



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 27.2.2008
KOM(2008) 110 lopullinen

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

**Kertomus komission toimintasuunnitelmasta yhdenntyn sisäisen valvonnan kehyksen
luomiseksi**

{SEK(2008) 259}

KOMISSIION TIEDONANTO
EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMELLE

Kertomus komission toimintasuunnitelmasta yhdenntetyn sisäisen valvonnan kehityksen luomiseksi

1. TIIVISTELMÄ

Kun nykyinen komissio aloitti toimikautensa, se asetti strategiseksi tavoitteekseen myönteisen tarkastuslausuman saamisen Euroopan tilintarkastustuomioistuimelta. Tässä tarkoituksessa komissio hyväksyi tammikuussa 2006 ”Toimintasuunnitelman yhdenntetyn sisäisen valvonnan kehityksen luomiseksi”¹, joka perustuu tilintarkastustuomioistuimen suosituksiin², Euroopan parlamentin varainhoitovuotta 2003 koskevan vastuuvapauden myöntämisestä antamaan päätöslauselmaan³ ja Ecofinin 8. marraskuuta 2005 antamiin päätelmiin. Toimintasuunnitelmassa keskityttiin komission silloisten tarkastusrakenteiden puutteisiin ja nimettiin 16 alaa, joilla tarvitaan toimenpiteitä vuoden 2007 loppuun mennessä. Maaliskuussa 2007 antamassaan välikertomuksessa⁴ komissio esitti yhteenvedon saavutetusta edistyksestä ja ilmoitti tarvittavista lisätoimenpiteistä.

Kahden vuoden kuluttua kyseisten 16 toimenpiteen käynnistämisestä seitsemän on saatettu loppuun, kuusi on saatu olennaisilta osiltaan loppuun ja kolme ei ole voitu toteuttaa tai niitä jatketaan muilla tavoin. Kuviossa 1 esitetään yleiskatsaus jokaisen toimenpideryhmän tilanteesta ja ensimmäinen vaikutustenarviointi. Toimintasuunnitelmassa asetettiin toimenpiteiden toteuttamiselle määräajaksi vuoden 2007 loppu. Toimenpiteissä saavutettua edistystä kuvataan yksityiskohtaisesti tämän kertomuksen liitteessä. Tässä esitetään ensimmäinen arviointi toimenpiteiden **vaikutuksista**, mutta virheet vähenevät ja varmuus kasvaa vasta pitkän ajan kuluessa, kun toteutetut toimenpiteet alkavat vaikuttaa valvontajärjestelmiin.

Kuvio 1: Toimintasuunnitelman täytäntöönpano ja vaikutukset

Toimenpideryhmät	Tilanne maaliskuussa 2007	Tilanne helmikuussa 2008	Vaikutukset helmikuussa 2008
Yksinkertaistaminen ja yhteiset valvontaperiaatteet (toimenpiteet 1–4)	■ ■ □ □ □	■ ■ ■ ■ ■ ■	■ □ □ □ □
Johdon lausumat ja tarkastusten perusteella saatava varmuus (toimenpiteet 5–8)	■ ■ □ □ □	■ ■ ■ ■ □	■ □ □ □ □

¹ KOM(2006) 9 ja SEK(2006) 49.

² Lausunto nro 2/2004: yhtenäisestä tarkastusmallista (Single Audit) annettu lausunto, (EUVL C 107, 30.4.2004, s. 1).

³ EUVL L 196, 27.7.2005, s. 4.

⁴ KOM(2007) 86.

Yhtenäinen tarkastusmalli: tulosten yhteinen hyödyntäminen ja kustannustehokkuuteen pyrkiminen (toimenpiteet 9–11)	■ ■ □ □ □	■ ■ ■ ■ □	■ □ □ □ □
Alakohtaiset puutteet (toimenpiteet 12–16).	■ ■ ■ □ □	■ ■ ■ ■ □	■ □ □ □ □

Kuviosta 1 nähdään, että komissio on pääosin pystynyt noudattamaan 31. joulukuuta 2007 päättyneen kunnianhimoisen toimintasuunnitelmansa aikataulua. Varsinaiset vaikutukset virheiden määrään voidaan kuitenkin havaita vasta myöhemmin.

Toimintasuunnitelman tarkoituksena oli luoda perusta myönteiselle tarkastuslausumalle. Toteutetut toimenpiteet ovat selkiyttäneet ja lujittaneet yhteisöohjelmiin sovellettavaa sisäisen valvonnan kehystä.

Toimenpiteet, joiden toteutus on vielä kesken, saatetaan loppuun vuoden 2008 aikana. Tärkeimmät keskeneräiset toimenpiteet ovat:

- Toimenpide 7: Koulutuksen ja kulttuurin alaan liittyvien ”yhteisesti sovittujen menettelyjen” kehittämistä lykättiin vuoteen 2008, koska koulutuksen ja kulttuurin pääosaston tarkastusmenettelyjä ajanmukaistettiin. Työ saadaan valmiiksi viimeistään joulukuussa 2008.
- Toimenpide 10: Tiedonkeruu maatalouden ja rakennerrahastojen valvontakustannuksista on saatettu loppuun ja tietoja analysoidaan parhaillaan. Tuloksista raportoidaan lokakuussa 2008 annettavassa tiedonannossa (ks. jäljempänä).
- Toimenpide 11N: uuteen kirjanpitojärjestelmään (ABAC) helmikuussa 2008 tehtävät muutokset mahdollistavat monivuotisen takaisinperinnän tarkan seurannan vuodesta 2008 lähtien.
- Toimenpide 16: Komission yksiköille tarkoitettu otantaopas ja erityisesti rakennerrahastoja varten tarkoitettu otantaopas ovat käytettävissä kesällä 2008. Tämän vuoden aikana saadaan valmiiksi uudistettu rakennerrahastoja koskeva tarkastuskäsikirja, jossa uudet asetukset on otettu huomioon.

Toteutetuista toimenpiteistä huolimatta tilintarkastustuomioistuin on yhä löytänyt liian monia virheitä joillakin aloilla. Vuoden 2006 tarkastuslausumassa tilintarkastustuomioistuin antoi kielteisen arvion jäsenvaltioiden hallinnoimista rakennetoimista ja täytäntöönpanosta vastaavien elinten hallinnoimasta ulkoisesta avusta. Kuten on todettu tuomioistuimen yhtenäistä tarkastusmallia koskevassa lausunnossa, valvontastrategioita määritettäessä ja niiden tuloksia arvioitaessa on ensiarvoisen tärkeää ymmärtää tarkastuksiin liittyvät riskit sekä olla tietoinen valvonnan kustannuksista ja hyödyistä. Komissio laatii lokakuuksi 2008 tiedonannon valvontajärjestelmien kustannuksista ja hyödyistä sekä jäännösriskianalyysistä, joka niiden pääosastojen on sisällytettävä vuoden 2007 toimintakertomuksiinsa, joiden toimialoista tilintarkastustuomioistuin on antanut kielteisen arvion.

Toimintasuunnitelman tarkoituksena oli puuttua sisäisen valvonnan kehyksessä oleviin puutteisiin ja edistää myönteisen tarkastuslausuman saamista. Kun toimenpiteet alkavat vaikuttaa, valvonta tehostuu vähitellen selkeästi. Tässä kertomuksessa esitetään yleiskatsaus toimenpiteistä, joihin on ryhdytty edellisen, maaliskuussa 2007 annetun seurantakertomuksen jälkeen.

2. TOIMINTASUUNNITELMAN TOTEUTTAMINEN JA VAIKUTUKSET

Jokaiseen toimenpiteeseen liittyvää edistystä kuvataan jäljempänä. Tarkemmat yksityiskohdat esitetään liitteessä.

2.1. Yksinkertaistaminen ja yhteiset valvontaperiaatteet (toimenpiteet 1–4)

Toimenpide 1: Vuosiksi 2007–2013 ehdotetun lainsäädännön yksinkertaistaminen

Toimenpide saatettu loppuun: Tilintarkastustuomioistuin esitti yhtenäistä tarkastusmallia koskevassa lausunnossaan, että yksinkertaiset, selkeät ja helposti sovellettavat säännöt ovat ensiarvoisen tärkeitä virheriskin vähentämiseksi. Toimintasuunnitelman hyväksymisajankohtana ei enää ollut tarjolla kovinkaan monia mahdollisuuksia yksinkertaistaa kauden 2007–2013 lainsäädäntöä jo neuvoteltujen säännösten lisäksi. Näin ollen yksinkertaistaminen, josta komissio ja lainsäätäjät ovat vastuussa, ei ole edistynyt niin hyvin kuin toivottiin. Tosin tietyillä aloilla, kuten maaseudun kehittämisen ja rakennetoimien aloilla, on toteutettu toimia virheiden vähentämiseksi. Sisäiset valvontajärjestelmät, jotka kattavat muun muassa hallinnon yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, on määritelty selkeämmin uuden kauden lainsäädännössä, ja niissä noudatetaan yhtenäisen tarkastusmallin periaatetta⁵.

Monimutkaiset säännöt ovat kuitenkin edelleen huomattava virhelähde. Maaliskuussa 2007 antamansa kertomuksen jälkeen komissio on selkiyttänyt sääntöjä antamalla ohjeita⁶ rakennerahastoja koskevasta uudesta lainsäädännöstä. Komissio tarjoaa edelleen tukea ja opastusta tarvittaessa. Komissio aikoo myös varmistaa, että tuleviin säädösehdotuksiin sisältyy selkeät ja yksinkertaiset säännöt.

Vaikutukset: Talousarviosta kertaussummina käytetty prosenttiosuus ■□□□□

Todennäköinen kehitys: Nykyisen lainsäädännön voimassaoloaikana ei juuri ole odotettavissa muutoksia. Yksinkertaistamista on tarkoitus jatkaa seuraavalla lainsäädäntökierroksella.

Toimenpide 2: Sisällytetään sisäisen valvonnan yhteiset periaatteet varainhoitoasetuksen muutosehdotukseen

Toimenpide on peruutettu ja toteutettu muilla tavoin: Kuten maaliskuun 2007 seurantakertomuksessa on esitetty, tämä toimenpide peruutettiin, sillä lainsäätäjät epäsi sisäistä valvontaa koskevan erityisperiaatteen lisäämisen varainhoitoasetukseen. Tämän toimenpiteen tavoite on saavutettu 28 a artiklan avulla, jossa säädetään, että ”talousarvion toteuttamisessa noudatetaan vaikuttavaa ja tehokasta sisäistä valvontaa”.

⁵ Yksityiskohtaisia tietoja yksinkertaistamisaloitteista löytyy asiakirjasta KOM(2007) 86.

⁶ Seitsemättä puiteohjelmaa koskevat ohjeet, rakennerahastoihin kaudella 2007–2013 sovellettaviin täytäntöönpanosääntöihin liittyvät ohjeet, vuosien 2007–2013 koulutuspolitiikkaa koskevat ohjeet.

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

Toimenpide saatettu loppuun: Kollegio ottaa vastuun yksiköidensä toimista vuosittaisten toimintakertomusten perusteella. Näin ollen sisäisen valvontajärjestelmän selkeä esittely on ensiarvoisen tärkeää, jotta käyttäjät ymmärtävät, miten varmuus muodostetaan. Vuonna 2007 jokaiselle hallintomallille kehitettiin ”sisäisen valvonnan malli”, jossa kuvataan sisäistä valvontajärjestelmää yhdenmukaisesti ja selkeästi sekä esitetään loogisesti, kuinka pääjohtajan tarkastuslausuma laaditaan. Nämä mallit perustuvat yhteiseen malliin, jota voidaan muokata jonkin verran kunkin pääosaston tarpeiden mukaan. Malleja käytetään vuoden 2007 toimintakertomuksissa ja niiden yhdenmukainen soveltaminen varmistetaan seuranta- ja vertaisarviointimenettelyin. Pääosastoja pyydetään esittämään selkeästi järjestelmän puutteet sekä toimenpiteet, joihin pääosastot ovat ryhtyneet kyseisten puutteiden korjaamiseksi.

Vaikutukset: Vuodelta 2006 laaditut vuotuiset toimintakertomukset olivat toimenpiteen 3 ansiosta parempilaatuisia, sillä tilintarkastustuomioistuin antoi vuosikertomuksessaan myönteisemmän arvion vuotuisen toimintakertomusten laadusta. Erilaisia valvontajärjestelmiä ymmärretään paremmin. ■■□□□

Todennäköinen kehitys: Vuodelta 2007 laadittaviin vuotuisiin toimintakertomuksiin on odotettavissa selkeitä parannuksia, kun tarjolla on parempia ohjeita, vertaisarviointia on tehostettu ja yhteisen hallinnoinnin alalla hyödynnetään jäsenvaltioilta saatuja vuotuisia yhteenvetoja.

Toimenpide 3N: Riittävän varmuuden ja maksujen välisen yhteyden vahvistaminen

Toimenpide saatettu loppuun: Vuoden 2006 yhteenvetokertomuksessa esitettiin selkeästi kokonaisvarmuutta koskevat varaukset, jotka eriteltiin aloittain ja/tai jäsenvaltioittain. Kertomuksessa esitettiin myös vastaavat rahoituskorjaukset ja maksujen lykkäykset. Tätä käytäntöä lujitetaan.

Vaikutukset: Komission toimintasuunnitelma⁷ seurannan vahvistamiseksi yhteisessä hallinnoinnissa on jo luonut rakennerahastojen alalla suoran yhteyden alue- tai jäsenvaltiokohtaisten tarkastustulosten, varaumien ja toimintasuunnitelmien välille. Näin varmistetaan, että päätökset lykkäyksistä ja rahoituskorjauksista tehdään ajallaan vuonna 2008. ■□□□□

Todennäköinen kehitys: Rakennerahastoihin liittyvän toimintasuunnitelman täytäntöönpanolla varmistetaan, että riittävän varmuuden puuttuminen johtaa joko järjestelmien kehittämiseen tai maksujen lykkäämiseen ja rahoituskorjausten tekemiseen.

⁷ KOM(2008) 97.

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

Toimenpide on peruutettu, mutta sitä jatketaan toimenpiteen 10 yhteydessä: Nollariskiä on mahdoton saavuttaa kohtuullisin kustannuksin. Tilintarkastustuomioistuin on ilmoittanut, että komission on ryhdyttävä toimenpiteisiin virheriskin pienentämiseksi riittävälle tasolle. Tilintarkastustuomioistuin painotti, että on tarpeen määritellä ”hyväksyttävä riskitaso” ja mukautettava valvontajärjestelmiä tämän saavuttamiseksi. Vaikka lainsäätäjä ei sisällyttänyt tätä toimenpidettä muutettuun varainhoitoasetukseen, komissio edistää sitä toimenpiteiden 10 ja 11 yhteydessä (ks. jäljempänä).

2.2. Johdon lausumat ja tarkastusten perusteella saatava varmuus (toimenpiteet 5–8)

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

Toimenpide saatettu loppuun: Jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavaa hallinnointia koskevassa vuosien 2007–2013 lainsäädännössä jäsenvaltioilta edellytetään vuotuisia tarkastuslausuntoja ja yksityiskohtaisia tarkastustuloksia. Lisäksi muutetussa varainhoitoasetuksessa edellytetään vuotuista yhteenvetoa saatavilla olevista tarkastuksista ja ilmoituksista. Tällainen yhteenveto on annettava ensimmäisen kerran 15. helmikuuta 2008 (vuodelta 2007). Maatalouden alalla maksajavirastojen päälliköt ovat velvollisia antamaan vuotuisen tarkastuslausuman. Vuotuisen yhteenvedon antamisvelvoitetta selvennettiin asetuksen (EY) N:o 885/2006 7 artiklan 5 kohdassa ja yksityiskohtaisempia ohjeita annettiin jäsenvaltioille joulukuussa 2007. Rakennerrahastoja koskevat yksityiskohtaiset ohjeet esitettiin rahastojen koordinoitukomitealle lokakuussa 2007 ja ohjeiden lopullinen versio julkaistiin joulukuussa 2007.

Komissio on painottanut yhteenvetojen tärkeyttä, ja se saikin rakennerrahastoja koskevat yhteenvedot 25 jäsenvaltiolta 27. helmikuuta mennessä. Vaikka näistä asiakirjoista saatavaa varmuutta voidaan arvioida vasta, kun yhteenvetojen sisältö ja laatu on tarkastettu, komissio katsoo yhteenvetojen muodostavan erinomaisen perustan jatkokehitykselle. Kun hanke etenee ja vuosien 2007–2013 ohjelmien toteuttaminen alkaa, yhteenvedot lisäävät varmuutta.

Komissio lähettää muistutukset niille valtioille, joilta ei ole vielä saatu yhteenvetoja (Itävalta ja Saksa). Kyseisillä valtioilla on kuukausi aikaa toimittaa yhteenvetonsa. Neljä jäsenvaltiota (Irlanti, Kreikka, Luxemburg ja Tšekki) ei ole antanut tietoja vuosien 2000–2006 ohjelmista.

Nykyisissä varainhoitosäännöissä jäsenvaltiot velvoitetaan antamaan yhteenveto. Jos yhteenvedon antamatta jättäneet jäsenvaltiot eivät toimita yhteenvetoa tai jos yhteenvetojen sisältö ei vastaa varainhoitoasetuksen vaatimuksia, komission on aloitettava rikkomisesta johtuva menettely.

Maatalouden alalla lähes kaikkien maksajavirastojen päälliköt (75 päällikköä 83:sta) antoivat vuosikertomuksensa sekä tarkastuslausumat ja varmennuskertomukset 1. helmikuuta 2008 mennessä (lopun asiakirjat on tarkoitus toimittaa helmikuun loppuun mennessä). Kaikkien jäsenvaltioiden, joissa on useampi kuin yksi akkreditoitu maksajavirasto, on toimitettava vuotuinen yhteenveto 15. helmikuuta 2008 mennessä. Kaikki jäsenvaltiot yhtä lukuun ottamatta noudattivat määräaika. Vielä toimittamatta oleva kertomus on määrä saada maaliskuun alkuun mennessä.

Komissio suhtautui myönteisesti Alankomaiden hallituksen antamaan vapaaehtoiseen ilmoitukseen ja siihen liitettyyn Alankomaiden tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen ja lausuntoon. Komissio piti myös myönteisenä Tanskan korkeimman tarkastuslaitoksen antamaa todistusta EU:n menoista ja Yhdistyneen kuningaskunnan ilmoitusta toteuttaa toimenpiteitä tällä alalla. Komissio antaa tukensa vastaaville kansallisille aloitteille.

Vaikutukset: Jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin varmuus paranee. ■■□□□

Todennäköinen kehitys: Valvontajärjestelmien asteittaisia parannuksia on odotettavissa, sillä jäsenvaltiot ovat omaksuneet käytännön ja ottavat suuremman vastuun EU:n varoista (kehitys tosin riippuu siitä, kuinka hyvin jäsenvaltiot noudattavat säädöksiä).

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

Toimenpide on peruutettu, mutta sitä jatketaan muilla tavoin. Johdon lausumien käyttöönotosta ulkoisten toimien yhteydessä todettiin, ettei se ole tarkoituksenmukaista eikä todennäköisesti lisää varmuutta, sillä se saattaisi johtaa edunsaajien nykyisten varainhoitoa koskevien sopimusvelvoitteiden kanssa päällekkäisiin velvoitteisiin. Sisäisten politiikkojen osalta katsottiin tehokkaammaksi parantaa varmuutta tarkastustodistusten avulla (katso toimenpide 7).

Vaikutukset: Ks. jäljempänä toimenpide 7.

Toimenpide 7: Edistetään parhaita käytänteitä hanketasolla toimitettavien tarkastusten kustannustehokkuuden lisäämiseksi

Toimenpide on saatettu osittain loppuun: Komission sisäisen valvonnan kehityksessä turvaututaan usein muiden tarkastajien työhön eli jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavassa hallinnoinnissa jäsenvaltioiden viranomaisiin ja keskitetyssä suorassa hallinnoinnissa ulkopuolisiin tarkastajiin. Jotta eri tasoilla suoritettavista tarkastuksista saataisiin tehokkaita tuloksia, tarvitaan selkeitä menettelyjä ja toimivaltuuksia.

Komissio on tarkistanut tarkastuslausuntoihin ja tarkastajien pätevyyteen ja riippumattomuuteen soveltamia menettelyjä. Komission ulkoiseen tukeen ja seitsemänteen tutkimuksen puiteohjelmaan soveltama lähestymistapa perustuu ”yhteisesti sovittuja menetelmiä” koskevaan kansainväliseen standardiin. Näissä menetelmissä ja niihin liittyvissä ohjeissa määritellään selkeästi toimeksiannon laajuus, kertomuksen formaatti ja sisältö, akkreditointivaatimukset ja tarkastajien velvollisuudet. Tämä lähestymistapa otetaan käyttöön myös koulutuksen ja kulttuurin alalla vuonna 2008.

Rakennerahastoja koskevassa kauden 2007–2013 lainsäädännössä määritellään jäsenvaltioiden eri elinten tehtävät (mukaan luettuna todentamisviranomaisen antama todistus menoilmoituksista ja tarkastusviranomaisen antama vuotuinen tarkastuslausuma). Rakennerahastoja koskevaa tarkastuskäsikirjaa uudistetaan lainsäädännön uusien vaatimusten mukaiseksi. Siihen sisällytetään komission asetuksen (EY) N:o 1828/2006 16 artiklaan liittyvä otantaopas, josta jäsenvaltiot keskustelivat marraskuussa 2007 ja joka valmistuu vuoden 2008 puolivälissä.

Maatalouden alalla vuotuinen todistus kattaa varainhoitovuodesta 2007 lähtien maksajavirastojen toteuttamat sisäiset valvontamenettelyt. Lisäksi todentamisviranomaisten on tarkastettava valvontatilastot ja maksujen jälkitarkastukset sekä todettava ne asianmukaisiksi.

Vaikutukset: *Tarkastustyön yhdenmukaisuus ja laatu paranevat sekä virheiden määrästä saadaan edustavampia tietoja.* □□□□

Todennäköinen kehitys: *Virheet vähenevät tasaisesti.*

Toimenpiteet 8 ja 8N: *Edistetään lisävarmuuden saamista korkeimmilta tarkastuslaitoksilta*

Toimenpide 8 on saatettu loppuun: Riippumattomat korkeimmat tarkastuslaitokset, jotka ovat kansallisten julkisten menojen ulkoisia tarkastajia, eivät kuulu sisäisen valvonnan kehukseen. Niillä on tästä huolimatta tärkeä tehtävä tarkastaa julkisten varojen käyttöä, mukaan luettuna EU:n varojen käyttö. Komissio on antanut tietoja vuoden 2005 ja 2006 maksuista kaikille korkeimmille tarkastuslaitoksille ja aikoo antaa näitä tietoja jatkossakin.

Toimenpide 8N on saatettu lähes loppuun: Komissio suoritti yhdessä Slovenian korkeimman tarkastuslaitoksen kanssa tapaustutkimuksen, jonka perusteella komissio on parantanut vakiokertomuksiaan. Korkeimpien tarkastuslaitosten on näin vastaisuudessa helpompi hyödyntää kyseisiä kertomuksia omissa kansallisissa tarkastuksissaan.

Vaikutukset: *Komission antamia tietoja hyödyntävien ja EU:n varojen käytöstä raportoivien korkeimpien tarkastuslaitosten määrä kasvaa.* ■□□□

Todennäköinen kehitys: *Korkeimmat tarkastuslaitokset ovat riippumattomia, mutta niiden odotetaan osallistuvan tarkastuksiin yhä enemmän, kun komission kertomusten laatu paranee.*

2.3. Yhtenäinen tarkastusmalli: tulosten yhteinen hyödyntäminen ja kustannustehokkuuteen pyrkiminen (toimenpiteet 9–11)

Toimenpiteet 9 ja 9a1N: Luodaan toimivat menetelmät tarkastus- ja valvontatuloksia koskevien tietojen vaihtamiseksi ja lisätään yhtenäisen tarkastusmallin käyttöä

Toimenpide on saatettu lähes loppuun: Tilintarkastustuomioistuin ehdotti, että tarkastustulokset pitäisi kirjata yhteiseen tietokantaan⁸. Komissio on sisällyttänyt tarkastustietoja varainhoito- ja kirjanpitojärjestelmäänsä helpottaakseen tarkastusten koordinoitua ja tulosten jakamista pääosastojen kesken. Tällä hetkellä järjestelmään on kirjattu tiedot yli 2 700 tarkastuksesta.

Jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavassa hallinnoinnissa pääosastot koordinoivat tarkastuksia jäsenvaltioiden kanssa, ja tarkastusten edistymistä valvotaan tietojärjestelmien, säännöllisen raportoinnin ja vuotuisten koordinoitukokousten avulla. Vuosien 2007–2013 rakennerahastoja koskevassa lainsäädännössä edellytetään valvontaketjun eri toimijoiden valvontatoimien koordinoitua, ja tarkastusviranomaisen on toimitettava tarkastusstrategia komission hyväksyttäväksi yhdeksän kuukauden kuluessa ohjelman hyväksymisestä. Strategia päivitetään ja tarkistetaan kahdenvälisesti komission kanssa joka vuosi. Komissio ja kansalliset tarkastusyksiköt vaihtavat keskenään järjestelmiä koskevista tarkastuksista laadittuja kertomuksia. Lähes kaikille rakennerahastojen tarkastamisesta vastuussa oleville jäsenvaltioiden viranomaisille järjestettiin koulutusta vuonna 2007 uusien asetusten tarkastus- ja valvontasäännöksistä, jotta uuden lainsäädännön vaatimukset ymmärrettäisiin samalla tavalla.

Vaikutukset: *Tarkastustoimintaa ja -menetelmiä koordinoidaan entistä paremmin.* ■□□□□

Todennäköinen kehitys: *Tarkastustyön laatu paranee ja työtä tehdään entistä johdonmukaisemmin. Jatkossa turvaudutaan enemmän kansallisten tarkastusviranomaisten työhön.*

Toimenpiteet 10 ja 10N: Laaditaan alustava arvio ja analyysi valvontakustannuksista ja selvitetään valvonnan kustannus-hyötysuhdetta

Toimenpidettä toteutetaan parhaillaan: Komissio viimeistelee arviota valvontakustannuksista maatalouden, Euroopan aluekehitysrahaston ja suoran keskitetyn hallinnon aloilla. Tulosten perusteella komissio antaa lokakuussa 2008 tiedonannon, jossa tarkastellaan valvontajärjestelmien kustannuksia ja hyötyjä ja esitetään jäännösriskianalyysi, joka niiden pääosastojen on sisällytettävä vuoden 2007 vuotuisen toimintakertomukseensa, joiden toimialoista tilintarkastustuomioistuin on antanut kielteisen arvon. Tämän tiedonannon perusteella jatketaan keskustelua virheiden jäännösriskistä.

Toimenpiteeseen 10N sisältyvä analyysi ohjelman ominaisuuksien vaikutuksesta riskiin on edistynyt toivottua hitaammin lähinnä siksi, ettei tarvittavia tietoja ole saatavilla keskitetysti.

⁸ 46 ja 47 kohta, lausunto 2/2004.

Vaikutukset: Saadaan käsitys tärkeimpiin toimialoihin sisältyvistä jäännösriskitasoista.

■□□□□

Todennäköinen kehitys: Kehitys riippuu lokakuussa 2008 annettavan tiedonannon seurannasta.

Toimenpide 11: Takaisinperintä ja valvonnan hyödyt

Toimenpide on saatettu lähes loppuun: Monia valvonnan hyötyjä on vaikea mitata määrällisesti (varoittava ja ehkäisevä vaikutus, järjestelmätarkastuksen vaikutus jäsenvaltioiden tai edunsaajien hallinto- ja tarkastusjärjestelmien kehitykseen). Tästä syystä analyysissä keskitytään tässä vaiheessa ainoastaan hyötyihin, jotka voidaan helposti mitata määrällisesti (takaisinperintä ja maksujen vähentyminen).

Vaikutukset: Valvonnasta saatavat hyödyt mitataan käyttämällä perustana virheellisesti maksettujen määrien takaisinperintää. □□□□□

Todennäköinen kehitys: Kaikki osa-alueet kattavat tiedot kerätään vuodesta 2008 lähtien toimenpiteen 11N mukaisesti.

Toimenpide 11N: Virheellisten maksujen takaisinperintä

Toimenpidettä toteutetaan parhaillaan: Takaisinperityt määrät on esitetty vuosien 2005 ja 2006 tilinpäätöksissä. Valvonnan tuloksilla ja takaisinperinnällä ei kuitenkaan ole vielä osoitettu olevan suoraa yhteyttä. Jotta valvonnan taloudelliset tulokset voitaisiin määrittellä ja niitä voitaisiin seurata, varainhoidon ja kirjanpidon keskusjärjestelmään kirjataan tiedot valvontaviranomaisista ja virhetyypeistä 28. helmikuuta 2008 alkaen. Nämä tiedot, jotka kirjataan vuonna 2008 käynnistettyjen takaisinperintöjen osalta takautuvasti, ilmoitetaan vuoden 2008 tilinpäätöksessä, joka esitetään maaliskuussa 2009. Näin voidaan muun muassa verrata virheen tapahtumavuotta virheen havaitsemisvuoteen. Tämän perusteella voidaan arvioida monivuotisten takaisinperintäjärjestelmien tehokkuutta.

Lokakuussa 2007 komissio sisällytti tietoja komission korjauksista rakennerahastoja koskevan vuosikertomuksen liitteeksi ja antoi ensi kertaa tietoja jäsenvaltioiden kansallisista rahoituskorjauksista, jotka on toteutettu peruutusten ja takaisinperinnän avulla. Komissio ryhtyy vuonna 2008 toimenpiteisiin saadakseen jäsenvaltiot noudattamaan raportointivaatimuksia paremmin ja tarkastaa annettujen tietojen paikkansapitävyyden jäsenvaltioista tehtävällä otannalla.

Vaikutukset: Saadaan todisteita monivuotisten valvontajärjestelmien tehokkuudesta virheiden korjaamisessa. □□□□□

Todennäköinen kehitys: Rakennerahastojen korjauksista kerätään täysin kattavat tiedot vuoden 2008 osalta ja komission korjaukset kirjataan suoraan kirjanpitojärjestelmään.

2.4. Alakohtaiset puutteet (toimenpiteet 12–16)

Toimenpiteet 12 ja 12N: Korjataan analyysiin osallistuneiden komission yksiköiden havaitsemat puutteet

Toimenpide saatettu loppuun: Komissio varmistaa, että monivuotinen tarkastusstrategia⁹ takaa jatkossakin riskien ja edustavan otannan välisen sopivan tasapainon. Rakennerahastoja varten on laadittu kattavat tarkastusotantaa koskevat ohjeet¹⁰ kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti, jotta jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten tekemiä tarkastuksia saataisiin yhdenmukaistettua. Komissio on antanut ohjeita¹¹ ulkoisen tarkastuksen puitesopimusten hallinnoinnissa sovellettavista parhaista toimintatavoista varmistaa tarkastustulosten yhdenmukaisuuden ja laadukkuuden.

Kuudennen puiteohjelman tarkastusstrategia perustui tuensaajista koostuvan perusjoukon yksityiskohtaiseen analysointiin. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan tämä on asianmukainen perusta tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien ongelmien korjaamiselle¹². Komissio antaa tutkimuksiin liittyvästä tarkastusstrategiasta saatujen kokemusten perusteella yksiköilleen ohjeita otantastrategioista heinäkuussa 2008. Samalla otetaan kuitenkin huomioon, että lähestymistapa ei ole suoraan sovellettavissa kaikille aloille.

Tutkimusasioita käsittelevät pääosastot tekivät vuonna 2007 yhteensä 378 tarkastusta, mikä ylitti maaliskuussa 2007 annetussa seurantakertomuksessa¹³ asetun 300 tarkastuksen tavoitteen. Kuudennesta puiteohjelmasta vuonna 2006 tehtyjen tarkastusten määrä oli vain 45. Näiden tarkastusten tulokset raportoidaan pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa. Tätä työtä jatketaan vuonna 2008. Kuudenteen puiteohjelmaan sisältyvästä jäännösvirheestä saadaan selkeä käsitys, kun tarkastustuloksista ja vastaavista korjauksista sekä takaisinperinnästä saadaan yhä enemmän tietoja.

Vaikutukset: Virheiden määrä vähenee edelleen kaikissa hallintomalleissa. ■□□□□

Todennäköinen kehitys: Tilintarkastustuomioistuimelta saadaan yhä parempia arvioita.

Toimenpide 13: Analysoidaan, miten jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä hallinnoitavien toimien valvonta on järjestetty aluetasolla ja arvioidaan tähän mennessä annettujen lausumien käyttöarvoa.

Toimenpide saatettu loppuun: Rakennerahastoista vastaavat pääosastot esittävät arvionsa jäsenvaltioiden valvontajärjestelmistä vuotuisissa toimintakertomuksissaan. Nämä arviot perustuvat osittain tietoihin, joita jäsenvaltiot antavat saatavilla olevista tarkastuksista vuotuisissa yhteenvedoissaan (ks. edellä toimenpide 5).

⁹ 48 ja 49 kohta, lausunto 2/2004.

¹⁰ 40 ja 49 kohta, lausunto 2/2004.

¹¹ 37 kohta, lausunto 2/2004.

¹² Talousarvion toteuttamista koskeva tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006.

¹³ KOM(2007) 86.

Vaikutukset: Jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien laatu paranee, mikä ilmenee vuotuisista toimintakertomuksista ja tilintarkastustuomioistuimen arvioinneista. ■□□□□

Todennäköinen kehitys: Tilintarkastustuomioistuimelta saadaan parempi arvio, mutta arvio todennäköisesti vaihtelee jäsenvaltioittain.

Toimenpide 14: Annetaan lisäohjeita rakennerahastoihin liittyvän virheriskin hallinnasta

Toimenpide saatettu loppuun: Rakennerahastoista vastaavat pääosastot antoivat vuonna 2007 ohjeita tarkastusstrategian ja vaatimustenmukaisuuden arvioinnista (tarkastusviranomaisten on toimitettava asiakirjat 12 ja 9 kuukauden kuluessa ohjelman hyväksymisestä) sekä ohjeita, jotka koskevat vuotuisia yhteenvetoja ja julkisissa hankinnoissa oleviin sääntöjenvastaisuuksiin sovellettavia rahoituskorjauksia. Otantaan ja järjestelmien arviointiin liittyviä ohjeita ja ensimmäisen tason hallinnon tarkastuksiin ja todistusten antamiseen liittyviä ohjeita tarkistetaan vuoden 2008 aikana, jotta ne vastaisivat uusia säännöksiä. Hallintoviranomaisille aiotaan järjestää aiheesta koskeva seminaari vuoden 2008 puolivälissä.

Vaikutukset: Virheet vähenevät, kun ohjeita noudatetaan oikein □□□□□

Todennäköinen kehitys: Vuonna 2008 annetaan huomattavasti parempia ohjeita kaikista avainkysymyksistä.

Toimenpide 15: Edistetään luottamussopimusten käyttöä rakennerahastojen yhteydessä

Toimenpidettä ei saateta loppuun kaikkien jäsenvaltioiden osalta, vaan se toteutetaan lainsäädännön avulla vuosina 2007–2013: Luottamussopimukset on tehty kuuden jäsenvaltion kanssa, jotka ovat: Itävalta, Yhdistynyt kuningaskunta (Wales), Tanska, Portugali, Slovenia ja Viro. Uusia sopimuksia voidaan tehdä vuoden 2008 aikana, jos tarkastustyön tulokset osoittavat ehtojen täyttyneen. Vaikka komissio ei ole saavuttanut kunnianhimoista tavoitettaan allekirjoittaa sopimukset kaikkien jäsenvaltioiden kanssa (vuosina 2000–2006), tämän aloitteen edistäminen on kuitenkin tehostanut tarkastustyön koordinoitua ja mahdollistanut vertailumenettelyn luomisen. Tämän aloitteen periaatteet on sisällytetty rakennerahastoja koskevaan vuosien 2007–2013 lainsäädäntöön.

Vaikutukset: Jäsenvaltiot kiinnittävät enemmän huomiota valvontaan. ■□□□□

Todennäköinen kehitys: Jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien odotetaan kehittyvän kauden 2007–2013 ohjelmien toteuttamisen myötä, jolloin yhä useammat jäsenvaltiot täyttävät luottamussopimusten tekemisen edellytyksenä olevat vaatimukset.

Toimenpide 16: Annetaan yhteiset suuntaviivat toiminta-alojen ryhmiä varten

Toteutettava toimenpide: Komissiossa on valmisteltu ulkoisten tilintarkastajien akkreditoitua, koulutusta ja seuranta koskevia sisäisiä ohjeita. Tutkimuspääosastot ovat laatineet tarkastuskäsikirjan kuudetta puiteohjelmaa varten parantaakseen tarkastustyön yhtenäisyyttä. Rakennerahastoja koskevia tarkastuskäsikirjoja uudistetaan parhaillaan uuden lainsäädännön mukaisiksi.

Tutkimuksen alalla sovellettavaan edustavaan otantaan on kehitetty yhteisiä lähestymistapoja. Muilla aloilla kehitys on ollut hitaampaa, mutta analyysi on suoritettu ja otantaoppaan luonnos on valmis muun muassa rakennetoimien osalta. Oppaassa kehitetään vuosien 2007–2013 lainsäädännössä asetettuja periaatteita. Ohjeistus viimeistellään ja annetaan yksiköiden käyttöön vuoden 2008 puoliväliin mennessä.

Vaikutukset: *Tarkastuseriaatteita ja -menetelmiä yhtenäistetään. Esimerkiksi virheitä saadaan parempia tietoja, kun sovelletaan yhteisiä otantaohjeita. ■□□□□*

Todennäköinen kehitys: *Tutkimusalalla voidaan havaita vaikutuksia vuonna 2008, muilla aloilla myöhemmin.*

3. PÄÄTELMÄT

Suurin osa toimintasuunnitelmassa määritellyistä puutteista on korjattu. Keskenäiset toimenpiteet saatetaan loppuun vuoden 2008 aikana, joten vuonna 2006 suunniteltu yhdenmukainen sisäisen valvonnan kehys on pian käytössä.

Edistääkseen riskinhallintaa ja pienentääkseen jäännösriskiä komissio jatkaa työtään kustannusten, hyötyjen ja riskien tasapainon saavuttamiseksi. Komissio suhtautuu myönteisesti neuvoston ja parlamentin kiinnostukseen edistää virheen jäännösriskin käsitettä, koska tähän liittyy monimutkaisia sääntöjä, jotka lisäävät virheiden riskiä. Lokakuuksi 2008 valmistellaan tiedonanto, jossa on tarkoitus koota yhteen valvonnan kustannusten ja hyötyjen arvioinnista saadut tulokset sekä tulokset jäännösriskianalyysistä, joka niiden pääosastojen on sisällytettävä vuoden 2007 vuotuisen toimintakertomukseensa, joiden toimialoista tilintarkastustuomioistuin on antanut kielteisen arvion.

Komissio voi osoittaa saavuttaneensa konkreettista edistystä. Toimintasuunnitelman onnistumista arvioidaan kuitenkin toimenpiteiden **vaikutusten** perusteella. Toisin sanoen onnistuminen näkyy pienempänä virheiden määränä ja tilintarkastustuomioistuimelta saatavina parempina järjestelmien arvioina. Komissio laatii vuoden 2009 alussa vaikutustenarvioinnin, joka ulottuu 31. joulukuuta 2008 asti.