



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 7.3.2007
KOM(2007) 86 lopullinen

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

**Seurantaraportti komission toimintasuunnitelmasta yhdenntetyn sisäisen valvonnan
kehyksen luomiseksi**

{SEK(2007) 311}

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

**Seurantaraportti komission toimintasuunnitelmasta yhdenntetyn sisäisen valvonnan
kehityksen luomiseksi**

1 OSA: KESKEISET VIESTIT

Komission kunnianhimoinen ”toimintasuunnitelma yhdenntetyn sisäisen valvonnan kehityksen luomiseksi”¹, joka hyväksyttiin tammikuussa 2006, pohjautuu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suosituksiin (Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2004²), ja siinä korostetaan komission päättäväisyyttä parantaa varainhoitoa ja saada aikaan tehokas ja tulokellinen valvonnan kehys. Suunnitelmassa ei ole tarkoitus käsitellä kaikkia komission sisäisen valvonnan kysymyksiä, vaan pikemminkin puuttua kehityksessä havaittuihin aukkoihin. Vuonna 2006 tapahtui myös muuta sisäiseen valvontaan liittyvää merkittävää kehitystä. Erityisesti hyväksymällä hallintoaan koskevan yhteenvetokertomuksen komissio otti poliittisen vastuun pääjohtajiensa ja toimialajohtajiensa hallinnosta niiden lausumien ja varaumien perusteella, joita nämä ovat vuotuisissa toimintakertomuksissaan esittäneet.

Nyt kun toimintasuunnitelman hyväksymisestä on kulunut vuosi, on aika arvioida saavutettua edistystä ja mukauttaa tiettyjen alojen toimenpiteitä. Tämän raportin 1 osassa esitetään yhteenveto edistyksestä. Sen 2 osassa esitetään yksityiskohtaisempia tietoja kuudestatoista alkuperäisestä toimintasuunnitelmaan sisältyvästä toimenpiteestä, ja liitteessä on yhteenveto sekä toimenpiteiden toteuttamisen indikaattorit.

Komissio on saavuttanut konkreettista edistystä toimintasuunnitelmaan sisältyvillä aloilla

Kuluneen vuoden aikana on toteutettu seuraavat toimenpiteet:

- ***Rakennerahastojen hallinto- ja valvontajärjestelmien arvioinnin parantaminen***
On otettu käyttöön jäsenvaltiokohtainen valvonnan osatekijöiden arviointi. Lisäksi määriteltiin laillisuuden ja sääntöjenvastaisuuden indikaattorit, jotka edistävät valvonnan kokonaisanalyysia ja saavutettua varmuutta.
- ***Jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnon valvontavastuun määrittelyn ja jakamisen parantaminen***
Vuosiksi 2007–2013 annettuun maataloutta ja rakennetoimia koskevaan lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä, joilla pyritään luomaan luotettavampi valvontarakenne ja määrittelemään tarkemmin varmuuden saamiseen liittyvät jäsenvaltioiden vastuut. Säännöksissä muun muassa edellytetään, että jäsenvaltiot parantavat tarkastustulosten raportointia ja pääosastot tarkastustoiminnan koordinoitua käyttämällä yhteisiä järjestelmiä ja menettelyjä. Kahdessa

¹ KOM(2006) 9 ja SEK(2006) 49.

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

tapauksessa on allekirjoitettu luottamussopimuksia, jotka kattavat kansallisten valvontajärjestelmien, tarkastusstrategioiden ja -raportoinnin laadun. Johdon lausumien osalta rahoituskehystä koskevassa toimielinten sopimuksessa ja tarkistetussa varainhoitoasetuksessa edellytetään jäsenvaltioiden toimittavan yhteenvedot saatavilla olevista tarkastuksista ja lausumista. Maatalouden alalla tämä uusi vaatimus on jo otettu alakohtaisiin sääntöihin.

- ***Maksajavirastojen ja todentamiselinten valvonnan tehostaminen jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnon yhteydessä***

Maatalouden alalla uusien jäsenvaltioiden maksajavirastot on hyväksytty unioniin liittymisen yhteydessä. Lisäksi varainhoitovuodesta 2007 lähtien sovellettavien uusien sääntöjen mukaan EU:n kaikkien 27 jäsenvaltion maksajavirastoihin sovelletaan seurantamekanismia, jossa hyväksynnästä vastaavien viranomaisten edellytetään valvovan maksajavirastojaan jatkuvasti ja ilmoittavan komissiolle kolmen vuoden välein valvonnan tuloksista. Tähän kuuluu myös tieto siitä, vastaavatko maksajavirastot edelleen hyväksyntäperusteita. Rakennerahastojen alalla jokaisen jäsenvaltion on uudella kaudella hyväksyttävä hallinnointi- ja valvontajärjestelmä sekä hallinnointiviranomainen ja todentamisviranomainen. Tämä prosessi toistetaan joka vuosi, kun komission hyväksymän tarkastusstrategian mukaisesti toimiva tarkastusviranomainen antaa vuosittaisen lausuntonsa. Komissio voi riskianalyysinsä perusteella tarkastaa kummallakin alalla hyväksyntäperusteiden noudattamisen ja tarvittaessa keskeyttää rahoituksen tai tehdä rahoituskorjauksia.

- ***Saadun varmuuden esitystavan parantaminen pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa***

Vuotta 2006 koskevista yksiköiden vuotuisista toimintakertomuksista on otettu käyttöön tiivis muotoilu valvontastrategioiden ja varmuuden perusteiden johdonmukaista esittämistä varten. Tarkoituksena on, että valvontastrategiat, -tulokset, laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden indikaattorit sekä saavutettu kokonaisvarmuus pääosastojen tasolla esitettäisiin vähitellen vakiomallin mukaisesti. Tämä helpottaisi kokonaisvarmuuden ja siihen tarvittaessa liitettävien varaumien valmistelua.

- ***Kansainvälisiin standardeihin perustuva otanta***

Kuudetta tutkimuksen puiteohjelmaa koskevalla uudella otantamenettelyllä³ pyritään asettamaan etusijalle suuria edunsaajia koskevien järjestelmällisten virheiden havaitseminen ja korjaaminen samalla, kun katetaan asianmukainen ja edustava otos tarkastetusta perusjoukosta.

- ***Kustannuslaskentamenetelmien luotettavuusarviointi***

Aikaisemmissa ohjelmissa esiintyneisiin merkittävimpiin virhelähteisiin puuttumiseksi komissio on luonut seitsemättä puiteohjelmaa varten menettelyjä, joilla tarkistetaan edunsaajien kustannuslaskentamenetelmät hankkeiden alussa. Tämän toimenpiteen tarkoituksena on supistaa virheiden määrää keskimääräisten kustannusten käytössä.

³

Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2004, 48 kohta.

- ***Tarkastustodistusjärjestelmän pakolliset menettelyt***

Tarkastustodistusjärjestelmän yhtenäisen laadun takaamiseksi komissio on kehittänyt ”yhteisesti sovittuja menettelyjä”, joita seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman kustannusten tarkastajat käyttävät.

- ***Tarkastusstandardien koordinointi sekä ohjeistuksen ja hyvien käytänteiden levittäminen rakennerahastojen alalla***

Komissio on varmistanut, että otantamenetelmät, joita jäsenvaltioiden on käytettävä uudella kaudella, ovat yhdenmukaisia. Lisäksi se on antanut ohjeistusta ja hyviä käytänteitä sisältäviä tiedotteita jäsenvaltioiden viranomaisten tekemistä tarkastuksista, takaisinperinnästä, päättämiskaavimuksista ja edunsaajille annettavista tiedoista.

- ***Jäsenvaltioiden korkeimpien tarkastuslaitosten yhteistyön parantaminen***

Komissio toimitti kunkin jäsenvaltion korkeimmalle tarkastuslaitokselle raportin kyseisessä maassa vuonna 2005 suoritetuista maksuista ja on kehittänyt kahdenvälisiä yhteyksiä monien maiden korkeimpien tarkastuslaitosten kanssa. Niitä jatketaan vuonna 2007 tarkoituksena selvittää, millä tavoin komissio voi edelleen helpottaa korkeimpien tarkastuslaitosten työtä jäsenvaltioissa käytettyjen yhteisön varojen osalta⁴ ja miten se voi saada varmuuden tästä toiminnasta kunnioittaen kuitenkin samalla korkeimpien tarkastuslaitosten riippumattomuutta.

Jäljellä olevat haasteet

Toimintasuunnitelman ensimmäisenä toteuttamisvuonna saadun kokemuksen perusteella on havaittu lisää haasteita, joihin on vastattava. Lisäksi eräisiin ehdotettuihin toimiin ei saatu tukea lainsäätäjältä. Sen vuoksi nyt ehdotetaan eräitä mukautuksia tai toimenpiteiden muutoksia:

- ***Riittävän varmuuden ja maksujen välisen yhteyden vahvistaminen***

Lainsäädännön mukaan on tarvittaessa keskeytettävä maksut, tehtävä rahoituskorjauksia ja suoritettava takaisinperintä. Vuotta 2005 koskevassa yhteenvetokertomuksessaan esitetyn lähestymistavan mukaisesti komissio aikoo soveltaa säännöksiä ja esittää vuotuisissa toimintakertomuksissa yleislausuntoon selkeästi varauksia, jotka tarvittaessa eritellään aloittain tai jäsenvaltioittain, sekä antaa tiedot suoritetuista korjauksista ja takaisinperinnöistä ja ilmoittaa kyseiset varaukset ja tiedot budjettivallan käyttäjälle.

- ***Takaisinperinnän tärkeyden selventäminen***

Tilintarkastustuomioistuin selvensi vuonna 2006, että se katsoi takaisinperinnän olevan tarkastuslausuman kannalta olennaista. Tilintarkastustuomioistuin oli myös sitä mieltä, että komission ja jäsenvaltioiden takaisin perimät määrät olivat liian vähäisiä verrattuna oletettuun virheiden esiintymiseen. Komission takaisinperintätoiminnan tehostamiseksi toteutetaan uusi alatoimenpide, jossa määritellään suoran keskitetyn hallinnoinnin ja rakennerahastojen osalta vuosina 2005 ja 2006 takaisin perityt varat ja niiden yhteneväisyys valvonnassa havaittujen virheiden kanssa.

⁴

Kontrola Państwowa, erityispainos, joulukuu 2006,
http://www.nik.gov.pl/docs/kp/kp_2006_referaty_calosc.pdf.

- ***Sen varmistaminen, että valvontakustannukset ovat verrannollisia virheriskiin***
Lainsäätäjä ei ottanut tarkistettuun varainhoitoasetukseen ”hyväksyttävän riskin” käsitettä (joka liittyy valvonnan kustannustehokkuuteen). Komissio haluaa kuitenkin edelleen varmistaa, että valvontaresursseja käytetään kustannustehokkaasti ja että valvonnan kustannukset ovat perusteltuja suhteessa havaittuun virhemäärään, varoitaviin vaikutuksiin ja muihin laadullisiin etuihin. Parhaillaan pyritään määrittämään maatalouden ja rakennerahastojen alalla harjoitettavan valvonnan kustannuksia yhteisten menetelmien pohjalta. Myös tutkimusalan valvontakustannuksia arvioidaan, ja toimenpiteeseen 10 liitetystä pilottitutkimuksesta keskitytään valvontastrategioiden laatimiseen, mihin kuuluu myös ”riittävän” ja/tai ”täyden varmuuden” sekä tällaiseen varmuuteen kohdistuvien riskien vaikutusten tutkiminen.
- ***Sääntöjen yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen***
Yksityiskohtaisen lainsäädännön yksinkertaistaminen tukikelpoisuusvaatimusten osalta on monimutkaista, mutta ohjelmakautta 2007–2013 koskevia säännöksiä saatiin joiltakin osin yksinkertaistettua, koska neuvottelut olivat jo melko pitkällä. Joillakin aloilla on kuitenkin neuvoteltu etukäteen merkittäviä yksinkertaistuksia, joilla supistetaan virheriskiä erityisesti jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin alalla. Haasteena on nyt yksinkertaistaa ja selkeyttää uusien sääntöjen käytännön soveltamista.
- ***Tarkastustietojen jakaminen***
Komissio aikoo jatkaa tutkimuksen ja rakennerahastojen alalla jo toteutettavan tietojen jakamisen pohjalta sen tarkastelua, millä tavoin tarkastustietojen jakamista voitaisiin tehostaa, mikä käsittää myös tiedot suunnitelluista tarkastuksista ja eri ohjelmista rahoitusta saaneita edunsaajia koskevien järjestelmätarkastusten tuloksista.

2 OSA: SAAVUTETTU EDISTYS JA TULEVA KEHITYS

YKSINKERTAISTAMINEN JA YHTEISET VALVONTAPERIAATTEET (TOIMENPITEET 1–4)

Toimenpide 1: Vuosiksi 2007–2013 ehdotettujen säännösten yksinkertaistaminen

Kun toimintasuunnitelma hyväksyttiin, oli vielä olemassa pieni mahdollisuus siihen, että suunnitelmakauden 2007–2013 lainsäädäntöä yksinkertaistettaisiin jo neuvoteltujen säännösten lisäksi. Vaikka yksinkertaistaminen ei ole ollut niin laajaa kuin toivottiin, tietyillä aloilla on otettu käyttöön toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vähentää virheellisiä maksatuspyyntöjä tahattomasti esittävien edunsaajien määrää. Komission yksiköillä on nyt laajemmat mahdollisuudet käyttää kiinteämääräisiä maksuja, mikä vähentää sääntöjen vastaisuus riskiä. Myös kustannusmalleja ja tukikelpoisten kustannusten määrittelyä on yksinkertaistettu virheriskin supistamiseksi. Rakennerahastojen alalla varmuuden voidaan olettaa paranevan, koska kansalliset järjestelmät on hyväksyttävä, koska komissio hyväksyy jäsenvaltioiden tarkastusstrategiat ja koska käytettävissä on entistä yksinkertaisempia menettelyjä maksujen keskeyttämiseksi. Komissio hyväksyi joulukuussa 2006 uuden asetuksen valvonnan ja seuraamusten vahvistamisesta ja lujittamisesta maaseudun kehittämisen alalla. Epäsuorassa keskitetyssä hallinnoinnissa koulutuksen ja kulttuurin alalla on vahvistettu korjaavia toimenpiteitä ja jäsenvaltioiden on jatkossa annettava ennakolta lausunto kansallisten virastojen valvontajärjestelmistä.

Toimenpide 2: Sisällytetään sisäistä valvontaa koskevat yhteiset periaatteet varainhoitoasetuksen tarkistusehdotukseen

Vaikka lainsäätäjät epäsi erityisperiaatteen lisäämisen varainhoitoasetukseen, sen 28 a artiklassa säädetään, että ”talousarvion toteuttamisessa noudatetaan [...] vaikuttavaa ja tehokasta sisäistä valvontaa”, johon kuuluu mm. ”tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja sääntöjen mukaisuuteen liittyvien riskien riittävä hallinta”. Näin ollen päätavoitteena ollut sisäisen valvonnan kehityksen perustavanlaatuisien käsitteiden sisällyttäminen asetukseen on saavutettu.

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

Yksiköiden vuoden 2006 toimintakertomuksissa valvontastrategiat olisi esitettävä noudattaen tutkimuksen ja rakennerahastojen alalla käytössä olevaa kokeilumallia, jolla on tarkoitus vähitellen yhtenäistää esitystapaa. Malli sisältää selkeän erittelyn varmuuden perusteista ja tarkastusten tuloksista, mikä käsittää myös laillisuuden ja sääntöjen mukaisuuden indikaattorit. Täysimääräiseen yhdenmukaisuuteen pääseminen vie vielä aikaa, mutta tämän toimenpiteen odotetaan tuovan paremmin esille valvontarakenteet ja varmuuden perusteet. Lisäksi sen avulla voidaan osoittaa heikkoudet ja määritellä parannuksia.

Riittävän varmuuden ja maksujen välisen yhteyden vahvistamiseksi komissio aikoo vuoden 2006 yhteenvetokertomuksesta lähtien esittää yleislausuntoon selkeästi varaumia, jotka tarvittaessa eritellään aloittain tai jäsenvaltioittain, sekä antaa tiedot suoritetuista rahoituskorjauksista ja keskeytetyistä maksuista ja ilmoittaa kyseiset varaumat ja tiedot budjettivallan käyttäjälle.

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

Toimintasuunnitelma herätti merkittävää keskustelua hyväksyttävästä riskistä. Tilintarkastustuomioistuimen suositettua, että riskeille on nimenomaan pyrittävä saamaan poliittinen hyväksyntä, komissio pyrki määrittämään lainsäädännöllä sen, mikä oli tähän saakka ilmaistu epäsuorasti valvontastrategioissa. Vaikka lainsäätäjät epäsi asian sisällyttämisen varainhoitoasetukseen, se kuitenkin ilmaisi tukevansa komissiota asian tarkastelemisen jatkamisessa. Komissio katsoo, että on olennaisen tärkeää jatkaa toimielinten välistä vuoropuhelua hyväksyttävistä riskeistä, ja aikoo jatkaa tätä toimenpidettä toimenpiteiden 10 ja 11 toteutuksesta saatavien tarpeellisten taustatietojen pohjalta.

JOHDON LAUSUMAT JA TARKASTUSTEN PERUSTEELLA SAATAVA VARMUUS (TOIMENPITEET 5–8)

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

Tarkistetun varainhoitoasetuksen 53 b artiklassa säädetään jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin osalta, että ”Jäsenvaltiot laativat asianmukaisella kansallisella tasolla vuotuisen yhteenvedon saatavilla olevista tarkastuksista ja ilmoituksista.”. Nämä tarkastusyhteenvedot ja ilmoitukset saadaan ensimmäisen kerran vuonna 2008. Vaikka toimintasuunnitelman kattama ajanjakso on tällöin jo päättynyt, komissio aikoo käyttää omien tarkastustensa ja valvontansa tuloksia vuotuisen tarkastusyhteenvedon ja ilmoitusten laadun arvioimiseen varmistaakseen, että hallinnointi- ja valvontajärjestelmät toimivat tehokkaasti. Tulosten ollessa myönteisiä niistä saadaan aineksia kokonaisvarmuuteen. Kielteiset tulokset saattavat johtaa varaumiin ja maksujen keskeyttämiseen tai tarvittaessa takaisinperintään. Komissio seuraa tilanteen kehitystä ja arvioi, millä tavoin se voi parhaiten tehdä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa, jotta varmistetaan tulosten jatkuva huomioonottaminen vuotuisessa suunnittelu- ja raportointikierrossa.

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

Toimenpiteeseen 6 a kuului sen tarkastelu, syntyisikö lausumista lisäarvoa suorassa keskitetyssä hallinnossa, eikä toimenpiteen uskottu todennäköisesti olevan tehokas. Sen vuoksi, ettei komission ja lopullisen edunsaajan välillä ole välittäjinä toimivia elimiä, joilla olisi tarkistustehtävä, lausuman hankkiminen edunsaajalta muiden varainhoitoa koskevien vaatimusten lisäksi ei olisi kustannustehokasta. Tämä toimenpide on poistettu suunnitelmasta, mutta päätavoitteeseen pyritään toimenpiteen 7 avulla metodologian todentamisen kautta.

Toimenpide 7: Edistetään parhaita käytänteitä hanketasolla toimitettavien tarkastusten kustannustehokkuuden lisäämiseksi

Tarkastuslausunnot suunniteltiin kuudetta tutkimuksen puiteohjelmaa varten hankkeiden toteuttamista koskevan varmuuden lisäämiseksi. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että virheet, jotka komissio pystyy havaitsemaan paikalla, jäävät lausunnon antavilta tarkastajilta usein huomaamatta, mikä johtuu pääasiassa siitä, etteivät nämä tunne tukikelpoisuusvaatimuksia riittävän hyvin.

Sen varmistamiseksi, että kaikki komissiolle seitsemännen puiteohjelman alalla tarkastuksia toimittavat tarkastajat tekevät tarkastukset yhdenmukaisesti, on kehitetty ”yhteisesti sovittuja menettelyjä” kaikkia tällaisia tarkastuksia koskevien pakollisten menettelyjen määrittämiseksi. Tämän lähestymistavan avulla tarkastaja pystyy havaitsemaan poikkeukset ja raportoimaan niistä, ja komissio voi tehdä johtopäätöksiä, kun sillä on parempi kuva niistä seikoista, joita voi nousta esille.

Epäsuoran keskitetyn hallinnoinnin alalla elinikäisen oppimisen ja nuorisotoimintaohjelman vuosien 2007–2013 oikeusperustoissa edellytetään jäsenvaltioita esittämään vahvistuslausumat ennakolta ja vuosittain. Ennakkolausumasta on laadittu malleja, ja kansallisille viranomaisille on laadittu suuntaviivoja. Seitsemänteen tutkimuksen puiteohjelmaan liittyvillä toimintasuunnitelman toimilla pyritään puuttumaan erääseen aikaisempien ohjelmien pahimpaan virheiden aiheuttajaan – edunsaajien tapaan käyttää keskimääräisiä kustannuksia. Näiden virheiden vähentämiseksi komissio on laatinut menettelyjä kustannuslaskentajärjestelmien ja niiden perusteena olevien kustannusmetodologioiden analysoimiseksi etukäteen järjestelmällisten virheiden havaitsemiseksi. Tämä täyttää jossakin määrin myös toimenpiteen 6 a päämäärän, sillä se saa edunsaajat tietoisiksi siitä, miten tärkeää on laatia menetelmät, jotka vastaavat sopimusta. Tämä voi myös palvella tulevan tilanteen parantamista ehkäisemällä virheitä.

Toimenpide 8: Helpotetaan lisävarmuuden saamista korkeimmilta tarkastuslaitoksilta

Komissio on parantanut yhteistyötään korkeimpien tarkastuslaitosten kanssa. Komissio tarttui toimeen lisäämällä avoimuutta suhteessa korkeimpiin tarkastuslaitoksiin ja toimitti kunkin jäsenvaltion korkeimmalle tarkastuslaitokselle raportin, jossa esitettiin kyseiseen maahan yhteisön talousarviosta vuonna 2005 suoritettut maksut. Saadun palautteen perusteella on laadittu vakiomuotoinen raportti, jossa esitetään yksityiskohtaisempia tietoja. Raportit vuoden 2006 maksuista lähetetään korkeimmille tarkastuslaitoksille lähiaikoina.

Komissio katsoo, että toimenpide on toteutettu menestyksekkäästi, koska korkeimpien tarkastuslaitosten kanssa on luotu jatkuva suhde, mikä merkitsee samalla huomattavaa läpimurtoa jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin valvontaympäristön parantamisessa kokonaisuudessaan. Komissio pitää myönteisenä korkeimpien valvontaelinten roolia maakohtaisia lausumia koskevissa erilaisissa kansallisissa aloitteissa, sillä se lisää yhteisön varojen hallinnointiin kohdistettua huomiota kyseisissä jäsenvaltioissa.

Uusi alatoimenpide: Tämän toimenpiteen myönteisten tulosten perusteella komissio jatkaa yhteydenpitoa korkeimpien tarkastuslaitosten kanssa tavoitteenaan määrittää, millä tavoin niiden toimintaa voidaan hyödyntää varmuuden saamiseksi siitä, että komission ohjelmat on jäsenvaltioissa toteutettu moitteettomasti. Komissio myös käynnistää tapaustutkimuksen tärkeimmistä kysymyksistä, joita korkeimmat tarkastuslaitokset joutuvat käsittelemään yhteisön menoja tarkastellessaan.

YHTENÄINEN TARKASTUSMALLI: TULOSTEN YHTEINEN HYÖDYNTÄMINEN JA KUSTANNUSTEHOKKUUTEEN PYRKIMINEN (TOIMENPITEET 9–11)

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

Uuden kirjanpitojärjestelmän (ABAC) tultua käyttöön vuonna 2005 komission on nyt helpompi koordinoita hallinnointitietoja, jotka on kerätty ja tallennettu yksiköiden paikallisiin järjestelmiin. Vuonna 2006 uudessa kirjanpitojärjestelmässä otettiin käyttöön oikeushenkilöihin liittyvä osio, jonka avulla tarkastustietoja voidaan syöttää, hakea ja seurata. Vuoden 2007 aikana tähän osioon lisätään automaattinen rajapinta yksiköiden paikallisiin järjestelmiin, minkä ansiosta saadaan kokonaiskuva suorat edunsaajat kattavasta komission tarkastustoiminnasta ilman tarvetta syöttää lisätietoja manuaalisesti. Tarkastustoimintaa koskeva yksityiskohtainen tietokanta antaa mahdollisuuksia suunnittelun ja riskinhallinnan parantamiseen koko komission laajuisesti.

Tarkastustietoja on tarkoitus ottaa yhteiseen käyttöön muissakin hallintomenettelyissä. Koulutuksen ja kulttuurin alalla valvonnan laji ja tasot eritellään komission päätöksessä, joka koskee komission, jäsenvaltioiden ja kansallisten laitosten vastuuta yhtenäisen tarkastusmallin pohjalta. Kansallisille laitoksille laaditussa erityisessä oppaassa määritetään erityisesti suoritettavien tarkastusten laji ja vähimmäismäärä. Jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin alalla jäsenvaltioiden tarkastustulosten raportointi ja niiden käyttö komissiossa on jatkuvasti parantunut standardoitujen mallien ja arviointimenettelyjen, aikaisemmassa vaiheessa järjestettyjen koordinoitukokousten ja tietokantojen seurantatyökalujen myötä.

Uusi alatoimenpide: Uudessa kirjanpitojärjestelmässä suoritettavan tiedon jakamisen alkuvaiheiden seuraamiseksi komissio aikoo kuudennen puiteohjelman osalta valvoa tiedon jakamisen ja johdon raportoinnin käyttöä. Tarkoituksena on selvittää, mitkä ovat tärkeimmät tekijät tietojen jakamisen integroimisessa paremmin osaksi kokonaisvalvontaprosessia.

Toimenpide 10: Laaditaan alustava arvio ja analyysi valvontakustannuksista

Jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin osalta on sovittu valvontakustannusten arviointimenetelmästä, ja maatalouden ja rakennerahastojen alalla on käynnistetty asiaa koskeva tutkimus. Maatalouden osalta mukana ovat kaikki jäsenvaltiot, mutta rakennerahastojen osalta tutkimus kattaa aluksi Walesin, Unkarin ja Portugalin, minkä jälkeen mukaan otetaan muut jäsenvaltiot. Suoran hallinnoinnin alalla komissio on määrittelemässä valvontakustannuksia kokeilumielessä kahdelle pääosastolle (koulutuksen ja kulttuurin pääosasto ja tietoyhteiskunnan ja viestinten pääosasto).

Uusi alatoimenpide: Komission tarkoituksena on tarkastella edelleen valvonnan kustannus-hyötysuhdetta, minkä vuoksi se tutkii ohjelmien suunnittelun ja tukikelpoisuusvaatimusten vaikutusta valvonnan kustannuksiin. Näin pyritään kehittämään hyväksyttävän riskin yksityiskohtainen analyysi käytännön pohjalta.

Toimenpide 11: Käynnistetään pilottihankkeita valvonnan hyötyjen arvioimiseksi

Valvonnan hyödyt voivat olla taloudellisia (virheellisten maksujen takaisinperintä) ja laadullisia (esimerkiksi tarkastusten ja seuraamusten mahdollisuudesta aiheutuva varoittava vaikutus kannustaa edunsaajaa tarkastamaan maksatuseritykset tarkemmin). Tarkastusten ehkäisevän vaikutuksen arviointi on kuitenkin ongelmallista, koska ei ole vertailuryhmää, johon nähden valvonnan lisäämisen taloudellista vaikutusta voisi verrata. Lisäksi alojen väliset vertailut ovat hankalia, koska toimintaympäristö ja valvontarakenteet vaihtelevat.

Tämän vuoksi tässä toimenpiteessä keskitytään koulutuksen ja kulttuurin pääosaston ja tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston mitattavissa oleviin hyötyihin, ja sen tavoitteena on arvioida näiden pääosastojen vuonna 2005 toteuttamat takaisinperinnät suhteessa niiden ohjelmissa havaittuihin virheisiin. Tällä lähestymistavalla todennäköisesti edelleen aliarvioidaan valvonnasta saatavat suorat hyödyt, kun otetaan huomioon joidenkin ohjelmien monivuotinen luonne ja se, että vuonna n tehdyt virheet saatetaan havaita ja niihin liittyvä takaisinperintä suorittaa vasta seuraavina vuosina. Sen varmistamiseksi, että valvontakustannukset ovat perusteltuja suhteessa havaittuun virhemäärään, asiaa tutkitaan tarkemmin pilottitutkimuksella. Se kattaa sekä suoran keskitetyn hallinnoinnin että jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin, ja siitä saadaan tietoa vuonna 2005 toteutetusta takaisinperinnästä ja kyseisenä vuonna tehdyistä rahoituskorjauksista sekä siitä, millä tavoin riskiä voidaan soveltaa valvontastrategioiden määrittelyssä ottaen huomioon ohjelmien monivuotisen luonteen. Huomioon otetaan myös laadulliset hyödyt.

Uusi alatoimenpide: Sen toteuttamiseksi, toimivatko takaisinperintä- ja kuittausjärjestelmät tehokkaasti, komissio aikoo selvittää, miten paljon maksuja perittiin takaisin vuosina 2005 ja 2006 ja missä suhteessa nämä takaisinperityt määrät olivat tarkastuksissa havaittuihin virheisiin. Se aikoo tämän pohjalta kehittää suoran hallinnoinnin alalla virheluokittelun ja määrittellä kunkin virhetyyppin suhteen takaisinperintään, rahoituskorjauksiin ja maksujen tarkistuksiin. Rakennerahastojen alalla se tutkii kansallisten seuranta- ja raportointijärjestelmien luotettavuutta.

ALAKOHTAISET PUUTTEET (TOIMENPITEET 12–16).

Toimenpide 12: Korjataan analyysiin osallistuneiden komission yksiköiden havaitsemat puutteet

Vuoden 2005 puolivälissä toteutetun puutteiden arvioinnin jälkeen pääosastoilla on ollut mahdollisuus sisällyttää erityistekijät vuotuisiin hallintosuunnitelmiinsa, joista raportoidaan vuosien 2006 ja 2007 vuotuisissa toimintakertomuksissa. Jotkin pääosastot ovat lisäksi sisällyttäneet puutteiden arvioinnissa saadut tärkeimmät tulokset vuosien 2007–2013 lainsäädäntöönsä. Sisäisten politiikkojen alalla tutkimusalan pääosastot ovat laatineet monivuotisen strategian kuudenteen puiteohjelmaan liittyviä jalkitarkastuksia varten ja toteuttavat sitä parhaillaan. Strategia perustuu yhteensovitettuun tarkastussuunnitelmaan, jolla pyritään järjestelmällisesti parantamaan suurimpien edunsaajien maksatuserityksiä ja samalla kattamaan koko tarkastettu perusjoukko riittävän laajasti.

Uusi alatoimenpide: Lisävarmuuden saamiseksi tehokkaasti komissio tekee vuoden 2007 kuluessa 300 kuudenteen puiteohjelmaan liittyvää tarkastusta, kun vuonna 2006 vastaava määrä oli 45 tarkastusta. Kehitettyään järjestelmällisen lähestymistavan kuudenteen puiteohjelmaan liittyvien edunsaajien perusjoukon analysointiin ja otantaan osana toimenpidettä 16 b komissio aikoo jatkaa virheiden määrittämistä ja korjaamista niiden edunsaajien toiminnassa, jotka saavat merkittävimmän osan määrärahoista. Näin vuoden 2007 loppuun mennessä saadaan edustava kuva myös tutkimusalan määrärahoihin liittyvien sääntöjenvastaisuuksien määrästä ja luonteesta kokonaisuudessaan.

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

Jäsenvaltioiden tämänhetkisten tarkastusten ja tarkastuslausumien tehokkuudesta esitetään yksityiskohtaisempi arvio vuotta 2006 koskevista vuotuisista toimintakertomuksissa. Aluepolitiikan pääosasto ja työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto jatkavat menettelyjensä kehittämistä maksuja koskevan varmuuden määrittämiseksi tekemällä jäsenvaltiokohtaisen hallinnointi- ja valvontajärjestelmien arvioinnin, jossa esitetään yksityiskohtaiset tiedot aina järjestelmän tai ohjelman tasolle saakka. Siinä arvioidaan järjestelmien valvontaa koskevien osioiden vaatimustenmukaisuus ja tehokkuus käyttämällä samanlaista asteikkoa kuin tilintarkastustuomioistuin; ohjelmat luokitellaan kolmeen ryhmään saadun varmuuden mukaisesti: riittävä varmuus, rajoituksia sisältävä varmuus ja rajallinen varmuus / ei varmuutta. Nämä pääosastot ovat myös kehittäneet laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden indikaattoreita, jotka täydentävät valvontastrategian esittelyä vuoden 2006 vuotuisessa toimintakertomuksessa.

Toimenpide 14: Annetaan lisäohjeita rakennerahastoihin liittyvän virheriskin hallinnasta

Toimenpiteen 14 a osalta komissio on pyytänyt jäsenvaltioita varmistamaan, että rakennerahastojen edunsaajille tiedotetaan tarkastuksista ja rahoituksen peruuttamisen mahdollisuudesta. Lisäksi on annettu lisäohjeita tiedoista, joita jäsenvaltioiden on lähetettävä komissiolle sääntöjenvastaisuuksien vuoksi toteutetusta takaisinperinnästä ja rahoituksen peruuttamisesta, ja raportointisäännöksiin on tehty muutos⁵. Komissio antoi kauden 2000–2006 ohjelmien päättämistä koskevat suuntaviivat elokuussa 2006. Lisäksi se on laatinut ohjeistusta, jossa kuvataan ensimmäisen tason hallinnon tarkastuksissa ja maksuviranomaisten toteuttamissa tarkastuksissa noudatettavia hyviä käytänteitä.

Toimenpiteen 14 b osalta komissio valmistelee tulkintaohjeita useista kysymyksistä kuten rahoitusjärjestelyistä. Ne julkaistaan jäsenvaltioiden kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen.

Toimenpide 15: Edistetään luottamussopimusten käyttöä rakennerahastojen yhteydessä

Aluepolitiikan pääosasto on jatkanut luottamussopimusten edistämistä lisätäkseen ohjelmakaudelta 2000–2006 saatavaa varmuutta sekä luodakseen tarpeellista perustaa kaudelle 2007–2013. Rakennerahastojen alalla on laadittu kaksi luottamussopimusta (Wales ja Itävalta), ja keskusteluja käydään neljän muun jäsenvaltion kanssa.

⁵ Asetus (EY) N:o 448/2001, jota muutetaan 22 päivänä joulukuuta 2006 annetulla muutosasetuksella (EY) N:o 1978/2006 (EUVL L 368, 23.12.2006, s. 89).

Toimenpide 16: Annetaan yhteiset suuntaviivat toiminta-alojen ryhmiä varten

Toimenpiteen 16 a yhteydessä komissio on esittänyt tutkimusala ja sisäisiä politiikkoja koskevat tarkistettavat suuntaviivat ajan tasalle saatetussa tarkastuskäsikirjassa. Käsikirja on tarkoitettu tarkastajille, joille kuudennen puiteohjelman tarkastukset on annettu toimeksi. Komissio havaitsi myös tarpeen antaa ohjeita tarkastusstrategioiden mukauttamisesta erilaisiin valvontaympäristöihin siten, että keskeisimmät yhteiset standardit säilytetään. Tämän toimenpiteen määräaikaa on pidennetty, jotta useilta aloilta saadaan kerättyä parhaat käytänteet ja esiteltyä ne.

Toimenpide 16 b on osaltaan edistänyt kuudennen puiteohjelman tarkastusstrategiaa asettamalla etusijalle aluksi tehtävän kokonaiskatsauksen ja edunsaajista muodostuvan perusjoukon arvioinnin. Tämä on johtanut kansainvälisiin standardeihin perustuvaan lähestymistapaan, jossa osittaminen yhdistetään Monetary Unit Sampling (MUS) -menetelmään ja järjestelmällisten virheiden korjaaminen kokonaisvirhemäärän havaitsemiseen tilastollisen otannan avulla.

Toimenpiteen 16 c osalta aluepolitiikan pääosasto on tarkistamassa rakennerahastojen tarkastuskäsikirjaa. Sen yhteydessä otetaan huomioon muun muassa uudet lainsäädännölliset vaatimukset ja siihen sisällytetään ohjeistusta kansainvälisten tarkastusstandardien soveltamisesta.

YLEISET PÄÄTELMÄT JA TULEVAT TOIMET

Kaiken kaikkiaan voidaan tehdä myönteinen päätelmä. Vaikka joitakin viivästyksiä on sattunut (katso liite), komissio uskoo edelleen, että se pystyy saavuttamaan tavoitteen, jonka mukaan se saa vuoden 2007 loppuun mennessä määriteltä perusteet virheriskin hallitsemiseksi asianmukaisesti ja varmuuden parantamiseksi toimintasuunnitelman mukaisesti. Toimenpiteiden tulokset voidaan havaita ja osoittaa vähitellen – aluksi läpinäkyvämpänä ja selkeämpänä lähestymistapana valvontaan. Tämän pitäisi johtaa korjausten ja virheiden ehkäisyn kehittymisen myötä virhemäärän supistumiseen.

Kokemus on osoittanut, että tiettyjä toimenpiteitä on hiottava, jotta niillä tuettaisiin varmuuden parantamista. Komissio onkin ehdottanut näillä aloilla uusia alatoimenpiteitä. Uudet alatoimenpiteet on keskitetty koskemaan suoraa keskitettyä hallintoa, koska se on komission yksinomainen vastuualue. Uudet alatoimenpiteet saatetaan päätökseen toimintasuunnitelman alkuperäisessä aikataulussa (vuoden 2007 loppuun mennessä), ja niillä sekä meneillään olevilla toimenpiteillä varmistetaan, että tuolloin kaikki edellytykset ovat valmiina, jotta yhdenmukaisen sisäisen valvonnan kehitys voi alkaa vaikuttaa varmuuden hankkimiseen suunnitellulla tavalla.

Komission pystyessä parantamaan varmuutta Euroopan tilintarkastustuomioistuimien voi käyttää sitä tarkastuslausumansa antamisessa. Sen vuoksi komissio aikoo vastaisuudessa tarkastella toimintasuunnitelman toteuttamista ja vaikutuksia läheisessä yhteistyössä tilintarkastustuomioistuimen kanssa ja on sitoutunut myös parantamaan kuulemismenettelyä. Jatkossakin ajoitus asettaa haasteita talousarvion toteuttamisen kaikilla aloilla. Jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin alalla noin puolet jäsenvaltioiden vastauksista tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman perustana oleviin alustaviin

tarkastushavaintoihin ei ollut käytettävissä ajoissa vuoden 2005 vuosikertomuksen kuulemismenettelyä varten⁶. Näin ollen jäsenvaltioiden mahdollisesti tärkeä palaute tilintarkastustuomioistuimen alustavista tarkastushavainnoista saadaan niin myöhään, ettei sitä voida ottaa huomioon tarkastuslausumassa.

Komissio esittää loppukertomuksen toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta vuoden 2008 alkupuolella. Kertomuksessa annetaan ensimmäinen katsaus eri toimenpiteiden vaikutuksesta varmuuteen ja siinä esitetään päätelmiä yhdenmetyt sisäisen valvonnan kehysten lujittamisesta jatkossa.

⁶ Kertomus jäsenvaltioiden vastauksista tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2005 vuosikertomukseen / tällä hetkellä yksiköiden välisellä lausuntokierroksella.