



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 17.1.2006
KOM(2006) 9 lopullinen

**KOMMISSION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE JA EUROOPAN
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMELLE**

komission toimintasuunnitelmasta yhdennetyn sisäisen valvonnan kehyksen luomiseksi

{SEK(2006) 49}

**KOMISSIION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE JA EUROOPAN
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMELLE**

komission toimintasuunnitelmasta yhdenntetyn sisäisen valvonnan kehyksen luomiseksi

1. JOHDANTO JA TAUSTATIEDOT

Vuosi 2004 oli yhdestoista peräkkäinen varainhoitovuosi, jolta tilintarkastustuomioistuin antoi varaumia sisältävän tarkastuslausuman (DAS). Varaumat koskivat osaa maksumäärärahoista. Yleisen talousarvion toteuttamisesta annettu tarkastuslausuma oli vuonna 2004 myönteinen niiden maksujen osalta, jotka liittyivät hallintomenoihin, liittymistä valmistelevaan tukeen sekä yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS) piiriin kuuluviin maatalousmenoihin. Nämä menot muodostavat noin 35 prosenttia budjettimenoista.

Tarkastuslausumaan sisältyvät varaumat osoittavat, että komissio joutuu EU:n talousarviota toteuttaessaan käsittelemään vaikeasti ratkaistavissa olevia kysymyksiä ja että riittävän todentavan aineiston toimittaminen tilintarkastustuomioistuimelle on haasteellinen tehtävä. Yleisö puolestaan mieltää varaumia sisältävän tarkastuslausuman siten, että komissiota arvostellaan voimakkaasti unionin varojen hoidosta. Muun muassa näistä syistä komissio on asettanut strategiseksi tavoitteekseen, että sen toimikaudella päästään myönteiseen tarkastuslausumaan.

Komission kesäkuussa 2005 laatimassa tiedonannossa ”Suunnitelma yhdenntetyn sisäisen valvonnan kehyksen kehittämiseksi”¹ esitetään ehdotuksia, jotka koskevat edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi luotavaa yhteisön yhdenntettyä valvontakehystä. Tiedonannon mukaan olisi luotava yhdenntetty kehys, jonka avulla voidaan varmistaa, että EU:n varojen sisäinen valvonta on vaikuttavaa ja tehokasta. Kehyksen on tarkoitus olla vaikuttavasta ja tehokkaasta sisäisen valvonnan yhdenntetystä kehyksestä annetun tilintarkastustuomioistuimen lausunnon nro 2/2004² mukainen, joten se voidaan tarjoaisi vankan perustan myös tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumalle.

Tässä tiedonannossa

- esitellään, millaisia toimenpiteitä on toteutettu kesäkuun kehittämissuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi
- tarkastellaan, miten tärkeimmät puuteanalyysissa³ (Gap Assessment) havaitut puutteet voidaan korjata; tässä yhteydessä otetaan huomioon myös tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2004 vuosikertomus

¹ KOM(2005) 252.

² Yhtenäisestä tarkastusmallista (Single Audit) annettu lausunto, EUVL C 107, 30.4.2004, s. 1.

³ Tämän tiedonannon liitteenä oleva asiakirja SEK(2006) 49.

- otetaan huomioon 8. marraskuuta 2005 annettujen Ecofin-neuvoston päätelmien perusteella toteutettavat toimet
- ja esitellään edellisiin perustuen tärkeimmät konkreettiset toimenpiteet sekä tarkennetaan, miten neuvoston, jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin olisi osallistuttava luotettavan ja toimivan sisäisen valvonnan kehityksen luomiseen. Tällaisen kehityksen käyttö takaisi sen, että komissio ja viime kädessä tilintarkastustuomioistuimien saavat tarvitsemansa varmuuden.

2. EHDOTUKSET VUOSINA 2006–2007 TOTEUTETTAVIKSI TOIMENPITEIKSI

Seuraavassa esitetyt ehdotukset on ryhmitelty aiheittain. Kunkin ehdotetun toimenpiteen yhteydessä tarkastellaan, miten sen suunnittelu on edennyt käsittelyn eri vaiheissa. Nämä ovat yhtenäistä tarkastusmallia koskeva lausunto, komission esittämä suunnitelma, puuteanalyysi sekä Ecofin-neuvoston edellisten perusteella 8. marraskuuta 2005 antamat päätelmät. Toimenpiteet⁴ jaetaan neljään ryhmään, jotka ovat

- yksinkertaistaminen ja yhteiset valvontaperiaatteet (toimenpiteet 1–4)
- johdon lausumat ja tarkastusten perusteella saatava varmuus (toimenpiteet 5–8)
- yhtenäinen tarkastusmalli: tulosten yhteinen hyödyntäminen ja kustannustehokkuuteen pyrkiminen (toimenpiteet 9–11)
- alakohtaiset puutteet (toimenpiteet 12–16).

2.1. Yksinkertaistaminen ja yhteiset valvontaperiaatteet

Jotta riittävä valvonta voitaisiin varmistaa ilman kohtuuttomia hallinnollisia ja säännösten noudattamiseen liittyviä rasitteita, yhdennetyssä kehityksessä otetaan käyttöön yhteiset periaatteet, joissa korostetaan selkeyttä, yksinkertaistamista ja johdonmukaisen lähestymistavan noudattamista silloin, kun arvioidaan tilien perustana oleviin toimiin liittyvää virheriskiä. Lainsäätäjän olisi otettava tämä huomioon omissa pohdintoissaan ja kiinnitettävä erityistä huomiota asianmukaiseen valvontaketjuun ja eri toimijoiden vastuualueisiin.

Toimenpide 1: Vuosiksi 2007–2013 ehdotettujen säännösten yksinkertaistaminen

Yhdennettyä kehystä koskevassa suunnitelmassa todetaan, että yksi merkittävimmistä yhteisöjen varojen hoitoon liittyvistä puutteista voidaan korjata siten, että ”tutkitaan lisämahdollisuuksia EY:n varainhoidon yksinkertaistamiseksi ja varmistetaan, että valvontavaatimukset ovat oikeassa suhteessa riskeihin”. Kyseisessä suunnitelmassa ehdotetaan lisäksi lainsäädäntöä vuosiksi 2007–2013.

⁴ Liitteessä 1 on esitetty yhteenveto kaikista toimenpiteistä ja niihin liittyvistä neuvoston ja Euroopan parlamentin toimista.

Tämä näkemys vahvistettiin Ecofin-neuvoston päätelmien 5 kohdassa, jossa todetaan, että ”ohjelmakaudella 2007–2013 hyväksyttävien säännösten olisi sisällettävä valvontavaatimusten yksinkertaistaminen ja taattava riittävä varmuus”.

Puuteanalyysissa havaittiin lisäksi useita, eri hallintomenettelyjen piiriin kuuluvia aloja, joilla laittomuuksien ja sääntöjenvastaisuuksien esiintyminen on keskimääräistä todennäköisempää, koska edunsaajilla on vaikeuksia kelpoisuusehtojen ja muiden edellytysten soveltamisessa. Yksinkertaistaminen voisi auttaa välttämään tämänkaltaiset sääntöjenvastaisuudet. Edunsaajien hallinnollisia rasitteita olisi vähennettävä ja välittäjänä toimivien elinten vastuulla olevaa säännösten moitteetonta soveltamista helpotettava mahdollisimman paljon.

Komissio ottaa huomioon säännösten yksinkertaistamistarpeen kaikissa vuosiksi 2007–2013 annettavasta lainsäädännöstä käytävissä neuvotteluissa. Lähtökohtana on, että neuvosto ja Euroopan parlamentti tukevat tähän pyrkiviä aloitteita.

Toimenpide 2: Sisällytetään sisäistä valvontaa koskevat yhteiset periaatteet varainhoitoasetuksen tarkistusehdotukseen

Ecofin-neuvoston päätelmien 6 kohdassa todetaan, että ”tilaa on myös sisäistä valvontaa koskeville yhteisille yleisille periaatteille ja elementeille”, joilla voidaan auttaa ”optimoimaan nykyisten valvontajärjestelmien tehokkuus, taloudellisuus ja toimivuus”.

Komission yksiköiden tekemä puuteanalyysi osoitti, että tarvitaan yhteisiin periaatteisiin perustuvaa kokonaisvaltaista säädöskehystä. Tällaisella kehyksellä voidaan varmistaa, että kaikki sidosryhmät velvoitetaan noudattamaan tiettyjä valvontaa koskevia peruseriaatteita ja että tilintarkastustuomioistuimelle pystytään tarjoamaan selkeä perusta hallinnointimenettelyjen tarkastamista varten. Sisäistä valvontaa koskevan budjettiperiaatteen soveltamisalaa ja sisältöä esitellään liitteeseen 2 sisältyvässä alustavassa luonnoksessa.

Neuvoston ja Euroopan parlamentin olisi hyödynnettävä varainhoitoasetuksen tarkistamisesta järjestettävää kuulemistä ilmaistakseen kantansa siitä, onko varainhoitoasetukseen tarpeen lisätä budjettiperiaate, jossa vahvistetaan yhteiset normit vaikuttavaa ja tehokasta sisäistä valvontaa varten.

Toimenpide 3: Määritetään yhdenmukainen esitystapa valvontastrategian ja riittävän varmuuden perustana olevien todisteiden esittämistä varten

Kuten komission suunnitelmassa todetaan, sisäisen valvonnan yhdenmukaisen kehityksen perimmäisenä tavoitteena on varmistaa ja osoittaa, että käytössä on sellaiset valvonta- ja tarkastusjärjestelmät, joilla sääntöjenvastaisuuksien riski voidaan pitää kohtuullisena.

Puuteanalyysi osoitti, että tietyssä yksikössä tai tietyn ohjelman yhteydessä käytetyn valvontastrategian kaikkia osatekijöitä ei useinkaan ollut riittävällä tavalla määritelty eikä osoitettu.

Ecofin-neuvoston päätelmien 3 kohdassa korostetaan, että ”vaadittuja valvontaa ja tarkastusta olisi parannettava olemassa olevien valvontarakenteiden pohjalta”. Tämä kehoitus on yhtäpitävä komission näkemyksen kanssa. Komission näkemyksen

mukaan varmuus saavutetaan jo nykyisin merkittävältä osin, ja varmuuden perusteet voidaan välittää tilintarkastustuomioistuimelle ja vastuuvapauden myöntäjälle entistä paremmin, jos ne jäsennellään nykyistä selkeämmin.

Euroopan parlamentti on pyytänyt, että vuotuisen yhteenvetokertomuksen allekirjoittaa vastaisuudessa yksi henkilö. Komissio katsoo kuitenkin, että hyväksyessään yhteenvetokertomuksen se ottaa täyden poliittisen vastuun talousarvion toteuttamisesta ja täyttää velvollisuutensa vastuuvapauden myöntäjää kohtaan. Komissio on vakaasti sitä mieltä, ettei tätä yhteisvastuuseen perustuvaa käytäntöä ole tarkoituksenmukaista korvata menettelyllä, jossa kertomuksen allekirjoittaa yksi henkilö. Komissio pyrkii kuitenkin vastaisuudessa ilmaisemaan poliittisen vastuuvastuunsa entistä selkeämmin yhteenvetokertomuksessaan. Komissio parantaa eri toiminta-aloilla käytössä olevien valvontastrategioiden esittämistapaa ja niiden toteuttamisesta toimintakertomuksessa esitettäviä yhteenvetoja. Lisäksi kehitetään komission yksiköiden vuotuisten toimintakertomusten sisältöä koskevia ohjeita. Kyseisillä kertomuksilla voidaan näin tarjota entistä parempi perusta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumalle, koska niissä esitetään selkeästi seikat, joihin pääjohtaja perustaa oman varmuutensa arvioidessaan sitä, onko tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvän virheriskin hallinta ollut tehokasta.

Tilintarkastustuomioistuimen olisi voitava muodostaa tarkastuslausumansa menetelmäperusta siten, että se voi perustaa lausumansa komission yksiköiden vuotuisiin toimintakertomuksiin ja komission niiden perusteella laatimaan yhteenvetokertomukseen. Menetelmissä olisi voitava keskittyä tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvän virheriskin hallintaan.

Toimenpide 4: Aloitetaan vuoropuhelu toimielinten välillä sellaisista tilien perustana oleviin toimiin liittyvistä riskeistä, joita voidaan pitää hyväksyttävänä

Yhtenäisestä tarkastusmallista annetussa lausunnossa otettiin käyttöön ”hyväksyttävän virheriskin” käsite. Komission laatimassa suunnitelmassa tämä käsite otettiin perustaksi määriteltäessä riittävää varmuutta, joka osoittaa, että tilien perustana oleviin tapahtumiin liittyvä virheriski on hallinnassa. Euroopan parlamentti esitti poliittisen analyysinsä asiasta varainhoitovuotta 2003 koskevan vastuuvapauden myöntämisestä antamassaan päätöslauselmassa, jossa se myös kehotti neuvostoa tekemään yhteistyötä parlamentin ja komission kanssa, jotta kattavan valvonta- ja tarkastuskehyksen kehittämiseksi saataisiin riittävä painoarvo ja poliittinen tuki.

Ecofin-neuvosto totesi vastaavasti päätelmiensä 17 kohdassa, että neuvoston olisi päästävä Euroopan parlamentin kanssa yhteisymmärrykseen siitä, millaiset tilien perustana oleviin toimiin liittyvät riskit voidaan sallia, kun otetaan huomioon EU-rahoituksen monivuotisuus. Komissio katsoo, että tällaisella yhteisymmärryksellä voitaisiin helpottaa myös tarkastuslausuman viimeistelyyn liittyvää tilintarkastustuomioistuimen työtä, koska vastuuvapauden myöntäjän odotukset ovat sen ansiosta selkeästi tiedossa ja valvonnan kustannukset voidaan suhteuttaa odotettavissa oleviin hyötyihin.

Komissio käynnistää maaliskuussa 2006 toimielinten välisen vuoropuhelun peruseriaatteista, joita olisi tarkasteltava, kun kyse on tilien perustana oleviin toimiin liittyvistä hyväksyttävistä riskeistä. Neuvoston ja Euroopan parlamentin voidaan näin olettaa saavuttavan alustavan yhteisymmärryksen näistä riskeistä vuoden 2006 loppuun mennessä.

2.2. Johdon lausumat ja tarkastusten perusteella saatava varmuus

Johdon lausumat korostavat johdon vastuuta sekä kannustavat yhteisön varoja hallinnoivia tahoja arvioimaan ja parantamaan valvontajärjestelmiään. Nämä lausumat muodostavat yhdessä riippumattomilta tarkastajilta saadun varmuuden kanssa osan sitä järjestelmää, jonka perusteella komissio ja viime kädessä tilintarkastustuomioistuin saavat varmuuden.

Toimenpide 5: Lisätään toiminnasta vastaavan johdon lausumien ja kansallisen tason yhteenvetokertomusten hyödyntämistä

Komissio ottaa yhdennettyä kehystä koskevassa tiedonannossaan esille ehdotuksen, jonka Euroopan parlamentti esitti vuotta 2003 koskevaa vastuuvapautta myöntäessään. Tämän ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi joka vuosi toimitettava etukäteisilmoitus järjestelmiensä sääntöjenmukaisuudesta sekä jälkikäteen annettava tarkastuslausuma. Kyseiset ilmoitukset ja lausumat olisi annettava jäsenvaltion korkeimmalla poliittisella tasolla.

Komission yksiköiden tekemässä puuteanalyysissä havaittiin useita aloja, joilla johdon lausumilla voitaisiin parantaa valvontaa ja tarkastuksia etenkin silloin, kun on kyse yhteistyössä jäsenvaltioiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa toteutettavasta hallinnoinnista tai epäsuorasta keskitetystä hallinnoinnista.

Ehdotusta jäsenvaltioilta edellytettävistä lausumista vastustettiin jonkin verran Ecofin-neuvostossa, joka totesi, että ”nykyiset toiminnallisen tason lausumat voivat tarjota tärkeitä tarkastuskeinoja” (kohta 12), mutta katsoi, etteivät kansallisen tason lausumat ole tarpeen.

Komissio ottaa huomioon edellä mainitun päätelmän ja pyrkii varmistamaan, että nykyisillä ja tulevan lainsäädännön mukaisilla lausumilla voidaan mahdollisimman pitkälle parantaa varmuutta niiden valvontajärjestelmien tehokkuudesta, joita käytetään jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin ja epäsuoran keskitetyn hallinnoinnin yhteydessä. Lisäksi kun otetaan huomioon se, että välittäjänä toimivia elimiä on runsaasti, yhdestä yhteyspisteestä voisi olla paljon hyötyä samaan tapaan kuin esimerkiksi maatalouden alalla perustetuista koordinoituihin elimiin. Tällaiset yhteyselimet voivat tukea valvonnan yhdenmukaista toteuttamista tarjoamalla koulutusta ja opastusta sekä laatia kansallisella tasolla yhteenvedon kaikista toiminnasta vastaavan johdon antamista lausumista ja mahdollisista puutteiden korjaamiseksi toteutettavista toimenpiteistä.

Jäsenvaltioiden olisi nimettävä kansallinen koordinoituihin kullekin toiminta-alalle. Tällainen elin voi esimerkiksi tarjota omassa jäsenvaltiossaan kaikille sidosryhmille kokonaiskuvan siitä, millainen varmuus on saatu jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin ja epäsuoran hallinnoinnin piiriin kuuluvista yhteisön toimista. Jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä varmistaessaan, että tulevaan

lainsäädäntöön sisällytetään tarvittava säännös, ja ohjatessaan kyseisen säännöksen soveltamista täytäntöönpanosäännöin ja –ohjein, joissa on otettu huomioon, millaisin järjestelyin yhteisön varoihin liittyvä varmuus hankitaan kulloinkin kyseeseen tulevalla toiminta-alalla.

Toimenpide 6: Tutkitaan, onko johdon lausumista hyötyä silloin, kun on kyse muusta kuin jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavasta tai epäsuorasta keskitetystä hallinnoinnista

Ulkopolitiikan ja vähäisemmässä määrin myös sisäisten politiikkojen alalla johdon lausumien käytöllä voitaisiin auttaa korostamaan entisestään sitä, miten tärkeää tehokas sisäinen valvonta on, samaan tapaan kuin jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin yhteydessä.

Komissio harkitsee tarvittaessa, olisiko johdon lausumat tarpeen ottaa käyttöön kansainvälisten järjestöjen kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin tai hajautetun hallinnoinnin piiriin kuuluvassa toiminnassa.

Neuvoston ja Euroopan parlamentin olisi huolellisesti tutkittava, ovatko uusissa lainsäädäntöehdotuksissa esitetyt sisäisen valvonnan järjestelmät ja menettelyt asianmukaisia.

Toimenpide 7: Edistetään parhaita käytänteitä hanketasolla toimitettavien tarkastusten kustannustehokkuuden lisäämiseksi

Komission suunnitelmassa kuvaillaan useissa yhteyksissä sitä, miten tilien perustana olevista toimista voidaan saada entistä suurempi varmuus, kun käytetään riippumattomia tarkastajia. Sekä puuteanalyysissä että yhtenäisestä tarkastusmallista annetussa lausunnossa todettiin, että puolueellisuuden riski on olemassa silloin, kun tarkastajan on valinnut edunsaaja tai välittäjänä toimiva elin tai kun komissio ei voi suoraan käyttää tarkastajan lausuntoa, koska sen kattama ala tai sisältö on liian suppea.

Asiantuntijajaneeli keskusteli mahdollisuudesta, että käyttöön otettaisiin ”yhteisesti sovitut menettelyt”, joissa nimenomaisesti edellytetään, että tärkeimmät kelpoisuusehdot tarkistetaan läpinäkyvällä tavalla, ja joilla voidaan saavuttaa tiettyä kustannusta kohden keskimääräistä suurempi varmuus.

Koska komissiolla on runsaasti kokemusta tarkastustodistuksista, se aikoo esittää ehdotuksia varmistaakseen, että ulkopuolisten tarkastuslaitosten hanketasolla toimittamien tarkastusten perusteella saadaan mahdollisimman suuri varmuus.

Jäsenvaltioiden olisi aktiivisesti osallistuttava työhön, jolla pyritään lisäämään riippumattomiin tarkastuksiin perustuvien tulosten käyttökelpoisuutta valvontaketjussa, ja otettava tämä näkökohta huomioon antaessaan ohjeita EU-varojen hallinnoinnista.

Toimenpide 8: Helpotetaan lisävarmuuden saamista korkeimmilta tarkastuslaitoksilta

Komission suunnitelmassa ehdotetaan, että korkeimpia tarkastuslaitoksia pyydetään ”tarkkailemaan EY-varojen valvontamenettelyjä” sekä antamaan riippumaton lausunto johdon lausumista.

Puuteanalyysissa havaittiin monia jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin piiriin kuuluvia aloja, joilla korkeimmat tarkastuslaitokset voisivat lisätä varmuutta antamalla lausunnon siitä, miten EY-varoja on hallinnoitu. Lisävarmuutta voitaisiin saada myös näiden laitosten toimittamista tarkastuksista silloin, kun ne kohdistuvat sellaisiin kansallisiin varoihin, joilla yhteisrahoitetaan yhteisön hankkeita.

Neuvosto (pöytäkirjien 14 kohta) ottaa huomioon sen, että jotkin riippumattomat korkeimmat tarkastuslaitokset haluavat jatkaa keskustelua siitä, miten ne voisivat entistä laajemmin osallistua EU:n varojen valvontaa varten tarkoitettujen kehysten luomiseen vaarantamatta kuitenkaan riippumattomuuttaan. Euroopan unionin korkeimpien tarkastuslaitosten johtajien yhteiskomitea jatkaa työtään kehysten parantamiseksi tältä osin ja aikoo toteuttaa tähän liittyvän seurannan vuonna 2006⁵.

Komissio lisää yhteistyössä tilintarkastustuomioistuimen kanssa vuoropuheluaan korkeimpien tarkastuslaitosten kanssa ja analysoi, miten nykyisin saatavaa varmuutta voitaisiin täydentää ja lisätä käyttämällä korkeimpien tarkastuslaitosten tähän mennessä laatimia kertomuksia.

Jäsenvaltioiden olisi kehotettava kansallisia ja alueellisia kansanedustuslaitoksiaan pyytämään korkeimmilta tarkastuslaitoksilta, että nämä tarkastavat EU-rahoituksen ja varmentavat sen lausunnollaan kulloinkin kyseeseen tulevilla tasolla. Näiden tarkastuskertomusten päätelmät olisi annettava myös komission ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen käyttöön.

2.3. Yhtenäinen tarkastusmalli: tulosten yhteinen hyödyntäminen ja kustannustehokkuuteen pyrkiminen

Vaihtamalla tarkastuksiin perustuvaa hyvin määriteltyä ja dokumentoitua tietoa voidaan päästä siihen, että tarkastaja voi kulloinkin luottaa ketjun muissa vaiheissa toimitettuihin tarkastuksiin. Näin varmistetaan samalla, että kaksinkertaisen työn riski on mahdollisimman pieni ja että kulloinkin käytettävissä olevilla resursseilla saavutetaan mahdollisimman hyvä valvonnan taso. Jotta voitaisiin osoittaa, että tilien perustana oleviin toimiin liittyvä virheriski on käytössä olevilla tarkastuksilla saatu supistettua mahdollisimman pieneksi mahdollisimman vähin kustannuksin, kustannukset ja hyödyt on arvioitava ketjun jokaisessa vaiheessa järjestelmällisesti.

Toimenpide 9: Luodaan toimivat menetelmät tarkastus- ja valvontatuloksia koskevien tietojen vaihtamiseksi ja lisätään yhtenäisen tarkastusmallin käyttöä

Yhtenäisessä tarkastusmallissa tarkastukset ja valvonta voidaan kohdentaa entistä paremmin, jos valvonnan ja tarkastusten yhteydessä saadut tulokset ovat yhteisessä käytössä. Komission suunnitelmassa esitetään työohjelmien koordinoitua ja todetaan, että valvontalaitosten olisi saatava käyttöönsä toistensa työn tulokset. Puuteanalyysissa todettiin, että tietoja olisi hyvä vaihtaa kaikkien hallinnointimenettelyjen osalta niin komission sisällä, komission ja jäsenvaltioiden välillä kuin komission ja kolmansien maiden välillä. Muu kuin komission sisäinen tiedonvaihto voidaan toteuttaa valvontaketjun välityksellä. Ecofin-neuvoston

⁵ Tukholmassa 5.–6. joulukuuta 2005 järjestetyssä komitean kokouksessa hyväksytyn mukaisesti.

päätelmissä (6 kohta) pyydetään selventämään, mitä tarkoitetaan yhtenäisellä tarkastusmallilla sisäisen valvonnan yhteydessä.

Komissio pyrkii parantamaan eri sidosryhmien toimittamissa tarkastuksissa saatujen tietojen vaihtoa ja näiden tarkastusten koordinoitua. Se käyttää tässä apuna nykyistä kirjanpitojärjestelmäänsä ja tarkastusten seurantarjestelmäänsä.

Jäsenvaltioita kehoitetaan tekemään myös vastaisuudessa aktiivisesti yhteistyötä asianomaisten komission yksiköiden kanssa silloin, kun päätetään tarkastusstrategioista, tarkastusohjeista, tarkastusten suunnittelusta sekä tarkastustulosten yhteisestä hyödyntämisestä ja niiden seurannasta.

Toimenpide 10: Laaditaan alustava arvio ja analyysi valvontakustannuksista

Yhtenäisestä tarkastusmallista annetussa tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa ja komission suunnitelmassa korostetaan, että valvontakustannusten on oltava asianmukaisessa suhteessa valvonnasta saatavaan hyötyyn.

Puuteanalyysi osoitti, että kustannusten arviointia on useimmissa komission yksiköissä vielä huomattavasti kehitettävä.

Neuvosto (5 kohta) on pyytänyt komissiota arvioimaan valvonnan kustannukset menoaloittain.

Komissio aloittaa valvontakustannusten tarkemman analysoinnin. Se arvioi ensimmäisessä vaiheessa kyseiset kustannukset alustavasti toiminta-aloittain käyttämällä johdonmukaisia menetelmiä ja pyrkii esittämään tulokset vuoden 2007 alussa.

Jäsenvaltioita pyydetään toimittamaan hyvissä ajoin tiedot sellaisten menojen valvontakustannuksista, joita ne hallinnoivat yhteistyössä komission kanssa tai jotka kuuluvat keskitetyn epäsuoran hallinnoinnin piiriin. Tiedot pyydetään toimittamaan komission määrittämässä vertailukelpoisessa muodossa.

Toimenpide 11: Käynnistetään pilottihankkeita hyötyjen arvioimiseksi

Komission suunnitelmassa ja neuvoston päätelmissä esitettyjen kustannustehokkuusnäkökohtien lisäksi puuteanalyysissä todettiin, että sisäisestä valvonnasta saatavat hyödyt ovat toisinaan vaikeasti osoitettavissa ja kvantifioitavissa. Tällaisia hyötyjä ovat muun muassa maine, varoittava ja ennaltaehkäisevä vaikutus sekä hyvien käytänteiden leviäminen edunsaajaryhmissä.

Komissio ottaa huomioon nämä ongelmat ja käynnistää sisäisiä politiikkoja, myös tutkimusta, koskevan pilottitutkimuksen kvantifioidakseen erilaisista valvontastrategioista saatavan hyödyn. Tavoitteena on ottaa kustannustehokkuus osaksi tilien perustana oleviin toimiin liittyvän virheriskin hallintaa.

Neuvostoa ja Euroopan parlamenttia pyydetään ottamaan huomioon tämän pilottitutkimuksen tulokset tarkastellessaan tilien perustana oleviin toimiin liittyviä hyväksyttäviä riskejä.

2.4. Alakohtaiset puutteet

Koska EU:n politiikan eri osa-alueet ovat keskenään hyvin erilaisia, yhdenmukaista kehystä on voitava soveltaa joustavasti, jos halutaan varmistaa mahdollisimman tehokas toteutus. Yksityiskohtaisen puuteanalyysin ansiosta komission yksiköt voivat nyt ottaa käyttöön asianmukaiset valvontatoimet, joista edellytetään oikeasuhteista raportointia sen varmistamiseksi, että valvonnan tehokkuus voidaan helposti osoittaa.

Toimenpide 12: Korjataan analyysiin osallistuneiden komission yksiköiden havaitsemat puutteet⁶

Komissio kehotti suunnitelmassaan yksikköjään⁷ määrittämään puutteet ja ehdottamaan toimia valvontakehyksen täydentämiseksi, jotta tilintarkastustuomioistuimen voisi saada tarvitsemansa varmuuden sen perusteella. Puuteanalyysistä laaditusta raportista⁸ keskusteltiin asiantuntijajaneelissa, joka koostui jäsenvaltioiden viranomaisten edustajista.

Kunkin yksikön laatima puuteanalyysi sisältää yksityiskohtaisen erittelyn, jossa yhteisestä tarkastusmallista annetussa tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa esitettyjä valvontaperiaatteita verrataan jo käytössä oleviin tai vuosiksi 2007–2013 ehdotetussa lainsäädännössä esitettyihin valvontamenettelyihin. Analyysija on sitemmin päivitetty tilintarkastustuomioistuimen kanssa käytyjen epävirallisten kahdenvälisten keskustelujen perusteella.

Tarkoituksena on, että jokainen komission yksikkö toteuttaa toimenpiteitä osana tavanomaista strategista ohjelmasuunnitteluaan korjatakseen esiin tulleita puutteita. Ne hyödyntävät tässä vuotuista toimintasuunnitelmaansa ja raportoivat saavutetusta edistyksestä vuotuisessa toimintakertomuksessaan.

Jäsenvaltioita kehotetaan toimimaan yhteistyössä komission yksiköiden kanssa toimia toteuttaessaan. Kun toimiin liittyy lainmuutoksia, neuvoston ja Euroopan parlamentin olisi oltava valmiit harkitsemaan niitä.

Toimenpide 13: Analysoidaan, miten jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä hallinnoitavien toimien (etenkin rakennerahastotoimien) valvonta on järjestetty aluetasolla, ja arvioidaan, mikä on tähän mennessä annettujen lausumien käyttöarvo

Komissio tutkii Ecofin-neuvoston kehotuksen mukaisesti vuoden 2006 loppuun mennessä, miten rakennerahastojen valvonta on järjestetty sektori- ja aluetasolla. Tutkimus kattaa otantaan perustuvat tarkastukset, maksajaviranomaiset ja lausuman antavat elimet. Komissio selvittää lisäksi tähän mennessä annettujen lausumien käyttöarvon. Tutkimukset perustuvat 30. päivään kesäkuuta 2006 mennessä annettaviin vuotuisiin ilmoituksiin, jotka jäsenvaltioiden viranomaiset antavat asetuksen EY (N:o) 438/2001 13 artiklan mukaisesti, sekä komission yksiköiden toimittamiin tarkastuksiin.

⁶ Puuteanalyysiin osallistuivat sellaiset pääosastot, joiden toiminnan volyyymi ylitti euroina asetetun kynnysarvon ja jotka täyttivät muut asetetut kriteerit.

⁷ Vain sellaisilta pääosastoilta, joilla eri hallintomenettelyjen piiriin kuuluvat menot olivat huomattavat, pyydettiin kyseistä puutearviointia.

⁸ SEK(2005) 1152.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tiedot, jotka viranomaisten on asetuksen 13 artiklan mukaan annettava rakennerahastojen osalta, toimitetaan ehdotetussa aikataulussa. Siitä, miten komissio saisi jäsenvaltioilta varmuuden mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla, keskustellaan jäsenvaltioiden tarkastajien kanssa vuosittain järjestettävissä kahdenvälisissä tapaamisissa.

Toimenpide 14: Annetaan lisäohjeita rakennerahastoihin liittyvän virheriskin hallinnasta

Komission suunnitelmassa tuotiin esille useita rakennerahastoihin⁹ liittyviä aloja, joilla tarvitaan parannuksia. Parannuksilla voitaisiin tehostaa tilien perustana oleviin toimiin liittyvän virheriskin hallintaa sekä kuluvalle että tulevalle ohjelmakaudella.

Neuvosto (Ecofin-neuvoston päätelmien 6 kohta) pyysi komissiota selventämään useita kysymyksiä, joista suurinta osaa on käsitelty puuteanalyysissä. Asiasta vastuussa olevat yksiköt parantavat tarjoamaansa ohjeistusta, jotta edunsaajat ja välittäjänä toimivat elimet voisivat kohdentaa oikein toimet, joilla pyritään tilien perustana olevien toimien virheriskin vähentämiseen. Parannuksiin pyritään tekemällä valvonnasta entistä järjestelmällisempää ja lisäämällä edunsaajille suunnattua tiedotusta. Lisäksi kiinnitetään erityistä huomiota niihin maksajaviranomaisten tehtäviin ja vastuisiin, jotka liittyvät rakennerahastojen koskevan varmuuden hankkimiseen.

Jäsenvaltioita pyydetään tukemaan rakennerahastoja koskevien ohjeiden kehittämistä ja noudattamista aloilla, joilla parannuksia eniten tarvitaan, sekä kyseisten ohjeiden jakamista ja niistä tiedottamista.

Toimenpide 15: Edistetään luottamussopimusten käyttöä rakennerahastojen yhteydessä

Komission suunnitelmassa mainitaan aloite, joka koskee ”luottamukseen perustuvia sopimuksia”. Näillä sopimuksilla voidaan auttaa varmistamaan, että valvonta on tehokasta koko ohjelmakauden ajan.

Puuteanalyysissä todetaan, että luottamussopimusten avulla voidaan vuosittain saada varmuus, joka vastaa uudeksi ohjelmakaudeksi ehdotettua varmuutta. Ne ovat näin ollen tärkeä väline, jolla voidaan parantaa nykyiseltä ohjelmakaudelta saatavaa varmuutta ja jota voidaan käyttää seuraavan ohjelmakauden ennakkovalmisteluissa.

⁹ Ensimmäisen tason tarkastukset (joissa tutkitaan, onko palvelut todella toimitettu ja onko menot ilmoitettu todenmukaisesti) ovat joko täysin kattavia tai kustannustehokkuuden kannalta arvioituna riittäviä.

Asianmukainen riskianalyysi on tehty.

Virheiden osuus on arvioitu ja ilmoitettu kustakin ohjelmasta.

Edunsaajista on annettu riittävät tiedot.

Oikeasuhteisia mutta varoittavia seuraamuksia sovelletaan, kun kyse on vakavista sääntöjenvastaisuuksista.

Täytäntöönpanoelin ja hallintoviranomainen valvovat ensimmäisen tason tarkastuksia riittävässä määrin.

Korjaavia toimenpiteitä toteutetaan tarvittaessa.

Maksajaviranomaisella on keinot ja resurssit, joilla se voi saada komissiolta haettavien määrien varmentamiseksi tarvittavan varmuuden.

Ecofin-neuvoston päätelmissä (11 kohta) annetaan lisätukea tälle aloitteelle. Viisi jäsenvaltiota (Tanska, Alankomaat, Itävalta, Portugali ja Yhdistynyt kuningaskunta) on jo poliittisella tasolla sitoutunut allekirjoittamaan tällaisen sopimuksen.

Jäsenvaltioiden olisi otettava rakennerahastojen osalta käyttöön luottamussopimukset varmuuden saamiseksi kuluvalta ohjelmakaudelta ja seuraavan ohjelmakauden valmistelemiseksi. Sellaisten jäsenvaltioiden, jotka eivät ota käyttöön kyseisiä sopimuksia, olisi pohdittava, miten ne voivat tarjota vastaavan varmuuden kuluvalta ohjelmakaudelta, ja harkittava, millaisia valvontajärjestelmiin liittyviä valmisteluja niiden olisi tehtävä tulevaa ohjelmakautta varten.

Toimenpide 16: Annetaan yhteiset suuntaviivat toiminta-alojen ryhmiä varten

Komission suunnitelmassa kehoitetaan parantamaan yhteistyöjärjestelyjä yhtenäisen tarkastusmallin mukaisesti ja täydentämään nykyisiä ohjeita niistä yhteisistä periaatteista ja standardeista, jotka koskevat tarkastusmenetelmiä ja paikalla suoritettaviin tarkastuksiin liittyviä olennaisia valvontatoimenpiteitä ja strategioita.

Kuten puuteanalyysissa todettiin, useissa toiminta-alojen ryhmissä on jo saavutettu merkittävää edistystä käymällä kahdenvälisiä keskusteluja virheiden osuudesta, takaisinperinnästä, tarkastusmenetelmistä (riskeistä ja edustavasta otannasta) sekä paikalla toimitettavista tarkastuksista. Näissä aloitteissa on tarkoitus edistyä vuoden 2006 kuluessa.

Jotta voitaisiin varmistaa, että kussakin toiminta-alojen ryhmässä noudatetaan yhtenäisiä menetelmiä, kuten sisäisen valvonnan kehys edellyttää, komissio antaa viralliset suuntaviivat kutakin toiminta-alojen ryhmää varten vuosina 2006 ja 2007.

Koska kyse on pääasiassa komission sisäisestä toimenpiteestä, neuvosto, parlamentti ja tilintarkastustuomioistuimien hyötyvät tällä alalla saavutetusta edistyksellä lähinnä siten, että ne saavat komission yksiköiltä entistä selkeämpiä ja johdonmukaisempia vuotuiset toimintakertomukset.

3. PÄÄTELMÄT

Komission ja jäsenvaltioiden on yhdessä varmistettava, että tilintarkastustuomioistuin löytää todentavaa aineistoa, joka osoittaa, että virheriskin hallinnassa on edistytty kohti tilannetta, jossa riskinhallinta on riittävää (kun otetaan huomioon hyväksyttävä virhetaso).

Kukin komission yksikkö korjaa puuteanalyysissa havaitsemansa puutteet. Hallintomenoista, liittymistä valmistelevasta tuesta, Euroopan kehitysrahastosta ja yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän piiriin kuuluvista maatalousmenoista on saatu myönteinen tarkastuslausuma. Tämän perusteella voidaan todeta, että ensimmäiset ratkaistavina olevat horisontaaliset kysymykset liittyvät sisäisiin politiikkoihin ja rakennerahastoihin.

Noin 80 prosenttia talousarvion määrärahoista on kuitenkin sellaisia, joita komissio hallinnoi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Komissio edellyttää, että jäsenvaltioilla on riittävät valvontajärjestelmät, joita ne käyttävät asianmukaisesti. Hallinnoidessaan varoja komission puolesta jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että

sääntöjenvastaisten menojen riski on hyväksyttävällä tasolla ja että ne voivat osoittaa tämän kansallisille ja komission tarkastajille.

Tämän vuoksi komissio tarvitsee jäsenvaltioiden, neuvoston ja Euroopan parlamentin apua, kuten edellä on esitetty ja kuten liitteessä 1 kuvataan, varmistaakseen, että se pääsee tulokseen, joka on Euroopan unionin ja kansalaisten edun mukainen.

LIITE 1

Summary of action plan and requested support from other Institutions

<i>Simplification and common control principles</i>			
1	Simplification review of proposed 2007-13 legislation	<i>The Commission will keep under consideration the simplification of the regulatory framework during the negotiations on all the 2007-2013 legislation. Council and the European Parliament are considered to support such initiatives.</i>	June 2006
2	Integrate common internal control principles in the proposal for the revised Financial Regulation	<i>The Council and the European Parliament should use the opportunity of the consultation on the revised Financial Regulation to give their opinion on the need to insert a budgetary principle on effective and efficient internal control providing a common standard.</i>	February 2006
3	Establish and harmonise better the presentation of control strategies and evidence providing reasonable assurance	<i>The Court of Auditors should be able to develop its DAS-methodology so as to rely effectively on the Annual Activity Reports of the Commission services and the related synthesis report at Commission level, focussing on the management of the risk of error in the legality and regularity of the underlying transactions.</i>	End 2006
4	Initiate inter-institutional dialogue on risks to be tolerated in the underlying transactions	<i>The Commission will initiate an inter-institutional dialogue in March 2006 on the basic principles to be considered regarding the risks to be tolerated in the underlying transactions. On this basis, the Council and the European Parliament should reach an initial agreement regarding these risks by end 2006.</i>	December 2006
<i>Management declarations and audit assurance</i>			
5	Promote operational level management declarations and synthesis reports at national level	<i>Member States should designate a national coordinating body per policy area which can for example provide all stakeholders with an overview of the assurance available in respect of Community actions under shared and indirect management in their Member State. The cooperation of Member States is necessary when ensuring such a provision in forthcoming legislation, and steering its implementation via implementing rules and guidance, adapted to the arrangements</i>	End 2006

		<i>for providing assurance on Community funds for the policy area.</i>	
6	Examine the utility of management declarations outside shared and indirect centralised management	<i>Council and the European Parliament should carefully examine the appropriateness of internal control structures and procedures proposed in the new legislative proposals.</i>	Permanent action
7	Promote best practices for increasing cost-benefit of audits at project level	<i>Member States should actively participate in enhancing the usability of independent audit results in the chain of control and integrate this aspect in its guidance for controlling EU-funds.</i>	2006 and later on permanent concern
8	Facilitate additional assurance from SAIs	<i>Member States should invite their national and regional Parliaments to ask their SAIs for audit and assurance on EU-funding at their level. The conclusions of these reports should also be made available to the Commission and the European Court of Auditors.</i>	End 2006
Single audit approach: sharing of results and prioritising cost-benefit			
9	Construct effective tools for the sharing of audit and control results & promote the single audit approach	<i>Member States are called on to continue to cooperate actively with the relevant Commission services in fixing audit strategies, audit guidance, planning of audits and sharing of the results and their follow-up.</i>	2006 and later on permanent concern
10	Conduct an initial estimation and analysis in the costs of controls	<i>Member States are asked to deliver data on costs for the control of expenditure under shared and centralised indirect management in good time and in a comparable format to be defined by the Commission.</i>	By February 2007
11	Initiate pilot projects on evaluating benefits	<i>Council and the European Parliament are asked to integrate the results of these pilot studies in their reflections regarding the risks to be tolerated in the underlying transactions.</i>	From mid 2007 onwards

	<i>Sector-specific gaps</i>		
12	Address the gaps identified by participating services	<i>Member States are called upon to cooperate with the Commission services in the implementation of actions, and where the actions involve changes to legislation the Council and the European Parliament should be open to considering such amendments.</i>	Permanent action
13	Analyse the controls under Shared Management (in particular Structural Funds) at regional level and the value of existing statements	<i>Member States should ensure that the relevant information to be provided by the Authorities under Article 13 for Structural Funds, is delivered in accordance with the proposed time table. The issue of how Member States can provide assurance to the Commission in the most efficient and effective manner, will also be discussed during the bilateral annual meetings with the Member States' auditors.</i>	June 2006 End 2006
14	Provide greater guidance for structural funds on managing the risk of error	<i>Support is requested from Member States in developing and implementing the guidance for Structural Funds where it is most needed, and in its distribution and dissemination.</i>	End 2006 Dissemination: 2007
15	Promote the 'Contracts of Confidence' initiative for Structural Funds	<i>Member States should implement for Structural Funds the 'Contracts of Confidence' to provide assurance for the current period, and also to lay the groundwork for the next programming period. Those that do not should reflect on how to provide comparable assurance on the present period and how they will prepare their control systems for the next programming period.</i>	September 2006
16	Establish common guidelines per policy family	<i>As this is mainly an internal Commission measure, Council, European Parliament and Court of Auditors should benefit from the progress made in this domain through clearer and more coherent reporting in the Annual Activity Reports of the services.</i>	From 2006 onwards

LIITE 2

Luonnos: yhteenveto vaikuttavan ja tehokkaan sisäisen valvonnan periaatteesta

- (1) Talousarvion toteuttaminen varmistetaan kulloisenkin hallintomenettelyn tarpeisiin soveltuvalla vaikuttavalla ja tehokkaalla sisäisellä valvonnalla.
- (2) Talousarvion toteuttamisen yhteydessä sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan prosessia, jota sovelletaan valvontaketjun kaikissa vaiheissa ja jolla on tarkoitus saada riittävä varmuus siitä, että seuraavassa luetellut tavoitteet on saavutettu:
 - (a) toimenpiteiden vaikuttavuus ja tehokkuus
 - (b) taloudellisen raportoinnin luotettavuus
 - (c) varojen ja tiedon turvaaminen sekä petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisy ja havaitseminen
 - (d) tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvien riskien asianmukainen hallinta.
- (3) Tehokas sisäinen valvonta perustuu parhaisiin kansainvälisiin käytänteisiin ja siihen sisältyvät etenkin seuraavat tekijät: tehtävien erottaminen; tehtävien hoitamiseen tarvittava riittävä asiantuntemus ja pätevyys; asianmukainen riskinhallinta- ja valvontastrategia; ammattietiikan edistäminen ja eturistiriitojen välttäminen; tarvittavien tietojen ja opastuksen antaminen; asianmukainen kirjausketju; tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen eheys; tulosten seuranta; havaittujen sisäiseen valvontaan liittyvien puutteiden ja poikkeusten seurantamenettelyt; edellä mainittujen tekijöiden säännöllinen arviointi.
- (4) Tehokas sisäinen valvonta perustuu kaikissa toimissa seuraaviin periaatteisiin: riittävä valvonta edunsaajien tasolla; yhteisesti sovitut riskistrategiat, joissa valvonnan kustannukset pyritään suhteuttamaan hallittavaan riskiin; valvonnan tulosten asettaminen kaikkien valvontaketjuun kuuluvien toimijoiden saataville; selkeät ja yksiselitteiset säännökset ja ohjeet; varoittavien seuraamusten soveltaminen valvontaketjun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa sekä asianmukaisella tasolla annettuihin johdon lausumiin perustuva riittävä varmuus siitä, että tilien perustana olevat toimet ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia.