



Bryssel 5.2.2015
COM(2015) 51 final

**KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN
ERITYISKERTOMUKSEEN**

**”MAASEUDUN KEHITTÄMISMENOISSA ESIINTYVÄT VIRHEET: MISTÄ NE
JOHTUVAT JA MITEN NIIHIN PUUTUTAAN?”**

KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”MAASEUDUN KEHITTÄMISMENOISSA ESIINTYVÄT VIRHEET: MISTÄ NE JOHTUVAT JA MITEN NIIHIN PUUTUTAAN?”

TIIVISTELMÄ

II. Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen, jossa analysoidaan virheiden perimmäisiä syitä ja esitetään yhteenveto tarkastuslausumamenettelyn tuloksista kolmen viime vuoden ajalta. Siinä vahvistetaan suurelta osin tärkeimmät päätelmät, jotka komissio on jo tehnyt Euroopan parlamentille ja neuvostolle kesäkuussa 2013 esitettyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa¹, jossa arvioidaan maaseudun kehittämissä politiikan täytäntöönpanossa esiintyvien virheiden perimmäisiä syitä ja käsitellään korjaavia toimia.

Tilintarkastustuomioistuimen mukaan maaseudun kehittämismenojen virhetaso vuosina 2011–2013 oli keskimäärin 8,2 prosenttia. Komissio toteaa kuitenkin, että virhetaso on laskenut hieman maaseuturahaston osalta (8,4 % vuonna 2011 ja 7,9 % vuonna 2013).

Virhetaso on korkeampi kuin tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen luvussa 4 vuosittain julkaistavat yksittäiset virhetasot. Tämä johtuu siitä, että nyt käsillä oleva analyysi kattaa 532 tapahtumasta 461 yhteensä kolmen vuoden ajalta (ne koskevat terveys-, ympäristö- ja kalastuspolitiikkaa). Virhetaso on keskimääräistä alhaisempi niiden 71 tapahtuman osalta, joita ei käsitellä tässä kertomuksessa. Komissio toteaa myös, että tilintarkastustuomioistuin on määritellyt otoksen ja laskenut vuotuisen virhetason politiikkatasolla (maaseudun kehittäminen, ympäristö, kalastus ja terveysasiat).

Maaseudun kehittämisen osuus on 90 prosenttia toimintalohkoryhmän menoista eli se on yleensä alttiimpi virheille kuin muut toimintalohkoryhmän alat. Joidenkin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin liittyvien tukikelpoisuusvaatimusten monimutkaisuus oli merkittävä syy korkeisiin virhetasoihin.

III. Komissio on vuodesta 2012 lähtien puuttunut korkean virhetason ongelmaan pyytämällä jäsenvaltioilta kansallisia toimintasuunnitelmia ja seuraamalla niiden täytäntöönpanoa. Näitä toimintasuunnitelmia on saatujen kokemusten ja tilintarkastustuomioistuimen suositusten perusteella parannettu ajan mittaan.

Kaikkien toimien odotettavissa olevat tulokset eivät aina ole ilmeisiä lyhyellä aikavälillä varsinkin, jos toimenpiteet pannaan täytäntöön monivuotisilla sitoumuksilla. On kuitenkin todettava, että yhteisten ponnistelujen ensimmäiset tulokset virheiden vähentämiseksi toteuttamalla toimintasuunnitelmia ovat jo näkyvissä maaseudun kehittämismenoihin liittyvän virhetason alenemisena vuonna 2013.

Komissio aikoo edelleen seurata toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa sekä tarkastuksen että toiminnan näkökannalta kahdenvälisten tapaamisten, seurantakomiteoiden ja vuotuisten arviointikokousten muodossa.

¹ SWD(2013) 244, 27.6.2013.

V. Myös komissio on omissa tarkastuksissaan havainnut puutteita, jotka koskevat julkisia hankintoja. Merkittäviä rahoitusoikaisuja on tältä osin jo tehty.

Julkiset hankinnat ovat keskeisiä tekijöitä maaseudun kehittämisen toimentasuunnitelmissa.

On kuitenkin huomattava, että hankintasääntöjen noudattamatta jättäminen ei välttämättä merkitse sitä, että mitkään kustannukset eivät olisi tukikelpoisia. Hanke sinällään voi saavuttaa tavoitteensa ja tuottaa lisäarvoa.

Komissio on jo antanut kautta 2014–2020 varten ohjeita toimijoille yleisten virheiden välttämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastojen hankkeissa. Nämä suuntaviivat esitettiin hallintoviranomaisille ja maksajavirastoille virhetasoa käsitelleessä seminaarissa, joka järjestettiin lokakuussa 2014.

VI. Maataloustuotteiden jalostamista tukevaa toimenpidettä koskevia merkittäviä puutteita seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä.

Tahallisten rikkomusten osalta komissio toteuttaa parhaillaan petostentorjuntastrategiaa järjestämällä aihetta koskevia seminaareja useissa jäsenvaltioissa.

Komissio yhtyy tähän päätelmään.

Komissio antaa jatkossakin jäsenvaltioille suosituksia ja ohjeita sekä levittää parhaita käytäntöjä, joilla parannetaan valvontajärjestelmää virheiden välttämiseksi.

Lisäksi maksajavirastojen on täytettävä asetuksen (EU) N:o 907/2014 liitteessä I (vuosien 2014–2020 ohjelma) vahvistetut hyväksymisedellytykset ennen kuin maksuja suoritetaan. Komission yksiköt tarkastelevat hyväksyntää jälkitarkastusten yhteydessä.

VIII. Siltä osin kuin on kyse tuensaajien vähäisistä kannusteista noudattaa viljelysitoumuksia, maatalouden ympäristöohjelmat kuvastavat viljelijöiden tekemiä, pakolliset vaatimukset ylittäviä vapaaehtoisia sitoumuksia tuottaa ympäristöhyötyjä ja julkishyödykkeitä. Maatalouden ympäristötukien korvaava luonne (aiheutuneiden kustannusten ja tulonmenetyksen kattaminen) ei merkitse viljelijöille kertyvää välitöntä taloudellista hyötyä, vaikka se ei ole poissuljettua pitkällä aikavälillä.

Sitoumusten ”alhaisen” valvontatason osalta voidaan todeta, että jäsenvaltioiden on voimassa olevan lainsäädännön mukaan lisättävä paikalla tarkastettavien tuensaajien prosenttiosuutta, jos paikan päällä tehtävässä tarkastuksessa paljastuu merkittävää säännösten noudattamatta jättämistä. Tämän asianmukainen soveltaminen todennetaan komission suorittamissa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksissa.

Maatalousalan sitoumusten valvontatasoksi on vahvistettu 100 prosenttia hallinnollisten tarkastusten osalta ja 5 prosenttia paikalla tehtävien tarkastusten osalta. Vuoden 2013 vuosikertomuksessa ilmoitetut hallinto- ja valvontakustannukset ovat 4 miljardia euroa koko YMP:n osalta. Näin ollen olisi painotettava valvonnan tehokkuuden parantamista eikä valvonnan lisäämistä.

Seuraamusten osalta komissio toteaa, että vaikka noudattamatta jättämisen seuraamusten on oltava oikeasuhteisia, niiden on oltava edelleen varoittava väline.

IX. Toimentasuunnitelmien laatiminen on ennalta ehkäisevä toimintatapa, joka perustuu komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan (2013) 244, ja sen pohjana on jäsenvaltioiden suorittama itsearviointi virhemäärään vaikuttaneista perimmäisistä syistä. Tähän prosessiin on vähitellen sisällytetty reaktiivinen näkökulma. Sen puitteissa otetaan järjestelmällisesti huomioon tarkastuksen tulokset ja ehdotetaan korjaavia toimia. Kaksinkertainen näkökulma (ennaltaehkäisevä ja reaktiivinen) on edelleen osa tätä prosessia. Toimentasuunnitelmien viimeisin päivitys osoittaa, että

lähes puolet toimista käynnistettiin tilintarkastustuomioistuimen tai komission konkreettisten tarkastushavaintojen johdosta, ja loput toimista perustuivat jäsenvaltioiden itsearviointiin.

Lisäksi kaikkien vuosien 2014–2020 maaseudun kehittämissuunnitelmiin sisältyvien toimenpiteiden todennettavuuden ja valvottavuuden ennakoarvioinnissa tarkastellaan virhetasoriskiä myös ehkäisevässä tarkoituksessa.

X. Komissio on samaa mieltä siitä, että on tärkeää luoda asianmukainen tasapaino sääntöjen määrän ja monimutkaisuuden välille ja toisaalta varmistaa menojen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus.

XI.

a) Komissio hyväksyy suosituksen. Tilintarkastustuomioistuimen esille ottamia kysymyksiä olisi käsiteltävä ainoastaan toimintasuunnitelmissa, jos puutteita on havaittu. Komissio pitää tärkeänä ohjeita, jotka liittyvät kolmeen virheiden perimmäiseen syyhyn ja parhaiden käytäntöjen levittämiseen. Tätä käsitellään eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkostossa ja seminaareissa.

Lisäksi komissio on jo antanut jäsenvaltioille erityiset ohjeet julkisista hankinnoista sekä ympäristö- ja ilmastotoimenpiteestä, mukaan luettuna kaksinkertainen rahoitus.

Sääntöjen tarkoituksellisen kiertämisen estäminen on osa petostentorjuntastrategiaa, ja asiasta järjestetään useissa jäsenvaltioissa seminaareja.

b) Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Komissio arvioi parhaillaan uusien ohjelmien valvottavuutta ja todennettavuutta ja tuo esiin mahdolliset puutteet seurantakomiteoissa ja hallintoviranomaisten kanssa järjestettävissä vuotuisissa arviointikokouksissa.

Lisäksi tarkastusten tuloksia seurataan tiiviisti, jotta voidaan havaita ja korjata mahdolliset virhelähteet, jotka johtuvat kansallisista täytäntöönpanosäännöistä, ja pyytää välittömiä muutoksia, jos ne ovat tarpeen.

Kokemuksista, joita on saatu ohjelmien ja kansallisten sääntöjen täytäntöönpanosta, tiedotetaan eurooppalaisen maaseudun kehittämisen verkoston kautta sekä virhetasoista järjestettävissä seminaareissa.

c) Komissio hyväksyy suosituksen osittain, koska se ei voi ennakoida tällaisen analyysin laajuutta ja tuloksia tai lainsäätäjien tulevia poliittisia valintoja seuraavaa ohjelmakautta varten.

Komissio laatii vuonna 2017 rahaston strategisen kertomuksen, jossa esitetään yhteenveto jäsenvaltioiden vuotuisista edistymiskertomuksista (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 53 artikla). Lisäksi komissio ja jäsenvaltiot arvioivat maaseudun kehittämissuunnitelmien tuloksia asetuksen (EU) N:o 1303/2013 21 artiklan mukaisessa tarkastelussa. Komissio arvioi näiden tulosten ja muun näytön (esim. tarkastuksen tulokset) perusteella politiikan suunnittelua ja mahdollista tarvetta esittää ehdotuksia seuraavaa ohjelmakautta varten.

Komissio analysoi ohjelmakauden lopussa perusteellisesti kunkin tukitoimenpiteen tarvetta ennen ehdotuksen esittämistä seuraavaa ohjelmakautta varten, kuten tehtiin tämän ohjelmakauden osalta.

Komissio on samaa mieltä siitä, että hallinnollisia tarkastuksia olisi käytettävä aina, kun se on mahdollista, mutta toteaa, että useimmissa maatalouden ympäristöohjelmaan liittyvissä tapauksissa tämä ei ole mahdollista.

JOHDANTO

1. EU myönsi 96 miljardia euroa ja jäsenvaltioiden osuus on arvioitu 55 miljardiksi euroksi.

4. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan maaseudun kehittämismenojen virhetaso vuosina 2011–2013 oli keskimäärin 8,2 prosenttia. Komissio toteaa kuitenkin, että virhetaso on laskenut hieman maaseuturahaston osalta (8,4 % vuonna 2011 ja 7,9 % vuonna 2013).

Virhetaso on korkeampi kuin tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen luvussa 4 vuosittain julkaistavat yksittäiset virhetasot. Tämä johtuu siitä, että nyt käsillä oleva analyysi kattaa 532 tapahtumasta 461 yhteensä kolmen vuoden ajalta (ne kattavat terveys-, ympäristö- ja kalastuspolitiikan). Virhetaso on keskimääräistä alhaisempi niiden 71 tapahtuman osalta, joita ei käsitellä tässä kertomuksessa. Komissio toteaa myös, että tilintarkastustuomioistuin on määritellyt otoksen ja laskee vuotuisen virhetason politiikkatasolla (maaseudun kehittäminen, ympäristö, kalastus ja terveysasiat).

Maaseudun kehittämisen osuus on 90 prosenttia toimintalohkoryhmän menoista eli se on yleensä alttiimpi virheille kuin muut toimintalohkoryhmän alat. Joidenkin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin liittyvien tukikelpoisuusvaatimusten monimutkaisuus oli merkittävä syy korkeisiin virhetasoihin.

5. Virhetasot eivät välttämättä tarkoita sitä, ettei politiikkatavoitteita ole saavutettu, mikä voidaan selvittää vain arvioimalla tuettujen toimintoja tuloksia. Maaseudun kehittämisselityksen tavoitteiden saavuttamiseksi politiikan täytäntöönpanoon liittyy väistämättä jonkin verran monimutkaisuutta kun otetaan huomioon maaseudun kehittämisen kunnianhimoiset tavoitteet. Tämän vuoksi on otettava huomioon, että on hyvin vaikeaa saavuttaa 2 prosentin tai sitä alhaisempi virhetaso joutumatta käyttämään kohtuuttomasti voimavaroja, mikä johtaisi liian korkeisiin kustannuksiin.

HAVAITTujen VIRHEIDEN TYYPIT JA ESIINTYVYYS

12. Mitä tulee tilintarkastustuomioistuimen havaitsemiin virheisiin, on todettava, että komissio on omissa investointitoimenpiteitä ja pinta-alaan liittyviä tukijärjestelmiä koskevissa tarkastuksissaan havainnut samankaltaisia puutteita kuin tilintarkastustuomioistuin on havainnut. Kyseisille jäsenvaltioille on määrätty rahoitusoikaisuja (tai sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyt ovat käynnissä oikaisujen tekemiseksi) EU:n talousarvion suojaamiseksi. Lisäksi silloin, kun puutteita havaittiin, kyseisten jäsenvaltioiden oli toteutettava korjaavia toimia.

14. Maaseudun kehittämisselitystä toteutetaan kansallisen tai alueellisen maaseudun kehittämisselityksen perusteella. Suurin osa virheistä liittyy ohjelmissa ja muissa kansallisissa säännöissä vahvistettuihin erityisedellytyksiin. Ne ovat välttämättömiä politiikan panemiseksi täytäntöön, mutta jäsenvaltioiden haasteena on rajoittaa kansalliset säännöt niihin, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä politiikkatavoitteiden saavuttamiseksi.

Ohjelmakaudella 2014–2020 kaikkiin maaseudun kehittämisselityksiin on sisällyttävä toimenpiteiden todennettavuutta ja valvottavuutta koskeva ennakoarviointi, jonka tekevät hallintoviranomainen ja maksajavirasto yhdessä.

26. Komissio havaitsi omien tarkastustensa yhteydessä puutteita myös julkisia hankintoja koskevissa menettelyissä. Rahoitusoikaisuja on jo tehty tältä osin.

Julkiset hankinnat ovat keskeisiä tekijöitä maaseudun kehittämisen toimintasuunnitelmissa.

On kuitenkin huomattava, että hankintasääntöjen noudattamatta jättäminen ei välttämättä merkitse sitä, että mitkään kustannukset eivät olisi tukikelpoisia. Hanke sinällään voi saavuttaa tavoitteensa ja tuottaa lisäarvoa.

Lisäksi komissio antoi 19. joulukuuta 2013 uudet suuntaviivat² niiden rahoitusoikaisujen määrittämisen osalta, jotka tehdään julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta

² Komission päätös C(2013) 9527.

jättämisen vuoksi, yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoituihin menoihin. Näiden suuntaviivojen mukaan hankintasääntöjen noudattamatta jättämisen vakavuus arvioidaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Ohjeasiakirja, jossa käsitellään yleisimpiä sääntöjenvastaisuuksia Euroopan rakenne- ja investointirahastojen hallinnoinnissa, on jo esitetty jäsenvaltioille (neljäs virhetasoa koskeva seminaari, lokakuu 2014).

27. Taulukon 1 osalta:

Romania: Tilintarkastustuomioistuin havaitsi ilmoitetun virheen vuoden 2012 tarkastuslausumassa. Romanian virhetasoa koskeva toimintasuunnitelma sisältää toimenpiteitä, joilla puututaan julkisia hankintoja koskevissa menettelyissä todettuihin puutteisiin.

Alankomaat: Kyseessä oleva maakunta peruutti hankintasäännöt taannehtivasti vuonna 2012 niin, että peruutus tuli voimaan 1. tammikuuta 2010. Tätä ei olisi kuitenkaan pitänyt soveltaa tähän tapaukseen. Komissio seuraa asiaa jäsenvaltion kanssa.

Saksa (Brandenburg-Berlin): Koska viimeiset laajakaistaa koskevat sitoumukset voitiin tehdä vuonna 2012, muita ennaltaehkäiseviä ja korjaavia toimia ei voitu toteuttaa. Laajakaistatukea ei enää myönnetä kaudella 2014–2020.

Laatikko 2 – Sopimukset myönnettiin suoraan jo tutuille toimittajille

Ruotsi on sisällyttänyt ”julkiset hankinnat” virheiden perimmäiseksi syyksi sekä korjaavia ja ennaltaehkäiseviä toimia virhetasoa koskevaan toimintasuunnitelmaansa.

32. Taulukossa 2 mainittuihin puutteisiin vastataan toimintasuunnitelmissa, joiden tarkoituksena on parantaa hallinnollista valvontajärjestelmää.

35. Komissio on samaa mieltä siitä, että yksinkertaistaminen ei saisi haitata moitteettoman varainhoidon periaatteita.

Vuosien 2014–2020 YMP:n uusi oikeuskehys sisältää yksinkertaistamistekijöitä, joilla ei ole haitallista vaikutusta moitteettomaan varainhoitoon (esim. kertaluonteiset maksut, vakiokustannukset). Asetuksen (EU) N:o 1305/2013 60 artiklassa säädetään, että tukikelpoisia ovat ainoastaan sellaiset investointeihin liittyvät menot, jotka ovat aiheutuneet hakemuksen toimittamisen jälkeen.

Laatikko 3 – Esimerkki vaikuttavan tukikelpoisuusperusteen perumisesta

Mainittuihin puutteisiin vastataan toimintasuunnitelmissa, joiden tarkoituksena on parantaa hallinnollista valvontajärjestelmää.

Tämä ei ole enää mahdollista uuden oikeuskehysten mukaisesti. Katso vastaus kohtaan 35.

38. Kertaluonteinen maksu, kuten nuorten viljelijöiden tuen tapauksessa, ei ehkä vastaa muiden toimenpiteiden politiikkatavoitteita. Siksi täytäntöönpanon yksinkertaistamisella on varmistettava riittävä tasapaino kyseessä olevien politiikkatavoitteiden saavuttamisen ja terveen taloudellisen tasapainon välillä. Virhetason alenemisen tuoman edun ei pitäisi olla ainoa huomioon otettava tekijä.

40. Komissio haluaa huomauttaa, että jäsenvaltioiden havaitsemien ja raportoimien, maaseudun kehittämiseen liittyvien vilpillisten menojen osuus on 0,11 prosenttia³.

43. Komissio on omissa tarkastuksissaan havainnut puutteita myös pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä) koskevan kriteerin todentamisessa. Lisäksi asianmukaisia yksityisiä hankintamenettelyjä oli jätetty noudattamatta. Jos puutteita havaittiin, kyseisille jäsenvaltioille määrättiin nettomääräisiä rahoitusoikaisuja (tai sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyt ovat käynnissä oikaisujen tekemiseksi) EU:n talousarvion suojaamiseksi. Lisäksi kyseisten jäsenvaltioiden oli toteutettava korjaavia toimia.

Nykyisessä vuosien 2014–2020 oikeuskehyksessä ei ole rajoitettu niiden yritysten kokoa, jotka voivat saada tukea investoidessaan aineellisiin hyödykkeisiin. Jäsenvaltiot voivat kohdentaa tuen tietyille edunsaajille SWOT-analyysin ja tarvearvion jälkeen. Näiden lisävaatimusten on oltava valvottavissa ja todennettavissa.

46. Vastaavia säännöksiä on tarkoitus soveltaa kaudella 2014–2020.

48. Komissio on samaa mieltä siitä, että kansallisten viranomaisten olisi ollut mahdollista havaita monet tilintarkastustuomioistuimen löytämistä virheistä. YMP:n säännöissä annetaan jäsenvaltioille kaikki tarvittavat välineet useimpien virheriskien lieventämiseksi.

Komissio antaa jatkossakin jäsenvaltioille suosituksia ja ohjeita sekä levittää parhaita käytäntöjä, joilla parannetaan valvontajärjestelmää virheiden välttämiseksi.

Laatikko 5 – Esimerkkejä jäsenvaltioiden viranomaisten toimittamien tarkastusten puutteellisesta laadusta

Mainittuihin puutteisiin vastataan toimintasuunnitelmissa, joiden tarkoituksena on parantaa hallinnollista valvontajärjestelmää.

51. Komissio on omissa tarkastuksissaan havainnut puutteita myös hallinnollisten tarkastusten suorittamisessa. Asianomaisten jäsenvaltioiden edellytettiin toteuttavan korjaavia toimia ja rahoitusoikaisuja on määrätty tehtäväksi tarvittaessa.

57. Komissio on omissa tarkastuksissaan havainnut puutteita myös maatalouden ympäristösitoumusten todentamisessa ja asianomaisten jäsenvaltioiden edellytettiin toteuttavan korjaavia toimenpiteitä. Lisäksi kyseisille jäsenvaltioille on määrätty rahoitusoikaisuja silloin, kun se on aiheellista.

Laatikko 7 – Esimerkkejä yksinkertaisten maatalouden ympäristösitoumusten noudattamatta jättämisestä

Maltaa koskevat puutteet ovat suurelta osin seurausta siitä, että maatalouden ympäristötoimenpiteiden tuensaajat eivät noudata sitoumuksia. Maltan hallitus on toteuttanut monia kohdennettuja tiedotustoimia ja antanut koulutusta henkilökohtaisesti joillekin tuensaajille.

59. Maatalouden ympäristöohjelmat kuvastavat viljelijöiden tekemiä, pakolliset vaatimukset ylittäviä vapaaehtoisia sitoumuksia tuottaa ympäristöhyötyjä ja julkishyödykkeitä. Maatalouden ympäristötukien korvaava luonne (aiheutuneiden kustannusten ja tulonmenetyksen kattaminen) ei

³ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2013 COM(2014) 474 final.

merkitse viljelijöille kertyvää välitöntä taloudellista hyötyä, vaikka se ei ole poissuljettua pitkällä aikavälillä.

62. Maatalouden ympäristösitoumusten ”alhaisen” valvontatason osalta voidaan todeta, että jäsenvaltioiden on voimassa olevien säädösten mukaan lisättävä paikalla tarkastettavien tuensajien prosenttiosuutta, jos paikan päällä tehtävässä tarkastuksessa paljastuu merkittävää säännösten noudattamatta jättämistä.

Jäsenvaltiosta ja yksittäisestä toimenpiteestä riippuen paikan päällä tehtävien tarkastusten taso voi olla suurempi kuin 5 prosenttia. Tämän asianmukainen soveltaminen todennetaan komission suorittamissa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksissa.

Kaikki tukikelpoisuusperusteet, sitoumukset ja muut velvoitteet on tarkastettava paikalla tehtävän tarkastuksen aikana. Jos jotain näistä ei voida tarkastaa paikalla, järjestetään toinen tarkastuskäynti.

63. Sovellettavien säädösten mukaan hallinnollisten tarkastusten on koskettava kaikkia seikkoja, jotka on mahdollista ja tarkoituksenmukaista tarkastaa hallinnollisin keinoin (mukaan lukien maatalouden ympäristösitoumusten noudattaminen).

Komissio tarkastaa sääntöjenmukaisuuden tarkastusten yhteydessä myös, voitaisiinko tarkastukset tehdä hallinnollisesti paikan päällä tehtävien tarkastusten lisäksi. Jäsenvaltioille annetaan tarvittaessa suosituksia ja tehdään rahoitusoikaisuja.

Lisäksi YMP:n uusi vuosien 2014–2020 oikeuskehys sisältää säännöksiä, joissa edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että kaikki maaseudun kehittämistoimenpiteet, joita ne aikovat toteuttaa, ovat todennettavissa ja valvottavissa. Maaseudun kehittämissuunnitelmaan on sisällytettävä ennakoarviointi toimenpiteiden todennettavuudesta ja valvottavuudesta.

64. Komissio toteaa, että vaikka noudattamatta jättämisen seuraamusten on oltava oikeasuhteisia, niiden on oltava edelleen varoittava väline.

Uuden oikeuskehysten mukaisesti myös noudattamisen jättämisen uusiutuminen on otettava huomioon vähennyksen laskennassa. Jäsenvaltioiden tehtävänä on määrittellä lainsäädäntöön sisältyvien kriteerien soveltaminen sekä konkreettiset tasot ja niiden määrät.

65. Kun on kyse vakavasta sitoumusten rikkomisesta, tuensaja jätetään tuen ulkopuolelle sinä vuonna, jona havainto tehdään, ja sitä seuraavana vuonna.

Laatikko 10 – Epäsuotuisten alueiden tukimaksuille jäsenvaltioissa määrätty tukikelpoisuutta koskevat lisäehdot

Mainittuihin puutteisiin vastataan toimintasuunnitelmissa, joiden tarkoituksena on parantaa hallinnollista valvontajärjestelmää.

74. Komissio on vuodesta 2012 lähtien puuttunut korkean virhetason ongelmaan pyytämällä jäsenvaltioilta kansallisia toimintasuunnitelmia ja seuraamalla niiden täytäntöönpanoa. Näitä toimintasuunnitelmia on saatujen kokemusten ja tilintarkastustuomioistuinten suositusten perusteella parannettu ajan mittaan.

Kaikkien toimien odotettavissa olevat tulokset eivät aina ole ilmeisiä lyhyellä aikavälillä varsinkin, jos toimenpiteet pannaan täytäntöön monivuotisilla sitoumuksilla. On kuitenkin todettava, että komission ja jäsenvaltioiden yhteisten ponnistelujen ensimmäiset tulokset virheiden vähentämiseksi toteuttamalla toimintasuunnitelmia ovat jo näkyvissä maaseudun kehittämismenoihin liittyvän virhetason alenemisena vuonna 2013.

Komissio aikoo edelleen seurata toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa sekä tarkastuksen että toiminnan näkökannalta kahdenvälisten tapaamisten, seurantakomiteoiden ja vuotuisten arviointikokousten muodossa.

75. Komission toimivaltaa on lisätty uudessa YMP-asetuksessa (EU) N:o 1306/2013. Asetuksen 41 artiklan 2 kohdan mukaan välimaksut jäsenvaltiolle voidaan keskeyttää tai niitä voidaan vähentää, jos todetaan, että yksi tai useampi kansallisen valvontajärjestelmän keskeinen osa ei toimi tehokkaasti tai tarvittavia korjaavia toimenpiteitä ei ole toteutettu. Asetuksen 36 artiklan 7 kohdassa säädetään välimaksujen keskeyttämisestä ensimmäisenä nopeana ja reaktiivisena välineenä, jos on epäilyjä maksujen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Rahoitusoikaisujen välttämiseksi kunkin maksajaviraston, jonka osalta maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa on tehty varauksia, on toimittava riipeästi.

Komissio toteaa, että vaikka noudattamatta jättämisen seuraamusten on oltava oikeasuhteisia, niiden on oltava edelleen varoittava väline.

76. Tarkastushavaintoja seurattiin järjestelmällisemmin toimintasuunnitelmien viimeisimmissä päivityksissä (syyskuu 2014). Jäsenvaltioiden oli otettava huomioon tilintarkastustuomioistuimen ja komission tarkastushavainnot paljon laajemmassa mittakaavassa. Jäsenvaltioiden esittämistä toimista 46 prosenttia kohdistui konkreettisiin tarkastushavaintoihin, joista 50 prosenttia oli peräisin tilintarkastustuomioistuimen kertomuksista.

On myös huomattava, että komissio ryhtyy jatkotoimiin kaikissa merkittävässä tapauksissa, joista tilintarkastustuomioistuin on raportoinut, mukaan lukien sääntöjenmukaisuusmenettely, jos se on tarpeen.

77. Toimintasuunnitelmat päivitettiin syyskuussa 2014 kolmannen kerran. Sen yhteydessä jäsenvaltioita pyydettiin toimittamaan seurantaindikaattorit ja viimeisimmät tiedossa olevat tulokset toimien tehostamiseksi.

78. Maaseudun kehittämisen ja maatalouden rahastojen neljässä yhteisessä, yksinomaan virhetasoja käsitteleviin seminaareihin keskittyneet komiteakokoukset ovat muodostaneet systemaattisen prosessin, jonka puitteissa on vaihdettu tietoja hyvistä ja innovatiivisista käytännöistä. On huomattava, että parhaita käytäntöjä vaihdetaan seminaarien ja eurooppalaisen maaseudun kehittämisen verkoston lisäksi myös maaseudun kehittämiskomitean virallisissa kokouksissa ja kaikkien jäsenvaltioiden maksajavirastojen johtajien kolmessa vuosikokouksessa.

Vuodesta 2015 eurooppalaisen maaseudun kehittämisen verkosto on yksi keino levittää parhaita käytäntöjä vuosina 2014–2020. Eurooppalainen maaseudun kehittämisen verkosto aikoo järjestää tapahtumia, jakaa asiaankuuluvia tietoja ja ottaa sidosryhmät mukaan tiedotuskampanjoihin.

79. Komissio varmistaa virhetasoa liittyviä kysymyksiä koskevan säännöllisen tietojenvaihdon jäsenvaltioiden kanssa. Se on laatinut kattavan joukon ohjeita maaseudun kehittämistoimenpiteistä ja muista asiaankuuluvista monialaisista aiheista (esim. yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot, julkisia hankintoja koskevat säännöt).

Erityisesti maaseudun kehittämisen alan virhetasoja käsittelevään asiakirjaan SWD(2013) 244 sisällytettiin yleiset perimmäiset syyt, joilla voi olla merkitystä kaikissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden olisi määriteltävä, mitkä niistä vaikuttavat kyseisessä jäsenvaltiossa, ja vahvistettava asianmukaiset korjaavat toimet.

80. Komissio seuraa tarkastuksissa havaittuja puutteita, ja jäsenvaltioita pyydetään huomioimaan ne toimintasuunnitelmissaan.

81. Jäsenvaltioiden toteuttamalla toimenpiteiden (ehkäisevät toimet) todennettavuutta ja valvottavuutta koskevalla ennakoarvioinnilla sekä tarkastushavaintojen tarkemmalla seurannalla voidaan parantaa toimintasuunnitelmien tehokkuutta, kuten lokakuun 2014 päivityksestä ilmenee.

90. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema muutos otettiin käyttöön, koska hallinnollisten seuraamusten soveltaminen pieniin määriin voisi olla suhteetonta hyötyihin nähden, vaarantaen sen vuoksi moitteettoman varainhoidon.

91. Komissio on täysin tietoinen sääntelyprosessin myöhempien vaiheiden merkityksestä. Jäsenvaltioiden vastuita on tältä osin lujitettu edellyttämällä, että sekä hallintoviranomaiset että maksajavirastot toteuttavat ohjelmoitujen toimenpiteiden todennettavuutta ja valvottavuutta koskevan ennakoarvioinnin. Lisäksi komissiolla on nyt käytössään vahvempia ehkäiseviä välineitä, kuten maksujen keskeyttäminen ja lykkääminen, joiden pitäisi ehkäistä virheitä.

Kuten tilintarkastustuomioistuin on vahvistanut erityiskertomuksessaan, ylisääntelyllä (ylimääräiset ja perusteettomat kansalliset tai alueelliset säännöt) on ainoastaan marginaalinen vaikutus virhetasoon.

93. Komissio on vuodesta 2012 lähtien puuttunut korkean virhetason ongelmaan pyytämällä jäsenvaltioilta kansallisia toimintasuunnitelmia ja seuraamalla niiden täytäntöönpanoa. Näitä toimintasuunnitelmia on saatujen kokemusten ja tilintarkastustuomioistuimen suositusten perusteella parannettu ajan mittaan.

Kaikkien toimien odotettavissa olevat tulokset eivät aina ole ilmeisiä lyhyellä aikavälillä varsinkin, jos toimenpiteet pannaan täytäntöön monivuotisilla sitoumuksilla. On kuitenkin todettava, että komission ja jäsenvaltioiden yhteisten ponnistelujen ensimmäiset tulokset virheiden vähentämiseksi toteuttamalla toimintasuunnitelmia ovat jo näkyvissä maaseudun kehittämismenoihin liittyvän virhetason alenemisena vuonna 2013.

Komissio aikoo edelleen seurata toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa sekä tarkastuksen että toiminnan näkökannalta kahdenvälisen tapaamisen, seurantakomiteoiden ja vuotuisten arviointikokousten muodossa.

95.

Ensimmäinen luetelmakohta:

Myös komissio on omissa tarkastuksissaan havainnut näitä seikkoja koskevia puutteita. Merkittäviä rahoitusoikaisuja on jo tehty.

Julkiset hankinnat ja sitoumusten noudattamatta jättäminen ovat keskeisiä tekijöitä maaseudun kehittämisen toimintasuunnitelmissa.

On kuitenkin huomattava, että hankintasääntöjen noudattamatta jättäminen ei välttämättä merkitse sitä, että mitkään kustannukset eivät olisi tukikelpoisia. Hanke sinällään voi saavuttaa tavoitteensa ja tuottaa lisäarvoa.

Toinen luetelmakohta:

Komissio yhtyy tähän suositukseen.

Komissio antaa jatkossakin jäsenvaltioille suosituksia ja ohjeita sekä levittää parhaita käytäntöjä, joilla parannetaan valvontajärjestelmää virheiden välttämiseksi.

Lisäksi maksajavirastojen on täytettävä asetuksen (EU) N:o 907/2014 liitteessä I (vuosien 2014–2020 ohjelma) vahvistetut hyväksymisedellytykset ennen kuin maksuja suoritetaan. Komission yksiköt tarkastelevat hyväksyntää jälkitarkastusten yhteydessä.

96. Siltä osin kuin on kyse tuensaajien vähäisistä kannusteista noudattaa viljelysitoumuksia, maatalouden ympäristöohjelmat kuvastavat viljelijöiden tekemiä, pakolliset vaatimukset ylittäviä vapaaehtoisia sitoumuksia tuottaa ympäristöhyötyjä ja julkishyödykkeitä. Maatalouden ympäristötukien korvaava luonne (aiheutuneiden kustannusten ja tulonmenetysten kattaminen) ei

merkitse viljelijöille kertyvää välitöntä taloudellista hyötyä, vaikka se ei ole poissuljettua pitkällä aikavälillä.

Sitoumusten ”alhaisen” valvontatason osalta voidaan todeta, että jäsenvaltioiden on voimassa olevan lainsäädännön mukaan lisättävä paikalla tarkastettavien tuensaajien prosenttiosuutta, jos paikan päällä tehtävässä tarkastuksessa paljastuu merkittävää säännösten noudattamatta jättämistä. Tämän asianmukainen soveltaminen todennetaan komission suorittamissa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksissa.

Maatalousalan sitoumusten valvontatasoksi on vahvistettu 100 prosenttia hallinnollisten tarkastusten osalta ja 5 prosenttia paikalla tehtävien tarkastusten osalta. Vuoden 2013 vuotuisessa toimintakertomuksessa julkaistut hallinto- ja valvontakustannukset ovat yhteensä 4 miljardia euroa koko YMP:n osalta. Sen vuoksi olisi painotettava valvonnan tehokkuuden parantamista eikä valvonnan lisäämistä.

Seuraamusten osalta komissio toteaa, että vaikka noudattamatta jättämisen seuraamusten on oltava oikeasuhteisia, niiden on oltava edelleen varoittava väline.

97. Toimintasuunnitelmien laatiminen on ennalta ehkäisevä toimintatapa, joka perustuu asiakirjaan SWD(2013) 244, ja sen pohjana on jäsenvaltioiden suorittama itsearviointi virhemäärään vaikuttaneista perimmäisistä syistä. Tähän prosessiin on vähitellen sisällytetty reaktiivinen näkökulma. Sen puitteissa otetaan järjestelmällisesti huomioon tarkastuksen tulokset ja ehdotetaan korjaavia toimia. Kaksinkertainen näkökulma (ennaltaehkäisevä ja reaktiivinen) on edelleen osa tätä prosessia. Toimintasuunnitelmien viimeisin päivitys osoittaa, että lähes puolet toimista käynnistettiin tilintarkastustuomioistuimen tai komission konkreettisten tarkastushavaintojen johdosta, ja loput toimista perustuivat jäsenvaltioiden itsearviointiin.

Lisäksi kaikkien vuosien 2014–2020 maaseudun kehittämissuunnitelmiin sisältyvien toimenpiteiden todennettavuuden ja valvottavuuden ennakoarvioinnissa tarkastellaan virhetasoriskiä myös ehkäisevässä tarkoituksessa.

Suositus 1

Komissio hyväksyy suosituksen. Tilintarkastustuomioistuimen esille ottamia kysymyksiä olisi käsiteltävä ainoastaan toimintasuunnitelmissa, jos puutteita on havaittu.

Komissio pitää tärkeänä ohjeita, jotka liittyvät kolmeen virheiden perimmäiseen syyhyn ja parhaiden käytäntöjen levittämiseen. Tätä käsitellään eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkostossa ja seminaareissa.

Lisäksi komissio on jo esittänyt jäsenvaltioille erityiset ohjeet julkisista hankinnoista sekä ympäristö- ja ilmastotoimenpiteestä, mukaan luettuna kaksinkertainen rahoitus.

Sääntöjen tarkoituksellisen kiertämisen estäminen on osa petostentorjuntastrategiaa, ja asiasta järjestetään useissa jäsenvaltioissa seminaareja.

Julkiset hankinnat

Tämä suositus on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Komissio haluaisi kuitenkin painottaa, että se on jo antanut toimijoille ohjeita kautta 2014–2020 varten yleisten virheiden välttämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastojen hankkeissa. Nämä suuntaviivat esitettiin hallintoviranomaisille ja maksajavirastoille virhetasoa käsitelleessä seminaarissa, joka järjestettiin lokakuussa 2014.

Sääntöjen tarkoituksellinen kiertäminen

Komissio on samaa mieltä kaikille jäsenvaltioille osoitetusta suosituksesta.

Maatalouden ympäristötuet

Komissio on samaa mieltä suosituksesta, joka on osoitettu jäsenvaltioille, ja haluaa korostaa, että se tarkistaa sääntöjenmukaisuuden tarkastusten yhteydessä järjestelmällisesti, voitaisiinko hallinnollisia tarkastuksia suorittaa paikan päällä toteutettavien tarkastusten lisäksi. Jos näin on, jäsenvaltioille annetaan suosituksia hallinnollisten tarkastusten laajuuden lisäämiseksi ja tehdään rahoitusoikaisuja.

Lisäksi YMP:n vuosien 2014–2020 oikeuskehys sisältää säännöksiä, joissa edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että kaikki toteutettavat maaseudun kehittämistoimenpiteet ovat todennettavissa ja valvottavissa.

Kaikkiin maaseudun kehittämisohjelmiin on sisällyttävä ennakoarviointi toimenpiteiden todennettavuudesta ja valvottavuudesta. Tämä arviointi koskee myös ympäristö- ja ilmastotoimenpiteitä, toimia ja konkreettisia sitoumuksia. Jos valvonta ei ole tyydyttävää, maaseudun kehittämisohjelmaa on muutettava vastaavasti (asetuksen (EU) N:o 1305/2013 62 artikla). Lisäksi tuki vähennetään täysimääräisesti, kun on kyse vakavasta sitoumusten noudattamatta jättämisestä tai tukikelpoisuusperusteiden rikkomisesta. Lisäksi tuensaaja voidaan jättää tuen ulkopuolelle sinä vuonna, jona havainto tehdään, ja sitä seuraavana vuonna.

Seuraamusten osalta komissio yhtyy näkemykseen, että vaikka noudattamatta jättämisen seuraamusten on oltava oikeasuhteisia, niiden on oltava edelleen varoittava väline.

Suositus 2

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Komissio arvioi parhaillaan uusien ohjelmien valvottavuutta ja todennettavuutta ja tuo esiin mahdolliset puutteet seurantakomiteoissa ja hallintoviranomaisten kanssa järjestettävissä vuotuisissa arviointikokouksissa.

Lisäksi tarkastusten tuloksia seurataan tiiviisti, jotta voidaan havaita ja korjata mahdolliset virhelähteet, jotka johtuvat kansallisista täytäntöönpanosäännöistä, ja pyytää välittömiä muutoksia, jos ne ovat tarpeen.

Kokemuksista, joita on saatu ohjelmien ja kansallisten sääntöjen täytäntöönpanosta, tiedotetaan eurooppalaisen maaseudun kehittämisen verkoston kautta sekä virhetasoista järjestettävissä seminaareissa.

Suositus 3

Komissio hyväksyy osittain suosituksen, koska se ei voi ennakoida tällaisen analyysin soveltamisalaa ja tuloksia tai lainsäätäjien tulevia poliittisia valintoja seuraavaa ohjelmakautta varten.

Komissio laatii vuonna 2017 rahaston strategisen kertomuksen, jossa esitetään yhteenveto jäsenvaltioiden vuotuisista edistymiskertomuksista (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 53 artikla). Lisäksi komissio ja jäsenvaltiot arvioivat maaseudun kehittämisohjelmien tuloksia asetuksen (EU) N:o 1303/2013 21 artiklan mukaisessa tarkastelussa. Komissio arvioi näiden tulosten ja muun näytön (esim. tarkastuksen tulokset) perusteella politiikan suunnittelua ja mahdollista tarvetta esittää ehdotuksia seuraavaa ohjelmakautta varten.

Komissio analysoi ohjelmakauden lopussa perusteellisesti kunkin tukitoimenpiteen tarvetta ennen ehdotuksen esittämistä seuraavaa ohjelmakautta varten, kuten tehtiin tämän ohjelmakauden osalta.

Viimeinen luetelmakohta:

Komissio on samaa mieltä siitä, että hallinnollisia tarkastuksia olisi käytettävä aina, kun se on mahdollista, mutta se toteaa, että useimmissa maatalouden ympäristöohjelmaan liittyvissä tapauksissa tämä ei ole mahdollista.