvat EIR:n antamista takauksista ja vastatakauksista innovatiivisille ja työpaikkoja luoville pk-yrityksille myönnettävien lainojen edistämiseksi ja lisäämiseksi. Tämä tapahtuu lisäämällä jäsenvaltioissa sekä julkisella että yksityisellä sektorilla toimivien takausjärjestelmien — myös keskinäisten takausjärjestelmien — kapasiteettia. Talousarviomäärärahoilla on tarkoitus kattaa kaikki järjestelmästä aiheutuvat kulut, myös EIR:lle koituvat takaustappiot ja kaikki muut mahdolliset järjestelmään liittyvät tukikelpoiset kulut. Yhteisön talousarvioon järjestelmästä aiheutuville menoille on asetettu enimmäismäärä kutakin rahoitusvälittäjää kohti, jotta menot eivät missään tapauksessa ylitä EIR:n käyttöön asetettujen talousarviomäärärahojen kokonaismäärää.

8.21 Vuosina 1998, 1999 ja 2000 komissio sitoi tätä järjestelyä varten talousarviomäärärahoja yhteensä 198,56 miljoonaa euroa, toisin sanoen järjestelyyn osoitetut määrärahat kokonaisuudessaan. EIR oli sopinut sopimuspuolten kanssa vuoden 2000 loppuun mennessä 130 miljoonan euron kokonaismäärästä (ks. **taulukko 8.4**). Kyseiseen ajankohtaan mennessä oli käytetty maksamattomien lainojen maksuun 0,45 miljoonaa euroa ja hallintokuluihin 2,6 miljoonaa euroa.

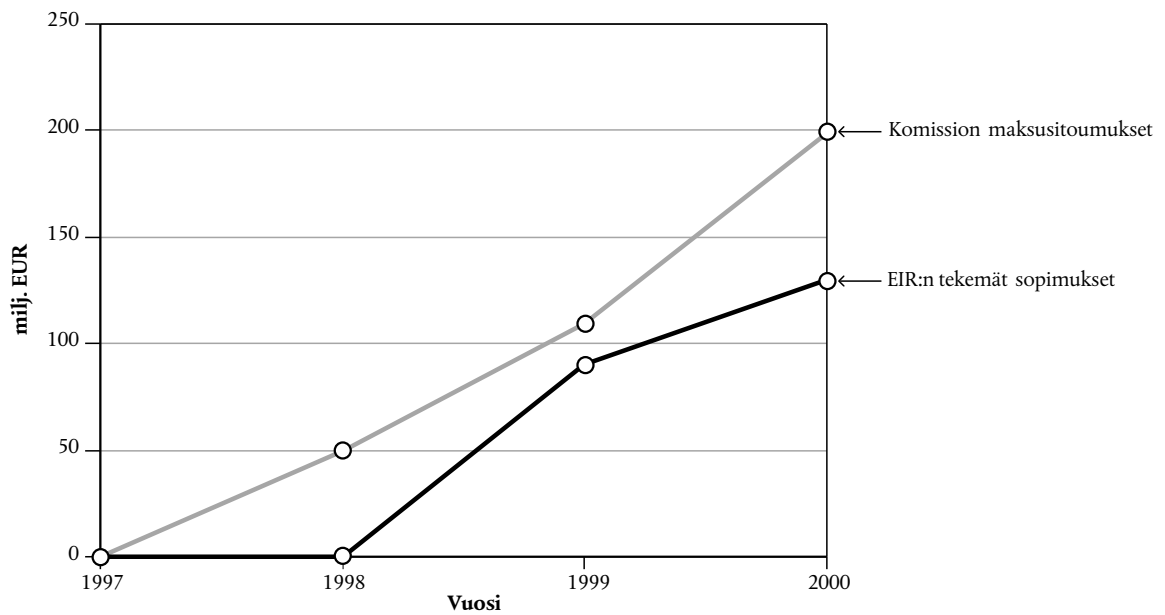


**Taulukko 8.3 — Euroopan teknologiaohjelma / käynnistysjärjestelmä — Kumulatiiviset sitoumukset ja investoinnit riskipääomarahastoihin**



Lähde: Komissio/EIR.

**Taulukko 8.4 — Pk-yritysten takausjärjestelmä — Kumulatiiviset sitoumukset**



Lähde: Komissio.

### Kasvun ja ympäristön kokeiluhanke

8.22 Kasvun ja ympäristön kokeiluhanke käynnistettiin vuonna 1995 Euroopan parlamentin aloitteesta. Hankkeen tarkoituksena on helpottaa pk-yritysten pääsyä pankkirahoituksen piiriin uusien ympäristöinvestointien yhteydessä. Järjestelmän avulla on mahdollista saada takaus, joka on suuruudeltaan enintään 50 prosenttia jäsenvaltioiden rahoituslaitosten myöntämästä rahoituksesta. Järjestelmään kuuluu komission antama tuki, jonka on tarkoitus kattaa takauspalkkiot ja järjestelmän edistämiseen liittyvät kulut. Komissio satoi kokonaisuudessaan hankkeen 25 miljoonan euron määrärahat vuosille 1995–1997, ja varat maksettiin EIR:lle. Vuoden 2000 lopussa EIR oli tehnyt takaussopimuksia, joihin sisältyivät mahdolliset 24,4 miljoonan euron suuruiset takausmaksut. Takausmaksut liittyivät enintään 674,6 miljoonan euron suuruiseen takaussummaan ja enintään 1 353,5 miljoonan euron suuruisiin lainoihin. Takausmaksut ja järjestelmän edistämiseen liittyvät kulut olivat yhteensä noin 9,4 miljoonaa euroa, joista 6,4 miljoonaa euroa oli maksettu EIR:lle vuoden 2000 loppuun mennessä.

### Omien varojen hallinnointi

8.23 EIR:n omia varoja koskevien rahoitustoimien tarkastuksesta on tehty sopimus EIR:n ja komission välillä; komissio omistaa yhteisön nimissä 30 prosenttia EIR:n pääomasta. Sopimuksessa, joka on tehty syyskuussa 2001 kahdeksi vuodeksi, määrätään muun muassa tilintarkastustuomioistuimen oikeudesta tutustua tarvittaviin asiakirjoihin ja tietoihin, muiden tarkastajien asiakirjat ja tiedot mukaan lukien. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kyseinen sopimus on hyödyllinen perusta pyrittäessä yhteisön osuuden konkreettiseen valvontaan, kun otetaan huomioon yhteisön toimiin tässä yhteydessä vaikuttavat erityisolosuhteet.

### Aiempien huomautusten seuranta

8.24 Tilintarkastustuomioistuin toi esiin jo vuosien 1998 ja 1999 vuosikertomuksissaan, että talousarvion 100 prosentin toteutusaste, joka on laskettu pelkästään yhteisön talousarvion perusteella, saattaa peittää sen seikan, että budjettivarojen käyttö on ollut vajaata valtuutuksen saaneen tahon tasolla ja että rahoitetun ohjelman täytäntöönpanoaste on ollut todellisuudessa alhainen.

**8.23** Komissio ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että sopimus on allekirjoitettu.

**8.24** Komissio on tietoinen siitä, että ongelmana on edelleen talousarvion toteuttamisen ja tosiasiallisen toteuttamisen välinen viive. Parantaakseen tilinpäätöstietojen esitystapaa ja luettavuutta komissio esitti liitteessä tiedot niistä julkisille tai yksityisille rahoituksen välittäjille myönnettyistä varoista, joita nämä eivät 31. joulukuuta 2000 mennessä olleet käyttäneet. Ensimmäistä kertaa komissio esitti tiedot osastokohtaisesti, jotta tosiasiallinen budjettivarojen käyttö kävisi selville.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

8.25 Komissio sitoutui <sup>(13)</sup> liittämään taseeseen selvityksen määräistä, joihin liittyvät varat ovat EIR:n hallussa. Selvitystä ei kuitenkaan ollut vielä vuoden 2000 taseessa. Vuoden 2000 tulostiliin ja taseeseen sisältyvät tiedot eivät ole kattavia ja avoimia. Näistä asiakirjoista eivät käy ilmi kunkin rahoitusvälittäjän pankkitileillä olevat määrät, joita ei vielä ollut siirretty edunsaajille.

8.26 Varainhoitovuoden 1998 <sup>(14)</sup> vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin kiinnitti komission huomiota siihen, että sen olisi parannettava kasvun ja ympäristön kokeiluhankkeen valvontaa erityisesti täytäntöönpanosta aiheutuvien kulujen ja tukikelpoisuusperusteiden osalta. Komissio toteutti vuonna 2000 sisäisen tarkastuksen tilintarkastustuomioistuimen suositusten perusteella. Tarkastuksen jälkeen komissio käynnisti uudet neuvottelut EIR:n kanssa kasvun ja ympäristön kokeiluhankkeen hallinnointisopimuksesta. Lisäksi komissio määritteli järjestelmällistä valvontaa koskevat menettelyt ja päätti aloittaa järjestelyn arvioinnin. Näitä toimenpiteitä ei kuitenkaan ollut vielä toteutettu vuoden 2000 loppuun mennessä.

**8.25** Pitää paikkansa, että vastauksessaan vuoden 1999 vuosikertomukseen komissio sitoutui liittämään taseeseen selvityksen EIR:n hallinnoimista määräistä. Koska yhteisön varoja hallinnoivia rahoituksen välittäjiä on useita, komissio päätti lisätä konsolidoidun tulostilin ja taseen niteeseen IV liitetiedot (ks. s. 68 ja 91), jotka kattavat kaikki rahoituksen välittäjät; näin se välttää tilanteen, jossa vain osa välittäjistä mainitaisiin, ja pyrkii edistämään seurattavuutta ja yhdenmukaisuutta. EIR:n hallussa 31 joulukuuta 2000 olevat varat sisältyvät osastoihin B5-3 ja B5-5 ja ovat yhteensä 112 miljoonaa euroa, joka vastaa 17:ää prosenttia välittäjien hallussa olevien varojen kokonaismäärästä.

**8.26** Komissio korostaa, että tilintarkastustuomioistuimen tarkoittamia toimenpiteitä on alettu toteuttaa vuonna 2001: sijoitus- ja hallintasopimuksen muuttamisessa on laajojen neuvottelujen jälkeen päästy allekirjoitusvaiheeseen, järjestelyn arviointi on käynnistetty ja rahoituksen välittäjiin kohdistuvat otantaperusteiset tarkastukset ovat meneillään.

<sup>(13)</sup> EYVL C 342, 1.12.2000, s. 183.

<sup>(14)</sup> EYVL C 349, 3.12.1999.



## YHDEKSÄS LUKU

**Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot**

9.0 SISÄLLYS	Kohdat
Yleistä talousarviota koskeva tarkastuslausuma 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	I—IV
Johdanto	9.1—9.3
Tilien luotettavuus	9.4—9.43
Konsolidoituun tilinpäätökseen liittyvät kommentit	9.4—9.15
Talousarvion toteuttamiseen liittyvät näkökohdat	9.16—9.26
Kirjanpito ja siinä sovelletut käytännöt	9.27—9.37
Sincom 2 -kirjanpitojärjestelmään liittyvien huomautusten seuranta	9.38—9.43
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	9.44—9.69
Johdanto	9.44—9.47
Omat varat	9.48—9.51
Maatalouspolitiikka	9.52—9.56
Rakenteelliset toimet	9.57—9.61
Sisäiset politiikat	9.62—9.65
Ulkoiset toimet	9.66—9.68
Hallintomenot	9.69
Päätelmät	9.70—9.76
Tilien luotettavuus	9.70—9.72
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	9.73—9.76

## YLEISTÄ TALOUSARVIOTA KOSKEVA TARKASTUSLAUSUMA 31. JOULUKUUTA 2000 PÄÄTTYNEELTÄ VARAINHOITOVUODELTA

I Euroopan tilintarkastustuomioistuin (jäljempänä 'tilintarkastustuomioistuin') on tarkastanut Euroopan yhteisöjen konsolidoidut tilit 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta. Tilit sisältävät konsolidoidun tulostilin ja taseen sekä liitetiedot <sup>(1)</sup>, ja ne kuuluvat komission vastuulle. Perustamissopimusten <sup>(2)</sup> mukaan tilintarkastustuomioistuimen on annettava parlamentille ja neuvostolle lausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

II Tilintarkastustuomioistuin on toimittanut tarkastuksen omien tarkastusperiaatteidensa ja -standardiensa mukaisesti. Niissä sovelletaan yleisesti hyväksytyjä kansainvälisiä tarkastusstandardeja yhteisön näkökulmasta. Tarkastuksessa on käytetty riittäväksi katsotulla tavalla otantaan perustuvia menettelyjä, joiden avulla on tutkittu konsolidoituihin tileihin sisältyviin määriin ja tietoihin sekä tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvää todentavaa aineistoa. Lisäksi tarkastuksessa on arvioitu kirjanpidossa sovellettuja periaatteita, tilien esittämistä sekä hallinnon tekemiä, vaikutuksiltaan merkittäviä arvioita. Tilintarkastustuomioistuin sai tarkastuksen avulla riittävän perustan jäljempänä esitettyä lausuntoa varten. Tilintarkastustuomioistuimen lausuman sisältö on rajallinen omien varojen (ks. kohdat 1.11 ja 1.69) ja ulkoisten toimien osalta (5.25–5.26).

\*  
\* \*

### Tilien luotettavuus

III Jäljempänä esitetyistä seikoista aiheutuvia vaikutuksia lukuun ottamatta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. joulukuuta 2000 päättyneen varainhoitovuoden korjatut tilit, sellaisina kuin ne on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, antavat luotettavan kuvan yhteisöjen tuloista ja menoista varainhoitovuodelta ja taloudellisesta tilanteesta varainhoitovuoden lopussa:

- a) käyttöomaisuus on esitetty nettomääräisesti laskettuna noin 140 miljoonan euron verran liian pienenä (ks. kohta 9.5)
- b) ennakko- ja etumaksuja koskevat vuodenlopun tiedot on esitetty puutteellisesti (ks. kohdat 9.9—9.10)
- c) maksattamatta olevat maksusitoumukset on esitetty noin 1 680 miljoonan euron verran liian suurina (ks. kohta 9.12)
- d) 213 miljoonan euron maksusitoumuksia ei ole otettu huomioon (ks. kohta 9.15) ja talousarviositoumusten nettomäärä on esitetty 1 343 miljoonaa euroa liian suurena (ks. kohta 9.16)
- e) eräitä taloudellisen tuloksen laskemiseksi tarvittavia tietoja puuttui (ks. kohdat 9.34—9.37)

<sup>(1)</sup> Komissio toimitti asiakirjojen niteen IV Euroopan parlamentille ja neuvostolle sekä tilintarkastustuomioistuimelle virallisesti 1. toukokuuta 2001 (julkaistaan lähiaikoina virallisessa lehdessä; saatavilla Internet-sivustossa: [http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi\\_index\\_fi.html](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi_index_fi.html)).

<sup>(2)</sup> Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 248 artikla, Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 160 c artikla ja, siltä osin kuin kyseessä on 8 päivänä huhtikuuta 1965 tehdyllä sulauttamissopimuksella yleiseen talousarvioon sisällytetty EHTY:n entinen hallinnollinen talousarvio, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen 45 c artikla.

*Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus*

IV Maatalouden ja rakenteellisten toimien alalla sovellettavien keskeisten hallinto- ja valvontajärjestelmien <sup>(3)</sup> (ks. kohdat 9.52—9.65 ja 9.73—9.76) tarkastuksessa ilmeni, että tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi toteutettavien valvontamenetelmien toiminta oli puutteellista.

Toimintamenojen tarkastuksessa kävi ilmi, että maksujen määrään taikka maksujen perustana olevien toimien tosiasiallisuuteen tai tukikelpoisuuteen vaikuttavien virheiden määrä ei ole hyväksyttävä (ks. kohdat 9.56, 9.60 ja 9.75).

Tilintarkastustuomioistuin katsoo tarkastuksensa tulosten perusteella, että tilinpäätöksen perustana olevat toimet ovat kaiken kaikkiaan lailliset ja asianmukaiset tulojen, maksusitoumusten ja hallintomenojen osalta, mutta muiden maksujen osalta se ei voi antaa myönteistä lausumaa.

10. lokakuuta 2001

Jan O. KARLSSON  
*presidentti*

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

<sup>(3)</sup> Maatalouden osalta yhdenntetty hallinto- ja valvontajärjestelmä, rakennerahastojen osalta asetus (EY) N:o 2064/97 sekä tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskeva viides puiteohjelma.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## JOHDANTO

9.1 Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 248 artiklan mukaisesti tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (DAS). Tilintarkastustuomioistuimen menetelmiä on kehitetty yleisesti hyväksytyjä tarkastuskäytäntöjä noudattaen, jotta sen esittämien päätelmien tueksi saataisiin aiempaa laajempi todentava aineisto. Varainhoitovuonna 2000 tavoitteena on ollut tarjota entistä monipuolisempaa tietoa yhteisön varojen hallinnointiin vaikuttavien ongelmien luonteesta, sijainnista ja syistä.

9.2 Tilien luotettavuuteen liittyvällä tarkastustyöllä pyritään saamaan riittävä varmuus siitä, että kaikki tulot ja menot sekä vastaavat ja vastattavat on kirjattu oikein ja tarkasti. Tarkastustyöhön kuuluvat erityisesti yhteisöjen konsolidoidun tulostilin ja taseen analyttinen läpikäynti ja yksityiskohtainen tarkistaminen.

9.3 Tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvän tarkastustyön tavoitteena on koota riittävästi suoraa ja epäsuoraa todentavaa aineistoa, josta käy ilmi, onko tilien perustana olevia toimia käsitelty voimassa olevien säännösten ja sopimusmääräysten mukaisesti ja onko kyseiset yhteisöjen varat laskettu oikein. Käytössä on erilaisia tekniikoita, kuten tiettyihin aloihin tai valittuihin järjestelmiin kohdistetut perusteelliset tarkastukset, horisontaalisten valvontamenettelyjen arvioiminen sekä toimien yksityiskohtainen tarkastaminen. Tarkastustyön tulokset on eritelty edellä oleviin lukuihin sisällytetyissä arvioinneissa, jotka liittyvät kutakin rahoitusnäkymien otsaketta käsitteleviin tarkastuslausumiin.

## TILIEN LUOTETTAVUUS

*Konsolidoituun tilinpäätökseen liittyvät kommentit*

9.4 Tilintarkastustuomioistuin on pannut merkille työn, jota kirjanpidosta vastaavat komission yksiköt ovat tehneet konsolidoidussa tilinpäätöksessä olevien tietojen esittämisen ja monipuolistamisen osalta. Virallisessa tilinpäätöksessä, jonka komissio esitti säännösten mukaisesti 1. toukokuuta 2001, oli kuitenkin

**9.4 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio on tehnyt huomattavia parannuksia vuoden 2000 konsolidoituun tilinpäätökseen, jonka se esitti 1. toukokuuta 2001. Tähän asiakirjaan on kuitenkin jäänyt joitakin puutteita, minkä vuoksi komissio on päättänyt laatia siitä uuden*



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

puutteita ja epä johdon mukaisuuksia. Tämän vuoksi tilinpäätöksestä oli syyskuussa 2001 esitettävä korjattu versio Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä tapahtuvaa julkaisemista varten.

**Käyttöomaisuus**

9.5 Taseessa esitetty aineellisen käyttöomaisuuden kokonaisarvo (3 261 miljoonaa euroa) on (225 miljoonan euron verran) liian pieni, koska luvussa ei ole otettu riittävällä tavalla huomioon talous- ja sosiaalikomitean (TSK) ja alueiden komitean (AK) vuokraamia rakennuksia, joihin liittyy osto-oikeus; samalla se on kuitenkin (noin 81 miljoonan euron verran) liian suuri, koska se ei sisällä neuvoston rakennukseen liittyviä poistoja. Koska esimerkiksi yhteisen tutkimuskeskuksen (YTK) muissa toimipaikoissa kuin Isprassa ei suoriteta irtaimen omaisuuden fyysisiä tarkastuksia, kirjanpitoinventaarin laatu heikkenee. Tämä koskee omaisuutta, jonka hankinta-arvo on noin 96 miljoonaa euroa.

**Saamiset ja potentiaaliset saamiset**

9.6 Sellaisiin muihin saamisiin (2 217 miljoonaa euroa), joiden kohdalla ei tehty kohdistettua arvonlennusta, sovellettiin tilintarkastustuomioistuimen huomautusten<sup>(4)</sup> johdosta ensimmäisen kerran saamisten ikä-jakauman perusteella laskettua kohdistamatonta arvonlennusta (139 miljoonaa euroa). Komissio ei

version julkaistavaksi Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

**9.5 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio korostaa, että kaikki toimielimet ovat edistyneet taseessa esitettävien käyttöomaisuuden määrien luotettavuuden ja tarkkuuden parantamisessa. Aiempiin varainhoitovuosiin verrattuna edistys on ollut merkittävää.*

*Komiteoiden vuokraamia kahta rakennusta, joihin liittyy osto-oikeus, ei sisällytetty taseeseen sen vuoksi, että ne eivät 31.12.2000 enää täyttäneet Euroopan yhteisöjen muuta kuin rahoitusomaisuutta koskevasta kirjanpidosta annetussa asetuksessa vahvistettuja edellytyksiä. Toisen rakennuksen arvo sisällytetään vuoden 2001 taseeseen, koska sopimus tulee voimaan 1.1.2001. Toinenkin rakennus sisällytetään taseeseen heti kun riskit ja edut siirtyvät komiteoille. Toistaiseksi rakennuksia koskevat tiedot esitetään taseen ulkopuolisissa sitoumuksissa.*

*Neuvoston rakennuksen osalta komissio on taseen liitetiedoissa selittänyt, miksi rakennusta ei ole voitu kirjata poistoihin.*

*Yhteisen tutkimuskeskuksen (YTK) muissa toimipaikoissa kuin Isprassa toteutettavan fyysisen inventoinnin osalta komissio ilmoittaa, että omaisuuden kattava fyysinen tarkastus on meneillään. Työ on tarkoitus saada valmiiksi vuoden 2001 loppuun mennessä, ja tulos on tarkoitus kirjata vuoden 2001 taseeseen.*

**9.6 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio on ryhtynyt toimiin sen varmistamiseksi, että muiden saamisten arvonlennuksia koskevat tiedot toimitetaan vastaisuudessa selvinä ja täydellisinä.*

<sup>(4)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 8.5 (EYVL C 342, 1.12.2000, s. 187).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

kyennyt toimittamaan yksityiskohtaisia tietoja siitä, miten arvonalennus laskettiin, mutta ainakin kilpailusääntöjen rikkomisen vuoksi määrättyihin sakkoihin liittyvät saamiset (973 miljoonaa euroa) oli jätetty laskelman ulkopuolelle. Komission pitäisi analysoida tällaiset saamiset ja laatia sen jälkeen erityiset säännöt niitä varten.

9.7 Tilintarkastustuomioistuin on pannut merkille komission ponnistukset yhteisön varoja hallinnoivien, rahoitusta välittävien organisaatioiden luetteloimiseksi ja taseen kohtaan "muut saamiset" otetun määrän (792 miljoonaa euroa) määrittämiseksi. Saamisten luettelo on kuitenkin epätäydellinen, ja kun taseeseen otettu määrä perustuu kirjanpidon ulkopuoliseen selvitykseen, myöskään kirjanpidosta vastaavat keskusyksiköt eivät voi taata, että sen osalta on toimitettu riittävästi tarkastuksia.

Tilintarkastustuomioistuin on pannut merkille, että komissio on sitoutunut <sup>(5)</sup> määrittämään kyseisten varojen hallintaan ja valvontaan liittyvät vähimmäissäännöt varainhoitovuoden 2001 tilejä varten. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että komissiolla olisi lisäksi oltava jatkuvasti käytettävissään ajan tasalla olevat kirjanpidon saldot ja että sen pitäisi välttää kirjanpidon ulkopuolisia selvityksiä (ks. kohdat 9.28—9.29).

9.8 Petoksiin ja sääntöjenvastaisuuksiin EMOTR-tuen alalla liittyvien potentiaalisten saamisten määrä, joka on esitetty taseen ulkopuolisissa sitoumuksissa (1 099 miljoonaa euroa), on monella tavalla puutteellinen. Odotettaessa asianomaisen asetuksen voimaantuloa esimerkiksi määrät, jotka saattavat olla päällekkäisiä EMOTR:n tukiosaston saamiset sisältävään pääkirjaan otettujen määrien kanssa, on vähennetty ainoastaan niiden jäsenvaltioiden kohdalla, jotka ovat esittäneet kyseiset tiedot. Lisäksi tiedot on laskettu eri ajankohtina ja vähennykset on tehty ilman yksityiskohtaisia täsmäytyksiä.

Kilpailusääntöjen rikkomisen vuoksi määrättyihin sakkoihin liittyvät saamiset on jätetty arvonalennusten laskemisen ulkopuolelle, sillä kokemus on osoittanut, että poikkeustapauksia lukuun ottamatta sakot maksetaan eikä niistä aiheudu tapioita. Sakot, joista asianomaiset yritykset eivät valita, peritään sakon määräämistä koskevassa päätöksessä esitettyinä ajankohtana. Sakot, joihin haetaan muutosta toimivaltaisessa tuomioistuimessa, peritään lainvoimaisen tuomion antamisen jälkeen. Lisäksi näiden yritysten maksukyvyttömyys on harvinaista eikä käy perusteeksi kiinteämääräiselle arvonalennukselle. Komissio vahvistaa tätä koskevat säännöt kirjanpitoa ja konsolidointia koskevassa käsikirjassa.

## 9.7 KOMISSION VASTAUKSET

Komissio haluaa tuoda esiin niitä huomattavia parannuksia, joita tilinpäätöksessä on toteutettu sekä sen esittämistavan että sisällön osalta aiempiin vuosiin verrattuna. Tekemänsä sitoumuksen mukaisesti komissio on laatinut luettelon yhteisön varoja hallinnoivista rahoituksenvälittäjistä ja sisällyttänyt tilinpäätökseen täydentäviä ja asianmukaisia tietoja niiden toiminnasta. Komissio jatkaa toimiaan asianmukaisen menettelyn kehittämiseksi tietojen keräämistä ja tarkastamista varten sekä taseeseen vuonna 2001 otettavan määrän kattavuuden parantamiseksi.

Ongelmaa tarkastellaan komission kirjanpidon uudistushankkeen yhteydessä. Tarkoituksena on kehittää uutta yhdennettyä tilinpitojärjestelmää.

## 9.8 KOMISSION VASTAUKSET

Tiedot, joita jäsenvaltioiden on toimitettava EMOTR:n tukiosastoon, ovat muuttuneet vuodesta 2001. Näiden tietojen avulla pystytään nyt tunnistamaan tapaukset, jotka on ilmoitettu myös petostentorjuntavirastolle petoksina ja väärinkäytöksiin. Tiedot auttavat näin välttämään päällekkäisyyksiä laskennassa.

<sup>(5)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, komission vastaukset, kohta 8.8 (EYVL C 342, 1.12.2000, s. 196).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

**Ennako- ja etumaksut**

9.9 Ainoat tiedot talousarviosta suoritettavien maksujen mahdollisesta lopullisuudesta liittyvät rahoitusta välittävälle organisaatioille suoritettuihin maksuihin, joita ei vielä ole maksettu edelleen lopullisille edunsaajille (ks. kohta 9.7), sekä uutta ohjelmakautta (2000—2006) koskeviin ennakkomaksuihin, jotka suoritetaan rakennerahastojen osalta varainhoitovuoden 2000 talousarviosta.

9.10 Vastauksissaan varainhoitovuotta 1999 koskeviin tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin <sup>(6)</sup> komissio ilmoitti aikovansa pitää yhteyttä hallinnonista vastaaviin yksiköihin, jotta kutakin toiminta-alaa varten voidaan laatia yksityiskohtaiset säännöt, ja toteuttavansa varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimisesta annetussa ehdotuksessa <sup>(7)</sup> eriteltyjen maksutyypin kodifioinnin jo ennen ehdotuksen hyväksymistä. Tilintarkastustuomioistuin ei ole havainnut edistystä näiltä osin.

**Maksusitoumukset ja potentiaaliset velat**

9.11 Jaksotetuista määrärahoista maksattamatta olevien maksusitoumusten määrä oli 31. joulukuuta 2000 yhteensä 65 596 miljoonaa euroa, josta 2 166 miljoonaa euroa katettiin vuodesta 2000 vuoteen 2001 siirretyillä maksumäärärahoilla.

9.12 Vuotta 1999 edeltävältä ajalta maksattamatta olevien maksusitoumusten määrä oli varainhoitovuoden lopussa noin 18 574 miljoonaa euroa, josta noin 7 400 miljoonan euron kohdalla ei suoritettu maksuja vuosina 1999 ja 2000. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että noin 1 680 miljoonan euron osuus (23 prosenttia) viimeksi mainitusta summasta ei enää vastaa maksuvelvoitteita.

**9.10 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio myöntää ongelman. Tämän vuoksi kirjanpidosta vastaavat yksiköt tekevät uuden tilinpitäjärjestelmän mukaan yhteistyötä asiasta vastaavien pääosastojen kanssa, jotta vastaisuudessa voitaisiin luoda parempi kirjanpito menettely.*

**9.12 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio on käynnistänyt maksattamatta olevien maksusitoumusten analysoinnin ja hallintomenettelyn poikkeamien poistamiseksi. Lisäksi komissio on sitoutunut esittämään säännöllisesti budjettivallan käyttäjälle selvityksiä alalla saatutusta edistyksistä.*

*Voidakseen tarjota asianmukaista tietoa komissio on tarkentanut tilinpäätöksessä, että maksattamatta olevien maksusitoumusten määrä vastaa maksusitoumusten sallittua enimmäismäärää, ja arvioi maksattamatta olevien sitoumusten määrän 4,9 miljardiksi euroksi (rakennerahastojen ulkopuolella).*

<sup>(6)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, komission vastaukset, kohdat 8.11–8.13 (EYVL C 342, 1.12.2000, s. 197).

<sup>(7)</sup> Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY, EHTY, Euratom), komission esittämä 17 päivänä lokakuuta 2000, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (KOM(2000) 461 lopullinen), ja erityisesti sen 75 artikla.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.13 Rakenteellisten toimien alalla komission talousarviositoumuksissa näkyvät säännösten mukaisesti vain vireillä olevat ja erääntyneet vuosittaiset erät. Monivuotiset oikeudelliset sitoumukset on sitä vastoin esitetty potentiaalisina velkoina. Säännöksissä ei millään muulla menoaalalla säädetä oikeudellisten sitoumusten ja talousarviositoumusten erottamisesta toisistaan. Tällaiset määritelmäerot aiheuttavat tilinpäätökseen epäyhdenmukaisuuksia.

9.14 Myös rakenteellisten toimien alalla sovelletaan edelleen tiettyjä epätarkoituksenmukaisia käytäntöjä<sup>(8)</sup>. Joillakin aloilla välimaksut kohdennetaan järjestelmällisesti vanhimpaan vuosittaiseen erään, mikä johtaa maksattamatta olevien maksusitoumusten päättämiseen ennen loppumaksun suorittamista. Toisaalta komissio ei mukauta maksusitoumuksia järjestelmällisesti mahdollisen ohjelmien uudelleensuunnittelun yhteydessä.

9.15 Kansainvälisiä kalastussopimuksia koskevien budjettikohtien osalta komissio on sopinut oikeudellisista velvoitteista, jotka ylittävät käytettävissä olevat määrärahat 39 miljoonalla eurolla. Ulkoisten toimien alalla käytettävissä olevat määrärahat ylittyvät vastaavasti 174 miljoonalla eurolla. Tästä seuraa, että komission tekemät oikeudelliset veloitteet ovat kaikkiaan 213 miljoonaa euroa suuremmat kuin käytettävissä olevat määrärahat. Kyseiset määrät on ilmoitettu potentiaalisina velkoina.

**9.13 KOMISSIION VASTAUKSET**

*Rakennetoimien alalla maksusitoumuksia tehdään säännösten mukaisesti vain vuosittaisten erien perusteella. Tämän vuoksi oikeudelliset sitoumukset ja talousarviositoumukset eivät vastaa toisiaan. Komissio esittää tästä syystä maksattamatta olevat oikeudelliset sitoumukset "taseen ulkopuolisina sitoumuksina".*

**9.14 KOMISSIION VASTAUKSET**

*Komission mukaan olisi ollut vaikeaa toimia toisin. Ajanjakson 2000—2006 osalta asetuksessa (EY) N:o 1260/1999 säädetään erityisesti siitä, että maksut on kirjattava vanhimpaan avoimeen sitoumukseen. Maksusitoumusten mukauttaminen ohjelmien uudelleensuunnittelun yhteydessä ei ole enää ongelma, sillä ohjelmien rahoitussuunnitelmien muutokset voivat koskea vain tulevia vuosia.*

**9.15 KOMISSIION VASTAUKSET**

*Kalastussopimukset ja jotkin ulkosuhteita koskevat yleissopimukset muodostavat usealle varainhoitovuodelle ulottuvan oikeuskehyksen, jossa määritetään sopimuspuolten (yhteisön ja yhteisön ulkopuolisten maiden) vuosittaiset veloitteet. Yhteisön taloudelliset veloitteet jaetaan perusasiakirjassa (rahoituspöytäkirjassa) selvästi vuotuisiksi eriksi. Tämän vuoksi komissio tekee tietyn varainhoitovuoden aikana vain kyseistä vuotta koskevia sitoumuksia.*

*Komissio on tietoinen tilintarkastustuomioistuimen toistuvista huomautuksista ja pyrkii takaamaan avoimuuden. Se onkin sisällyttänyt vuodesta 1997 kaikki voimassa oleviin sopimuksiin liittyviä oikeudellisia sitoumuksia vastaavat maksattamattomat määrät vuosittain taseen ulkopuolisiin sitoumuksiin.*

*Ratkaistakseen ongelman lopullisesti komissio on myös sisällyttänyt varainhoitoasetuksen uudelleenlaatumista koskevaan ehdotukseensa, sekä sen I osastoon (Yleiset säännökset) että II osastoon (Talousarvion toteuttaminen), mahdollisuuden jaksottaa vuosittain maksusitoumukset, joiden toteuttaminen perussäädöksen mukaan ulottuu useamman varainhoitovuoden ajalle. Tämä koskee myös kansainvälisiä kalastussopimuksia.*

<sup>(8)</sup> Ks. esimerkiksi vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohta 8.17 (EYVL C 349, 3.12.1999), vuosikertomus varainhoitovuodelta 1997, kohdat 8.23 ja 8.56 (EYVL C 349, 17.11.1998) ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 1993, kohta 14.10 b (EYVL C 327, 24.11.1994).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

*Talousarvion toteuttamiseen liittyvät näkökohdat*

9.16 Vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 1999 tilintarkastustuomioistuin toi esiin, että ennen 31. joulukuuta tehtyjen, ohjelmien uudelleensuunnittelua koskevien päätösten (2 377 miljoonaa euroa) osalta ei ollut tehty tarvittavia talousarviositoumuksia <sup>(9)</sup>. Varainhoitovuonna 2000 ei myöskään tehty talousarviositoumuksia 1 034 miljoonan euron määrän osalta, joka vastaa uudella kaudella 2000—2006 toteutettavien 16 ohjelman eriä mainittuna varainhoitovuonna; komissio päätti kyseisistä ohjelmista ennen 31. joulukuuta 2000. Määrät, joiden osalta ei ole tehty sitoumuksia, on esitetty taseen ulkopuolella. Oikeudelliseen sitoumukseen liittyvän talousarviositoumuksen puuttuminen on ristiriidassa varainhoitoasetuksen 36 artiklan kanssa. Näiden päätösten kattamiseksi tehdyt määrärahasiirrot varainhoitovuodesta 2000 varainhoitovuoteen 2001 eivät täytä varainhoitoasetuksen 7 artiklan 2 kohdassa asetettuja ehtoja. Päätöksin tehtyjä maksusitoumusmäärärahojen siirtoja voidaan nimittäin tehdä ainoastaan sellaisten toimintojen tapauksessa, jotka on käytännössä suoritettu loppuun 31. joulukuuta mennessä. Näin ei kuitenkaan ollut mainittujen päätösten kohdalla.

9.17 Niiden ohjelmien, joista tehtiin päätös vuonna 2000 (ks. kohta 3.32), sitomattomien osien etumaksujen määrä on 507,4 miljoonaa euroa. Summa siirtyi tosiasiaa maksettavaksi varainhoitovuonna 2001. Lisäksi näistä toimista 15 ja ohjelmista 10 oli sellaisia, joiden varainhoitovuoden 2000 erä sidottiin kunkin asianomaisen rahaston osalta, mutta joiden etumaksuja ei suoritettu heti maksusitoumuksen tekemisen yhteydessä, mikä on asetuksen (EY) N:o 1260/1999 32 artiklan 2 kohdan vastaista. Tästä seuraa, että 1 027,1 miljoonan euron maksut, jotka olisi pitänyt suorittaa varainhoitovuonna 2000, siirrettiin varainhoitovuoteen 2001.

**9.16 KOMISSIION VASTAUKSET**

*Tilintarkastustuomioistuin on aivan oikein todennut, että oikeudellisia sitoumuksia on tehty ilman että ensimmäistä erää koskevia talousarviositoumuksia on suoritettu. Komissio on tietoinen tästä ongelmasta: se on seurausta erilaisista käytännöistä ohjelmien hyväksyntämenettelyissä.*

*Näissä olosuhteissa on tavallista, että maksusitoumukset, joita ei vielä ole viety kirjanpitoon, sisällytetään taseen ulkopuolisiin sitoumuksiin.*

*Komissio on siirtänyt tällaisia sitoumuksia vastaavat maksusitoumusmäärärahat varainhoitovuodelta 2000 varainhoitovuodelle 2001. Toiminnan jatkumisen kannalta ja tässä nimenomaisessa tapauksessa nykyiset rahoitusnäkymät eivät tarjoa muuta ratkaisua.*

*Jos tiettyjä oikeudellisia sitoumuksia vastaavia talousarviositoumuksia ei ollut tehty varainhoitovuoden loppuun mennessä, ainoat vaihtoehdot määrärahojen siirtämiseksi varainhoitovuodelta toiselle olisivat olleet joko jättää oikeudelliset sitoumukset kattamatta talousarviositoumuksilla — mikä ei olisi ollut hyväksyttävää — tai tarkistaa rahoitusnäkymiä.*

**9.17 KOMISSIION VASTAUKSET**

*Etumaksujen maksamatta jääminen vuonna 2000 tietyissä ohjelmissa, jotka oli jo hyväksytty kyseisen varainhoitovuoden aikana, johtuu siitä, että ohjelmat käynnistyivät vasta vuoden 2000 lopulla. Käytettävissä ollut lyhyt ajanjakso ja vuoden lopussa tehtyjen päätösten suuri määrä estivät suorittamasta kaikkia ennakkomaksuja, jotka tämän vuoksi suoritettiin vuoden 2001 alussa.*

<sup>(9)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohdat 3.41 ja 8.17 (EYVL C 342, 1.12.2000).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.18 Varainhoitovuoden 2000 talousarviossa otettiin käyttöön uusi nimikkeistö. Osasto B2-1 (rakennerahastot) on jaettu lukuihin rakennerahastojen ensisijaisten tavoitteiden mukaan eikä enää rahastoittain. Tästä uudesta ryhmittelystä on se etu, että uuden ohjelmakauden määrärahat on eritelty aiempaa selkeämmin, ja ryhmittely on johdonmukainen siinä mielessä, että ohjelmien yhteisrahoittaminen voi tapahtua tavoitteittain useista rahastoista. Aikaisempien kausien maksusitoumuksia oli vuoden 1999 lopussa kuitenkin maksattamatta 41 600 miljoonaa euroa vastaava määrä, ja uuden nimikkeistön käyttöön ottamisesta seuraa esimerkiksi, että yksi ainoa momentti (ohjelmien loppuun saattaminen, tavoite 1) kattaa kaikkien neljän rakennerahaston maksumäärärahat tavoitteen 1 osalta (12 000 miljoonaa euroa). Kuten tilintarkastustuomioistuin on jo tuonut esiin <sup>(10)</sup>, menojen määriteltävyyttä koskeva budjettiperiaate menettää merkitystään sellaisten budjettikohtien osalta, joihin on osoitettu tällaisia summia.

9.19 Maatalousalan negatiiviset menot olivat konsolidoidun tilinpäätöksen mukaan kaikkiaan 3 798 miljoonaa euroa varainhoitovuonna 2000. Jotta tästä talousarvion ja kirjanpidon avoimuutta vähentävästä käytännöstä päästäisiin eroon, komissio on ehdottanut, että negatiiviset menot käsiteltäisiin vastedes käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina ja kirjattaisiin erittelemättä EMOTR:oon. Näin kirjatulla negatiivisilla menoilla rahoitettaisiin kaikentyyppisiä menoja siitä lähtien, kun menot ovat liitettävissä EMOTR:n tukiosastoon <sup>(11)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että olisi budjettisäännösten mukaista ratkaista asia kirjaamalla yleiseen tulotaulukkoon kyseiset maatalousalan tulot, jotka on tähän saakka merkitty talousarvioon negatiivisina menoina <sup>(12)</sup> (ks. kohdat 2.12—2.16).

9.20 Italia ei maksanut maitokiintiöiden ylittämistä johtuvia lisämaksuja, joten sille maksettavia ennakoita alennettiin 380,6 miljoonaa euroa (134,7 miljoonaa

## 9.18 KOMISSIION VASTAUKSET

*Talousarvion rakenteen tarkoituksena on se, että tietyn tyyppisiin toimenpiteisiin osoitetut määrärahat voidaan ryhmitellä yhteen. Tilintarkastustuomioistuinten mainitsema ohjelmien loppuunsaattamista koskevat budjettikohdat koskevat edellisellä ohjelmakaudella tiettyä tarkoitusta varten vahvistettuja ohjelmia; tämä on niitä yhdistävä tekijä. Sen sijaan budjettikohtien suuruusluokka ei ole yhtä perustava arviointiperuste. Lisäksi näihin kohtiin otettavat määrärahat vähenevät todennäköisesti nopeasti lähivuosina eikä nimikkeistöä ole syytä muuttaa liian usein. Toteuttamista voidaan tarvittaessa seurata myös hajautetummin, sillä kirjanpidossa on alajaoteltuja.*

## 9.19 KOMISSIION VASTAUKSET

*Komissio on eri mieltä tilintarkastustuomioistuinten kanssa negatiivisten menojen kirjaamisesta yleiseen tulotaulukkoon. Komission mielestä nämä määrät, jotka ovat EMOTR:n jo rahoittamien määrien takaisinmaksua, tulee sitä vastoin kirjata EMOTR:n käyttöön tarkoitettuina tuloina, kuten varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimista koskevassa ehdotuksessa esitetään.*

## 9.20 KOMISSIION VASTAUKSET

*Kun jäsenvaltio ei noudata yhteisön lainsäädäntöä, komissio vähentää maksettavat määrät ennakoista talousarvion kurinalaisuutta koskevien säännösten mukaisesti. Komissio voi ottaa tällaiset määrät yhteisön talousarviossa ainoastaan tätä tarkoitusta varten perustettuun budjettikohtaan (B1-3 7 0 1).*

<sup>(10)</sup> Lausunto nro 2/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (annettu EY:n perustamisopimuksen 279 artiklan nojalla), kohta 6 (julkaistaan myöhemmin). Lausunto nro 4/97 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euratom, EHTY, EY) Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun varainhoitoasetuksen muuttamisesta, kohta 15 sekä liitteet 1.20 ja 1.21 (EYVL C 57, 23.2.1998).

<sup>(11)</sup> Ehdotus: neuvoston asetus yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (EY) N:o 1258/1999 sekä useiden muiden yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien asetusten muuttamisesta. Komission asiakirja, viitenumero 2000/0204 (CNS) — KOM(2000) 494 lopullinen.

<sup>(12)</sup> Tilintarkastustuomioistuinten lausunto nro 1/2001 (EYVL C 55, 21.2.2001).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

euroa markkinointivuonna 1998—1999 ja 245,9 miljoonaa euroa markkinointivuonna 1999—2000). Määrän kirjaaminen alamomenttiin ”ennakkomaksujen alentaminen” alamomentin ”lisämaksut” sijasta on määrärahojen määriteltävyyden periaatteen vastaista ja vähentää tilien avoimuutta. Varainhoitovuoteen 1999 liittyvien tietojen toimittaminen viivästyi, joten ennakkoa vähennettiin 134,7 miljoonalla eurolla. Vähennys kirjattiin varainhoitovuoden 2000 tileihin, mikä on vuotuisuuden periaatteen vastaista (ks. kohta 2.18).

9.21 Tarkasteltaessa EMOTR:n tukiosastoon liittyvää määrärahasiirtoa nro 79/2000, josta budjettivallan käyttäjän oli päätettävä ja joka koski kaikkiaan 544:ää miljoonaa euroa, voidaan esittää useita huomautuksia. Mainitusta määrästä 310 miljoonaa euroa siirrettiin rahoitusvaraukseen (ks. kohdat 2.9—2.11).

9.22 Komissio toimitti kyseisen ehdotuksen neuvostolle 10. tammikuuta 2001, vaikka säännösten mukaan komission olisi pitänyt lähettää rahoitusvarausta<sup>(13)</sup> koskeva osa viimeistään lokakuun 2000 lopussa. Viivästyksen vuoksi komission oli kirjattava siirto ennen neuvostolta saatua virallista hyväksyntää, jotta se saattoi viedä talousarviotoimet kirjanpitoon ennen säädettyä määräpäivää.

9.23 Lisäksi komissio otti suurimman osan rahoitusvaraukseen siirrettävästä 310 miljoonasta eurosta luvusta B1-3 7 ”edeltävien varainhoitovuosien tilien tarkastaminen ja hyväksyminen ja ennakkomaksujen alentaminen/keskeyttäminen” eikä niistä alamomentteista, joihin säästö oli kertynyt euron ja dollarin välisen vaihtokurssin edullisen kehityksen ansiosta. Tämä käytäntö, josta tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmin huomauttanut<sup>(14)</sup>, estää budjettivallan käyttäjää saamasta tietoja kaikista lukujen välisistä määrärahasiirroista, joille olisi kuitenkin saatava budjettivallan

Koska jäsenvaltio toimitti tiedot myöhässä, ei 134,7 miljoonan euron ennakonalennusta voitu kirjata vuonna 1999. Vuonna 2000 toteutettiin toimia ongelman toistumisen ehkäisemiseksi (katso kohta 2.18.)

**9.21–9.22** KOMISSION VASTAUKSET

Siirto valuuttavaraukseen toteutettiin jäsenvaltioiden lopullisten menoselvitysten vastaanottamisen ja tarkastelun jälkeen. Näin oli helpompi määritellä budjettikohdat, joista määrärahoja oli mahdollista siirtää (katso kohta 2.10). Tämän ansiosta ei tarvinnut turvautua muihin menettelyihin, kuten korjaavan ja täydentävän talousarvion laatimiseen.

Muiden määrärahasiirtojen osalta komissio toimitti ehdotuksen neuvostolle varainhoitoasetuksen 104 artiklassa asetettuun määräaikaan, 10. tammikuuta 2001, mennessä. Siirrot olivat mukauttavia siirtoja, joiden tarkoituksena oli saada jo toteutuneet menot kirjattua. Kirjaukset tehtiin Coreperin suostumuksen jälkeen 25. tammikuuta 2001, neljä päivää ennen neuvoston virallista hyväksyntää. Näin komission yksiköt pystyivät tekemään tilinpäätöksen kannalta tarpeelliset siirrot varainhoitoasetuksessa asetettuun määräaikaan, 31. tammikuuta mennessä.

**9.23** KOMISSION VASTAUKSET

Neuvoston asetuksen (EY) N:o 2040/2000 11 artiklan toisen ja kolmannen virkkeen huolellinen tarkastelu osoittaa, että talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta annetussa asetuksessa ei edellytetä, että siirrot rahoitusvaraukseen olisi tehtävä ainoastaan ja kokonaisuudessaan niistä budjettikohdista, joihin muutokset dollarin ja euron pariteetissa vaikuttavat (katso kohta 2.11).

<sup>(13)</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 2040/2000 talousarvion kurinalaisuudesta, 11 artikla (EYVL L 244, 29.9.2000, s. 27).

<sup>(14)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohta 2.28 (EYVL C 349, 1.12.1999).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

käyttäjän hyväksyntä (ks. kohta 2.11), ja johtaa siihen, että menoja on rahoitettava muiden budjettikohtien valtuuttakurssierojen avulla.

Asetuksessa todetaan selvästi, että kun dollarin kurssi suhteessa euroon laskee, "...määrärahasiirrot tehdään niihin EMOTR:n tukiosaston budjettikohtiin, joihin dollarin heikentyminen on vaikuttanut" (11 artiklan kolmas virke). Vuoden 2000 tilanteesta, jolloin dollari vahvistui suhteessa euroon, asetuksessa todetaan ainoastaan, että "...tukiosastossa aikaansaadut säästöt siirretään rahoitusvaraukseen enintään 500 miljoonan euron määrään asti" (11 artiklan toinen virke) säästöjen alkuperää määrittelemättä. Tämä on ristiriidassa 11 artiklan kolmannen virkkeen täsmällisemmän sanamuodon kanssa. Myös virkkeiden järjestyksellä on merkitystä tässä yhteydessä.

Komissio on aiemmissa kertomuksissa ja dollarin kurssimuutoksiin liittyviä siirtoja koskevissa ehdotuksissa (esimerkiksi varainhoitovuoden 1998 siirtoja koskevassa ehdotuksessa — SEC (1998) 1893 lopullinen, 13.11.1998) todennut, että eri aloilla kertyneet säästöt eivät välttämättä näy vuoden lopussa yhtä suurina käytettävissä olevien varojen määränä. Komissio kiinnitti huomiota tähän vastauksessaan tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 1998 koskevan vuosikertomuksen kohtaan 2.28 (EYVL C 349, 3.12.1999, s. 53).

9.24 Jotkin menoerät on ilmoitettu ennen maksun tosiasiallista suorittamista tai ne on ilmoitettu huomattavasti myöhässä. Menoja ei siis ole kohdennettu siihen varainhoitovuoteen, jonka aikana ne todellisuudessa maksettiin. Esimerkiksi Espanja ilmoitti suorittaneensa varainhoitovuoden kuluessa menoja, jotka kuitenkin maksettiin vasta seuraavana varainhoitovuonna (mehiläishoidon tuki). Italia ja Espanja maksoivat sitä vastoin ennakoita huomattavasti säädettyä myöhemmin (sitrushedelmien jalostustuki sekä tuki hedelmille ja vihanneksille), minkä vuoksi asianomaiset menot otettiin huomioon vasta seuraavana varainhoitovuonna. Ranskassa julkiseen varastointiin liittyvät kuljetuskustannukset ilmoitettiin yli kuusi kuukautta todellisen maksuajankohdan jälkeen, mistä seurasi, että menot kirjattiin toiseen varainhoitovuoteen. Kolmessa viimeksi mainitussa tapauksessa komissio olisi sitä paitsi voinut alentaa ennakoita vastaavassa määrin määräaikojen noudattamatta jättämisen vuoksi neuvoston asetusten (EY) N:o 2040/2000 ja (EY) N:o 1258/1999 nojalla komission asetuksen (EY) N:o 296/96 erityisistä säännöksistä riippumatta.

**9.24 KOMISSION VASTAUKSET**

Asetuksen (EY) N:o 2040/2000 14 artiklan mukaan komissio voi alentaa kuukausiennakoita tai keskeyttää väliaikaisesti niiden maksamisen, jos se katsoo, ettei yhteisön säännöksiä ole noudatettu. Säännöstä sovelletaan johdonmukaisesti yhdessä asetuksen (EY) N:o 296/96 4 artiklan kanssa tapauksiin, joissa yhteisön säännöksissä asetettuja maksujen määräaikoja ei ole noudatettu. Vuonna 2000 tarkastettiin 233 budjettikohtaa ja kuukausiennakoista tehtiin 15,7 miljoonan euron vähennykset.

Tiettyjen maksujen määräaika riippuu kuitenkin siitä, milloin jäsenvaltiot vastaanottavat hakemuksia ja tarkastavat niitä, ja ne voidaan tarkistaa ainoastaan tapauskohtaisesti jäsenvaltioissa. Tapaukset, joihin tilintarkastustuomioistuin viittaa, voidaan todeta ainoastaan asetuksen (EY) N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdan mukaisessa tilien tarkastamisessa ja hyväksymisessä noudatettavassa menettelyssä, jos kyseinen ala on riskianalyysin perusteella valittu tarkastuskohteeksi ja kyseinen maksutapahtuma on valittu tarkastusotokseen.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.25 Kun kuukausittaisiin mukautuksiin liittyvien maksumääräysten kirjaamista talousarvioon analysoitiin EMOTR:n tukiosaston toimien osalta, huomattiin aiempien vuosien tapaan, että kahdeksana kuukautena kahdestatoista (mikä vastaa kaikkiaan 33 286:ta miljoonaa euroa eli 82,4:ää prosenttia maksuista) maksumääräykset oli allekirjoitettu ja hyväksytty säädettyjen määräaikojen päätyttyä. Havaitut viiveet vaihtelevat 16:sta 70 päivään (ks. kohta 2.47).

9.26 Varainhoitoasetuksen 10 artiklan <sup>(15)</sup> mukaisesti talousarvio sekä korjaavat tai täydentävät talousarviot on julkaistava virallisessa lehdessä parlamentin puhe-miehen pyynnöstä ”pääsääntöisesti kuukauden kuluessa päivästä, jona talousarvion lopullinen vahvistaminen on todettu”. Korjaava ja täydentävä talousarvio nro 1/2000, joka hyväksyttiin 2. elokuuta 2000, julkaistiin vasta 17. huhtikuuta 2001 eli yli seitsemän kuukautta säädetyn määräajan jälkeen. Korjaava ja täydentävä talousarvio nro 2/2000, josta päätettiin 6. heinäkuuta 2000, julkaistiin vasta 2. lokakuuta 2000 eli lähes kahden kuukauden viiveellä.

*Kirjanpito ja siinä sovelletut käytännöt***Kirjanpidon hoitaminen**

9.27 Varainhoitoasetuksen säännösten sekä niiden soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaan <sup>(16)</sup> tilinpitäjän on pidettävä kassaperusteista talousarviokirjanpitoa konsolidoidun tulostilin laatimista varten sekä yleistä kirjanpitoa konsolidoidun taseen laatimista varten. Toimet kirjataan ensin asianomaiseen budjettikohtaan, minkä jälkeen taseessa esitettävät toimet viedään yleiseen kirjanpitoon ja konsolidoituun taseeseen käyttäen perustana kirjanpidon ulkopuolisia selvityksiä.

**9.25 KOMISSION VASTAUKSET**

*Kuukausittaisiin mukautuksiin liittyvien maksumääräysten kirjaaminen talousarvioon viivästyi erilaisista hallinnollisista ja teknisistä syistä kahdeksan kuukauden ajan keskimäärin 39 päivää. Ongelmiin on nyt kuitenkin puututtu, ja vuoden 2000 elokuun jälkeen kirjaaminen on viivästynyt vain kaksi kertaa, kerran yhden päivän ja kerran viisi päivää.*

**9.26 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio pyrkii kaikin tavoin tarjoamaan teknistä tukea Euroopan parlamentin asiasta vastaaville yksiköille, jotta korjaavien ja täydentävien talousarvioiden julkaisemista voitaisiin nopeuttaa.*

**9.27 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio on tietoinen siitä, ettei sillä ole käytössään tarkoituksenmukaista standardeihin perustuvaa tilinpitojärjestelmää, jonka avulla toimielinten tilinpito voitaisiin laatia yhteisellä tavalla ja johdonmukaisesti. Puute korjaantuu, kun käyttöön otetaan uusi tilinpitojärjestelmä, mikä on osoittautunut välttämättömäksi. Järjestelmän käyttöönotto tapahtuu vaiheittain useiden varainhoitovuosien tilinpäätösten yhteydessä.*

<sup>(15)</sup> Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettava varainhoitoasetus, annettu 21 päivänä joulukuuta 1977 (EYVL L 356, 31.12.1977), sellaisena kuin se on muutettuna useilla asetuksilla.

<sup>(16)</sup> Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen, annettu 21 päivänä joulukuuta 1977, 6, 69, 70, 70 a ja 72 artikla (EYVL L 356, 31.12.1977), sellaisena kuin se on muutettuna useilla asetuksilla. Tiettyjen varainhoitoasetuksen säännösten soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun komission asetuksen (Euratom, EHTY, EY) N:o 3418/93 133—136 artikla (EYVL L 315, 16.12.1993).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.28 Hallinnoijat laativat nämä kirjanpidon ulkopuolella suoritettavat selvitykset — jotka koskevat erityisesti pääomamenoja ja vaihto-omaisuutta sekä rahoituksen välittäjille ennakolta suoritettuja varoja, joita ei vielä ole siirretty lopullisille edunsaajille (ks. kohta 9.7) — täsmäyttämättä tietoja vastaaviin talousarviokirjanpidon vienteihin. Velkoja koskevia tietoja tarvitaan taloudellisen tuloksen laskemiseksi (ks. kohdat 9.34—9.37), mutta niiden kirjaaminen ei ole järjestelmällistä.

9.29 Koska yleiseen kirjanpitoon kirjaaminen ei ole jatkuvaa ja yksityiskohtaista, on mahdotonta tehdä tilinpäätöksiä säännöllisin väliajoin ja kohtuullisessa ajassa, kun keskuskirjanpitojärjestelmästä puuttuu huomattava osa tarpeellisista tiedoista.

**Tilinpidoon järjestelmän muutokset**

9.30 Vuodesta 1994 lähtien tilien luotettavuutta koskevaan tarkastuslausuman (DAS) osaan on liitetty huomautuksia ja havaintoja, joista monet toistuvat vuodesta toiseen sen vuoksi, että talousarvioitoimia sekä varoja koskevien toimenpiteiden kannalta tarkoituksenmukaista tilinpidoon järjestelmää ei ole määritely.

**9.28 KOMISSIION VASTAUKSET**

*Hallinnoijat ovat laatineet kirjanpidon ulkopuolisia selvityksiä koskevat tiedot tarkkojen ja yksityiskohtaisten ohjeiden mukaan ja erityisesti Euroopan yhteisöjen muuta kuin rahoitusomaisuutta koskevasta kirjanpidosta annetun asetuksen sekä kirjanpitoa ja konsolidointia koskevan käsikirjan mukaan (käsikirjassa esitetään yhtenäiset säännöt yhteisön toimielinten kirjanpitoa ja tilinpäätöksen esittämistä varten), vaikka niitä ei olekaan verrattu talousarviokirjanpitoon.*

*Uuden yhdenmätyn tilinpitojärjestelmän myötä kirjanpidon ulkopuoliset selvitykset poistuvat vähitellen.*

*Koska käytössä on kassaperusteinen kirjanpito, velkoja ei kirjata säännöllisesti. Laskujen keskitetty kirjaus (vireillä oleva hanke) mahdollistaa kuitenkin jatkossa velkojen järjestelmällisen kirjaamisen, mikä ei ole mahdollista nykyisen tilinpitojärjestelmän perusteella (katso kohta 9.36).*

**9.29 KOMISSIION VASTAUKSET**

*Kuten seuraavissa kohdissa esitetään, uusi tilinpitojärjestelmä korjaa Euroopan yhteisöjen nykyisen kirjanpidon heikkoudet.*

**9.30 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET**

*Korjaava ja täydentävä talousarvio nro 2/2000 hyväksyttiin lopullisesti 6. heinäkuuta 2000. Parlamentin asiasta vastaavat yksiköt toimittivat sen Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistolle (EUR-OP) seuraavalla viikolla.*

*Koska parlamentti oli hyväksynyt korjaavaan ja täydentävään talousarvioon nro 1/2000 tarkistuksen, joka edellytti neuvoston hyväksymistä, korjaava ja täydentävä talousarvio nro 1/2000 hyväksyttiin lopullisesti vasta 2. elokuuta 2000 ja toimitettiin virallisten julkaisujen toimistolle syyskuun alussa.*

*Kahden korjaavan ja täydentävän talousarvion "luonnollisen" järjestyksen vaihtuminen aiheutti kuitenkin perusmääriä koskevia teknisiä vaikeuksia: korjaavan ja täydentävän talousarvion nro 1/2000 julkaisuprosessi keskeytettiin Euroopan komission pyynnöstä, jotta se saattoi yhdessä parlamentin*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

budjettivaliokunnan kanssa suorittaa tarpeellisia tarkastuksia. Lopulliset tekstit toimitettiin julkaisua varten virallisten julkaisujen toimistoon 26. helmikuuta 2001. Joidenkin lisäkorjausten jälkeen komissio hyväksyi budjettiasiakirjan 5. huhtikuuta 2001.

Parlamentti huolehtii siitä, että tällaiset viivästymiset vältetään talousarvion tai korjaavan ja täydentävän talousarvion julkaisemisessa seuraamalla tarkasti varsinaista julkaisuprosessia ja kehottamalla julkaisemisesta vastaavia elimiä kiihertämään, jos julkaiseminen on vaarassa myöhästyä.

**9.30** KOMISSION VASTAUKSET

Komissio on aloittanut Euroopan yhteisöjen kirjanpidon uudistamisen siten, että nykyisestä järjestelmästä, joka pelkää kuvaa talousarvion toteuttamista kassatapahtumina, siirrytään suoriteperusteiseen kirjanpitoon perustuvaan yhdenntettyyn järjestelmään, jonka tavoitteena on kuvata yhteisöjen taloudellista tilannetta kokonaisvaltaisemmin ja luotettavammin. Uuden yhdenntetyn tilinpitojärjestelmän myötä kirjanpidon ulkopuoliset selvitykset poistuvat vähitellen.

**9.31** KOMISSION VASTAUKSET

Uusi tilinpitojärjestelmä merkitsee edistystä useilla tasoilla:

1. siirtyminen yhdenntettyyn kirjanpitoon, joka käsittää kaikki tilinpäätöksen esittämisessä tarvittavat tiedot,
2. yleisesti hyväksytyjen kirjanpitoperiaatteiden soveltaminen,
3. siirtyminen yleiseen kirjanpitoon, joka perustuu suoriteperusteiseen kirjanpitoon (accrual accounting) ja kassa-perusteiseen talousarviokirjanpitoon. Tämä edellyttää, että talousarviokirjanpito ja yleinen kirjanpito erotetaan toisistaan selkeästi,
4. omaksuttuihin kirjanpitoperiaatteisiin yksityiskohtaisesti perustuvien kirjaamismenetelmien ja arviointisääntöjen soveltaminen,

9.31 Komissio sitoutui jo useita vuosia sitten määrittelemään uuden tilinpidon järjestelmän, joka perustuu suoriteperusteisen kirjanpidon periaatteisiin. Riippumaton korkean tason asiantuntijaryhmä sai valmiiksi ja esitteli asiaa koskevan tutkimuksen heinäkuussa 2000. Komissio ei laatimansa aikataulun puitteissa voinut ottaa tutkimukseen sisältyviä ehdotuksia mukaan varainhoitoasetuksen muuttamista koskevaan ehdotukseensa, jonka se esitti 17. lokakuuta 2000 <sup>(17)</sup> <sup>(18)</sup>.

<sup>(17)</sup> Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY, EHTY, Euratom), komission esittämä 17 päivänä lokakuuta 2000, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (KOM(2000) 461 lopullinen).

<sup>(18)</sup> Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta, kohdat 41–43 (EYVL C 162, 5.6.2001).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5. tilinpäätösten kehittäminen siten, että ne antavat luotettavan kuvan varallisuuden taloudellisesta tilanteesta, talararvion täytäntöönpanosta, yksiköiden tuloksista ja vuoden kassavirrasta. Tarkoituksena on noudattaa IASB:n (International Accounting Standards Board) antamia suosituksia,

6. konsolidoinnin soveltamisalan laajentaminen.

Kaikki nämä tekijät sisällytetään muutettuun ehdotukseen varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimisesta sekä asetukseen varainhoitoasetuksen säännösten soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä.

Kuten tilintarkastustuomioistuin on todennut, tilinpitojärjestelmää koskevan hankkeen toteuttaminen vaatii aikaa. Järjestelmän huolellinen valmistelu, analysointi ja arviointi ovat ratkaisevan tärkeitä vaiheita ennen sen käyttöönottoa. Kirjanpidosta vastaavat komission yksiköt ovat laatineet tätä koskevan toimintasuunnitelman. Hankkeen toteuttamisesta vastaamaan perustetaan asiantuntijaryhmä, johon kuuluu sekä virkamiehiä että ulkopuolisia asiantuntijoita.

Lisäksi on oltu yhteydessä kansallisiin viranomaisiin sellaisissa jäsenvaltioissa, joilla on kehittyneet julkisen tilinpidon järjestelmät, ja yhteydenpitoa jatketaan myös hankkeen edistytessä. Näiden maiden aiemmista kokemuksista on paljon hyötyä.

Euroopan yhteisöjen tilinpidon uudistus on kunnianhimoinen hanke, joka on samansuuntainen kuin eräiden jäsenvaltioiden hankkeet. Se on myös kansainvälisten kirjanpitoelinten suositusten mukainen.

9.32 Myöhemmin asia on edennyt hitaasti. Yksityiskohtaista toimintasuunnitelmaa ei ole vielä hyväksytty, ja tilinpidon perusjärjestelmään, tilinpitoon ja tilinpäätöksen esittämiseen liittyviä säännöksiä ei ole vielä viimeistelty niin, että ne olisi voitu sisällyttää varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimista koskevaan ehdotukseen.

9.33 Komissiota kehoitetaan korjaamaan nämä puutteet kiireesti ja ottamaan samalla huomioon, millaisia käytännön vaikutuksia näin laajalla ja monimutkaisella hankkeella todennäköisesti on tarvittavan henkilöstön ja teknisten resurssien sekä organisaation tasolla, sillä hanke koskee koko komissiota.

### 9.32 KOMISSION VASTAUKSET

Hankkeesta on laadittu kertomus, jossa esitetään yksityiskohtaisesti siihen liittyviä näkökohtia. Kertomukseen sisältyy yksityiskohtainen toimintasuunnitelma, jonka komission uusi tilinpitäjä vahvistaa.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

**Taloudellinen tulos**

9.34 Toimielimet laskivat tänä vuonna ensimmäistä kertaa laajennetun tuloksen, jota konsolidoidussa tilinpäätöksessä kutsutaan taloudelliseksi tulokseksi. Marraskuussa 1998 muutetun varainhoitoasetuksen<sup>(19)</sup> mukaisesti taloudelliseen tulokseen sisältyvät budjettisaldo ja oikaisujen tulos. Taloudellisen tuloksen avulla pyritään luomaan yhteys kassaperusteisen talousarviokirjanpidon ja suoriteperusteiseksi kehittymässä olevan yleisen kirjanpidon välille. Taloudellisen tuloksen ansiosta on mahdollista havaita, miten taseeseen vaikuttavat ne tulot ja menot, jotka eivät perustu budjettihallintoon.

9.35 Budjettisalton oikaisut koskevat pääasiassa ensin talousarviokirjanpitoon viedyn kiinteän omaisuuden ja vaihto-omaisuuden hankkimisen ja myymisen kirjaamista uudelleen. Ne koskevat myös talousarvion määrärahoista rahoitettujen lainojen myöntämistä ja takaisinmaksua ja sijoitusten tekemistä ja niistä luopumista sekä näihin liittyvien poistojen tekemistä ja peruuttamista ja arvonalennuksia. Lisäksi oikaisut koskevat talousarviosaamisten kirjaamista tileihin, arvonalennusten tekemistä ja peruuttamista näiden saamisten osalta sekä varausten tekemistä ja peruuttamista.

9.36 Taloudellisen tuloksen laskeminen on edistysaskel, ja sen esittäminen on kansainvälisellä julkisella sektorilla havaittujen suuntausten mukaista. Eräät tiedot kuitenkin puuttuvat, mikä johtuu erityisesti siitä, että nykyinen kirjanpitojärjestelmä ei mahdollista kaikkien tuloksen laskemisessa tarvittavien tietojen viemistä kirjanpitoon. Komissio ei esimerkiksi kykene ilmoittamaan tarkasti konsolidoituun taseeseen kirjattavien velkojen määrää. Taloudellisen tuloksen laskemisessa ei oteta huomioon eräitä taseen ulkopuolisiin sitoumuksiin kuuluvia riski- ja kuluvarauksia, kuten varauksen muodostamista yhteisen tutkimuskeskuksen vielä toiminnassa olevien ydinlaitosten purkamista ja ydinjätehuoltoa varten (220 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2000) tai eläkesitoumuksia, jotka on arvioitava vakuutusmatemaattisen laskelman perusteella (ks. kohta 7.6).

**9.36 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio analysoi huolellisesti tilintarkastustuomioistuimen esittämät esimerkkitapaukset voidakseen päättää parhaasta mahdollisesta menettelytavasta, ottaen huomioon seuraavat huomautukset:*

*Velat: Kuten edellä on todettu, Euroopan yhteisöjen kirjanpito on kassaperusteista. Tästä seuraa, ettei velkoja kirjata järjestelmällisesti. Komissio valmistelee parhaillaan laskutuksen keskittämistä, joka mahdollistaa jatkossa myös velkojen kirjaamisen. Lisäksi, kuten edellä on esitetty, uusi yhdenmetyttilinpitojärjestelmä käsittää myös velkojen kirjaamisen.*

*Eläkkeet: Komissio on sitä mieltä, että tässä vaiheessa on tärkeintä antaa tilinpäätöksissä perusteelliset tiedot eläkesitoumuksista. Tilintarkastustuomioistuin toteaaakin, että komissio esittää asiasta kattavan selvityksen tilinpäätöksen liitteessä. Julkisen sektorin eläkkeisiin liittyvien velkojen osalta noudatettavasta menettelystä ei ole vielä päästy yksimielisyyteen.*

<sup>(19)</sup> Ks. Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen, annettu 21 päivänä joulukuuta 1977, muutettu 70 artikla (neuvoston asetus (EY, EHTY, Euratom) N:o 2548/98, annettu 23 päivänä marraskuuta 1998 (EYVL L 320, 28.11.1998, s. 1).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

*kansainvälisellä tasolla, ja asiaan liittyvät kirjanpitoonäkökohdat edellyttävät huolellista analyysia. Tilintarkastustuomioistuimen ehdottama menettely eroaa hyvin paljon siitä, mitä sovelletaan kehittyneitä julkisen tilinpidon järjestelmiä soveltavissa jäsenvaltioissa tai yhteisön ulkopuolisissa maissa.*

*Lisäksi komissio korostaa, ettei IASB ole vielä esittänyt julkisen sektorin eläkkeisiin sovellettavaa standardia.*

*Yhteisen tutkimuskeskuksen ydinlaitosten purkamiskulut: komissio on varannut 230 miljoonaa euroa jo suljettujen laitosten purkamiseen (mukaan luettuna ydinjätehuolto).*

*Edelleen toiminnassa olevien laitosten osalta komissio merkitsee kirjanpitoon varauksen heti kun sillä on käytettävissään riittävät tiedot. Toistaiseksi komissio on esittänyt kustannuksista arvion taseen ulkopuolisissa sitoumuksissa.*

9.37 Tilintarkastustuomioistuin on tietoinen siitä, että suoriteperusteiseen kirjanpitoon, jonka pohjalta taloudellinen tulos lasketaan, vievä kehitys on väistämättä asteittaista. Ennen kuin suoriteperusteinen kirjanpito toteutuu kokonaisuudessaan, esitetty tulos kuvastaa todellista taloudellista tilannetta vain osittain.

*Sincom 2 -kirjanpitojärjestelmään liittyvien huomautusten seuranta*

9.38 Suurin osa huomautuksista, jotka tilintarkastustuomioistuin esitti vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 1999 <sup>(20)</sup>, on edelleen ajankohtaisia.

**9.37 KOMISSION VASTAUKSET**

*Taloudellisen tuloksen laskeminen on merkittävä edistysaskel Euroopan yhteisöjen kirjanpidossa. Sitä kehitetään edelleen uutta tilinpitajärjestelmää koskevan hankkeen edistyessä.*

**9.38 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio haluaa huomauttaa, että Sincom 2 -kirjanpitojärjestelmän laadusta huolehditaan jatkuvasti ja että komissio on pyrkinyt säännöllisesti ja merkittävällä tavalla parantamaan horisontaalisten taloudellisten sovellusten suorituskykyä.*

*Komissio myöntää kuitenkin, että tiettyjen suunnitelmien toteuttaminen on viivästynyt niiden edellyttämien teknisten ratkaisujen monimutkaisuuden vuoksi. Taloustietojärjestelmien hallinnointia on kuitenkin tehostettu.*

<sup>(20)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohdat 8.41–8.56 (EYVL C 342, 1.12.2000, s. 193).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.39 Sincom 2 -kirjanpitojärjestelmä on monimutkainen, mutta komissio ei vielä täsmäytä säännöllisesti ja kattavasti Sincom 2 -järjestelmään kuuluvassa kolmessa osajärjestelmässä olevia tietoja. Komission keskusyksiköt eivät myöskään ole antaneet hallinnoijille kirjallisia ohjeita eivätkä täsmäyttäneet järjestelmällisesti toisiinsa kaikkien paikallisten järjestelmien ja keskusjärjestelmän tietoja huolimatta sitoumuksesta, jonka komissio antoi vastauksessaan tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin <sup>(21)</sup>. Osajärjestelmissä olevien tietojen yhdenmukaisuus ja asianomaisten tahojen käyttöön hallinnointia varten annettujen tietojen luotettavuus ei siis ole taattu.

9.40 Operatiiviset puutteet, jotka tilintarkastustuomioistuin on tuonut esiin, on korjattu vain pieneltä osin. Ongelmia liittyy edelleen päivämäärien ja laskentakausien käsittelemiseen, osittaisten maksujen hallinnointiin omien varojen osalta ja maksusitoumuksiin tehtyjen muutosten käsittelyyn, joka häivyttää kirjausketjun. Tiettyjen tietokoneohjelmistoon saatavissa olevien kirjanpidollisten perustoimintojen, kuten saamisten ja velkojen tarkistustilien ja käyttöomaisuuslaskennan, sisällyttämistä järjestelmään ei ilmeisesti ole vielä suunniteltu. Raportointi on edelleen ongelmallista, erityisesti tulojen ja saamia koskevan seurannan osalta.

**9.39 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio on alkanut hahmotella uutta tapaa, jonka avulla Sincom 2 -järjestelmän kolmen osajärjestelmän tiedot voitaisiin sovittaa yhteen säännöllisesti. Ensimmäinen testi suoritettiin varainhoitovuoden 2000 tilinpäätöksen yhteydessä maksusitoumusmäärärahojen käytön osalta.*

*Komissio myöntää, että kirjallisten ohjeiden lähettäminen komission yksiköille paikallisten järjestelmien ja Sincom 2 -järjestelmän tietojen täsmäyttämiseksi on viivästynyt. Koska paikallisten järjestelmien mukaiset tapahtumat validoidaan ainoastaan keskusjärjestelmässä (Sincom 2), tulojen ja menojen hyväksyjien on varmistettava, että tiedot siirtyvät keskusjärjestelmästä paikalliseen järjestelmään virheettömästi. Yksiköille toimitetaan asiasta kirjalliset ohjeet lokakuussa 2001.*

**9.40 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio haluaa huomauttaa, että se on edistynyt merkittävästi vuonna 2001 tilintarkastustuomioistuimen esittämien toiminnallisten puutteiden korjaamisessa, vaikkakin alun perin esitetyistä määräajoista on jääty jälkeä.*

*Komissio on suunnitellut toimenpiteitä parantaakseen kirjanpitoapäivämääriä ja -kausia koskevien tapahtumien hallinnointia. Järjestelmän ohjelmistovalmistaja on toimittanut komissiolle uuden version ohjelmistosta, jonka avulla tapahtumista on elokuusta 2000 alkaen ollut mahdollista saada näkyviin tapahtumahistoria. Tietojenhaku on otettu käyttöön. Sincom 1- (1990—1998) ja Sincom 2 -järjestelmien tietojen siirto Data Warehouse -ohjelmaan käynnistyi vuonna 2001. Maksusitoumuksia ja maksumääräyksiä koskevat tiedot ovat käytettävissä vuoden 2001 toukokuun alusta alkaen, ja määrärahoja koskevat tiedot tulevat käyttöön vuoden 2001 lopussa. Tämän jälkeen maksusitoumukseen tehtyjä muutoksia voidaan tarkastella yhdestä raportista.*

*Komissio on toteuttanut toimia tiettyjen kirjanpito toimintojen sisällyttämiseksi järjestelmään. Keskitetyjen laskujen kirjausjärjestelmän ensimmäinen prototyyppi (Valkoisen kirjan toimi 11) esiteltiin syksyllä 2001. Tämä on ensimmäinen vaihe kohti kolmansia osapuolia koskevaa erillistä kirjanpitoa.*

*Omien varojen osittaista käyttöönasettamista ja muita tulojen hallinnointia koskevia toimintoja on otettu käyttöön syyskuussa 2001.*

<sup>(21)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, komission vastaukset, kohta 8.48 (EYVL C 342, 1.12.2000, s. 200).

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.41 Tietojen palauttamiseen liittyvää testausta, jonka komissio oli sitoutunut toteuttamaan ennen vuoden 2000 loppua, siirrettiin useaan otteeseen, viimeksi heinäkuussa 2001. Toimivan varasuunnitelman puuttuessa komissio ei toisin sanoen kykenisi merkittävän häiriötilanteen jälkeen palauttamaan kadonneita tietoja ja jatkamaan parhaillaan toteutettavia toimintoja. Komission yksiköiden tekemän riskianalyysin perusteella voidaan arvioida, että järjestelmän toimintakatkos saattaisi aiheuttaa noin 100 miljoonan euron suorat menetykset muun muassa viivästyskorkojen, seuraamusten ja päällekkäisten maksujen takia.

9.42 Komissio on ryhtynyt parantamaan käyttöoikeuksiin liittyviä turvallisuusnäkökohtia, mutta useita merkittäviä puutteita on yhä olemassa, kuten Sincom 2:n perustana olevan järjestelmän ohjelmistovalmistaja vahvisti viime helmikuussa tehdyn tarkistuksen jälkeen. Järjestelmään kirjautuneiden virheiden valvontaa ja seurantaan varten ei vielä ole olemassa tarkkoja menettelyjä, käyttöoikeuksien hallinnointia ei dokumentoida asianmukaisesti ja liian monella käyttäjällä on järjestelmän hallinnoijan tai kehittäjän oikeudet.

9.43 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että järjestelmässä toteutetaan useasti teknisiä toimenpiteitä, jollaisia voivat olla muun muassa järjestelmän rakenteen epäjohtomukaisuudesta johtuvien esteiden poistaminen ja tapahtumien keskeisten osatekijöiden, kuten summan tai budjettikohdan, muuttaminen. Toimenpiteistä ei useimmiten jää oikeastaan lainkaan aineistoa, jolloin kirjausketju on vaarassa katketa. Lisäksi varainhoidonvalvojalta ja tilinpitäjältä ei pyydetä uutta hyväksyntää. Tilintarkastustuomioistuin totesi myös, että liian laajoja käyttöoikeuksia myönnetään yhä. Komission on kiireesti alettava kiinnittää entistä enemmän huomiota sisäisen valvonnan järjestelyjen tehostamiseen kyseisen järjestelmän osalta.

**9.41 KOMISSION VASTAUKSET**

*Varajärjestelmän täydellistä testausta jouduttiin lykkäämään sen jälkeen kun osa laskentakeskuksen tietokoneista vaihdettiin, koska varajärjestelmä toimii täydellisesti ainoastaan uudella konfiguroinnilla. Komissio on ilmoittanut tästä tilintarkastustuomioistuimelle. Osittaisia testauksia on kuitenkin suoritettu yleisen varajärjestelmän lopullista toteutusta odeltaessa.*

**9.42 KOMISSION VASTAUKSET**

*Komissio on laatinut toimintasuunnitelman turvallisuuden parantamiseksi. Vuoden 2001 ensimmäisellä puoliskolla toteutettiin useita yksittäisiä toimia (esimerkiksi muut kuin aktiiviset käyttäjät suljettiin järjestelmän ulkopuolelle ja salasanojen hallinnointia tehostettiin). Komissio jatkaa toimintasuunnitelman toteuttamista.*

*Komissio aikoo ottaa käyttöön vakioraportit, joiden avulla voidaan tunnistaa sovelluksen käyttäjien käyttöoikeudet.*

*Komissio on alkanut supistaa laajimpien käyttöoikeuksien myöntämistä kaikkein välttämättömiin.*

**9.43 KOMISSION VASTAUKSET**

*Järjestelmän monimutkaisuus edellyttää teknisiä toimenpiteitä, joiden avulla paitsi vapautetaan lukkiutuneita toimintoja myös yhdenmukaistetaan tulojen ja menojen hyväksyjän tietoja (SI2) kirjanpitolietojen (R/3) kanssa.*

*Toiminnot, joihin tilintarkastustuomioistuin viittaa, koskevat lähinnä kahdentyyppisiä toimia: maksattamatta olevien maksusitoumusten synkronointia ja uudelleenkirjaamista. Maksattamatta olevien maksusitoumusten synkronoinnilla tarkoitetaan sitä, että kansallisissa valuutoissa esitetyt maksusitoumukset, jotka arvioidaan uudelleen kuukausittain euroina, siirretään varainhoitovuoden alussa edelliseltä varainhoitovuodelta kuluvalle varainhoitovuodelle. Koska jokaisella jäsenvaltiolla on oma kansallisen valuutan uudelleenarviointimenetelmä, voi senttien osalta ilmaantua eroja. Tämän vuoksi maksattamatta olevien maksusitoumusten arvo on synkronoitava tulojen ja menojen hyväksyjän tiedostossa (SI2)*



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

kirjanpitoliedoston arvojen mukaan (R/3). Synkronointi ei muuta niitä tekijöitä, jotka varainhoidon valvoja ja tilinpitäjä ovat hyväksyneet.

Toisen toimenpideryhmän muodostavat uudelleenkirjaukset, joissa maksusitoumus siirretään budjettikohdasta toiseen joko komission varainhoitovuoden alussa päättämien pääosastojen välisen toimivallan siirtojen perusteella tai budjettinimikkeistön muutosten vuoksi. Komissio huolehtii siitä, että toimille saadaan varainhoidon valvojan hyväksyntä.

Komissio kiinnittää huomiota ensisijaisesti siihen, että näiden menettelyjen dokumentoinnin laatua parannetaan ja menettelyjä selkeytetään tarkastusketjun helpottamiseksi, vaikka järjestelmän perusteella voidaankin jo saada paljon tietoa näistä toimista.

Piakkoin aloitetaan selvitys siitä, millaisiin muutoksiin on saatava varainhoidon valvojan ja tilinpitäjän hyväksyntä, jotta näiden toimijoiden toimivaltaan kuuluvat toimenpide-  
luokat voidaan määritellä nykyistä paremmin. Jos osoittautuu tarpeelliseksi muuttaa Sincom 2 -järjestelmää, muutokset toteutetaan asianmukaisessa järjestyksessä.

Komissio huomauttaa, että kaikkiin atk-sovelluksiin on voitava puuttua teknisesti, jos lukkiutuneita toimintoja on vapautettava tai ohjelmia korjattava. Joillekin järjestelmän hallinnoijille tai turvallisuudesta vastaaville virkamiehille on myönnettävä tätä varten laajat käyttöoikeudet.

Komissio on jo supistanut järjestelmän käyttöoikeuksien määrää. Turvallisuuden takaamiseksi käyttöoikeudet rajataan vain yhteen moduuliin. Ne eivät siis koskaan kata molempia Sincom 2 -sovelluksen moduuleja. Komissio pyrkii edelleen vähentämään käyttöoikeuksien määrää vain välttämättömimpään.

## TILIEN PERUSTANA OLEVIEN TOIMIEN LAILLISUUS JA ASIANMUKAISUUS

### Johdanto

9.44 Euroopan unionin talousarvion toteuttamiselle on ominaista, että siihen osallistuu lukuisia hyvin erilaisia ja eri tasoille sijoittuvia toimijoita. Mukana ovat

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

komission tulojen ja menojen hyväksyjät, jotka vastaavat keskitetystä hallinnoinnista, sekä lukuisat paikalliset edunsaajat, jotka toimivat eri paikoissa ja eri aloilla. Näiden kahden tason välissä on monenlaisia kansallisia ja alueellisia hajautetun hallinnoinnin tasoja. Maatalouspolitiikan ja rakenteellisten toimien aloilla, joihin käytetään yli 80 prosenttia talousarviovaroista, yhteisön toimenpiteitä hallinnoivat kansalliset ja alueelliset viranomaiset ja organisaatiot, kukin omalla tasollaan. Sisäisten poliittikkojen, tutkimuksen ja ulkoisten toimien osalta komission yksiköt hallinnoivat suoraan varoja ja niihin liittyviä toimia useiden Euroopassa ja muualla maailmassa toimivien välittäjä- tai edunsaajaorganisaatioiden avulla.

9.45 Talousarviota toteutetaan eri paikoissa ja eri aikaan, minkä vuoksi kaikkien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastaminen on erittäin vaikeata. Komissio, joka EY:n perustamissopimuksen 274 artiklan määräysten mukaisesti toteuttaa talousarviota omalla vastuullaan, on riippuvainen jäsenvaltioiden viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön onnistumisesta. Järjestelmälle on tyypillistä hallintoon ja kirjanpitoon liittyvien kulttuureiden, perinteiden ja käytäntöjen laaja kirjo.

9.46 Eräs niistä keinoista, joita komissiolla on käytettävissään järjestelmän moitteettoman toiminnan varmistamiseksi, on jäsenvaltioiden viranomaisten toteuttamia vähimmäistarkastuksia koskevien asetusten tai kehysäännösten hyväksyminen. Tämän lisäksi voidaan tarvittaessa säätää toimivaltaisten organisaatioiden hyväksymismenettelyistä sekä seuraamuksista. Maatalouden alalla on olemassa tällaisia asetuksia, jotka liittyvät tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen maksajavirastojen tilien hyväksyminen mukaan lukien, sekä yhdenmennyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään (IACS) <sup>(22)</sup>. Rakenteellisten toimien alalla tällaisia asetuksia ovat asetukset (EY) N:o 2064/97 ja (EY) N:o 438/2001 <sup>(23)</sup>, joissa vahvistetaan myönnettyjen tukien hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Muilla rahoitusnäköymien aloilla ei ole vastaavanlaisia puitesäännöksiä.

<sup>(22)</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 3508/92, annettu 27 päivänä marraskuuta 1992 (EYVL L 355, 5.12.1992, s. 1). Soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt annettiin komission asetuksella (ETY) N:o 3887/92 (EYVL L 391, 31.12.1992, s. 36).

<sup>(23)</sup> EYVL L 290, 23.10.1997, s. 1, sekä EYVL L 63, 3.3.2001, s. 21.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.47 Tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuoden 2000 osalta tekemän tarkastustyön, eli tilien perustana olevien toimien tarkastamisen ja tiettyjen hallinto- ja valvontajärjestelmien tutkimisen (ks. kohdat 9.1—9.3), perusteella kävi ilmi, että merkittävien toimintahäiriöiden vaara on olemassa erityisesti lopullisten edunsaajien tasolla. Yhteenveto tarkastustyön tuloksista on esitetty seuraavassa tärkeimpien budjettialojen mukaisesti jaoteltuna.

*Omat varat*

9.48 Suurin osa omista varoista (noin 83 prosenttia) saadaan alv- tai BKTL-varoista. Määrät perustuvat monimutkaisiin taloudellisiin malleihin, joissa hyödynnetään jäsenvaltioiden komissiolle toimittamia tilastoja. Varojen laskemiseen vaikuttaa kaksi keskeistä tekijää: tilastojen luotettavuus ja tietojen käsittelemiseen käytetyn komission järjestelmän laatu. Koska omista varoista saatavien tulojen kokonaismäärän on vastattava menojen kokonaismäärää ja mahdollinen erotus tasataan BKTL-varoista, laskuvirheet voivat vaikuttaa ainoastaan kunkin jäsenvaltion osuuden suuruuteen.

9.49 Tilintarkastustuomioistuin tutki, millä tavoin komissio pyrki varmistamaan jäsenvaltioiden alv:n keräämiseksi käyttöön ottamien menettelyjen ja valvontajärjestelmien laadun, mukaan lukien petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien torjunta, havaitseminen ja korjaaminen. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio voisi parantaa työnsä koordinointia ja toteuttamista tällä alalla, etenkin jäsenvaltioiden järjestelmien toimintaan liittyvän seurannan ja arvioinnin osalta (ks. kohdat 1.19—1.36).

9.50 Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin tarkastellut jäsenvaltioiden BKTL-tietojen luotettavuuden vertailukelpoisuuden valvontaa komissiossa, ja nyt se toimitti seurantatarkastuksen, joka koski komission toteuttamia korjaavia toimia. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että vaikka BKTL-tietojen laadunvalvonnan hallinnointia varten on nyt olemassa asianmukainen ja mukautettava sääntelykehys, sitä ei aina sovelleta järjestelmällisesti. Lisäksi käyttäjille annetut tiedot ovat monesti puutteellisia, mikä aiheuttaa virhetulkintojen vaaran (ks. kohdat 1.50—1.65)

**9.47** KOMISSION VASTAUKSET

*Katso päätelmät. Komissio katsoo panostavansa voimakkaasti siihen, että saataisiin käyttöön johdonmukaiset ja tehokkaasti toteutetut tarkastusjärjestelmät erityisesti maatalouden, rakennetoimien, tutkimuksen ja ulkoisten toimien aloilla. Komission uudistus sekä varainhoitoasetuksen uudelleenlaatiminen ovat merkittävä osa tätä toimintaa.*

**9.49** KOMISSION VASTAUKSET

*Komissiolla ei ole enää tarvetta lisätä toimia tällä alalla eikä sillä ole siihen resurssijakaan. Komissio on selvittänyt omaa osuuttaan alv-varoihin perustuvien omien varojen perinnässä vastauksissaan tämän vuosikertomuksen ensimmäiseen lukuun. Komissio jatkaa toimintaa tällä alalla silloin kun se katsoo yhteisön ulottuvuuden tukevan jäsenvaltion kansallisten viranomaisten toimintaa. Yhteisön lainsäädännössä ei anneta komissiolle tehtäväksi seurata tai arvioida jäsenvaltioiden alv-tarkastuksia, asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 12 artiklassa esitettyä erityistä velvoitetta lukuun ottamatta.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.51 Perinteisten omien varojen osuus on noin 14 prosenttia omien varojen kokonaismäärästä, ja ne koostuvat pääasiassa tullimaksuista, jotka maksetaan tuotaessa tavaraa Euroopan unionin alueelle. Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset ovat vastuussa näiden tullien perimisestä. Yksi asianomaisen prosessin ratkaisevista vaiheista on sen varmistaminen, että tulli todetaan ja maksetaan täysi- ja oikeamääräisenä. Tulliviranomaiset vastaavat siitä, että on vahvistettu asianmukaiset menettelyt ja tarkastukset, joissa tähän liittyvä riski on otettu huomioon riittävällä tavalla. Tilintarkastustuomioistuin toimitti polkumyyntitulleja, jotka muodostavat yhden tullimaksujen lajin, koskevan tarkastuksen. Tällöin se tutki järjestelmät, joiden avulla pyritään ottamaan huomioon kyseisten maksujen kiertämisen riski, joka on tavaraa Euroopan unioniin vievien tahojen kohdalla merkittävä. Tilintarkastustuomioistuimen toimittaman tarkastuksen yhteydessä havaittiin useita ongelmia, jotka liittyivät komissiossa ja jäsenvaltioissa käytössä olevien järjestelmien rakenteeseen ja soveltamiseen sekä puutteellisiin teknisiin välineisiin, joita käytetään poimittavassa riskianalysin perusteella tulli-ilmoituksia perusteellista tarkastusta varten.

*Maatalouspolitiikka*

9.52 Maatalouden tukirahasto on talousarvion aloista suurin (se vastaa noin 47:ää prosenttia koko talousarviosta). Siihen liittyviä menoja hallinnoidaan epäsuorasti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, jäsenvaltioissa toimivien maksajavirastojen kautta. Maksajavirastot suorittavat miljoonia maksuja lukuisille edunsaajille, jotka yleensä ovat yksittäisiä viljelijöitä tai maatalousalan yrityksiä. Maksut perustuvat ilmoituksiin, joissa hakija osoittaa toimintansa (esimerkiksi tietyn satokasvin kylvämisen määrätyle maa-alueelle tai tietyn eläinmäärän pitämisen jonkin ajanjakson kuluessa) olevan tukikelpoista. Tällaisessa toimintaympäristössä hallinto- ja valvontajärjestelmien on oltava niin vankkoja, että niiden avulla voidaan käsitellä erilaisia laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevia riskejä. Tilintarkastustuomioistuimen tekemät järjestelmiä koskevat arvioinnit sekä tarkastushavainnot osoittavat, että varainhoitovuonna 2000 riskienhallinta ei ollut riittävää tältä osin. Jäljempänä on analysoitu lyhyesti yhtä keskeistä järjestelmää.

9.53 Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS) otettiin käyttöön sen jälkeen, kun yhteistä maatalouspolitiikkaa oli uudistettu vuonna 1992. Järjestelmässä edellytetään, että jäsenvaltioiden viranomaiset toimittavat tukihakemusten systemaattisia loogisuus- ja uskottavuustarkastuksia, tekevät järjestelmällisesti

**9.51 KOMISSIION VASTAUKSET**

*"Järjestelmien soveltamiseen sekä puutteellisiin teknisiin välineisiin" liittyvien ongelmien osalta komissio haluaa tarkentaa, kuten se on jo esittänyt ensimmäisen luvun kohdissa 1.31—1.34 ja 1.40, että se toimittaa jäsenvaltioille yksityiskohtaista tietoa polkumyyntiä koskevasta lainsäädännöstä TARIC:n kautta sen varmistamiseksi, että polkumyyntitulleja sovelletaan yhdenmukaisesti ja samanaikaisesti.*

*Lisäksi vuodesta 1997 alkaen on julkaistu riskianalyseja ja tullitarkastuksia koskevaa opasta, jonka 3. luvun 3. osassa määritetään sellaisten tuotteiden riski-indikaattorit, joihin sovelletaan polkumyynti- ja tasoitustulleja. Näiden osoittimien tulisi kattaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa esiin tullut riski.*

*Koska riskianalyysi on tullin tärkeä valvontaväline, komissio myös tukee Tulli 2002 -ohjelman yhteydessä riskienhallintaan sovellettavaa yhteisön lähestymistapaa. Siihen sisältyy riski-indikaattorien kehittäminen vientiä, tuontia ja kauttakulkua koskevia tulliselvityksiä varten.*

**9.52 KOMISSIION VASTAUKSET**

*Omien tarkastustensa sekä varainhoitovuotta 2000 koskevan tarkastuslausuman analysoinnin perusteella komissio on eri mieltä siitä, että laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevien virheiden riskinhallinnassa olisi puutteita.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

ristiintarkastuksia tukihakemusten ja jatkuvasti ajan tasalla pidettyjen viljelylohkoja tai eläimiä koskevien tietokantojen välillä, huolehtivat vakioitujen menettelyjen mukaisesti tuen laskemisesta, viemisestä kirjanpitoon ja maksamisesta, poimivat hakijoista otoksia tarkastaakseen tukihakemuksiin liittyvien toimien fyysisen tilanteen paikalla asianmukaisena ajankohtana sekä sopivat seuraamusjärjestelmästä virheellisiä hakemuksia varten.

9.54 Edunsaajien virheellisten hakemusten riski otetaan vain osittain huomioon, sillä virheet, jotka koskevat hakemuksiin liittyvien toimien tilannetta käytännössä (eli tietyille alueelle todellisuudessa kylvetyn satokasvin laatua tai tosiasiaassa pidettyjen eläinten määrää) voidaan todeta vain paikalla tehtyjen fyysisten tarkastusten avulla. IACS-järjestelmän perusasetuksessa edellytetään fyysisten tarkastusten osalta ainoastaan alhaista, 5—10 prosentin vähimmäiskattavuutta.

9.55 Tietyissä jäsenvaltioissa ilmenee yhä monenlaisia puutteita (ks. erityiskertomus nro 4/2001) eikä niissä aina noudateta edes tärkeimpiä vaatimuksia. Kaiken kaikkiaan IACS-järjestelmää voidaan pitää hyvänä perustana puutteellisten tai virheellisten hakemusten riskin hallinnoimiselle, mutta komission olisi varmistettava nykyistä tehokkaammin, että järjestelmää sovelletaan johdonmukaisesti kaikilta osin. Lisäksi järjestelmä ei koske kaikkia maatalousmenoja, vaan vain osaa budjetitkohdista (jotka vastaavat noin 60:tä prosenttia kokonaismenoista).

**9.54 KOMISSION VASTAUKSET**

Fyysiset tarkastukset ovat edelleen tärkein menetelmä sääntöjen noudattamisen valvomisessa. Niiden avulla voidaan varmistaa, että kirjaukset tietokantoihin on tehty asianmukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin mainitsee fyysisten tarkastusten vähimmäiskattavuudeksi ainoastaan 5 prosenttia peltokasvien ja 10 prosenttia eläinten osalta. Tämä on kuitenkin lainsäädäntöön perustuva ehdoton vähimmäisvaatimus, joka on ilmaistu prosenttiosuutena tukihakemuksista; tosiasialliset fyysiset tarkastukset koskevat siten toisinaan selvästi suurempaa osuutta viljelyalasta tai eläimistä. On myös korostettava, että tarkastukset perustuvat yleensä riskianalyyysiin, ja merkittävien väärinkäytösten ilmetessä on maataloilla tehtävien tarkastusten määrää lisättävä.

Suora tuki myönnetään tuottajan hakemuksen perusteella, mutta tilintarkastustuomioistuin ei ota huomioon erittäin kattavaa (kokonaan hallinnollista) ristiintarkastusta eikä suoria tukia koskevien tietokantojen perusteella tehtäviä muita tarkastuksia. Nämä yksityiskohtaiset hallinnolliset tarkastukset johtavat säännöllisesti paikalla toteutettaviin tarkastuksiin ja myös seuraamusten soveltamiseen. Niiden seurauksena voidaan myös lykätä maksatuksia, jos tuottajat ovat rikkoneet sääntöjä. Hallinnollisten tarkastusten pelotevaikutus onkin yksi maatalouden alalla sovellettavan yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS) merkittävimpiä piirteitä.

**9.55 KOMISSION VASTAUKSET**

Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen IACS-järjestelmää koskevaan myönteiseen arvioon. Komissio on myös todennut jatkuvia puutteita tietyissä jäsenvaltioissa ja pyrkii kaikin tavoin korjaamaan niitä tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä, mitä tilintarkastustuomioistuin on aiemmin (hiljattain antamassaan BSE:tä koskevassa kertomuksessa — kohta 1.69) pitänyt hyvänä keinona kannustaa jäsenvaltioita korjaaviin toimiin.

Komissio on laatinut IACS-järjestelmän mukaan toteutettavia maksuja koskevan lainsäädännön ja antanut jäsenvaltioille suuntaviivoja ja ohjeita niiden IACS-järjestelmistä,

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.56 Lopuksi voidaan todeta, että järjestelmä on hyvä perusta useimpien EMOTR:n tukiosaston menojen tarkastamiselle, mutta sen nykyisen toiminnan perusteella toimien osalta ei voida saada riittävää varmuutta. Myös EMOTR-toimia koskevien tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten tulokset osoittavat, että IACS-järjestelmän toiminnassa ja muiden maatalousalan markkinoiden hallinnoinnissa on puutteita (ks. kohdat 2.29—2.52).

*Rakenteelliset toimet*

9.57 Rakennerahastojen (ESR, EAKR, EMOTR-ohjaus, KOR) ja koheesiorahaston, joita koskee noin 35 prosenttia talousarviosta, tavoitteena on edistää taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa. Rakennerahastojen menot kulkevat monimutkaisten rakenteiden kautta; lukuisat eri tahot hallinnoivat menoja, ja niiden avulla toteutetaan tuhansia hankkeita. Rakennerahastojen säännöt ovat usein mutkikkaita, sääntöjen soveltaminen on hankalaa ja niitä tulkitaan helposti väärin. Ohjelmakautta 1994–1999 ollaan nyt päättämässä, mutta komissiolla ei ole kautta sääntelevien säännösten perusteella selkeää oikeusperustaa seuraamusten tai rahoitusta koskevien korjausten määräämiseksi jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteiden osalta. Tämä ongelma on korjattu ohjelmakautta 2000—2006 koskevassa oikeudellisessa kehityksessä.

minkä lisäksi se seuraa toimintaa huolellisesti. Tämä takaa sen, että järjestelmän toiminnassa mahdollisesti esiintyvät puutteet havaitaan ja jäsenvaltiot voivat korjata tilanteen. Jos jonkin jäsenvaltion IACS-järjestelmä osoittautuu epätyydyttäväksi, komissio voi tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä kieltäytyä rahoittamasta menoja joko osittain tai kokonaan.

Komissio on myös tarkistanut IACS-järjestelmää koskevaa lainsäädäntöä vuoden 2000 lopusta alkaen, ja tämän työn perusteella on määrä antaa uusi kodifioitu asetus vuonna 2002. Komissio muistuttaa lisäksi säännöllisistä asiantuntijaryhmän kokouksista, jotka ovat erinomainen foorumi tietojen yhtenäistämistä, parantamista ja vaihtamista varten.

**9.56 KOMISSION VASTAUKSET**

Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet maatalousmenojen alalla yleensä on komission mielestä asetettava oikeaan asiayhteyteen niin laadun kuin määränkin puolesta. Erityisesti on jälleen todettava, että viljelyalan täsmällinen mittaaminen on viljelijöille usein hyvin hankalaa. Tämän vuoksi ei ole yllättävää, että niissä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa, jotka on toteutettu 18 kuukautta tukilmoituksen jälkeen, jolloin lohkoja on jo voitu ryhmitellä tai muodostaa uudelleen, paljastuu usein (tavallisesti vähäisiä) eroja. Lainsäädännöllistä ja teknistä toleranssia poikkeamien vuoksi tarvitaan.

**9.57 KOMISSION VASTAUKSET**

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että rakennerahastojen toiminta on monimutkainen prosessi, johon pakostakin osallistuu monia eri toimijoita, kun yhteisön talousarviosta myönnetään rahoitusta tuhansille hankkeille. Jotta rahastojen tavoitteet voidaan saavuttaa, on sääntöjen oltava yksityiskohtaisia. On myös olemassa vaara, että niiden tulkinnassa ilmenee ongelmia. Komissio on pyrkinyt selkiyttämään vuosina 2000–2006 sovellettavia ohjeita esimerkiksi antamalla asetuksen (EY) N:o 1685/2000 sekä vastaamalla jäsenvaltioiden esittämiin kysymyksiin.

Asetuksen (ETY) N:o 4253/88 24 artiklan mukaan komissio katsoo, että se voi paitsi määrätä tehtäväksi korjauksia

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.58 Tilintarkastustuomioistuimen aiemmissä tarkastuksissa on käynyt ilmi, että jäsenvaltiot eivät ennen menojen ilmoittamista tai tukimuotojen päättämistä toimittaneet tarvittavia tarkastuksia lainkaan tai toimittivat niitä vain rajallisessa määrin. Asetuksessa (EY) N:o 2064/97 säädetään jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontamenettelyjä koskevista vaatimuksista, ja sen antaminen oli komissiolta merkittävä aloite rakennerahastojen varainhoidon valvonnan parantamiseksi jäsenvaltioissa.

9.59 Asetuksessa säädetään, että ennen kunkin tukimuodon päättämistä tehtävien tarkastusten on katettava vähintään viisi prosenttia kaikista tukeen oikeutavista menoista. Tarkastusten tavoitteista tai tarkastettavien toimien valinnasta ei ole annettu selkeitä ohjeita. Olisi löydettävä tasapaino riskianalyysiin perustuvien tarkastusten (joiden avulla virheet havaitaan ja korjataan tehokkaimmin) ja edustaviin otoksiin perustuvien tarkastusten (joiden avulla saadaan selville virheiden esiintymistiheys ja jotka ehkäisevät virheellisiä hakemuksia) välillä. Vaikka edistystä on tapahtunut, tämän valvontakehyksen osalta toimitetussa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että säädettyjen tarkastusten toteuttamisessa on edelleen merkittäviä puutteita kaikissa jäsenvaltioissa, joihin tehtiin tarkastuskäynti. Komissio ei ole antanut ajoissa riittävästi selkeitä ohjeita, vaikka lokakuussa 1999 jaetun tarkastuskäsikirjan kaksi liitettä sisälsikin asiaa koskevaa ohjeistusta; tarkastuskäsikirja on kyllä hyödyllinen perusta asetuksen täytäntöönpanolle. Komissio ei ollut juurikaan arvioinut jäsenvaltioiden toimia tältä osin vuoden 2000 loppuun mennessä (ks. kohdat 3.47—3.52).

9.60 Myös menoilmoitusten perustana oleviin toimiin liittyvien tarkastusten tulokset ja tiettyjen päätettyjen toimien osalta toimitetut tilintarkastustuomioistuimen perusteelliset tarkastukset vahvistavat, että havaitun kaltaisia puutteita ilmenee. Jäsenvaltioiden esittämässä lopullisissa ilmoituksissa on ollut huomattava määrä tukeen oikeuttamattomia menoja, mistä on aiheutunut menetyksiä yhteisön talousarvioon (ks. kohta 3.39).

yksittäisissä väärinkäytötapauksissa, myös soveltaa suurempia korjauksia, joissa otetaan huomioon laajempi yhteisön varoihin kohdistuva riski asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa. Tämä on esitetty rahoituskorjauksista 15.10.1997 annetuissa sisäisissä ohjeissa.

**9.58–9.59** KOMISSION VASTAUKSET

Jäsenvaltioiden suorittamista tarkastuksista säädetään neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 23 artiklassa. Suoritettavien tarkastusten luonteesta ja vähimmäismäärästä säädetään kuitenkin asetuksessa (EY) N:o 2064/97. Asetuksen (EY) N:o 2064/97 voimaantulosta alkaen komissio on pyrkinyt monin tavoin antamaan jäsenvaltioille yksityiskohtaista opastusta asetuksen soveltamisessa. Erityisesti voidaan mainita rakennerahastojen tilintarkastuskäsikirja, joka julkaistiin ensi kerran kesäkuussa 1998, sekä asetusta koskevien kysymysten järjestelmällinen käsittely jäsenvaltioiden kanssa järjestettävissä kahdenvälisissä koordinoitukokouksissa, EU:n varainhoidon valvojen vuotuisissa kokouksissa vuosina 1998, 1999 ja 2000 sekä muissa tilaisuuksissa.

Komissio on antanut rakennerahastojen tilintarkastuskäsikirjassa opastusta erityisesti suoritettavista tarkastuksista sekä tarkastettavien toimien valinnasta. Komissio tarkistaa parhaillaan käsikirjaa ja aikoo ottaa uudessa versiossa huomioon sekä omien tarkastustensa tulokset että tilintarkastustuomioistuimen huomautukset. Se aikoo myös keskustella käytännön menettelytavoista jäsenvaltioiden kanssa.

Asetuksen soveltamista koskevasta arvioinnista voidaan todeta, että komission rakennerahastoyksiköt ovat vuodesta 1999 alkaen suorittaneet tarkastuksia asetuksen tiettyjen näkökohtien noudattamisesta. Vuoden 2001 alussa, kun valmisteltiin ohjelmakauden 1994—1999 päättämistä, käynnistettiin laaja selvitys asetuksen soveltamisesta kaikissa jäsenvaltioissa. Sitä mukaa kuin selvityksessä ilmenee ongelmia, asiasta ilmoitetaan kansallisille viranomaisille, jotta nämä voivat ryhtyä korjaaviin toimiin.

**9.60** KOMISSION VASTAUKSET

Kohdassa 3.39 mainittujen päättyneiden ohjelmien osalta taloudellisia seurauksia tutkitaan jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella. Yhdestä tapauksesta tilintarkastustuomioistuin on todennut, ettei vaikutusta yhteisön talousarvioon ole.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.61 Komission ja jäsenvaltioiden olisi välittömästi aloitettava toimet varmistaakseen, että asetusta sovelletaan jäsenvaltioissa oikein. Muutoin käytettävissä ei ole riittävästi luotettavia tietoja, joiden perusteella yhteisön tukikehykseen kaudella 1994—1999 sisältyneet tukimuodot voitaisiin päättää siten, että vältetään tukeen oikeuttamattomien menojen yhteisrahoittaminen.

*Sisäiset politiikat*

9.62 Sisäisiä politiikkoja koskevalle talousarvioalalle, joka vastaa noin kuutta prosenttia talousarviosta, on tyypillistä toimenpiteiden ja sääntöjen lukuisuus ja moninaisuus. Edunsaajia on runsaasti, ja niiden maantieteellinen hajauma mutkistaa tilannetta entisestään keskitetyn hallinnon ja valvonnan kannalta. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi tarkastuksessaan tutkimusta ja teknologista kehittämistä (TTK) koskevaan Euroopan yhteisön viidenteen puiteohjelmaan, joka rahallisesti mitattuna on sisäisten politiikkojen alan tärkein hallintojärjestelmä.

9.63 Tutkimuksen puiteohjelmissa korvaukset myönnetään todellisuudessa aiheutuneiden kulujen perusteella. Monet yksityiskohdat ja kulukorvausjärjestelmään perustuvista sopimusjärjestelyistä johtuva työn monimutkaisuus edellyttävät huomattavia hallinnollisia ponnisteluja sekä sopimuspuolilta että komissiolta ehdotuksen, sopimuksen ja epäsuoriin TTK-toimiin liittyvien hankkeiden hallinnoinnin suhteen. Komission yksiköiden ilmoitettujen menojen osalta toimittamissa tarkastuksissa keskitytään lähes pelkästään uskottavuuden tarkistamiseen, mutta ilmoitettujen menojen todenmukaisuuden ja täsmällisyyden varmistaminen edellyttää tavallisesti tarkastusten toimittamista paikalla. Näitä tarkastuksia komissio on teettänyt yksityisillä tilintarkastustoimistoilla.

**9.61 KOMISSION VASTAUKSET**

*Kuten vastauksissa kohtiin 3.47 ja 9.59 on esitetty, komissio laatii parhaillaan selvitystä asetuksen täytäntöönpanosta. Tukimuotojen loppuun saattaminen edellyttää asetuksen 8 artiklan mukaan riippumattoman henkilön tai organisaation antamaa lausumaa. Jos tarkastusvaatimuksia ei ole noudatettu, riippumattoman henkilön tai organisaation on annettava ehdollinen lausuma. Asetuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi pyytää lisätarkastusten suorittamista ja sen tehtävänä on tehdä rahoitukseen tarvittavat korjaukset.*

**9.63 KOMISSION VASTAUKSET**

*Tutkimuksen puiteohjelman rahoitusjärjestelmällä on vahvuutensa ja rajoituksensa. Komissio on jatkuvasti pyrkinyt korjaamaan sen heikkouksia. Koska järjestelmä kuitenkin koko ajan kehittyy, hankkeiden osanottajat ja komission yksiköt ovat tulleet tutuiksi sen kanssa.*

*Seuraavan puiteohjelman rahoitusjärjestelmää tarkistetaan jälleen, jotta siitä tulisi helppokäyttöisempi hankkeiden osanottajien kannalta, jotta tarkastuksia voitaisiin tehostaa komission talous- ja henkilöresurssien rajoissa, jotta painopiste olisi niiden tuloksissa ja jotta voitaisiin paremmin ehkäistä liian suurten kulujen ilmoittamista sekä petoksia.*

*Komissio on lisännyt merkittävästi tutkimuksen puiteohjelman sopimuspuoliin kohdistuvia paikalla toimitettavia tarkastuksia. Näitä on teetetty erityisesti yksityisillä tilintarkastustoimistoilla, jotka työskentelevät komission valtuuttamina. Lisäksi komissio on käynnistänyt pilottitoimia, joiden yhteydessä tietyistä hankkeista on toimitettava kulukorvaushakemukset tilintarkastustodistusten kanssa.*



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.64 Komissiolla ei ole viidennen puiteohjelman sääntöjen perusteella keinoja asettaa seuraamuksia oikeushenkilöille, jotka ilmoittavat liian suuria kuluja. Se voi ainoastaan vaatia liikaa maksetut määrät takaisin korkoineen. Edunsaajille ei siis aiheudu kovinkaan suurta riskiä siitä, että he ilmoittavat aiheutuneet kustannukset todellista suurempina.

9.65 Komissio ei muodostanut tarkastuksista kokonaisuutta, jonka avulla olisi varmistettu, että ylimmän tason päätöksiin perustuvat politiikat pannaan täytäntöön ja että tarvittavat toimet havaittujen riskien välttämiseksi toteutetaan. Tästä seurasi, että eräitä valvontajärjestelmän tärkeitä menettelyjä ei sovellettu viidennen puiteohjelmaan tai sen osa-alueisiin lainkaan tai niitä sovellettiin epäyhdenmukaisesti. Jokaisen tarkastetun osajärjestelmän ja menettelyn toiminnallisia keskeisiä valvontamenettelyjä testattiin, jolloin havaittiin, että kaikki pääosastot eivät olleet toimittaneet tiettyjä tarkastuksia tehokkaasti ja että niitä ei ollut toimitettu kaikkien ohjelmien osalta. Erityisesti sopimuspuolten oikeudellisen ja taloudellisen kelpoisuuden tarkistamisen ja sopimusehtojen hyväksymisen ennalta havaittiin olevan puutteellisia tai kyseisiä toimia ei toteutettu yhdenmukaisesti. Kun viidettä puiteohjelmaa tarkastellaan kokonaisuutena, sitä koskevien valvontamenettelyjen avulla voidaan näin ollen saada ainoastaan rajallinen varmuus. Todettuja puutteita koskeva näkemys sai vahvistusta tilien perustana oleviin toimiin liittyvistä tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnoista.

**9.64 KOMISSION VASTAUKSET**

*Euroopan yhteisön viidenteen puiteohjelmaan liittyviä suoria kuluja ja erityisesti sopimuksia koskeva säädöskehys sisältää jo toimenpiteitä yhteisön taloudellisten etujen turvaamiseksi. Kun epäillään petosta tai vakavaa taloudellisten sääntöjen rikkomista, sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa ja sen liitteessä II olevassa 7.6 kohdassa annetaan nimenomaisesti komissiolle sekä mahdollisuus pienentää rahoitusosuuttaan että vaatia maksetut määrät kokonaisuudessaan takaisin.*

*Komissio katsoo tarkastuksia koskevien määräysten tiukentamisen kuitenkin tärkeäksi. Tämän vuoksi petostentorjuntaviraston työohjelmaan sisältyy hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten ottaminen käyttöön suorien kulujen alalla. Yhteisön rahoitusosuuden takaisinmaksua koskevien nykyisten määräysten lisäksi käsitellään parhaillaan täydentävää taloudellista seuraamusta koskevaa lauseketta, jota sovellettaisiin silloin, kun suorien kulujen alalla ilmoitetaan liian suuria kuluja joko tahallisesti tai huolimattomuuden vuoksi.*

**9.65 KOMISSION VASTAUKSET**

*Viidennen puiteohjelman myötä komissio paransi merkittävästi mahdollisuuksia suojautua potentiaalisilta riskeiltä (mm. ehdotuksia hyväksyttäessä), otti käyttöön uuden strategian tarkastuskäyntien tehostamiseksi ja vahvisti toimenpiteitä taloudellisten väärinkäytösten torjumiseksi.*

*Taloushallinnon hajauttamisen yhteydessä tehostettiin sisäistä valvontaa ja muutamissa pääosastoissa muutettiin hallintokaaviota. Samalla vahvistettiin talousprosesseja, taloushallintoa ja sisäistä tarkastusta.*

*Hakijoiden oikeudellista ja taloudellista kelpoisuutta koskevia ennakkotarkastuksia varten on kehitetty aiempaa tarkempi menetelmä, jonka avulla taloudellisten riskien määrittämiseen tarkoitettuja vakiokriteerejä voidaan soveltaa aiempaa johdonmukaisemmin. Hankkeiden osanottajilla on käytössään toimeksisaajan kustannusjärjestelmää koskevat ohjeet eli "Osallistujan valitsema TTK-kustannusten korvausmalli". Ainoa keino tarkastaa valinnan asianmukaisuus on tehdä tarkastuskäyntejä. Kunkin toimeksisaajan kustannuskorvausmallin johdonmukaisuus tarkastetaan ohjelmakohtaisesti osana oikeudellisen ja taloudellisen kelpoisuuden tarkastusta. Tarkastus aiotaan ulottaa erityistä tutkimusohjelmaa pidemmälle yhteisen tietokannan hyödyntämisen myötä*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

*Ulkoiset toimet*

9.66 Ulkoiset toimet kattavat noin kuusi prosenttia talousarviosta, ja niille on ominaista, että toimenpiteitä on hyvin monenlaisia ja että niitä toteutetaan kaikkialla maailmassa. EuropeAid-yhteistyötoimisto, joka on toiminut 1. tammikuuta 2001 alkaen, jatkaa alan yleisen valvontakehyksen kehittämistä.

9.67 Varainhoitovuoden 2000 osalta tilintarkastustuomioistuin toimitti Tacis-ohjelmaa koskevan tarkastuksen lähinnä komission tasolla (ks. kohdat 5.24—5.44). Ohjelma kuuluu siihen rahoitusnäkömien ulkoisia toimia koskevaan osa-alueeseen, jossa keskitytään uusiin itsenäisiin valtioihin ja Mongoliaan. Euroopan unionin myöntämään Tacis-tukeen sisältyy tavallisesti avustuksia teknisen avun sopimuksia varten, ja tarkoituksena on edistää edunsaajamaiden siirtymistä toimivaan markkinatalouteen. Tuen avulla rahoitetaan konsulttien kuluja, jotka yleensä perustuvat sovittuihin palkkioihin ja työhön kuluneeseen aikaan sekä esimerkiksi matkoista tai oleskelusta aiheutuneisiin muihin kuluihin. Tällaisiin sopimuksiin liittyy kiinteästi se vaara, että suoritettujen palvelujen todellinen tilanne ja laatu ei vastaakaan konsultin ilmoittamia kuluja, joiden tueksi on esitetty tietoja ajankäytöstä sekä toimintakertomuksia.

9.68 Komissiolla on käytössään suhteellisen kehittynyt järjestelmä, joka kattaa prosessin konsultin toimitaman laskun vastaanottamisesta alkaen laskun maksamiseen saakka. Järjestelmään kuuluu kunkin laskun sisällön perusteellinen tarkastaminen sen varmistamiseksi, että siinä ei ole laskuvirheitä ja että se on sopimusehtojen mukainen (myös sovelletun palkkiotason osalta), kertomusten ja muiden asiaan kuuluvien asiakirjojen vastaanottaminen sekä uskottavuuden tarkistaminen. Tilintarkastustuomioistuin totesi tekemänsä työn perusteella, että nämä tarkastukset olivat yleensä vaikuttavia, mutta se suosittelee, että seurantayksiköiden hankevastaaville toimittamien kertomusten läpikäynti ennen maksujen hyväksymistä liitetään osaksi maksuprosessia. Lisäksi paikalla asianmukaisena ajankohtana tehtäviä tarkastuksia olisi toimitettava enemmän.

*Neuvottelujen tulos on vielä vahvistettava, sillä komission valintapäätöksen käynnistämiseksi edellytetään hankekohtaisesti pääosaston eri tutkimus- ja rahoitusosastojen sopimusta.*

**9.66 KOMISSION VASTAUKSET**

*Tammikuusta 2001 alkaen, jolloin julkaistiin EY:n ulkoisen tuen sopimusmenettelyjä koskeva käytännön opas, on kaikkialla maailmassa sovellettu kaikkien talousarviomenojen osalta samoja menetelmiä, vakiomuotoisia julkaisumalleja ja sopimuksia. Hakijat ovat arvostaneet tätä parannusta suuresti. Parhailtaan valmistellaan täydentävää opasta yhteisön ulkopuolelle suunnattavan tuen rahoitusmenettelyistä.*

**9.67 KOMISSION VASTAUKSET**

*Se mahdollisuus, että sopimuspuoli esittää perusteettomia vaatimuksia, sisältyy kaikkiin sopimuksiin. Uudessa järjestelmässä hankkeen järjestäjä vastaa sopimuspuolen esittämien kulujen hyväksyttävyydestä. Uuteen palvelusopimukseen kuuluu myös kuukausittaisen kassavirtaennusteen laatiminen. Tarkoituksena on varmistaa, että poikkeamat ennusteesta vastaavat todellisia muutoksia asiantuntijoiden ajankäytössä ja satunnaismenoja, joista hankevastaava on tietoinen.*

**9.68 KOMISSION VASTAUKSET**

*Vuonna 2001 käyttöön otettujen uusien vakiomuotoisten järjestelyjen mukaisesti jokaisessa sopimuksessa yksilöidään hankevastaava, joka edustaa hankintaviranomaisen etuja ja vastaa sopimuksen edistymisen sekä saavutettavien tulosten seurannasta. Lisäksi ohjelmia arvioidaan itsenäisesti tehokkuuden, vaikutusten merkityksen sekä kestävyuden kannalta.*

*Hankevastaavien on varmennettava omien tietojensa tai seurantayksiköiden kertomusten perusteella, että laskuihin kirjatut sopimuspuolten toimet on todella toteutettu, ennen kuin laskut hyväksytään maksettaviksi. Uuden palvelusopimuksen ansiosta laskujen tueksi toimitettuja tositteita ei enää*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

tarvitse tarkastaa ennen laskujen maksua. Tämän ansiosta hankevastaavat voivat tulevaisuudessa seurata sopimusten edistymistä tarkemmin.

*Hallintomenot*

9.69 Hallintomenoja, joiden osuus talousarviosta on noin viisi prosenttia, koskevaa tarkastusta suunniteltaan tilintarkastustuomioistuin otti huomioon aiempina vuosina tehtyjen selvitysten tulokset, jotka liittyivät palkkoja ja toimitiloja koskeviin keskeisiin järjestelmiin ja jotka olivat yleensä tyydyttävät. Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin toimitti perusteellisen tarkastuksen niitä sopimuksentekomenettelyjä koskevan valvonnan osalta, joita toimielimet käyttävät tavara- ja palveluhankintojen yhteydessä. Tarkastuksen tulokset on esitetty kohdissa 7.20—7.33. Tilintarkastustuomioistuin päätteli, että komission hallintomenot, jotka ovat tämän rahoitusnäkymien alan merkittävien osatekijä, on esitetty laillisuuden ja asianmukaisuuden kannalta tyydyttävästi samoin kuin parlamentin, neuvoston ja yhteisöjen tuomioistuimen menot (ks. kohta 7.7). Riippumattomat tarkastajat laativat tilintarkastustuomioistuimen tilejä koskevan kertomuksen, joka julkaistaan erikseen Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä (ks. kohta 7.7).

## PÄÄTELMÄT

*Tilien luotettavuus*

9.70 Tilintarkastustuomioistuin katsoo tilien olevan luotettavat, mutta esittää tiettyjä edellä mainittuihin ongelmakohtiin liittyviä varauksia. Ongelmat koskevat käyttöomaisuutta, ennakko- ja etumaksuihin liittyvien tietojen puutteellisuutta, maksattamatta olevien maksusitoumusten esittämistä liian suurina sekä sitä, että talousarviositoumukset on jätetty tekemättä erityisesti rakennerahastojen osalta, ja taloudellisen tuloksen arvioimista.

**9.70 KOMISSION VASTAUKSET**

Komissio korostaa, että todellisuudessa tilanne on parantunut tilien luotettavuuden, erityisesti käyttöomaisuuden, saamisten, taloudellisen tuloksen sekä tilinpäätöksen liitteissä esitettyjen tietojen osalta (muun muassa rahoitusnäkyvät, maksattamatta olevien sitoumusten poikkeuksellinen määrä, eläkkeet ja rahoituksenvälittäjät). Se ei ole samaa mieltä tietyistä menettelyistä koskevista huomautuksista, joita tilintarkastustuomioistuin on esittänyt käyttöomaisuuden ja taloudellisen tuloksen osalta. Se jatkaa toimiaan tilien luotettavuuden ja uuden tilinpitojärjestelmän käyttöönoton alalla.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.71 Uuden budjettinimikkeistön mukaan kaikkien neljän rakennerahaston vuoden 1999 lopussa maksattamatta olleet maksusitoumukset on esitetty tavoitteittain yhdessä ainoassa momentissa. Menojen määriteltävyyttä koskeva budjettiperiaate menettää merkitystään sellaisten budjettikohtien osalta, joihin on osoitettu tällaisia suuria summia.

9.72 Komissiota kehoitetaan tarkistamaan varainhoitoasetuksen muuttamista koskevan ehdotuksensa sitä osaa, joka koskee kirjanpitoa ja tilinpäätöksen esittämistä, jotta se voi ottaa huomioon asiantuntijoiden laatimaan kertomukseen sisältyvät ehdotukset. Komission olisi myös käynnistettävä työt uuden tilinpidon perusjärjestelmän määrittämiseksi suoriteperusteisen kirjanpidon periaatteiden mukaisesti, ja sen olisi osoitettava tähän riittävästi resursseja. Siihen saakka, kunnes kirjanpito on saatu täysin nykyaikaistettua, taloudellinen tulos kuvastaa todellista tilannetta vain osittain.

*Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus*

9.73 Unionin sisäistä hallinnointia lukuun ottamatta tarkastetuissa hallinto- tai valvontajärjestelmissä ilmeni puutteita etenkin täytäntöönpanon osalta.

## 9.71 KOMISSIION VASTAUKSET

*Talousarvion rakenteen tarkoituksena on se, että tietyn tyyppisiin toimenpiteisiin osoitetut määrärahat voidaan ryhmitellä yhteen. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat ohjelmien loppuunsaattamista koskevat budjettikohdat koskevat edellisellä ohjelmakaudella tiettyä tarkoitusta varten vahvistettuja ohjelmia; tämä on niitä yhdistävä tekijä. Sen sijaan budjettikohtien suuruusluokka ei ole yhtä perustava arviointiperuste. Lisäksi näihin kohtiin otettavat määrärahat vähenevät todennäköisesti nopeasti lähivuosina eikä nimikkeistöä ole syytä muuttaa liian usein. Toteuttamista voidaan tarvittaessa seurata myös hajautetummin, sillä kirjanpidossa on alajaotteluja.*

## 9.72 KOMISSIION VASTAUKSET

*Tilinpitojärjestelmän uudistuksesta on laadittu valmisteluasiakirja, jossa kuvataan yksityiskohtaisesti hankkeen eri osat alueet ja toimintasuunnitelma. Komissio on sisällyttänyt varainhoitoasetuksen muuttamista koskevaan ehdotukseensa yleisesti hyväksytyt kirjanpitoperiaatteet, täsmentänyt tilinpäätöksen esittämistä ja ottanut huomioon asiantuntijoiden laatimaan selvitykseen sisältyvät ehdotukset. Vahvistaakseen tilien luotettavuutta komissio pyrkii vuosittain kehittämään tilinpäätöstä erityisesti taloudellisen tuloksen osalta.*

## 9.73–9.76 KOMISSIION VASTAUKSET

*Komissio toteuttaa laajoja toimia asianmukaisten valvontajärjestelmien perustamiseksi ja niiden tehokkaan käytön takaamiseksi erityisesti maatalouden, rakennetoimien, tutkimuksen ja ulkoisten toimien alalla. Komission hallinnonuudistus ja varainhoitoasetuksen muutosehdotus ovat tärkeä osa tätä toimintaa.*

*Hallintojärjestelmien vuotuisissa tarkastuksissa on houkutus kohottaa jatkuvasti vaatimustasoa niin, että tilanteen paraneminen edelliseen vuoteen verrattuna voidaan kuitenkin katsoa kielteiseksi kehitykseksi vaatimustason korotuksen vuoksi. Toimielinten tulisi varoa korottamasta vaadittua saavutustasoa.*

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Virheiden todennäköisyys ja niiden vakavuus liittyy säännösten monimutkaisuuteen. Tämä näkökohta tulisi ottaa huomioon, kun tarvitaan riittävä varmuus asiasta.

Arvioinnissa olisi myös otettava huomioon niiden korjaavien toimien kustannukset, joita väärinkäytösten vähentäminen hyväksyttävälle tasolle edellyttää. Kun uusista tarkastuksista on odotettavissa vain vähäinen hyöty, on niiden kustannus-hyötysuhdetta arvioitava tarkkaan.

**9.73** KOMISSION VASTAUKSET

Komissio on myöntänyt, että sen sisäisiä tarkastusjärjestelmiä on syytä kehittää edelleen, ja tähän liittyvä toiminta onkin merkittävä osa parhaillaan toteutettavia taloushallinnon uudistuksia. Taloushallinnon kehittäminen ei kuitenkaan toteudu hetkessä, ja tilintarkastustuomioistuimen tulee tiedostaa, että monet sen mainitsemista järjestelmistä oli itse asiassa perustettu jo ennen uudistuksen käynnistämistä. Uudistuksen yhteydessä toteutetut toimet, erityisesti valvonnan vähimmäisvaatimusten laatiminen komission yksiköille, vastuun siirtäminen tulojen ja menojen hyväksymisestä vastaaville yksiköille sekä sisäisten tarkastusjärjestelmien itsearviointi, parantavat järjestelmiä merkittävästi tulevaisuudessa.

Komission on luonnollisesti huolehdittava myös siitä, että sen yhteistyökumppanit, jotka hallinnoivat epäsuoria menoja sen puolesta, osallistuvat niin ikään valvonnan parantamiseen. Komissio toteuttaa toimenpiteitä parantaakseen näitä menoja koskevaa valvontaa. Komissio jatkaa toimiaan parantaakseen järjestelmiä tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomusten perusteella.

9.74 Rakenteellisten toimien valvontaa koskevien yleisten sääntelykehysten (asetus (EY) N:o 2064/97) avulla ei ole kyetty luomaan kattavia, yhdenmukaisia ja vaikuttavia valvontamenettelyjä, eikä asetetuilla seuraamuksilla ehkäistä riittävällä tavalla edunsaajien virheellisiä ilmoituksia. Yleisiä sääntelykehyksiä ei myöskään sovelleta läheskään täydellisesti. Maatalouden alalla havaittiin yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän toteuttamisessa heikkouksia, jotka johtuivat siitä, että eräiden puutteellisten osatekijöiden vuoksi tehokkaat tarkastukset eivät olleet mahdollisia, tai siitä, että joitakin järjestelmän osia ei ollut vielä pantu täytäntöön (ks. erityiskertomus nro 4/2001, kohdat 74—80, EYVL C 214, 31.7.2001). Osa yhteisestä maatalouspolitiikasta jää

**9.74** KOMISSION VASTAUKSET

Rakennetoimien valvontaa koskevia vaatimuksia vahvistettiin ja tarkennettiin asetuksessa (EY) N:o 2064/97. Uuden ohjelmakauden 2000—2006 osalta asetuksissa (EY) N:o 438/2001 ja (EY) N:o 448/2001 esitetään jäsenvaltioiden rakennerahastojen hallintoa ja valvontaa koskevia yksityiskohtaisempia velvoitteita sekä korjauksien soveltamismenettelyjä. Yksittäisille edunsaajille väärinkäytöksistä määrättävät seuraamukset ovat jäsenvaltioiden vastuulla, sillä niiden on noudatettava perustamissopimuksen 280 artiklan määräyksiä. Asetuksen (EY) N:o 2064/97 8 artiklassa ohjelmien loppuun saattamiseksi esitetty menettely auttaa takaamaan sen, että aiemmin havaitut puutteet ja väärinkäytökset

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

yhdennetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän ulkopuolelle, joten valvontakehystä olisi siltä osin kehitettävä edelleen. Komissio on suoraan vastuussa ohjelmien toteuttamisesta sisäisten poliitikkojen ja ulkoisten toimien aloilla; niiden kohdalla valvontajärjestelyjä on vielä tehostettava huomattavasti ja järjestelyt on pantava tarkasti täytäntöön, kuten tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa on käynyt ilmi.

9.75 Tarkastuksissa, jotka tilintarkastustuomioistuin toimitti maksutapahtumien osalta, havaittiin, että valvontamenettelyt eivät estä käyttämästä liian usein yhteisön varoja sääntöjenvastaisesti.

9.76 Komissio ei hallinnoi sisäisen valvonnan menettelyihin liittyviä prosesseja riittävän tiukasti (etenkään hajautetun hallinnoinnin tasolla), eikä tilintarkastustuomioistuin niin ollen voinut saada riittävää varmuutta siitä, että maksujen perustana olevat tapahtumat olisivat kaiken kaikkiaan lailliset ja asianmukaiset. Komission olisi kehitettävä edelleen valvontaa koskevia aseuksia ja sääntelykehyksiä; sen olisi lujitettava nykyisiä menettelyjä, varmistettava niiden täysipainoinen soveltaminen ja otettava käyttöön vastaavia mekanismeja aloilla, joilla niitä ei vielä ole.

*korjataan ennen lopullisten menojen esittämistä. Komissio jatkaa omien tarkastustensa kehittämistä, erityisesti suoritamalla jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien lisätarkastuksia varmistuakseen siitä, että ne ovat yhteisön vaatimusten mukaiset, ja turvatakseen asianmukaisella tavalla yhteisön varoja.*

*Maatalouden osalta komissio myöntää, että jäsenvaltioiden tulisi pyrkiä yhdentämään valvontajärjestelmiään. Se tukee näitä pyrkimyksiä sekä lainsäädännöllisin että käytännön keinoin. Nykyisessä lainsäädännössä on jo tätä koskevia säännöksiä, ja niiden merkitystä korostetaan edelleen meneillään olevassa IACS-järjestelmän tarkastelussa. Paikalla toimitettavissa tarkastuksissa ilmenee usein aihetta antaa jäsenvaltioille suosituksia. Muiden YMP-menojen osalta on omat tarkastusmenetelmänsä niillä aloilla, joita IACS ei kata. Komissio on myös pyrkinyt suuntaamaan valvontaa IACS-järjestelmän mukaisesti, silloin kun se on asianmukaista, käyttämällä samoja viljelyalojen ja eläinten tunnistusjärjestelmiä, tietokantojen ristiintarkastuksia sekä riskianalyysijä ja valvontamenetelmiä kuin IACS-järjestelmässä. Komissio on määrännyt huomattavia taloudellisia seuraamuksia tapauksissa, joissa on paljastunut, että valvontamenettelyjä ei ole noudatettu.*

*Sisäisten poliitikkojen osalta komissio on tutkimuksen viiden puiteohjelman yhteydessä toteuttanut merkittäviä parannuksia valvontajärjestelmiin sisältyvien mahdollisten riskien korjaamiseksi, erityisesti valintamenettelyn, neuvotteluvaiheen ja sopimusten laatimisen yhteydessä. Samaan aikaan sisäisiä tarkastuksia on vahvistettu ja kehitetty edelleen komission hallinnonuudistuksen yhteydessä. Lisää parannuksia on odotettavissa seuraavassa puiteohjelmassa.*

*Ulkoisen toiminnan osalta komissio kehittää edelleen valvontakehystä. Tammikuussa 2001 otettiin käyttöön (erityisesti tarjouspyyntöjen julkaisemista ja vakiosopimuksia) koskevat vakioasettelut, ja niitä sovelletaan nyt kaikkiin ulkoisten kehitysyhteistyöohjelmien talousarviomeneihin. Myös täydentävää ulkoisen tuen rahoitusopasta valmistellaan.*

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





KERTOMUS KUUDENTEEN, SEITSEMÄNTEEN JA KAHDEKSANTEEN EKR:OON  
LIITTYVISTÄ TOIMISTA

SISÄLLYS	Kohdat
Ensimmäinen luku — kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n toteuttaminen 31. joulukuuta 2000	1—29
Tilanne varainhoitovuoden 2000 lopussa	1—10
Varainhoitovuoden aikana toteutettuihin määrärahoihin liittyvät merkittävät tekijät	11—27
Parhaillaan toteutettavien kolmen EKR:n yleisvaraukset	12
Maksujen toteutumisasaste jäi tavoitteesta	13
Kahdeksannen EKR:n maksusitoumuksia on tarkasteltava eriteltyinä	14—16
Toteutuksessa ilmenneiden viivästysten vaikutus ohjelmoitavan avun välitarkistukseen	17—20
Stabex-varojen todellinen käyttöönottoaste	21—27
Päätelmät ja suositukset	28—29
Toinen luku — Euroopan kehitysrahastoja koskeva tarkastuslausuma	30—38
Tarkastuslausuma kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen Euroopan kehitysrahaston (EKR) toimista varainhoitovuonna 2000	I—IV
Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot	30—38
Johdanto	30—32
Tilien luotettavuus	33—37
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	38
Kolmas luku — aiempien huomautusten seuranta: AKT-valtioiden sihteeristö	39—51
Johdanto	39
Tilintarkastustuomioistuimen kertomus vuodelta 1990 ja varainhoidon valvonnan pääosaston kertomus vuodelta 2000	40—41
Kiinteämääräinen rahoitus vuosia 2000–2004 koskevassa rahoitusopimuksessa	42—44
Rahoituksen määrän kasvu	45—46
Rahoitus ei ole yhteydessä työmäärään	47
Komission harjoittama valvonta	48
Päätelmät	49—50
Suositus	51

---

Neljäs luku — edellisen vastuuvapausmenettelyn jälkeen julkaistuihin tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksiin sisältyvät tärkeimmät huomautukset	52—54
Erityiskertomus nro 5/2001 talousarviotukiin kohdennettuihin rakennesopeutustukiin liittyvistä vastikevaroista (seitsemäs ja kahdeksas EKR)	52—54
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus	52
Päätelmät ja suositukset	53—54
Viides luku — muut huomautukset	55—61
Suuntaus hajauttaa varainhoitoa varainhoitoasetuksen ulkopuolelle	55
Aseellisissa selkkauksissa olevien AKT-valtioiden kanssa tehtävää yhteistyötä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen mukauttaminen	56
Komission yksikköjen teettämät ulkoiset tarkastukset	57—61

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

ENSIMMÄINEN LUKU — KUUDENNEN,  
SEITSEMÄNNEN JA KAHDEKSANNEN EKR:N  
TOTEUTTAMINEN 31. JOULUKUUTA 2000

*Tilanne varainhoitovuoden 2000 lopussa*

1 Euroopan kehitysrahastot (EKR) perustuvat toisaalta kansainvälisiin yleissopimuksiin <sup>(1)</sup>, joita on tehty Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja 71 Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) <sup>(2)</sup> maan välillä, sekä toisaalta 24 merentakaisen maan ja alueen (MMA) assosioinnista tehtyihin neuvoston päätöksiin. Euroopan kehitysrahastojen hallinnoinnista vastaa komissio yhdessä AKT-valtioiden kanssa, joskin vastuu tiettyjen rahoitusvälineiden <sup>(3)</sup> täytäntöönpanosta kuuluu Euroopan investointipankille (EIP).

2 Kukin EKR koostuu yleiskattavasta rahoitusosuudesta, joka on peräisin jäsenvaltioiden maksuosuuksista. EKR:n rahoitus voidaan jakaa neljään luokkaan:

- a) *Ohjelmitava apu*, joka on periaatteessa tarkoitettu kehitysyhteistyöhankkeisiin, joita toteutetaan osana kunkin AKT-valtion kanssa sovittuja kansallisia maaohjelmia. Kahdeksannesta EKR:sta lähtien kansallisiin maaohjelmiin liittyvät määrärahat on vapautettu kahdessa erässä (ks. kohta 18).
- b) *Muu kuin ohjelmitava apu*, joka on tarkoitettu erityisille kehitysyhteistyöaloille, kuten maatalouden ja kaivostoiminnan tuotteiden tukemiseen.
- c) *Rakennesopeutustuki*, joka liittyy budjettitukeen ja edunsaajavaltioiden maksutaseen tukemiseen.
- d) *Yleisvaraus*, joka luotiin varainhoitovuonna 2000; siihen kuuluvat kaikki kohdentamatta olevat varat.

EKR:ja toteutetaan yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaisesti. Komissio on johtava tulojen ja menojen hyväksyjä, ja sen ohella kussakin maassa toimii kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä. Rahoituspäätösten (alustavien maksusitoumusten) hyväksymisestä vastaa

<sup>(1)</sup> Joista ensimmäinen, Yaoundé I -sopimus, on vuodelta 1964.

<sup>(2)</sup> 23. kesäkuuta 2000 allekirjoitetulla Cotonoun sopimuksella kyseisten maiden määrä kasvoi 77:ään.

<sup>(3)</sup> Riskipääomat ja korkotuet.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

yksin komissio, joka kahden miljoonan euron kynnyksen ylittyttyä antaa rahoitusehdotukset EKR-komitealle lausuntoa varten. EKR-komitea koostuu Euroopan unionin jäsenvaltioiden edustajista. Hyväksymisen jälkeen rahoituspäätökset pannaan täytäntöön delegoituina määrärahoina, joita koskeva toimivalta on kansallisilla tulojen ja menojen hyväksyjillä (lopulliset maksusitoumukset eli sopimukset).

3 Vuonna 2000 kuudetta <sup>(4)</sup>, seitsemättä <sup>(5)</sup> ja kahdeksatta <sup>(6)</sup> EKR:a toteutettiin samanaikaisesti, vaikka periaatteessa kunkin rahaston voimassaoloaika on viisi vuotta. Määrärahojen käyttööntamiseksi ei kuitenkaan ole asetettu aikarajaa <sup>(7)</sup>. Vasta sitten kun komissio katsoo rahaston toteuttamisen edenneen riittävästi, rahastossa jäljellä oleva määrä siirretään seuraavaan rahastoon. Cotonoussa 23. kesäkuuta 2000 tehty sopimus, jossa säädetään yhdeksänneistä EKR:sta, on vielä ratifioimatta, joten AKT-EY-ministerineuvosto päätti 27. heinäkuuta 2000 sopimuksen aikaistetusta soveltamisesta 2. elokuuta 2000 alkaen. Päätöksen nojalla komissio on saanut luvan aloittaa yhdeksännen EKR:n ohjelmasuunnittelun ja soveltaa uusia menettelyjä suurimpaan osaan vielä toteutettavien EKR:jen kohdentamattomista varoista. Lisäksi komissio voi jatkaa muun kun ohjelmoitavan avun sekä Lomé'n neljännellä yleissopimuksella perustettujen laitosten ja elinten rahoittamista. Cotonoun sopimuksessa vahvistettujen suunta- viivojen mukaisesti varat, jotka on siirretty toteutettavien EKR:jen varaukseen <sup>(8)</sup>, voidaan antaa käyttöön vasta, kun neuvosto on antanut yhdeksänteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen (ks. kohta 12).

4 Kahdeksänteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 67 artiklan 2 kohdan mukaisesti komissio on toimittanut varainhoitovuotta 2000 koskevan selvityksen varainhoidosta. Tätä voidaan pitää myönteisenä kehityksenä, sillä kyseistä asiakirjaa, jonka on tarkoitus helpottaa tulostilin lukemista, ei ollut laadittu kahdelta edeltävältä varainhoitovuodelta. Selvityksessä on kuitenkin huomattavasti parantamisen varaa, sillä siinä tyydytään ainoastaan kuvailemaan EKR:n toiminnan aloja.

3 Yhdeksättä EKR:oa sääntelevän Cotonoussa allekirjoitetun AKT-EY-kumppanuussopimuksen tultua voimaan aiemmista EKR:sta jäljelle jääneet määrät siirretään yhdeksänteen EKR:oon. Yhdeksättä EKR:oa koskevaa varainhoitoasetusta laaditaan parhaillaan, ja se valmistuu ennen kumppanuussopimuksen voimaantuloa.

4 Komissio on tehnyt varainhoitoasetuksen 67 artiklan 2 kohdan mukaisesti selvityksen vuoden 2000 varainhoidosta. Komissio katsoo myös, että tätä selvitystä voitaisiin tulevaisuudessa syventää ottamalla huomioon tilintarkastustuomioistuinten huomautukset.

<sup>(4)</sup> Lomé'n kolmas yleissopimus (EYVL L 86, 31.3.1986).

<sup>(5)</sup> Lomé'n neljäs yleissopimus (EYVL L 229, 17.8.1991).

<sup>(6)</sup> Mauritiuksessa muutettu Lomé'n neljäs yleissopimus (EYVL L 156, 29.5.1998).

<sup>(7)</sup> Ks. 20. joulukuuta 1995 tehdyn sisäisen sopimuksen 7 artiklan 1 kohta (EYVL L 156, 29.5.1998).

<sup>(8)</sup> Varat, joihin Cotonoun sopimuksen ratifiointi ei vaikuta.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

5 Selvityksestä ei käy ilmi esimerkiksi, miten köyhyyden poistamista koskevaan tavoitteeseen liittyviä toimia toteutettiin käytännössä. Terveystieteiden ja yksityisten yritysten tukemiseksi aloitettuja uusia monialaisia ohjelmia ei käsitellä lainkaan, vaikka näissä ohjelmissa sovelletut menettelyt ovat poikkeuksellisia. Tarkkaa selvitystä ei anneta vaikeuksista, jotka liittyvät lopullisten maksusitoumusten ja maksujen toteutumiseen, ja tehdyt päätelmät eivät vaikuta aina perustelluilta. Maksujen alhaisen tason merkitystä vähätellään, ja se esitetään suhdannetyyppisenä ongelmana, joka johtuu vuonna 1999 tehtyjen sitoumusten vähäisestä määrästä ja jonka uskotaan ratkeavan vuosina 2001 ja 2002 vuonna 2000 tehtyjen sitoumusten suuren määrän ansiosta. Esiin tuodaan hyvin vähän (tai ei lainkaan) vakavia rakenteellisia syitä, jotka ovat maksujen alhaisen tason taustalla (toisinaan puutteellinen ohjelmasuunnittelu ja hankkeiden suunnittelu, raskaat menettelyt, kansallisten hallintojen heikkoudet). Samoista syistä Lomé'n yleissopimusten täytäntöönpano on ollut vaikeaa. Tässä yhteydessä mainitaan, että päätösten muuttaminen sopimusten muotoon on erityisen myönteistä, kun taas (yleiskattavien ja alustavien kansallisia maaohjelmia koskevien) lopullisten sitoumusten toteutumisaste on huolestuttavan alhainen sekä seitsemännen että kahdeksannen EKR:n osalta, kun sitä verrataan nettovaroihin tai ohjelmoitavan avun määrärahoihin (ks. kohdat 9 ja 14). Kommentteja ei esitetä lainkaan rahoitusvälineistä, joiden täytäntöönpano etenee vaiheittain, kuten Stabexin molemminpuolisista velvoitteista ja rakennesopeutustukeen liittyvien budjettitukien käyttöönantamisesta tehdyistä yhteisymmärryspöytäkirjoista. Selkkaukset ja jännitetilanteet, joista jotkin maat kärsivät ihmisoikeuksien ja demokratian alalla ja jotka johtavat avustusten keskeyttämiseen, mainitaan lyhyesti mutta tilannetta ei analysoida. Lisäksi on syytä huomauttaa, että EKR:jen taseen esittämistä ei ole kehitetty, vaikka tilintarkastustuomioistuin suositteli vuonna 1999 esittämistään yksinkertaistamista ja luettavuuden lisäämistä<sup>(9)</sup>.

6 **Taulukossa 1** esitetään kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n käyttö 31. joulukuuta 2000. Varainhoitovuoden 2000 maksut olivat 1 548 miljoonaa euroa, kun ne varainhoitovuonna 1999 olivat 1 275,4 miljoonaa euroa. Varainhoitovuoden 2000 maksusitoumukset<sup>(10)</sup> olivat vapautettujen määrien vähentämisen jälkeen 3 758 miljoonaa euroa. Varainhoitovuonna 1999 vastaava luku oli 2 692,8 miljoonaa euroa.

5 *Maksujen ja toissijaisten maksusitoumusten heikon toteuttamisasteen syistä voidaan mainita erityisesti seuraavat:*

- *useiden AKT-maiden hallinnon heikko kyky käyttää myönnettyjä varoja,*
- *moitteettoman varainhoidon periaatteen soveltaminen, joka on johtanut komission tuen jäädyttämiseen tietyissä maissa,*
- *komission huomion kiinnittäminen sekä laatuun (tulokset ja vaikutukset) että määrään,*
- *ulkoisen tuen hallinnoinnin uudistaminen, jonka vaikutukset eivät ole heti näkyvissä,*
- *AKT-maiden lähetystöjen henkilöstön siirtäminen muille alueille; tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että tuen hallinnoinnista vastuussa olevien virkailijoiden määrä komissiossa on riittämätön.*

*Tilintarkastustuomioistuin on usein arvostellut taseen esittämistä; komissio on hyväksynyt osan kritiikistä. Varainhoitovuotta 2000 koskevan taseen esittämisen yhteydessä komissio tilasi tutkimuksen, jonka tarkoituksena oli parantaa ja nykyaikaistaa EKR:n taseen esittämistä käyttäen mallina komission talousarvion tilejä koskevaa tutkimusta. Tutkimus on nyt valmis ja sen tulokset otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon varainhoitovuoden 2001 taseen esittämisen valmisteluvaiheessa.*

<sup>(9)</sup> Varainhoitovuotta 1999 koskeva vuosikertomus kuudennen, seitsemännen ja kahdeksanteen EKR:oon liittyvistä toimista, kohta 9 (EYVL C 342, 1.12.2000).

<sup>(10)</sup> Rahoituspäätökset. Ne eivät näy erikseen taulukossa 1, sillä niihin perustuvat maksut suoritetaan vähitellen.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

7 Uusia päätöksiä varten käytettävissä oleva jäännös pienentyi huomattavasti (37,4 prosenttia): se laski 9 822,3 miljoonasta eurosta vuoden 1999 lopulla 6 147,7 miljoonaan euroon vuoden 2000 lopulla. Kehityksen taustalla on erityisesti kahdeksanteen EKR:oon liittyvien rahoituspäätösten merkittävä lisääntyminen. Maksattamatta oleviin päätöksiin liittyvät määrät ovat kasvaneet 71 prosenttia yhdessä vuodessa. Uusia päätöksiä varten käytettävissä olevan jäännöksen merkittävän pienenemisen vuoksi saattaa vaikuttaa siltä, että EKR:jen toteuttaminen on ollut edellisiä varainhoitovuosia vilkkaampaa. Vaikutelma ei kuitenkaan pidä paikkaansa, sillä tarkasteltaessa suoritettujen maksujen tilannetta (maksut/nettovarat) ja tehtyjen sopimusten määrää (delegoidut määrärahat/nettovarat) voidaan huomata, että EKR:n varoja annetaan käyttöön hitaasti (ks. **taulukko 2**).

7 Vaikka vuoden 2000 maksut olivat suunniteltua alhaisemmat, ne kuitenkin kasvoivat 21 prosentilla vuoteen 1999 verrattuna. Tämä osoittaa selvää suuntausta kohti maksujen tehostumista. Suuntaus vahvistunee tulevaisuudessa, sillä — vuonna 2000 kohdennettujen määrärahojen suuruuden lisäksi — komissio käyttää mahdollisuuksien mukaan (menojen laatu, asianmukaiset tarkastukset) suoraa budjettitukea tiettyjen alojen (alakohtaisten kansallisten ohjelmien) tukemisessa.

Taulukko 1 — Kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n käyttö 31. joulukuuta 2000

(milj. EUR)

Varat ja käyttö (AKT + MMA)	Kuudes EKR (päätyäisaika 1990)	Seitsemäs EKR (päätyäisaika 1995)	Kahdeksas EKR (päätyäisaika 2002)	Yhteensä 31.12.2000	Yhteensä 31.12.1999
Alkuperäiset määrärahat	7 500,0	10 940,0	12 840,0	31 280,0	31 280,0
Erityinen EIP:n rahoitusosuus	60,0			60,0	60,0
Kerätyt varat	8 104,8 <sup>(1)</sup>	9 676,3 <sup>(2)</sup>	1 859,6 <sup>(4)</sup>	19 640,7	17 720,2
Jäsenvaltioilta kerättävät varat	—	2 065,5 <sup>(3)</sup>	11 040,2 <sup>(3)</sup>	13 105,7	14 943,1
Varojen siirrot kuudennen ja seitsemännen EKR:n välillä	(181,7)	181,7	—	0,0	0,0
Varojen siirrot seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n välillä	—	(315,0)	315,0	0,0	0,0
Varojen siirrot kuudennen ja kahdeksannen EKR:n välillä	(94,0)		94,0	0,0	0,0
Nettovarat	7 829,1	11 608,5	13 308,8	32 746,4	32 663,3
Maksut ennen vuotta 2000	7 035,3	8 021,2	1 011,2	16 067,7	14 792,2
Vuoden 2000 maksut	100,8	478,2	969,1	1 548,1	1 275,4
Maksattamatta olevat päätökset	360,0	2 255,1	6 367,8	8 982,9	6 773,4
Käyttö	7 496,1	10 754,5	8 348,1	26 598,7	22 841,0
<b>Uusia päätöksiä varten käytettävissä oleva jäännös</b>	<b>333,0</b>	<b>854,0</b>	<b>4 960,7</b>	<b>6 147,7</b>	<b>9 822,3</b>

<sup>(1)</sup> Mukaan lukien varojen siirto neljänestä EKR:sta ja pankkitalletuksista saadut korot.

<sup>(2)</sup> Mukaan lukien varojen siirto viidennestä EKR:sta ja pankkitalletuksista saadut korot.

<sup>(3)</sup> Mukaan lukien jäsenvaltioilta takaisin saatava alv.

<sup>(4)</sup> Mukaan lukien Stabex-varoista saadut korot.

Lähde: tilintarkastustuomioistuin.

Taulukko 2 — Kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n maksusitoumukset ja maksut 31. joulukuuta 2000

(milj. EUR)

Määrärahojen tyyppi	Kuudes EKR		Seitsemäs EKR		Kahdeksas EKR	
Nettovarat (NV)	7 829,1		11 608,5		13 308,8	
	Yhteensä	% NV	Yhteensä	% NV	Yhteensä	% NV
Alustavat maksusitoumukset	7 496,1	96	10 754,4	93	8 348,1	63
Lopulliset maksusitoumukset	7 258,5	93	9 363,1	81	3 796,3	29
Maksut	7 136,1	91	8 499,4	73	1 980,3	15

Lähde: tilintarkastustuomioistuin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

8 Viisitoista vuotta kuudennen EKR:n voimaantulon jälkeen rahastosta suoritettavat maksut olivat 91 prosenttia rahaston nettovaroista. Vuonna 2000 kyseisen rahaston maksut lisääntyivät vain 2 prosenttiyksikköä. Seitsemännestä EKR:sta suoritettavat maksut olivat sen kymmenennen toteutusvuoden lopussa 73 prosenttia, eli lisäystä oli tapahtunut 4 prosenttiyksikköä, mikä on vähemmän kuin vuonna 1999 (5,3 prosenttiyksikön lisäys). Kahdeksannen EKR:n maksujen toteutumisaste nousi 8 prosenttiyksikköä mutta oli kuitenkin ainoastaan 15 prosenttia nettovaroista kolmantena toteutusvuonna. Toteutumisaste on alhainen, kun otetaan huomioon, että kansainvälisille rahoituslaitoksille (Maailmanpankille ja EIP:lle) maksettiin 350 miljoonan euron ennakot voimakkaasti velkaantuneiden köyhien maiden velkahuojennusaloitetta (HIPC-aloite) varten. Lopullisten maksusitoumusten (sopimusten) toteutumisaste (81 prosenttia seitsemännen EKR:n osalta ja 29 prosenttia kahdeksannen EKR:n osalta) osoittaa, että toimien toteuttamisen hitauteen liittyvää ongelmaa ei ole vielä ratkaistu.

9 EKR:jen toteuttamisen jatkuvaan hitauteen on useita syitä. Avustusten tosiasiallinen tai juridisiin syihin perustuva keskeyttäminen AKT-valtioissa selkkauksen (esimerkiksi Angola, Etiopia, Eritrea) tai sisäisten levottomuuksien (esimerkiksi Haiti, Fidži, Norsunluurannikko) vuoksi on yksi näistä syistä. Yleisemmällä tasolla AKT-valtioiden kansallisten viranomaisten huonot mahdollisuudet käyttää myönnettyjä tukia, huolimatta EKR:n ja muiden rahoittajien antamasta teknisestä avusta, johtavat osaltaan rahoituksellisen ja teknisen yhteistyön tehotomuuteen. Osaltaan tehotomuuteen ovat syynä myös tukien hallinnointi komissiossa (se tapahtuu hajanaisesti painopistealueista huolimatta), raskaat täytäntöönpanomenettelyt (sopimukset, maksut) sekä yhä laadultaan riittämätön hankkeiden valmistelu<sup>(11)</sup> (vaikka tällä alalla on edistytty äskettäin perustetun yksiköiden välisen laadunvalvontaryhmän<sup>(12)</sup> avulla).

9 Tilintarkastustuomioistuin mainitsee seuraavat kolme olennaista rakenteellista syytä maksujen heikolle toteutumiselle: toisinaan puutteellinen ohjelmasuunnittelu ja hankkeiden suunnittelu, raskaat menettelyt ja kansallisten hallintojen heikkoudet.

#### Ohjelmasuunnittelu ja hankkeiden suunnittelu

Ohjelmasuunnittelu: Komissio vahvisti 26. huhtikuuta 2000 julkaistussa tiedonannossaan yhteisön kehitysavun ensisijaiset alat. Tässä yhteydessä hyväksyttiin kuusi keskeistä alaa, joilla yhteisön toiminta merkitsee muihin avunantajiin nähden lisäarvoa. AKT-maiden kanssa toteutettavan yhteistyöstrategian jo käynnistetty suunnittelu yhdeksännen EKR:n toteuttamiseksi on tämän suuntauksen mukainen. Keskipitkällä aikavälillä tästä seuraa alakohtaista toimintaa tukevien maakohtaisten hankkeiden/ohjelmien määrän rajoittaminen ja hajanaisten tukien vähentäminen ja jopa lopettaminen.

Hankkeiden suunnittelu: Hankkeiden suunnittelua pyritään parantamaan. Näihin pyrkimyksiin kuuluu koko hankkeiden suunnittelu, toteuttaminen ja arviointi hallinnointi EuropeAid-yhteistyötoimistossa 1. tammikuuta 2001 alkaen (ks. tilintarkastustuomioistuinten kertomuksen 7 kohta). Yhteistyötoimisto on ottanut käyttöön hankkeiden ja ohjelmien laadun valvontajärjestelmän. Samanaikaisesti

<sup>(11)</sup> Ks. erityiskertomus nro 21/2000 yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea koskevien komission ohjelmien hallinnoinnista, kohdat 28–47 (EYVL C 57, 22.2.2001).

<sup>(12)</sup> Quality support group.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

korostetaan hankkeista vastuussa olevan henkilöstön jatkuvaa koulutusta.

#### Täytäntöönpanomenettelyt

Komissio on aloittanut menestyksellä yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa toteutettavaan yhteistyöhön liittyvien hankintasopimusten hallintamenettelyjen yksinkertaistamisen. Uusia yksinkertaistettuja sääntöjä aletaan soveltaa heti, kun Cotonoun sopimus on ratifioitu. Komissio on samanaikaisesti aloittanut kuluvana vuonna päätoimipaikan toimivallan hajauttamisen yhteisön ulkopuolelle lähetystöihin muun muassa kuudessa AKT-maassa. AKT-hankkeiden varainhoidosta ja sopimusten hallinnoinnista päätoimipaikassa vastuussa olevia yksiköitä vahvistetaan lähiaikoina.

#### Kansallisten hallintojen heikkoudet

Kansallisten hallintojen heikkous on usein ollut esteenä hankkeiden ja ohjelmien moitteettomalle täytäntöönpanolle. Komissio katsoo, että institutionaalisten valmiuksien puuttuminen on kestävä kehityksen ja köyhyyden torjunnan esteenä. Tämän vuoksi komissio on vahvistanut kehitysavun keskeiseksi alaksi yhdeksännen EKR:n osalta institutionaalisten valmiuksien vahvistamisen. Tiedot AKT-maat ovat valinneet käynnissä olevan suunnittelukauden täytäntöönpanossa keskeiseksi alaksi instituutioiden vahvistamisen.

Cotonoun sopimuksen ja yhdeksännen EKR:n toteuttamisen yhteydessä on hyväksytty useita toimenpiteitä suunnittelun tehostamiseksi (voimakkaampi keskittäminen), menettelyjen yksinkertaistamiseksi ja hankkeiden valmistelun parantamiseksi.

10 Yhteisön ulkopuolelle suunnattavan tuen hallinnointia koskevalla uudistuksella, josta komissio päätti varainhoitovuoden 2000 aikana, on siten erittäin suuri merkitys. Uudistus perustuu menetelmien (tarkempi ohjelmasuunnittelu ja tuen hallinnoinnin hajauttaminen) ja rakenteiden (yhteistyötoimisto EuropeAidin perustaminen ja yhteisön ulkopuolisissa maissa sijaitsevien komission lähetystöjen lujittaminen) järjeistämiseen, jonka keskeinen tavoite on nopeuttaa hankkeiden suunnittelua ja hallinnointia sekä parantaa näiden laatua. Uudistuksella tuskin kuitenkaan saavutetaan mitattavissa olevia tuloksia lyhyellä aikavälillä. On tarpeen lisätä, että komission varainhoidon valvonnan pääosasto antoi helmikuussa 2000 kertomuksen EKR:n varainhoidosta. Kertomuksessa ehdotetaan toteutettavaksi toimia

10 Ulkoisen tuen hallinnoinnin uudistaminen on erittäin tärkeä välivaihe, vaikka tuloksia ei havaitakaan lyhyellä aikavälillä, vaan sitä mukaa kuin uudistuksen perustana olevissa tärkeimmässä ohjelmalohkoissa saavutetaan niille asetetut tavoitteet. Tässä yhteydessä uudistus erityisesti päätoimipaikan vallan hajauttamisessa lähetystöille ei tuota merkittäviä tuloksia lyhyellä aikavälillä. Toimivallan hajauttamisen ensimmäinen vaihe päättyy vuonna 2004, jolloin vasta voidaan arvioida käsiteltävänä olevan varainhoitovuoden vaikutuksia.

EuropeAid-yhteistyötoimiston organisaatorakenteeseen kuuluu toiminnallinen tuki, joka vastaa menettelyjen ja rahoitusjärjestelmän laatimisesta. Rahoitusjärjestelmää on muutettu uudistuksen tavoitteiden mukaiseksi. EKR:n hankintoihin



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

eri aloilla (esimerkiksi varainhoitosäännösten ja sisäisten ohjeiden yhdenmukaistaminen sekä rahoitussopimusten allekirjoitusmenettelyjen järjeistäminen). Toukokuun 2001 loppuun mennessä tulojen ja menojen hyväksymisestä vastaavat komission yksiköt eivät olleet toteuttaneet minkäänlaisia konkreettisia toimia kertomuksen perusteella.

*sovellettavia menettelyjä ei voida yhdenmukaistaa, ennen kuin jäsenvaltiot ovat ratifioineet Cotonoun sopimuksen.*

*Varainhoitovuoden aikana toteutettuihin määrärahoihin liittyvät merkittävät tekijät*

11 **Taulukossa 3** esitetään kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n talousarvioiden toteuttaminen rahoitusvälineittäin 31. joulukuuta 2000 vallinneen tilanteen mukaan.

**Parhailaan toteutettavien kolmen EKR:n yleisvaraukset**

12 Komissio päätti 15. joulukuuta 2000 muodostaa 1 433,4 miljoonan euron yleisvarauksen AKT-EY-ministerineuvoston 27. heinäkuuta 2000 tekemän päätöksen 3 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla (ks. **taulukko 3**). Tämä kahdeksannen EKR:n yleisvaraus (10,7 prosenttia alkuperäisistä kokonaismäärärahoista) muodostettiin sen jälkeen, kun maatalouden

**12** *Alaviitteestä 14 on todettava, että komissio on kyllä ottanut huomioon teollisuuden kehittämiskeskukseen ja yritysten kehittämiskeskukseen tilintarkastajien huomautukset, jotka koskivat varainhoitovuosia 1997, 1998 ja 1999. Komissio on tutkinut yritysten kehittämiskeskukseen nykyisen johtajan vastaukset näihin huomautuksiin ja ehdottanut neuvoston AKT-ryhmälle kyseisiä kolmea varainhoitovuotta*

**Taulukko 3 — Talousarvioiden toteuttaminen rahoitusvälineittäin 31. joulukuuta 2000 <sup>(1)</sup>**

(milj. EUR)

	Kuudes EKR		Seitsemäs EKR		Kahdeksas EKR	
	5 174,3		6 070,6		6 547,9	
AKO- ja AAO-määrärahat <sup>(2)</sup>	Yhteensä	% määrärahoista	Yhteensä	% määrärahoista	Yhteensä	% määrärahoista
Alustavat maksusitoumukset	4 891,4	95	5 531,3	91	4 360,9	67
Lopulliset maksusitoumukset	4 682,6	90	4 562,0	75	931,7	14
Maksut	4 578,4	88	3 953,5	65	453,9	7
Rakennesopeutusmäärärahat	6,0		1 152,6		1 650,0	
Alustavat maksusitoumukset	6,0	100	1 152,6	100	1 352,0	82
Lopulliset maksusitoumukset	6,0	100	1 149,3	100	848,4	51
Maksut	5,4	90	1 137,5	99	641,9	39
Muun kuin ohjelmoitavan avun määrärahat	2 529,2		3 778,7		3 770,8	
Alustavat maksusitoumukset	2 509,4	99	3 702,4	98	2 635,1	70
Lopulliset maksusitoumukset	2 485,1	98	3 362,5	89	2 016,2	53
Maksut	2 468,7	98	3 168,5	84	884,5	23
Yleisvaraus	9,5		47,4		1 376,5	

<sup>(1)</sup> Selkeyden vuoksi tässä yhteydessä ei ole otettu huomioon neljännen ja viidennen EKR:n eri toimintojen ja EKR:n tileihin kirjattujen jäljelle jääneiden määrien toteuttamista. Tätä taulukkoa ei siksi voida verrata suoraan taulukoihin 1 ja 2.

<sup>(2)</sup> AKO = alustava kansallinen ohjelma, AAO = alustava alueellinen ohjelma.

Lähde: tilintarkastustuomioistuin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

perushyödykkeiden (Stabex –63 prosenttia) ja kaivannaisten (Sysmin –79 prosenttia) tukemiseen tarkoitettujen rahoitusvälineiden määrärahoja oli supistettu huomattavasti sen vuoksi, että jäljelle jääneet määrät otettiin käyttöön. Varauksella on tarkoitus rahoittaa AKT-EY-ministerineuvoston vuoden 2000 lopussa tekemät päätökset <sup>(13)</sup> niin, että 299 miljoonan euron kokonaismäärärahoista tuetaan alueellisen kaupan edistämistä koskevaa ohjelmaa (100 miljoonalla eurolla), Proinvest-ohjelmaa (110 miljoonalla eurolla) sekä yritysten kehittämiskeskuksen (20 miljoonalla eurolla) <sup>(14)</sup>, maatalouden teknisen yhteistyön keskuksen (12 miljoonalla eurolla) ja AKT-valtioiden sihteeristön talousarvioita (8 miljoonalla eurolla).

**Maksujen toteutumisaste jäi tavoitteesta**

13 Kehitysrahoitusyhteistyön AKT-EY-komitean kesäkuussa 2000 antaman kertomuksen <sup>(15)</sup> mukaan komissio oli vahvistanut tavoitteekseen maksaa vuosittain 1 985 miljoonaa euroa lukuun ottamatta joidenkin voimakkaasti velkaantuneiden köyhien maiden HIPC-aloitteen toimia. Maksujen kokonaismäärä oli kaikki EKR:t mukaan luettuina 1 198 miljoonaa euroa (lukuun ottamatta voimakkaasti velkaantuneita köyhiä maita). Alustavien kansallisten ja alueellisten ohjelmien määrärahojen osalta maksujen toteutumisaste on erityisen alhainen, eli 719 miljoonaa euroa, mikä on 28 prosenttia vähemmän kuin 1 000 miljoonan euron tavoite <sup>(16)</sup>. Tilanne johtuu suurelta osin seitsemältä ja erityisesti kahdeksatta EKR:a koskevien sopimusten (lopulliset maksusitoumukset) tekemiseen kuluneesta ajasta. Kahdeksannen EKR:n yhteenlasketut lopulliset maksusitoumukset käsittivät 31. joulukuuta 2000 ainoastaan 14 prosenttia ohjelmoitavan avun kokonaismäärästä (ks. **taulukko 3**).

koskevan tilintarkastuksen toteuttamista. Näin ollen neuvoston AKT-ryhmä päätti olla myöntämättä tili- ja vastuuvapautta varainhoitovuosille 1997, 1998 ja 1999. Se hyväksyi varainhoitoa ja toimintaa koskevien tarkastusten tarjousertelmät, jotka komissio oli laatinut, ja valtuutti komission edustajan välittämään ne AKT-sopimuspuolelle. Komissio rahoittaa kyseisen tarkastuksen. Tarkastus on käynnistettävä viipymättä ja sen toteuttavat riippumattomat konsultit, jotka noudattavat EuropeAid-yhteistyötoimiston tilintarkastusyksikön laatimaa puitesopimusta. Komissio on ehdottanut, että tilintarkastusta ja siitä johtuvien suositusten täytäntöönpanoa seuraa tilapäinen molempia sopimuspuolia edustava työryhmä.

13 Ks. 7 ja 9 kohdassa annetut vastaukset.

<sup>(13)</sup> AKT-EY-ministerineuvoston päätös N:o 3/2000, tehty 15 päivänä joulukuuta 2000 (EYVL L 8, 12.1.2001, s. 38).

<sup>(14)</sup> Teollisuuden kehittämiskeskuksen ja yritysten kehittämiskeskuksen tilintarkastajien viimeisimmässä, varainhoitovuotta 1999 koskevassa kertomuksessa todetaan vakavia puutteita teollisuuden kehittämiskeskuksen hallinnoinnissa ja kehoitetaan keskuksen hallintoviranomaisia valmistelemaan kertomus neljän edeltävän vuoden hallinnoinnista.

<sup>(15)</sup> 2112/2/00 Rév. 2, 9. kesäkuuta 2000.

<sup>(16)</sup> Ks. komission jäsen Nielsonin lausunto kehitys yhteistyöasioita käsittelevän neuvoston kokouksessa 10. marraskuuta 2000.

**Kahdeksannen EKR:n maksusitoumuksia on tarkasteltava eriteltyinä**

14 Varainhoitovuoden 2000 aikana kahdeksannen EKR:n osalta tehtiin rahoituspäätöksiä jopa 3 614 miljoonan euron arvosta, eli 43 prosenttia enemmän kuin vuonna 1999, jolloin niitä tehtiin 2 510 miljoonan euron arvosta. Delegoitujen määrärahojen kasvu on vielä merkittävämpää (111 prosenttia). Kasvu johtuu kuitenkin pääasiassa nopean käytön välineiden osalta tehtyjen rahoituspäätösten määrästä (rakennesopeutus ja HIPC-aloite). Kyseessä on AKT—EU-yhteistyötä koskevan toimintatavan perustavanluonteinen muutos. Varainhoitovuonna 2000 pelkästään HIPC-aloitteessa tehtiin alustavia ja lopullisia maksusitoumuksia miljardin euron arvosta. Jos aloitetta ei oteta lukuun, kahdeksannen EKR:n osalta tehdyt alustavat ja lopulliset maksusitoumukset lisääntyivät vuodessa ainoastaan 4 prosenttia.

15 Kahdeksannen EKR:n maksusitoumusten myönteistä kehitystä on tulkittava varoen myös muun kuin ohjelmoitavan avun osalta. Tähän rahoituskohteeseen kuuluvat Stabex- ja Sysmin-välineet sekä HIPC-aloite. Muun kuin ohjelmoitavan avun alustavat maksusitoumukset olivat 31. joulukuuta 2000 yhteensä 70 prosenttia ja lopulliset maksusitoumukset yhteensä 53 prosenttia kahdeksanteen EKR:oon osoitetuista määrärahoista (ks. **taulukko 3**). Kyseisiä määrärahoja oli kuitenkin supistettu 1 290 miljoonalla eurolla yleisvaraukseen siirrettyjen jäljelle jääneiden määrien vuoksi (ks. kohta 12). Jos määrärahat olisi säilytetty vuoden 1999 tasolla, kahdeksannen EKR:n muun kuin ohjelmoitavan avun toteutumisaste olisi ollut alustavien maksusitoumusten osalta ainoastaan 52 prosenttia ja lopullisten maksusitoumusten osalta 40 prosenttia.

16 Analyysistä käy ilmi, että vuonna 2000 komissio pystyi tietyssä määrin antamaan käyttöön EKR:jen tuet pääasiassa sellaisten toimien avulla, joiden toteuttaminen ei riipu EKR:jen kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien kanssa toteutettavista yksittäisistä menetyistä.

**Toteutuksessa ilmenneiden viivästysten vaikutus ohjelmoitavan avun välitarkistukseen**

17 EKR:jen varainhoitovuoden 2000 tulostilin perusteella voidaan todeta, että ohjelmoitavan avun käyttööntaminen maittain tapahtui hitaasti, kuten

**14** Komissio on tietoinen siitä, että vuoden 2000 rahoituspäätöksiä ja määrärahakohdennuksia koskevat muutokset johtuvat suurelta osin nopean maksun välineiden menetelmillä tehdyistä rahoituspäätöksistä. Tämä kehitys vastaa komission uutta politiikkaa, jonka tarkoituksena on keskitää kokonaisvaltaisen strategian puitteissa yhteisön tuet entistä enemmän rajoitetuille ja ensisijaisille aloille, mukaan lukien budjettituen kasvava osuus. Tällainen keskittäminen helpottaa myös täydentävyyden, koordinaation ja muiden avunantajien kanssa yhdessä rahoitettavien toimien toteuttamista, esim. voimakkaasti velkaantuneita köyhiä maita koskevan HIPC-aloitteen toteuttamista, johon yhteisö ja jäsenvaltiot ovat osallistuneet tehokkaasti velkojina ja ennen kaikkea AKT-maiden toiveiden mukaisina rahoittajina.

**17** Taulukossa 4 luetelluista maista neljä on ollut mukana kansainvälisissä selkkauksissa: Kongo, Kongon demokraattinen tasavalta, Etiopia ja Ruanda.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

tilintarkastustuomioistuin korosti jo varainhoitovuotta 1999 koskevassa vuosikertomuksessaan. Vielä vuoden 2000 lopulla kuudennesta EKR:sta oli maksettu 13 maan tapauksessa alle 85 prosenttia alustavassa ohjelmassa vahvistetuista määristä. Seitsemänneistä EKR:sta on kymmenen vuotta sen voimaantulon jälkeen maksettu 25 maan tapauksessa alle 70 prosenttia ohjelmoitavista määrärahoista. **Taulukosta 4** käyvät ilmi ne maat, jotka ovat mukana molemmissa ryhmissä. Kahdeksannen EKR:n toteuttamisessa voidaan jo kolmannen toteuttamisvuoden lopulla havaita viivästyksiä, sillä maksujen osuus alustavien kansallisten ohjelmien ensimmäisestä maksuerästä on ainoastaan 9 prosenttia kunkin laajan maantieteellisen alueen osalta kaikki AKT-valtiot mukaan luettuina. Tätä tarkastellaan **taulukossa 5.a**.

18 Kahdeksannen EKR:n alustavien kansallisten ja alueellisten ohjelmien välitarkistus suoritettiin varainhoitovuonna 2000 (ks. **taulukot 5.a ja 5.b**). Välitarkistuksen avulla oli tarkoitus vahvistaa eri kriteerien perusteella (ks. kohdat 19 ja 28) ohjelmoitavan avun toinen maksuerä ja tehdä tarvittaessa päätös lisävarojen myöntämisestä joillekin maille. Tarkistuksen jälkeen alustavien kansallisten ohjelmien määrärahat ovat kaikkien AKT-valtioiden osalta ainoastaan 3,7 prosenttia pienemmät kuin ne määrärahat, joista ilmoitettiin kahdeksannen EKR:n voimaantulon aikaan. Tämä tarkoittaa, että suurin osa toisen erän käytettävissä olevista varoista on myönnetty huolimatta vaikeuksista, joita tietyt maat ovat kohdanneet varojen käyttöönottamisessa (ks. kohta 9).

## KOMISSION VASTAUS

Nigerialle tarkoitettu tuki oli kauan keskeytyksissä, mutta se on aloitettu hiljattain uudelleen. Togolle tarkoitettu tuki on myös keskeytyksissä.

Barbadoksen sekä Trinidadin ja Tobagon vaikeudet EKR:sta maksettavien varojen käytössä johtuvat siitä, että näille maille tarkoitettu ohjelmoitava apu on melko vähäistä verrattuna muihin investointilähteisiin.

Taulukkoa 5 tarkasteltaessa on otettava huomioon, että kahdeksas EKR tuli voimaan vasta kesäkuussa 1998 ja rahoituspäätöksiä alettiin toteuttaa vasta vuosina 1999 ja 2000. Vaikka käyttöosuus vaikuttaakin ensi näkemältä heikolta, aiempien kokemusten mukaan taso on normaalin rajoissa. Käynnistysvaihe on aina hitaampi ennen kuin toteuttaminen pääsee varsinaiseen vauhtiinsa.

18 Maaohjelmien toista vaihetta koskeva päätös ei perustu ainoastaan varojen käyttööntamasteeseen. Päätökseen oli sovellettava kaiken kaikkiaan seitsemää kriteeriä, jotka perustuivat 282 artiklan 4 kohtaan.

Arviointikriteerejä tarkasteltiin ohjelmoitavan tuen toteuttamisen yhteydessä ja tarkasteltavia seikkoja olivat mm. seuraavat:

— alakohthaisten ja makrotaloudellisten toimintaperiaatteiden toteuttamisen yhteydessä tehtyjen sitoumusten noudattaminen,

**Taulukko 4 — Kuudennen ja seitsemänne EKR:n toteuttamisessa tapahtuneet viivästyks**

(milj. EUR)

Maa	Alustava kansallinen ohjelma 6. EKR	Maksut	%	Alustava kansallinen ohjelma 7. EKR	Maksut	%
Barbados	5,00	3,76	75,20	5,50	2,87	52,18
Kongon tasavalta	48,00	35,91	74,81	51,00	16,54	32,43
Kongon demokraattinen tasavalta	166,50	121,84	73,18	170,00	29,32	17,25
Etiopia	210,00	169,29	80,61	214,00	118,67	55,45
Kenia	135,00	103,81	76,90	140,00	60,13	42,95
Nigeria	213,50	177,24	83,02	365,00	64,36	17,63
Ruanda	110,00	92,65	84,23	118,00	69,76	59,12
Surinam	24,00	15,84	66,00	27,00	13,60	50,37
Togo	61,50	49,26	80,10	68,00	21,92	32,24
Trinidad ja Tobago	15,00	6,75	45,00	18,10	11,75	64,92

Lähde: tilintarkastustuomioistuin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

**Taulukko 5.a — Kahdeksannen EKR:n alustava kansallinen ohjelma: välitarkistuksen tulokset**

(milj. EUR)

AKT-alueet	Alkuperäinen alustava kansallinen ohjelma	Alustava kansallinen ohjelma 31.12.2000	Muutos (%)	Maksujen toteutumisasaste <sup>(1)</sup> (%)
Afriikka	4 201,5	4 038,6	-3,9	7,6
Karibia	453,0	438,6	-3,2	8,8
Tyynimeri	132,9	132,5	-0,3	6,1
<b>AKT-alueet yhteensä</b>	<b>4 787,4</b>	<b>4 609,7</b>	<b>-3,7</b>	<b>7,6</b>

- uudistusaikataulun noudattaminen,
- kahdeksannen EKR:n varojen käytön hyötysuhde,
- makrotaloudelliset tulokset,
- rakennepoliittinen edistyminen.

Toisia maksueriä olisi pienennetty enemmän ilman jäsenvaltioiden vastustusta useita komission ehdotuksia kohtaan.

**Taulukko 5.b — Kahdeksannen EKR:n alustava kansallinen ohjelma: otteita välitarkistuksen tuloksista**

(milj. EUR)

AKT-valtiot	Alkuperäinen alustava kansallinen ohjelma	Alustava kansallinen ohjelma 31.12.2000	Muutos (%)	Maksujen toteutumisasaste <sup>(1)</sup> (%)
<i>EKR-komitean (22. marraskuuta 2000) mukaan selkkauksessa osallisena olevat valtiot</i>				
Angola	167,0	116,9	-30,0	0,1
Etiopia	294,0	206,0	-29,9	0,5
Uganda	210,0	210,0	0,0	2,7
Ruanda <sup>(2)</sup>	0,0	110,0		
Sierra Leone	111,5	78,1	-30,0	0,0
Zimbabwe	110,0	110,0	0,0	10,0

*Valtiot, joiden kanssa käydään Lomé IV:n sopimuksen 366 artiklassa / Cotonoun sopimuksen 96 artiklassa tarkoitettuja neuvotteluja*

Komorit	27,5	19,3	-29,8	9,5
Norsunluuran- nikko	120,0	84,0	-30,0	4,0
Fidži	25,5	17,9	-29,8	0,9
Haiti	148,0	148,0	0,0	5,1

*Valtiot, jotka saivat lisävaroja, vaikka niiden maksujen toteutumisasaste on alhaisempi kuin kyseisellä maantieteellisellä alueella keskimäärin*

Belize	9,5	11,5	21,1	2,1
Kamerun	133,0	140,5	5,6	4,6
Kap Verde	30,0	33,0	10,0	7,1
Kiribati	8,5	12,0	41,2	0,0
Mali	189,0	209,0	10,6	2,3
Mauritius	39,5	42,0	6,3	4,6
Dominikaaninen tasavalta	106,0	110,0	3,8	2,4
Samoa	11,5	14,2	23,5	5,2
Tšad	141,5	151,6	7,1	3,0

<sup>(1)</sup> Maksujen määrä kokonaisuudessaan suhteessa maksettuihin ensimmäiseen erään.

<sup>(2)</sup> Ruandan alustava kansallinen ohjelma allekirjoitettiin vasta 9. maaliskuuta 2000.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

19 AKT-komitean neuvotteluissa joillekin maille määrättiin seuraamuksia (toista erää ei myönnetty) ja käytettäväksi vapautuneet varat kohdennettiin paremmin suoriutuneille maille, jotka saivat joissakin tapauksissa toisen erän lisäksi vielä lisävaroja. Noudatettua menettelytapaa analysoitaessa voidaan todeta, että seuraamusten soveltaminen vaikuttaa loogiselta (esimerkiksi Angolalle ei myönnetty toista erää), mutta lisävarojen myöntämisperusteista on vaikeampi saada selkoa. Niiden maiden kohdalla (Malawi, Gabon, Sambia...), joissa maksujen toteutumisaste oli selvästi korkeampi kuin kyseisellä maantieteellisellä alueella keskimäärin, lisävarat ovat eräänlainen palkkio pyrkimyksistä yhteisön varojen ottamiseksi käyttöön. Jotkin muut maat, kuten Mali, Tšad, Kamerun tai Dominikaaninen tasavalta, joissa maksujen toteutumisaste on selvästi alhaisempi kuin kyseisellä maantieteellisellä alueella keskimäärin, saivat kuitenkin myös lisävaroja. Varat myönnettiin esimerkiksi rakenneuudistusten ja institutionaalisten uudistusten toteuttamiseen liittyvien kriteerien perusteella. Edellä kohdassa 4 mainitun varainhoitoa koskevan selvityksen laatua olisi voitu parantaa perustelemalla paremmin, miksi lisävaroja myönnettiin maille, joissa maksujen toteutumisaste on erittäin alhainen.

20 Välitarkistuksen tuloksia tutkittaessa herää lisäksi kysymys neljän maan, eli Ruandan, Ugandan, Zimbabwen ja Haitin, saamasta edullisesta kohtelusta. EKR-komitean 22. marraskuuta 2000 pitämän kokouksen pöytäkirjan mukaan kolmen ensin mainitun maan katsotaan olevan osallisen aseellisessa selkkauksessa ja neljännen maan kanssa käydään tarkistetun Lomé'n neljännen yleissopimuksen 366 a artiklassa (nykyisin Cotonoun sopimuksen 96 artiklassa) tarkoitettuja neuvotteluita. Saman kokouksen aikana komitea arvioi, että kyseiset maat eivät pysty käyttämään yhdeksännen EKR:n alkuperäisiä määrärahoja kokonaisuudessaan, joten maille myönnetään niistä ainoastaan osa, ja loppusumman myöntäminen riippuu myöhemmin tehtävien tarkistusten tuloksista. On täysin perusteltua noudattaa kyseistä varovaista lähestymistapaa, ja siksi onkin vaikea ymmärtää, miksi näistä maista kolmelle (Ugandalle, Zimbabwelle ja Haitille) myönnettiin samaan aikaan kahdeksannen EKR:n toinen erä kokonaisuudessaan ja neljännelle maalle (Ruandalle) maaliskuussa 2000 yhteensä 110 miljoonaa euroa kahdeksannen EKR:n alustavasta kansallisesta ohjelmasta (ks. **taulukko 5.b**). Ei vaikuta johdonmukaiselta, että maihin sovelletaan

19 Komissio maksoi Lomé'n neljännen yleissopimuksen 282 artiklan 4 kohdan mukaisesti seitsemään kriteeriin perustuvan toisen maksuerän (ja sen lisäosan). Vain yksi näistä kriteereistä koski suunniteltujen sitoumusten ja maksusuoritusten toteuttamista. Toinen koski ohjelmien valmistelua, joka ei vastannut maksusitoumuksissa esitettyä tasoa. Näin ollen voi olla, että tietyt maat ovat saaneet kaikkien seitsemän kriteerin soveltamisen vuoksi toisen maksuerän kokonaisuudessaan, vaikka niiden maksusuoritusten ja -sitoumusten taso on toistaiseksi ollut alhainen (Mali, Tšad, Kamerun ja Dominikaaninen tasavalta).

20 Komissio ei ole halunnut maksaa vain osaa alkuperäisestä määrästä tietyille maille, jotka olivat mukana selkkauksissa eivätkä näin ollen voineet käyttää koko määrää.

Osittainen ilmoitus ei vaikuta varsinaisen määrärahan suuruuteen. Komissio teki 22. marraskuuta 2000 ensimmäisen kerran EKR-komitealle ehdotuksen yhdeksännen EKR:n määrärahoja koskevasta osittaisesta ilmoituksesta selkkauksissa mukana oleville maille. Ehdotuksen tarkoituksena oli haluta antaa poliittinen merkki kyseisille maille eikä se liittynyt suoraan varojen käyttöön tietynä ajankohtana (esimerkiksi Zimbabwella on hyvä vastaanottokyky, mutta se on ollut mukana aseellisissa selkkauksissa). Tässä yhteydessä esitettiin kuitenkin oletus, että maiden osallistuminen aseellisiin selkkauksiin voisi vastaisuudessa vaikuttaa kielteisesti niiden varojen vastaanottokykyyn. Osittaista ilmoitusta koskevaa ehdotusta käsiteltiin EKR-komitean kokouksissa ja se vedettiin myöhemmin takaisin eikä siitä säädetä lopullisessa päätöksessä. Varojen käyttö tietynä ajankohtana ei ollut ainoa kriteeri kahdeksannen EKR:n toisen maksuerän maksamisessa. Kahdeksannen EKR:n varojen myöntämiskriteerejä sovellettiin johdonmukaisesti ja yhdenmukaisesti Lomé'n neljännen

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

seuraamuksia ainoastaan yhdeksännen EKR:n osalta siksi, etteivät ne pysty käyttämään kaikkia yhteisön tukia, mutta samalla niille myönnetään huomattavasti edullisempi kohtelu kahdeksannessa EKR:ssa. Ristiriita korostuu entisestään, kun otetaan huomioon, että eräille selkкауksessa osallisena oleville maille (Angola, Sierra Leone...) tai 366 a artiklan nojalla neuvotteluja käyville maille (Fidži) ei myönnetty kahdeksännen EKR:n toista erää eikä lisävaroja. Tässäkin tapauksessa avoimuutta olisi voitu lisätä tuomalla varainhoitoa koskevassa selvityksessä esiin ne syyt, joiden perusteella EKR:oja hallinnoivat viranomaiset tekivät lopulliset varojen kohdentamista koskevat päätöksensä.

yleissopimuksen määräysten mukaisesti myös Ugandaan, Zimbabween ja Haitiin. Ruandan maaohjelma myöhästyi ymmärrettävistä syistä ja se allekirjoitettiin vasta maaliskuussa 2000. Komissio ei voinut muuta kuin myöntää sopimuksen mukaisesti 70 prosenttia ensimmäisestä maksuerästä. Kriteerien mukaisesti toista maksuerää ei maksettu.

*Kahdeksännen EKR:n maksukriteerit — ja toisen maksuerän ja lisäosan maksaminen — eroavat yhdeksännen EKR:n määrärahoihin sovellettavista kriteereistä, sillä AKT—EY-sopimuksia on muutettu. Yhdeksännen EKR:n varojen myöntämistä koskevia kriteerejä käsiteltiin ja niistä sovittiin jäsenvaltioiden kanssa.*

**Stabex-varojen todellinen käyttöönnottoaste**

21 Lomén neljännen yleissopimuksen 186–212 artiklassa säädetään maatalouden perushyödykkeiden vientitulojen vakauttamista koskevasta EKR-järjestelmästä (Stabex). Järjestelmästä annetaan tiettyä enimmäismäärää noudattaen vuosittain kaikkien AKT-valtioiden käyttöön varoja, jotka jaetaan kyseisten valtioiden kesken sen mukaisesti, kuinka paljon vientituloja ne ovat menettäneet tarkasteltavana olevana ajanjaksona. Varat annetaan käyttöön siirtosopimuksilla, joiden nojalla komissio suorittaa kullekin AKT-valtiolle kustakin perushyödykkeestä maksettavat summat euromääräisinä ”yhteisön jäsenvaltion korolliselle tilille” (211 artiklan 1 kohta). Siirtosopimusten tekemisen jälkeen kukin AKT-valtio voi käyttää maksetut varat vasta, kun AKT-valtio ja komissio ovat allekirjoittaneet ”pöytäkirjan, jossa määritellään molemminpuoliset velvoitteet ja täsmennetään siirtovarojen käyttöä sovitun toiminnan eri vaiheissa koskevat yksityiskohtaiset säännöt” (210 artikla).

22 Seitsemännen ja kahdeksännen EKR:n avaamisen jälkeen vuoden 2000 lopulla oli allekirjoitettu siirtosopimukset 44 AKT-valtion kanssa yhteensä 2 360 miljoonan euron arvosta <sup>(17)</sup>. Tästä yhteisummasta komissio oli maksanut 1 803 miljoonaa euroa, jotka kirjattiin EKR-tileihin lopullisiksi menoiksi voimassa olevien säännösten ja määräysten mukaisesti. Tällä ennakoidaan osittain tukien toteuttamista, sillä varat käytetään sitä mukaa kuin molemminpuolisiin velvoitteisiin kuuluvia toimia

22 Komissio katsoo, että Stabexin käteisvarojen siirtojen merkitseminen kirjanpitoon lopullisina menoina vastaa todellisuutta. Siirto suoritettiin paikallisten viranomaisten pankkitileille. Talousarvion kannalta tarkasteltuna, ja ilman että se vaikuttaa komission oikeudelliseen vastuuseen varojen käytöstä, siitä, että varat käytetään sitä mukaa kuin molemminpuolisiin velvoitteisiin kuluvat toimet on pantu täytäntöön (Lomén yleissopimuksen 186 artiklan 2 kohta), ei johdu, että siirto jätetään tosiasiallisesti toteuttamatta.

<sup>(17)</sup> Merentakaisille maille ja alueille (MMA) myönnetty määrät eivät sisälly yhteisummaan.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

toteutetaan. Siirtosopimusten mukaisten määrien käyttööntamamisesta vastaavissa komission lähetystöissä tehtiin tutkimus, jonka mukaan yhteisössä avatuilla pankkitileillä oli vielä 622 miljoonaa euroa, jotka liittyivät 39:ään asianomaisista 44 maasta. Sen sijaan AKT-valtioiden pankkitileillä oli paikallisina valuuttoina käytettävissä 170:tä miljoonaa euroa vastaava summa, joka vastasi yhteensä noin 44:ää prosenttia Stabex-menoista. Tietyt summat ovat olleet tileillä jo useamman vuoden ajan. **Taulukossa 6** tarkastellaan tilannetta maissa, joiden tileillä oli eniten käyttämättä olevia varoja. Olisi toivottavaa, että varainhoitoa koskevassa selvityksessä ilmoitettaisiin todellinen tukien täytäntöönpanoaste.

**23 Taulukosta 6** käy ilmi, että niistä yhdeksästä maasta, joiden tileillä oli paljon käyttämättä olevia varoja, neljä kuuluu vähiten kehittyneisiin AKT-valtioihin (330 artikla) <sup>(18)</sup>, eli niihin maihin, joissa rahoitustarpeet ovat erityisen suuret. Saint Lucian ja Saint Vincen-tin osalta tileillä käyttämättä olevat summat ovat merkittävän suuret, sillä niitä on Saint Lucian tapauksessa 2,7 kertaa ja Saint Vincen-tin tapauksessa 3,5 kertaa enemmän kuin kyseisille maille seitsemännessä ja kahdeksannessa EKR:ssa ohjelmoituja varoja. Tietoja tarkasteltaessa kävi myös ilmi, että vaikka kohdassa 22 tarkoitetuista 622 miljoonasta eurosta osa kuuluu molemminpuolisten velvoitteiden piiriin, useiden siirtosopimusten osalta velvoitteita ei ole allekirjoitettu, sillä osapuolet eivät ole päässeet niistä sopimukseen (ks. **taulukko 7**). Lisäksi tiettyjen molemminpuolisten velvoitteiden toteutus tapahtuu erittäin hitaasti.

*Toisaalta on totta, että molemminpuolisiin velvoitteisiin kuuluvien toimien täytäntöönpano on osoittautunut hitaaksi ja että rahasummat toisinaan jäävät pankkitileille useiksi vuosiksi. Komissio voisi tämän vuoksi harkita tämän lisätiedon lisäämistä vuoden 2001 tulostiliin ja varainhoitoseelvitykseen huomion kiinnittämiseksi siihen, että edunsaajat eivät ole vielä käyttäneet siirrettyjä Stabex-varoja.*

**23** *Mauritanian osalta suunniteltu käyttö perustuu kuitenkin tavanomaiseen hankekäyttöön, joka on vaatinut kauan kestäneet valmistelut ja ennakoarvioinnin.*

*Kaikki Stabex-siirrot on käytettävä Lomé'n neljännen yleis-sopimuksen 186 artiklan 2 kohdassa asetettujen tavoitteiden ja edellytysten mukaisesti.*

Taulukko 6 — Tileillä käyttämättä olevat Stabex-varat 31. joulukuuta 2000

(milj. EUR)

Maa	Yhteensä	Soveltamisvuodet								
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Kamerun	<b>97,58</b>		21,24	47,69		16,46				12,19
Etiopia	<b>53,86</b>		20,34	15,02	11,22	7,28				
Ghana	<b>26,66</b>	0,43	1,22	5,51	19,33					0,17
Kenia	<b>91,26</b>	24,36	23,87	19,52	23,51					
Madagaskar	<b>25,80</b>	0,08	0,69	11,10	8,79			3,02	2,12	
Mauritania	<b>31,34</b>	26,75	3,59	1,00						
Uganda	<b>100,05</b>	1,18	4,82	18,69	40,25	32,89 <sup>(1)</sup>	0,49	1,73		
Saint Vincent	<b>40,32</b>				1,00	16,24	7,47	15,61		
Saint Lucia	<b>30,01</b>					8,89	7,89	9,01		4,22

<sup>(1)</sup> Ugandan šillinkeinä ilmoitetut määrät, joiden alkuperäisiä soveltamisvuosia ei ole määritelty.

Lähde: tilintarkastustuomioistuin.

<sup>(18)</sup> Etiopia, Madagaskar, Mauritania ja Uganda.



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

**Taulukko 7 — Esimerkkejä siirtosopimuksista, joille molemminpuolisia velvoitteita ei ole vielä määritetty**

(milj. EUR)

Maa	Soveltamisvuodet	Määrät
Burundi	1991	7,98
Kamerun	1994 ja 1998	42,42
Norsunluurannikko	1996	19,82
Malawi	1994 ja 1995	12,29
Ruanda	1996–1998	6,27
Salomonsaaret	1998	41,82
Senegal	1997 ja 1998	21,12
Togo	1991–1995	16,78
Zimbabwe	1995	13,32

Lähde: tilintarkastustuomioistuin.

24 EKR:n johtavan tulojen ja menojen hyväksyjän olisi pohdittava näitä huolestuttavia seikkoja ja tutkittava toimia, joilla tileillä käyttämättä olevat varat voitaisiin ottaa käyttöön. Tähän liittyen Lomé'n neljännessä yleissopimuksessa (209 artikla 4 kohta) määrätään Stabex-siirtojen ja rakennemerkautustukien yhteisvaikutuksesta. Lisäksi voitaisiin pohtia sellaisten määräaikojen vahvistamista, joiden jälkeen asianomaiset siirretyt Stabex-varat liittyisivät rakennesopeutustukena myönnettyyn budjettitukeen niissä maissa, joille kyseistä tukea voidaan myöntää<sup>(19)</sup>. Vastaavaa toimintatapaa on noudatettu Beninissä, Etiopiassa, Togossa, Saint Vincentissä ja Saint Luciassa useiden siirtojen osalta<sup>(20)</sup>, ja komission Kamerunin lähetystä harkitsi vuoden 2001 alussa samanlaisen toimintatavan soveltamista.

25 Vuotta 1999 edeltäviä soveltamisvuosia koskevia siirtoja, joiden arvo oli 188,5 miljoonaa euroa, ei ollut maksettu 31. joulukuuta 2000 mennessä lukuun ottamatta varainhoitovuonna 2000 tehtyjä päätöksiä (361,6 miljoonaa euroa). Maksuviivästykset koskivat kolmea maata (Burundia, Sudania ja Togo), ja ne johduivat pääasiassa tuen keskeyttämisestä näissä maissa vallitsevan ihmisoikeustilanteen ja demokratiavajeen vuoksi. Komission yksiköt katsovat kuitenkin, että näillä kolmella maalla on kiistämätön oikeus EKR-tuen loppuosaan.

24 Komissio on jo myöntänyt useille maille Stabex-siirtoja rakennesopeutustukeen, mikä onkin asianmukaista ja minkä Cotonoun sopimus mahdollistaa.

Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan tällaiset siirrot voitaisiin toteuttaa taulukossa 6 luetelluille maille. Joskus kuitenkin olisi parempi käyttää suorittamattomia Stabex-varoja muuhun toimintaan (esim. Ruandan vuosien 1996–1998 Stabex-varat käytetään maa-seudun kehittämiseen, jota koskevaa molemminpuolista veloitetta ei ole vielä allekirjoitettu).

25 Burundissa (seitsemäs EKR: 29,7 miljoonaa euroa; kahdeksas EKR: 13,8 miljoonaa euroa) siirrot on voitu yhteistyön käynnistyttyä uudelleen maksaa nopeasti. Sudanin (seitsemäs EKR: 103,8 miljoonaa euroa; kahdeksas EKR: 87,1 miljoonaa euroa) ja Tagon (kahdeksas EKR: 12,1 miljoonaa euroa) saataviin Lomé'n neljännen yleissopimuksen nojalla ei vaikuta Stabex-välineen lakkauttaminen. Tältä osin on aiheellista viitata sopimusoikeudesta tehdyn Wienin yleissopimuksen 70 artiklan 1 kohtaan, jossa näkyy asiaa koskeva tavantoinen oikeuskäytäntö. Tämän määräyksen mukaan ja jollei sopimuksesta muuta johdu tai jolleivät sopimuspuolet muuta sovi, sopimuksen päätyminen ei vaikuta sopimuspuolten oikeuksiin, velvoitteisiin eikä oikeudelliseen tilanteeseen, jotka perustuvat sopimuksen täytäntöönpanoon ennen sen päättymistä.

<sup>(19)</sup> Kaikki taulukossa 6 mainitut maat saavat myös rakennesopeutustukia. Lisäksi AKT-EY-ministerineuvosto joutui joulukuussa 1999 ottamaan 250 miljoonaa euroa kahdeksannen EKR:n ohjelmoitavista varoista täydentääkseen rakennesopeutusohjelman varoista muodostuvia määrärahoja.

<sup>(20)</sup> Varat on osoitettu kolmannen rakennesopeutusohjelman budjettitukiin.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

26 Lomén yleissopimuksen 207 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että komissio antaa ”suurlähettiläskomitealle kertomuksen siitä, miten siirtojen toteuttamisessa kokonaisuutena edistytään”. Komissio antoi 12. joulukuuta 2000 kyseisen kertomuksen soveltamisvuodesta 1999. Kertomuksessa todetaan Stabex-varojen tilanne kesäkuun 2000 lopussa, ja siihen sisältyy luettelo soveltamisvuotta 1999 koskevista päätöksistä. Kertomuksessa ei selvitetä lainkaan maksattamatta olevien siirtojen toteuttamista. Lomén neljännen yleissopimuksen rahoittamisesta tehdyn sisäisen sopimuksen 31 artiklan 3 kohdassa puolestaan edellytetään, että vuosittain laaditaan yhteenvetokertomus vientitulojen vakauttamisjärjestelmän toiminnasta ja että tässä kertomuksessa ilmaistaan erityisesti tehtyjen siirtojen vaikutus niiden alojen kehitykseen, joihin siirrot on kohdistettu. Komission 21. syyskuuta 2000 toimittamassa vuotta 1999 koskevassa kertomuksessa selitetään tarkasti, millaisin perustein siirtojen suuruus lasketaan ja verrataan vuonna 1998 siirrettyjä määriä kustakin asianomaisesta hyödykkeestä saatuihin vientituloihin. Kertomuksessa luetaan vuoden aikana allekirjoitettuihin molemminpuolisiin velvoitteisiin kuuluvat toimet, mutta siinä ei tehdä kattavaa yhteenvetoa eikä viitata maksattamatta olevia siirtoja koskeviin ongelmiin, joiden vuoksi olisi toteutettava korjaavia toimia. Kertomuksessa käsitellään aina yhtä vuotta kerrallaan, joten siinä ei pystytä antamaan kokonaiskuvaa parhaillaan toteutettavista tai vielä toteuttamatta olevista toimista. Varainhoitoa koskevassa selvityksessä (ks. kohta 4) ei korjata Stabex-välineen täytäntöönpanoa koskevan kahden vuosikertomuksen puutteita.

27 EKR:jen rahoitusomaisuutta ja käteisvaroja, jotka olivat 1 266,4 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2000, koskevalla AKT-EY-suurlähettiläskomitean päätöksellä nro 3/2000 siirrettiin Stabex-välineen 1 105,7 miljoonan euron käyttämättömät varat erityiseltä Stabex-tililtä yleiselle EKR-tilille. Tämän pitäisi mahdollistaa niiden käteisvarojen ylijäämien korjaaminen, joista tilintarkastustuomioistuin huomautti varainhoitovuotta 1999 koskevan vuosikertomuksensa kohdassa 15. Suurlähettiläskomitea pyysikin edellä mainitussa päätöksessään, että tilanne korjattaisiin viimeistään 31. joulukuuta 2001.

## KOMISSION VASTAUS

**26** AKT-EY-suurlähettiläskomitean kertomuksessa, jota tilintarkastustuomioistuin tarkoittaa, ei ole koskaan käsitelty siirtojen toteutumista vaan ainoastaan siirtoja koskevia komission päätöksiä kaikkien siirtojen käsittelyvaiheesta informoimista koskevien yleissopimuksen vaatimusten mukaisesti.

Vuoden 1999 yhteenvetokertomuksesta on todettava, että Stabex-välineen lakkauttamisen yhteydessä viimeinen jo laadittu yhteenvetokertomus koskee vuotta 2000. Vastaisuudessa käynnissä tai suunnitteilla olevia toimia koskeva yhteen veto olisi liitettävä komission tekemään EKR:n varainhoitoselvitykseen (tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen 4 kohta).

**27** Suurlähettiläskomitean päätöksen mukaisesti siirretään Stabexin erityistililtä vuoden 2001 kuluessa 885 miljoonaa euroa EKR:n tilille.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

*Päätelmät ja suositukset*

28 Pääasiassa kahdeksatta EKR:a koskevien rahoituspäätösten huomattavasta lisääntymisestä huolimatta EKR:jen toteuttaminen etenee hitaasti. Tästä ovat osoituksena varainhoitovuoden 2000 aikana suoritetut makset, joita on huomattavasti komission asettamaa tavoitetta vähemmän. Toteuttamisen hitauden johdosta ei aina määrätty seuraamuksia kahdeksannen EKR:n välitarkistuksessa, sillä siinä noudatettiin muita toisen erän ja lisävarojen myöntämisperusteita. EKR:n toteuttamista voidaan tehostaa ainoastaan, jos komissio pystyy vastaamaan kahteen haasteeseen. Sen olisi toteutettava yhteisön ulkopuolelle suunnattavaan tukeen liittyvien omien hallintorakenteidensa ja menetelmiensä uudistus (ks. kohta 10), johon se sitoutui vuosina 2000 ja 2001, sekä parannettava yhteistyössä muiden rahoittajien kanssa edunsaajavaltioiden hallinnointiin ja tukien käyttöön liittyviä valmiuksia. Lomén yleissopimuksissa ja Cotonoun sopimuksessa laajennetaan kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien vastuualuetta varainhoidon alalla, joten valmiuksien lujittamisen on ehdottomasti oltava ensisijainen toimi, jotta uudistusten vaikutukset olisivat havaittavissa jo lähitulevaisuudessa.

29 Tilien avoimuuden lisäämiseksi olisi toivottavaa, että komissio pyrkisi yksinkertaistamaan EKR:jen taseiden esitystapaa ja tekisi todellisen selvityksen varainhoidosta. Selvityksessä olisi keskityttävä entistä paremmin tutkittavan varainhoitovuoden hallinnointia koskeviin peruskysymyksiin.

**28** *Hallinnointivalmiuksien vahvistaminen on ollut jatkuvasti suurena huolenaiheena jopa siinä määrin, että se on hyväksytty yhteisön kehitysapupolitiikan ensisijaisiin tavoitteisiin. EKR:n käyttö on joskus keskeytetty ohjelmien jäädyttämisen yhteydessä, jotta täytettäisiin komission vaatimukset moitteettomasta hallinnosta tai tietyt laatumormit tai koska joidenkin AKT-maiden hallinnon vastaanottokyky on ollut puutteellinen. Tukea koskevan hallinnon uudistuksista komissiossa saadaan todennäköisesti tuloksia ajan mittaan, vaikka määräävä tekijä EKR-ohjelmien nopeamman ja tehokkaamman täytäntöönpanon kannalta on hankkeista vastuussa olevan henkilöstön määrän lisääminen itse komissiossa.*

**29** *Komissio pyrkii vastaisuudessa esittämään EKR:oa koskevat tiedot selkeämmin ja tämä voi koskea tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisesti myös rahoitus selvitystä.*

## TOINEN LUKU — EUROOPAN KEHITYSRAHASTOJA KOSKEVA TARKASTUSLAUSUMA

*Tarkastuslausuma kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen Euroopan kehitysrahaston (EKR) toimista varainhoitovuonna 2000*

I Euroopan tilintarkastustuomioistuin (jäljempänä 'tilintarkastustuomioistuin') on tarkastanut kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n tilit 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta. Komissio esitti vastuulleen kuuluvat tilinpäätökset ja tulostilit <sup>(21)</sup> myöhäisessä vaiheessa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle 18. toukokuuta 2001 osoitetussa tiedonannossa KOM(2001) 233 lopullinen <sup>(22)</sup>. Varainhoitoa koskevien säännösten mukaan tilintarkastustuomioistuimen on annettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta <sup>(23)</sup>.

II Tilintarkastustuomioistuin on toimittanut tarkastuksen omien tarkastusperiaatteidensa ja -standardiensa mukaisesti. Niissä sovelletaan yleisesti hyväksytyjä kansainvälisiä tarkastusstandardeja EKR:jen näkökulmasta. Tarkastuksessa on käytetty riittäväksi katsotulla tavalla otantaan perustuvia menettelyjä, joiden avulla on tutkittu tileihin sisältyviin määriin ja tietoihin sekä tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvää todentavaa aineistoa. Lisäksi tarkastuksessa on arvioitu sovellettuja kirjanpitoerusteita ja tilien esittämistä. Tilintarkastustuomioistuin sai tarkastuksen avulla riittävän perustan jäljempänä esitettyä lausuntoa varten.

#### Tilien luotettavuus

III Jäljempänä a-, b-, c- ja d-kohdissa esitetyistä ongelmista aiheutuvia vaikutuksia lukuun ottamatta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että varainhoitovuoden 2000 tilinpäätökset ja tulostilit antavat luotettavan kuvan kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n tuloista ja menoista varainhoitovuodelta ja taloudellisesta tilanteesta varainhoitovuoden lopussa:

- a) yhteensä 350 miljoonan euron siirrot on kirjattu maksuiksi, ja tästä syystä tuen toteuttaminen on ilmoitettu tileillä todellista suurempana (ks. kohta 33)
- b) alustavien maksusitoumusten ja degoitujen määrärahojen määrä on ilmoitettu todellista suurempana, sillä komissio ei peruuttanut sitoumuksia, joissa vahvistettua hankkeen viimeistä aloituspäivää ei ollut noudatettu (ks. kohta 34)
- c) makroekonomisten tukien laajuutta ja täytäntöönpanon astetta ei ole ilmoitettu (ks. kohta 35)
- d) delegoidut määrärahat eivät ole luotettava indikaattori tulevien maksujen määrittelyssä, sillä kyseisiin määrärahoihin on sisällytetty odottamattomia menoja ja määrärahoja, jotka on tarpeettomasti kohdennettu sopimukseen (ks. kohta 36).

<sup>(21)</sup> Sellaisena kuin ne määritellään kahdeksannen EKR:n varainhoitoasetuksen 66 ja 67 artiklassa. Kyseisiä säännöksiä sovelletaan vastaavasti kuudenteen ja seitsemänteen EKR:oon.

<sup>(22)</sup> Kahdeksannen EKR:n varainhoitoasetuksen 68 artiklassa edellytetään, että asiakirjat ovat saatavilla 1. toukokuuta mennessä. Kyseisiä säännöksiä sovelletaan vastaavasti kuudenteen ja seitsemänteen EKR:oon.

<sup>(23)</sup> Kahdeksannen EKR:n varainhoitoasetuksen 73 artikla. Kyseisiä säännöksiä sovelletaan vastaavasti kuudenteen ja seitsemänteen EKR:oon.

**Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus**

## IV

- a) Varainhoitovuoden tileihin kirjattujen tulojen, kahdeksannen EKR:n määrärahojen, maksusitoumusten ja maksujen osalta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ei havaittu olennaisia virheitä.
- b) Kahdeksannen EKR:n varainhoitovuoden delegoitujen määrärahojen osalta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että sopimuksia oli tehty ilman voimassa olevaa alustavaa maksusitoumusta, sillä toimien viimeistä aloituspäivää ei ollut noudatettu, jolloin alustavan maksusitoumuksen nojalla delegoidut määrärahat olivat aiheettomia (ks. kohta 38).
- c) Tarkasteltaessa maksuja, jotka on suoritettu AKT-valtioissa kansallisten tai alueellisten tulojen ja menojen hyväksyjien vastuulla tiettyjen ohjelmien ja rahoitusvälineiden yhteydessä, rahoitussopimukseen perustuvat tilintarkastukset sekä yhteistyötoimisto EuropeAidin ulkoisen tarkastuksen yksikön pyynnöstä toimitetut tilintarkastukset osoittavat, että EKR:n rahoitettavaksi saattaa joutua toimia, jotka eivät ole tukikelpoisia (ks. kohdat 57–61).

Kun otetaan huomioon edellä esitetyt seikat, tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta annettujen kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n tilinpäätösten perustana olevat toimet ovat kaiken kaikkiaan lailliset ja asianmukaiset.

10. lokakuuta 2001

Jan O. KARLSSON  
*tilintarkastustuomioistuimen presidentti*

Euroopan tilintarkastustuomioistuin  
12, rue Alcide de Gasperi, L-1615 Luxembourg

*Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot***Johdanto**

30 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden käytämällä aineistoa, joka saatiin komission Brysselin keskusyksiköiltä ja tarvittaessa AKT-valtioissa sijaitsevilta lähetystöiltä. Tilintarkastustuomioistuin ei toimittanut tarkastuksia paikalla AKT-valtioissa selvittääkseen asiakirja-aineiston perustana olevien urakoiden, hankintojen tai palvelujen todenmukaisuuden.

31 Tilintarkastustuomioistuin toivoo huomiota kiinnitettävän siihen, että EKR:n lainsäädäntökehikseen sisältyy niin paljon mahdollisuuksia poiketa säännöksistä, että säännösten noudattamisen perusteellinen tarkastaminen on vaikeaa. Lainsäädäntöön sisältyy usein ohjeellisia säännöksiä, mikä rajoittaa huomattavasti tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevien tarkastusten kattavuutta.

32 Makroekonomisen tuen ja erityisesti rakennesopeutusohjelmiin liittyvän tuen tapauksessa edunsaaja-valtioille osoitettavien tukierien käyttöönantamista säännellään rahoitussopimuksissa, joissa mainitaan varojen vapauttamisen ehdot. Komissio käyttää näitä ehtoja poliittisena välineenä kannustaakseen edunsaajavaltioiden hallituksia toteuttamaan sovitut uudistukset. Koska rakennesopeutustuki on osa rahoittajien yhteistä toimintaa, yhtä maata kohti voi olla vain yksi ohjelma. Näin ollen komissio on toisinaan myöntänyt poikkeuksia tiettyihin rahoitussopimusten ehtoihin ja vapauttanut tukierää edunsaajavaltion kokonaistilannetta koskevan arvion perusteella. Tässä yhteydessä rahoitussopimusten jokaisen ehdon systemaattiseen tarkistamiseen perustuva laillisuutta ja asianmukaisuutta koskeva perusteellinen tarkastus ei ole tarkoituksenmukainen. Ei ole itse asiassa enää kyse siitä, että arvioidaan, onko tiettyssä tilanteessa toimittu ennalta määrätyn säännön mukaan, vaan olisi muodostettava käsitys ohjelmien jatkamisen aiheellisuudesta.

32 Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan rakennesopeustoiimiin sovellettiin aiemmin poliittisia edellytyksiä, jotta saataisiin aikaan poliittinen vuoropuhelu Bretton Woods -laitoksissa sovitteja poliittisia uudistuksia tekevien hallitusten kanssa. Edellytysten täyttämistä on vaikea arvioida tiukasti lain- ja sääntöjenmukaisuuden kannalta, sillä erityisten edellytysten täyttämistä on tarkasteltava laajemmin yhdessä uudistusten täytäntöönpanossa saavutetun kokonaisvaltaisen edistymisen ja niistä kyseisen väestön elämänlaadun parantamiseen vaikuttavien tekijöiden kanssa.

Varmistaakseen köyhyyden vähentämistä koskevissa strategia-asiakirjoissa esitetyn hallitusten uudistusohjelmien jatkuvuuden ja asianmukaisuuden paremmin ennakoitavissa olevalla tavalla, komissio on omaksunut viimeisimmissä rakennesopeutusohjelmissä joustavamman lähestymistavan asetettuihin edellytyksiin. Komissio on siirtynyt enenevässä määrin politiikkaan perustuvista edellytyksistä tulosvastuuseen perustuviin edellytyksiin. Tätä lähestymistapaa kokeiltiin Burkina Fasossa, jossa rahoittajayhteisö hyväksyi vain yhden uudistusohjelman, josta hallitus oli sopinut Bretton Woods -laitosten ja muiden rahoittajien kanssa ja jonka yhteydessä kaikki rahoittajat suostuivat tekemään muita kuin mekaanisia arvioita ja ottamaan huomioon kokonaisvaltaisen makrotaloudellisen suorituskyvyn ja tulosvastuullisen suorituskyvyn avainaloilla, mukaan lukien julkisten menojen hallinnon parantamisen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

**Tilien luotettavuus**

Siirtojen kirjaamisesta maksuiksi aiheutui todellista suurempia menokirjaukset

33 Tileihin kirjattujen menojen määrä on todellista suurempi, sillä varojen siirrot on kirjattu maksuiksi. Komissio siirsi 250 miljoonaa euroa kansainväliselle jälleenrakennus- ja kehityspankille ja 100 miljoonaa euroa EIP:lle osana HIPC-aloitetta. Määrät kirjattiin EKR:n tileihin maksuina, vaikka ne olivat välittäjille siirrettyjä varoja, joiden tapauksessa maksut suoritetaan edunsaajille hyväksyntämenettelyjen jälkeen. Komissio osallistuu näihin menettelyihin. Lisäksi tileihin ei sisällynyt tietoja, jotka olisivat osoittaneet, että näitä varoja ei ollut käytetty vuoden loppuun mennessä.

Maksusitoumusten ja delegoitujen määrärahojen esittäminen todellista suurempina

34 Kesäkuusta 1998 lähtien <sup>(24)</sup> EKR:jen rahoitussopimuksiin on merkitty toimien viimeinen aloituspäivä. Jos toimien täytäntöönpanoa ei ole aloitettu kyseiseen päivään mennessä, rahoitussopimusten voimassaolo lakkaa, ja komission on tehtävä uudet päätökset niiden toimien osalta, joiden täytäntöönpano on tarkoitus aloittaa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että komissio ei ole peruuttanut rahoitussopimuksia, joissa ilmoitettu toimien viimeinen aloituspäivä on umpeutunut. Tästä syystä maksusitoumuksia ja delegoituja määrärahoja on kirjattu tileihin todellista suurempi määrä. EKR:n hallinnon tilinpitojärjestelmässä ei ole mahdollista yksilöidä näitä päätöksiä. Näin ollen ei ole mahdollista saada selville kyseessä olevien maksusitoumusten määrää tutkimatta lukuisia yksittäisiä toimia. Tämä ongelma vaikuttaa myös tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen (ks. kohta 38).

33 Komissiolla on eri tulkinta kuin tilintarkastustuomioistuimella. HIPC-aloite on vankan aseman saavuttanut monien rahoittajien ohjelma, johon komissio osallistuu rahoittajana (maksamalla osuudet kansainvälisen jälleenrakennus- ja kehityspankin rahastoon ja EIP:lle) AKT-EU-neuvoston päätöksen mukaisesti. Vaikka komissiolla saattaa olla toinenkin rooli varojen jakamisessa yksittäisille edunsaajamaille (velka-aloitteeseen liittyvien edellytysten täyttämistä tehdyn arvioinnin perusteella), se ei muuta sitä tosiseikkaa, että nämä varat eivät enää kuulu komission varoihin. Näin ollen siirrot kyseisille toimielimille on katsottava lopullisiksi maksuiksi HIPC-aloitteen täytäntöönpanoa varten ja ne olisi merkittävä kirjanpitoon menoina.

34 Tapahtumat, joilla vahvistetaan rahoitussopimusten alkamisajankohta, eivät aina liity rahoitus- tai kirjanpito-tapahtumiin, minkä vuoksi aloitusajankohtien seuraaminen on vaikeaa kirjanpitojärjestelmän alussa. Tällaisella järjestelmällä voidaan kuitenkin laatia tarkastusluettelot, jotka komissio ja tarvittaessa myös kyseisten AKT-maiden viranomaiset tarkastavat varmistaakseen, että kyseiset hankkeet ja ohjelmat on todella käynnistetty määrääjässä.

EuropeAid-yhteistyötoimistoa perustettaessa otettiin huomioon tapauksia koskevien luetteloiden laatimistarve, jotta ne voitaisiin poistaa vuoden 2000 tileistä. Toimintayksiköiden noudatettavaksi asetettu tärkeysjärjestys on kuitenkin estänyt tämän sitoumuksen noudattamisen. Luettelot tietenkin päivitetään kuluvana vuonna, jotta rahoitus- ja sopimusyksikkö voisi tehdä poistot ja saattaa sitoumukset vastaamaan todellisuutta.

<sup>(24)</sup> Kahdeksannen EKR:n varainhoitoasetuksen 9 artikla.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

## Makroekonomisten tukien täytäntöönpanon laajuus

35 Budjettituki ei käy hyvin ilmi EKR:n varainhoitovuoden lopun tileistä, koska se maksetaan useista rahoitusvälineistä, joista vain osa kuuluu ohjelmasuunnittelun piiriin. Toimia olisi toteutettava sen varmistamiseksi, että tilinpäätöksissä tai varainhoitoa koskevassa selvityksessä annetaan tarkat tiedot näistä tuista ja varainhoitovuoden lopussa käyttämättä olevien varojen määrästä.

Delegoidut määrärahat eivät ole luotettava indikaattori tulevien maksujen määrittelyssä

36 Varoja voidaan jäädyttää turhaan ja delegoitujen määrärahojen osuus ei välttämättä ole luotettava indikaattori tulevia maksuja arvioitaessa, sillä:

- a) EKR:n tileihin kirjattujen sopimusten arvo on todellista suurempi odottamattomia menoja varten muodostettujen varausten vuoksi
- b) tileihin kirjataan edelleen delegoitujen määrärahojen kohdalle määriä, jotka on tarpeettomasti kohdenettu sopimuksiin.

## Riskipääomaa koskevat tiedot

37 EKR:n tileistä ilmenevät komission EIP:lle maksamat summat, joilla EIP rahoittaa riskipääomahankkeita lainojen tai osuuksien muodossa. Tileihin ei kuitenkaan sisälly tietoja kyseisten lainojen ja osuuksien nykyisestä tilanteesta. Cotonoun sopimuksen liitteen II 1 luvussa määrätään, että riskipääomaa hallinnoidaan uudistuvana rahastona, jonka tarkoituksena on olla taloudellisesti kestävä. Määräyksen perusteella kyseiset tiedot voidaan sisällyttää EKR:n tileihin.

## Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

38 EKR:oon sovellettavassa varainhoitoasetuksessa on kesäkuusta 1998 lähtien edellytetty, että rahoituspäätöksiin ja -sopimuksiin merkitään hankkeiden viimeinen mahdollinen aloituspäivä. Jos hanketta ei ole käynnistetty määräpäivään mennessä, sitoumus ei ole enää voimassa ja uusi sitoumus on tehtävä ennen kuin sopimuksesta neuvotellaan (ks. kohta 34). Joissakin tilintarkastustuomioistuimen tutkimista sopimuksista ei ollut noudatettu hankkeiden aloittamisen määräaika, joten sopimukset oli tehty ilman voimassa olevaa sitoumusta.

35 Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautukset ja tutkii mahdollisuutta esittää tulostilit ja rahoitus selvitykset vastaisuudessa toisin. Taseen esittämisestä on jo teetetty ulkoinen tutkimus.

36 Sidotuissa kokonaismäärärahoissa on varauksia odottamattomia menoja varten ja ne on laskettu alkuperäisten sitoumusten mukaan. Määrä vaihtelee hankkeiden luonteen mukaan.

Varauksen tekeminen kullekin hankkeelle perustuu yhteistyötoimien nykyiseen täytäntöönpanoon, josta voi johtua odottamattomia menoja.

37 Komissio on tietoinen siitä, ettei EKR:n rahoitus selvityksessä anneta tietoja EIP:n hallinnoimista riskipääomahankkeista. Tämän tiedon merkitys on kiistaton ja tällaiset tiedot on vastaisuudessa liitettävä EKR:n rahoitus selvityksiin.

38 Katso komission vastaus 34 kohtaan.



KOLMAS LUKU — AIEMPIEN  
HUOMAUTUSTEN SEURANTA:  
AKT-VALTIOIDEN SIHTEERISTÖ

*Johdanto*

39 Brysselissä sijaitseva AKT-valtioiden sihteeristö perustettiin vuoden 1975 Georgetownin sopimuksella. AKT-valtioiden sihteeristön tehtävänä on valvoa Lomén sopimusten soveltamista ja huolehtia tehtävistä, joita AKT-EY-ministerineuvosto, suurlähettiläskomitea ja yhteisessä AKT-EU-edustajakokouksessa AKT-valtioita edustavat jäsenet sille antavat. AKT-valtioiden sihteeristön vuoden 2000 talousarvioon oli varattu määrärahat 87:ää henkilöstön jäsentä ja noin kahdeksan miljoonan euron juoksevia kuluja varten. Talousarvio rahoitetaan AKT-valtioiden rahoitusosuuksien ja Euroopan kehitysrahaston tuella.

*Tilintarkastustuomioistuimen kertomus vuodelta 1990 ja varainhoidon valvonnan pääosaston kertomus vuodelta 2000*

40 Varainhoitovuotta 1990 koskevassa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa<sup>(25)</sup> oli huomautuksia EKR:n kautta rahoitettavan AKT-valtioiden sihteeristön menojen valvonnasta, josta komissio huolehtii. Tilintarkastustuomioistuin piti rahoitussopimusta epätarkkana ja avustuksia kohtuuttoman suurina ja katsoi, että niiden maksaminen oli tapahtunut riittämättömän asiakirja-aineiston perusteella. Komissio kiisti tilintarkastustuomioistuimen havainnot tukeen oikeuttamattomista menoista ja kohtuuttoman suurista kuluista.

41 Varainhoidon valvonnan pääosaston vuosina 1999 ja 2000 laatimissa kertomuksissa AKT-valtioiden sihteeristöstä tuotiin esiin samankaltaisia ongelmia kuin ne, joista tilintarkastustuomioistuin oli huomauttanut jo aiemmin. Kertomuksessa<sup>(26)</sup> mainitaan, että

**39** AKT-valtioiden sihteeristö on komission vastapuoli Euroopan unionin ja AKT-valtioiden välisten suhteiden hallinnoinnissa, ja sellaisena sillä on erillinen poliittinen asema. AKT-valtioiden sihteeristön rahoituksesta on määrätty Lomén yleissopimuksessa. Rahoitusjärjestely on monimutkainen, sillä rahoitus hoidetaan osittain AKT-valtioiden suorina rahoitusosuuksina ja osittain EKR:sta.

**41** Komissio myöntää, että kaikki osapuolet olisivat voineet — ja niiden olisi pitänyt — tehdä enemmän vuonna 1999 sihteeristön hallinnon (myös varainhoidon) parantamiseksi. Komissio alkoi käsitellä asiaa vuonna 1999, ja varainhoidon valvonnan pääosaston vuonna 2000 antaman kertomuksen perusteella ryhdyttiin päättäväisempiin toimiin. Kohtuuttoman suurten ja tukeen oikeuttamattomien menojen ongelmia tarkasteltiin huolella yksityiskohtaisia vertailuja tehden, sovittiin uusista yksikköhinnoista ja laadittiin uusi rahoitusehdotus, johon oli otettu mukaan AKT-valtioiden sihteeristön toimintaa koskevan tutkimuksen rahoitus. Tutkimuksen perusteella on tarkoitus tehdä ehdotuksia tehokkuuden lisäämiseksi.

<sup>(25)</sup> Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 1990, kohdat 14.17–14.29.

<sup>(26)</sup> Varainhoidon valvonnan pääosaston kertomuksessa mainitaan esimerkiksi, että työntekijät saivat 1 388 euron kuukausittaisen majoituskuluavustuksen, jota oli nostettu AKT-EY-ministerineuvoston päätöksellä vuoden 1992 tasosta (620 euroa) ilman komission päätöstä tai osallisuutta asiaan. Korotuksella ei sitä paitsi ollut yhteyttä asuiskustannusten todelliseen nousuun Brysselissä.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

majoitus-, terveydenhoito-, koulutus- ja matkakulujärjestelyt olivat kohtuuttoman edulliset, ja annettiin muita esimerkkejä tukeen oikeuttamattomista kuluista, jotka olisi perittävä takaisin. Kehitysyhteistyön pääosaston kirjallisessa vastauksessa varainhoidon valvonnan pääosastolle keskityttiin lähinnä kiistämään takaisinperintätoimia koskevat suositukset.

Asiaa käsittelevät komission yksiköt ottivat huomioon varainhoidon valvonnan pääosaston takaisinperintätoimia koskevat suositukset ja tarkastivat määrät ennen takaisinperintämääräysten antamista. Samalla kuitenkin kaikki AKT-valtioiden sihteeristön kanssa rahoitettavat toimet keskeytettiin tammikuussa 2001 siksi aikaa, kun tutkittiin väitetyjä sääntöjen vastaisuuksia eräässä seitsemän miljoonan euron suuruudessa alueellisessa hankkeessa. Maksut olivat keskeytyksissä vielä toukokuussa 2001, jolloin komissio käynnisti toimet jäljelle jääneiden määrien takaisinperimiseksi. Varainhoitokertomuksessa tukeen oikeuttamattomiksi menoiksi tunnistettu 29 395,69 euron suuruinen määrä on peritty takaisin.

Lisäksi muitakin määriä on peritty takaisin lähinnä vähentämällä ne AKT-valtioiden sihteeristölle tarkoitetuista uusista maksuista. Nämä määrät ovat yhteensä 790 019,57 euroa, joista 284 056,06 euroa koskee juoksevia kuluja ja 505 963,51 euroa tilapäisiä hankkeita. Näissä tapauksissa on pääasiallisesti kyse ennakkojen takaisinperimisistä. Takaisin peritään vielä 140 000 euroa.

#### Kiinteämääräinen rahoitus vuosia 2000–2004 koskevassa rahoitussopimuksessa

42 Varainhoidon valvonnan pääosaston kertomuksessa esitetään, että tulevaisuudessa EKR:n kautta maksettavan rahoituksen olisi perustuttava kiinteisiin määriin todellisuudessa aiheutuneiden kulujen korvaamisen sijaan. Komissio pani suosituksen täytäntöön, ja 9. maaliskuuta 2000 tehtiin 18 miljoonan euron rahoitussopimus vuosia 2000–2004 varten. Kiinteämääräinen rahoitus vapautti AKT-valtioiden sihteeristön velvoitteesta todistaa menojen tukikelpoisuus ja tosiasiallisuus. Sen sijaan AKT-valtioiden sihteeristön on annettava näyttö 38 toimihenkilön palkkaamisesta ylempiin palkkaluokkiin<sup>(27)</sup>. Kiinteämääräisen rahoituksen avulla on toki mahdollista välttää tositteiden tarkastaminen ja yksinkertaistaa menettelyjä. Kiinteämääräisen rahoituksen avulla voidaan kuitenkin ratkaista tilintarkastustuomioistuimen ja varainhoidon valvonnan pääosaston kertomuksissa esiin tuodut kohtuuttoman suuriin ja tukeen oikeuttamattomiin menoihin liittyvät ongelmat ainoastaan, jos sen ohella luodaan riittävät hallinnointi- ja valvontamenettelyt ja edellytetään mitattavissa olevien tulosten hyväksyttämistä kaiken AKT-valtioiden sihteeristön toiminnan osalta.

42 Varainhoidon valvonnan pääosaston suositus ottaa käyttöön kiinteiden rahoitusosuuksien järjestelmä, jolla voitaisiin selkeyttää AKT-valtioiden sihteeristön menojen rahoitusmenetelmiä, hyväksyttiin. Nykyisessä järjestelmässä komissio maksaa sihteeristölle kuukaudessa 7 437 euroa viralta enintään 38 virasta. Tämä enimmäisosuus vastaa noin 90–95 prosenttia palkka- ja työkustannuksista, mukaan lukien matkakulut (luvut perustuvat vuoden 1999 arvioihin).

Aiemmassa järjestelmässä edellytettiin yksityiskohtaisia perusteluja kaikille kustannuksille, jotka koskivat 100 prosenttia tiettyjen hyväksytyjen virkojen menoista. Uuden järjestelmän hallinnointi on selkeämpää.

Merkittävä hallinnon konsulttiyritys tekee parhaillaan tutkimusta, jonka avulla voidaan yksilöidä muita sihteeristön menettelyihin liittyviä ongelmia. Tutkimusmenetelmiin kuuluu sihteeristön rakenteen vertaaminen sen tehtäviin.

<sup>(27)</sup> AKT-valtioiden sihteeristö saa kutakin virassa toimivaa asiantuntijaa kohden (enimmäismäärä 38) 7 685 euroa kuukaudessa, eli keskimäärin 3,5 miljoonaa euroa vuodessa. Kun odottamattomat menot ja yksittäiset kulut lasketaan mukaan, yhteissumma on 18 miljoonaa euroa viiden vuoden aikana eli noin 3,6 miljoonaa euroa vuodessa.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

43 AKT-valtioiden sihteeristö käytti vuodessa 550 000 euroa uuden rahoitussopimuksen mukaisista ylimääräisistä varoista rahoittaakseen 10 prosentin palkankorotukset koko henkilöstölle takautuvasti 1. tammikuuta 2000 alkaen ja lisäsi samalla työnantajan eläkemaksuosuutta. AKT-EY-suurlähettiläskomitea hyväksyi korotukset sillä perusteella, että ne saatiin rahoittaa kokonaisuudessaan EKR:sta ilman muutoksia AKT-valtioiden maksuosuuksiin.

44 AKT-valtioiden sihteeristö saattoi rahoittaa palkan korotukset koska:

- a) uuden rahoitussopimuksen myötä EKR:sta saatava rahoitus kasvoi huomattavasti
- b) rahoituksen kasvu ei ollut sidoksissa yhteisesti todetuun kasvaneeseen työtaakkaan tai AKT-valtioiden sihteeristöltä odotettuihin työsuorituksiin.

*Rahoituksen määrän kasvu*

45 Rahoitussopimuksessa on osoitettu AKT-valtioiden sihteeristön juokseviin kuluihin kautta 2000–2004 varten keskimäärin 3,6 miljoonaa euroa vuodessa, mikä vastaa 50 prosentin korotusta kauteen 1992–1999 nähden, jolloin keskimääräinen EKR:sta maksettu osuus oli 2,4 miljoonaa euroa vuodessa. Rahoituksen lisäämiseen esitettiin muun muassa seuraavat syyt:

- a) AKT-valtioiden sihteeristön juoksevat kulut olivat lisääntyneet

43 Uudessa rahoitussopimuksessa ei ollut nimenomaista määräystä 10 prosentin palkkojen korotuksesta. Vaikka komission rahoitusosuus koski vähempää kuin puolta vuoden 2000 juoksevista menoista, se ryhtyi toimenpiteisiin pannaakseen täytäntöön AKT-valtioiden sihteeristön henkilöstöjärjestön vanhan vaatimuksen saattaa työntekijöiden palkat vertailukelpoisiksi EU-AKT-toimielimissä työskentelevien kanssa. AKT-valtioiden sihteeristön työolot jäivät edelleen heikoiksi 10 prosentin korotuksen jälkeenkin. AKT-valtioiden sihteeristön yksikön päällikön nettopalkka on paljon alhaisempi kuin muiden kansainvälisten laitosten ulkomailla työskentelevälle henkilöstölle maksetut määrät.

44 Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksia olisi tarkasteltava 43 kohtaan annetussa vastauksessa selvitettyssä yhteydessä. Virkojen lisäämisessä 36:sta 38:aan otettiin osittain huomioon Cotonoun sopimuksesta aiheutunut sihteeristön työ määrän lisääntyminen, mikä johtui erityisesti vilkastuneesta kaupallisesta yhteistyöstä.

45 Vuosien 2000–2004 rahoitussopimuksen voimaantuloon saakka komissio korvasi tiettyjen erityisten virkojen tosiasiassa menot. Ottaen huomioon raskaan hallinnollisen työ määrän, joka aiheutui asiaa koskevien asiakirjojen tarkastamisesta, komissio päätti edellyttää rahoitusosuutensa maksamiseksi tiettyjen asiantuntijavirkojen (38) täyttämistä ja vuosittaisen työsuunnitelman toimittamista. Lisäksi komissio päätti hyväksyä kiinteän rahamäärän sihteeristön toimintaa koskevaa tutkimusta varten.

- a) Kustannusten kasvu johtui osittain uusista rahoitusjärjestelyistä, joiden ansiosta sihteeristö saattoi täyttää mahdollisimman monta virkaa. Aiempien järjestelyjen mukaan komissio korvasi 100 prosenttia 36 erityisviran menoista. Sihteeristö ei aina onnistunut täyttämään nimenomaan sopimuksessa määrättyjä virkoja, minkä vuoksi käytössä ollut korvaus oli sovittua kiintiötä alhaisempi. Uusien järjestelyjen mukaan sihteeristö saa komission rahoitusosuiden, jos se pystyy osoittamaan, että 38 tietyn asteista sovittua virkaa on täytetty. Tällä tavoin sihteeristön on helpompi täyttää enimmäiskiintiö.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

- b) EKR:n osuutta juoksevien kulujen rahoituksesta oli nostettu 44 prosentista 50 prosenttiin
- c) tilapäisiä hankkeita ei enää käytettäisi AKT-valtioiden sihteeristön juoksevien kulujen rahoittamiseen; varainhoidon valvonnan pääosaston kertomuksessa oli arvosteltu kyseistä käytäntöä sen avoimuuden puutteen vuoksi.

46 Komission analyysi ei kuitenkaan ollut täydellinen. Esimerkiksi mitään selitystä ei annettu sille, miksi AKT-valtioiden sihteeristön juoksevat kulut olivat lisääntyneet, eikä juoksevien kulujen kokonaismäärästä tulevaisuudessa annettu minkäänlaista arviota. Lisäksi kehitysyhteistyön pääosaston analyysissä AKT-valtioiden osuus juoksevista kuluista esitettiin liian suurena, sillä siinä ei otettu huomioon, että kaikki AKT-valtiot eivät olleet maksaneet omaa osuuttaan <sup>(28)</sup>. On myös huomattava, että tilapäisten hankkeiden avulla rahoitetaan edelleen AKT-valtioiden sihteeristön juoksevia kuluja tavalla, jossa ei ole pyritty avoimuuteen.

*Rahoitus ei ole yhteydessä työmäärään*

47 Lomén neljännen yleissopimuksen liitteessä LXIX esitetään, että Euroopan yhteisö käsittelee AKT-valtioiden sihteeristön sille esittämät rahoituspyyntö ”jotta sihteeristö voisi hankkia itselleen tarpeelliseksi katsotun henkilöstön”. Kaudeksi 2000–2004 tehty rahoitussopimus ei kuitenkaan perustunut tuotokseen vaan vaatimukseen osoittaa, että 38 ylempiin palkkaluokkiin kuuluvaa toimihenkilöä oli palkattu. Vaikka AKT-valtioiden sihteeristön oli toimitettava jäljennös vuosittaisesta työohjelmastaan, siinä ei kuitenkaan luoda yhteyttä suunnitellun työmäärän ja henkilöstömäärän välille. Näin ollen rahoitussopimus ei osoita, että 38 virkaa oli ”tarpeen” <sup>(29)</sup>.

- b) Komissio oli tietoinen siitä, että tämän seurauksena sen rahoitusosuus saattaisi nousta 44 prosentista noin 50 prosenttiin, mutta hyväksyi tämän, koska järjestelmä vastasi paremmin muiden vastaavien laitosten käytäntöä. AKT-valtioiden sihteeristön kannalta katsoen osuus oli suunniteltua pienempi, sillä sihteeristö oli pyytänyt 45 virkaan perustuvaa rahoitussopimusta.

46 Komission selvityksessä ehkä yliarvioitiin AKT-valtioiden osuus, mutta niiden osuus on vuonna 2000 todennäköisesti suurempi kuin komission osuus.

*Komissio myöntää, että tilapäiset hankkeet lisäävät edelleen poikkeustapauksissa paljon sihteeristön juoksevia menoja, ja koska tämä ei enää päde yleisesti, komissio pyrkii lopettamaan tällaisen käytännön.*

47 Vuosien 2000–2004 rahoitussopimuksessa ei edellytetä suoraa yhteyttä sihteeristön työmäärän ja komission rahoitusosuuden välillä, vaan asetetaan sihteeristölle vaatimus laatia toimintaansa varten vuosittainen työsuunnitelma ja talousarvio edellytyksenä vuosittaisille ennakoille — mikä on selvä muutos aiempaan käytäntöön verrattuna. Sopimuksessa asetetaan sihteeristölle vaatimus osoittaa, että edellä mainitut 38 virkaa on täytetty, ennakkosedellytyksenä komission rahoitusosuuden maksamiselle. Komissio valmistautuu ottamaan käyttöön tulosvastuullisen rahoitusjärjestelmän, ja tämä edellyttää selvitystä työsuunnitelman täytäntöönpanosta ja saavutetuista tuloksista.

<sup>(28)</sup> AKT-valtioiden sihteeristön tileistä käy ilmi, että AKT-valtiot ovat velkaa suuria summia. Vuoden 1998 lopussa AKT-valtioiden velat olivat noin 4,1 miljoonaa euroa. Näistä veloista noin puolet eli 2,1 miljoonaa euroa oli luokiteltu epävarmoiksi saataviksi.

<sup>(29)</sup> Kauden 2000–2004 rahoitussopimuksessa määrätään organisaatiotutkimuksen teettämisestä vuonna 2000 (toisin sanoen silloin, kun sopimus oli jo voimassa). Komissio sai kertomusluonnoksen elokuussa 2001.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

*Komission harjoittama valvonta*

48 Komission valvontamenettelyt eivät riitä takaamaan AKT-valtioiden sihteeristölle osoitetun rahoitusosuuden optimaalista käyttöä ja varojen moitteetonta hoitoa. Komissio on reagoinut hitaasti AKT-valtioiden sihteeristön puutteellista varainhoitoa koskevaan näyttöön. Tämä ei koske ainoastaan tarkastuskertomuksissa esitettyjä havaintoja; komissio ei toiminut myöskään silloin, kun AKT-valtioiden sihteeristö vaati diplomaattista suojaa ja kieltäytyi noudattamasta belgialaisen tuomioistuimen vuodesta 1995 antamia tuomioita, joissa vaadittiin korvauksen maksamista entiselle työntekijälle.

48 Komissio myöntää, että tähän oltaisiin voitu ryhtyä jo paljon aiemmin. Kaikki komission nykyään toteuttamat toimenpiteet muodostavat näissä olosuhteissa vastuuntuntoisen ja asianmukaisen vastauksen, vaikka tulosten näkymiseen kuluu vielä aikaa. Nämä toimenpiteet ovat seuraavat:

- i) Rahoitusjärjestelyt on komission rahoitusosuuden osalta tarkastettu kokonaisuudessaan ja niitä on selkeytetty, kuten 43 kohtaan annetussa vastauksessa on selvitetty.
- ii) Syyskuuhun 2001 mennessä on peritty takaisin yhteensä lähes 820 000 euroa, joiden lisäksi takaisin peritään vielä 140 000 euroa.
- iii) Varainhoidon valvonnan pääosaston tilintarkastuskertomuksen suorana seurauksena käynnistetty tutkimus (ks. 41 kohtaan annettu vastaus) oli ensimmäinen askel ohjelmassa, jolla on tarkoitus parantaa AKT-valtioiden sihteeristön oman hallinnon tehokkuutta. Komissio vastaanotti tutkimuksen tulokset elokuussa 2001 ja ryhtyi välittömästi käynnistämään keskustelua AKT-valtioiden sihteeristön kanssa siitä, miten suositukset voitaisiin panna täytäntöön.
- iv) Vuosien 2000–2004 rahoitussopimuksessa asetettiin vaatimus vuosittaisen työsuunnitelman ja talousarvion laatimisesta edellytyksenä vuosittaisten ennakkojen maksamiselle.
- v) Komissio aikoo pyytää sihteeristöltä vuoden 2002 työsuunnitelman esittelyn yhteydessä vuoden 2001 työsuunnitelman täytäntöönpanoa koskevan selvityksen, jossa keskityttäisiin siihen, miten tavoitteet ja suunnitellut tulokset on saavutettu ja missä määrin suunnitellut toimet on tosiasiallisesti ja tehokkaasti toteutettu. Jollei tällaista selvitystä anneta, vuoden 2002 työsuunnitelmaa ei hyväksytä.
- vi) Vaatiessaan toimintaselvitystä komissio viestittää selvästi, että on sihteeristön edun mukaista varmistua rahojen käytöstä mahdollisimman hyödyllisellä tavalla. AKT-valtioiden sihteeristöltä edellytetään tällaista tarkkuutta tulevana vuosina.
- vii) Kaikkien kertaluonteisten hankkeiden yhteydessä vaaditaan riippumattomia ulkoisia tilintarkastuksia.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

viii) Rahoitussopimuksessa edellytettyä puolivälitarkistusta valmistelevat järjestelyt on jo käynnistetty, ja tarkoituksena on tarkistaa edellä mainittujen toimien ja tutkimuksessa annettujen suositusten täytäntöönpano. Selvitys valmistunee vuoden 2002 puoliväliin mennessä.

AKT-valtioiden sihteeristössä tapahtui useita muutoksia vuoden 2000 kuluessa, kun Cotonoun sopimus oli allekirjoitettu ja uusi pääsihteeri otti toimensa vastaan. Koko henkilöstön suorituskyky tarkastettiin eikä tehottomien virkailijoiden työsopimuksia uusittu. Nyt on perustettu kaksi apulaispääsihteerin lisävirkaa (aiemmin niitä oli vain yksi). Niiden vastuualueena on hallinto ja rahoitus, kestävä talouskehitys sekä poliittinen ja inhimillinen kehitys. Kaksi viimeksi mainittua kattaa uuden sopimuksen mukaiset yhteistyön kaksi pääpiilaria. Komission mielestä edellä mainittu kehitys on myönteistä ja se toivoo, että se olisi lähtökohtana nykyaikaisemmalle asioihin suhtautumiselle AKT-valtioiden sihteeristössä.

Cotonoun sopimuksesta aiheutuu uusia tehtäviä sihteeristölle. Tämä tarkoittaa sitä, että hankkeita koskevan työsuunnitelman laatimisen lisäksi sihteeristön tehtävänä on kokousten valmistelu ja sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvän toiminnan toteuttaminen.

Tarkasteltaessa diplomaattista suojaa nauttivalle AKT-valtioiden sihteeristölle annettuja tuomioita on todettava, että komissio ei voi eikä saa puuttua työoikeutta ja Belgian tuomioistuinten päätöksiä koskeviin seikkoihin.

**Päätelmät**

49 Komission valvontamenettelyt eivät tällä hetkellä riitä takaamaan varojen optimaalista käyttöä ja varainhoidon moitteettomuutta AKT-valtioiden sihteeristölle osoitetun rahoitusosuuden osalta huolimatta siitä, että todisteet puutteellisesta varainhoidosta osoittavat riskien olemassaolon.

50 Kauden 2000–2004 rahoitussopimuksen mukainen kiinteämääräinen rahoitus ei perustunut työmäärään tai odotettuihin tuloksiin.

49 Komissio on parantanut huomattavasti AKT-valtioiden sihteeristöä koskevia rahoitusjärjestelyjä ja tasapainottanut hallinnon valvontaa ja sihteeristön itsenäisyyttä. Komissio käsittelee sihteeristön hallinnon ongelmia 48 kohtaan annetussa vastauksessa kuvatuin toimenpitein.

50 Vuosien 2000–2004 rahoitussopimuksessa ei edellytetä suoraa yhteyttä sihteeristön työmäärän ja komission rahoitusosuuden välille, vaan sihteeristöltä edellytetään vuosittaisen työsuunnitelman ja talousarvion laatimista vuosittaisen ennakkojen maksamisen perusteeksi. Komissio valmistautuu ottamaan käyttöön tulosvastuullisen rahoitusjärjestelmän (ks. myös 48 kohtaan annettu vastaus).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUS

**Suositus**

51 Osallistuessaan ulkopuolisten tahojen juoksevien kulujen kiinteämääräiseen yhteisrahoitukseen komission olisi vaadittava edunsaajilta tietoja tuotoksista ja määriteltävä odotetut tulokset selkeästi, mieluiten niin, että ne ovat todennettavissa ja mitattavissa. Avustuksen määrän olisi vastattava odotettuja tuloksia. Voidakseen seurata tulosten saavuttamista ja saadakseen perusteet rahoituspyynnöille komission olisi vaadittava vuosittain päätösten ja ulkoisen tilintarkastajan kertomuksen lisäksi myös toimintakertomuksia, joihin sisältyy suorituskertomuksia.

**51** Komissio ymmärtää tilintarkastustuomioistuimen näemyksen yhteisön ulkopuolisten organisaatioiden juoksevien menojen rahoittamisesta. ATK-valtioiden sihteeristöä on todettava, että komission toteuttamiin uudistuksiin kuuluu vuosittaisen työsuunnitelman ja talousarvion käyttöönotto edellytyksenä ennakkojen maksamiselle. Komissio voi niiden perusteella arvioida sihteeristön toimintaa (ks. 48 kohtaan annetussa vastauksessa esitetty tyhjentävä luettelo toimenpiteistä).

NELJÄS LUKU — EDELLISEN  
VASTUUVAPAAUSMENETTELYN JÄLKEEN  
JULKAISTUIHIN  
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN  
ERITYISKERTOMUKSIIN SISÄLTÄVÄT  
TÄRKEIMMÄT HUOMAUTUKSET

*Erityiskertomus nro 5/2001 talousarviotukiin kohden-  
nettuihin rakennesopeutustukiin liittyvistä vastikeva-  
roista (seitsemäs ja kahdeksas EKR) <sup>(30)</sup>*

**Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus**

52 Tilintarkastustuomioistuin on tutkinut komission harjoittamaa seurantaa, jonka aiheena on EKR:sta AKT-valtioille rakennesopeutustukien perusteella muodostettujen vastikevarojen käyttö (ei siis itse rakennesopeutusohjelmien seuranta). Tarkastuksessa keskityttiin pääasiassa kahdeksan AKT-valtion kanssa vuosina 1994–1999 tehtyihin 23 rahoitussopimukseen. Suurin osa tuista annetaan suoraan edunsaajavaltioille budjetitukina. Tukia ei ole pantu täytäntöön ja valvottu EKR:jen menettelyjen mukaisesti, vaan julkisiin menoihin sovellettujen AKT-valtioiden kansallisten menettelyjen mukaisesti.

<sup>(30)</sup> EYVL C 257, 14.9.2001.

**Päätelmät ja suositukset**

53 Kun otetaan huomioon julkisia menoja koskevien kansallisten toimeenpano- ja valvontamenettelyjen puutteet, ei ole realistista ajatella, että edunsaajavaltioiden ensisijaisille aloille osoittamat menot toteutettaisiin aina asianmukaisesti ja että menoilla olisi todellista vaikutusta yhteiskunnan palvelujen tasoon ja laatuun. Edunsaajavaltiot ovat toteuttaneet uudistuksiaan julkisen talouden alalla vasta hiljattain eikä kaikkia vaikutuksia voida havaita vielä lyhyellä aikavälillä. Tämä on todettu komission toimittamissa tarkastuksissa vuodesta 1998 lähtien. Budjettivallan käyttäjän on oltava tietoinen valittuun lähestymistapaan sisältyvistä riskeistä ja vaadittava, että kyseiset riskit arvioidaan julkisiin menoihin kohdistuvien tarkastusten avulla. Lisäksi budjettivallan käyttäjän on pyrittävä siihen, että kyseisiä riskejä pienennetään vähitellen kannustamalla AKT-valtioita todellisiin uudistuksiin rahoittajayhteisön yhteisen toiminnan avulla.

54 Jotta tukien täytäntöönpanoa voitaisiin hallita paremmin ja taata tukien kehittyminen budjettivallan käyttäjän uusien suuntaviivojen mukaisesti, olisi toivottavaa, että komissio

- a) perustaisi ohjelmansa julkistalouden hallinnon strategialle ja uudistussuunnitelmalle sekä kaikkien alan toimijoiden tehokkaalle yhteistyölle

53 Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan useiden maiden viimeaikaiset uudistukset, joiden tarkoituksena on parantaa asteittain niiden julkista varainhoitoa, ovat todellisia saavutuksia. Prosessi on monimuotoisuutensa vuoksi ymmärrettävästi hidas, sillä siinä asetetaan kyseenalaisiksi monet tilanteet, ja edunsaajavaltioilla on vain vähän välineitä käytössään eikä niillä vielä suinkaan pystytä estämään kaikkien lipsumista julkisten varojen hallinnoinnissa. Tämä tosiseikka on vahvistettu komission tilintarkastuksissa vuodesta 1998 alkaen.

Edunsaajavaltioiden viranomaiset ovat tietoisia julkisten varojen hallinnointiin liittyvistä riskeistä köyhyyden poistamisstrategian yhteydessä ja pyrkivät vähentämään niitä asteittain kannustamalla uudistusten tehokasta toteuttamista AKT-valtioissa, erityisesti rahoittajayhteisön yhtenäisin toimin.

Komissio ja Maailmanpankki aloittivat vuoden 2001 alussa tehokkaamman yhteistyön yhteisin tavoittein ja rahoitusvälinein (rahasto julkisen varainhoidon ja sen tarkastettavuuden arviointia varten — Trust Fund for Public Expenditure Management and Accountability Assessments) sekä kaikkien osapuolten (kahdenvälisen avunantajien ja edunsaajana olevan AKT-valtion viranomaisten) yhteensovitettuun ponnistukseen.

54

- a) Komissio pyrkii varmistamaan, että köyhyyden poistamisstrategiassa käsitellään julkisten varojen moitteetonta hallinnointia yhtenäisenä strategiana ja osoitetaan hallinnon uudistamista koskevan pääsuunnitelman mukaisesti suoritusindikaattorit, joilla saavutettu edistys voidaan mitata koordinoitusti. Komissio kehittää yhdessä muiden rahoittajien kanssa yhteensovitettua lähestymistapaa julkisen varainhoidon arviointiin (rahasto julkisen varainhoidon ja sen tarkastettavuuden arviointia varten sekä Afrikan strateginen kumppanuus — Partenariat Stratégique pour l'Afrique). Tällä tavoin komissio voi jatkaa ohjelmassa vuoden 1999 lopusta alkaen käytettyä lähestymistapaa.



## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

- b) laatisi selviä suuntaviivoja, jotta komission yksiköt pystyisivät paremmin arvioimaan kunkin asianomaisen maan julkisen talouden kehittymistä sekä menojen laatua, mikä on välttämätöntä ohjelmien tavoitteiden saavuttamiseksi
- c) erittelisi kunkin ohjelman seuranta- ja valvontaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt ennen rahoitussopimusten tekemistä
- d) jakaisi paremmin yksiköidensä kesken yleisten makrotaloudellisten ja hallinnollisten tukien seurantavastuun sekä yhteiskunnallisten alojen toiminnan arviointivastuun
- e) varmistaisi yhdessä IMF:n kanssa, että vuosittaiset budjettituet ovat entistä paremmin ennakoitavissa niiden rahoituslähteestä riippumatta
- f) sisällyttäisi monenkeskistä lähestymistapaa soveltaen alakohtaiset tuet edunsaajavaltioiden talousarvioihin aina kun se on mahdollista.
- b) Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen ja on jo sitoutunut selkeiden suuntaviivojen toteuttamiseen. Nämä suuntaviivat olisi hyväksyttävä komission hallintoviranomaisia ja kansallisia tulojen ja menojen hyväksyjiä varten ja ne olisivat seuraavat: i) julkisessa varainhoidossa saavutetun edistyksen arviointikriteerit; ii) kohdentamattomiin budjettitukiin liittyvien menojen tarkastelua koskevat yksityiskohtaiset säännöt, joiden avulla budjettivallan käyttäjälle voidaan toimittaa varojen moitteettoman hallinnoinnin indikaattori; ja iii) mahdolliset eri yksityiskohtaiset säännöt, joiden avulla voidaan tukeutua luotettaviin yhteiskunnallisiin aloja ja niiden osuutta budjettimenoista kuvaaviin suoritusindikaattoreihin.
- c) Komissio sitoutuu täsmentämään mahdollisuuksien mukaan seuranta- ja valvontamenetelmiä rahoitussopimuksissa eikä niinkään yhteisymmärryspöytäkirjoissa.
- d) Makrotaloudelliset yksiköt ja yhteiskunnallisten alojen yksiköt on jo erotettu toisistaan ohjelmien suunnittelussa (kehitysyhteistyön pääosastossa) ja niiden toteuttamisessa (EuropeAid-yhteistyötoimistossa). Tärkeintä on varmistaa yksiköiden toteuttaman työn johdonmukaisuus, mihin komissio pyrkii yksiköiden välisissä suhteissa ja hyödyntämällä lähetystöjen ja maantieteellisten vastuuhenkilöiden asemaa.
- e) Komissio pyrkii jatkuvasti parantamaan eri maille tarkoitettun tuen ennakoitua eikä se ole aina helppoa (mihin on syynä mm. ohjelmien keskeytyminen ja edellytysten noudattamatta jättäminen). Asiantilan pitäisi korjaantua Cotonoun sopimukseen kuuluvien kolmivuotisten ohjelmien täytäntöönpanossa suorituskykyisissä maissa.
- f) Komissio tukee alakohtaisia ohjelmia, mikä vastaa rahoittajien yhteensovittua lähestymistapaa. Komissio on Maa-ilmankin jälkeen niiden tärkein rahoittaja. Kyseisessä lähestymistavassa alakohtainen tuki pyritään liittämään edunsaajavaltioiden talousarvioon. Cotonoun sopimuksella komissio valtuutetaan vastedes rahoittamaan mahdollisuuksien mukaan alakohtaiset ohjelmat budjettitukena.

## VIIDES LUKU — MUUT HUOMAUTUKSET

*Suuntaus hajauttaa varainhoitoa varainhoitoasetuksen ulkopuolelle*

55 Komissiolla on yhä useammin tapana antaa yksityisille välittäjille, eli luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille (ohjelmien hallinnointiyksiköt <sup>(31)</sup>), tehtäväksi huolehtia ohjelmille ja hankkeille myönnettyjen varojen hallinnoinnista (hyväksyminen, maksu ja seuranta). EKR:jen tapauksessa käytäntö muodostui erityisesti (muttei ainoastaan) yritysten kehittämistä koskevia ohjelmia ja pienhankkeita toteutettaessa. Näiden yhteydessä ohjelmien hallinnointiyksiköille maksetaan pankkitalleille jatkuvasti ennakoita, joita ne hallinnoivat ja jotka on jaettava myöhemmässä vaiheessa määriteltävien lopullisten edunsaajien kesken. Hallinnoitavat määrät ovat joissakin tapauksissa huomattavia. Käytännöstä ei säädetä selvästi varainhoitoasetuksessa ja säännöt, joilla säännellään ennakkomaksujärjestelmien perustamista ja toimintaa eivät kata tämän tyyppistä julkisten varojen hallinnointia. Toteuttamismalliin sisältyy riskejä, ja tällaisessa hallinnoinnissa ei voida soveltaa perinteisiä sääntöjä tulojen ja menojen hyväksyjien sekä tilinpitäjien vastuullisuudesta. Näin ollen olisi toivottavaa, että yhdeksännen EKR:n varainhoitoasetus, jonka luonnos on toimitettava budjettivallan käyttäjälle, sisältäisi riittävän selkeitä hallinnointia koskevia säännöksiä, joilla voitaisiin taata EKR:n laillinen ja asianmukainen täytäntöönpano. Asetuksessa olisi erityisesti vahvistettava moitteettoman varainhoidon perussäännöt, joita yksityisten välittäjien on noudatettava, samalla tavalla kuin ennakkomaksujärjestelmän tapauksessa <sup>(32)</sup>.

*Aseellisissa selkkauksissa olevien AKT-valtioiden kanssa tehtävää yhteistyötä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen mukauttaminen*

56 Cotonoun sopimuksen 11 artiklan 4 kohdan nojalla ja Euroopan parlamentin 16. lokakuuta 2000 <sup>(33)</sup> yhteistyöstä aseellisissa selkkauksissa osallisena olevien AKT-valtioiden kanssa antaman päätöslauselman mukaisesti komissio ilmoitti jäsenvaltioille marraskuussa 2000 aikomuksestaan tutkia tilannetta kussakin sodassa olevassa maassa. Tarkoituksena on analysoida yhteisön varojen väärinkäyttöä koskevia riskejä, joita voi liittyä selkkauksiin. On tarpeen huomauttaa, että parlamentti pyysi lokakuussa 2000 antamassaan päätöslauselmassa

55 Komissio ei voi hallinnoida yksityiskohtaisesti satoja tai jopa tuhansia pieniä toimia, joten on aiheellista antaa yksityisten toimijoiden vastuulle suurempien julkisten varojen määrien hallinnointi. Yhdeksättä EKR:oa koskevissa uusissa varainhoitoasetuksissa tästä olisi annettava selkeät säännöt ja määriteltävä selkeät standardit virheettömälle ja avoimelle varainhoidolle.

56 Komissio ei aio tehdä ehdotuksia selkeistä ja sitovista toimenpiteistä. Komission tiedonannossa ehdotetaan puitteiden laatimista kullekin tapaukselle tapauskohtaisesti siten, että samalla otetaan huomioon yhteiset arvot ja normit, jotka on kirjattu yhteisön ja kansanväliseen lainsäädäntöön. Tapauskohtaista lähestymistapaa on sovellettava edelleen.

Ilmaus "erittelemätön budjettituki" ei ole selkeä. Lomén neljännen yleissopimuksen 224 artiklan nojalla EY antaa suoraa tai välillistä budjettitukea edunsaajamaan valuutan vaihdettavuuden ja siirrettävyyden mukaan. Tuki annetaan aina tukemalla budjettimenoja, jotka usein kohdennetaan erityisille menoaloille, esim. kansanterveyteen ja opetukseen.

<sup>(31)</sup> Programme management unit (PMU).

<sup>(32)</sup> Nykyinen hallinnointijärjestelmä ei ole aina tarpeeksi tiukka. Ks. Ernst & Youngin tarkastuskertomus Tansanian pienhankeohjelmista (7 TA 031 ja 7 TA 99), julkaistu lokakuussa 2000.

<sup>(33)</sup> A5-0296/2000.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

komissiota ”tekemään ehdotuksia selkeiksi ja sitoviksi toimiksi ja kriteereiksi”. Lisäksi parlamentti kehotti ”lopettamaan erittelemättömän budjettituen aseellisten selkkausten osapuolena oleville maille” ja vaati mailta ”tiukkoja takuita siitä, että yhteisön varoja ei käytetä sotaponnistuksiin”. Komission olisi ilmoitettava, millaisia konkreettisia toimia päätöslauselmien johdosta toteutetaan. Tämä koski erityisesti niitä maita, jotka näyttävät joutuneen pitkäkestoiseen selkkaukseen ja joille on myönnetty suoraa budjettitukea (Ruanda, Burundi, Uganda ja Sierra Leone).

## KOMISSION VASTAUS

Näiden budjettimenojen täytäntöönpanoa valvotaan tiiviisti: EY valvoo ja arvioi säännönmukaisesti yhteistyössä muiden rahoittajien, erityisesti Bretton Woods -laitosten kanssa, talousarvion laatimista ja täytäntöönpanoa suoraa tai välillistä budjettitukea saavissa AKT-valtioissa. Erityistä huomiota kiinnitetään julkiseen varainhoitoon.

Tarkempaa tarkkailua ja valvontaa sovelletaan aseellisiin selkkauksiin osallistuville AKT-valtioille tarkoitettuun budjettitukeen. Julkisten menojen tiheät ja perinpohjaiset tarkastukset ovat olennainen osa rahoitussopimuksia ja ratkaiseva tekijä päätettäessä, vapautetaanko EY:n varoja.

Avunantajat ja edunsaajat keskustelevat ja sopivat tapauskohtaisesti sotilas- ja muiden tärkeimpien menojen lyhyen ja keskipitkän aikavälin ylärajoista suhteessa selkkausta edeltäneeseen menotasoon. Ylärajoja käytetään viitteinä ohjelmien arvioinnissa ja varojen vapauttaminen edellyttää sovittujen tavoitteiden noudattamista.

Hallitusten on vahvistettava kirjallisesti, ettei varoja ole käytetty sotilaallisiin tarkoituksiin ja lisäksi kaikkiin budjettitukea koskeviin rahoitussopimuksiin on liitetty erityiset valvontamenetelmät, joilla varojen käyttöä tarkkaillaan, ja ohjelmat lopetetaan välittömästi, jos on epäilyjä varojen väärinkäytöstä.

*Komission yksikköjen teettämät ulkoiset tarkastukset*

57 Tutkiessaan EKR:n varainhoitovuoden 1999 tilejä tilintarkastustuomioistuin tarkasteli, mitä toimia komission teettämien tarkastusten johdosta oli toteutettu, ja havaitsi, että rakennesopeutustukia lukuun ottamatta hallintoviranomaisilla oli huomattavia vaikeuksia päättää, mitä toimia tarkastuskertomusten päätelmien johdosta toteutetaan. Komissio on täsmentänyt, että toiminnallisten yksiköiden vastuulla säilyvät niiden omat tehtävät vaikka olemassa olisikin sisäisen tarkastuksen yksikkö<sup>(34)</sup>.

<sup>(34)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 54.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

58 Tilintarkastustuomioistuin tutki varainhoitovuoden 2000 osalta vuoden 1999 lopulla käynnissä olleiden tarkastusten päättämisen. Tutkimus koski kuutta vuonna 2000 päätökseen saatettua tilintarkastusta, jotka toteutti yhteistyötoimisto EuropeAidin ulkoisen tarkastuksen yksikkö ja jotka liittyivät noin 40 miljoonan euron tukiin. Tilintarkastuksissa havaittiin, että komission palkkaamien tarkastajien tarkastamista kuluista noin 36 prosenttia ei ollut tukikelpoisia. Varainhoitovuotta 1999 koskevaan vuosikertomukseen antamisensa vastauksissa komissio selitti, että perintämääräysten antaminen on tulojen ja menojen hyväksyjän rahoitusyksiköiden vastuulla, mutta huhtikuussa 2001 ei ollut vielä annettu yhtään perintämääräystä tarkastusten johdosta. Sen sijaan ilmeni, että keskusyksiköt odottivat ohjeita paikallisilta komission lähetystöiltä, joille lopulliset tarkastuskertomukset oli osoitettu.

59 Erään kertomuksen osalta (Tansania) viranomaiset olivat kiistäneet tarkastajien päätelmät ja vaatineet uuden tarkastuksen toimittamista, minkä lähetystö hyväksyi. Ainoastaan yhdessä tapauksessa (Keski-Afrikan tasavalta) kertomuksessa ilmoitettiin, että petoksia oli havaittu, mutta toimista, joita pitäisi toteuttaa, ei ollut tehty erityistä sopimusta komission keskusyksiköiden kanssa. Sen sijaan muissa kertomuksissa ilmoitettiin, että sisäisissä valvontamenettelyissä ja hankkeiden hallinnointijärjestelmissä oli vakavia puutteita paikallisesti toteutettavien menojen osalta.

60 Yhteistyötoimiston ulkoisen tarkastuksen yksikkö kirjasi vuoden 2000 osalta 120 EKR:n kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien toimittamaa tarkastusta, jotka toimitettiin osana hankkeiden tai ohjelmien rahoitussopimuksia. Näistä 40 oli saatettu päätökseen ennen varainhoitovuoden loppua. Yksikkö ei kuitenkaan voi resurssien puutteen ja selkeän tehtäväkuvauksen<sup>(35)</sup> puuttumisen vuoksi toteuttaa tarkastusten seurantaan tai taata, että AKT-valtiot toteuttavat seurantatoimia havaittujen petosten ja sääntöjenvastaisuuksien johdosta. Senegaliin lokakuussa 2000 tehdyn tarkastuskäynnin aikana selvisikin, että erään seitsemänteen EKR:oon liittyvän hankkeen osalta ei ollut pantu täytäntöön senegalilaisen tuomioistuimen päätöksiä, jotka koskivat vuonna 1995 toimitetussa tarkastuksessa havaittujen noin 6 miljoonan

## KOMISSION VASTAUS

58 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastelemat kuusi tilintarkastusta koskevat yksinomaan kyseisten tarkastusten kohteita. Niiden ei voida katsoa edustavan EKR:n kokonaistilannetta.

*Tilintarkastuksesta johtuvat takaisinperintämääräykset voidaan antaa vasta, kun tilintarkastuksessa tehdyistä huomautuksista on keskusteltu lähetystöjen ja tilintarkastuselinten välillä edunsaajavaltioissa. Nämä keskustelut ovat vielä kesken. Komissio on kuitenkin jo ottamassa käyttöön toimenpiteitä, joilla tehostetaan tilintarkastusten tulosten seuranta.*

59 Keski-Afrikan tasavallassa lähetystö on esittänyt asian toistamiseen kansalliselle tulojen ja menojen hyväksyjälle, ja komission virkailijat korostivat maaliskuussa 2001 tekemälään tarkastusmatkalla viranomaisten vastuuta.

60 Tilintarkastuksia seuraavat toiminnalliset yksiköt (teknisten seikkojen osalta) ja rahoitusyksiköt (rahoituseikkojen osalta) tulojen ja menojen hyväksyjän ohjeiden mukaan ja vastuulla.

*Päätoimipaikan yksiköt ja lähetystöt seuraavat tiiviisti kyseistä asiaa. Sitä koskevat asiakirjat on toimitettu petostentorjunnan koordinoituyksikölle, joka teki maaliskuussa 1999 tarkastusmatkan paikalle.*

*Senegalin viranomaisten mukaan syytetyt ovat valittaneet tuomiosta, minkä vuoksi rangaistuksia ei panna täytäntöön ennen ylemmän oikeusasteen antamaa tuomiota.*

*Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen huoleen ja myöntää, että tilanne on tässä asiassa kestävä. Lähetystö on moneen kertaan kiinnittänyt Senegalin viranomaisten huomiota siihen.*

<sup>(35)</sup> Mission statement.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

## KOMISSION VASTAUS

euron väärinkäytöksiä <sup>(36)</sup>. Lisäksi komission operatiiviset keskusyksiköt olivat tyytyneet siihen, etteivät Senegalin viranomaiset noudattaneet oikeuden päätöksiä, sillä varainhoidon tarkkuutta koskevien periaatteiden <sup>(37)</sup> soveltamisesta voisi syntyä poliittisia ongelmia.

61 Näissä oloissa vaikuttaa siltä, että komission käynnistämän yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea koskevan hallinnoinnin hajauttamisprosessin ohella olisi lujitettava kaikkia keskusyksiköiden valvontatoimintoja. Näistä tärkein on sekä komission että EKR:n kansallisten ja alueellisten tulojen ja menojen hyväksyjien teettämien tarkastusten seuranta. Vuoden 2001 puolivälissä yhteistyötoimiston toimintojen ulkoisen tarkastuksen yksiköllä (G4) ei ollut tarpeeksi henkilöstöä eikä sen tehtävänkuvauksella ollut tarpeeksi kattavaa, jotta se olisi voinut vastata kyseisestä seurannasta.

*Komissio kääntyy ehdottomasti kyseisten viranomaisten puoleen varmistaakseen tapauksen asianmukaisen ratkaisemisen.*

**61** *Komissio aikoo vahvistaa keskustason valvontatehtävään, mukaan lukien tilintarkastukset, jos tälle toiminnan alalle saadaan lisää henkilöresursseja.*

<sup>(36)</sup> Dakarin tuomioistuimen 29. huhtikuuta 1999 tekemä päätös, jossa tuomittiin 36 henkilöä julkisten varojen väärinkäytöstä Saint-Louisin alueen pk-yritysten tukiohjelman (7 SE 011) yhteydessä. Tuomiot koskivat yli 4 miljardin CFA-frangin väärinkäytöksiä (6 miljoonaa euroa).

<sup>(37)</sup> Kahdeksannen EKR:n varainhoitoasetuksen 8 artikla (EYVL L 191, 7.7.1998).

# LIITTEET

## LIITE I

**Euroopan unionin yleiseen talousarvioon liittyviä taustatietoja**

## SISÄLLYS

## JOHDANTO

Varainhoitoa koskevien tietojen lähdeaineisto

Rahayksikkö

Nimikkeistö

Lyhenteet ja merkit

## PERUSTIETOJA YLEISESTÄ TALOUSARVIOSTA

1. Yleisen talousarvion tausta
2. Oikeudellinen perusta
3. Perustamissopimusten ja varainhoitoasetusten talousarviota koskevat pääperiaatteet
4. Yleisen talousarvion sisältö ja rakenne
5. Yleisen talousarvion rahayksikkö
6. Yleisen talousarvion rahoitus (talousarvion tulot)
7. Talousarviomäärärahat
8. Yleisen talousarvion toteuttaminen
9. Tilinpäätöksen esittäminen
10. Ulkoinen tarkastus
11. Vastuuvapauden myöntäminen ja jatkotoimenpiteet

## KAAVIOT

---

**Kaavio kuudennesta, seitsemännestä ja kahdeksannesta EKR:sta:  
tukimäärärahojen määrä, jakautuminen ja käyttö**

## JOHDANTO

## VARAINHOITOA KOSKEVIEN TIETOJEN LÄHDEAINEISTO

Tämän liitteen varainhoitoa koskevat tiedot on poimittu Euroopan yhteisöjen tulostileistä ja taseesta <sup>(1)</sup> sekä komission toimittamista muista varainhoitoa koskevista tiedoista. Maiden lyhenteinä on käytetty Sincom-järjestelmän maa-koodeja. Kuten komissio on todennut, menojen analysointi jäsenvaltioittain on pelkästään aritmeettinen toimi, joka antaa epätäydellisen kuvan kunkin jäsenvaltion unionilta saamasta hyödystä.

## RAHAYKSIKKÖ

Kaikki varainhoitoa koskevat tiedot esitetään miljoonina euroina (milj. EUR). Yhteenlasketut summat on esitetty yhden desimaalin tarkkuudella täsmällisestä arvosta, joten ne eivät välttämättä vastaa pyöristettyjen lukujen summaa.

## NIMIKKEISTÖ

Varainhoitovuosien tiedot perustuvat kutakin varainhoitovuotta koskeviin rahoitusnäkyymiin.

## LYHENTEET JA MERKIT

EY	Euroopan yhteisö(t)
EHTY	Euroopan hiili- ja teräsyhteisö
ETY	Euroopan talousyhteisö
Euratom	Euroopan atomienergiayhteisö
EFTA	Euroopan vapaakauppaliitto
EU	Euroopan unioni
BKTL	bruttokansantulo
alv	arvonlisävero
ATS	Itävallan šillinki
BEF	Belgian frangi
DEM	Saksan markka
DKK	Tanskan kruunu
ESP	Espanjan peseta
FIM	Suomen markka
FRF	Ranskan frangi
GBP	Englannin punta
GRD	Kreikan drakma
IEP	Irlannin punta
ITL	Italian liira
LUF	Luxemburgin frangi
NLG	Alankomaiden guldeni
PTE	Portugalin escudo

<sup>(1)</sup> Varainhoitovuoden 2000 talousarviotoimenpiteisiin liittyvä tulostili ja tase (SEC(2001) 528–531).



SEK	Ruotsin kruunu
EUR	euro
milj. EUR	miljoonaa euroa
JM	jaksotetut määrärahat
EJM	jaksottamattomat määrärahat
MSM	maksusitoumusmäärärahat
MM	maksumäärärahat
MSKM	maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat
MMKM	maksumääräyksiin käytettävät määrärahat
B	Belgia
DK	Tanska
D	Saksa
EL	Kreikka
E	Espanja
F	Ranska
IRL	Irlanti
I	Italia
L	Luxemburg
NL	Alankomaat
A	Itävalta
P	Portugali
FIN	Suomi
S	Ruotsi
UK	Yhdistynyt kuningaskunta
EUR 15	Kaikki Euroopan yhteisöjen jäsenvaltiot yhteensä (15)
EYVL	<i>Euroopan yhteisöjen virallinen lehti</i>
päälk	yleisen talousarvion pääluokka
alalk	yleisen talousarvion alaluokka
os	yleisen talousarvion osasto
luku	yleisen talousarvion luku
0,0	0,0–0,05
—	tieto puuttuu
%	prosenttiosuus

## PERUSTIETOJA YLEISESTÄ TALOUSARVIOSTA

### 1. YLEISEN TALOUSARVION TAUSTA

Yleinen talousarvio perustettiin sulautumissopimuksella <sup>(2)</sup> (20 artikla). Se korvasi 1. tammikuuta 1968 alkaen kolme erillistä EY:n talousarviota, EHTY:n hallinnollisen talousarvion, Euroopan talousyhteisön talousarvion ja Euratomin hallinnollisen talousarvion. Euratomin tutkimus- ja investointitoimiin liittyvä talousarvio sisällytettiin yleiseen talousarvioon vuonna 1971 Luxemburgin sopimuksella <sup>(3)</sup> (10 artikla).

### 2. OIKEUDELLINEN PERUSTA

Yleisestä talousarviosta määrätään Pariisin sopimuksen <sup>(4)</sup> (EHTY:n perustamissopimuksen 78 artikla), Rooman sopimusten <sup>(5)</sup>, <sup>(6)</sup> (Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 268–280 artikla, Euratomin perustamissopimuksen 171–183 artikla) sekä varainhoitoasetusten <sup>(7)</sup> varainhoitoa koskeissa säännöksissä ja määräyksissä.

### 3. PERUSTAMISSOPIMUSTEN JA VARAINHOITOASETUSTEN TALOUSARVIOTA KOSKEVAT PÄÄPERIAATTEET

Kaikki yhteisön tulot ja menot on koottava yhtenäiseen talousarvioon (yhtenäisyys). Tulot on käytettävä erittelemättä kaikkien menojen rahoittamiseen, ja ne on kirjattava menojen tapaan täysimääräisinä talousarvioon ja myöhemmin tilinpäätökseen siten, että niitä ei mukauteta keskenään (yleiskattavuus). Määrärahat on eritelty luonteen tai suunnitellun käyttötarkoituksen mukaan (määriteltävyys). Talousarvio vahvistetaan varainhoitovuodeksi (vuotuisuus). Siihen otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa (tasapaino). Näihin pääperiaatteisiin sisältyy muutamia poikkeuksia.

### 4. YLEISEN TALOUSARVION SISÄLTÖ JA RAKENNE

Talousarvio on jaettu yleiseen tulotaulukkoon ja tulo- ja menotaulukkoon, joka puolestaan jakautuu kahdeksaan pääluokkaan: I parlamentti, II neuvosto (liitteenä vuoteen 1994 asti: talous- ja sosiaalikomitea); III komissio <sup>(8)</sup>, IV tuomioistuin, V tilintarkastustuomioistuin, VI talous- ja sosiaalikomitea, VII alueiden komitea ja VIII oikeusasiamies.

Kussakin pääluokassa <sup>(8)</sup> tulot ja menot on luokiteltu budjettikohtiin (osastot, luvut, momentit ja mahdolliset alomomentit) luonteen ja käyttötarkoituksen mukaan.

<sup>(2)</sup> Sulautumissopimus (tehty 8 päivänä huhtikuuta 1965): sopimus Euroopan yhteisöjen yhteisen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta.

<sup>(3)</sup> Luxemburgin sopimus (tehty 22 päivänä huhtikuuta 1970): sopimus Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja sulautumissopimuksen tietyjen talousarviota koskevien määräysten muuttamisesta.

<sup>(4)</sup> Pariisin sopimus (tehty 18 päivänä huhtikuuta 1951): Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) perustamissopimus.

<sup>(5)</sup> Rooman sopimus (tehty 25 päivänä maaliskuuta 1957): Euroopan talousyhteisön (ETY) perustamissopimus.

<sup>(6)</sup> Rooman sopimus (tehty 25 päivänä maaliskuuta 1957): Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) perustamissopimus.

<sup>(7)</sup> Erityisesti 21 päivänä joulukuuta 1977 annettu varainhoitoasetus (EYVL L 356, 31.12.1977). Katso myös kohta "Lukijalle", etukannen sisäpuoli.

<sup>(8)</sup> Pääluokka III (komissio) jakautuu A osaan "hallintomäärärahat" ja B osaan "toimintamäärärahat", joka on puolestaan jaettu pääasiallisten toiminta-alojen mukaisesti alaluokkiin.

## 5. YLEISEN TALOUSARVION RAHAYKSIKKÖ

Talousarvio laaditaan ja toteutetaan euroina. Euro korvasi Euroopan rahayksikön (ecu) 1.1.1999 alkaen neuvoston asetuksen (EY) N:o 1103/97 tultua voimaan.

Euron ja kansallisten valuuttayksiköiden väliset peruuttamattomasti kiinnitetyt muuntokurssit ovat seuraavat: 1 EUR = 13,7603 ATS = 40,3399 BEF = 1,95583 DEM = 166,386 ESP = 5,94573 FIM = 6,55957 FRF = 0,787564 IEP = 1 936,27 ITL = 40,3399 LUF = 2,20371 NLG = 200,482 PTE = 340,750 GRD.

## 6. YLEISEN TALOUSARVION RAHOITUS (TALOUSARVION TULOT)

Yleisen talousarvion tulopuoli muodostuu pääasiassa yhteisöjen omista varoista: maatalousmaksuista, sokeri- ja isoglukoosimaksuista, tullimaksuista, alv:oon perustuvista omista varoista sekä BKTL:oon perustuvista omista varoista. Tarkemmat tiedot sisältyvät voimassa olevaan lainsäädäntöön<sup>(9)</sup>.

Omien varojen lisäksi on olemassa myös muita, vähäisiä tuloeria (katso kaavio I).

## 7. TALOUSARVIOMÄÄRÄRAHAT

Arvioitujen menojen kattamiseksi tarkoitettut talousarviomäärärahat eritellään yleisessä talousarviossa seuraavasti:

- a) Jaksotetut määrärahat (JM) käytetään monivuotisen toiminnan rahoittamiseen tietyillä talousarvion aloilla. Ne voivat olla maksusitoumusmäärärahoja (MSM) tai maksumäärärahoja (MM).
  - Maksusitoumusmäärärahojen avulla voidaan sitoutua kuluvan varainhoitovuoden aikana oikeudellisiin velvollisuuksiin sellaista toimintaa varten, jonka toteuttaminen kestää useamman kuin yhden varainhoitovuoden veran;
  - maksumäärärahoilla voidaan rahoittaa menoja, joita koskevat maksusitoumukset on tehty kuluvan varainhoitovuoden aikana ja aiempina varainhoituvuosina.
- b) Jaksottamattomat määrärahat (EJM) on tarkoitettu yksivuotisia toimia koskevien maksusitoumusten ja maksujen suorittamiseen varainhoitovuoden kuluessa.

Kunkin varainhoitovuoden osalta onkin tästä syystä laskettava kaksi erillistä kokonaismäärää:

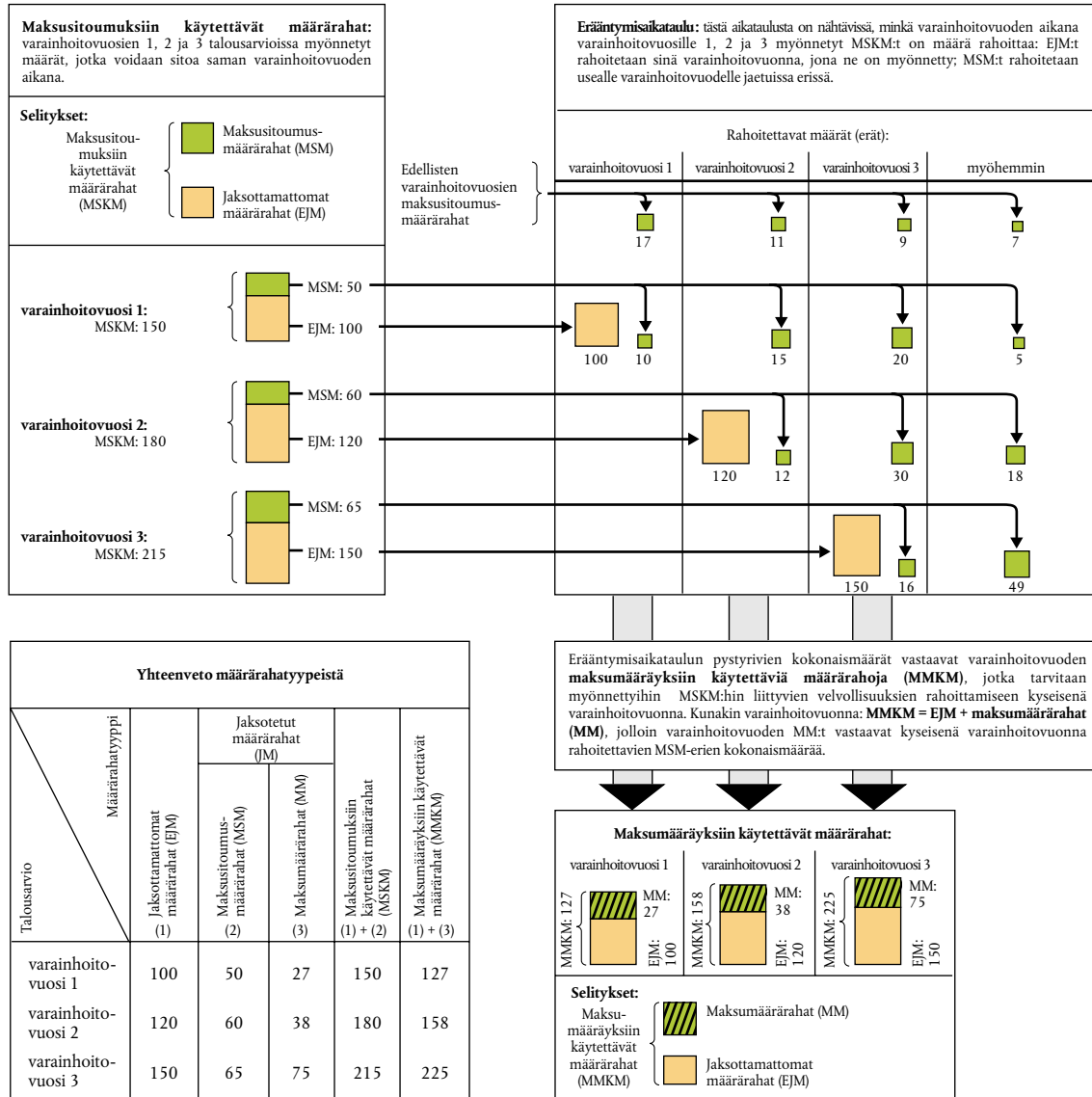
- a) maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat yhteensä (MSKM)<sup>(10)</sup> = jaksottamattomat määrärahat (EJM) + maksusitoumusmäärärahat (MSM)<sup>(10)</sup>;
- b) maksumääräyksiin käytettävät määrärahat yhteensä (MMKM)<sup>(10)</sup> = jaksottamattomat määrärahat (EJM) + maksumäärärahat (MM)<sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> Omista varoista säädetään pääasiassa seuraavissa säännöksissä ja määräyksissä: kuudes neuvoston direktiivi, annettu 17 päivänä toukokuuta 1977, yhteisestä alv-järjestelmästä ja yhtenäisestä verokannasta (EYVL L 145, 13.6.1977); neuvoston päätös 94/728/EY, tehty 31 päivänä lokakuuta 1994 (EYVL L 293, 12.11.1994); neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 1552/89, annettu 29 päivänä toukokuuta 1989 (EYVL L 155, 7.6.1989), neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 1553/89, annettu 29 päivänä toukokuuta 1989 (EYVL L 155, 7.6.1989), neuvoston direktiivi 89/130/ETY, Euratom, annettu 13 päivänä helmikuuta 1989, BKTL-määrien yhtenäistämistä (EYVL L 49, 21.2.1989).

<sup>(10)</sup> On syytä huomata ero "maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen" ja "maksusitoumusmäärärahojen" välillä sekä "maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen" ja "maksumäärärahojen" välillä. Käsitteitä "maksusitoumusmäärärahat" ja "maksumäärärahat" käytetään yksinomaan jaksotetuista määrärahoista puhuttaessa.

Talousarvion tulojen avulla katetaan maksumääräyksiin käytettävät määrärahat kokonaisuudessaan. Maksusitoumusmäärärahoja ei tarvitse kattaa tuloista.

Seuraavasta yksinkertaistetusta kaaviosta (määrät eivät ole todellisia) käy ilmi määrärahojen jakautuminen kullekin varainhoitovuodelle.



## 8. YLEISEN TALOUSARVION TOTEUTTAMINEN

### 8.1. Vastuu yleisen talousarvion toteuttamisesta

Komissio toteuttaa talousarvion varainhoitoasetuksen mukaisesti omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa. Lisäksi komissio uskoo muille toimielimille tarpeellisen toimivallan näitä toimielimiä vastaavien talousarvion pääluokkien toteuttamiseksi <sup>(11)</sup>. Varainhoitoasetuksessa täsmennetään toteuttamismenettelyt ja erityisesti toimielinten tulojen ja menojen hyväksyjien, tilinpitäjien, ennakkomaksujärjestelmän hoitajien ja varainhoidon valvojen vastualueet <sup>(12)</sup>. Tietyillä erityisaloilla (erityisesti EMOTR-tuki ja rakennerahastot) yhteisön varojen hoito on jaettu komission ja jäsenvaltioiden kesken.

### 8.2. Tulojen toteuttaminen

Arvioidut tulot kirjataan talousarvioon; niitä voidaan muuttaa korjaavissa ja täydentävissä talousarvioissa.

Budjettitulojen toteuttamisessa yhteisön saatavat (omat varat ja muut tulot) todetaan ja peritään. Asiasta säädetään erityisissä säännöksissä <sup>(13)</sup>. Varainhoitovuoden todelliset tulot määritellään kuluvan varainhoitovuoden aikana todettujen saatavien ja aiempina varainhoituvuosina todettujen, aiempien varainhoituvuosien perimättä olevien saatavien summaksi.

On huomattava, että jäsenvaltiot, jotka toimivat yhteisöjen puolesta, ovat vastuussa tullimaksuihin, maatalousmaksuihin sekä sokeri- ja isoglukoosimaksuihin liittyvien määrien kantamisesta. Jäsenvaltiot pidättävät kantamisesta aiheutuneiden kulujen kattamiseksi itsellään 10 prosenttia vastaavista maksettavista määristä.

### 8.3. Menojen toteuttaminen

Arvioidut menot kirjataan talousarvioon.

Budjettimenojen toteuttaminen, toisin sanoen määrärahojen kehitys ja käyttö, voidaan esittää tiivistetysti seuraavasti:

a) maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat:

- i) *määrärahojen kehitys*: varainhoitovuonna käytettävissä olevien, maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen kokonaismäärä koostuu seuraavista osatekijöistä: alkuperäinen talousarvio (jaksottamattomat määrärahat ja maksusitoumusmäärärahat) + korjaavat ja täydentävät talousarviot + lisätulot <sup>(14)</sup> + siirrot <sup>(11)</sup> + edelliseltä varainhoitovuodelta siirretyt maksusitoumusmäärärahat <sup>(15)</sup> + edelliseltä varainhoitovuodelta päätöksin tehdyt vielä sitomattomat siirrot <sup>(16)</sup> (jaksottamattomat määrärahat) + aiempien varainhoituvuosien vapautetut ja uudelleen käyttöön otetut maksusitoumusmäärärahat <sup>(17)</sup> + palautetut ennakot, jotka voidaan käyttää uudelleen <sup>(18)</sup>;

<sup>(11)</sup> EHTY:n perustamissopimuksen 78 d artikla, EY:n perustamissopimuksen 274 artikla, Euratomin perustamissopimuksen 179 artikla ja varainhoitoasetuksen 22 artiklan 2 kohta.

<sup>(12)</sup> Varainhoitoasetuksen 21–55 ja 73–77 artikla.

<sup>(13)</sup> Varainhoitoasetuksen 28–35 artikla ja 29 päivänä toukokuuta 1989 annettu neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 1552/89 (EYVL L 155, 7.6.1989).

<sup>(14)</sup> Varainhoitoasetuksen 96 artiklan 2 kohta.

<sup>(15)</sup> Varainhoitoasetuksen 7 artiklan 2 kohdan a alakohta.

<sup>(16)</sup> Varainhoitoasetuksen 7 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 7 artiklan 3 kohta.

<sup>(17)</sup> Varainhoitoasetuksen 7 artiklan 6 kohta.

<sup>(18)</sup> Varainhoitoasetuksen 7 artiklan 7 kohta.

- ii) *määrärahojen käyttö*: maksusitoumuksiin käytettävät lopulliset määrärahat ovat käytettävissä varainhoitovuoden aikana, ja niitä voidaan käyttää maksusitoumusten tekemiseen (käytetyt maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat = tehtyjen maksusitoumusten mukainen määrä);
- iii) *määrärahojen siirrot varainhoitovuodelta seuraavaan varainhoitovuoteen*: varainhoitovuoden jaksottamattomat määrärahat, joita ei ole sidottu, eivät siirry ilman eri toimenpiteitä, vaan ne voidaan siirtää seuraavaan varainhoitovuoteen budjettivallan käyttäjän suostumuksella <sup>(16)</sup>. Komissio voi siirtää varainhoitovuoden käyttämättömät maksusitoumusmäärärahat seuraavaan varainhoitovuoteen <sup>(15)</sup>. Kolmansien osapuolien puolesta suoritettavien menojen osalta sallitaan myös toistuvia siirtoja;
- iv) *määrärahojen peruuntuminen*: jäljelle jäävä määrä peruuntuu;
- b) *maksumääräyksiin käytettävät määrärahat*:
- i) *määrärahojen kehitys*: varainhoitovuoden käytettävissä olevien, maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen kokonaismäärä koostuu seuraavista osatekijöistä: alkuperäinen talousarvio (jaksottamattomat määrärahat ja maksumäärärahat) + korjaavat ja täydentävät talousarviot + lisätulot <sup>(14)</sup> + siirrot <sup>(11)</sup> + edelliseltä varainhoitovuodelta ilman eri toimenpiteitä siirrettyt maksumäärärahat <sup>(19)</sup> tai päätöksin tehdyt siirrot <sup>(20)</sup> + palautetut ennakot, jotka voidaan käyttää uudelleen <sup>(18)</sup>;
- ii) *määrärahojen käyttö*: maksumääräyksiin käytettävät määrärahat ovat käytettävissä varainhoitovuoden aikana maksujen suorittamiseen (käytetyt maksumääräyksiin käytettävät määrärahat = varainhoitovuoden määrärahoista suoritettujen maksujen määrä);
- iii) *määrärahojen siirrot varainhoitovuodelta seuraavaan varainhoitovuoteen*: varainhoitovuoden käyttämättömät määrärahat voidaan siirtää seuraavaan varainhoitovuoteen ilman eri toimenpiteitä <sup>(19)</sup> tai päätöksin tehtyinä siirtoina <sup>(20)</sup>. Kolmansien osapuolien puolesta suoritettavien menojen osalta sallitaan myös toistuvia siirtoja;
- iv) *määrärahojen peruuntuminen*: jäljelle jäävä määrä peruuntuu;
- v) *varainhoitovuoden menot yhteensä* = varainhoitovuoden maksumääräyksiin käytettävistä määrärahoista maksetut määrät + maksumääräyksiin käytettävistä määrärahoista maksetut määrät, jotka on siirretty edelliseltä varainhoitovuodelta;
- vi) *varainhoitovuoteen kohdennetut todelliset menot* = konsolidoidun tulostilin menot (katso kohta 8.4) = varainhoitovuoden maksumääräyksiin käytettävistä määrärahoista maksetut määrät + varainhoitovuoden maksumääräyksiin käytettävät määrärahat, jotka siirretään seuraavaan varainhoitovuoteen.

#### 8.4. Konsolidoitu tulostili ja varainhoitovuoden saldon määrittäminen

Kunkin varainhoitovuoden päättyessä laaditaan konsolidoitu tulostili. Tulostilissä määritetään varainhoitovuoden saldo, joka kirjataan seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon korjaavan lisätalousarvion avulla <sup>(21)</sup>.

### 9. TILINPÄÄTÖKSEN ESITTÄMINEN

Kunkin varainhoitovuoden tilinpäätös toimitetaan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle viimeistään seuraavan varainhoitovuoden toukokuun ensimmäisenä päivänä; tilinpäätös sisältää tulostilin, taseen sekä selvityksen varainhoidosta <sup>(22)</sup>.

<sup>(19)</sup> Varainhoitoasetuksen 7 artiklan 1 kohdan b alakohta.

<sup>(20)</sup> Varainhoitoasetuksen 7 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 7 artiklan 2 kohdan b alakohta.

<sup>(21)</sup> Varainhoitoasetuksen 32 artikla ja neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1552/89 15 ja 16 artikla (EYVL L 155, 7.6.1989).

<sup>(22)</sup> Varainhoitoasetuksen 78–82 artikla.

## 10. ULKOINEN TARKASTUS

Vuodesta 1977 alkaen yleisen talousarvion ulkoisesta tarkastuksesta on huolehtinut Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuin <sup>(23)</sup>, joka tarkastaa yleisen talousarvion kaikkia tuloja ja menoja koskevat tilit. Se antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Se tarkastaa tulojen ja menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden sekä varmistautuu siitä, että varainhoito on ollut moitteetonta. Tarkastukset voidaan toimittaa ennen varainhoitovuoden päättymistä; tarkastukset toimitetaan asiakirjojen perusteella ja tarvittaessa paikalla yhteisön toimielimissä tai jäsenvaltioissa. Tilintarkastustuomioistuin laatii vuosikertomuksen kustakin varainhoitovuodesta. Se voi myös milloin tahansa esittää huomautuksia erityisistä kysymyksistä sekä antaa yhteisön muiden toimielinten pyynnöstä lausuntoja.

## 11. VASTUUVAPAUDEN MYÖNTÄMINEN JA JATKOTOIMENPITEET

Vuodesta 1977 on noudatettu seuraavia määräyksiä <sup>(24)</sup>: Euroopan parlamentti myöntää neuvoston suosituksesta komissiolle talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden ennen kyseistä varainhoitovuotta seuraavan vuoden huhtikuun 30. päivää. Tätä varten neuvosto ja parlamentti tutkivat komission esittämät tilit ja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen. Toimielimet toteuttavat kaikki aiheelliset toimenpiteet antaakseen vastauksen vastuuvapautta koskevissa päätöksissä esitettyihin huomautuksiin sekä laativat kertomuksen toteutetuista toimenpiteistä <sup>(25)</sup>.

### KAAVIOT

#### YLEINEN TALOUSARVIO JA TALOUSARVION TOTEUTTAMINEN VARAINHOITOVUONNA 2000

- Kaavio I Yleinen talousarvio 2000 — Arvioidut tulot ja lopulliset maksumääräyksiin käytettävät määrärahat  
Kaavio II Yleinen talousarvio 2000 — Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat  
Kaavio III Maksusitoumuksia varten käytettävissä olleet määrärahat 2000 ja niiden käyttö rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaan  
Kaavio IV Maksuja varten käytettävissä olleet määrärahat 2000 ja niiden käyttö rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaan  
Kaavio V Varainhoitovuonna 2000 suoritettut maksut rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaan  
Kaavio VI Jäsenvaltioissa varainhoitovuonna 2000 suoritettut maksut

#### TIETOJA YLEISEN TALOUSARVION TOTEUTTAMISESTA AIEMPINA VUOSINA (1996–2000)

- Kaavio VII Maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen kehitys ja käyttö vuosina 1996–2000 rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaan jaoteltuina

<sup>(23)</sup> EHTY:n perustamissopimuksen 45 a, 45 b ja 45 c artikla, EY:n perustamissopimuksen 246, 247 ja 248 artikla, Euratomin perustamissopimuksen 160 a, 160 b ja 160 c artikla ja varainhoitoasetuksen 83–90 artikla.

<sup>(24)</sup> EHTY:n perustamissopimuksen 78 g artikla, EY:n perustamissopimuksen 276 artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 180 b artikla.

<sup>(25)</sup> Varainhoitoasetuksen 89 artikla.

## Kaavio I

### Yleinen talousarvio 2000 — Arvioidut tulot ja lopulliset maksumääräyksiin käytettävät määrärahat

[tulojen perusteet: ks. "Perustietoja yleisestä talousarviosta", kohta 8.2 ja tarkempia tietoja 1. luvussa, taulukossa 1.1;  
menojen perusteet: ks. "Perustietoja yleisestä talousarviosta", kohta 8.3 ja tarkempia tietoja kaaviossa IV, a-sarake]

(milj. EUR ja %)

**arvioidut tulot:**

**arvioidut menot:**

(lopullisiin maksumääräyksiin  
käytettävät määrärahat)



#### Selitykset

■ Omat varat yhteensä (jäsenvaltioittain)	
■ Maatalousmaksut	992,0 (1,1 %)
■ Sokeri- ja isoglukoosimaksut	1 046,4 (1,2 %)
■ Tullit	11 665,3 (13 %)
■ Alv:oon perustuvat omat varat	34 048,6 (37,9 %)
■ BKTL-varat	37 805,1 (42,1 %)
■ Muut tulot	999,7 (1,1 %)
■ Edelliseltä varainhoitovuodelta käytettävissä oleva ylijäämä	3 209,1 (3,6 %)

<sup>(1)</sup> Korjaavan ja täydentävän talousarvion jälkeen.  
<sup>(2)</sup> Kolmansien osapuolten rahoitusosuuksiin liittyvät tulot.

#### Selitykset

##### Rahoitusnäkömien otsakkeet

■ 1. Yhteinen maatalouspolitiikka	40 683,9 (45,2 %)
■ 2. Rakenteelliset toimet	31 831,4 (35,4 %)
■ 3. Sisäiset politiikat	6 193,1 (6,9 %)
■ 4. Ulkoiset toimet	3 928,3 (4,4 %)
■ 5. Hallintomenot	4 735,7 (5,3 %)
■ 6. Varaukset	1 036,0 (1,2 %)
■ 7. Liittymistä valmisteleva tuki	1 579,4 (1,8 %)
■ Muiden toimielinten käytettävissä olevat määrärahat	1 656,0 (1,8 %)
■ Komission käytettävissä olevat määrärahat joista toimintamäärärahoja	88 331,8 (98,2 %) 85 252,1 (94,7 %)

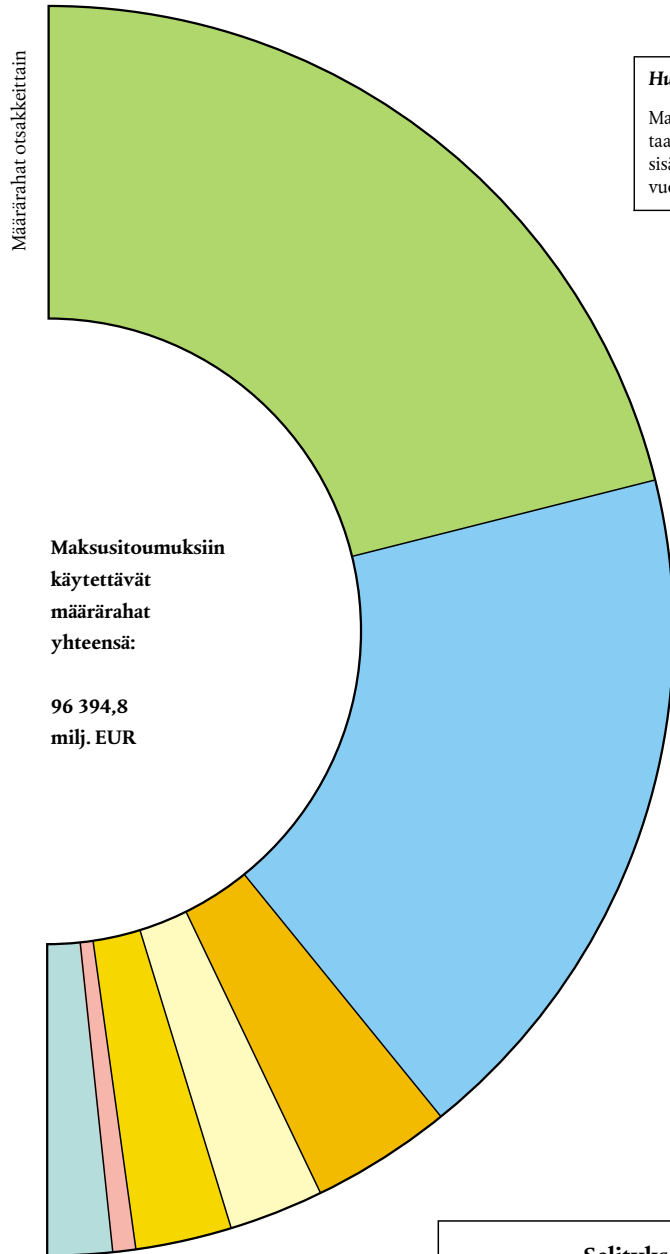
<sup>(1)</sup> Korjaavan ja täydentävän talousarvion jälkeen.  
<sup>(2)</sup> Siirrot budjettikohdasta toiseen, korvamerkityt tulot ja uudelleen käyttöön otetut määrärahat.  
<sup>(4)</sup> EFTA-menot.



## Kaavio II Yleinen talousarvio 2000 — Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat

[korvaavien ja täydentävien talousarvioiden jälkeen; tarkemmat tiedot kaaviossa III, b-sarake]

(milj. EUR ja %)










### Huom.

Maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen kokonaissumma ei vastaa vuoden 2000 budjettituloja, koska maksusitoumusmäärärahoihin sisältyy myös sellaisia määriä, jotka rahoitetaan tulevien varainhoitovuosien budjettituloista.

### Selitykset

#### Rahoitusnäköymien otsakkeet:

	1. Yhteinen maatalouspolitiikka	40 717,0 (42,2 %)
	2. Rakenteelliset toimet	34 914,0 (36,2 %)
	3. Sisäiset politiikat	6 582,5 (6,8 %)
	4. Ulkoiset toimet	5 217,1 (5,4 %)
	5. Hallintomenot	4 757,9 (4,9 %)
	6. Varaukset	1 036,0 (1,1 %)
	7. Liittymistä valmisteleva tuki	3 170,4 (3,3 %)

**Kaavio III**  
**Maksusitoumuksia varten käytettävissä olleet määrärahat 2000**  
**ja niiden käyttö rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaan**

(milj. EUR)

Rahoitusnäkymien otsakkeet ja alat [suluissa ilmoitetaan vuoden 2000 budjetinimikkeistöä vastaavat pääluokat (päälk), alaluokat (alalk), osastot (os) ja luvut]	Rahoitusnäkyvät	Lopulliset määrärahat		Määrärahojen käyttö				
		Määrä <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>	%	Vuonna 2000 tehdyt sitoumukset	Käyttöaste (%)	Siirrot vuoteen 2001 <sup>(3)</sup>	Peruuntuneet määrärahat	%
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(d)	(d)	(e) = (b) - (c) - (d)
1. Yhteinen maatalouspolitiikka	<b>41 738</b>	<b>40 717,0</b> <sup>(4)</sup>	<b>97,6</b>	<b>40 466,7</b>	<b>99,4</b>	—	<b>250,3</b> <sup>(4)</sup>	<b>0,6</b>
Markkinat		36 512,1 <sup>(4)</sup>		36 290,3	99,4	—	221,8 <sup>(4)</sup>	0,6
1.1 Peltokasvit (luku B1-1 0)		16 672,0		16 663,1	99,9	—	8,9	0,1
1.2 Sokeri (luku B1-1 1)		1 942,0		1 910,2	98,4	—	31,8	1,6
1.3 Rasvat ja valkuaiskasvit (luvut B1-1 2 ja 1 3)		2 593,0		2 591,5	99,9	—	1,5	0,1
1.4 Hedelmät ja vihannekset (luku B1-1 5)		1 567,0		1 551,3	99,0	—	15,7	1,0
1.5 Viini (luku B1-1 6)		766,0		765,5	99,9	—	0,5	0,1
1.6 Tupakka (luku B1-1 7)		994,0		989,4	99,5	—	4,6	0,5
1.7 Maitovalmisteet (luku B1-2 0)		2 550,0		2 544,3	99,8	—	5,7	0,2
1.8 Liha, munat, siipikarja (luvut B1-2 1-2 4)		6 752,0		6 710,3	99,4	—	41,7	0,6
1.9 Muut alat (luvut B1-1 4 ja B1-1 8)		1 375,0		1 341,5	97,6	—	33,5	2,4
1.10 Muut toimet (luvut B1-2 5-3 0)		1 301,1 <sup>(4)</sup>		1 223,3	94,0	—	77,8 <sup>(4)</sup>	6,0
1.11 Maaseudun kehittäminen ja liitännäistoimenpiteet (os B1-4 ja 5)		4 204,9 <sup>(4)</sup>		4 176,4	99,3	—	28,5 <sup>(4)</sup>	0,7
2. Rakenteelliset toimet	<b>32 678</b>	<b>34 914,0</b>	<b>106,8</b>	<b>20 089,5</b>	<b>57,5</b>	<b>8 638,8</b>	<b>6 185,6</b>	<b>17,7</b>
Rakennerahastot		32 252,3	<sup>(1)</sup>	17 843,2	55,3	8 225,3	6 183,8	19,2
2.1 Tavoite 1 (luku B2-1 0)		21 667,3		12 703,9	58,6	5 374,8	3 588,6	16,6
2.2 Tavoite 2 (luku B2-1 1)		4 223,0		709,9	16,8	2 648,7	864,4	20,5
2.3 Tavoite 3 (luku B2-1 2)		3 561,7		3 373,4	94,7	187,8	0,6	0,0
2.4 Muut rakennetoimet (luku B2-1 3)		190,4		171,9	90,3	14,0	4,5	2,4
2.5 Yhteisöaloitteet (B2-1 4)		2 546,2		851,0	33,4	—	1 695,2	66,6
2.6 Uutta luovat toimet ja tekninen apu (luku B2-1 6)		63,6		33,1	52,0	—	30,5	48,0
2.7 Kohesiorahasto (os B2-3)		2 661,7		2 246,4	84,4	413,5	1,8	0,1
2.8 Euroopan talousalue – rahoitusmekanismi (os B2-4)		—		—	—	—	—	—
3. Sisäiset politiikat	<b>6 031</b>	<b>6 582,5</b> <sup>(4)</sup>	<b>109,1</b>	<b>6 008,3</b>	<b>91,3</b>	<b>442,6</b>	<b>131,7</b> <sup>(4)</sup>	<b>2,0</b>
3.1 Tutkimus ja teknologinen kehittäminen (alalk B6)		4 054,7	<sup>(1)</sup>	3 819,5	94,2	211,4	23,8	0,6
3.2 Muut rakenteelliset toimet (luvut B2-5-9)		133,6 <sup>(4)</sup>		128,4	96,2	—	5,1 <sup>(4)</sup>	3,8
3.3 Koulutus, nuoret ja sosiaaliset toimet (alalk B3)		967,9		901,7	93,2	42,3	23,9	2,5
3.4 Energia, Euratom ja ympäristö (alalk B4)		219,2		68,3	31,2	139,5	11,3	5,2
3.5 Kuluttajansuojat, sisämarkkinat, teollisuus ja verkot (alaluokka B5)		1 207,3 <sup>(4)</sup>		1 090,3	90,3	49,4	67,6 <sup>(4)</sup>	5,6
4. Ulkoiset toimet	<b>4 627</b>	<b>5 217,1</b> <sup>(4)</sup>	<b>112,8</b>	<b>4 986,8</b>	<b>95,6</b>	<b>39,4</b>	<b>190,9</b> <sup>(4)</sup>	<b>3,7</b>
4.1 Elintarvikeapu (os B7-2)		950,9	<sup>(1)</sup>	947,7	99,7	0,0	3,1	0,3
4.2 Yhteistyö (os B7-3-B7-5)		3 501,1 <sup>(4)</sup>		3 350,2	95,7	9,0	142,0 <sup>(4)</sup>	4,1
4.3 Muut yhteistyöhön liittyvät toimet (os B7-6)		361,7 <sup>(4)</sup>		343,7	95,0	13,8	4,2 <sup>(4)</sup>	1,2
4.4 Eur. aloite kansanvallan ja ihmisoikeuksien suojelemiseksi (os B7-7)		96,9		93,8	96,8	—	3,1	3,2
4.5 Tiettyjen yhteisön politiikkojen ulkoiset osat (os B7-8)		233,6 <sup>(4)</sup>		202,0	86,5	6,7	24,8 <sup>(4)</sup>	10,6
4.6 Liittymistä valmisteleva strategia Välimeren maita varten (luku B7-0 4)		15,0		7,7	51,3	7,3	—	—
4.7 Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (alalk B8)		57,9		41,6	71,9	2,6	13,7	23,6
5. Hallintomenot	<b>4 638</b>	<b>4 757,9</b>	<b>102,6</b>	<b>4 685,9</b>	<b>98,5</b>	<b>2,6</b>	<b>69,3</b>	<b>1,5</b>
5.1 Parlamentti (päälk I)		979,9	<sup>(1)</sup>	972,8	99,3	—	7,1	0,7
5.2 Neuvosto (päälk II)		354,5		349,7	98,7	—	4,8	1,3
5.3 Komissio (päälk III)		3 075,5		3 028,9	98,5	2,6	44,0	1,4
5.4 Tuomioistuin (päälk IV)		131,3		129,4	98,6	—	1,9	1,4
5.5 Tilintarkastustuomioistuin (päälk V)		70,3		66,3	94,3	—	4,0	5,7
5.6 Talous- ja sosiaalikomitea (päälk VI)		107,4		103,5	96,4	—	3,9	3,6
5.7 Alueiden komitea (päälk VII)		35,2		32,1	91,3	—	3,1	8,7
5.8 Oikeusasiamies (päälk VIII)		3,9		3,2	82,5	—	0,7	17,5
6. Varaukset	<b>906</b>	<b>1 036,0</b>	<b>114,3</b>	<b>186,3</b>	<b>18,0</b>	—	<b>849,7</b>	<b>82,0</b>
6.1 Rahoitusvaraus (os B1-6)		810,0	<sup>(1)</sup>	—	—	—	810,0	100,0
6.2 Lainanottoon ja lainanantoon liittyvät takuut (luvut B0-2 3 ja 2 4)		203,0		186,3	91,8	—	16,7	8,2
6.3 Varaus hätäapua varten (luku B7-9 1)		23,0		—	—	—	23,0	100,0
7. Liittymistä valmisteleva tuki	<b>3 174</b>	<b>3 170,4</b>	<b>99,9</b>	<b>3 112,4</b>	<b>98,2</b>	<b>44,7</b>	<b>13,3</b>	<b>0,4</b>
7.1 SAPARD (luku B7-0 1)		529,0		528,9	100,0	—	0,1	0,0
7.2 ISPA (luku B7-0 2)		1 058,0		1 016,3	96,1	41,2	0,5	0,0
7.3 PHARE (liittymistä valmisteleva rahoitusväline) (luku B7-0 3)		1 583,4		1 567,2	99,0	3,4	12,7	0,8
8. Varaukset (os B0-4)		— <sup>(4)</sup>		—	—	—	— <sup>(4)</sup>	—
Maksusitoumuksia varten käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	<b>93 792</b>	<b>96 394,8</b>	<b>102,8</b> <sup>(1)</sup>	<b>79 535,9</b>	<b>82,5</b>	<b>9 168,2</b>	<b>7 690,7</b>	<b>8,0</b>
Maksumääräyksiä varten käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	<b>91 322</b>	<b>94 808,6</b>	<b>103,8</b> <sup>(1)</sup>	<b>83 331,1</b>	<b>87,9</b>	<b>2 609,3</b>	<b>8 868,2</b>	<b>9,4</b>

<sup>(1)</sup> Talousarvion määrärahoja on muutettu siten, että niissä on otettu huomioon vuodelta 1999 siirretyt tai vuonna 2000 uudelleen käyttöön otetut maksusitoumusmäärärahat, kolmannen lukuun suoritetuista palveluista saatuja tuloja vastaavat määrärahat ja erillisin päätöksin vuodelta 1999 ja budjettikohdasta toiseen tehdyt siirrot sekä EFTA-määrärahat. Tämän seurauksena käytettävissä olleet määrärahat ylittivät joidenkin rahoitusnäkymien otsakkeiden ylärajat.

<sup>(2)</sup> Lukuun otamatta varainhoitovuoden tulojen uudelleenkäyttöön liittyviä toimia, jotka vastaavat yhteensä noin 226,3:aa miljoonaa euroa.

<sup>(3)</sup> Mukaan lukien edelleen käytettävissä olevat määrärahat, jotka liittyvät kolmannen lukuun suoritettaviin palveluihin.

<sup>(4)</sup> Alustavien varausten siirtojen jälkeen (luku B0-4 0): alaluokat B1 (24,9 milj. EUR), B2 (1 milj. EUR), B5 (12 milj. EUR) ja B7 (24,2 milj. EUR).

**Kaavio IV**  
**Maksuja varten käytettävissä olleet määrärahat 2000**  
**ja niiden käyttö rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaan**

(milj. EUR)

Rahoitusnäkymien otsakkeet ja alat [suluisia ilmoitetaan vuoden 2000 budjettinimikkeistöä vastaavat pääluokat (päälk), alaluokat (alalk), osastot (os) ja luvut]	Lopulliset määrärahat <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>	Määrärahojen käyttö				
		Suoritetut maksut 2000	Käyttöaste (%)	Siirrot vuoteen 2001	Peruuntuneet määrärahat	%
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)
1. Yhteinen maatalouspolitiikka	<b>40 822,3</b> <sup>(3)</sup>	<b>40 505,9</b>	<b>99,2</b>	<b>52,3</b>	<b>264,2</b> <sup>(3)</sup>	<b>0,6</b>
Markkinat	36 617,4 <sup>(3)</sup>	36 329,4	99,2	52,3	235,7 <sup>(3)</sup>	0,6
1.1 Peltokasvit (luku B1-1 0)	16 672,0	16 663,1	99,9	—	8,9	0,1
1.2 Sokeri (luku B1-1 1)	1 942,0	1 910,2	98,4	—	31,8	1,6
1.3 Rasvat ja valkuaiskasvit (luvat B1-1 2 ja 1 3)	2 593,0	2 591,5	99,9	—	1,5	0,1
1.4 Hedelmät ja vihannekset (luku B1-1 5)	1 567,0	1 551,3	99,0	—	15,7	1,0
1.5 Viini (luku B1-1 6)	766,0	765,5	99,9	—	0,5	0,1
1.6 Tupakka (luku B1-1 7)	996,9	986,7	99,0	3,0	7,2	0,7
1.7 Maitovalmisteet (luku B1-2 0)	2 550,0	2 544,3	99,8	—	5,7	0,2
1.8 Liha, munat, siipikarja (luvat B1-2 1-2 4)	6 752,0	6 710,3	99,4	—	41,7	0,6
1.9 Muut alat (luvat B1-1 4 ja B1-1 8)	1 375,0	1 341,5	97,6	—	33,5	2,4
1.10 Muut toimet (luvat B1-2 5-3 0)	1 403,5 <sup>(3)</sup>	1 265,1	90,1	49,3	89,1 <sup>(3)</sup>	6,3
1.11 Maaseudun kehittäminen ja liitännäistoimenpiteet (os B1-4 ja 5)	4 204,9 <sup>(3)</sup>	4 176,4	99,3	—	28,5 <sup>(3)</sup>	0,7
2. Rakenteelliset toimet	<b>35 579,8</b>	<b>27 590,8</b>	<b>77,5</b>	<b>1 470,0</b>	<b>6 519,0</b>	<b>18,3</b>
Rakennerahastot	32 621,1	25 905,6	79,4	1 170,0	5 545,5	17,0
2.1 Tavoite 1 (luku B2-1 0)	20 103,4	15 485,2	77,0	1 020,0	3 598,2	17,9
2.2 Tavoite 2 (luku B2-1 1)	4 863,5	3 859,5	79,4	150,0	853,9	17,6
2.3 Tavoite 3 (luku B2-1 2)	3 343,8	3 094,1	92,5	—	249,7	7,5
2.4 Muut rakennetoimet (luku B2-1 3)	1 056,7	980,6	92,8	—	76,1	7,2
2.5 Yhteisöaloitteet (B2-1 4)	3 026,3	2 301,4	76,0	—	724,9	24,0
2.6 Uutta luovat toimet ja tekninen apu (luku B2-1 6)	227,4	184,7	81,2	—	42,7	18,8
2.7 Koheesiorahasto (os B2-3)	2 958,7	1 685,2	57,0	300,0	973,5	32,9
2.8 Euroopan talousalue – rahoitusmekanismi (os B2-4)	—	—	—	—	—	—
3. Sisäiset politiikat	<b>6 416,1</b> <sup>(3)</sup>	<b>5 360,8</b>	<b>83,6</b>	<b>378,7</b>	<b>676,6</b> <sup>(3)</sup>	<b>10,5</b>
3.1 Tutkimus ja teknologinen kehittäminen (alalk B6)	4 085,7	3 404,0	83,3	262,3	419,5	10,3
3.2 Muut rakenteelliset toimet (luvat B2-2 4-2 9)	159,7	146,4	91,6	0,9	12,5	7,8
3.3 Koulutus, nuoret ja sosiaaliset toimet (alalk B3)	890,0	769,4	86,5	72,7	47,9	5,4
3.4 Energia, Euratom ja ympäristö (alalk B4)	207,1	150,3	72,6	30,1	26,7	12,9
3.5 Kuluttajansuoja, sisämarkkinat, teollisuus ja verkot (alalk. B5)	1 073,5 <sup>(3)</sup>	890,7	83,0	12,8	170,0 <sup>(3)</sup>	15,8
4. Ulkoiset toimet	<b>4 201,5</b> <sup>(3)</sup>	<b>3 841,0</b>	<b>91,4</b>	<b>173,7</b>	<b>186,8</b> <sup>(3)</sup>	<b>4,4</b>
4.1 Elintarvikeapu (os B7-2)	986,7	978,4	99,2	0,0	8,2	0,8
4.2 Yhteistyö (os B7-3-B7-5)	2 522,2 <sup>(3)</sup>	2 339,2	92,7	104,4	78,7 <sup>(3)</sup>	3,1
4.3 Muut yhteistyöhön liittyvät toimet (os B7-6)	350,2 <sup>(3)</sup>	278,1	79,4	37,3	34,8 <sup>(3)</sup>	9,9
4.4 Eur. aloite kansanvallan ja ihmisoikeuksien suojelemiseksi (os B7-7)	92,4 <sup>(3)</sup>	53,2	57,5	20,9	18,4 <sup>(3)</sup>	19,9
4.5 Tiettyjen yhteisön politiikkojen ulkoiset osat (os B7-8)	209,6 <sup>(3)</sup>	169,0	80,6	2,1	38,5 <sup>(3)</sup>	18,4
4.6 Liittymistä valmisteleva strategia Välimeren maita varten (luku B7-0 4)	2,0	—	—	—	2,0	100,0
4.7 Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (alalk B8)	38,4	23,2	60,5	9,0	6,2	16,0
5. Hallintomenot	<b>5 173,5</b>	<b>4 643,0</b>	<b>89,7</b>	<b>391,1</b>	<b>139,5</b>	<b>2,7</b>
5.1 Parlamentti (päälk I)	1 083,3	979,9	90,5	87,1	16,2	1,5
5.2 Neuvosto (päälk II)	405,0	352,1	86,9	41,7	11,2	2,8
5.3 Komissio (päälk III)	3 312,9	2 988,3	90,2	232,2	92,4	2,8
5.4 Tuomioistuin (päälk IV)	138,3	128,0	92,5	7,4	3,0	2,2
5.5 Tilintarkastustuomioistuin (päälk V)	78,1	66,0	84,6	7,7	4,3	5,5
5.6 Talous- ja sosiaalikomitea (päälk VI)	114,6	97,1	84,7	10,0	7,5	6,6
5.7 Alueiden komitea (päälk VII)	37,0	28,3	76,4	4,7	4,1	11,0
5.8 Oikeusasiamies (päälk VIII)	4,4	3,2	73,2	0,4	0,8	18,0
6. Varaukset	<b>1 036,0</b>	<b>186,3</b>	<b>18,0</b>	<b>—</b>	<b>849,7</b>	<b>82,0</b>
6.1 Rahoitusvaraus (os B1-6)	810,0	—	—	—	810,0	100,0
6.2 Lainanottoon ja lainanantoon liittyvät takuut (luvat B0-2 3 ja 2 4)	203,0	186,3	91,8	—	16,7	8,2
6.3 Varaus hätäapua varten (luku B7-9 1)	23,0	—	—	—	23,0	100,0
7. Liittymistä valmisteleva tuki	<b>1 579,4</b>	<b>1 203,4</b>	<b>76,2</b>	<b>143,5</b>	<b>232,5</b>	<b>14,7</b>
7.1 SAPARD (luku B7-0 1)	150,0	—	—	140,1	9,9	6,6
7.2 ISPA (luku B7-0 2)	175,0	2,5	1,5	—	172,5	98,5
7.3 PHARE (liittymistä valmisteleva rahoitusväline) (luku B7-0 3)	1 254,4	1 200,9	95,7	3,4	50,1	4,0
8. Varaukset (os B0-4)	— <sup>(3)</sup>	—	—	—	— <sup>(3)</sup>	—
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>94 808,6</b>	<b>83 331,1</b>	<b>87,9</b>	<b>2 609,3</b>	<b>8 868,2</b>	<b>9,4</b>

<sup>(1)</sup> Määrärahoja on muutettu siten, että niissä on otettu huomioon budjettikohtien välillä tehdyt siirrot, kolmannen lukuun suoritetuista palveluista saadut tulot ja ennakoiden siirron perusteella uudelleen käyttöön otetut ja edelliseltä vuodelta siirretyt määrärahat. Viimeksi mainitun perusteella voidaan selittää 4 820,8 miljoonan euron suuruinen ero tämän kaavion lopullisten määrärahojen ja kaavion I yhteissumman välillä.

<sup>(2)</sup> Lukuun ottamatta varainhoitovuoden tulojen uudelleenkäyttöä ja edelliseltä varainhoitovuodelta siirrettyjä tuloja, yhteensä noin 226,3 miljoonaa euroa.

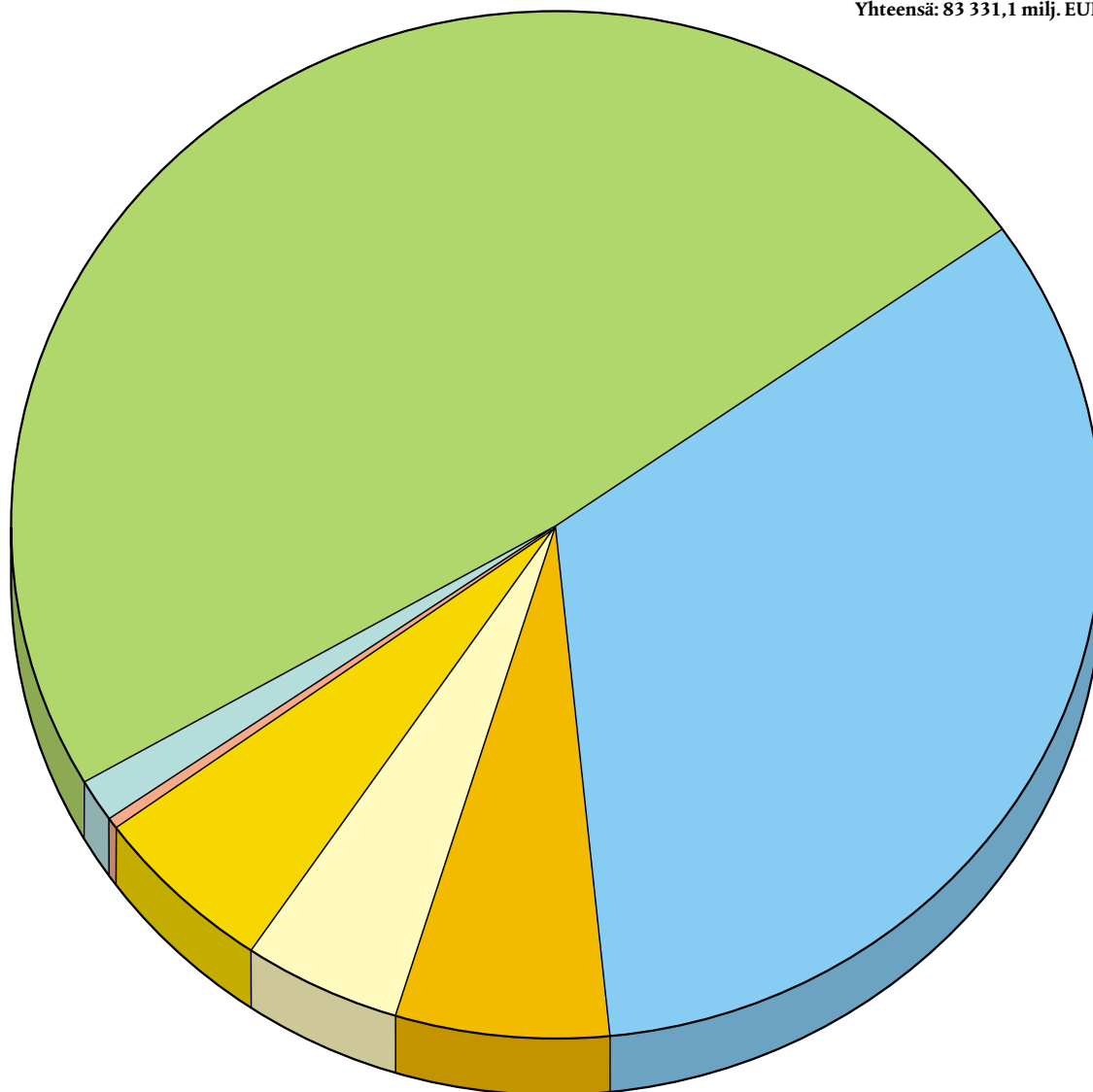
<sup>(3)</sup> Alustavien varausten siirtojen jälkeen (luku B0-4 0): alaluokat B1 (24,9 milj EUR), B5 (11 milj EUR) ja B7 (32,4 milj EUR).

**Kaavio V**  
**Varainhoitovuonna 2000 suoritettavat maksut rahoitusnäkökulman osakkeiden mukaan**


Huom. Vuonna 2000 suoritettavat maksut = maksut vuoden 2000 määrärahoista + maksut vuodelta 1999 siirretyistä määristä.

(milj. EUR ja %)

**Yhteensä: 83 331,1 milj. EUR**



**Selitykset**

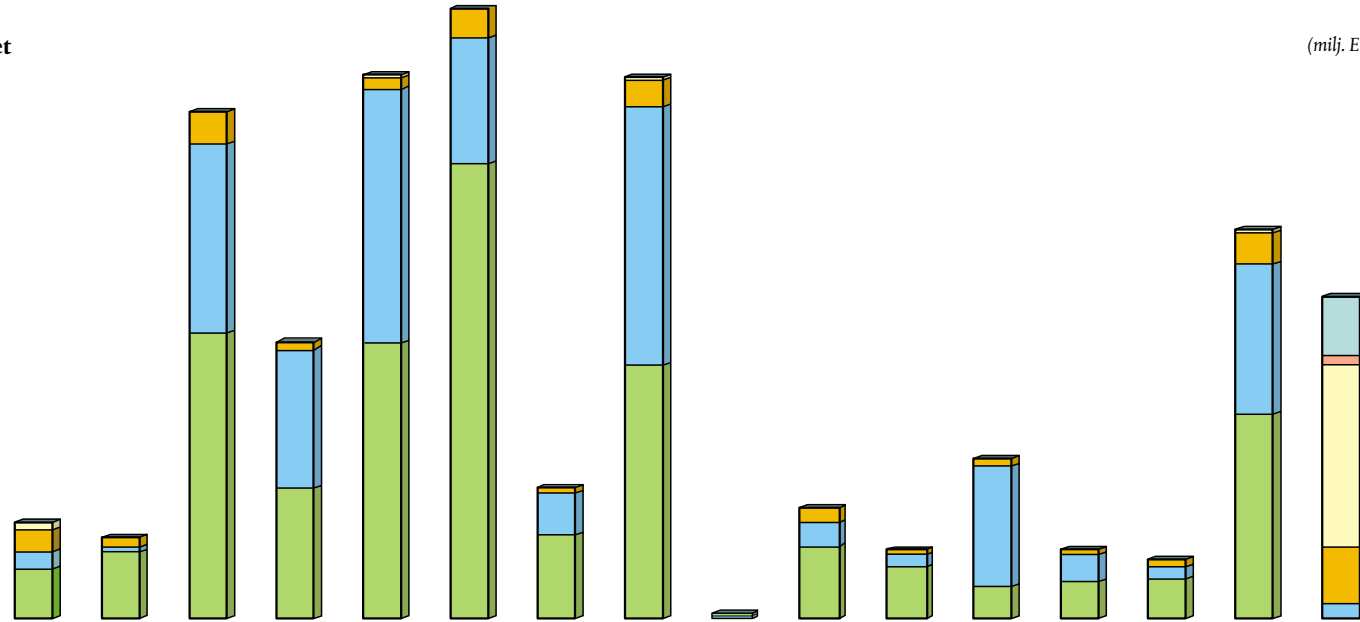
	1. Yhteinen maatalouspolitiikka	40 505,9 (48,6 %)
	2. Rakenteelliset toimet	27 590,8 (33,1 %)
	3. Sisäiset politiikat	5 360,8 (6,4 %)
	4. Ulkoiset toimet	3 841,0 (4,6 %)
	5. Hallintomenot	4 643,0 (5,6 %)
	6. Varaukset	186,3 (0,2 %)
	7. Liittymistä valmisteleva tuki	1 203,4 (1,4 %)

## Kaavio VI Jäsenvaltioissa varainhoitovuonna 2000 suoritettut maksut <sup>(1)</sup>

Huom. Vuonna 2000 suoritettut maksut = maksut vuoden 2000 määrärahoista + maksut vuodelta 1999 siirretyistä määristä.

Rahoitusnäkömien otsakkeet

(milj. EUR ja %)



	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Sekal. (2) (3)	Yht.
– Yhteinen maatalouspolitiikka	957,3	1 309,1	5 674,9	2 598,2	5 484,8	9 005,8	1 681,3	5 042,7	21,2	1 441,9	1 018,7	652,7	727,8	798,1	4 061,6	29,7	<b>40 505,9</b>
– Rakenteelliset toimet	379,6	125,4	3 747,7	2 745,8	5 027,4	2 496,2	828,1	5 122,7	10,3	477,2	259,6	2 363,8	542,3	230,3	2 955,3	279,2	<b>27 590,8</b>
– Sisäiset politiikat	434,3	161,0	630,7	134,0	235,8	593,3	88,4	517,0	42,3	267,1	91,9	172,2	92,9	133,9	640,9	1 125,3	<b>5 360,8</b>
– Ulkoiset toimet	159,4	1,5	13,0	0,9	12,0	7,9	0,8	26,8	1,2	6,8	1,5	0,8	0,7	1,5	27,7	3 578,5	<b>3 841,0</b>
– Varaukset	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	186,3	<b>186,3</b>
– Liittymistä valmisteleva tuki	1,0	—	0,2	—	0,5	0,2	—	0,9	5,1	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	1 194,3	<b>1 203,4</b>
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>1 931,5</b> 2,5 %	<b>1 597,0</b> 2,0 %	<b>10 066,5</b> 12,8 %	<b>5 479,0</b> 7,0 %	<b>10 760,5</b> 13,7 %	<b>12 103,3</b> 15,4 %	<b>2 598,6</b> 3,3 %	<b>10 710,2</b> 13,6 %	<b>80,0</b> 0,1 %	<b>2 193,6</b> 2,8 %	<b>1 371,9</b> 1,7 %	<b>3 189,6</b> 4,1 %	<b>1 363,6</b> 1,7 %	<b>1 163,8</b> 1,5 %	<b>7 685,8</b> 9,8 %	<b>6 393,3</b> 8,1 %	<b>78 688,1</b> 100,0 %

<sup>(1)</sup> Maantieteellinen jakautuminen ei kuvaa jäsenvaltioille suoritettuja maksuja vaan menojen jakautumista komission Sincom2-kirjanpitojärjestelmään sisältyvien tietojen mukaisesti.

<sup>(2)</sup> Sisältää 27 milj. euron määrän, jonka komissio maksoi Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistolle ja komission yksiköille.

<sup>(3)</sup> Sisältää 186,3 milj. euron määrän, jonka komissio maksoi takuurahastoon.

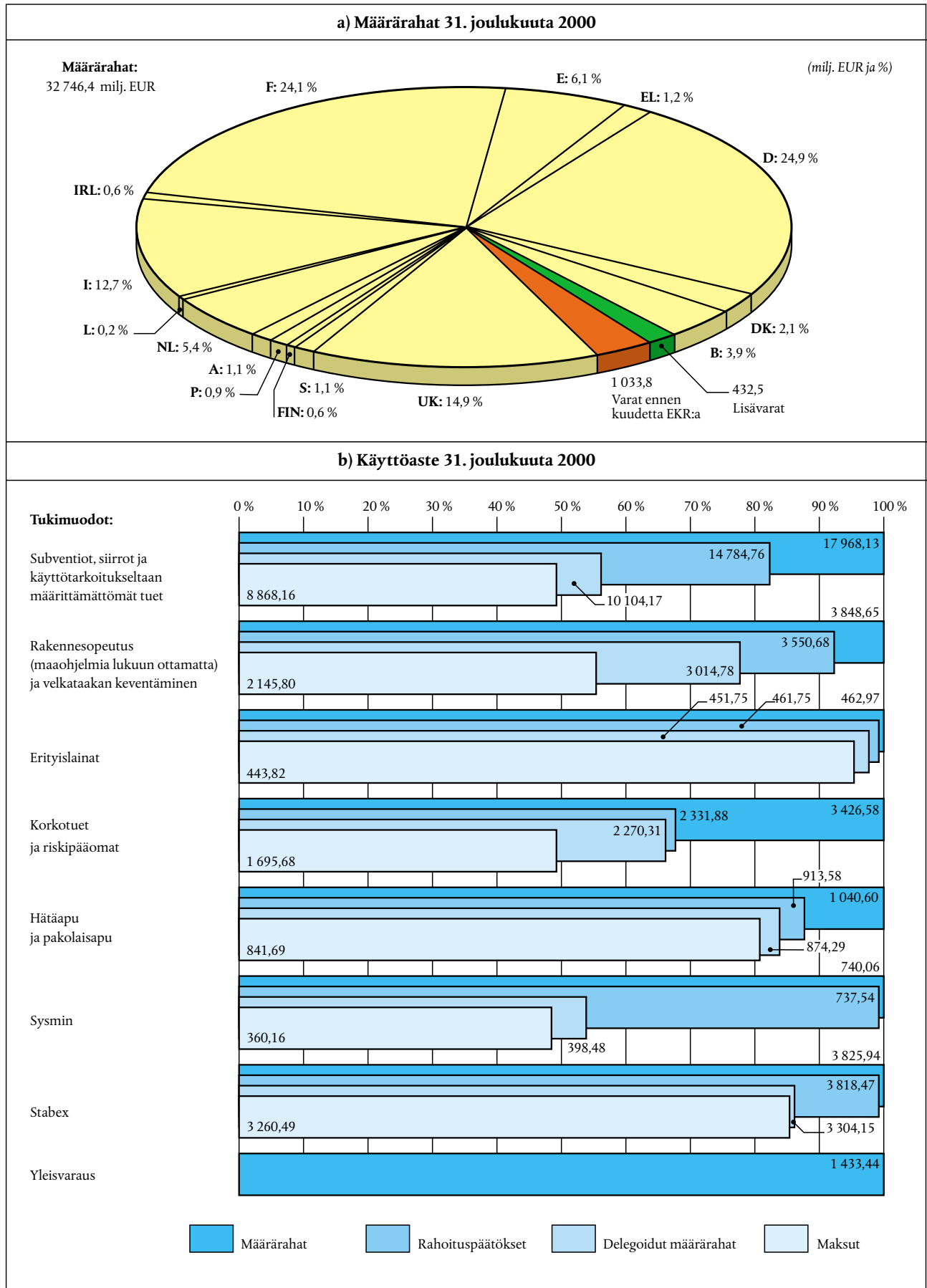
**Kaavio VII**  
**Maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen kehitys ja käyttö vuosina 1996–2000**  
**rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaan**

(milj. EUR)

Rahoitusnäkymien otsakkeet / varainhoitovuosi (otsakkeiden määritelmät kaaviossa IV)		Määrärahojen käyttö				Toteutuneiden maksujen osuus yhteensä (maksut ja peruutukset) <sup>(2)</sup>	
		Lopulliset määrärahat <sup>(1)</sup>	Maksut	Siirrot seuraavaan vuoteen	Peruutukset		
		(a)	(b)	(c)	(d) = (a) – (b) – (c)	(e) = (b)/((b) + (d))	
1. Yhteinen maatalouspolitiikka	1996	40 816,7	39 080,9	426,9	1 308,8	96,8	
	1997	41 187,9	40 623,2	82,4	482,3	98,8	
	1998	39 941,4	38 810,0	415,5	715,9	98,2	
	1999	40 451,7	39 780,3	138,4	533,0	98,7	
	2000	40 822,3	40 505,9	52,3	264,2	99,4	
2. Rakenteelliset toimet	1996	25 758,6	24 426,8	36,4	1 295,5	(*) 95,0	
	1997	26 426,1	26 059,2	—	366,9	98,6	
	1998	28 643,4	28 366,0	204,9	72,5	99,7	
	1999	30 657,7	26 663,6	3 748,4	245,8	99,1	
	2000	35 579,8	27 590,8	1 470,0	6 519,0	(**) 80,9	
3. Sisäiset politiikat	1996	5 335,3	4 544,4	160,2	630,7	(**) 87,8	
	1997	5 371,3	4 934,7	182,3	254,2	95,1	
	1998	5 246,8	4 878,5	163,5	204,7	96,0	
	1999	5 243,0	4 473,1	413,8	356,1	(*) 92,6	
	2000	6 416,1	5 360,8	378,7	676,6	(**) 88,8	
4. Ulkoiset toimet	1996	4 642,7	3 804,8	225,8	612,1	(**) 86,1	
	1997	4 678,3	3 992,0	49,8	636,5	(**) 86,2	
	1998	4 515,6	4 067,7	198,4	249,6	(*) 94,2	
	1999	5 091,8	4 585,8	273,6	232,4	95,2	
	2000	4 201,5	3 841,0	173,7	186,8	95,4	
5. Hallintomenot	1996	4 540,8	3 962,5	453,6	124,7	96,9	
	1997	4 739,9	4 129,2	432,4	178,3	95,9	
	1998	4 941,0	4 219,4	580,7	140,9	96,8	
	1999	5 090,9	4 506,7	445,0	139,3	97,0	
	2000	5 173,5	4 643,0	391,1	139,5	97,1	
6. Varaukset	1996	997,0	235,4	—	761,6	(**) 23,6	
	1997	1 202,0	286,1	—	915,9	(**) 23,8	
	1998	1 154,0	272,4	—	881,6	(**) 23,6	
	1999	846,0	300,1	—	545,9	(**) 35,5	
	2000	1 036,0	186,3	—	849,7	(**) 18,0	
7. Korvaukset / Liittymistä valmisteleva tuki <sup>(3)</sup>	1996	764,0	701,0	—	63,0	(*) 91,8	
	1997	212,0	212,0	—	—	100,0	
	1998	99,0	99,0	—	—	100,0	
	1999	—	—	—	—	—	
	2000	1 579,4	1 203,4	143,5	232,5	(**) 83,8	
Yleinen talousarvio — Yhteensä	1996	82 855,1	76 755,7	1 302,9	4 796,5	(*) 94,1	
	1997	83 817,5	80 236,4	746,9	2 834,2	96,6	
	1998	84 541,2	80 713,0	1 563,0	2 265,2	97,3	
	1999	87 381,1	80 309,5	5 019,2	2 052,4	97,5	
	2000	94 808,6	83 331,1	2 609,3	8 868,2	(*) 90,4	

<sup>(1)</sup> Ylimääräiset tulot ja budjettikohtien väliset siirrot mukaan lukien.<sup>(2)</sup> (E)-sarakeessa ilmoitetaan varainhoitovuosina lopullisesti maksettujen määrärahojen osuuden kehitys. Erotus 100 %:iin nähden ilmaisee lopulta peruuntuneiden määrärahojen osuuden. (E)-sarakkeen luvut, jotka ovat alle 95 %, ilmoitetaan merkillä (\*), alle 90 % merkillä (\*\*) ja alle 80 % merkillä (\*\*\*)<sup>(3)</sup> Kaudella 1993—1999 otsake 7 kattoi korvaukset uusille jäsenvaltioille. Kaudella 2000—2006 se kattaa liittymistä valmistelevan tuen.

### Kaavio kuudennesta, seitsemännestä ja kahdeksannesta EKR:sta: tukimäärärahojen määrä, jakautuminen ja käyttö







## LIITE II

## Tilintarkastustuomioistuimen antamat kertomukset ja lausunnot viiden viime vuoden ajalta

Perustamissopimuksissa tilintarkastustuomioistuimelle on annettu tehtäväksi vuosikertomuksen laatiminen. Perustamissopimusten ja asetusten mukaisesti tilintarkastustuomioistuimen on laadittava vuosikertomus myös tietyistä yhteisön elimistä ja toiminnoista. Perustamissopimusten nojalla tilintarkastustuomioistuin voi

lisäksi esittää huomautuksia erityisistä kysymyksistä sekä antaa lausuntoja yhteisön muun toimielimen pyynnöstä. Seuraavassa on lueteltu tilintarkastustuomioistuimen antamat kertomukset ja lausunnot viiden viime vuoden ajalta.

Nimi	Julkaistu
------	-----------

### *Vuonna 2001 annetut kertomukset ja lausunnot*

#### **Vuosikertomus ja tarkastuslausumat**

Kahdeskymmenesneljäs, varainhoitovuotta 2000 koskeva vuosikertomus: — Kertomus ja tarkastuslausuma yleiseen talousarvioon liittyvistä toimista — Kertomus ja tarkastuslausuma kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen Euroopan kehitysrahastoon liittyvistä toimista	Julkaistu tässä EYVL:ssä
---	--------------------------

#### **Erityiskertomukset**

##### *Yhteinen maatalouspolitiikka*

— Erityiskertomus nro 4/2001 EMOTR:n tukiosaston tarkastuksesta yhdenneen hallinto- ja valvontajärjestelmän täytäntöönpanon osalta	EYVL C 214, 31.7.2001
— Erityiskertomus nro 6/2001 maitokiintiöistä	EYVL C 305, 30.10.2001
— Erityiskertomus nro 7/2001 vientituista — määräpaikka ja markkinoille saattaminen	EYVL C 314, 8.11.2001
— Erityiskertomus nro 8/2001 perunatärkkelyksen ja viljatärkkelysten tuotantotukijärjestelmästä ja perunatärkkelykselle maksettavista tuista	EYVL C 294, 19.10.2001
— Erityiskertomus nro 14/2001 BSE-tautia koskevan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 19/98 seurannasta	EYVL C 324, 20.11.2001

##### *Rakenteelliset toimet*

— Erityiskertomus nro 1/2001 kaupunkialueita koskevasta yhteisöaloitteesta (Urban)	EYVL C 124, 25.4.2001
— Erityiskertomus nro 10/2001 rakennerahastojen varainhoidon valvonnasta, komission asetukset (EY) N:o 2064/97 ja (EY) N:o 1681/94	EYVL C 314, 8.11.2001
— Erityiskertomus nro 12/2001 tietyistä työllisyyden rakennetuista: EAKR:n tukien työllisyysvaikutukset ja ESR:n toimenpiteet pitkäaikaistyöttömyyden torjumiseksi	EYVL C 334, 28.11.2001

##### *Sisäiset politiikat*

— Erityiskertomus nro 9/2001 tutkijoiden koulutus ja liikkuvuus -ohjelmasta	Julkaistaan lähiaikoina
---	-------------------------

##### *Ulkoiset toimet*

— Erityiskertomus nro 2/2001 Kosovon kriisin uhreille myönnetyn humanitaarisen hätäavun hallinnoinnista (ECHO)	EYVL C 168, 12.6.2001
— Erityiskertomus nro 3/2001 kansainvälisten kalastussopimusten hallinnoinnista komissiossa	EYVL C 210, 27.7.2001

Nimi	Julkaistu
— Erityiskertomus nro 5/2001 talousarviotukiin kohdennettuihin rakennesopeutustukiin liittyvistä vastikevaroista (seitsemäs ja kahdeksas EKR)	EYVL C 257, 14.9.2001
— Erityiskertomus nro 11/2001 Tacis-ohjelmaan kuuluvasta raja-alueyhteistyöohjelmasta	EYVL C 329, 23.11.2001
— Erityiskertomus nro 13/2001 yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) hallinnoinnista	EYVL C 338, 30.11.2001

#### Erityisvuosikertomukset

— Kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikauden 1999 osalta	EYVL C 47, 13.2.2001
— Kertomus Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tilinpäätöksestä 31 päivänä joulukuuta 2000	EYVL C 185, 30.6.2001
— Erityisvuosikertomus tilinpäätöksestä, joka koskee neuvoston pääsihteerin/korkean edustajan joidenkin jäsenvaltioiden edustajana tekemien hallintoyksikön help desk -palvelimen ja SIRENE-verkon toisen vaiheen perustamista ja toimintaa koskevien sopimusten (Schengenin sopimukset) hallinnointia 31. joulukuuta 2000 päättyneen varainhoitovuoden aikana	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Erityisvuosikertomus tilinpäätöksestä, joka koskee neuvoston varapääsihteerin joidenkin jäsenvaltioiden edustajana tekemien Schengen-ympäristön tietoliikenneinfrastruktuurin, Sisnetin, perustamista ja toimintaa koskevien sopimusten hallinnointia 31. joulukuuta 2000 päättyneen varainhoitovuoden aikana	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikauden 2000 osalta	Julkaistaan lähiaikoina
— Kertomus EHTY:n tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2000	Julkaistaan lähiaikoina
— Kertomus Euratomin hankintakeskuksen tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Euroopan jälleenrakennusviraston kirjanpidosta ja Kosovolle tarkoitetun avun täytäntöönpanosta vuonna 2000	Julkaistaan lähiaikoina
— Kertomus yhteisön kasvilajikeviraston (Angers) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	Julkaistaan lähiaikoina
— Kertomus Euroopan työturvallisuus- ja työterveysjärjestön (Bilbao) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	Julkaistaan lähiaikoina
— Kertomus Euroopan ympäristökeskuksen (Kööpenhamina) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	Julkaistaan lähiaikoina
— Kertomus Euroopan elin- ja työolojen kehittämistäitiön (Dublinin säätiö) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	Julkaistaan lähiaikoina
— Kertomus Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (Lissabon) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	Julkaistaan lähiaikoina
— Kertomus Euroopan unionin elinten käänöskeskuksen (Luxemburg) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	Julkaistaan lähiaikoina
— Kertomus Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen (Cedefop — Thessaloniki) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	Julkaistaan lähiaikoina
— Kertomus Euroopan koulutussäätiön (Torino) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	Julkaistaan lähiaikoina
— Kertomus Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (Wien) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	Julkaistaan lähiaikoina
— Kertomus Eurooppa-koulujen tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	Julkaistaan lähiaikoina
— Kertomus Joint European Torus (JET) -yhteisyrityksen vuoden 2000 tileistä	Ei julkaistu EYVL:ssä

Nimi	Julkaistu
<b>Lausunnot</b>	
— Lausunto nro 1/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (EY) N:o 1258/1999 sekä useiden muiden yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien asetusten muuttamisesta	EYVL C 55, 21.2.2001
— Lausunto nro 2/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta	EYVL C 162, 5.6.2001
— Lausunto nro 3/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen komission virkamiesten palvelussuhteen lopullista päättymistä koskevista erityistoimenpiteistä komission uudistamisen yhteydessä	EYVL C 162, 5.6.2001
— Lausunto nro 4/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi niiden Euroopan yhteisöjen virkamiesten ja muun henkilöstön ryhmien määräämisestä, joihin sovelletaan Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 12 artiklan, 13 artiklan toisen kohdan ja 14 artiklan määräyksiä, annetun asetuksen (Euratom, EHTY, EY) N:o 549/69 muuttamisesta (aihe: palvelussuhteen lopulliseen päättymiseen liittyvän korvauksen saajien verotus)	EYVL C 162, 5.6.2001
— Lausunto nro 5/2001 sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston (Alicante) varainhoitoasetuksen muuttamista koskevasta ehdotuksesta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 6/2001 komission luonnoksesta asetukseksi tiettyjen 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun varainhoitoasetuksen säännösten soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 9 päivänä joulukuuta 1993 annetun komission asetuksen (Euratom, EHTY, EY) N:o 3418/93 muuttamisesta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 7/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi asetuksen (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68 muuttamisesta: Euroopan yhteisöjen virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavat asetukset ja määräykset	Ei julkaistu EYVL:ssä

### ***Vuonna 2000 annetut kertomukset***

#### **Vuosikertomus ja tarkastuslausumat**

Kahdeskymmeneskolmas, varainhoitovuotta 1999 koskeva vuosikertomus: — Kertomus ja tarkastuslausuma yleiseen talousarvioon liittyvistä toimista — Kertomus ja tarkastuslausuma kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen Euroopan kehitysrahastoon liittyvistä toimista	EYVL C 342, 1.12.2000
---	-----------------------

#### **Erityiskertomukset**

##### *Omat varat*

— Erityiskertomus nro 17/2000 jäsenvaltioiden bruttokansantulojen (BKTL) luotettavuuden ja vertailukelpoisuuden valvonnasta komissiossa	EYVL C 336, 27.11.2000
— Erityiskertomus nro 23/2000 maahantuotujen tavaroiden arvonmäärittämisestä tullitarkoituksiin	EYVL C 84, 14.3.2001

##### *Yhteinen maatalouspolitiikka*

— Erityiskertomus nro 1/2000 klassisesta sikarutosta	EYVL C 85, 23.3.2000
— Erityiskertomus nro 8/2000 yhteisön toteuttamista voirasvan myyntitoimenpiteistä	EYVL C 132, 12.5.2000
— Erityiskertomus nro 11/2000 oliiviöljyn tukijärjestelmästä	EYVL C 215, 27.7.2000
— Erityiskertomus nro 14/2000 ympäristönäkökohtien tuomisesta yhteiseen maatalouspolitiikkaan	EYVL C 353, 8.12.2000
— Erityiskertomus nro 20/2000 sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn hallinnoinnista	EYVL C 50, 15.2.2001
— Erityiskertomus nro 22/2000 uudistettua tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä koskevasta arvioinnista	EYVL C 69, 2.3.2001

Nimi	Julkaistu
<i>Rakenteelliset toimet</i>	
— Eryityskertomus nro 3/2000 Euroopan sosiaalirahastosta ja Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta (ohjausosasto) — Toimet nuorten työllistämisen edistämiseksi	EYVL C 100, 7.4.2000
— Eryityskertomus nro 7/2000 Irlannin kansainvälisestä rahastosta sekä erityisestä tukiohjelmasta rauhan ja sovinnon aikaansaamiseksi Pohjois-Irlannissa ja Irlannin raja-alueiden kreivikunnissa vuosina 1995—1999	EYVL C 146, 25.5.2000
— Eryityskertomus nro 15/2000 koheesiorahastosta	EYVL C 279, 2.10.2000
<i>Sisäiset politiikat</i>	
— Eryityskertomus nro 10/2000 Yhteisen tutkimuskeskuksen julkisista hankintasopimuksista	EYVL C 172, 21.6.2000
— Eryityskertomus nro 9/2000 Euroopan laajuisista verkoista (TEN) — televiestintä	EYVL C 166, 15.6.2000
<i>Ulkoiset toimet</i>	
— Eryityskertomus nro 2/2000 Euroopan unionin Bosnialle ja Hertsegovinalle rauhan ja oikeusvaltion palauttamiseksi myöntämästä tuesta	EYVL C 85, 23.3.2000
— Eryityskertomus nro 4/2000 AKT-maita koskevista kunnostamistoimista tavanomaista kehitysapua valmistelevana välineenä	EYVL C 113, 19.4.2000
— Eryityskertomus nro 12/2000 kolmansien maiden ihmisoikeus- ja demokratiatilanteen kehittämiseen tarkoitettun Euroopan unionin tuen hallinnoinnista komissiossa	EYVL C 230, 10.8.2000
— Eryityskertomus nro 16/2000 Phare- ja Tacis-ohjelmien palvelusopimuksiin liittyvistä kilpailumenettelyistä	EYVL C 350, 6.12.2000
— Eryityskertomus nro 18/2000 maataloustuotteiden jakeluohjelmasta Venäjän federaatiolle	EYVL C 25, 25.1.2001
— Eryityskertomus nro 19/2000 komission hoitamasta palestiinalaisyhteiskunnan avustusohjelman hallinnosta	EYVL C 32, 31.1.2001
— Eryityskertomus nro 21/2000 yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea koskevien komission ohjelmien hallinnoinnista (erityisesti maakohtaisesta ohjelmasuunnittelusta, hankkeiden valmistelusta ja lähetystöjen roolista)	EYVL C 57, 22.2.2001
<i>Hallintomenot</i>	
— Eryityskertomus nro 5/2000 yhteisöjen tuomioistuimen kiinteistömenoista (lisärakennukset Erasmus ja Thomas More sekä lisärakennus C)	EYVL C 109, 14.4.2000
— Eryityskertomus nro 13/2000 Euroopan parlamentin poliittisten ryhmien menoista	EYVL C 181, 28.6.2000
<i>Rahoitusvälineet ja pankkitoiminta</i>	
— Eryityskertomus nro 6/2000 yhteisön korkotukien myöntämisestä Euroopan investointipankin väliaikaisen lainajärjestelmän yhteydessä antamille pk-yritysten lainoille	EYVL C 152, 31.5.2000

#### Erityisvuosikertomukset

— Kertomus Euroopan rahapoliittisen instituutin ja Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuudesta tilikauden 1998 osalta	EYVL C 133, 12.5.2000
— Kertomus Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tilinpäätöksestä 31.12.1999	EYVL C 281, 4.10.2000
— Kertomus Euratomin hankintakeskuksen varainhoitovuoden 1999 tilinpäätöksestä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Joint European Torus (JET) -yhteisyrityksen vuoden 1999 tileistä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Erityisvuosikertomus tilinpäätöksestä, joka koskee neuvoston pääsihteerin/korkean edustajan joidenkin jäsenvaltioiden edustajana tekemien hallintoyksikön help desk -palvelimen ja SIRENE-verkon toisen vaiheen perustamista ja toimintaa koskevien sopimusten (Schengenin sopimukset) hallinnointia 3. toukokuuta ja 31. joulukuuta 1999 välisenä aikana	Ei julkaistu EYVL:ssä

Nimi	Julkaistu
— Kertomus Euroopan lääkearviointiviraston (Lontoo) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston (Alicante) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan ympäristökeskuksen (Kööpenhamina) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan työturvallisuus- ja työterveysviraston (Bilbao) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan koulutussäätiön (Torino) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus yhteisön kasvilajikeviraston (Angers) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön (Dublin) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan unionin elinten käänöskeskuksen (Luxemburg) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen (Cedefop — Thessaloniki) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (Wien) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Eurooppa-koulujen tilinpäätöksistä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— EHTY:n varainhoitovuotta 1999 koskeva vuosikertomus	EYVL C 347, 4.12.2000

#### Lausunnot

— Lausunto nro 1/2000 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun varainhoitoasetuksen muuttamisesta erottamalla sisäisen tarkastuksen tehtävä ennakkovalvonnan tehtävästä	EYVL C 327, 17.11.2000
— Lausunto nro 2/2000 yhteisön kasvilajikeviraston (Angers) varainhoitosääntöjä koskevasta muutosehdotuksesta	Ei julkaistu EYVL:ssä

### ***Vuonna 1999 annetut kertomukset ja lausunnot***

#### **Vuosikertomus ja tarkastuslausumat**

Kahdeskymmenestoinen, varainhoitovuotta 1998 koskeva vuosikertomus: — Kertomus ja tarkastuslausuma yleiseen talousarvioon liittyvistä toimista — Kertomus ja tarkastuslausuma kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen Euroopan kehitysrahastoon liittyvistä toimista	EYVL C 349, 3.12.1999
---	-----------------------

#### **Erityiskertomukset**

##### *Omat varat*

— Erityiskertomus nro 8/99 yhteisön tullikoodeksissa säädettyjen vakuuksien ja takaussitoumusten käytöstä perinteisten omien varojen kantamisen suojaamisessa	EYVL C 70, 10.3.2000
---	----------------------

Nimi	Julkaistu
<i>Yhteinen maatalouspolitiikka</i>	
— Erytiskertomus nro 1/99 eläinten ruokintaan tarkoitettulle rasvattomalle maidolle ja maitojauheelle myönnettävästä tuesta	EYVL C 147, 27.5.1999
— Erytiskertomus nro 2/99 yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen vaikutuksista vilja-alaan	EYVL C 192, 8.7.1999
<i>Rakenteelliset toimet</i>	
— Erytiskertomus nro 6/99 täydentävyyden periaatteesta	EYVL C 68, 9.3.2000
— Erytiskertomus nro 7/99 teollisuusalueiden kehittämisestä	EYVL C 68, 9.3.2000
<i>Sisäiset politiikat</i>	
— Erytiskertomus nro 9/99 maatalous- ja kalastusalan tutkimukseen liittyvistä toimista (FAIR-ohjelma, "Kalastuksen, maatalouden ja maatalousteollisuuden alan tutkimus")	EYVL C 92, 30.3.2000
<i>Ulkoiset toimet</i>	
— Erytiskertomus nro 4/99 kuudennesta ja seitsemännestä EKR:sta merentakaisille maille ja alueille maksettavasta rahoitustuesta	EYVL C 276, 29.9.1999
— Erytiskertomus nro 5/99 Phare-ohjelman rajatylittävästä yhteistyöstä (1994—1998)	EYVL C 48, 21.2.2000
<i>Rahoitusvälineet ja pankkitoiminta</i>	
— Erytiskertomus nro 3/99 komission suorittamasta korkotukien hallinnoinnista ja valvonnasta	EYVL C 217, 29.7.1999
<b>Erityisvuosikertomukset</b>	
— Kertomus Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tilinpäätöksestä 31.12.1998	EYVL C 240, 25.8.1999
— EHTY:n varainhoitovuotta 1998 koskeva vuosikertomus	EYVL C 338, 25.11.1999
— Kertomus Euratomin hankintakeskuksen varainhoitovuoden 1998 tilinpäätöksestä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Joint European Torus (JET) -yhteisyrityksen vuoden 1998 tileistä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön (Dublinin säätiön) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneen varainhoitovuoden osalta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskukseen (Cedefop — Thessaloniki) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Eurooppa-koulujen varainhoitovuoden 1998 tileistä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Euroopan rahapoliittisen instituutin varainhoitovuoden 1997 hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta	EYVL C 164, 10.6.1999
— Kertomus yhteisön kasvilajikeviraston (Angers) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston (Alicante) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan työturvallisuus- ja työterveysjärjestön (Bilbao) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan ympäristökeskuksen (Kööpenhamina) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (Lissabon) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999

Nimi	Julkaistu
— Kertomus Euroopan lääkearviointiviraston (Lontoo) tilinpäätöksestä ja varainhoidosta 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan unionin elinten käänöskeskuksen (Luxemburg) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan koulutussäätiön (Torino) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (Wien) tilinpäätöksestä ajalta 1. toukokuuta 1994 — 31. joulukuuta 1998	EYVL C 372, 22.12.1999

#### Lausunnot

— Lausunto nro 1/99 ehdotuksesta Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (Lissabon) varainhoitoasetuksen muuttamiseksi	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 2/99 muutetusta ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY, Euratom) petostentorjuntaviraston toteuttamista tutkimuksista	EYVL C 154, 1.6.1999
— Lausunto nro 3/99 muutetusta ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY, EHTY, Euratom) 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen muuttamisesta [komission ehdotus esitetty asiakirjassa KOM(1998) 676 lopullinen, 20.11.1998]	EYVL C 154, 1.6.1999
— Lausunto nro 4/99 Euroopan työturvallisuus- ja työterveysviraston (Bilbao) varainhoitoasetuksen muuttamista koskevasta ehdotuksesta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 5/99 Euroopan parlamentin jäsenten vapaaehtoisesta lisäeläkejärjestelmästä ja -rahastosta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 6/99 Obnova-asetuksen muuttamisesta tehdystä ehdotuksesta Kosovon jälleenrakennusviraston perustamiseksi	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 7/99 Euroopan unionin elinten käänöskeskuksen (Luxemburg) varainhoitoasetuksen muuttamista koskevasta ehdotuksesta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 8/99 Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevasta neuvoston päätösehdotuksesta [asiakirja KOM(1999) 333 lopullinen]	EYVL C 310, 28.10.1999
— Lausunto nro 9/99 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY) talousarvion kurinalaisuudesta [asiakirja KOM(1999) 364 lopullinen]	EYVL C 334, 23.11.1999

### Vuonna 1998 annetut kertomukset ja lausunnot

#### Vuosikertomus ja tarkastuslausumat

Kahdeskymmenesensimmäinen, varainhoitovuotta 1997 koskeva vuosikertomus: — Kertomus ja tarkastuslausuma yleiseen talousarvioon liittyvistä toimista — Kertomus ja tarkastuslausuma kuudenteen ja seitsemänteen Euroopan kehitysrahastoon liittyvistä toimista	EYVL C 349, 17.11.1998
---	------------------------

#### Erityiskertomukset

##### Omat varat

— Erityiskertomus nro 6/98 alv- ja BKTL-varojen järjestelmää koskevasta arviosta	EYVL C 241, 31.7.1998
— Erityiskertomus nro 9/98 Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta yhteisön sisäisestä kaupasta kannettavan alv:n alalla	EYVL C 356, 20.11.1998
— Erityiskertomus nro 13/98 riskianalyysin käytöstä tullivalvonnassa ja tavaroiden tulliselvityksessä	EYVL C 375, 3.12.1998

Nimi	Julkaistu
<i>Yhteinen maatalouspolitiikka</i>	
— Eryityskertomus nro 2/98 Euroopan maatalouden ohjau- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta rahoitettuja menoja koskevien varainhoitovuoden 1993 tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä 23 päivänä huhtikuuta 1997 ja 30 päivänä heinäkuuta 1997 tehdyistä komission päätöksistä	EYVL C 121, 20.4.1998
— Eryityskertomus nro 4/98 uusiseelantilaisten maitotuotteiden ja sveitsiläisen juuston tuonnista yhteisöön alennetuin tullein sekä näiden tuotteiden markkinoille saattamisesta	EYVL C 127, 24.4.1998 ja EYVL C 191, 18.6.1998
— Eryityskertomus nro 19/98 yhteisön rahoituksesta toimille, joita on toteutettu BSE-taudin aiheuttaman kriisin vuoksi	EYVL C 383, 9.12.1998
— Eryityskertomus nro 20/98 vientitukea saavien maataloustuotteiden fyysisiä tarkastuksia koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta	EYVL C 375, 3.12.1998
— Eryityskertomus nro 21/98 Euroopan maatalouden ohjau- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta rahoitettuja menoja koskevien varainhoitovuoden 1996 tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen sovelletusta hyväksymis- ja varmentamismenettelystä	EYVL C 389, 14.12.1998
<i>Rakenteelliset toimet</i>	
— Eryityskertomus nro 3/98 komission toteuttamasta EU:n politiikasta ja toimista vesien pilaantumisen alalla	EYVL C 191, 18.6.1998
— Eryityskertomus nro 12/98 maaseudun kehittämiseen liittyvien toimenpideohjelmien toteuttamisesta tavoitteeseen 5 b kuuluvilla vyöhykkeillä	EYVL C 356, 20.11.1998
— Eryityskertomus nro 14/98 EAKR:n interventiomuotojen päättämisestä	EYVL C 368, 27.11.1998
— Eryityskertomus nro 15/98 rakennerahastojen toimia ajanjaksoina 1989—1993 ja 1994—1999 koskevista arvioinneista	EYVL C 347, 16.11.1998
— Eryityskertomus nro 16/98 rakenteellisten toimien määrärahojen toteuttamisesta ohjelmakautena 1994—1999	EYVL C 347, 16.11.1998
— Eryityskertomus nro 18/98 kalastusalan yhteisyritysten perustamista edistävästä yhteisön toimenpiteistä	EYVL C 393, 16.12.1998
— Eryityskertomus nro 22/98 naisten ja miesten yhtäläisten mahdollisuuksien edistämiseksi toteutettujen toimenpiteiden hallinnoinnista komissiassa	EYVL C 393, 16.12.1998
<i>Sisäiset politiikat</i>	
— Eryityskertomus nro 17/98 uusiutuvien energialähteiden tukemisesta Joule-Thermie-ohjelmaan liittyvien kustannusten jaolla toteutettavien toimien ja Altener-ohjelmaan liittyvien koehankkeiden yhteydessä	EYVL C 356, 20.11.1998
— Eryityskertomus nro 23/98 komission hallinnoimasta tiedotus- ja viestintätoiminnasta	EYVL C 393, 16.12.1998
<i>Ulkoiset toimet</i>	
— Eryityskertomus nro 1/98 rahoitus- ja teknisen alan kahdenvälisestä yhteistyöstä Välimeren alueen kolmansien maiden kanssa	EYVL C 98, 31.3.1998
— Eryityskertomus nro 5/98 entisen Jugoslavian jälleenrakentamisesta (vuodet 1996—1997)	EYVL C 241, 31.7.1998
— Eryityskertomus nro 7/98 Etelä-Afrikkaa koskevasta Euroopan yhteisön kehitysapuohjelmasta (1986—1996)	EYVL C 241, 31.7.1998
— Eryityskertomus nro 11/98 yksityisen sektorin kehittämisestä Phare- ja Tacis-maissa vuosina 1991—1996 (pienen ja keskisuurten yritysten tukemista, alueellista kehittämistä sekä yritysrahoituksen uudistamista koskevat ohjelmat)	EYVL C 335, 3.11.1998
— Eryityskertomus nro 24/98 Euroopan kehitysrahastojen varoin rahoitetuista riskipääomatoimista	EYVL C 389, 14.12.1998
— Eryityskertomus nro 25/98 Euroopan unionin Keski- ja Itä-Euroopassa (KIE) sekä uusissa itsenäisissä valtioissa (UIV) ydinturvallisuuden alalla toteuttamista toimista (vuodet 1990—1997)	EYVL C 35, 9.2.1999



Nimi	Julkaistu
<i>Hallintomenot</i>	
— Erityiskertomus nro 8/98 petostentorjuntaan erikoistuneista komission yksiköistä, erityisesti petostentorjunnan koordinoituyksiköstä (UCLAF)	EYVL C 230, 22.7.1998
— Erityiskertomus nro 10/98 Euroopan parlamentin jäsenten kuluista ja korvauksista	EYVL C 243, 3.8.1998
<b>Erityisvuosikertomukset</b>	
— Kertomus Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tilinpäätöksestä 31.12.1997	EYVL C 255, 13.8.1998
— EHTY:n varainhoitovuotta 1997 koskeva vuosikertomus	EYVL C 352, 18.11.1998
— Kertomus Euratomin hankintakeskuksen varainhoitovuoden 1997 tilinpäätöksestä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Joint European Torus (JET) -yhteisyrityksen vuoden 1997 tileistä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Euroopan elin- ja työolojen kehittämistätiön (Dublinin säätiön) tilinpäätöksestä ja varainhoidosta varainhoitovuoden 1997 osalta	EYVL C 406, 28.12.1998
— Kertomus Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen (Cedefop — Thessaloniki) tilinpäätöksestä ja varainhoidosta varainhoitovuoden 1997 osalta	EYVL C 406, 28.12.1998
— Kertomus Eurooppa-koulujen varainhoitovuoden 1997 tileistä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus yhteisön kasvilajikeviraston (Angers) varainhoitovuoden 1997 tilinpäätöksestä	EYVL C 406, 28.12.1998
— Kertomus sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston (Alicante) varainhoitovuoden 1997 tilinpäätöksestä	EYVL C 406, 28.12.1998
— Kertomus Euroopan työturvallisuus- ja työterveysjärjestön (Bilbao) varainhoitovuoden 1997 tilinpäätöksestä	EYVL C 406, 28.12.1998
— Kertomus Euroopan ympäristökeskuksen (Kööpenhamina) varainhoitovuoden 1997 tilinpäätöksestä	EYVL C 406, 28.12.1998
— Kertomus Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (Lissabon) varainhoitovuoden 1997 tilinpäätöksestä	EYVL C 406, 28.12.1998
— Kertomus Euroopan lääkearviointiviraston (Lontoo) varainhoitovuoden 1997 tilinpäätöksestä	EYVL C 406, 28.12.1998
— Kertomus Euroopan unionin elinten käänöskeskuksen (Luxemburg) varainhoitovuoden 1997 tilinpäätöksestä	EYVL C 406, 28.12.1998
— Kertomus Euroopan koulutussäätiön (Torino) varainhoitovuoden 1997 tilinpäätöksestä	EYVL C 406, 28.12.1998
<b>Lausunnot</b>	
— Lausunto nro 1/98 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY, Euratom) yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 94/728/EY, Euratom soveltamisesta	EYVL C 145, 9.5.1998
— Lausunto nro 2/98 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euratom, EHTY, EY), jolla muutetaan asetusta (Euratom, EHTY, EY) N:o 549/69 niiden Euroopan yhteisöjen virkamiesten ja muun henkilöstön ryhmien määräämisestä, joihin sovelletaan Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 12 artiklan, 13 artiklan toisen kohdan ja 14 artiklan määräyksiä	EYVL C 191, 18.6.1998
— Lausunto nro 3/98 luonnoksesta Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen varainhoitoasetukseksi	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 4/98 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY) Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta annetun asetuksen (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68 sekä yhteisöjen virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavien muiden asetusten muuttamisesta palkkojen, eläkkeiden ja muiden taloudellisten oikeuksien määrittämiseksi euroina	Ei julkaistu EYVL:ssä

Nimi	Julkaistu
— Lausunto nro 5/98 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY) Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta annetun asetuksen (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68 muuttamisesta (asia: korjauskerroin)	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 6/98 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY) Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta annetun asetuksen (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68 muuttamisesta (asia: parlamentin jäsenen avustajat)	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 7/98 talous- ja sosiaalikomitean takaisinperintämenetelmien tehokkuudesta sekä talous- ja sosiaalikomitean käyttöönottamasta, matkakulujen hallinnointiin ja korvaamiseen tarkoitetusta uudesta järjestelmästä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 8/98 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY) maatalouden euromääräisestä valuuttajärjestelmästä [viite 98/0214] ja ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY) siirtymätoimenpiteistä euron käyttöönottamiseksi yhteisessä maatalouspolitiikassa [viite 98/0215]	EYVL C 368, 27.11.1998
— Lausunto nro 9/98 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY, EHTY, Euratom) 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen muuttamisesta [komission ehdotus esitetty asiakirjassa KOM(1998) 206 lopullinen, 3.4.1998]	EYVL C 7, 11.1.1999
— Lausunto nro 10/98 tietyistä Agenda 2000:n yhteydessä annetuista asetusehdotuksista	EYVL C 401, 22.12.1998
— Lausunto nro 11/98 ehdotuksesta sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston (Alicante) talousarviokomitean 27 päivänä helmikuuta 1996 antaman asetuksen N:o CB-1-95 (varainhoitoasetus) muuttamiseksi	Ei julkaistu EYVL:ssä

### ***Vuonna 1997 annetut kertomukset ja lausunnot***

#### **Vuosikertomus ja tarkastuslausumat**

- |  |                        |
|--|------------------------|
| — Kahdeskymmenes, varainhoitovuotta 1996 koskeva vuosikertomus sekä tarkastuslausumat (yleinen talousarvio ja EKR) | EYVL C 348, 18.11.1997 |
|--|------------------------|

#### **Erityiskertomukset**

##### *Yhteinen maatalouspolitiikka*

- |  |                       |
|--|-----------------------|
| — Erityiskertomus nro 1/97 varainhoitovuoden 1992 tilien ja tiettyjen varainhoitovuoden 1993 menojen tarkastamisesta ja hyväksymisestä 10 päivänä huhtikuuta 1996 ja 20 päivänä marraskuuta 1996 tehdyistä komission päätöksistä | EYVL C 52, 21.2.1997  |
| — Erityiskertomus nro 4/97 Saksojen yhdistymiseen liittyvien, EMOTR:sta maksettuja korvauksia ja vientitukia sisältävien toimenpiteiden tarkastamisesta tiettyjen erityispiirteiden osalta                                       | EYVL C 144, 13.5.1997 |
| — Erityiskertomus nro 5/97 yhteisön viljakauppaan liittyvien vientitukien, erityisten tuontijärjestelmien ja alueellisten tukijärjestelmien hoidosta   | EYVL C 159, 26.5.1997 |

##### *Ulkoiset toimet*

- |   |                       |
|---|-----------------------|
| — Erityiskertomus nro 2/97 Euroopan unionin antamasta humanitaarisesta avusta vuosina 1992—1995 | EYVL C 143, 12.5.1997 |
| — Erityiskertomus nro 3/97 Phare-ohjelman hajautetusta täytäntöönpanojärjestelmästä             | EYVL C 175, 9.6.1997  |
| — Erityiskertomus nro 6/97 Ukrainalle myönnetystä Tacis-tuesta                                  | EYVL C 171, 5.6.1997  |

##### *Hallintomenot*

- |   |                       |
|---|-----------------------|
| — Erityiskertomus nro 7/97 Euroopan yhteistyöjärjestön (EYJ:n) tarkastuksesta | Ei julkaistu EYVL:ssä |
|---|-----------------------|

Nimi	Julkaistu
<b>Erityisvuosikertomukset</b>	
— Kertomus Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tilinpäätöksestä 31.12.1996	EYVL C 242, 8.8.1997
— EHTY:n varainhoitovuotta 1996 koskeva vuosikertomus	EYVL C 380, 15.12.1997
— Kertomus Euratomin hankintakeskuksen varainhoitovuoden 1996 tilinpäätöksestä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Joint European Torus (JET) -yhteisyrityksen vuoden 1996 tileistä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Euroopan elin- ja työolojen kehittämistäitiön (Dublinin säätiön) tilinpäätöksestä ja varainhoidosta varainhoitovuoden 1996 osalta	EYVL C 393, 29.12.1997
— Kertomus Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskukseen (Cedefop — Thessaloniki) tilinpäätöksestä ja varainhoidosta varainhoitovuoden 1996 osalta	EYVL C 393, 29.12.1997
— Kertomus Eurooppa-koulujen varainhoitovuoden 1996 tileistä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Euroopan rahapoliittisen instituutin varainhoitovuoden 1996 hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta	EYVL C 42, 9.2.1998
— Kertomus yhteisön kasvilajikeviraston (Angers) varainhoitovuosien 1995 ja 1996 tilinpäätöksistä	EYVL C 393, 29.12.1997
— Kertomus sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston (Alicante) varainhoitovuoden 1996 tilinpäätöksestä	EYVL C 393, 29.12.1997
— Kertomus Euroopan työturvallisuus- ja työterveysjärjestön (Bilbao) varainhoitovuoden 1996 tilinpäätöksestä	EYVL C 393, 29.12.1997
— Kertomus Euroopan ympäristökeskuksen (Kööpenhamina) varainhoitovuoden 1996 tilinpäätöksestä	EYVL C 393, 29.12.1997
— Kertomus Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (Lissabon) varainhoitovuoden 1996 tilinpäätöksestä	EYVL C 393, 29.12.1997
— Kertomus Euroopan lääkearviointiviraston (Lontoo) varainhoitovuoden 1996 tilinpäätöksestä	EYVL C 393, 29.12.1997
— Kertomus Euroopan unionin elinten käänöskeskuksen (Luxemburg) varainhoitovuosien 1995 ja 1996 tilinpäätöksistä	EYVL C 393, 29.12.1997
— Kertomus Euroopan koulutussäätiön (Torino) varainhoitovuoden 1996 tilinpäätöksestä	EYVL C 393, 29.12.1997
<b>Lausunnot</b>	
— Lausunto nro 1/97 yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan menojen toteutumista koskevista edellytyksistä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 2/97 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euratom, EHTY, EY) komission valtuuttamien edustajien oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelemisestä asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1552/89 18 artiklan 2 ja 3 kohdan perusteella	EYVL C 175, 9.6.1997
— Lausunto nro 3/97 luonnoksesta varainhoitoasetukseksi, jota sovelletaan 4 päivänä marraskuuta 1995 allekirjoitetulla sopimuksella muutettuun neljänteen AKT—EY-yleissopimukseen perustuvaan kehitysrahoitusyhteistyöhön	EYVL C 223, 22.7.1997
— Lausunto nro 4/97 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euratom, EHTY, EY) Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun varainhoitoasetuksen muuttamisesta (KOM(96) 351 lopullinen)	EYVL C 57, 23.2.1998
— Lausunto nro 5/97 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY, Euratom) Euroopan yhteisöjen omista varoista tehdyn neuvoston päätöksen 94/728/EY, Euratom, soveltamisesta annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1552/89 muuttamisesta	EYVL C 15, 19.1.1998
— Lausunto nro 6/97 ehdotuksesta yhteisön kasvilajikeviraston (Angers) varainhoitoa koskeviksi säännöksiksi	Ei julkaistu EYVL:ssä
<b>Vuonna 1996 annetut kertomukset ja lausunnot</b>	
<b>Vuosikertomus ja tarkastuslausumat</b>	
— Yhdeksästoista, varainhoitovuotta 1995 koskeva vuosikertomus	EYVL C 340, 12.11.1996
— Varainhoitovuoden 1995 toimista annetut tarkastuslausumat (yleinen talousarvio ja EKR)	EYVL C 395, 31.12.1996

Nimi	Julkaistu
------	-----------

### Erityiskertomukset

#### Rakenteelliset toimet

— Erityiskertomus nro 3/96 matkailupolitiikasta ja sen edistämisestä EYVL C 17, 16.1.1997

#### Ulkoiset toimet

— Erityiskertomus nro 1/96 MED-ohjelmista EYVL C 240, 19.8.1996

— Erityiskertomus nro 2/96 hallinnon tileistä sekä Euroopan unionin hoitamasta Mostarin hallinnosta EYVL C 287, 30.9.1996

— Erityiskertomus nro 4/96 Palestiinan vaalien tarkkailua koskevan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan yhteisen toiminnan osana perustetun Euroopan unionin vaalyksikön tileistä EYVL C 57, 24.2.1997

— Kertomukset Euroopan talousalueeseen kuuluvien kolmansien maiden rahoitusosuuksien avulla rahoitetuista toimista varainhoitovuosilta 1994 ja 1995 Ei julkaistu EYVL:ssä

### Erityisvuosikertomukset

— Kertomus Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tilinpäätöksestä 31.12.1995 EYVL C 251, 29.8.1996

— EHTY:n varainhoitovuotta 1995 koskeva vuosikertomus EYVL C 377, 13.12.1996

— Kertomus Euratomin hankintakeskuksen varainhoitovuoden 1995 tilinpäätöksestä Ei julkaistu EYVL:ssä

— Kertomus Joint European Torus (JET) -yhteisyrityksen vuoden 1995 tileistä Ei julkaistu EYVL:ssä

— Kertomus Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön (Dublinin säätiön) tilinpäätöksestä ja varainhoidosta varainhoitovuoden 1995 osalta EYVL C 81, 13.3.1997

— Kertomus Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskukseen (Cedefop — Thessaloniki) tileistä ja hallinnosta varainhoitovuonna 1995 EYVL C 81, 13.3.1997

— Kertomus Eurooppa-koulujen varainhoitovuoden 1995 tileistä Ei julkaistu EYVL:ssä

— Kertomus Euroopan rahapoliittisen instituutin varainhoitovuoden 1994 hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta EYVL C 394, 31.12.1996

— Kertomus Euroopan rahapoliittisen instituutin varainhoitovuoden 1995 hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta EYVL C 394, 31.12.1996

— Kertomus sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston tilinpäätöksistä ajalta 1. syyskuuta 1994 — 31. joulukuuta 1995 EYVL C 81, 13.3.1997

— Kertomus Euroopan ympäristökeskuksen (Kööpenhamina) tilinpäätöksistä ajalta 1. syyskuuta 1994 — 31. joulukuuta 1995 EYVL C 81, 13.3.1997

— Kertomus Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen tilinpäätöksistä ajalta 1. marraskuuta 1994 — 31. joulukuuta 1995 EYVL C 81, 13.3.1997

— Kertomus Euroopan lääkearviointiviraston tilinpäätöksestä ajalta 1. syyskuuta 1994 — 31. joulukuuta 1995 EYVL C 81, 13.3.1997

— Kertomus Euroopan koulutussäätiön tilinpäätöksistä ajalta 1. marraskuuta 1994 — 31. joulukuuta 1995 EYVL C 81, 13.3.1997

### Lausunnot

— Lausunto nro 1/96 luonnoksesta Euroopan unionin elinten käänöskeskuksen varainhoitoa koskeviksi säännöiksi Ei julkaistu EYVL:ssä

— Yhteisöjen tuomioistuimen kiinteistöihin liittyviä taloudellisia sitoumuksia koskeva tekninen lausunto Ei julkaistu EYVL:ssä

— Lausunto nro 2/96 luonnoksesta Euroopan työturvallisuus- ja työterveysviraston varainhoitoa koskeviksi säännöiksi Ei julkaistu EYVL:ssä

— Lausunto nro 3/96 Euroopan elokuva- ja televisiotuotannon edistämisen takuurahastosta EYVL C 338, 11.11.1996

Nimi	Julkaistu
— Lausunto nro 4/96 Euroopan parlamentin tietojenkäsittelyresurssien hallinnoinnista	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 5/96 Euroopan lääkearviointiviraston (EMEA) varainhoitoasetukseen esitetyistä muutoksista	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 6/96 Euroopan ympäristökeskuksen (EEA) varainhoitoasetukseen esitetyistä muutoksista	Ei julkaistu EYVL:ssä

**OIKAISUJA****Oikaistaan vuosikertomus varainhoitovuodelta 2000 — kertomus yleiseen talousarvioon liittyvistä toimista ja toimielinten vastaukset**

*(Euroopan yhteisöjen virallinen lehti C 359, 15. joulukuuta 2001)*

(2002/C 92/02)

Sivun 317 oikealla palstalla olevan komission vastauksen numero 7.16 on muutettava numeroksi 7.17, koska siinä vastataan seuraavalla sivulla olevaan kohtaan 7.17. Kohtaan 7.16 annettu vastaus on puolestaan seuraava:

**”7.16. KOMISSION VASTAUKSET**

Komissio on sisällyttänyt tiedot varainhoitovuotta 2000 koskevaan lopulliseen tilinpäätökseensä syyskuun lopussa 2001.

Komissio neuvottelee parhaillaan Belgian valtion ja Berlaymont 2000 -yhtiön kanssa uudesta sopimuksesta, jossa on tarkoitus vahvistaa lopulliset kunnostuskustannukset.”

---

**OIKAISUJA****Oikaistaan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2000 – Kertomus yleiseen talousarvioon liittyvistä toimista ja toimielinten vastaukset**

*(Euroopan yhteisöjen virallinen lehti C 359, 15. joulukuuta 2001)*

(2003/C 36/12)

Poistetaan sivulta 71 kohta 2.38 ja alaviite 24 (jotka koskevat yhteisen maatalouspolitiikan osalta annettuun tarkastuslausumaan liittyvää arviointia) ja niihin liittyvä komission vastaus.

---