FI

EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 26.5.2010
KOM(2010) 261 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMELLE

Pitääkö valvontaa lisätä vai vähentää? Virheriskin ja valvonnasta aiheutuvien hallintokustannusten oikea tasapaino

{SEK(2010) 640}
{SEK(2010) 641}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMELLE

Pitääkö valvontaa lisätä vai vähentää? Virheriskin ja valvonnasta aiheutuvien hallintokustannusten oikea tasapaino

1. TIEDONANNON TAUSTA JA TAVOITE

Komissio vastaa talousarvion toteuttamisesta ja maksaa vuosittain noin 130 miljardia euroa tuensaajille jäsenvaltioissa ja muualla maailmassa. Maksut liittyvät lukuisiin toimintalohkoihin. Komissio hallinnoi suoraan noin viidesosaa talousarviosta, ja loppuosuus toteutetaan jäsenvaltioiden ja muiden kumppaneiden kautta. Niiden kautta kulkee noin 75 prosenttia budjettivaroista.

Toiminnoilla on erilaisia riskiprofiileja riippuen muun muassa lainsäädännön monimutkaisuudesta, valvontaketjun pituudesta ja monimutkaisuudesta ja tuensaajien ominaisuuksista. Jotta voidaan varmistaa sääntöjen noudattaminen ja toimintaan liittyvien tavoitteiden saavuttaminen, valvontastrategiat on laadittava kunkin toimintalohkon erityispiirteiden ja siihen sisältyvien riskien mukaisesti. Strategioissa on määritettävä toteutettavan valvonnan luonne (ongelmien ennaltaehkäisyyn, havaitsemiseen ja korjaamiseen tähtäävä valvonta) ja ajoitus ottaen huomioon eri tuensaajien riskiprofiilit).

Vuonna 2009 komissio suoritti keskitetysti hallinnoituihin menoihin liittyen yli 500 000 maksua 85 000 yhteisölle tai yksilölle (mukaan lukien henkilöstö). Avustusmenoihin sisältyy yleensä ennakkomaksuja, jotka täsmäytetään menoilmoituksilla, pääasiassa toteutuneiden menojen perusteella. Monissa tapauksissa komissio tarkastaa menojen tukikelpoisuuden loppumaksua suoritettaessa tai sen jälkeen. Joillakin aloilla alkuperäisistä ennakkomaksuista lopputarkastukseen voi kulua monta vuotta. Valvonta toteutetaan usein otosten perusteella, ja siihen voi kuulua kirjallisen aineiston tutkimista ja/tai paikalla tehtäviä tarkastuksia.

Yhteisesti hallinnoitavissa menoissa komissio siirtää varat jäsenvaltion viranomaisille, jotka hallinnoivat niitä ja siirtävät varat tuensaajille. Jäsenvaltioiden vastuulla on valvoa suurta määrää lopullisia tuensaajia. Kaikkiin tuensaajiin kohdistetaan kirjalliseen aineistoon perustuvia tarkastuksia, ja paikalla tarkastetaan vuosittain yleensä vähintään viisi prosenttia tuensaajista. Pelkästään maaseudun kehittämisen (yhteisen maatalouspolitiikan toinen pilari) piiriin kuului vuonna 2008 noin 3,6 miljoonaa tuensaajaa, joille maksettiin julkisia varoja noin 13,7 miljardia euroa. EU:n tuen osuus oli 8,5 miljardia euroa.

Kaikkiin avustusohjelmiin sovelletaan varainhoitoasetusta ja monissa tapauksissa myös alakohtaista lainsäädäntöä, jossa säädetään menojen tukikelpoisuuden edellytyksistä. Alakohtaisella lainsäädännöllä pyritään saavuttamaan usein hyvin yksityiskohtaisia poliittisia tavoitteita. Lainsäädäntö on usein varsin monimutkaista. Lainsäädännön monimutkaisuus voi johtaa tuensaajien virheellisiin menoilmoituksiin, koska tukikelpoisuuden ehdot on ymmärretty tai tulkittu väärin. Valtaosa tällaisista virheistä on tahattomia, eikä niihin liity petoksia.

Virheriskiä kasvattaa lainsäädännön monimutkaisuuden lisäksi ennakkomaksujen ja lopullisen menoilmoituksen välinen mahdollinen pitkä ajallinen viive. Virheet johtuvat monista syistä, ja

niitä on monentyyppisiä riippuen siitä, mitä yksittäistä sääntöä tai sopimusvelvoitetta rikottu, ja millaisesta rikkomisesta on kyse. Julkisella sektorilla on ollut perusperiaatteena, että sääntöjä noudatetaan ilman riskinottoa, eikä valvonnan ulkopuolelle odoteta jäävän virheitä, joita ei voida korjata oikea-aikaisesti. Varojen hallinnoinnista vastaavan tahon on laadittava realistinen valvontastrategia, jolla valvontaresursseja käytetään mahdollisimman tehokkaasti keskittyen raha-arvoltaan ja riskeiltään suurimpiin tuensaajiin. Pienempiä tuensaajiakaan ei silti jätetä tarkastusten ulkopuolelle. Tällaisella strategialla pyritään saamaan riittävä varmuus siitä, että varat on käytetty oikeaan tarkoitukseen. Samalla varmistetaan valvonnan kustannusten ja hyötyjen asianmukainen tasapaino (virheiden vähentäminen, varojen takaisinperintä ja ennaltaehkäisevä vaikutus). Käytännössä tietty riski katsotaan hyväksyttäväksi, koska kaikkien virheiden eliminointi olisi joko aivan liian kallista tai käytännössä mahdotonta.

Aiemmin tätä hyväksyttävää virheriskiä ei ole määritelty selvästi. Tilintarkastustuomioistuin soveltaa lähtökohtaisesti kahden prosentin olennaisuusrajaa tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta määritettäessä (ns. vihreä valo). Virheiden määrän ollessa 2–5 prosenttia tilintarkastustuomioistuin antaa ”keltaisen” arvion, ja yli 5 prosentin virheosuus tuottaa ”punaisen” arvion. Komissio on joka vuosi saanut vastuuvapauden, vaikka virheiden määrä on joillakin aloilla ylittänyt kaksi prosenttia. Tilintarkastustuomioistuimen viime vuosina tekemissä arvioissa on todettu, että EU-varojen hallinnointi komissiossa on parantunut. Virheiden määrä ylittää silti kahden prosentin raja-arvon joillakin aloilla. Komissio jatkaa omien ja täytäntöönpanokumppaniensa valvontajärjestelmien kehittämistä varmistaakseen, että valvonta kohdistuu oikeaan paikkaan oikeaan aikaan. Koska hallinnoinnin piiriin kuuluu erilaisia riskejä, komissio asettaa kohtuullisia mutta riittävän haastavia tavoitearvoja, joihin riskienhallintaa verrataan kustannus-hyötyanalyysin perusteella. Vastuuvapauden myöntäjä on myös pyytänyt komissiota esittämään hyväksyttävää virheriskiä koskevat ehdotukset kaikille talousarvion osa-alueille.[1]

Tällä tiedonannolla, joka on jatkoa vuonna 2008 annetulle tiedonannolle ”Tavoitteena yhteisymmärrys hyväksyttävän virheriskin käsitteestä” (KOM(2008) 866), pyritään täyttämään vuoden 2008 tiedonannossa annetut sitoumukset sekä parlamentin ja neuvoston odotukset. Siinä esitetään komission ehdotukset hyväksyttäväksi virheriskiksi toimintalohkoille ”tutkimus, energia ja liikenne” ja ”maaseudun kehittäminen” Muiden toimintalohkojen hyväksyttävästä virheriskistä annetaan ehdotukset vuoden 2011 loppuun mennessä.

Tämä tiedonanto esitetään yhdessä komission ehdottaman varainhoitoasetuksen kolmivuotistarkistuksen kanssa. Tarkistettuun varainhoitoasetukseen sisältyy säännös hyväksyttävän virheriskin käsitteestä. Tämän tiedonannon liitteenä on kaksi komission yksiköiden laatimaa valmisteluasiakirjaa, joihin sisältyy yksityiskohtaista tietoa menetelmistä ja ehdotusten perustana olleiden analyysien tuloksista. Valmisteluasiakirjoissa käsitellään

---

[1] Euroopan parlamentin päätöslauselma (P6_TA(2009)0289), 23. huhtikuuta 2009, joka sisältää huomautukset, jotka ovat erottamaton osa päätöstä vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2007, pääluokka III – Komissio ja toimeenpanovirastot, 48 kohta *”[...] odottaa komission täydentävän tätä työtä valmistellessaan ehdotustaan talousarvioon liittyvästä hyväksyttävästä riskitasosta”*.

Euroopan parlamentin päätöslauselma (P7_TA(2010)0134), 5. toukokuuta 2010, joka sisältää huomautukset, jotka ovat erottamaton osa päätöstä vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2008, pääluokka III – Komissio ja toimeenpanovirastot, 59–60 kohta.

valvonnan kustannuksia ja virhetasoja ja tutkitaan toteutettujen tarkastusten määrän ja havaitsematta jääneiden virheiden välistä yhteyttä.

2. MIKSI HYVÄKSYTTÄVÄ VIRHERISKI MÄÄRITETÄÄN?

Vuosien 2007–2013 lainsäädäntöä annettaessa ei pohdittu erikseen tukikelpoisuusehtojen noudattamisen tarkastamisen eikä virheriskin määrittämisen kustannuksia. Mainitun ajanjakson aikana komissio on jo yksinkertaistanut toimintaa yhteisessä maatalouspolitiikassa, mukaan lukien maaseudun kehittäminen. Toiminnan rationalisointia jatketaan tulevaisuudessa. Pelkällä toiminnan yksinkertaistamisella ei kuitenkaan pystytä laskemaan virheiden osuutta maatalouden kehittämisen alalla alle tilintarkastustuomioistuimen asettaman kahden prosentin raja-arvon ilman, että toiminnan tavoitteet vaarantuvat.

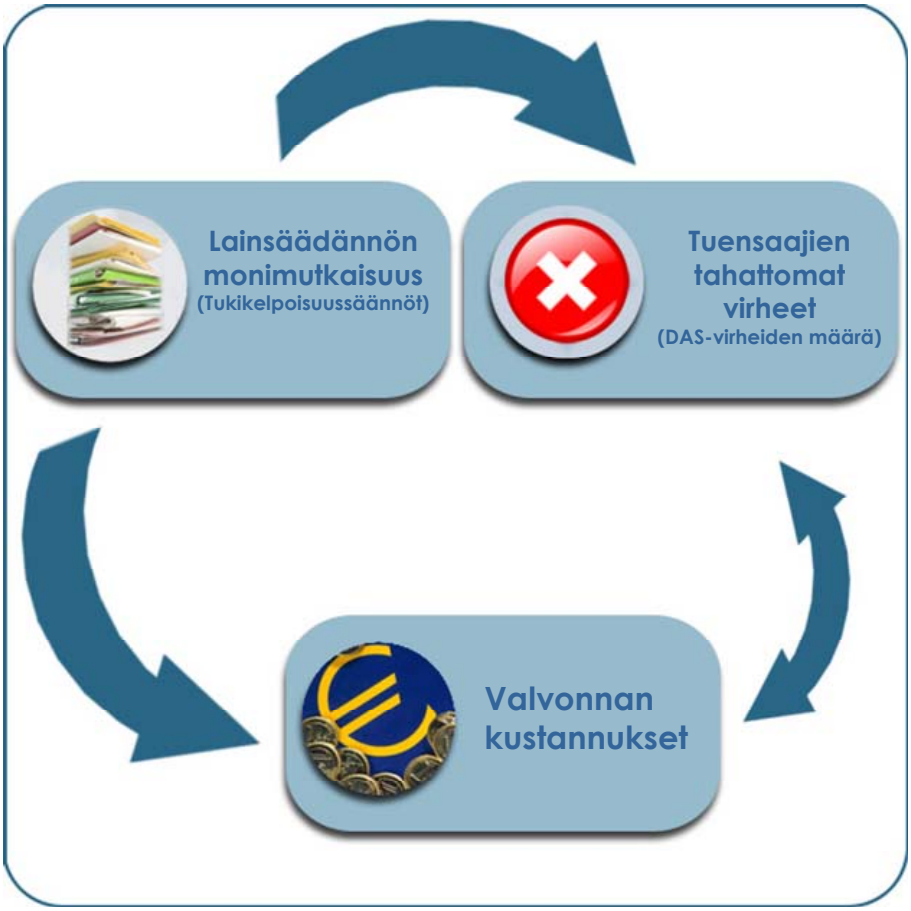
Tutkimuksen alalla komissio antoi vastikään täytäntöönpanon yksinkertaistamisesta tiedonannon[2], jolla pyritään käynnistämään toimielinten välinen keskustelu asiasta. Voimassa olevan lainsäädännön pidemmälle menevään yksinkertaistamiseen on kuitenkin rajalliset mahdollisuudet, koska uusien säädösten valmistelu, antaminen ja voimaantulo veisi aikaa. Hyväksyttävän virheriskin määrittäminen antaisi komissiolle mahdollisuuden optimoida seitsemännen puiteohjelman aikana toteutettavaa valvontaa (oikea tasapaino valvontakustannusten ja takaisin perittyjen määrien välillä sekä maineeseen liittyvien riskien minimointi) ennen kuin se sisällyttää kahdeksanteen puiteohjelmaan toiminnan yksinkertaistamista koskevat ehdotuksensa.

Hyväksyttävän virheriskin käsitteessä otetaan huomioon, että kahden prosentin virhetasoa ei voida joillakin aloilla saavuttaa ilman kohtuuttomia kustannuksia, koska säännöt ovat monimutkaisia, valvontaketjut pitkiä ja valvonta kallista.

---

[2] Komission tiedonanto tutkimuspuiteohjelmien täytäntöönpanon yksinkertaistamisesta (KOM(2010) 187).

Kuva 1: Lainsäädännön monimutkaisuuden, virhetason ja valvonnan kustannusten välinen yhteys



Komissio on sitoutunut täytäntöönpanemaan järkeviä ja tehokkaita valvontastrategioita, joissa keskitytään raha-arvoltaan ja riskeiltään merkittävimpiin toimintoihin. Muitakaan toimintoja ei silti jätetä tarkastusten ulkopuolelle. Hyväksyttävästä virheriskistä tehtävä päätös ei kuitenkaan merkitse sitä, että tietty määrä virheitä hyväksyttäisiin tuensaajien tasolla, vaan kaikki havaitut virheet oikaistaan. Hyväksytty virheriski ilmaisee selkeästi jo tiedossa olevat tosiasiat, eli lainsäädännön monimutkaisuudella on yhteys virheiden määrään eikä kaikkea valvontaa voida toteuttaa paikalla, minkä vuoksi osa virheistä jää huomaamatta.

Hyväksyttävään virheriskiin perustuva lähestymistapa antaa selkeämmän kuvan virheiden taloudellisen vaikutuksen, valvonnan kustannusten ja takaisinperittävien määrien tasapainottamisesta. Näin EU:n varoja voidaan hallinnoida järkevästi ja tehokkaasti. Hyväksyttävän virheriskin raja-arvojen olisi eri toimintalohkoilla perustuttava (ainakin pääosin) EU:n toimielinten kaikkien sidosryhmien yksityiskohtaiseen arvioon oman ja tilintarkastustuomioistuimen valvonnan kustannuksista ja tuloksista. Tukimenojen tuottama lisäarvo (halutut toiminnan tavoitteet suunnitelluilla menoilla) on tässä yhteydessä vähintään yhtä tärkeä näkökohta. Tavoitteesta poikkeava menojen käyttö tuottaa hyvin vähän lisäarvoa, vaikka valvonta olisi täydellisesti järjestetty. Keskeiset poliittiset tavoitteet, erityisesti toiminnan hyödyt ja maineeseen liittyvät näkökohdat, on tämän vuoksi otettava huomioon hyväksyttävän virheriskin käsitettä määritettäessä.

3. KUINKA HYVÄKSYTTÄVÄ VIRHERISKI MÄÄRITETÄÄN?

Hyväksyttävän virheriskin käsite on sisällytetty varainhoitoasetuksen kolmivuotistarkistuksesta tehtyyn ehdotukseen, jotta hyväksyttävän virheriskin raja-arvojen määrittämiselle saadaan oikeudellinen kehys. Sen jälkeen kun tätä tiedonantoa on käsitelty toimielinten välisissä neuvotteluissa, toinen lainsäätäjä (parlamentti ja neuvosto) voisi antaa hyväksyttävän virheriskin raja-arvot komission säädösehdotusten pohjalta ja kuultuaan tilintarkastustuomioistuinta. Komissio voisi tällöin ottaa toisen lainsäätäjän päätöksen huomioon toteuttaessaan talousarviota ja valvoessaan menoja. Valvontaympäristön muuttuessa huomattavasti komissio ehdottaisi tarkistuksia hyväksyttävän virheriskin raja-arvoihin (esimerkiksi virheriskiä alentava tukikelpoisuussääntöjen yksinkertaistaminen).

Valvonnan tasosta ja hyväksyttävästä virheriskistä tehtävät päätökset sisältävät pelkän taloudellisen analyysin lisäksi muitakin näkökohtia. Tuensaajat kokevat valvonnan usein hankalaksi, ja joskus se vähentää halua osallistua tukiohjelmiin. Tämä haittaa pyrkimystä houkutella hankkeisiin mahdollisimman soveltuvia toimijoita ja samalla toimintaan liittyvien tavoitteiden saavuttamista. Myös poliittiset prioriteetit tai maineeseen liittyvät riskit voivat vaikuttaa hyväksyttävän virheriskin tasoon.

Kun hyväksyttävän virheriskin raja-arvot on päätetty, komissio jatkaa tehokkaiden valvontastrategioiden soveltamista ja pyrkii minimoimaan virheiden määrän kustannus-hyötyanalyysin perusteella. Komissio myös siirtää valvonnan tuottamat tiedot hyödynnettäviksi valvontaprosessissa, jotta keskeisiin riskeihin paneudutaan jatkossakin. Komissio ehdottaa säännösten yksinkertaistamista myös vuoden 2013 jälkeiselle kaudelle, jotta virheriski pienenee entisestään. Komission lisäksi myös toisen lainsäätäjän ja jäsenvaltioiden on osallistuttava yksinkertaistamispyrkimyksiin.

4. KOMISSION EHDOTUKSET

Komissio tekee asteittain ehdotukset hyväksyttävän virheriskin tasoiksi kullekin toimintalohkolle tai sen suurelle osalle. Tässä tiedonannossa käsitellään toimintalohkoja ”tutkimus, energia ja liikenne” ja ”maaseudun kehittäminen”. Se perustuu valvonnan kustannuksista ja hyödyistä, tiettyjen hallinnointi- ja valvontakustannusten[3] yhteydestä ja jäännösvirheistä tehtyyn analyysiin. Menetelmiä ja perustana olevien tietojen laatua on kehitetty vuoden 2008 tiedonantoon verrattuna. Kaikkiin malleihin sisältyy kuitenkin olettamuksia, kuten komission yksiköiden yksityiskohtaisissa valmisteluasiakirjoissa todetaan.

4.1. Tutkimus, energia ja liikenne

Tätä toimintalohkoa toteutetaan pääasiassa suoran keskitetyn hallinnoinnin kautta. Maksuja suoritettiin yhteensä noin 7,2 miljardia euroa vuonna 2008. Yhteismäärästä noin 76 prosenttia kohdistui monivuotisiin puiteohjelmiin kuuluviin tutkimushankkeisiin ja noin 12 prosenttia energia- ja liikennehankkeisiin, erityisesti Euroopan laajuisiin verkkoihin. Tämä komission ehdotus perustuu analyysiin, joka on tehty komission yksiköiden keräämistä valvonnan kustannustiedoista, vuoden 2008 maksuja koskevista tiedoista ja tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä (DAS-lausuma 2008). DAS-tietojen perusteella komissio arvioi virheiden määrän olleen tässä luvussa kolme prosenttia vuonna 2008. Komission

[3] Kustannuksia aiheuttavat sekä ohjelmien hallinnointi että varojen käytön valvonta.

valvontatoimet aiheuttivat tällä alalla noin 267 miljoonan euron kustannukset (3,6 prosenttia suhteessa vuoden 2008 maksuihin).

Liitteenä olevassa valmisteluasiakirjassa esitetty yksityiskohtainen analyysi osoittaa, että kahden prosentin virhetason saavuttaminen olisi liian kallista. Osoittamalla valvontaan 150 miljoonaa euroa lisää varoja voitaisiin käytännössä varmistaa, että virheiden osuus jää alle kahden prosentin. Noin kahden prosentin virheaste saavutettaisiin kohtuullisen todennäköisesti 90 miljoonan lisäkustannuksilla (malli 1). Virheiden määrän väheneminen prosenttiyksiköllä, mikä saavutettaisiin kyseisellä valvonnan tasolla, merkitsisi noin 72 miljoonan euron lisätuloja olettaen, että kaikki virheellisesti maksetut määrät saataisiin perittyä takaisin. Analyysi (malli 2 ab) osoittaa, että myös virheiden määrän alentaminen nykyisestä 3:sta prosentista 2,5 prosenttiin olisi kallista. Lisäkustannus olisi 55 miljoonaa euroa olettaen, että virheet poistetaan otantapopulaatiosta satunnaisesti. Kolmannessa analyysissa selvitettiin, mikä vaikutus paikalla tehtävien tarkastusten määrän (ja samalla kustannusten) vähentämisellä on virheiden määrään (malli 2 c). Tulokset osoittavat, että hyväksymällä suurempi virheiden määrä (3,5 prosenttia) valvontakustannukset laskevat nopeammin kuin valvonnan avulla takaisinperittävien varojen määrä. Hyväksymällä neljän prosentin virheaste valvontakustannuksia voitaisiin vähentää lähes kolmanneksella. Analyysin tulokset on koottu alla olevaan taulukkoon.

Kuva 2: Tiivistelmä eri virhetasojen arvioiduista vaikutuksista

Uusi virheiden taso	**Arvioitujen valvontakustannusten muutos (milj. euroa)**	**Takaisin perittävien määrien arvioitu muutos (milj. euroa)**
4 % (malli 2 c)	-15,5	-3,1
3,5 % (malli 2 c)	-8,0	-1,5
2,5 % (malli 2 ab)	+0,9–55 milj. euroa – mediaani 28 milj. euroa	+36
2 % (malli 1)	+90–150 milj. euroa	+72

Luvut osoittavat, että virheiden osuuden vähentäminen kahteen prosenttiin voisi maksaa enemmän kuin mitä varoja saataisiin perittyä takaisin (72 miljoonaa euroa). Virheiden osuuden alentaminen 2,5 prosenttiin saattaisi olla kustannustehokasta, mutta se edellyttäisi noin 500:aa ylimääräistä tarkastusta. Jos virheiden määrän annettaisiin kasvaa, valvontakustannukset voisivat vähentyä enemmän kuin mitä tiukemmalla valvonnalla saataisiin perittyä takaisin.

Kaikkiin tilastollisiin malleihin liittyy epävarmuutta, koska ne perustuvat otoksista tehtyihin arvioihin, minkä vuoksi niiden odotetaan muuttuvan hieman ajan mittaan. Olosuhteiden mahdollisen muuttumisen huomioon ottamiseksi komission ehdotukseen sisältyy virheosuuden vaihteluväli. Toinen lainsäätäjä voi määrittää ylärajan tämän vaihteluvälin sisällä. Vaihteluväli on tarpeen erityisesti siksi, että vuoden 2008 tarkastuslausuma perustui pääosin kuudennen puiteohjelman maksuihin, mutta vuonna 2010 perustana käytetään eniten seitsemättä puiteohjelmaa. Käytettävissä olevien tietojen mukaan seitsemännen puiteohjelman menoissa virheosuus on edelleen yli kaksi prosenttia, ja se vastaa kuudennen puiteohjelman virheosuutta tai jopa ylittää sen niukasti, koska

- avustukset perustuvat edelleen tuensaajien toteutuneisiin kustannuksiin, minkä vuoksi virheet johtunevat jatkossakin pääasiassa yliarvioinneista; ja

- yksinkertaistamistoimien vuoksi vähenevä vaadittujen tilintarkastuslausuntojen lukumäärä ja kustannuslaskentamenetelmien ennakkovarmennuksen valitsevien tuensaajien suhteellisen vähäinen lukumäärä todennäköisesti kasvattavat virheriskiä.

Komissio teki kuudenteen puiteohjelmaan huomattavasti enemmän tarkastuksia kuin alun perin suunniteltiin. Tarkastusten lisääminen aiheutti huomattavasti lisätyötä tuensaajille ja komission yksiköille, mutta monivuotinen virhetaso ei silti ole laskenut alle kahden prosentin.

Jos toinen lainsäätäjä asettaa hyväksyttävälle virheriskille korkeamman raja-arvon, komissio voi tarkistaa valvontastrategiaansa ja keskittyä riskien perusteella kohdistettuihin tarkastuksiin ja petosten torjuntaan. Näin luodaan vankka vastuuvelvollisuuden kehys, jossa keskitytään asianmukaisesti ennaltaehkäisyyn ja tarkastusten ajoittamiseen, samalla kun varojen sääntöjenvastaista käyttöä estetään riittävällä pelotevaikutuksella.

Komissio esittää hyväksyttävälle virheriskille 2–5 prosentin vaihteluväliä (ns. keltainen alue). Suunnilleen vaihteluvälin keskelle sijoittuvaa DAS-virheosuutta pidettäisiin hyväksyttävänä ja perusteltuna. Hyväksyttävän tason ylittyessä virheitä pyritään vähentämään lisäämällä valvontaa ja puuttumalla virheiden tärkeimpiin syihin. Samalla olisi otettava huomioon menojen monivuotinen luonne. Tätä virheosuutta sovellettaisiin kaikkiin tutkimuksen puiteohjelmiin riippumatta siitä, mihin lukuun ne kuuluvat tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa, sekä kaikkiin tähän analyysiin kuuluviin toimintoihin, vaikka ne siirrettäisiin tulevaisuudessa muihin vuosikertomuksen lukuihin.

Hyväksyttävää virheosuutta voitaisiin tarkistaa, mikäli valvontaympäristössä tapahtuu merkittäviä muutoksia, jotka vaikuttavat DAS-virheosuuteen.

4.2. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (EAFRD)

EAFRD:n varoja hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, ja se sisältyy tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen 5 lukuun. Hallinnointitavan ja käytettävissä olevien tietojen erilaisuuden vuoksi analyysi poikkeaa tutkimuksen, energian ja liikenteen alalla tehdystä analyysista (jäsenvaltiot vastaavat tuensaajien valvonnasta). Vuonna 2008 julkisista varoista suoritettiin maksuja noin 13,7 miljardia euroa. EU:n osuus ennakkomaksut mukaan lukien oli 8,5 miljardia euroa. Tämän osa-alueen osuus maatalouden kokonaismenoista oli noin 16 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin toteaa vuoden 2008 kertomuksessa, että maatalouden kehittämisen alalla virheosuus ylitti kaksi prosenttia. Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahasto) menoissa virheiden osuus sen sijaan oli alle kaksi prosenttia.

Tämä komission ehdotus perustuu jäsenvaltioiden vuodelta 2008 raportoimiin virheosuuksiin ja valvontakustannuksiin, jotka suurelta osin vaikuttavat vuoden 2009 menoihin. Analyysi perustuu jäsenvaltioiden ilmoittamiin virheosuuksiin, koska tilintarkastustuomioistuimen DAS-otos oli edustava koko luvun mutta ei pelkän EAFRD:n osalta. Jäsenvaltioiden tilastotiedot kattavat noin 300 000 paikalla tehtyä tarkastusta, ja niiden perusteella voidaan riittävän hyvin arvioida koko populaation tilannetta. Jäsenvaltioiden tarkastuselimet ovat tarkastaneet ja validoineet valtaosan tiedoista.

Liitteenä olevassa valmisteluasiakirjassa esitetty yksityiskohtainen analyysi osoittaa, että EAFRD:n suhteelliset valvontakustannukset (7,3 prosenttia suhteessa ohjelman vuotuiseen talousarvioon) ovat lähes kolme kertaa niin suuret kuin maataloustukirahaston vastaavat menot (2,7 prosenttia). Suurista valvontakustannuksista huolimatta jäsenvaltioiden ilmoittama EAFRD:n kumulatiivinen virheosuus on noin 2,8 prosenttia. Tämä johtuu monimutkaisista säännöistä ja tukikelpoisuuden edellytyksistä, joilla pyritään saavuttamaan vaikeasti todennettavia ympäristötavoitteita ja muita poliittisia tavoitteita.

Suurten valvontakustannusten vuoksi paikalla tehtävien tarkastusten määrän lisääminen nykyisestä ei olisi kustannustehokasta. Lisävalvonnan kustannukset olisivat viisi kertaa suuremmat kuin arvioidut takaisin perittävät varat (keskimääräinen virheosuus kerrottuna tuensaajalta keskimäärin takaisin perittävällä määrällä).

EU:n maaseudun kehittämispolitiikassa tunnustetaan, että taloudellinen, ympäristönsuojelullinen ja sosiaalinen kehitys vahvistavat toisiaan. Tavoitteena on parantaa maatalouden kilpailukykyä, suojella ympäristöä ja luonnonvaroja sekä edistää maaseudun taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Maaseudun kehittämiseen sovellettavia tukikelpoisuussääntöjä yksinkertaistamalla ei kuitenkaan enää pystytä supistamaan virheosuutta alle tilintarkastustuomioistuimen soveltaman kahden prosentin raja-arvon ilman, että toiminnan tavoitteiden saavuttaminen vaarantuu.

Komissio katsoo, että EAFRD:n tarkastusten määrää ei taloudellisten syiden vuoksi kannata lisätä, vaikka komission ja jäsenvaltioiden on jatkossakin maksimoitava hallinnointi- ja valvontajärjestelmien tehokkuus estääkseen, havaitakseen ja oikaistakseen virheet. Jäsenvaltioiden toimittamat tiedot tukevat tilintarkastustuomioistuimen päätelmää, jonka mukaan virheiden osuus ylittää kaksi prosenttia tällä alalla.

Komissio esittää EAFRD:n menoissa hyväksyttävälle virheriskille 2–5 prosentin vaihteluväliä (ns. keltainen alue). Suunnilleen vaihteluvälin keskelle sijoittuvaa DAS-virheosuutta pidetään hyväksyttävänä ja perusteltuna. Hyväksyttävän tason ylittyessä virheiden määrää pyritään vähentämään lisäämällä valvontaa ja puuttumalla virheiden tärkeimpiin syihin. Yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäiseen pilariin sovellettaisiin edelleen kahden prosentin raja-arvoa (ns. vihreä alue).

5. PÄÄTELMÄT

Komissiolla ei ollut luotettavaa tietoa valvonnan kustannuksista, kun tilintarkastustuomioistuin asetti kahden prosentin olennaisuusrajan. Tilintarkastustuomioistuimen asettamaa raja-arvoa ei kyseenalaistettu poliittisella tasolla. Nykyään on kuitenkin käytettävissä enemmän tietoa valvonnan kustannuksista, ja sidosryhmät voivat käydä konkreettisempaa keskustelua valvonnan kustannustehokkuudesta.

Komissio on kehittänyt valvontaansa huomattavasti, ja vuoden 2008 DAS-lausuma oli kaikkien aikojen paras. Edistyminen perustuu valvontajärjestelmien kehittämiseen, tarkastusten lisäämiseen sekä kustannusten ja tuensaajien työmäärän kasvattamiseen (esimerkiksi tutkimuksen pääosasto teki vuosina 2007–2009 kuudenteen puiteohjelmaan liittyen yli 20 prosenttia suunniteltua enemmän tuensaajien tarkastuksia paikalla). Komissio jatkaa uskottavien valvontastrategioiden kehittämistä ja toteuttamista, jotta valvonta on tehokasta ja oikea-aikaista, keskittyy suurimman riskin kohteisiin ja siirtää tulokset valvontaprosessiin hyödynnettäväksi. Tarkastuksia tehdään nykyään paljon maaseudun

kehittämisen alalla ja kahdella edellä käsitellyllä alalla, ja voi olla, että DAS-virheosuus on puristettu alimmalle kustannustehokkaalle tasolle.

Komission yksiköiden on jatkossakin osoitettava valvontastrategioidensa tehokkuus vuotuisissa toimintakertomuksissaan. Strategiat on laadittava kuhunkin toimintalohkoon sisältyvien riskien ja muiden erityispiirteiden mukaisesti. Samalla on varmistettava, että strategioita hiotaan todellisten riskien ja kokemusten perusteella, jotta valvonnan kustannuksista ja hyödyistä voidaan tehdä perusteltuja päätöksiä. Kun tällainen due diligence-työ on tehty, hyväksyttävä virheriski on vakaalla pohjalla, ja muut lainsäätäjät voivat asettaa hyväksyttävän virheriskin raja-arvon nykytasoa korkeammalle. Tämä antaa vastuuvapauden myöntäjälle hyvän perustan komission riskienhallinnan arviointia varten.

Hyväksyttävä virheriski on (DAS-lausuman mukainen) vuotuinen viitearvo. Komissio toteuttaa kuitenkin monivuotisia valvontajärjestelmiä, ja ohjelman lopussa virheiden määrä on pienempi kuin DAS-lausumaa annettaessa, koska ohjelmiin tehdään rahoitusoikaisuja ja aiheettomasti maksettuja varoja peritään takaisin. Komission tavoitteena on havaita ja oikaista kaikki jäljelle jääneet virheet. Osa virheistä jää kuitenkin löytymättä, koska tuensaajien suuren määrän vuoksi kaikkia tarkastuksia ei voida toteuttaa paikalla. Komissio katsoo, että:

– kummankin tässä tiedonannossa käsitellyn toimintalohkon hyväksyttäväksi virheriskiksi olisi määritettävä ns. keltainen alue eli 2–5 prosenttia;

– suunnilleen vaihteluvälin keskelle sijoittuvaa DAS-virheosuutta pidetään kummallakin toimintalohkolla hyväksyttävänä ja perusteltuna. Hyväksyttävän tason ylittyessä virheiden määrää pyritään vähentämään lisäämällä valvontaa ja puuttumalla virheiden tärkeimpiin syihin; ja

– vuosittain olisi paitsi määritettävä hyväksyttävän virheriskin taso myös seurattava monivuotisia virheosuuksia ja laadittava budjettivallan käyttäjälle kertomuksia sopivin väliajoin ohjelmien elinkaaren aikana.

Komission ehdotuksen mukaan hyväksyttävän virheriskin käsite sisällytetään sen ehdotukseen varainhoitoasetuksen kolmivuotistarkistukseksi. Tarkistetun varainhoitoasetuksen voimaantuloa edeltävät toimielinten väliset neuvottelut ja tämän tiedonannon käsittely toisen lainsäätäjän kanssa vievät kuitenkin aikaa. Vasta sen jälkeen komissio antaa säädösehdotukset, joissa määritetään viralliset hyväksyttävän virheriskin raja-arvot tutkimuksen, energian ja liikenteen sekä maaseudun kehittämisen toimintalohkoille. Komissio antaa konkreettiset ehdotukset toimintalohkojen ”yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat” ja ”hallintomenot” hyväksyttäväksi virheriskiksi ennen vuoden 2010 loppua. Muiden alojen virheriskit määritetään asteittain vuonna 2011. Komissio tekee ehdotuksia alakohtaisen lainsäädännön yksinkertaistamisesta seuraavalla perussäädösten kierroksella pienentääkseen virheriskiä vuoden 2013 jälkeisellä jaksolla.

Komissio on sitoutunut osoittamaan, että sen valvontajärjestelmät toimivat tehokkaasti. Komission yksiköitä pyydetäänkin laajentamaan raportointiaan järjestelmien tehokkuudesta vuotuisissa toimintakertomuksissa.