



Bryssel 28.2.2017  
COM(2017) 124 final

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Jatkuvasti korkeiden virhetasojen perimmäiset syyt ja niiden vuoksi toteutetut  
toimenpiteet (varainhoitoasetuksen 32 artiklan 5 kohta)**

## SISÄLLYSLUETTELO

I.	JOHDANTO JA TIIVISTELMÄ.....	5
II.	YLEISKATSAUS.....	9
1.	Tausta .....	9
1.1.	<b>EU:n talousarvio ja sen toteuttamistavat</b> .....	9
1.2.	<b>EU:n talousarvion toteuttamiseen liittyvä komission valvonta</b> .....	10
1.3.	<b>Euroopan parlamentin ja neuvoston pyynnöt vuoden 2014 vastuuvapausmenettelyn yhteydessä</b> .....	11
2.	Jatkuvasti korkeiden virhetasojen analysointimenetelmät .....	11
2.1.	<b>Perusmääritelmät ja -kriteerit</b> .....	11
2.2.	<b>Komission ja tilintarkastustuomioistuimen lähestymistavat virhetasojen arvioimisessa</b> .....	12
a)	Komission lähestymistapa virhetasojen arvioimisessa .....	12
b)	Tilintarkastustuomioistuimen lähestymistapa virhetasojen arvioimisessa .....	13
c)	Komission ja tilintarkastustuomioistuimen lähestymistavoilla saatujen tulosten vertailu .....	14
3.	EU:n koko talousarvion tilanne .....	16
3.1.	<b>Komission jatkuvat toimet kokonaisvirhetason alentamiseksi:</b> .....	16
3.2.	<b>Komission ja tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virhetyypit</b> .....	18
3.3.	<b>Seuraukset siitä, että suuri osa EU:n menoista on luonteeltaan monivuotista</b> .....	19
3.4.	<b>Valvonnan kustannukset ja yksinkertaistaminen</b> .....	20
3.5.	<b>Tarve parantaa entisestään nykyisiä hallinto- ja valvontajärjestelmiä, erityisesti ensimmäisen tason valvontaa jäsenvaltioissa</b> .....	21
III.	MONIVUOTISEN RAHOITUSKEHYKSEN ERI OTSAKKEIDEN TILANNE.....	23
1.	Johdanto .....	23
2.	Monivuotisen rahoituskehyksen alaotsake 1 a – Kilpailukyky – Tutkimus ja innovointi (Tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto ja Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto) .....	25
2.1.	<b>Virhetaso</b> .....	25
2.2.	<b>Virheiden perimmäiset syyt</b> .....	27
a)	Politiikan tavoitteet ja painopisteet.....	27
b)	Tukikelpoisuus.....	28

	c)	Virheiden havaitsematta jäämisen syyt – hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteet.....	28
<b>2.3.</b>		<b>Toteutetut korjaavat toimet .....</b>	<b>29</b>
	a)	Yksinkertaistaminen .....	29
	b)	Hallinto- ja valvontajärjestelmän vahvistaminen.....	30
	c)	Vuosien 2014–2020 oikeudellinen kehys: lisää yksinkertaistamista, mutta myös aloja, joilla riskit ovat suuremmat .....	30
3.		Monivuotisen rahoituskehysten alaotsake 1 b – Koheesio .....	31
<b>3.1.</b>		<b>Monivuotisen rahoituskehysten alaotsake 1 b – Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto .....</b>	<b>32</b>
	<b>3.1.1.</b>	<b>Virhetaso .....</b>	<b>32</b>
	<b>3.1.2.</b>	<b>Virheiden perimmäiset syyt .....</b>	<b>35</b>
	<b>3.1.3.</b>	<b>Toteutetut korjaavat toimet .....</b>	<b>36</b>
	a)	Yksinkertaistaminen .....	37
	b)	Hallinto- ja valvontajärjestelmän vahvistaminen.....	38
	c)	Vuosien 2014–2020 oikeudellinen kehys: parannetut valvontaa ja vastuuvollisuutta koskevat säännökset ...	41
<b>3.2.</b>		<b>Monivuotisen rahoituskehysten alaotsake 1 b – Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto.....</b>	<b>42</b>
	<b>3.2.1.</b>	<b>Virhetaso .....</b>	<b>42</b>
	<b>3.2.2.</b>	<b>Virheiden perimmäiset syyt .....</b>	<b>44</b>
	<b>3.2.3.</b>	<b>Toteutetut korjaavat toimet .....</b>	<b>45</b>
	a)	Yksinkertaistaminen .....	46
	b)	Hallinto- ja valvontajärjestelmän vahvistaminen.....	48
	c)	Vuosien 2014–2020 oikeudellinen kehys: parannetut valvontaa ja vastuuvollisuutta koskevat säännökset ...	48
4.		Monivuotisen rahoituskehysten otsake 2 – Luonnonvarat.....	49
<b>4.1.</b>		<b>Virhetaso .....</b>	<b>49</b>
<b>4.2.</b>		<b>Euroopan maatalouden tukirahasto (maataloustukirahasto).....</b>	<b>52</b>
	<b>4.2.1.</b>	<b>Virheiden perimmäiset syyt .....</b>	<b>52</b>
	<b>4.2.2.</b>	<b>Toteutetut korjaavat toimet .....</b>	<b>52</b>
<b>4.3.</b>		<b>Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) .....</b>	<b>53</b>
	<b>4.3.1.</b>	<b>Virheiden perimmäiset syyt .....</b>	<b>53</b>
	<b>4.3.2.</b>	<b>Toteutetut korjaavat toimet .....</b>	<b>53</b>
	a)	Yksinkertaistaminen .....	53

	b)	Hallinto- ja valvontajärjestelmän vahvistaminen.....	54
	c)	Vuosien 2014–2020 oikeudellinen kehys: merkittävät parannukset.....	55
5.		Monivuotisen rahoituskehysten otsake 4 – Globaali Eurooppa.....	56
	<b>5.1.</b>	<b>Virhetaso</b> .....	56
	<b>5.2.</b>	<b>Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto</b> .....	57
	<b>5.2.1.</b>	<b>Virheiden perimmäiset syyt</b> .....	57
	<b>5.2.2.</b>	<b>Toteutetut korjaavat toimet</b> .....	58
	a)	Yksinkertaistaminen .....	58
	b)	Hallinto- ja valvontajärjestelmän vahvistaminen.....	58
	c)	Vuosien 2014–2020 oikeudellinen kehys:.....	59
	<b>5.3.</b>	<b>Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto</b> .....	60
	<b>5.3.1.</b>	<b>Virheiden perimmäiset syyt</b> .....	60
	<b>5.3.2.</b>	<b>Toteutetut korjaavat toimet</b> .....	60
IV.		<b>PÄÄTELMÄT</b> .....	62
	1.	Varainhoito on parantunut merkittävästi ja virhetaso on sen johdosta pienentynyt .....	62
	2.	Komissio ja tilintarkastustuomioistuin ovat yhtä mieltä virheiden tasosta ja perimmäisistä syistä .....	62
	3.	On tarpeen ottaa huomioon se, että EU:n menot ovat merkittävältä osaltaan luonteeltaan monivuotisia.....	62
	4.	Hallinnon ja valvonnan kustannuksia ei pidä lisätä mutta on lisättävä yksinkertaistamista.....	62
	5.	Komissio puuttuu virheiden perussyihin ja rahoitusvaikutuksiin .....	63

## I. JOHDANTO JA TIIVISTELMÄ

Tässä tiedonannossa analysoidaan perusteellisesti EU:n talousarvion toteuttamisessa havaittujen virheiden perimmäisiä syitä sekä virheiden vuoksi toteutettuja toimenpiteitä varainhoitoasetuksen<sup>1</sup> 32 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Tiedonannolla vastataan Euroopan parlamentin<sup>2</sup> ja neuvoston<sup>3</sup> pyyntöihin, joiden mukaan komission olisi laadittava kertomus jatkuvasti korkeista virhetasoista ja niiden perimmäisistä syistä. Tiedonanto perustuu komission käytettävissä oleviin tietoihin, jotka koskevat lähinnä ohjelmakauden 2007–2013 maksuja.

Komissio on **Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 317 artiklan mukaan** päävastuussa siitä, että talousarviovarat käytetään asianmukaisesti.

Vaikka komissio on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta, jäsenvaltiot itse asiassa maksavat suoraan noin 80 prosenttia jaetun hallinnonin menetelmällä. Tämä koskee erityisesti yhteistä maatalouspolitiikkaa, jäljempänä 'YMP', ja Euroopan rakenne- ja investointirahastoja, jäljempänä 'ERI-rahastot'. Moitteettoman varainhoidon varmistamiseksi lainsäädännössä edellytetään, että jäsenvaltiot nimeävät viranomaiset, jotka vastaavat rahastojen täytäntöönpanosta. Maataloudessa nämä ovat maksajavirastoja ja koheesiopolitiikassa hallintoviranomaisia. Lisäksi on nimettävä ulkoisesta tarkastuksesta vastaavat viranomaiset, jotka maataloudessa ovat todentamisviranomaisia ja koheesiopolitiikassa tarkastusviranomaisia. Tarkastuksista vastuussa olevat viranomaiset tekevät vuosittain noin 19 000 tarkastusta paikan päällä. Loput 20 prosenttia EU:n talousarviosta toteutetaan suoran tai välillisen hallinnonin menetelmällä. Välillisessä hallinnoninissa varojen hallinnoninista vastaavat kolmannet osapuolet, erityisesti eurooppalaiset tai kansainväliset rahoituslaitokset (kuten Euroopan investointipankki) tai Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisvirasto.

Sen jälkeen kun komissio on selvittänyt huolellisesti, voidaanko ulkoisten tarkastajien työhön luottaa, se soveltaa ns. yhtenäistä tarkastusmallia, jossa jokainen tarkastustaso perustaa toimintansa edellisen tason varaan. Tällä lähestymistavalla pyritään välttämään päällekkäistä valvontaa ja vähentämään valvonnan ja tarkastusten kokonaiskustannuksia sekä lopullisten edunsaajien rasitusta. Soveltaessaan tätä mallia komission eri yksiköt tekevät vuosittain noin 250 maatalous- ja koheesiopolitiikan alaan liittyvää tarkastusta.<sup>4</sup>

Suorassa ja välillisessä hallinnoninissa komission valvonta perustuu työhön, jota sen omat jälkitarkastusyksiköt tekevät, ja/tai tuloksiin, jotka saadaan toimeksiantosopimuksen

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta.

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin mietintö vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2014, pääluokka III (2015/2154 (DEC)).

<sup>3</sup> Neuvoston suositus Euroopan unionin varainhoitovuoden 2014 yleisen talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle (asiakirja 5583/16, 2.2.2016).

<sup>4</sup> Näissä tarkastuksissa tehtiin aineistotarkastuksia (kyse on sellaisten tarkastusten tekemisestä uudelleen, joita ulkoiset tarkastuselimet olivat aiemmin tehneet) ja järjestelmätarkastuksia (näissä arvioitiin jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuutta; tällaisia tarkastuksia ovat esimerkiksi sääntöjenmukaisuuden tarkastukset).

perusteella toimivien ulkoistettujen tarkastajien avulla (esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden ja Euroopan naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen aloilla).

Euroopan komissio laatii vuosittain talousarvion toteuttamista koskevan kertomuksen eli **vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen**<sup>5</sup>, ja eri komission yksiköissä laaditaan yksityiskohtaisia vuotuisia toimintakertomuksia. Kertomukset perustuvat komission käytettävissä oleviin tietoihin talousarvion vuotuisesta toteuttamisesta ja siitä, millaisia tuloksia julkisten menojen avulla on saatu kentällä. Yhdessä kertomukset antavat kattavan kokonaiskuvan tilanteesta. Lisäksi pääosastojen johto arvioi näissä kertomuksissa pääosastojen hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuutta, tekee mahdollisiin puutteisiin liittyviä varauksia ja esittää yksityiskohtaisen analyysin varainhoidon moitteettomuudesta.

Johtamista ja vastuuvollisuuden toteuttamista varten komission yksiköt esittävät parhaan arvionsa vastuualueensa virhetasosta. Tällöin ne ottavat huomioon kaiken asiaan liittyvän informaation (mukaan lukien tilastollisesti edustaviin otoksiin perustuvat valvonta- ja tarkastustulokset) sekä käyttävät ammatillista harkintaa. Pääosastojen tietojen perusteella komissio esittää arvionsa EU:n talousarvion toteuttamiseen liittyvästä virhetasosta kahdessa prosessin vaiheessa eli virheriskin arvioidusta määrästä, **1) kun maksut suoritetaan ja niistä raportoidaan** ja **2) kun ohjelmat päätetään**. Jälkimmäisessä on kyse virheestä, joka jää jäljelle, kun aiheettomasti maksettujen määrien osalta on tehty kaikki oikaisut. Lisäksi komissio julkaisee vuosittain **EU:n talousarvion suojaamista koskevan tiedonannon**<sup>6</sup>, jossa esitetään yksityiskohtaisempia tietoja ennalta ehkäisevistä ja korjaavista toimenpiteistä. Edellä mainitut kaksi kertomusta sisältyvät nyt **integroituuun talous- ja tilinpäätösraportointipakettiin**<sup>7</sup>, joka tarjoaa niin ollen täydellisen kuvan EU:n talousarvion toteuttamisesta edeltävänä vuonna.

**Euroopan tilintarkastustuomioistuin**, jäljempänä 'tilintarkastustuomioistuin', antaa SEUT-sopimuksen 287 artiklan mukaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuotuisen **tarkastuslausuman** tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin arvioi virhetasoa tilastollisten otosten perusteella ja määrittää tällöin todennäköisimmän virhetason sekä alemman ja ylemmän virherajan jokaiselle monivuotisen rahoituskehäyksen otsakkeelle sekä kaikille talousarviomenoille. Näissä arvioiduissa virheissä on kyse siitä, että maksuissa ei ole noudatettu lainsäädäntöä eivätkä ne niin ollen ole **laillisia ja sääntöjenmukaisia hallinnollisten vaatimusten näkökulmasta**. On kuitenkin väärin pitää näitä virheitä petoksina tai sellaisina menoina, joiden edustama rahamäärä on suurempi kuin niiden avulla saatujen tavaroiden, palveluiden tai tulosten arvo.<sup>8</sup>

**Eri tasoilla toteutettavan luotettavan valvonnan ansiosta varainhoito on parantunut huomattavasti viime vuosikymmenen aikana**. Sen jatkuvan silmälläpidon vuoksi, jota Euroopan parlamentti, neuvosto ja tilintarkastustuomioistuin ovat harjoittaneet, ammattimaisuus on lisääntynyt EU:n varainkäyttöä valvovan ketjun kaikissa osissa

---

<sup>5</sup> COM(2016) 446 final.

<sup>6</sup> COM(2016) 486 final.

<sup>7</sup> Integroituuun talous- ja tilinpäätösraportointipakettiin sisältyy vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus, tiedonanto EU:n talousarvion suojaamisesta, EU:n rahoitusta ja varainkäyttöä koskeva kertomus ja EU:n tilinpäätös yhdessä tilinpäätöksen sisältöä ja analyysia koskevan asiakirjan kanssa.

<sup>8</sup> Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta annettussa komission kertomuksessa (COM(2016) 472 final), joka koski vuotta 2015 ja jonka komissio laati yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja julkisti SEUT-sopimuksen 325 artiklan nojalla, todetaan sivulla 22, että rahamäärät, jotka koskivat havaittuja ja ilmoitettuja petoksia, olivat noin 0,4 prosenttia maksuista.

komissiosta jäsenvaltioiden viranomaisiin, kolmansiin maihin ja kansainvälisiin järjestöihin saakka.

**Lisäksi komission ja tilintarkastustuomioistuimen arviot virhetasoista ovat viime vuosina vastanneet toisiaan yhä enemmän. Komission virhearviot, jotka koskevat monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeita ja tärkeimpiä menoaloja, ovat useimmiten sen vaihteluvälin sisällä, joka perustuu tilintarkastustuomioistuimen alempaan ja ylempään virherajaan.**

Varainhoidon parantuminen on sopusoinnussa sen seikan kanssa, että **sekä komission että tilintarkastustuomioistuimen tulosten mukaan virhetasot laskevat** (ks. kaavio 2). Kun virheprosenttia koskevat vuotuiset arviot olivat ennen vuotta 2009 kaksinumeroisia joillakin politiikan aloilla (erityisesti koheesipolitiikassa), ne ovat tällä hetkellä huomattavasti alhaisemmat eli useimmilla politiikan aloilla alle 5 prosenttia ja joillakin aloilla lähellä 2:ta prosenttia tai jopa sitä pienempiä. Arvioidut virhetasot kuitenkin vaihtelevat suuresti eri politiikan alojen ja tukiohjelmien välillä.<sup>9</sup>

Edistyksestä huolimatta tilintarkastustuomioistuin ei ole toistaiseksi antanut myönteistä tarkastuslausumaa, sillä vuotuinen arvioitu virhetaso ei ole vielääkään painunut olennaisuusrajan eli 2 prosentin alapuolelle.

**Parannukset, jotka näkyvät virhetason pienentymisenä, ovat edellyttäneet, että julkinen sektori on panostanut valvontaan erittäin paljon.** Tämä on johtanut suuriin **valvonnan kustannuksiin**<sup>10</sup> joillakin aloilla, mikä asettaa kyseenalaiseksi sen, onko tarkastuksia ja varmuuksia edelleen syytä lisätä. **Sovellettavat säännöt ovat myös usein monimutkaisia,** mikä johtuu siitä, että pyrkimyksenä on saavuttaa kunnianhimoisia ja kohdennettuja politiikkatavoitteita. Säännöillä pyritään kattamaan kaikki mahdolliset tilanteet ja saavuttamaan mahdollisimman paljon varmuutta menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta ja siten välttämään jälkikäteen tehtäviä oikaisuja.

Komission ja tilintarkastustuomioistuimen analyysit osoittavat, että politiikan aloilla, joilla tukikelpoisuussäännöt ovat yksinkertaisempia, virhetasot ovat alhaisempia.

Tämä selittää, miksi **julkiset viranomaiset ja lopulliset edunsaajat vaativat yhä useammin, että oikeudellisen ja hallinnollisen kehityksen olisi oltava oikeasuhteisempi ja kustannustehokkaampi.** Valvontaa ei pitäisi lisätä, vaan siitä olisi tehtävä laadukkaampaa. Yksinkertaistaminen olisi tuloksellisin tapa vähentää valvonnan kustannuksia ja raskautta sekä virheriskiä.

Jotta tällä osa-alueella päästäisiin eteenpäin, komissio on käynnistänyt **tuloksiin keskittyvää EU:n talousarviota koskevan aloitteen** vuonna 2015. Sen keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että EU:n talousarvio toimii hyvin, sitä toteutetaan sääntöjen mukaisesti ja siitä on apua pyrittäessä tavoiteltuihin tuloksiin. Samalla kun **tuloksellisuus pyritään ottamaan paremmin huomioon päätöksenteossa** koko talousarviosyklin ajan, aloitteella pyritään lisäämään varainhoidon moitteettomuutta siten, että **raportointijärjestelyt ovat luotettavampia, virhetasojen arviointimenetelmissä otetaan paremmin huomioon ohjelmien monivuotisuus, sääntöjä yksinkertaistetaan ja valvonnasta tehdään**

---

<sup>9</sup> Komissio ja tilintarkastustuomioistuin katsovat, että vuonna 2015 virhetasot olivat koheesipolitiikassa yli 5 prosenttia, kun taas luonnonvarojen alalla ne vaihtelivat 2–2,9 prosentin välillä. Lisäksi tuloissa ja hallintomenoissa ei ole lainkaan olennaisia virheitä, ja tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt EU:n tilinpäätöksen. Tilintarkastustuomioistuin on myös todennut, että kustannusten korvauksiin perustuvat ohjelmat ovat riskialttiimpia kuin tukioikeuksiin perustuvat ohjelmat.

<sup>10</sup> Ks. taulukko 1.

**tehokkaampaa ja oikeasuhteisempaa.** Pyrkimyksenä on, että se osuus julkisesta rahasta, joka todella tuottaa positiivisia tuloksia kentällä, olisi mahdollisimman suuri.

Jotta toiminta tällä osa-alueella voitaisiin kohdistaa oikein, on tehty perusteellisia analyyseja virheiden todellisista perimmäisistä syistä. **Sekä komissio että tilintarkastustuomioistuin ovat yleisesti ottaen tulleet samoihin päätelmiin jatkuvasti korkeiden virhetasojen luonteesta ja perimmäisistä syistä:** kyse on **hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteista** erityisesti jäsenvaltioissa, kolmansissa maissa sekä kansainvälisissä organisaatioissa ja virastoissa. Tilannetta pahentaa se, että **lainsäädäntö**, jonka nojalla EU:n politiikkoja pannaan täytäntöön, **on toisinaan monimutkaista.** Tätä heijastelee se, että virhetaso on huomattavasti matalampi yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja käyttävissä ohjelmissa<sup>11</sup> tai tukioikeuksiin perustuvissa ohjelmissa<sup>12</sup> kuin ohjelmissa, jotka perustuvat kokonaan kustannusten jälkikäteiseen korvaamiseen.

Olisi kiinnitettävä huomiota seuraavaan seikkaan: menoja koskevat virheet eivät välttämättä tarkoita sitä, että virheellisiä määriä olisi käytetty väärin tai että politiikan tavoitteita ei olisi saavutettu.

Edellä mainituista taustatekijöistä johtuvat yleisimmät virhetyypit ovat vuosien mittaan olleet seuraavat:

- a) menot eivät ole tukikelpoisia,
- b) edunsaajat/hankkeet/täytäntöönpanokaudet eivät ole tukikelpoisia,
- c) julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevia sääntöjä on rikottu,
- d) menoilmoitusten tueksi toimitettu asiakirja-aineisto ei ole ollut riittävän luotettavaa ja
- e) tukikelpoiset pinta-alat on ilmoitettu virheellisesti maatalouden alalla.

**Komissio toteuttaa jatkuvasti sekä ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä** (esimerkiksi maksujen määräajan kulumisen keskeyttäminen tai maksujen keskeyttäminen) **että korjaavia toimenpiteitä** (rahoitusoikaisu ja takaisinperinnät) **puuttuakseen jatkuvasti korkeiden virhetasojen vaikutuksiin ja perimmäisiin syihin.** Käytettävissä olevat tiedot, jotka koskevat hyväksytyjä ja täytäntöönpanontuja määrärahoja sekä arvioita tulevista oikaisuista, osoittavat, että **monivuotisella lähestymistavalla varmistetaan maksutapahtumien laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevien riskien asianmukainen hallinta** ja että määrät, joihin kohdistuu virheriski ohjelmien päättämisen yhteydessä, ovat noin 0,8–1,6 prosenttia asianomaisista kokonaismenoista.<sup>13</sup>

Pääosastot toteuttavat **kohdistettuja toimenpiteitä** hallinto- ja valvontajärjestelmien parantamiseksi kansallisella, eurooppalaisella ja kansainvälisellä tasolla.<sup>14</sup> Aiemmiltä ohjelmakausilta saatujen kokemusten ansiosta **myöhemmät ohjelmat suunnitellaan**

---

<sup>11</sup> Tilintarkastustuomioistuin ei ole viimeisten 4 vuoden aikana havainnut olennaisia virhetasoja sellaisissa Euroopan sosiaalirahaston toimissa, joissa on käytetty yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja.

<sup>12</sup> Esimerkiksi Euroopan maatalouden tukirahaston suorat maksut, Euroopan tutkimusneuvoston avustukset tai Marie Curie -ohjelma.

<sup>13</sup> Ks. varainhoitovuodelta 2015 annettu vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus.

<sup>14</sup> Ks. jakso III, jossa käsitellään monivuotisen rahoituskehityksen eri otsakkeiden jatkuvasti korkeita virhetasoja.



**paremmin**<sup>15</sup> Vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen **välitarkistukseen** on sisällytetty merkittävä lainsäädäntöehdotusten paketti, jolla pyritään **yksinkertaistamaan**<sup>16</sup> EU:n talousarvion toteuttamissääntöjä.

Lisäksi komissio koordinoi jäsenvaltioiden asiantuntijoiden verkostoa, joka käsittelee sisäisen valvonnan alaan kuuluvia kysymyksiä ja jonka avulla on mahdollista määritellä ja jakaa julkisen sektorin hallintojärjestelmien parantamiseen liittyviä hyviä käytäntöjä. Petosten ehkäisyssä ja havaitsemisessa Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) ja komission yksiköt, jotka vastaavat jaetusta hallinnoinnista, tekevät yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa järjestämällä työpajoja, seminaareja ja koulutusta sekä laatimalla käytännön ohjeita. Vaikka alakohtaisissa asetuksissa edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat tehokkaita ja oikeasuhteisia petostenvastaisia toimenpiteitä, komissio on onnistunut edistämään näiden toimenpiteiden sisällyttämistä kokonaisvaltaisiin kansallisiin petostentorjuntastrategioihin.

Tämä tiedonanto sisältää ensiksi yleisen kuvauksen ympäristöstä, jossa EU:n talousarviota toteutetaan (mukaan lukien komission valvonta) ja jossa pyritään varmistamaan menojen laillisuus ja säännönmukaisuus. Sen jälkeen monivuotisen rahoituskehityksen kustakin otsakkeesta selostetaan, ovatko virhetasot jatkuvasti korkeita, mitkä korkeiden virhetasojen perimmäiset syyt ovat ja mitä korjaavia toimia vastuussa olevat komission yksiköt ovat toteuttaneet.

## II. YLEISKATSAUS

### 1. Tausta

#### 1.1. EU:n talousarvio ja sen toteuttamistavat

EU:n talousarvio on merkittävä väline politiikkatavoitteiden saavuttamisessa. Vuonna 2015 menot olivat yhteensä 145,2 miljardia euroa eli noin 285 euroa jokaista EU:n kansalaista kohti. Se vastasi 2,1:tä prosenttia kaikista EU:n jäsenvaltioiden julkisista menoista.

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät SEUT-sopimuksen 322 artiklan nojalla EU:n talousarvion vuosittain monivuotisten rahoituskehysten puitteissa. Komissio puolestaan vastaa ensi kädessä siitä, että talousarviovarat käytetään asianmukaisesti. Lähes 80 prosenttia talousarviosta toteutetaan ns. jaetun hallinnoinnin menetelmällä, jossa jäsenvaltiot maksavat varat edunsaajille ja hallinnoivat menoja EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti (näin toimitaan esimerkiksi taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion ja luonnonvarojen aloilla). Loput 20 prosenttia talousarviosta toteutetaan joko suoran hallinnoinnin menetelmällä, jossa komissio hallinnoi varoja itse, tai välillisen hallinnoinnin menetelmällä, jossa varojen hallinnointi kuuluu kolmansille maille tai kansainvälisille järjestöille.

Ohjelmia voidaan ryhmitellä myös sen mukaan, miten menot määritetään:

---

<sup>15</sup> Tästä ovat osoituksena nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen (2014–2020) uudet välineet ja toimenpiteet, joita ovat esimerkiksi maksujen tiettyä osaa koskeva pidätysmekanismi koheesipolitiikassa, mahdollisuus tehdä nettomääräisiä rahoitusoikaisuja, kansallisilta viranomaisilta edellytetyt uudet asiakirjat eli tarkastuslausunto ja johdon vahvistuslausuma, uusien julkisia hankintoja koskevien direktiivien vaikutus, ennakkoehtoista johtuvat vaatimukset sekä yksinkertaistetut tukikelpoisuussäännöt.

<sup>16</sup> Komissio ehdottaa, että annetaan yksi säädös, jossa toteutetaan yleisten varainhoitosäännösten kunnianhimoinen tarkistus (COM(2016)605 final, 14.9.2016). Säädöksessä muutetaan vastaavalla tavalla myös alakohtaiset varainhoitosäännökset, jotka sisältyvät 15:een eri säädökseen ja jotka koskevat esimerkiksi ERI-rahastojen tai maatalouden monivuotisia ohjelmia.

- *Tukioikeuksiin perustuvissa ohjelmissa* maksut perustuvat tiettyjen ehtojen täyttämiseen. Tällaisiin ohjelmiin kuuluvat esimerkiksi opiskelija- ja tutkimusapurahat kilpailukyvyyn alalla, viljelijöille maksettavat suorat tuet luonnonvarojen alalla, suora budjettituki globaalin Euroopan alalla sekä palkat ja eläkkeet hallintomenojen alalla.
- *Kustannusten korvauksiin perustuvissa ohjelmissa* EU korvaa tukikelpoisten toimien tukikelpoisia kustannuksia. Näihin ohjelmiin kuuluvat esimerkiksi tutkimushankkeet kilpailukyvyyn alalla, alueellista ja maaseudun kehittämistä koskevat investointiohjelmat koheesiopolitiikan ja luonnonvarojen aloilla, koulutusohjelmat koheesiopolitiikan alalla ja kehityshankkeet globaalin Euroopan alalla. On kuitenkin huomattava, että koheesiopolitiikan alalla käytössä olevat yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot ovat luonteeltaan samanlaisia kuin tukioikeudet. Yksinkertaistetuissa kustannusvaihtoehdoissa rahoitus perustuu tuotoksiin tai saavutettuihin tuloksiin, kuten esimerkiksi niiden ihmisten määrään, jotka osallistuvat ammatilliseen koulutukseen Euroopan sosiaalirahaston hankkeissa. Näin ollen ohjelmissa suoritettavat maksut eivät perustu todellisiin toteutuneisiin kuluihin.

## **1.2. EU:n talousarvion toteuttamiseen liittyvä komission valvonta**

Jaetussa hallinnoinnissa komissio valvoo tiiviisti kansallisista ohjelmista vastuussa olevia viranomaisia oman tarkastustoimintansa avulla sekä perehtymällä huolellisesti jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin. Jäsenvaltioilta saatavat tiedot voidaan jakaa kahteen ryhmään:

- Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat tiedot, jotka saadaan kansallisilta täytäntöönpanosta vastaavilta viranomaisilta (kuten maksajavirastoilta maatalouden alalla tai hallintoviranomaisilta koheesiopolitiikan alalla). Nämä viranomaiset pyytävät ja saavat EU:n rahoituksen komissiolta ja maksavat varat tämän jälkeen lopullisille edunsaajille (osaksi välittävien elinten kautta).
- Toiseen ryhmään kuuluvat tiedot, jotka on saatu kansallisilta ulkoisilta tarkastajilta. Nämä viranomaiset (kuten todentamisviranomaiset maatalouden alalla ja tarkastusviranomaiset koheesiopolitiikan alalla) ovat riippumattomia ohjelman täytäntöönpanosta ja tuottavat varmuutta hallinto- ja valvontajärjestelmien ja tilien perustana olevien toimien luotettavuudesta.

Jos komissio katsoo huolellisen tarkastelun jälkeen, että se voi luottaa näiden kansallisten ulkoisten tarkastajien tarkastustyöhön, se soveltaa ns. yhtenäistä tarkastusmallia. Tällä käsitteellä tarkoitetaan sisäisen valvonnan ja tarkastustoiminnan järjestelmää, jonka ajatuksena on se, että kukin valvonnan ja tarkastuksen taso perustuu edeltävään tasoon. Yhtenäisellä tarkastusmallilla pyritään välttämään päällekkäistä valvonta- ja tarkastustyötä ja vähentämään valvonta- ja tarkastustoiminnan kokonaiskustannuksia sekä jäsenvaltioissa että komissiossa. Tarkoituksena on myös vähentää tarkastuksen kohteena olevien hallinnollista raskautta. Yhtenäisessä tarkastusmallissa pyramidin huipulla on komissio, joka on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta.

Suorassa ja välillisessä hallinnoinnissa komission valvonta perustuu työhön, jota tekevät sen omat jälkitarkastusyksiköt, ja/tai päätelmiin, joita esittävät toimeksiantosopimuksen perusteella toimivat, yleensä jälkitarkastuksia tekevät ulkoistetut tarkastajat.

### 1.3. Euroopan parlamentin ja neuvoston pyynnöt vuoden 2014 vastuuvapausmenettelyn yhteydessä

EU:n talousarviosta maksettujen sääntöjenvastaisten menojen määrä on ollut uutisaihe useiden vuosien ajan. Erityistä huolta aiheuttavat alat, joilla virhetasot ovat jatkuvasti korkeita, sekä mahdolliset syyt, joista korkeat virhetasot johtuvat.

Varainhoitoasetuksen 32 artiklan 5 kohta kuuluu seuraavasti: *”Jos virhetaso on toteutusvaiheessa jatkuvasti korkea, komissio selvittää valvontajärjestelmien heikkoudet ja mahdollisten korjaavien toimenpiteiden kustannustehokkuuden sekä toteuttaa tai ehdottaa asianmukaisia toimenpiteitä, kuten sovellettavien säännösten yksinkertaistaminen, valvontajärjestelmien tehostaminen ja ohjelman tai sen täytäntöönpanon uudelleensuunnittelu.”* Asetuksessa esitetyn vaatimuksen valossa Euroopan parlamentti<sup>17</sup> ja neuvosto<sup>18</sup> pyysivät komissiota vuoden 2014 vastuuvapausmenettelyn yhteydessä esittämään kertomuksen, jossa tehdään selkoa jatkuvasti korkeista virhetasoista ja niiden perimmäisistä syistä. Tällä kertomuksella vastataan tuohon pyyntöön.

## 2. Jatkuvasti korkeiden virhetasojen analysointimenetelmät

### 2.1. Perusmääritelmät ja -kriteerit

Maksutapahtumassa on virhe, kun sitä ei toteuteta lakien, sääntöjen ja sopimusmääräysten mukaisesti ja ilmoitetut (ja korvatut) menot ovat tästä syystä sääntöjenvastaisia.<sup>19</sup>

Tässä yhteydessä on tärkeää ottaa huomioon seuraavat seikat:

- Virhe ei tarkoita sitä, että varat ovat kadonneet tai että ne on menetetty tai tuhlatu.
- Vaikka virheitä ilmeneekin, yleisesti ottaen varat käytetään aiottuihin tarkoituksiin ja hyväksytyihin hankkeisiin. Vaikka hankkeiden toteutuksessa on puutteita ja tukikelvottomia menoja havaitaan, tällä ei välttämättä ole vaikutusta hankkeiden laatuun tai hankkeissa saavutettuihin tuloksiin.
- Virhe ei välttämättä merkitse petosta. Virheissä on kyse tiettyjen rahoitusehtojen rikkomisesta, kun taas petos on tahallista vilpillisyyttä. On tärkeää huomata, että havaittujen petosten prosenttiosuus on häviävän pieni.<sup>20</sup> Koska komissio kuitenkin noudattaa petosten ja korruption suhteen nollatoleranssia, kaikki komission yksiköt ovat tähän mennessä laatineet petostentorjuntastrategian ja pyrkivät nyt tekemään petosten ehkäisemis- ja havaitsemisvälineistään entistä parempia.

Edellä mainitun vuoksi komissio sovelsi tässä kertomuksessa seuraavia peruskriteerejä:

- Virhetasot liittyvät komission, kansallisten viranomaisten ja/tai tilintarkastustuomioistuimen havaitsemiin sääntöjenvastaisiin menoihin.

<sup>17</sup> Euroopan parlamentin mietintö vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2014, pääluokka III (2015/2154 (DEC)).

<sup>18</sup> Neuvoston suositus Euroopan unionin varainhoitovuoden 2014 yleisen talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle (asiakirja 5583/16, 2.2.2016).

<sup>19</sup> EU:n talousarvion kohdistuvan sääntöjenvastaisuuden oikeudellinen määritelmä esitetään neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa.

<sup>20</sup> Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta annetussa komission kertomuksessa (COM(2016) 472 final), joka koski vuotta 2015, todetaan sivulla 22, että rahamäärät, jotka koskivat havaittuja ja ilmoitettuja petoksia, olivat noin 0,4 prosenttia maksuista.

- Ilmaisu ”jatkuvasti korkea” tarkoittaa virhetasoa, joissa virheiden rahoitusvaikutukset tai -riskit ovat olennaisuusrajan (2 %) yläpuolella useiden vuosien ajan. Tässä raportissa on tarkasteltu kolmea vuotta (2013–2015).
- Tietoja on yhdistelty vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden mukaisesti siten, että unionin politiikkojen ja komission yksiköiden muodostamat politiikkakokonaisuudet esitetään yhdessä.

Jäljempänä esitettävä analyysi koskee lähinnä edellisen ohjelmakauden (2007–2013) maksujen tilannetta. Tämä johtuu siitä, että uuden ohjelmakauden 2014–2020 ohjelmien ja hankkeiden täytäntöönpano on vaiheessa, jossa komissiolla ei ole vielä riittävästi tietoa jatkuvasti korkeiden virhetasojen mielekästä arviointia varten. Tässä kertomuksessa kuitenkin selvitetään, onko ohjelmakaudelta 2007–2013 saadut kokemukset otettu huomioon laadittaessa uusia oikeusperustoja vuosia 2014–2020 varten. Komissio seuraa tarkasti, puututaanko uusien järjestelmien ja/tai uusien tukikelpoisuussääntöjen avulla tehokkaasti aiemmin havaittuihin ongelmiin

- ehkäisemällä virheitä ja/tai
- havaitsemalla ja oikaisemalla niitä.

## **2.2. Komission ja tilintarkastustuomioistuimen lähestymistavat virhetasojen arvioimisessa**

### a) Komission lähestymistapa virhetasojen arvioimisessa

Kuten varainhoitovuodelta 2015 annetussa vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa todetaan, komissio mittaa virhetasoa arvioidakseen, onko rahoitustoimet pantu täytäntöön sovellettavien säännösten ja sopimusehtojen mukaisesti. Tarkoituksena on saada varmuus tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta ja antaa komissiolle mahdollisuus täyttää talousarvion toteuttamiseen ja valvontaan liittyvät velvollisuutensa toteuttamalla ennaltaehkäiseviä ja korjaavia toimenpiteitä aina kun vakavia sääntöjenvastaisuuksia havaitaan. Virhetasolla tarkoitetaan tulojen ja menojen hyväksyjän kaikkien käytettävissään olevien asiaankuuluvien tietojen ja ammatillisen harkintansa perusteella antamaa parasta arviota niiden menojen tai tulojen määrästä, joiden on havaittu olleen sovellettavien säännösten ja sopimusehtojen vastaisia rahoitustapahtumien hyväksymishetkellä.

Komissio käyttää kolmea indikaattoria virhetason mittaamisessa:

- riskinalainen määrä – virhetaso ilmaistuna absoluuttisena rahamääränä;
- virhetaso prosentteina – virhetaso ilmaistuna prosentteina menoista;
- jäännösvirhetaso prosentteina – virhetaso sen jälkeen, kun korjaavat toimenpiteet on pantu täytäntöön, ilmaistuna prosentteina.

Virhetasoa mitataan tai arvioidaan eri ajankohtina eri politiikan aloilla:

- maksujen suorittamisen ja niistä raportoinnin yhteydessä, kun joitakin korjaavia toimenpiteitä on pantu täytäntöön mutta lisää korjaavia toimenpiteitä pannaan täytäntöön seuraavina vuosina;
- ohjelmien (vuotuisen tai lopullisen) päättämisen yhteydessä, kun kaikki korjaavat toimenpiteet on pantu täytäntöön. Monivuotisten ohjelmien osalta tässä

tarkoitetaan ohjelman täytäntöönpanon päättymishetkeä. Vuotuisten menojen tai ohjelmien osalta virhetaso lasketaan sen monivuotisen kauden päättyessä, jonka aikana korjaavat toimenpiteet on pantu täytäntöön (ja joka vaihtelee politiikan alan tai ohjelman mukaan).

Termi ”korjaavat toimenpiteet” liittyy maksun hyväksymisen jälkeen toteutettuihin erilaisiin valvontatoimiin, joilla pyritään havaitsemaan virheitä ja korjaamaan niitä rahoitusaikaisujen ja takaisinperintöjen avulla.<sup>21</sup>

Tämän yleisen kehyksen puitteissa kukin komission pääosasto soveltaa lähestymistapaa, joka on pääosaston johtamistarpeiden kannalta paras menetelmä virhetasoa koskevan realistisen arvion laatimiseen pääosaston vastuulle kuuluvilla politiikan aloilla. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ja koheesiopääosastot käyttävät tässä yhteydessä virhetasoja, jotka ovat vahvistettuja, sillä virhetasot perustuvat kansallisten viranomaisen antamiin vahvistettuihin tai mukautettuihin tietoihin. Kansalliset viranomaiset tekevät joko täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen varmuuksia tai tilastollisesti edustaviin otoksiin perustuvia jälkitarkastuksia. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ja koheesiopääosastot päättävät, missä määrin ne voivat luottaa kansallisten viranomaisen antamiin tietoihin, ja tukeutuvat tässä yhteydessä erityisesti myös päätelmiin, joita pääosastojen omat jälkitarkastusyksiköt ovat tehneet. Tutkimuksen ja ulkosuhteiden politiikkakokonaisuuteen kuuluvat pääosastot keskittyvät virheitä analysoidessaan virhetasoihin, joissa yhdistetään havaittuja virheitä ja/tai jäännösvirheitä koskevat virhetasot. Tiedot perustuvat jälkitarkastuksiin, joita pääosastojen omat tarkastajat tai toimeksiantosopimuksen perusteella toimivat ulkoistetut tarkastajat ovat tehneet (yksityiskohdista ks. jakso III, jossa selostetaan monivuotisen rahoituskehityksen eri otsakkeiden tilannetta).

#### b) Tilintarkastustuomioistuimen lähestymistapa virhetasojen arvioimisessa

Tilintarkastustuomioistuin on EU:n ulkoinen tarkastaja. SEUT-sopimuksen 287 artiklassa edellytetään, että tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle ulkoisen tarkastajan tarkastuslausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

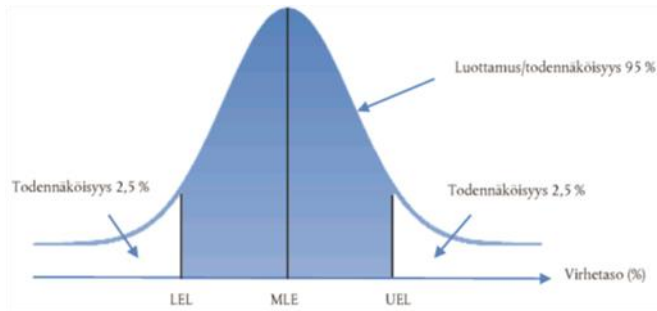
Tilintarkastustuomioistuin arvioi virhetasoa tilastollisten otosten perusteella ja määrittää tällöin todennäköisimmän virhetason monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeille sekä kaikille talousarviomenoille. Laskelmassa otetaan huomioon ainoastaan kvantifioidut virheet. Todennäköisin virhetaso on tilastollinen arvio, joka kuvastaa todennäköistä virheprosenttia perusjoukossa. Virheitä ovat esimerkiksi säännösten, sääntöjen sekä sopimus- ja avustusehtojen rikkomistapaukset, jotka ovat ilmaistavissa kvantitatiivisesti. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös alemman virherajan (lower error limit, LEL) ja ylemmän virherajan (upper error limit, UEL) (ks. kaavio 1).<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Varainhoitovuodelta 2015 annetun vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen liite 2 (COM(2016) 446 final).

<sup>22</sup> Lähde: tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuosilta 2013–2015, luvun 1 liite 1.1.

## Kaavio 1 – Tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso



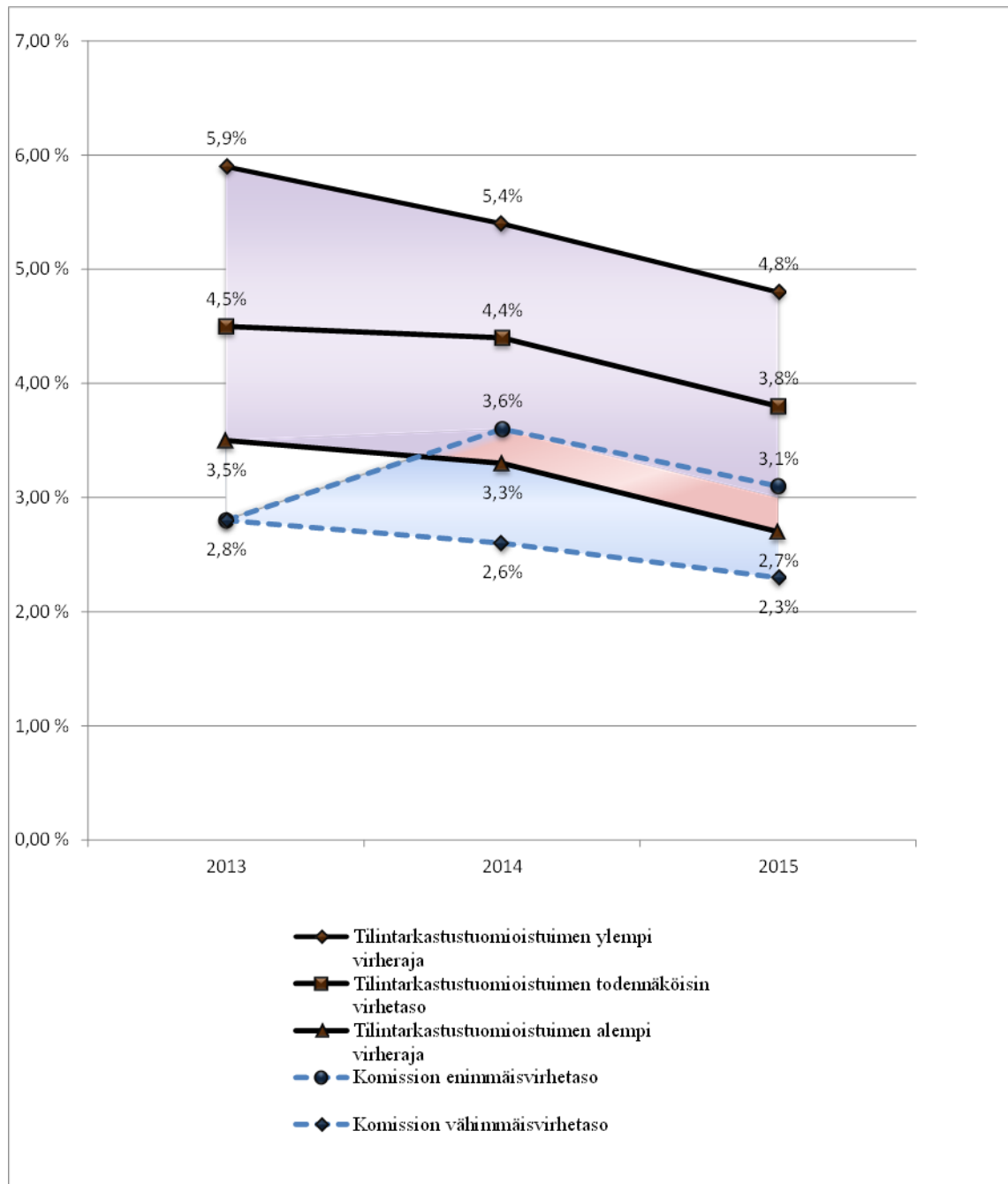
Käyrän alapuolella olevan tummennetun alueen kuvaama prosenttiosuus ilmaisee, millä todennäköisyydellä perusjoukon virhetaso on alemman ja ylemmän virherajan välissä.

### c) Komission ja tilintarkastustuomioistuimen lähestymistavoilla saatujen tulosten vertailu

Komission yksiköt ovat toimittaneet jäsenvaltioille tilastollista otantaa koskevia ohjeita sekä pitäneet asiaan liittyviä seminaareja ja koulutustilaisuuksia. Tämän ansiosta komissio on voinut luottaa 95 prosenttiin sidosryhmien toimittamista tarkastustiedoista (sidosryhmillä tarkoitetaan tässä esimerkiksi jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisia ja todentamisviranomaisia, jotka tekivät noin 19 000 tarkastusta vuonna 2015). On saavutettu valtavaa edistystä vuosien 2007–2013 ohjelmakauden alkuun verrattuna. Vielä on kuitenkin parannettavaa. Tämä tarkoittaa sitä, että komission on käytettävä ammatillista harkintaa mukauttaakseen joitakin saatuja tietoja (yksityiskohdista ks. jakso III, jossa selostetaan monivuotisen rahoituskehysten eri osakkeiden tilannetta).

Komission mielestä virhetasot, joista komission pääosastot ovat raportoineet vuotuisissa toimintakertomuksissaan, sekä virhearviot, jotka on esitetty vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa (aiemmin tunnettu tiivistelmäraportin nimellä), ovat karkeasti ottaen samalla tasolla kuin tilintarkastustuomioistuimen virhearviot, jotka koskevat vuosia 2014 ja 2015. Komissio on tässä päätelmässään ottanut huomioon lähestymistapojen suhteellisen tarkkuuden ja saavutetut tulokset.

**Kaavio 2 – Komission määrittämät vaihteluvälit, jotka koskevat arvioituja virhetasoja maksuvaiheessa, ja tilintarkastustuomioistuimen määrittelemät virheiden yleiset vaihteluvälit (2013–2015) \***



\* Viivoja, jotka yhdistävät eri virhetasoja, ei pitäisi nähdä jatkuvan kehityksen kuvauksena, vaan niiden tarkoituksena on helpottaa virheiden vaihteluvälien vertailua.

Komission virhetasoarvio, joka koski vuosia 2013 ja 2014, oli maksuperusteinen (eli koski suoritettujen maksujen määrää, mukaan lukien ennakkomaksut). Noudattaakseen varovaisempaa lähestymistapaa komissio muutti vuotta 2015 koskevan virhetasoarvion maksuperusteisesta suoriteperusteiseksi (eli arvio koski suoritettujen maksujen määrää vähennettynä maksetuilla ennakkomaksuilla ja lisätynä loppuselytetyillä ennakkomaksuilla). Ks. myös varainhoitovuotta 2015 koskeva hallinto- ja tuloksellisuuskertomus (s. 49).

Lähde: tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuosilta 2013–2015 ja komission tiivistelmäraportti varainhoitovuosilta 2013 ja 2014 ja hallinto- ja tuloksellisuuskertomus varainhoitovuodelta 2015.

Kun otetaan huomioon, että komission ja tilintarkastustuomioistuimen tulokset ovat samanlaisia, jatkuvasti korkeita virhetasoja koskevat analyysit, joita seuraavaksi esitetään, perustuvat kaikkiin niihin indikaattoreihin, jotka on saatu kahden edellä selostetun

lähestymistavan avulla. Näihin indikaattoreihin viitataan yleisesti termillä ”arvioidut virhetasot”.

### 3. EU:n koko talousarvion tilanne

#### 3.1. Komission jatkuvat toimet kokonaisvirhetason alentamiseksi:

Vaikka komission ja tilintarkastustuomioistuimen tulokset eivät ole suoraan vertailukelpoisia siitä syystä, että toimielinten lähestymistavat ovat erilaisia, on syytä korostaa seuraavaa:

- Molemmassa menetelmissä on mahdollista arvioida virhetason vaihteluvälit.<sup>23</sup>
- Tilintarkastustuomioistuimen vaihteluväli on laajempi kuin komission. Tilintarkastustuomioistuimen vaihteluväli oli 3,3–5,4 prosenttia vuonna 2014 ja 2,7–4,8 prosenttia vuonna 2015, kun taas komission vaihteluväli oli 2,6–3,6 prosenttia vuonna 2014 ja 2,3–3,1 prosenttia vuonna 2015.
- Näissä vaihteluväleissä on päällekkäisyyttä vuosina 2014 ja 2015: ks. kaaviossa 2 esitetyt punaisella värillä varjostetut alueet eli 3,3–3,6 prosenttia vuonna 2014 ja 2,7–3,1 prosenttia vuonna 2015.

Vaikka tulokset, joita komission ja tilintarkastustuomioistuimen menetelmillä on saatu, antavat selviä viitteitä siitä, että arvioitu kokonaisvirhetaso on laskussa, tuloksista käy ilmi myös se, että virhetaso ylittää edelleen olennaisuusrajan eli 2 prosenttia. Komission vähimmäisvirhetaso oli 2,8 prosenttia vuonna 2013, 2,6 prosenttia vuonna 2014 ja 2,3 prosenttia vuonna 2015. Vastaavasti tilintarkastustuomioistuimen alempi virheraja oli 3,5 prosenttia vuonna 2013, 3,3 prosenttia vuonna 2014 ja 2,7 prosenttia vuonna 2015. Koska olennaisuusraja on ylittynyt, tilintarkastustuomioistuin on antanut kielteisen tarkastuslausuman. Vaikka kielteisestä lausumasta voisi päätellä toisin, komissio on todellisuudessa noudattanut lainsäädännön vaatimuksia huomattavasti paremmin kuin ennen. Virhetasot, jotka olivat joillakin politiikan aloilla (erityisesti koheesiopolitiikassa) kaksinumeroisia ohjelmakaudella 2000–2006 ja sitä ennen, ovat nykyisin huomattavasti alhaisempia eli useimmilla politiikan aloilla alle 5 prosenttia ja joillakin aloilla lähellä 2:ta prosenttia tai jopa sitä pienempiä. Sen jatkuvan silmälläpidon vuoksi, jota Euroopan parlamentti, neuvosto ja tilintarkastustuomioistuin ovat harjoittaneet, ammattimaisuus on lisääntynyt EU:n varainkäyttöä valvovan ketjun kaikissa osissa komissiosta jäsenvaltioiden viranomaisiin, kolmansiin maihin ja kansainvälisiin järjestöihin saakka.

Komissio on koko ajan pyrkinyt erityisesti siihen, että sen jälkitarkastusyksiköt tekevät entistäkin parempaa työtä ja että nykyisiä järjestelmiä vahvistetaan ja/tai uusia otetaan käyttöön ja uusia yksinkertaistamistoimia toteutetaan.

Komissio myös tukee jäsenvaltioiden sisäisen valvonnan asiantuntijoiden verkoston toimintaa. Tässä julkisen sektorin sisäisen valvonnan verkostossa voidaan määritellä ja vaihtaa hyviä käytäntöjä, joiden avulla julkisen sektorin hallintojärjestelmiä voidaan parantaa. Verkostossa käsitellään kaikkia jäsenvaltioiden sisäisen valvonnan järjestelmiä, ja seuraavassa aiheutta koskevassa verkoston konferenssissa, joka on suunniteltu pidettäväksi kesäkuussa 2017, keskustellaan myös EU-varojen hoitoon liittyvistä hallintojärjestelmistä. Kehityksen vauhdittamiseksi tällä osa-alueella komission varapuheenjohtaja Kristalina Georgieva käynnisti vuonna 2015 tuloksiin keskittyvää EU:n talousarviota koskevan

---

<sup>23</sup> Vuodelta 2013 komissio esitti virhetasoa koskevan piste-estimaatin, joka oli 2,8 prosenttia.



aloitteen, jonka tavoitteena on saada unionin talousarviosta mahdollisimman paljon tukea kasvulle, työllisyydelle ja vakaudelle Euroopassa mutta myös alentaa virhetasoja yksinkertaistamalla menettelyjä entisestään ja parantamalla valvontaa. Keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että EU:n talousarvio toimii hyvin, sitä toteutetaan sääntöjen mukaisesti ja siitä on apua pyrittäessä tavoiteltuihin tuloksiin. Tarkastuksen ja valvonnan kustannuksia olisi leikattava samalla kun menoihin kohdistuvia virheitä olisi vähennettävä ja EU:n talousarviota suojattava paremmin.

Petostentorjuntapolitiikat, joita koordinoi OLAF, on otettu vuosien 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehyksessä huomioon siten, että petosriskin arviointia sekä petosten ehkäisemistä ja havaitsemista on tehostettu. Alakohtaisissa asetuksissa, joita sovelletaan jaettuun hallintointiin, edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat tehokkaita ja oikeasuhteisia petostentorjuntatoimenpiteitä, joissa otetaan huomioon todetut riskit. Jäsenvaltioiden on asetusten mukaan toteutettava tarvittavat toimet, jotta petoksia ja sääntöjenvastaisuuksia ehkäistään ja havaitaan ja niistä määrätään seuraamukset tehokkaasti ja jotta sääntöjenvastaiset määrät maksetaan takaisin EU:n talousarvioon.

Komissio menee kuitenkin lainsäädännön välittömiä vaatimuksia pidemmälle ja kannustaa jäsenvaltioita sisällyttämään nämä petostentorjuntatoimet kansallisiin petostentorjuntastrategioihinsa. Näin voidaan valvoa EU:n ja sen jäsenvaltioiden taloudellisia etuja vahingoittavien petosten torjuntaa paremmin sekä varmistaa yhtenäiset ja tehokkaat käytännöt erityisesti siellä missä organisaatorakenteet ovat hajautettuja.

Samaan aikaan OLAF sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto, meri- ja kalastusasioiden pääosasto, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ja muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto tekevät yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa petosten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi ja järjestävät tässä tarkoituksessa työpajoja, seminaareja ja koulutusta ja laativat käytännön ohjeita.

Hyväksymässään paketissa, joka koskee vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyn väliarviointia ja tarkistusta, komissio on esittänyt yleisluonteisen suunnitelman tulevista toimista. Paketti pohjautuu uudistuksiin ja parannuksiin, joita on toteutettu nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä. Tässä yhteydessä keskeistä on yksinkertaistaminen.

Komissio ehdottaa, että annetaan yksi säädös (ns. koontiasetus), jossa toteutetaan yleisten varainhoitosäännösten kunnianhimoinen tarkistus.<sup>24</sup> Säädöksessä muutetaan vastaavalla tavalla myös alakohtaiset varainhoitosäännökset, jotka sisältyvät 15:een eri säädökseen ja jotka koskevat esimerkiksi ERI-rahastojen tai maatalouden monivuotisia ohjelmia. Ehdotetuilla muutoksilla ei aloiteta keskustelua politiikoista vaan tehdään teknisiä muutoksia, jotka voidaan hyväksyä nopeasti. Tällä tavoin nykyisen monivuotisen rahoituskehyn toisen puoliskon varainkäyttö olisi yksinkertaisempaa ja joustavampaa.

Varainhoitoasetuksen ja alakohtaisten sääntöjen tarkistamisesta annettavassa koontiasetuksessa ehdotetaan seuraavia parannuksia:

- yksinkertaistetaan menettelyjä EU:n varojen saajien kannalta,
- siirrytään monikerroksisesta valvonnasta järjestelmään, jossa tarkastajat, arvioijat tai toimien hyväksyjät hyödyntävät toistensa työn tuloksia, sekä yhdenmukaistetaan raportointivaatimuksia,

---

<sup>24</sup> COM(2016) 605 final, 14.9.2016.

- sallitaan, että hybriditoimiin sovelletaan ainoastaan yhtä sääntökokonaisuutta, ja lisätään eri välineiden ja hallinnointitapojen yhteentoimivuutta,
- käytetään rahoitusvälineitä tehokkaammin, ja yhdistellään toimenpiteitä tai välineitä,
- hallinnoidaan talousarviota joustavammin,
- keskitytään tuloksiin ja virtaviivaistetaan raportointia sekä
- yksinkertaistetaan ja kevennetään EU:n hallintoa.

Virheriskin pienentämiseen pyritään seuraavilla toimenpiteillä: maksuja voidaan tehdä tuotosten ja ehtojen täyttämisen perusteella, voiton tuottamisen periaate kumotaan, päällekkäisten avustusten kieltä yksinkertaistetaan ja yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen (kertakorvaukset, vakioyksikkökustannukset ja kiinteämääräinen rahoitus) käyttöä lisätään.

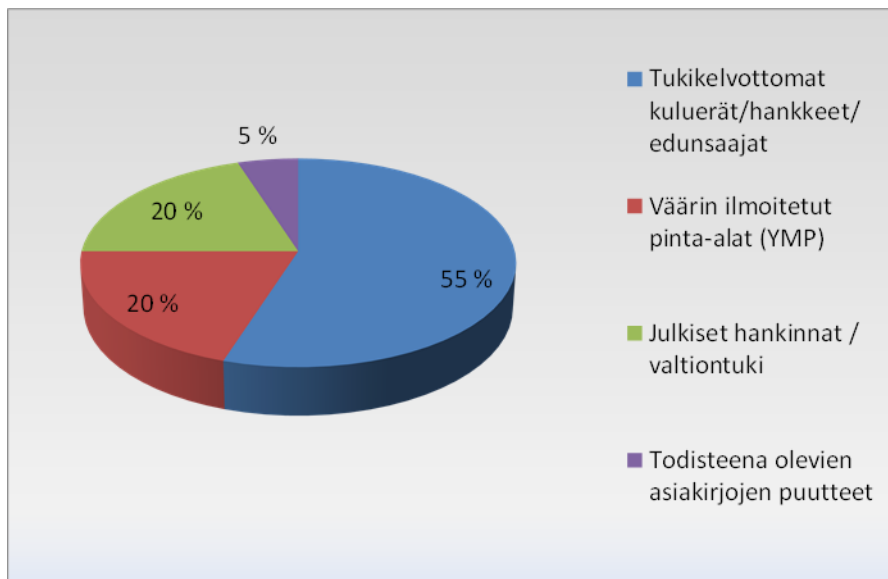
Väliarviointia koskevassa komission tiedonannossa nostettiin esiin myös seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevia näkökohtia, kuten esimerkiksi rahoituskehysten kesto ja sekä tulo- että menopuolen uudistaminen johdonmukaisesti.

### **3.2. Komission ja tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virhetyypit**

Komissio ja tilintarkastustuomioistuin ovat yhtä mieltä yleisimmistä virhetyypeistä, jotka ovat seuraavat:

- a) menot eivät ole tukikelpoisia,
- b) edunsaajat/hankkeet/täytäntöönpanokaudet eivät ole tukikelpoisia,
- c) julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevia sääntöjä on rikottu,
- d) menoilmoitusten tueksi toimitettu asiakirja-aineisto ei ole ollut riittävän luotettavaa sekä
- e) tukikelpoiset alueet on ilmoitettu virheellisesti maatalouden alalla.

**Kaavio 3 – Eri virhetyyppien arvioitu vaikutus arvioituun virhetasoon (vuosien 2013–2015 keskiarvo)<sup>25</sup>**



### 3.3. Seuraukset siitä, että suuri osa EU:n menoista on luonteeltaan monivuotista

Varainhoitoasetuksen 2 artiklan r alakohdan mukaan riskejä on hallittava soveltamalla monivuotista lähestymistapaa:

*”[...]’valvonnalla’ tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla pyritään saamaan riittävä varmuus [...] petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisystä, havaitsemisesta ja korjaamisesta sekä niiden seurannasta, sekä tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvien riskien riittävästä hallinnasta ottaen huomioon ohjelmien monivuotisuus ja suoritettavien maksujen luonne. Valvontaan voivat kuulua erilaiset tarkastukset sekä ensimmäisessä virkkeessä kuvailtujen tavoitteiden saavuttamista koskevien politiikkojen ja menettelyjen toimeenpano; [...]”*

Se, että tehtäisiin kattavat ja yksityiskohtaiset ennakkotarkastukset kaikille niille miljoonille maksuille, joita komissio, jäsenvaltiot, kolmannet maat jne. suorittavat, ja näin yritettäisiin estää virheet jo heti alkuvaiheessa, johtaisi siihen, että resursseja ja aikaa kuluisi kohtuuttomasti. Tästä syystä kaikkiin järjestelmiin sisältyy jälkitarkastuksia joko ohjelmien tai hankkeiden elinkaaren aikana tai niiden päättämisen yhteydessä. Jos virheitä havaitaan, korjaavilla mekanismeilla (rahoitusoikaisu ja takaisinperinnät) suojataan EU:n talousarviota lainvastaisilta menoilta.<sup>26</sup>

Koska merkittävä osa EU:n menoista on luonteeltaan monivuotista, on selvää, että lopullinen virhetaso voidaan todeta ainoastaan ohjelmien päättämisen yhteydessä, kun kaikki valvonnan vaiheet on toteutettu.

Komission yksiköt ovat varainhoitovuotta 2015 koskevassa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa ensimmäistä kertaa esittäneet – vastauksena Euroopan

<sup>25</sup> Perustuu varainhoitovuosilta 2013–2015 annetuissa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa esitettyihin tietoihin ja (silloin kun saatavilla) komission yksiköiden vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettyihin tietoihin.

<sup>26</sup> EU:n talousarvion suojaamista koskevissa komission tiedonannoissa selostetaan yksityiskohtaisesti ennalta ehkäiseviä ja korjaavia mekanismeja.

parlamentin pyyntöön<sup>27</sup> – paitsi parhaan arvionsa siitä, mikä on yksiköiden vastuulla olevan talousarvion riskinalainen määrä, myös arvion niiden rahoitusoikaisujen määrästä, joita yksiköt odottavat tekevänsä tulevaisuudessa.

Tulevat rahoitusoikaisut ovat menoja, joiden pääosastot varovaisuusperiaatetta noudattaen arvioivat olevan säännösten tai sopimusmääräysten vastaisia. Nämä määrät havaitaan ja oikaistaan sellaisten valvontatoimien avulla, jotka toteutetaan maksun hyväksymisen jälkeen, eli kyseessä eivät ole ainoastaan korjaukset, jotka on toteutettu raportointihetkeen mennessä, vaan myös korjaukset, jotka toteutetaan myöhempinä vuosina. Pääosastojen arviot perustuvat rahoitusoikaisujen ja takaisinperintöjen keskimäärään aiempina vuosina, ja niitä mukautetaan tarpeen mukaan erityisesti i) sellaisten osatekijöiden vaikutuksen poistamiseksi, jotka eivät enää päde uuden lainsäädännön ollessa voimassa, sekä ii) kertaluonteisten tapahtumien vaikutuksen poistamiseksi.

Arvioitujen tulevien oikaisujen osuus asianomaisten menojen kokonaismäärästä on 1,5–1,9 prosenttia. Arvioitu riskinalainen määrä ohjelmien päättämishetkellä sen jälkeen, kun kaikki korjaavat toimenpiteet on pantu täytäntöön, on 0,8–1,3 prosenttia vuoden 2015 menojen kokonaismäärästä. Näin ollen monivuotiset korjausmekanismit suojaavat EU:n talousarviota riittävästi lainvastaisilta menoilta.<sup>28</sup>

### 3.4. Valvonnan kustannukset ja yksinkertaistaminen

Se, että virhettä ei havaita, on hallintojärjestelmään luontaisesti kuuluva riski. On laajasti tunnustettu, että virhetasojen vähentäminen nollaan aiheuttaisi epärealistisen suuria kustannuksia edunsaajille ja viranomaisille. Tilintarkastustuomioistuin on asettanut ns. olennaisuusrajan 2 prosenttiin tarkastetuista määristä. Olennaisuusraja ei kuitenkaan ole vahvistettu sidosryhmien odotusten perusteella eikä analysoimalla sellaisiin valvontatoimiin liittyviä kustannuksia ja hyötyjä, jotka ovat tarpeen oikeudellisten velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi. Sen sijaan 2 prosentin olennaisuusraja on johdettu käytännöistä, jotka on kehitetty tilien luotettavuuden tarkastamista varten. Järjestelmät, joilla varmistetaan, että tilinpäätöksistä saadaan oikea ja riittävä kuva, ovat kuitenkin yleensä vähemmän monimutkaisia ja kalliita kuin järjestelmät, joita on pantava täytäntöön siinä tarkoituksessa, että saadaan varmuus tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Taulukossa 1 esitetään laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden valvontaan liittyvät kokonaiskustannukset, jotka pääosastot ovat arvioineet vuotuisissa toimintakertomuksissaan. Kustannukset koskevat komission, jäsenvaltioiden, kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen ennakkotarkastuksia, jälkitarkastuksia ja arviointeja.

**Taulukko 1 – Valvonnan kustannukset**

Pääosastot	Valvonnan kustannukset: % / 2015 menot
Maatalous ja maaseudun	4,6 % <sup>29</sup>
Alue- ja kaupunkipolitiikka	2,3 % <sup>30</sup>

<sup>27</sup> Pyyntöön esitti vuoden 2014 vastuuvapautta koskevan mietinnön esittelijä Martina Dlabajova keskustelussa, joka käytiin talousarvion valvontavaliokunnassa 23. helmikuuta 2016 ja joka koski vastuuvapauden myöntämistä komissiolle varainhoitovuoden 2014 osalta. Ks. myös vastuuvapauden myöntämisestä varainhoitovuodelta 2014 annetun parlamentin päätöslauselman 54 kohta: EU:n yleinen talousarvio – Euroopan komissio ja toimeenpanovirastot.

<sup>28</sup> Tarkempia tietoja on varainhoitovuotta 2015 koskevan hallinto- ja tulokellisuus kertomuksen sivuilla 48–51.

<sup>29</sup> Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuinen toimintakertomus 2015, sivu 77.

<sup>30</sup> Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuinen toimintakertomus 2015, sivu 88.

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasiat	5 % <sup>31</sup>
Tutkimus ja innovointi	2,3 % <sup>32</sup>
Kansainvälinen yhteistyö ja	5,11 % <sup>33</sup>
Naapuruuspolitiikka ja	3,6 % <sup>34</sup>
Viestintäverkot, sisällöt ja teknologia	1,75 % <sup>35</sup>

Komissio toteaa, että vaikka arvioitu virhetaso on alentunut, se ylittää edelleen 2 prosentin olennaisuusrajan. Eteenpäin ei kuitenkaan päästä sillä, että valvonnan ja tarkastusten määrää lisättäisiin. Kuten taulukosta 1 ilmenee, valvonnan kustannukset (samoin kuin valvonnasta koituvat hallinnolliset rasitukset) ovat jo nyt suuria. Lisäksi edunsaajien yleinen käsitys on se, että valvontakäyntien määrä on kohtuuton. Sen vuoksi jatkuvasti korkeaa virhetasoa on alennettava parantamalla valvonnan laatua eikä lisäämällä sen määrää. Itse asiassa jos vahvistettaisiin jäsenvaltioiden tämänhetkisten järjestelmien keskeisiä valvontamenettelyjä, virhetasoa voitaisiin vähentää ilman että valvonnan voimavaroja tarvitsisi lainkaan lisätä.

Lisäksi kaikki sidosryhmät myöntävät, että toimintaa on yksinkertaistettava, sillä yksinkertaistaminen vähentää virheriskiä ja sen avulla voidaan myös vähentää hallinnon ja valvonnan kustannuksia ja niiden aiheuttamaa rasitusta.<sup>36</sup> Yksinkertaistamisen myötä on erityisesti kehitetty ns. yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, joiden avulla voidaan välttää virheitä jo alusta pitäen. Lisäksi on vähennetty ylisääntelyä. Asiaa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jaksossa III, jossa selostetaan monivuotisen rahoituskehityksen eri osakkeiden tilannetta.

### **3.5. Tarve parantaa entisestään nykyisiä hallinto- ja valvontajärjestelmiä, erityisesti ensimmäisen tason valvontaa jäsenvaltioissa**

Komission ja tilintarkastustuomioistuimen analyysissä ollaan yhtä mieltä siitä, että jäsenvaltioiden hallintoelinten ensimmäisen tason valvonnan avulla olisi – jaetun hallinnon alalla – voitu estää tai havaita ja oikaista merkittävä määrä virheitä. Kuten tilintarkastustuomioistuimen viime vuosien vuosikertomuksista ilmenee, kansallisilla viranomaisilla oli lähes puolella tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista sääntöjenvastaisuustapauksista riittävästi tietoa, jotta viranomaiset olisivat voineet estää tai havaita ja korjata virheet ennen menojen ilmoittamista komissiolle. Kyseiset tiedot oli saatu esimerkiksi lopullisilta edunsaajilta, ulkoisilta tarkastajilta tai viranomaisten omasta valvonnasta. Lisäksi kansalliset viranomaiset olivat aiheuttaneet itse osan tilintarkastustuomioistuimen raportoimista virheistä. Jos kaikkia saatavilla olevia tietoja olisi hyödynnetty, virhetaso olisi ollut paljon lähempänä 2 prosentin olennaisuusrajaa tai jopa sen alapuolella.

Samanlaisia puutteita on havaittu suoran ja välillisen hallinnon osalta (ks. taulukko 2).

<sup>31</sup> Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuinen toimintakertomus 2015, sivu 72.

<sup>32</sup> Tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston vuotuinen toimintakertomus 2015, sivut 90–91.

<sup>33</sup> Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston vuotuinen toimintakertomus 2015, sivu 61.

<sup>34</sup> Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston vuotuinen toimintakertomus 2015, sivu 50.

<sup>35</sup> Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston vuotuinen toimintakertomus 2015, sivu 60.

<sup>36</sup> Analyysistä, joka koskee virheiden perimmäisiä syitä yksittäisissä jäsenvaltioissa, annetaan tietoa tulevassa komission kertomuksessa Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle, neuvostolle ja Euroopan parlamentille jäsenvaltioiden vastauksista tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen.

**Taulukko 2 – Sellaisten virheiden prosenttiosuus, jotka jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden olisi pitänyt estää tai havaita ja korjata ennen kuin menoilmoitukset toimitettiin komission yksiköille ja nämä suorittivat menoilmoituksia vastaavat maksut\***

Otsake	Vuosikertomus 2013			Vuosikertomus 2014			Vuosikertomus 2015		
	Virhetaso % (1)	Sellaisten virheiden %-osuus, jotka olisi voitu estää tai havaita ja korjata (2)	Alin saavutettavissa ollut virhetaso % (1)–(2)	Virhetaso % (3)	Sellaisten virheiden %-osuus, jotka olisi voitu estää tai havaita ja korjata (4)	Alin saavutettavissa ollut virhetaso % (3)–(4)	Virhetaso % (5)	Sellaisten virheiden %-osuus, jotka olisi voitu estää tai havaita ja korjata (6)	Alin saavutettavissa ollut virhetaso % (5)–(6)
Tutkimus ja muut sisäiset politiikat / kilpailukyky / otsake 1 a	4 %		4 %	5,6 %	2,8 %	2,8 %	4,4 %	0,6 %	3,8 %
Kilpailukyky, aluepolitiikka, energia ja liikenne / otsake 1 b	6,9 %	3 %	3,9 %	6,1 %	3,3 %	2,8 %	5,2 %	2,4 %	2,8 %
Kilpailukyky, työllisyys ja sosiaaliasiat / otsake 1 b	3,1 %	1,3 %	1,8 %	3,7 %	3,2 %	0,5 %			
Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki / otsake 2	3,6 %	1,1 %	2,5 %	2,9 %	0,6 %	2,3 %	2,2 %	0,3 %	1,9 %
Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat / otsake 2	6,7 %	4,7 %	2 %	6,2 %	3,3 %	2,9 %	5,3 %	1,7 %	3,6 %
Globaali Eurooppa / otsake 4	2,6 %		2,6 %	2,7 %	0,2 %	2,5 %	2,8 %	1 %	1,8 %

\*Lähde: tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuosilta 2013–2015.

### III. MONIVUOTISEN RAHOITUSKEHYKSEN ERI OTSAKKEIDEN TILANNE

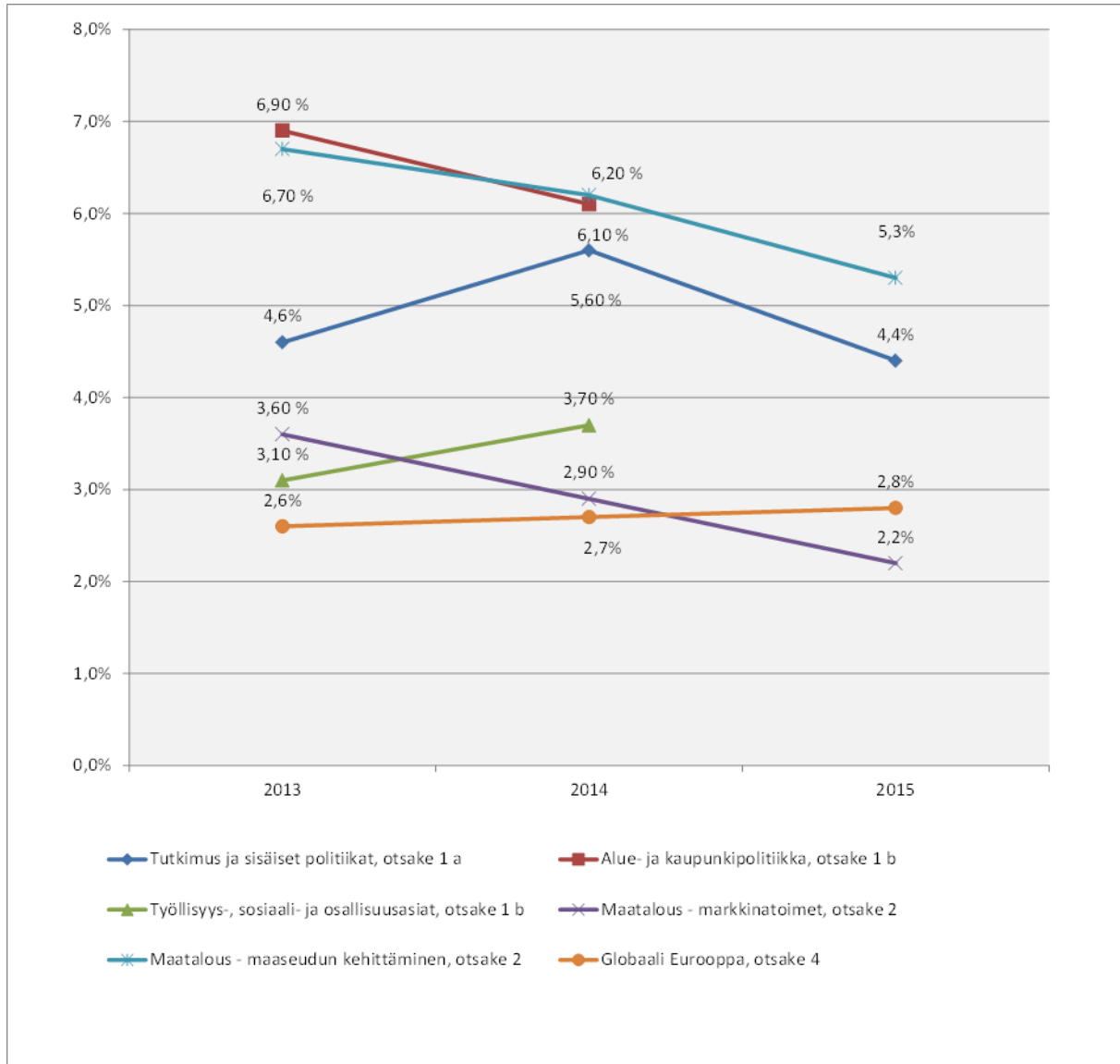
#### 1. Johdanto

Komission oman tarkastustyön tulosten ja varainhoitovuosilta 2013–2015 annettujen komission vuotuisten toimintakertomusten (ks. jaksot jäljempänä) tietojen mukaisesti alat, joiden osalta arvioidut virhetasot olivat jatkuvasti korkeita, olivat seuraavat (sitien kuin ne esiintyvät monivuotisen rahoituskehysten otsakkeissa):

- otsakkeessa 1 a: tutkimus- ja innovaatiopolitiikka;
- otsakkeessa 1 b: sekä alue- ja kaupunkipolitiikka että työllisyys-, sosiaali- ja osallisuuspolitiikka (viimeksi mainittu kuitenkin vähäisemmässä määrin);
- koko otsake 2: luonnonvarat (kuitenkin Euroopan maatalouden tukirahaston markkinatoimenpiteissä ja suorissa tuissa, jotka muodostavat suurimman osan menoista, virhetaso oli lähellä olennaisuusrajaa);
- koko otsake 4, Globaali Eurooppa (mutta vähäisemmässä määrin kuin toiminnot kaikissa muissa otsakkeissa).

Tilintarkastustuomioistuin on päätenyt samaan johtopäätökseen näiden alojen osalta, sillä sen vuosittain raportoima todennäköisin virhetaso on näissä otsakkeissa ja näillä aloilla ollut jatkuvasti yli 2 prosentin olennaisuusrajan (ks. kaavio 4).<sup>37</sup>

**Kaavio 4 – Tilintarkastustuomioistuimen määrittämä todennäköisin virhetaso eri politiikan aloilla vuosina 2013–2015\***



\* Tilintarkastustuomioistuin ei enää vuonna 2015 antanut erillisiä virhetasoarvioita alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vastuulla olevista toimista otsakkeessa 1 b.

Viivoja, jotka yhdistävät eri virhetasoja, ei pitäisi nähdä jatkuvan kehityksen kuvauksena, vaan niiden tarkoituksena on helpottaa virheiden vaihteluvälien vertailua.

Lähde: tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuosilta 2013–2015.

Tilintarkastustuomioistuimen mukaan eri alojen menoja koskeviin virhetasoihin vaikuttaa paremminkin tukiohjelman tyyppi (kustannusten korvauksiin perustuva ohjelma vai tukioikeuksiin perustuva ohjelma) kuin tuen hallinnointitapa (jaettu, suora vai välillinen).

<sup>37</sup> Koska otsakkeen 3 (Turvallisuus ja kansalaisuus) rahoituksen määrä ja vaikutus kokonaisvirhetasoon on suhteellisen vähäinen, otsaketta ei käsitellä tässä kertomuksessa, eikä tilintarkastustuomioistuin myöskään ole tehnyt tästä otsakkeesta edustavaa otosta tarkastuksissaan, joista se raportoi vuosien 2014 ja 2015 vuosikertomuksissa.

Riskit kehittyvät eri tavalla, kun on kyse kustannusten korvauksiin perustuvista ohjelmista, joissa EU korvaa tukikelpoisia toimia koskevia tukikelpoisia kustannuksia, kuin silloin, kun on kyse tukioikeuksiin perustuvista ohjelmista, joissa maksut perustuvat tiettyjen ehtojen täyttämiseen. Sen sijaan hallinnointitavalla on vähemmän merkitystä.<sup>38</sup> Koska komission tarkastuksista on saatu samanlaisia tuloksia, seuraavissa jaksoissa analysoidaan, onko mahdollista luopua tukikelpoisten kustannusten korvauksiin perustuvista ohjelmista ja toteuttaa niiden sijasta tukioikeuksiin perustuvia ohjelmia tai ainakin yksinkertaistamistoimenpiteitä, kuten yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, kertakorvauksia tai kiinteämääräistä rahoitusta.

## **2. Monivuotisen rahoituskehityksen alaotsake 1 a – Kilpailukyky – Tutkimus ja innovointi (Tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto ja Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto)<sup>39</sup>**

### **2.1. Virhetaso**

Seitsemännen puiteohjelman edustava virhetaso, joka on laskettu yhteisen otoksen nojalla, on 4,47 prosenttia. Virhetaso perustuu 298 tarkastukseen, jotka on saatu päätökseen 31. joulukuuta 2015 mennessä. Tarkastetut maksut kuuluvat 324:n tarkastukseen valitun maksutapahtuman joukkoon.

Komissiolla on vuosina 2008–2015 tehdyn oman tarkastustyön tuloksena käytettävissään 3 336 tarkastustulosta, jotka koskevat seitsemättä puiteohjelmaa, ja näiden tulosten perusteella on havaittu, että vuotta 2015 koskeva puiteohjelman kokonaisvirhetaso on 4,47–5 prosenttia. Tämä vastaa tilintarkastustuomioistuimen määrittämää, kilpailukykyotsaketta koskevaa virheiden kokonaisvaihteluväliä, joka on 2–6,7 prosenttia. Otsakkeen todennäköisin virhetaso on 4,4 prosenttia (ks. kaavio 5). On kuitenkin huomattava, että yhteenlasketut luvut saattavat kätkeä seitsemännen puiteohjelman tiettyjen alaosien välisiä eroja. Erityisesti Euroopan tutkimusneuvoston ja Marie Curie -ohjelman avustuksissa on hyödynnetty tiettyjä yksinkertaistettuja tukikelpoisuusehtoja, yksikkökustannuksia ja kiinteämääräisiä kustannuksia, jotka pienentävät tukikelvottomien menojen riskiä ja joiden ansiosta virhetasot painuvat alle 2 prosenttiin. Tällaisia yksinkertaistamismenettelyjä ovat esimerkiksi

- kiinteämääräisten erien soveltaminen tietyissä henkilöstökuluissa ja välillisissä kuluissa,
- yksinkertaistetut ajankäytön kirjaamista koskevat vaatimukset sekä
- yhden edunsaajan avustukset rajalliselle määrälle julkisen sektorin edunsaajia.

Nämä yksinkertaistetut tukikelpoisuusedellytykset ovat asianmukaisia, kun otetaan huomioon toimenpiteiden erityiset tavoitteet ja toimenpiteiden kohteena olevat erityiset edunsaajat. Se, että niitä käytettäisiin kaikissa toimenpiteissä, johtaisi kuitenkin siihen, että tutkimusalan yksiköt eivät voisi saavuttaa kaikkia tutkimuspolitiikan erilaisia tavoitteita.

<sup>38</sup> Yksityiskohdista ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohdat 1.21–1.33.

<sup>39</sup> Tässä analyysissä keskitytään tutkimuksen ja innovoinnin alaan, sillä sen osuus otsakkeen 1 a talousarvion määrärahoista on yli 60 prosenttia. Lisäksi arvioidut virhetasot, jotka liittyvät muihin sisäisten politiikkojen aloihin, ovat useimmiten 2 prosenttiin olennaisuusrajan alapuolella. Tässä jaksossa tarkastellaan erityisesti tutkimusalan kahta rahoituksellisesti tärkeintä pääosastoa, joissa on suurin arvioitu riskinalainen määrä maksuvaiheessa, eli tutkimuksen ja innovoinnin pääosastoa ja viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosastoa.



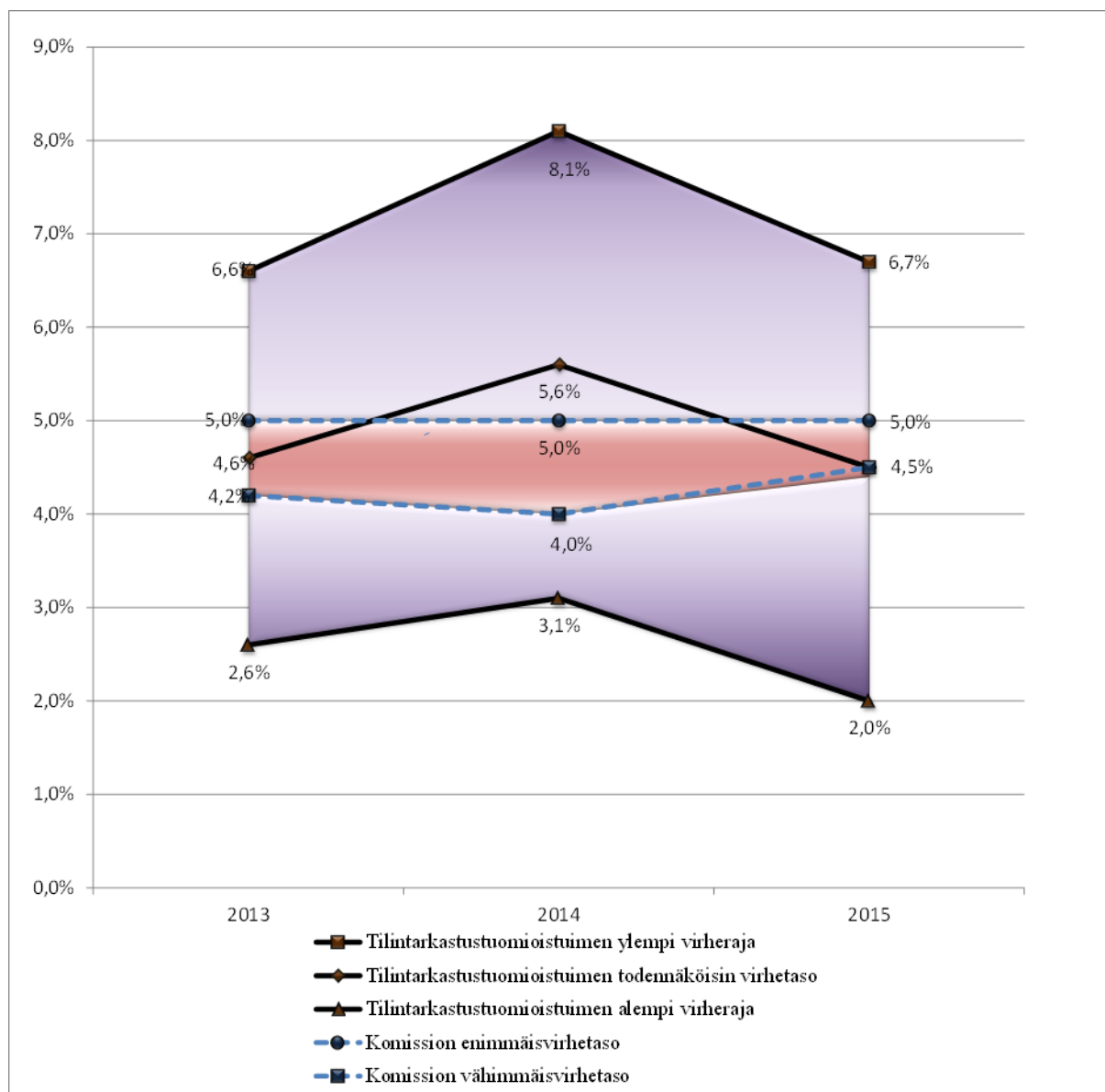
Seitsemännen puiteohjelman jäännösvirhetaso on huomattavasti lähempänä olennaisuusrajaa (2,88 % tutkimuksen ja innovoinnin pääosastossa ja 2,58 % viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosastossa). On huomattava, että kuudennen puiteohjelman lopullinen jäännösvirhe sen jälkeen, kun kaikki valvontatoimenpiteet ja takaisinperinnät oli toteutettu, oli hyvin lähellä olennaisuusrajaa tai jopa sen alapuolella. Tässä korostuu monivuotisen näkökulman tärkeys.

Määrä, joka tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston vuoden 2015 kokonaismenoista oli kaiken kaikkiaan riskinalaista maksuvaiheessa, oli 107–125 miljoonaa euroa (2,1–2,5 %). Varovaista lähestymistapaa noudattaen arvioidut tulevat oikaisut ovat 46 miljoonaa euroa (0,9 %). Arvioitu riskinalainen määrä ohjelmien päättämisen vaiheessa on 61–79 miljoonaa euroa (1,2–1,6 %).

Määrä, joka viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston vuoden 2015 kokonaismenoista oli kaiken kaikkiaan riskinalaista maksuvaiheessa, oli 63–66 miljoonaa euroa (3,7–3,9 %). Varovaista lähestymistapaa noudattaen arvioidut tulevat oikaisut ovat 22 miljoonaa euroa (1,3 %). Arvioitu riskinalainen määrä ohjelmien päättämisen vaiheessa on 40–44 miljoonaa euroa (2,4–2,6 %).

Kokonaismäärä, joka tutkimus-, teollisuus-, avaruus-, liikenne- ja energiapolitiikan alalla on riskinalaista maksuvaiheessa, on 259–290 miljoonaa euroa (2,1–2,3 %), kun taas arvioitu riskinalainen määrä ohjelmien päättämisen vaiheessa on 132–163 miljoonaa euroa eli 1,1–1,3 prosenttia kyseisen alan menoista vuonna 2015.

**Kaavio 5 – Komission arvioimat virhetasot seitsemännessä puiteohjelmassa ja tilintarkastustuomioistuimen määrittämät virhetasot kilpailukyvyen ja sisäisten politiikkojen alalla vuosina 2013–2015\***



\* Viivoja, jotka yhdistävät eri virhetasoja, ei pitäisi nähdä jatkuvan kehityksen kuvauksena, vaan niiden tarkoituksena on helpottaa virheiden vaihteluvälien vertailua.

Tilintarkastustuomioistuin käsitteli tätä politiikan alaa varainhoitovuoden 2013 vuosikertomuksen luvussa 8, joka koski tutkimusta ja muita sisäisiä politiikkoja.

Komission vähimmäisvirhetaso on kyseistä vuotta koskeva piste-estimaatti, ja komission enimmäisvirhetaso on odotettu lopullinen virhetaso.

Lähde: tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset ja tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston ja viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston vuotuiset toimintakertomukset varainhoitovuosilta 2013–2015.

## 2.2. Virheiden perimmäiset syyt

### a) Poliitiikan tavoitteet ja painopisteet

Tutkimuspolitiikan monimuotoisuus (tavoitteiden ja edunsaajien vaihtelevuus) vaikuttaa virhetasoon. Puiteohjelman tarkoituksena on houkutella runsaasti osallistujia koko Euroopan unionista ja koko maailmasta (Horisontti 2020 -puiteohjelmassa on rekisteröity jo yli 50 000 osallistumista). Erityisesti pk-yrityksiä ja uusia osallistujia pyritään saamaan mukaan, vaikka

tiedetään, että virhetaso on näissä edunsaajaluokissa paljon (2,5–3 kertaa) korkeampi kuin muissa osallistujaluokissa. Vastaavasti useimmat tutkimushankkeet ovat luonteeltaan monikansallisia ja niissä on useita edunsaajia, mikä on keskeistä ohjelman politiikkatavoitteiden saavuttamiseksi mutta aiheuttaa sen, että nämä hankkeet ovat alttiimpia virheille kuin yhden edunsaajan hankkeet.

#### b) Tukikelpoisuus

Menojen tukikelvottomuus on ainoa merkittävä virhelähde tutkimusohjelmissa. Tämä virhetyyppi koskee kaikenlaisia menoja. Kokonaisvirhetasoon vaikuttavat eniten seuraavat tekijät:

- virheellisesti lasketut henkilöstökulut,
- tukikelvottomat ns. muut välittömät kulut, jotka johtuvat esimerkiksi virheellisesti lasketuista poistoista tai ostojen ja matkakulujen puutteellisesta dokumentoinnista,
- tukikelvottomat välilliset kulut, jotka johtuvat yleiskustannuskertoimien virheellisyydestä sekä
- kustannuslajit, jotka ovat tukikelvottomia siitä syystä, että ne eivät liity hankkeeseen.

Komission oma tarkastustyö osoittaa, että yli 87 prosenttia havaitusta virhetasosta johtuu näistä virhetyypeistä. Tilintarkastustuomioistuin on päätenyt samaan tulokseen: 86 prosenttia havaituista virheistä koski edunsaajien ilmoittamia ja näille korvattuja henkilöstökuluja ja välillisiä kuluja, jotka olivat tukikelvottomia.

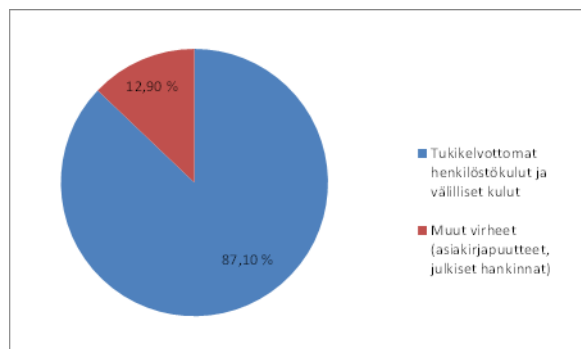
#### c) Virheiden havaitsematta jäämisen syyt – hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteet

Suurin osa havaitsematta jääneistä virheistä tulee esiin sellaisista kustannuselvityksiä koskevista lausunnoista, joita ulkoiset tarkastajat tai toimivaltaiset, riippumattomat virkamiehet antavat. Tutkimusyksiköissä tiedetään, että näiden lausuntojen laatu vaihtelee. Tästä puutteesta huolimatta tutkimusyksiköt ovat laskeneet, että virhetaso on keskimäärin 50 prosenttia alempi silloin kun lausunto on annettu. Lausuntojen avulla ei kuitenkaan selvästikään vältetä kaikkia virheitä.

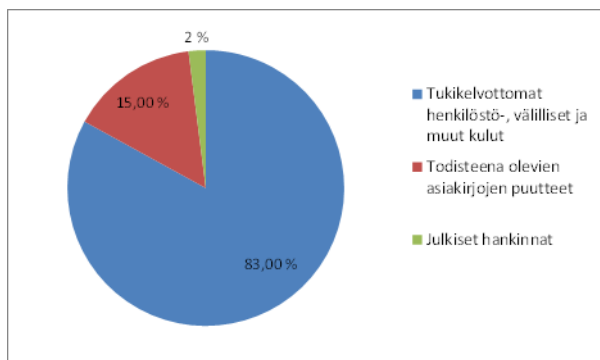
Vuonna 2014 tilintarkastustuomioistuin totesi, että 2,8 prosenttiyksikön osuus 5,6 prosentin kokonaisvirhetasosta olisi pitänyt havaita valvontatoimien avulla ennen maksujen suorittamista. Vuonna 2015 puute koski 0,6 prosenttiyksikön osuutta 4,4 prosentista. Tämän asian osalta on annettu lisää ohjeistusta ja pyritty lisäämään tietoisuutta, ja toimien kohteena ovat olleet varsinkin lausuntoja antavat tarkastajat.

### Kaavio 6 – Komission ja tilintarkastustuomioistuimen arviot virheiden perimmäisistä syistä

#### a) Komissio



## b) Tilintarkastustuomioistuin<sup>40</sup>



### 2.3. Toteutetut korjaavat toimet

#### a) Yksinkertaistaminen

Yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja käytetään jo nyt monella seitsemännen puiteohjelman ja Horisontti 2020 -ohjelman osa-alueella (ks. jäljempänä):

- Marie Skłodowska-Curie -ohjelmassa on sovellettu henkilöstöä koskevia yksikkökustannuksia, jotka on vuodesta 2011 lähtien laajennettu koskemaan pk-yritysten omistajajohtajia.
- Seitsemännessä puiteohjelmassa on ollut mahdollista valita välillisten kustannusten korvaaminen kiinteämääräisesti, ja tämä menettely on ollut yleisesti käytössä Horisontti 2020 -ohjelmassa.
- Lisäksi pk-yritysohjelman vaiheessa 1 on sovellettu kertakorvauksia.

Näitä vaihtoehtoja käytetään jatkossa enemmän silloin kun niistä on hyötyä eli kun virhetasoa voidaan alentaa, hallinnollista raskautta vähentää ja keskeisiä politiikkatavoitteita saavuttaa.

Horisontti 2020 -ohjelman sidosryhmien kuulemisessa kysyttiin kustannusmallin valintaan liittyen, olisiko tuotokseen perustuva kertakorvaus sopiva tapa rahoittaa tutkimusta yleensä. Tällöin olisi kyse tukioikeusjärjestelmästä, joka perustuu siihen, että tehtävästä työstä maksetaan etukäteen sovittu kiinteä hinta. Tällaisessa tuotokseen perustuvassa rahoitusjärjestelmässä voitaisiin välttää kaikki tukikelpoisuusvirheet.

Sidosryhmät eivät yleisesti kannattaneet tätä vaihtoehtoa vaan katsoivat, että olisi parempi säilyttää kustannusten korvausmenetelmä. Erityisesti kannettiin huolta siitä, että kertakorvaus ei olisi paras mahdollinen tapa tukea tutkimustoimintaa eri puolilla EU:ta. Vaikka tällaisella järjestelmällä voitaisiin alentaa virhetasoa, järjestelmään voi liittyä muita, ei-toivottavia kustannuksia ja sivuvaikutuksia.

Ottaen kuitenkin huomioon tilintarkastustuomioistuimen havainnot siitä, että tukioikeusjärjestelmiin liittyy pienempiä riskejä, komissio aikoo edelleen tutkia mahdollisuuksia ottaa käyttöön tuotosperusteisia rahoitusjärjestelmiä. Vuodelle 2018 on suunniteltu pilottihanke, jonka avulla voidaan paremmin arvioida kustannusmallin muutokseen liittyviä kustannuksia ja hyötyjä.

<sup>40</sup> Lähde: tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, koko kilpailukyyn alaa koskeva 5 luku, kuva 5.2.

Kuten edellä on selostettu, komissio on jo ehdottanut useita yleisiä rahoitussääntöjä koskevia muutoksia virheriskin vähentämiseksi, muun muassa yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen laajempaa käyttöä (ks. yleiskatsauksen luku 3.1).

b) Hallinto- ja valvontajärjestelmän vahvistaminen

Tutkimusalan hallinto- ja valvontajärjestelmiä tarkistetaan jatkuvasti. Kaikki tutkimusyksiköt kattavan yhteisen tukikeskuksen perustamisesta saadaan hyötyä, sillä sen myötä tietotekniset välineet, toimintaprosessit ja tarkastustoiminnot ovat yhteisiä.

Kustannustehokkuusperiaatteen mukaisesti varmuusmalli pohjautuu kuitenkin vielä suurelta osin jälkitarkastuksiin ja perusteellisia ennakkotarkastuksia on vähän. Syynä tähän on se, että ennakkotarkastukset ovat kalliita etenkin kun otetaan huomioon rahoitettujen osallistumisten suuri määrä (Horisontti 2020 -puiteohjelmassa jo 50 000 osallistumista). Lisäksi ennakkotarkastuksista voidaan saada vain osittainen varmuus, ellei niiden yhteydessä tehdä käyntiä paikan päällä. Siitä, että perusteellisia ennakkotarkastuksia olisi paljon, aiheutuisi lisäksi raskas hallinnollinen rasitus edunsaajille, vaikka lainsäädäntö velvoittaa komissiota minimoimaan tätä rasitusta.

Horisontti 2020 -puiteohjelmassa kustannus selvityksiä koskeva lausunto vaaditaan vasta hankkeen päättämävaiheessa mutta ei välimaksuvaiheessa. Tämä tarkoittaa sitä, että kustannus selvityksiä koskevilla lausunnoilla on positiivista vaikutusta menettelyjen myöhemmässä vaiheessa, mikä voi vaikuttaa väliaikaisesti virhetasoihin. Toisin sanoen tämän alan virhetasojen tulevissa analyyseissa on otettava huomioon valvontajärjestelmän monivuotisuus.

c) Vuosien 2014–2020 oikeudellinen kehys: lisää yksinkertaistamista, mutta myös aloja, joilla riskit ovat suuremmat

Samalla kun olemassa olevat yksinkertaistukset on säilytetty, Horisontti 2020 -ohjelmassa on otettu käyttöön lisää yksinkertaistuksia:

- sama rahoitusosuus kaikissa samaan ehdotuspyyntöön sisältyvissä avustuksissa,
- välillisten kustannusten kiinteämääräinen korvaaminen kaikissa avustuksissa,
- lisää yksikkökustannusten, kiinteämääräisen rahoituksen ja kertakorvausten hyödyntämistä tiettyjen ohjelmien tietyissä kuluissa,
- yksinkertaisemmat vaatimukset ajankäytön kirjaamiseen erityisesti silloin kun henkilöstö työskentelee hankkeessa kokopäiväisesti,
- yksinkertaisemmat säännöt tehokkaan työajan laskemiseen,
- yksinkertaisemmat säännöt konsulttien käyttöön sekä
- yksinkertaisemmat menettelyt alihankinnasta ja kolmansista osapuolista aiheutuvien kustannusten määrittämiseen.

Lainsäädäntöehdotuksen yhteydessä laaditussa rahoitus selvityksessä arvioitiin, että näiden yksinkertaistusten myötä edustava enimmäisvirhetaso alentuisi 5 prosentista noin 3,5 prosenttiin. Tavoitellun jäännösvirhetason tai ohjelmien päättämisen yhteydessä toteutuvan riskinalaisen määrän oli määrä olla mahdollisimman lähellä 2 prosenttia mutta ei välttämättä sen alapuolella.

Yleisesti ottaen lainsäätäjät hyväksyi ehdotetut yksinkertaistukset. Lainsäätäjät kuitenkin sisällytti säännöksiin useita elementtejä, jotka voivat lisätä virheitä:

- suurempi pk-yritysten osallistumistavoite (ottaen huomioon, että pk-yrityksiin liittyy suurempi riski kuin muihin edunsaajiin),
- mahdollisuus saada tukea suuria tutkimusinfrastruktuureja koskeville menoille,
- avustusten maksamiseen sovellettavat lyhyemmät määräajat (ja niin ollen vähemmän aikaa suorittaa valvontatoimia) sekä
- ns. lisäpalkkaa koskeva rajoitus (8 000 euroa vuodessa kokopäiväistä työntekijää kohti).

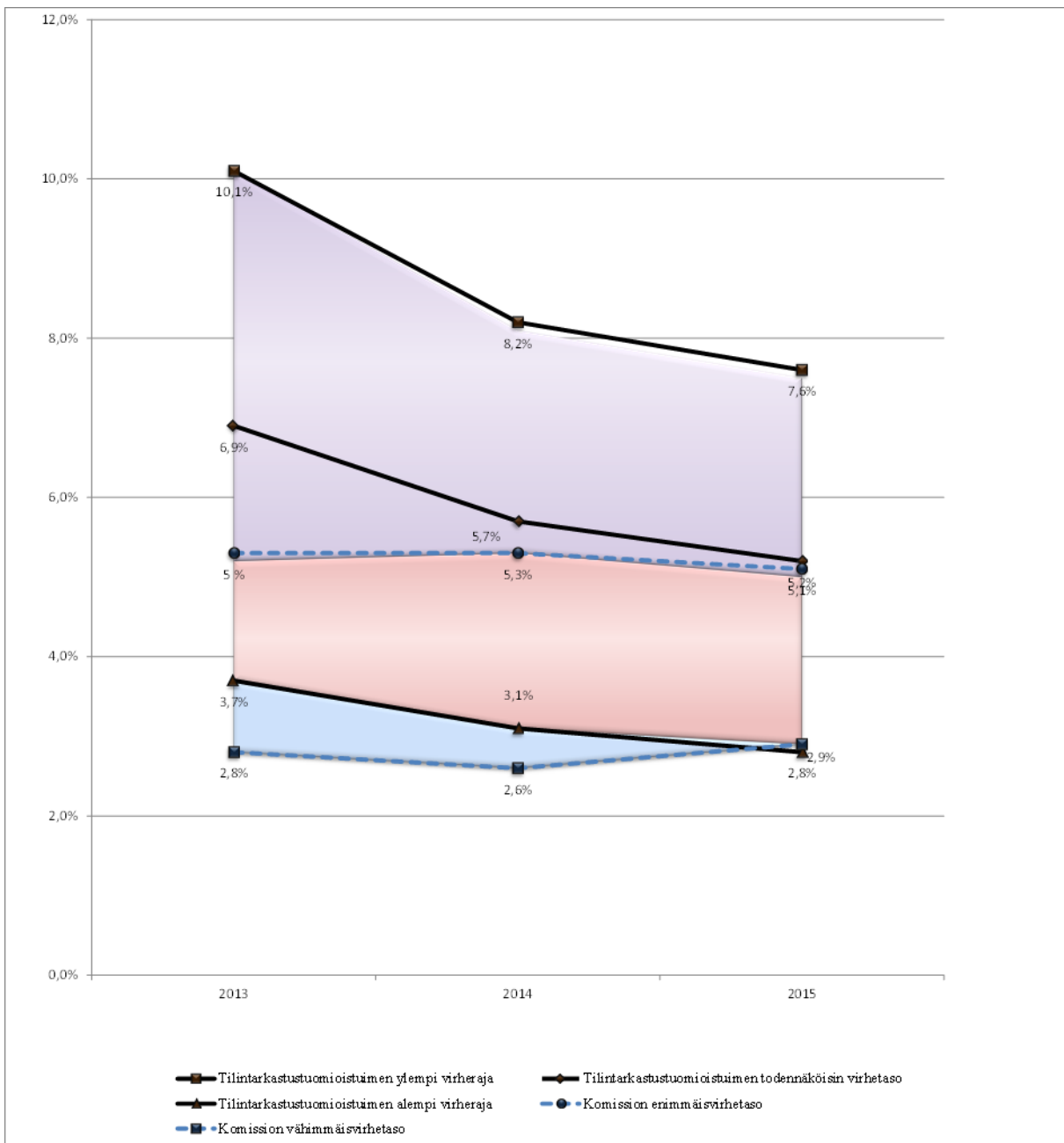
Puiteohjelmajakson kuluessa ehdotetaan lisää sääntöjen ja menettelyjen yksinkertaistamista.

### **3. Monivuotisen rahoituskehityksen alaotsake 1 b – Koheesio**

Vuonna 2015 tilintarkastustuomioistuin luopui lähestymistavasta, jossa kahdelle rakennerahastopääosastolle eli alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastolle määritettiin koheesiopolitiikkaa koskevassa vuosikertomuksen luvussa erilliset virhetasot. Sen sijaan vuonna 2015 koko koheesiopolitiikan alalle määritettiin yleinen todennäköisin virheaste, joka oli 5,2 prosenttia. Tämä on verrattavissa rakennerahastopääosastojen arvioon enimmäisvirhetasosta, joka oli 5,1 prosenttia, ja vähimmäisvirhetasosta, joka oli 2,9 prosenttia (ks. kaavio 7).

Rakennerahastopääosastot arvioivat vuonna 2015, että tulevien oikaisujen määrä olisi 1 435 miljoonaa euroa. Koska arvio on laadittu hyvin varovaista lähestymistapa noudattaen, on mahdollista, että arvio, joka koskee riskinalaisen määrän ylärajaa ohjelmien päättämisen yhteydessä ja jonka määrä on 1 267 miljoonaa euroa eli 2,3 prosenttia tämän politiikan alan menoista vuonna 2015, on liian suuri. Tulevien oikaisujen todellinen määrä määritetään päättämisvaiheessa määritetyn todellisen riskin perusteella, millä varmistetaan, että kunkin ohjelman jäännösriski jää olennaisuusrajan (2 %) alapuolelle.

**Kaavio 7 – Komission ja tilintarkastustuomioistuimen arvioimat virhetasot koko otsakkeessa 1 b vuosina 2013–2015\***



\* Viivoja, jotka yhdistävät eri virhetasoja, ei pitäisi nähdä jatkuvan kehityksen kuvauksena, vaan niiden tarkoituksena on helpottaa virheiden vaihteluvälien vertailua.

Lähde: tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuiset toimintakertomukset varainhoitovuosilta 2013–2015.

### 3.1. Monivuotisen rahoituskehiksen alaotsake 1 b – Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto

#### 3.1.1. Virhetaso

Jaetun hallinnon osalta alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto totesi vuonna 2015, että arvioitu keskimääräinen virheriskitaso, joka liittyi Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston maksuihin vuonna 2015 (ohjelmakausi 2007–2013), oli 3–5,6 prosenttia

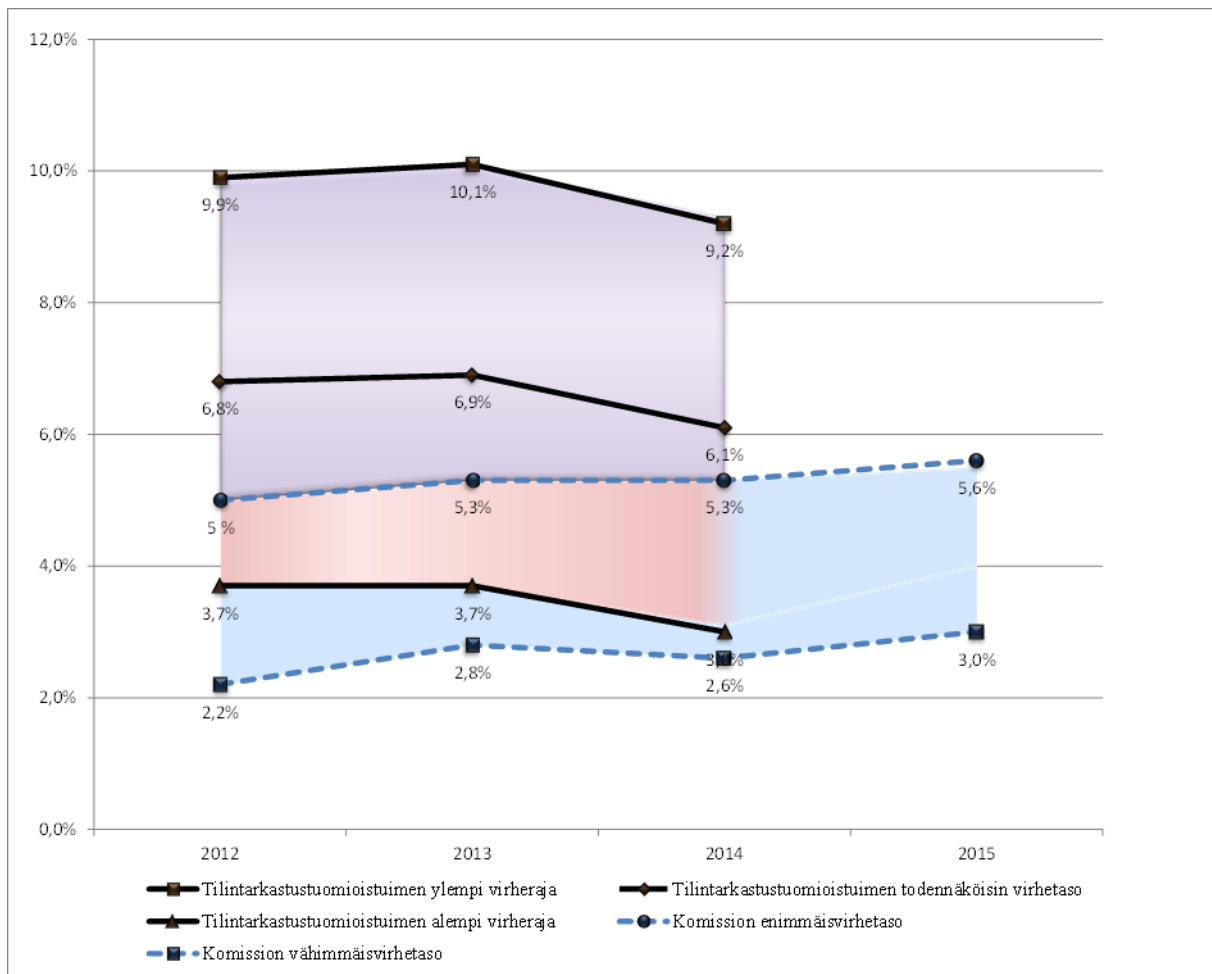
vuositasolla tarkasteltuna, mikä vastaa pitkälti tilintarkastustuomioistuimen yleistä arviota (ks. kaavio 7, joka koskee koko koheesiopolitiikan alaa).

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto perustaa analyysinsä omiin tarkastuksiinsa sekä tietoihin, joita kansalliset tarkastusviranomaiset ovat toimittaneet vuotuisissa tarkastuskertomuksissaan (vuonna 2014 ilmoitetuista menoista tehtiin noin 7 300 tarkastusta). Varmistaakseen, että tarkastusviranomaisten työhön voidaan luottaa, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston omat tarkastajat tekivät 58 tarkastuskäyntiä. Vuodesta 2009 lähtien on tehty yli 300 tarkastuskäyntiä ja niissä tarkastettu 51 tarkastusviranomaista, joiden valvontavastuu kattaa 98,5 prosenttia Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston ohjelmista. Lisäksi alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston tarkastajat tekevät tarkastusviranomaisten vuotuisia tarkastuskertomuksia ja tarkastuslausuntoja koskevan, kattavan asiakirjatarkastuksen, jota täydennetään tarvittaessa tiedonhankintakäynneillä. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto myös vastaanotti jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisilta 446 järjestelmätarkastuskertomusta, jotka pääosasto analysoi huolellisesti (vuosina 2013 ja 2014 pääosasto kävi läpi yli 540 järjestelmätarkastuskertomusta).

Jäsenvaltioiden ulkoisten tarkastajien tietojen osalta alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto toteaa, että 95 prosenttia tarkastusviranomaisten raportoimista virhetasoista arvioitiin luotettaviksi tietolähteiksi, joiden perusteella voitiin laskea vuoden 2015 maksuihin kohdistuvaa riskiä (ks. kaavio 9). Loppujen 5 prosentin osalta alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto laski tarkastusviranomaisten määrittämän virhetason uudelleen tai arvioi riskin kiinteämääräisesti. Näissä tapauksissa raportoituja virhetasoja pidettiin epäluotettavina tai katsottiin, että arviointihetkellä käytettävissä olleet tarkastuksia koskevat tiedot eivät olleet riittäviä tai tarpeeksi vakuuttavia, jotta raportoituja virhetasoja olisi voitu täysin vahvistaa.



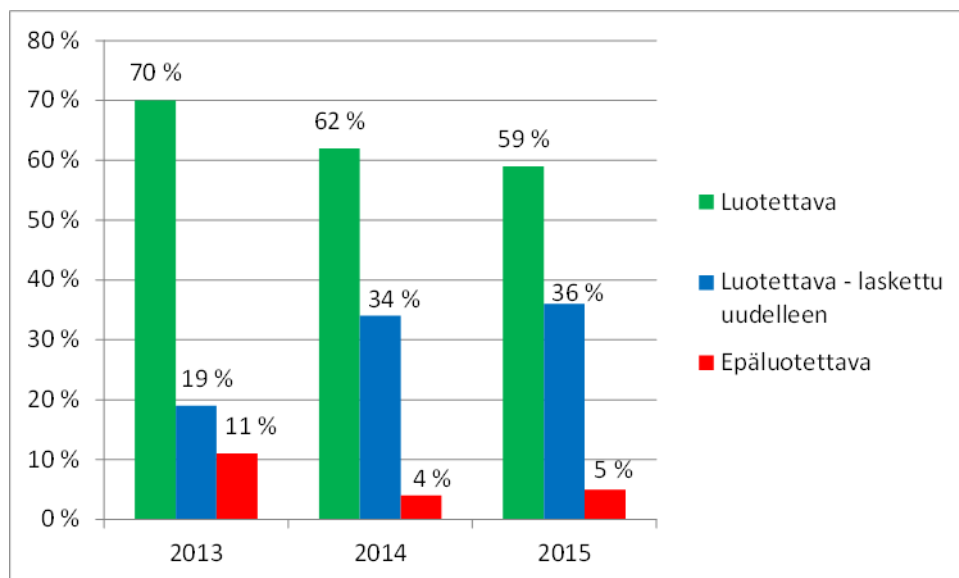
**Kaavio 8 – Komission ja tilintarkastustuomioistuimen arvioimat virhetasot alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston alalla vuosina 2012–2015\***



\* Tilintarkastustuomioistuin ei enää antanut erillistä virhetasoarviota alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vastuulla olevista toimista vuodelta 2015. Vuosi 2012 on sisällytetty kaavioon poikkeuksellisesti, jotta saadaan parempi kokonaiskuva. Viivoja, jotka yhdistävät eri virhetasoja, ei pitäisi nähdä jatkuvan kehityksen kuvauksena, vaan niiden tarkoituksena on helpottaa virheiden vaihteluvälien vertailua.

Lähde: tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuosilta 2012–2014 ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuiset toimintakertomukset varainhoitovuosilta 2012–2015.

### Kaavio 9 – Kansallisten tarkastusviranomaisten alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle toimittamien virhetasojen luotettavuus



#### 3.1.2. Virheiden perimmäiset syyt

Ohjelmakaudella 2007–2013 ohjelmien tarkastamisesta vastuussa olleet tarkastusviranomaiset ja/tai komissio havaitsivat vakavia puutteita 67 ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmissä. Kyseiset ohjelmat oli pantu täytäntöön Belgiassa, Bulgariassa, Espanjassa, Italiassa, Kreikassa, Puolassa, Ranskassa, Romaniassa, Saksassa, Slovakiassa, Tšekissä, Unkarissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Vakavia puutteita ilmeni myös Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto selvitti virheiden keskeisiä perimmäisiä syitä ja totesi, että puutteet koskivat erityisesti yhtä tai useampaa seuraavista keskeisistä tekijöistä:

- ohjelmien hallinnosta vastaavien viranomaisten tekemät varmennukset,
- julkisia hankintoja, valtiontukea, tuloja tuottavia hankkeita ja tukikelpoisuutta koskevien sääntöjen noudattaminen,
- toimien valintaa koskevat menettelyt,
- toimien tarkastuksissa havaitut korkeat virhetasot,
- todentaminen sekä
- tarkastustyö (virhetason epäluotettavuus keskeneräiseksi jääneen työn vuoksi ja hankintoja koskevien sääntöjenvastaisuuksien jääminen havaitsematta tai niiden puutteellinen kvantifiointi joissakin toimenpideohjelmissa).

Julkiset hankinnat, valtiontuki ja tukikelvottomuus ovat tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan olleet kolme pääasiallisinta virhelähdettä viime vuosina.

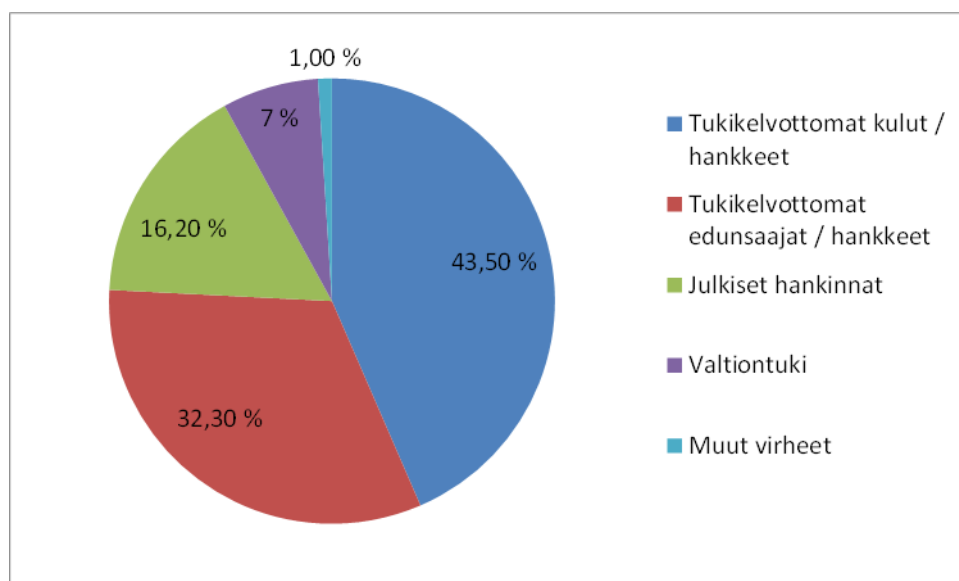
Vahvistettu virhetaso on erityisesti näiden järjestelmäpuutteiden vuoksi yli 5 prosenttia ja/tai kumulatiivinen jäännösriski on yli 2 prosenttia. Järjestelmäpuutteiden syynä on muiden tekijöiden ohella joidenkin jäsenvaltioiden monimutkainen hallintorakenne sekä henkilöstön suuri vaihtuvuus joissakin viranomaisissa ja tästä johtuva asiantuntemuksen menetys tai henkilöresurssien riittämättömyys.

Puutteet johtuvat myös siitä, että ohjelmien täytäntöönpanoa koskevat kansalliset tai alueelliset säännöt saattavat olla tiukempia kuin säännöt, joita kansallisen lainsäädännön mukaan sovelletaan vastaavien menojen kansalliseen rahoittamiseen tai jotka olisivat tarpeen EU:n sääntöjen noudattamiseksi. Tätä ilmiötä kutsutaan ylisääntelyksi.

Se, että hallinto- ja valvontajärjestelmissä on puutteita, liittyy edelleenkin pääasiassa hallintoviranomaisten ja niiden välittävien elinten tekemiin varmennuksiin. Pääongelmia ovat etenkin varmennusten kohdistuminen muodollisuuksiin, julkisten hankintamenettelyjen riittämättömät tarkastukset, hallintoviranomaisten tai välittävien elinten puutteellinen rakenne tai organisaatio sekä riittämätön koulutus ja valvonta vastuun delegoimisen yhteydessä. On kuitenkin huomattava, että hallintoviranomaisten varmennusten ja tarkastusviranomaisten tarkastusten laaduissa on merkittävä ero, sillä tarkastusviranomaisia pidetään luotettavina 95 prosentissa tapauksista ja ne ovat avainasemassa yhtenäisessä tarkastusmallissa.

Virhetyypit, jotka alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on havainnut ja jotka johtuvat näistä järjestelmäpuutteista, ovat samoja kuin analyysissä, jonka tilintarkastustuomioistuin on tehnyt varainhoitovuodelta 2015 antamassaan vuosikertomuksessa (ks. kaavio 10).

### Kaavio 10 – Tilintarkastustuomioistuimen analyysi virheiden perimmäisistä syistä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vastuulla olevissa toimissa<sup>41</sup>



#### 3.1.3. Toteutetut korjaavat toimet

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto hoitaa valvontatehtävänsä tinkimättömästi ja varmistaa tällöin, että jäsenvaltiot puuttuvat hallinto- ja valvontajärjestelmiensä puutteisiin. Tällöin pääosasto

- pitää tarkastustoimintaansa liittyvän riskinarvioinnin ajan tasalla yhdessä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston ja meri- ja kalastusasioiden pääosaston kanssa ja ottaa tällöin huomioon kaikki käytettävissä olevat kumulatiiviset tarkastustulokset ja -tiedot,

<sup>41</sup> Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kuva 6.2, josta työllisyys- ja sosiaali- ja osallisuusasioiden alan osuus kokonaisvirheestä on jätetty pois.

- varmistaa, että tarkastusviranomaisten tarkastusten laatua valvotaan jatkuvasti, ja seuraa ohjelmia, joille on tähän mennessä myönnetty yhtenäisen tarkastusmallin soveltamista tarkoittava asema sekä
- keskeyttää maksujen määrääjän kulumisen oikea-aikaisesti eli heti, kun merkittäviä puutteita havaitaan tai sellaisista raportoidaan, ja ehdottaa komissiolle tarvittaessa maksujen keskeyttämistä ja rahoitusoikaisuja, paitsi jos jäsenvaltiot suostuvat sitä ennen tekemään tarvittavat rahoitusoikaisut.

Lisäksi alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto panee edelleen täytäntöön seuraavia aloitteita, joilla lievennetään suurimpia riskejä ja heikkouksia:

a) Yksinkertaistaminen

EU:n varainkäytön yksinkertaistaminen on keskeinen osa aloitteessa, joka koskee tuloksiin keskittyvää EU:n talousarviota. Ohjelmakautta 2014–2020 koskevissa asetuksissa tarjotaan monia eri mahdollisuuksia yksinkertaistamiseen ja hallinnollisen rasituksen keventämiseen. Näitä ovat muun muassa seuraavat: yhteiset säännöt, joita sovelletaan kaikkiin ERI-rahastoihin, yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytön laajentaminen, edunsaajien asiakirjojen säilytysajan lyhentyminen sekä siirtyminen kohti sähköistä koheesiota.

Julkisia hankintoja koskevien direktiivien paketissa, josta Euroopan parlamentti äänesti 15. tammikuuta 2014 ja jonka neuvosto hyväksyi 11. helmikuuta 2014, sääntöjä yksinkertaistetaan edelleen kaikkien toimijoiden näkökulmasta.

Yhteiset säännöt, jotka koskevat ERI-rahastoja ohjelmakaudella 2014–2020, ovat yksinkertaisempia kuin aiemmillä kausilla. Ne tarjoavat enemmän mahdollisuuksia yksinkertaistamiseen, kuten yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja sekä yksinkertaistettuja tapoja tuloja tuottavien hankkeiden ja rahoitusvälineiden huomioon ottamiseksi. Myös siirtyminen sähköiseen koheesioon epäilemättä yksinkertaistaa edunsaajien toimintaympäristöä.

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto arvioi parhaillaan, kuinka paljon uudet säännökset ovat vähentäneet edunsaajien hallinnollista rasitusta ja lisänneet yksinkertaistamista. On käynnistetty useita tutkimuksia, joiden avulla pyritään arvioimaan yksinkertaistamistoimien hyödyntämistä. Lisäksi on perustettu korkean tason työryhmä, joka seuraa yksinkertaistamista edunsaajien kannalta ja jonka tavoitteena on analysoida, kuinka jäsenvaltioissa ja alueilla pannaan yksinkertaistamisvaihtoehtoja täytäntöön. Lisäksi ryhmä antaa suosituksia siitä, kuinka yksinkertaistamistoimenpiteiden käyttöä voitaisiin lisätä ohjelmakaudella 2014–2020 ja kuinka yksinkertaistamisessa edetään vuoden 2020 jälkeen. Korkean tason työryhmä on 20. lokakuuta 2015 lähtien pitänyt useita kokouksia, joissa on keskusteltu yksityiskohtaisesti seuraavista aiheista: sähköinen hallinnointi, yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot, EU:n rahoituksen saatavuus pk-yritysten kannalta, rahoitusvälineet ja tarkastustoiminta. Työryhmä on jo hyväksynyt ensimmäiset päätelmänsä ja suosituksensa, jotka koskevat sähköistä hallinnointia ja yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja.

Näiden ensimmäisten suositusten pohjalta komissio on äskettäin ehdottanut, että ERI-rahastoja koskevia sääntöjä ja varsinkin yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan sosiaalirahastosta, koheesiorahastosta, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan sosiaalirahastosta, koheesiorahastosta ja Euroopan meri- ja

yksinkertaistetaan lisää ja entistä kunnianhimoisemmin. Erityisesti yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen soveltamisalaa on tarkoitus laajentaa huomattavasti ja niiden käytöstä tehdä pakollista toimissa, joiden rahoitus on vähemmän kuin 100 000 euroa. Lisäksi hyödynnetään varainhoitoasetusehdotuksen uutuutta eli mahdollisuutta myöntää rahoitus hankkeen edistymistä koskevan ehdon täyttymisen perusteella sen sijaan että rahoitus perustuisi hankkeen kuluihin. Komissio on ehdottanut lisäksi, että yhteisiin toimintasuunnitelmiin liittyviä vaatimuksia karsitaan, tuloa tuottaviin hankkeisiin ja suurhankkeisiin liittyviä sääntöjä yksinkertaistetaan ja rahoitusvälineitä koskevia sääntöjä selkeytetään edelleen. Myös eräitä muita muutoksia ehdotetaan. Komission ehdotukset sisältyvät koontiasetukseen, jonka komissio on hyväksynyt syyskuussa 2016 (yleiskatsauksen luku 3.1 edellä).

Tilintarkastustuomioistuin suositti varainhoitovuodelta 2015 antamassaan vuosikertomuksessa analyysin tekemistä ohjelmakauden 2014–2020 kansallisista tukikelpoisuussäännöistä. Komissio aikoo tehdä tällaisen analyysin ja kohdistaa sen ohjelmiin, joissa on systemaattisesti korkea virhetaso ja joissa niin ollen voisi olla käyttöä yksinkertaisemmille säännöille.

#### b) Hallinto- ja valvontajärjestelmän vahvistaminen

Ohjelmakaudella 2007–2013 komission yksiköt pyrkivät kohdennetuilla toimilla parantamaan jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia. Tätä jatketaan ohjelmakaudella 2014–2020. Sen lisäksi että kullekin ohjelmalle määritetään omia erityistoimia, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto edistää monialaisia aloitteita keskeisten riskien ja heikkouksien lieventämiseksi. Jo toteutettuja tai meneillään olevia toimia ovat varsinkin seuraavat:

- Yleinen hallinnollisia valmiuksia koskeva aloite. Vuonna 2015 tämän aloitteen pääasialliset toiminnot olivat seuraavat:
  - ohjelmia hallinnoivien viranomaisten välillä vertaisperiaatteella tapahtuva asiantuntemuksen vaihto – TAIEX-väline ”REGIO PEER 2 PEER”. Marraskuuhun 2016 mennessä on hyväksytty 109 vaihtoa ja toteutettu 70 vaihtoa, joissa on ollut 1 142 osallistujaa. Näistä 70 vaihdosta saatu palaute on ollut myönteistä;
  - strateginen koulutusohjelma hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisille sekä välittävillä elimillä ohjelmakauden 2014–2020 asetusten täytäntöönpanosta. Noin 540 ohjelma-asiantuntijaa ja vastuuvirkamiestä kaikista jäsenvaltioista on tähän mennessä osallistunut neljään eri koulutusmoduuliin;
  - Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston hallintoon ja toteutukseen liittyvä pätevyysviitekehys, jonka tarkoituksena on tukea rahastojen hoidon entistä suurempaa ammattimaistamista;
  - OLAFin kanssa toteutettuja erityisiä työpajoja, joissa käsitellään sitä, kuinka panna täytäntöön tehokkaita ja oikeasuhteisia petosten ja korruption vastaisia toimenpiteitä. Työpajoja on pidetty 15 jäsenvaltiossa, joissa on ollut eniten vaikeuksia näissä asioissa, ja pyrkimyksenä on ollut lisätä riskitietoisuutta ja sen ajatuksen hyväksymistä, että ehkäisevät toimenpiteet ovat mahdollisia. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston tarkastusosasto – tiiviissä yhteistyössä työllisyys-,

sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston kanssa – edisti aktiivisesti myös sitä, että asianomaiset kansalliset viranomaiset hyödyntäisivät Arachne-välinettä, joka on komission kehittämä, luonteeltaan ennaltaehkäisevä riskien pisteytykseen käytettävä väline;

- rehellisyys sopimuksia koskevat pilottihankkeet yhdessä Transparency Internationalin kanssa. Parhaillaan laaditaan 17:ää pilottisopimusta 11 jäsenvaltiossa, ja niiden on määrä kestää neljä vuotta alkaen vuodesta 2016.
- Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on laatinut julkisia hankintoja koskevia toimintasuunnitelmia, joilla pyritään valmiuksien vahvistamiseen tällä alalla. Suunnitelmia on laadittu tiiviissä yhteistyössä sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosaston, kilpailun pääosaston ja muiden ERI-rahastoja hallinnoivien pääosastojen kanssa, ja niiden täytäntöönpano jatkui vuonna 2015. Komissio on hyväksynyt nämä toimintasuunnitelmat, ja niihin sisältyy seuraavaa:
- *Asiakirja Julkiset hankinnat – ohjeita toimijoille yleisimpien virheiden välttämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoista rahoitettavien hankkeiden yhteydessä* julkaistiin lokakuussa 2015 kaikilla EU:n kielillä. Opasta päivitetään sisällyttämällä siihen uudet julkisia hankintoja koskevat direktiivit, jotka oli määrä saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä 18. huhtikuuta 2016 mennessä.
  - Toimintasuunnitelmia, jotka koskevat julkisiin hankintoihin liittyviä ennakkoehtoja, seurataan, ja tällöin keskitytään erityisesti toimintasuunnitelmiin edelleen täytäntöönpaneviin jäsenvaltioihin. Seurannan yhteydessä jäsenvaltioille, jotka eivät täytä ennakkoehtoja, annetaan räätälöityä tukea.
  - Julkisten hankintojen tilannetta kartoittavassa tutkimuksessa, jota on levitetty laajasti, esitetään yli 50 esimerkkiä julkisia hankintoja koskevista hyvistä käytännöistä eri puolilta EU:ta. Tutkimukseen sisältyy myös 28 maakohtaista profiilia, joissa annetaan konkreettisia suosituksia.
  - Avoimuutta ja vapaata pääsyä julkisia hankintoja koskeviin tietoihin edistetään. Välineenä tässä on muun muassa edellä mainittu rehellisyys sopimuksia koskeva pilottihanke.
- Myös valtioneuvoston toimintasuunnitelma, jonka alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on laatinut tiiviissä yhteistyössä kilpailun pääosaston kanssa, hyväksyttiin maaliskuussa 2015. Sillä pyritään lisäämään aihetta koskevaa tietoisuutta ja ymmärrystä, parantamaan yhteistyötä niiden eri toimijoiden välillä, jotka valvovat valtioneuvoston tukia jäsenvaltioissa, sekä antamaan EU:n jäsenvaltioille ja alueille ennakoivaa tukea, jotta nämä osaisivat soveltaa valtioneuvoston tukia koskevia sääntöjä oikein. Toimintasuunnitelma sisältää seuraavaa:
- tämänhetkisten hyvien käytäntöjen tarkistaminen ja niiden levittäminen;
  - strategiset koulutusohjelmat, mukaan lukien asiantuntijoiden koulutus ja maakohtainen koulutus vuoden 2015 toisella puoliskolla ja vuoden 2016 alussa;

- tiedonvaihto komission ja tarkastusviranomaisten välillä pyrkimyksenä levittää laajemmalle tarkistuslistaa, jota on mukautettu yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen vuonna 2014 tehtyjen muutosten<sup>43</sup> vuoksi;
- räätälöity tuki jäsenvaltioille, jotka eivät täytä valtioneutua koskevia ennakkoehtoja ja joita siksi autetaan panemaan täytäntöön toimintasuunnitelmansa.

Tarkastusviranomaisille järjestetään säännöllisesti hallinnollisten valmiuksien kehittämistapahtumia, kuten teknisiä kokouksia, menetelmiä koskevia keskusteluja ja tilaisuuksia hyvien käytäntöjen vaihtoon, ja näin pyritään varmistamaan, että tarkastustoimintaa koskeva yhteinen viitekehys säilyy vankkana. Jäsenvaltioille annettavaa ohjeistusta parannetaan jatkuvasti, ja siitä keskustellaan tarkastusviranomaisten kanssa pidettävissä teknisissä kokouksissa.

Tärkeimmät aiheet, joista järjestetään kokouksia ja työpajoja tai joita varten toteutetaan kohdennettuja toimia, ovat petosten ja korruption torjuminen, julkisia hankintoja tai valtioneutua koskevat tarkastusmenetelmät, suositeltavat tilastolliset otantamenetelmät, joiden avulla saadaan vakuuttavia ja luotettavia tarkastustuloksia, sekä ohjelmakauden 2014–2020 lainsäädäntöön sisältyvien uusien elementtien tehokas täytäntöönpano (esimerkiksi tulosindikaattoreiden tai sähköisen koheesion tarkastaminen).

Viime vuosina alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on tarkastanut tärkeimpien tarkastusviranomaisten työtä. Kyseisten tarkastusviranomaisten tarkastusvastuulla on ollut yli 98 prosenttia Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston määrärahoista. Pääosasto on tehnyt tarkastuksia paikalla ja tällöin muun muassa tehnyt uudelleen tarkastusviranomaisten toteuttamia toimien tarkastuksia voidakseen arvioida kyseisiä tarkastuksia koskevia tarkastusviranomaisten johtopäätöksiä. Pääosasto seuraa jatkuvasti tilanteita, joissa on myönnetty yhtenäisen tarkastusmallin soveltamista tarkoittava asema. Sen ansiosta, että on tehty uudelleen tarkastuksia paikan päällä, myös edunsaajien luona, ja että tällöin komission yksiköt ovat antaneet jatkuvaa neuvontaa ja tarjonneet tarkastustyöhön liittyviä ohjeita ja tarkastusmenetelmiä koskevia välineitä, tarkastusviranomaisten valmiuksia on voitu parantaa kattavasti vuodesta 2009 lähtien. Niinpä useimmat tarkastusviranomaiset toimivat nyt vaatimusten mukaisesti ja tuottavat luotettavia tarkastustuloksia alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston käyttöön, kuten vuotta 2015 koskevista tiedoista ilmenee (ks. kaavio 9).

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto järjesti pyynnöstä räätälöityjä koulutustilaisuuksia, joissa kaikki tarkastusviranomaiset saattoivat keskustella tarkastusta koskevista aiheista ja kohentaa valmiuksiaan. Tilaisuuksissa käsiteltiin esimerkiksi julkisiin hankintoihin tai valtioneutuihin liittyviä tarkastusmenetelmiä, suositeltavia tilastollisia otantamenetelmiä, joiden avulla saadaan vakuuttavia ja luotettavia tarkastustuloksia, sekä sitä, kuinka varmistetaan ohjelmakauden 2014–2020 uusien elementtien asianmukainen täytäntöönpano, esimerkiksi kuinka tulosindikaattoreita tai sähköistä koheesiota tarkastetaan. Kun tarkastusviranomaisten tarkastustuloksia vuodelta 2015 arvioidaan, tarkastusviranomaisille annetaan jatkuvaa palautetta, jotta keskeisiä puutteita koskevat havainnot ymmärrettäisiin paremmin ja hyviä käytäntöjä levitettäisiin tarkastusyhteisöön.

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on jo ottanut ylisääntelyn yhdeksi tarkastuksissa käsiteltävistä kysymyksistä ja kannustaa tarkastusviranomaisia tekemään samoin. Lisäksi se

<sup>43</sup> Komission asetus (EU) N:o 651/2014.

aikoo panna täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessaan antaman suosituksen, jonka mukaan komission olisi tehtävä analyysi ohjelmakauden 2014–2020 kansallisista tukikelpoisuussäännöistä (vuosikertomus 2015).

- c) Vuosien 2014–2020 oikeudellinen kehys: parannetut valvontaa ja vastuuvollisuutta koskevat säännökset

Koheesiopolitiikan varmuusmalliin, jota sovelletaan ohjelmakaudella 2014–2020, on tehty merkittäviä tarkistuksia. Siinä on korjattu aikaisemman sääntelyjärjestelmän puutteita, joiden vuoksi varmuustaso saattoi vaihdella hallinto- ja valvontasyklin vaiheen mukaan.

Valvontajärjestelmän rakennetta on parannettu seuraavilla uusilla elementeillä:

- kahdentoista kuukauden tilikausi, joka alkaa 1. heinäkuuta vuonna  $n-1$  ja päättyy 30. kesäkuuta vuonna  $n$ ;
- jokaisesta varainhoitovuoden menoja koskevasta välimaksusta tehtävä 10 prosentin pidätys, jolla pyritään suojaamaan EU:n talousarviota, kunnes kaikki kansallinen valvonta- ja tarkastustyö on tehty ja siihen liittyvät tilit esitetty;
- varmennettujen tilien toimittaminen viimeistään 15. helmikuuta vuonna  $n+1$  kunkin toimenpideohjelman menoista, jotka on ilmoitettu komissiolle tilikaudelta, sekä mukana seuraavat asiakirjat, joiden avulla saadaan varmuus tilien oikeellisuudesta, järjestelmän tehokkaasta toiminnasta ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta (johdon vahvistuslausuma, valvonnasta ja tarkastuksesta annettava vuotuinen yhteenveto sekä tarkastuslausunto, joka perustuu tarkastuskertomuksiin ja jäännösvirhetasoihin sen jälkeen kun kaikki oikaisut on otettu huomioon kansallisella tasolla);
- vuotuisen loppumaksun tilittäminen jäsenvaltioille tai takaisinperiminen niiltä sen jälkeen kun komissio on hyväksynyt tilit 31. toukokuuta mennessä vuonna  $n+1$ . Tileihin on sisällytettävä tehdyt rahoitusoikaisut, joiden avulla vuotuinen jäännösriski on saatu alle 2 prosentin olennaisuusrajan kussakin ohjelmassa kunakin vuonna;
- nettomääräisten rahoitusoikaisujen pakollinen tekeminen tapauksissa, joissa komissio (tai tilintarkastustuomioistuin) yhä havaitsevat vakaviin järjestelmäpuutteisiin viittaavia sääntöjenvastaisuuksia, paitsi jos kansalliset viranomaiset ovat jo havainneet sääntöjenvastaisuudet ja tehneet tarpeelliset rahoitusoikaisut.

Se, että komissio hyväksyy tilit, on uusi prosessi ja erillinen asetuksen edellyttämästä laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden arvioinnista (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 139 artikla). Komission on hyväksyttävä tilit vuosittain viimeistään 31. toukokuuta tarkastusviranomaisten tarkastuslausuntojen perusteella tai, jos se ei hyväksy tilejä, ilmoitettava tästä jäsenvaltiolle. Kun tilit on hyväksytty, komission on laskettava loppumaksu ja tilitettava se jäsenvaltiolle tai perittävä se siltä takaisin. Komission on tällöin otettava huomioon tileissä todennetut ja tarkastuslausunnolla vahvistetut menot, vuotuinen ennakkomaksu ja 10 prosentin pidätyksellä vähennetyt välimaksut.

Ohjelman tileissä ei saisi olla menokokonaisuuksia, joihin sisältyisi edelleen merkittävä määrä sääntöjenvastaisuuksia. Jos tällaisia menokokonaisuuksia kuitenkin on (joko tarkastusviranomaisen kertomusten tai EU:n tarkastusten mukaan), komissio voi keskeyttää



loppumaksun suorittamisen ja käynnistää rahoitusoikaisumenettelyt välittömästi. Nämä rahoitusoikaisut ovat nettomääräisiä, jos jäsenvaltio ei hyväksy niitä (tätä sovellettiin myös ohjelmakaudella 2007–2013) tai jos niissä on kyse vakavista puutteista, joita jäsenvaltio ei ole aiemmin havainnut, oikaissut tai raportoinut (tämä on uutta ohjelmakaudella 2014–2020).

Ohjelmakauden 2014–2020 parannetussa varmuusprosessissa otetaan edelleen huomioon yhtenäisen tarkastusmallin käsite, jonka mukaan komissio voi pääasiallisesti luottaa tarkastusviranomaisten aiemmin tekemiin tarkastuksiin sen jälkeen kun komissio on varmistanut, että tarkastusviranomaisten tarkastustulokset ovat luotettavia. Asetuksessa (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 148 artikla) säädetään uusista mahdollisuuksista soveltaa yhtenäisen tarkastusmallin periaatetta. Loppujen lopuksi komission sääntöjenmukaisuuden tarkastuksilla ja niiden perusteella tarvittaessa tehtävillä nettomääräisillä rahoitusoikaisuilla olisi saatava varmuus siitä, että jäännösvirheriski – sen jälkeen kun kaikki oikaisut on tehty – jää 2 prosentin alapuolelle kussakin ohjelmassa kunakin vuonna.

Ennakkoehdot ovat ERI-rahastojen uudistuksen keskeinen osa. Niillä pyritään varmistamaan, että ennen kuin investointeja tehdään on luotu asianmukaiset sääntely- ja politiikkakehykset sekä riittävät hallinnolliset valmiudet. Näin parannetaan ERI-rahastoista sekä muista julkisista ja yksityisistä varoista tuettujen investointien tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Ennakkoehdoilla varmistetaan, että yhteisrahoitetut investoinnit ovat tehokkaita ja vaikuttavia ja perustuvat johdonmukaisiin ja tarkoin punnittuihin strategioihin.

Ennakkoehdot kattavat myös kysymykset, jotka liittyvät hallinnollisiin valmiuksiin, julkisiin hankintoihin ja valtioneuvostoon. Näitä osa-alueita koskevat ongelmat ovat koheesiopolitiikassa esiintyvien virheiden tärkeimpiä lähteitä.

Jos jäsenvaltiot eivät täyttäneet ennakkoehdoja ohjelman hyväksymisvaiheessa, komission kanssa laadittiin toimintasuunnitelma. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto seuraa tarkasti tilannetta ja auttaa jäsenvaltioita toteuttamaan toimintasuunnitelmiaan.

### **3.2. Monivuotisen rahoituskehityksen alaotsake 1 b – Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto**

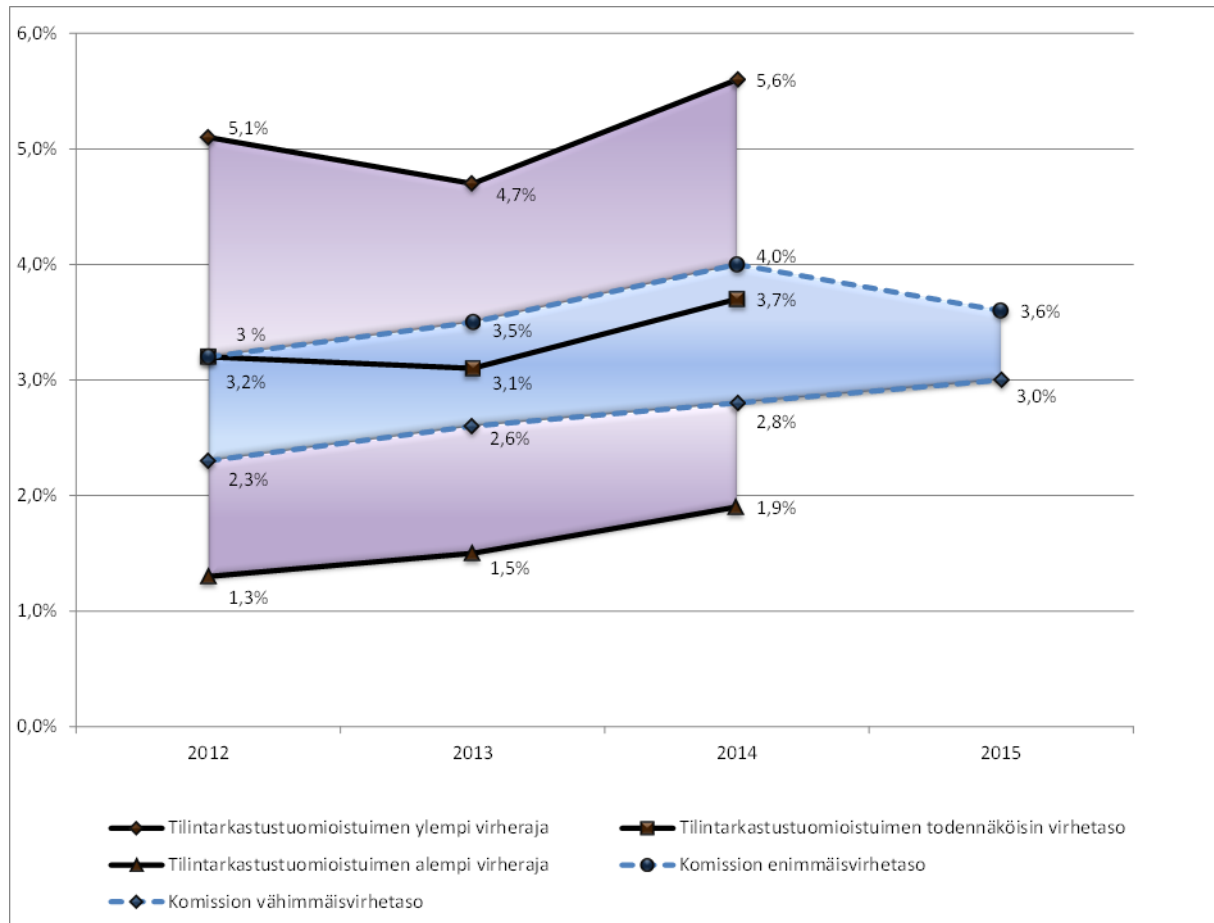
#### **3.2.1. Virhetaso**

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuodelle 2015 laskema keskimääräinen virhetaso on 3,0–3,6 prosenttia eli pitkälti sama kuin tilintarkastustuomioistuimen yleinen arvio (ks. kaavio 7, joka koskee koko koheesiopolitiikan alaa). Siitä lähtien kun pääosasto aloitti oman virhetasonsa arvioinnin vuonna 2011, sen arviot ovat olleet erittäin lähellä tilintarkastustuomioistuimen arvioita. Pääosaston arvioimat vähimmäisvirhetasot ja tilintarkastustuomioistuimen arvioimat todennäköisimmät virhetasot ovat vuosilta 2011–2014 olleet seuraavat (kultakin vuodelta esitetään ensin pääosaston arvio ja sitten tilintarkastustuomioistuimen arvio): vuosi 2011: 2,0 ja 2,2 prosenttia; vuosi 2012: 2,3 ja 3,2 prosenttia; vuosi 2013: 2,6 ja 3,1 prosenttia; vuosi 2014: 2,8 ja 3,7 prosenttia. Luvut osoittavat, että pääosaston varmuusmetodologia on ollut luotettava.

Kuten alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, myös työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto perusti arvionsa omaan tarkastustoimintaansa ja kansallisten tarkastusviranomaisten toimittamiin tietoihin. Vuonna 2015 pääosasto teki 51 tarkastuskäyntiä ja kansalliset tarkastusviranomaiset tekivät 5 114 toimien tarkastusta.

Pääosaston tarkastukset kattoivat 89 tarkastusviranomaista 92:sta, ja tarkastetut tarkastusviranomaiset valvoivat 115:tä toimenpideohjelmaa 118:sta. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston tarkastusosasto tarkasti perusteellisesti tarkastusviranomaisten tekemät laskelmat varmistaakseen, että laskelmat ovat annetun ohjeistuksen mukaisia ja että edustavia yhteenvetolukuja on käytettävissä. Tiedot katsottiin luotettaviksi 95 prosentissa tapauksista (ks. kaavio 12).

**Kaavio 11 – Komission ja tilintarkastustuomioistuimen arvioimat virhetasot työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston alalla vuosina 2012–2015\***

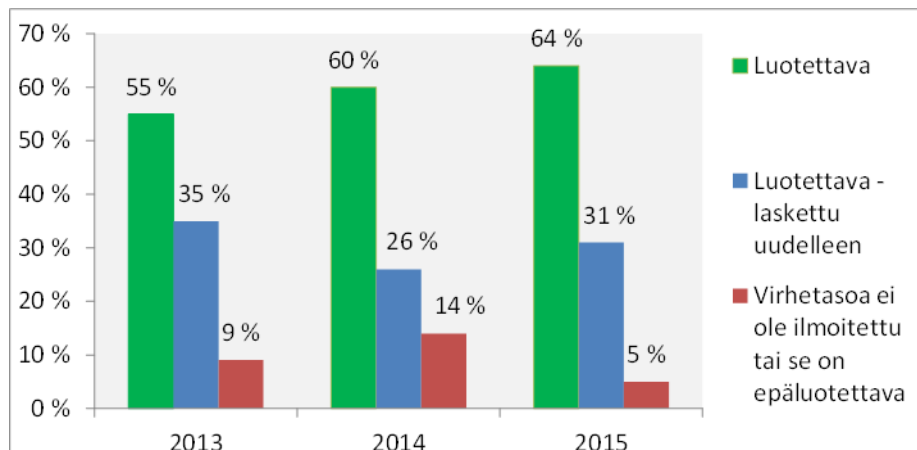


\* Tilintarkastustuomioistuin ei enää antanut erillistä virhetasoarviota työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vastuulla olevista toimista vuodelta 2015. Vuosi 2012 on sisällytetty kaavioon poikkeuksellisesti, jotta saadaan parempi kokonaiskuva.

Viivoja, jotka yhdistävät eri virhetasoja, ei pitäisi nähdä jatkuvan kehityksen kuvauksena, vaan niiden tarkoituksena on helpottaa virheiden vaihteluvälien vertailua.

Lähde: tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuosilta 2012–2014 ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuiset toimintakertomukset varainhoitovuosilta 2012–2015.

## Kaavio 12 – Kansallisten tarkastusviranomaisten työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastolle toimittamien virhetasojen luotettavuus



### 3.2.2. Virheiden perimmäiset syyt

Kuten alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, myös työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto katsoi, että virheiden keskeiset perimmäiset syyt olivat koheesioalan oikeudellisen kehityksen monimutkaisuus ja puutteet jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä. Vuonna 2015 pääosasto esitti hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevan varauksen 23:sta ohjelmakaudelle 2007–2013 kuuluvasta Euroopan sosiaalirahaston toimenpideohjelmasta. Jäsenvaltiot, joita varaukset koskivat, olivat Belgia, Espanja, Italia, Kreikka, Kroatia, Ranska, Romania, Saksa, Slovakia, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta.

Lisäksi pääosasto teki erityisen temaattisen tarkastuksen, joka koski jäsenvaltioiden viranomaisten tekemiä varmuuksia. Tämän temaattisen tarkastuksen yleisenä tavoitteena oli arvioida, olivatko hallinto- ja valvontajärjestelmien osana toteutettavat varmuukset tehokkaita ja kyettiinkö niiden avulla estämään tai havaitsemaan ja korjaamaan virheitä ja sääntöjenvastaisuuksia ja missä määrin niiden avulla voitiin saada varmuus komissiolle ilmoitettujen menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Tarkastuksen keskeiset tulokset olivat seuraavat:

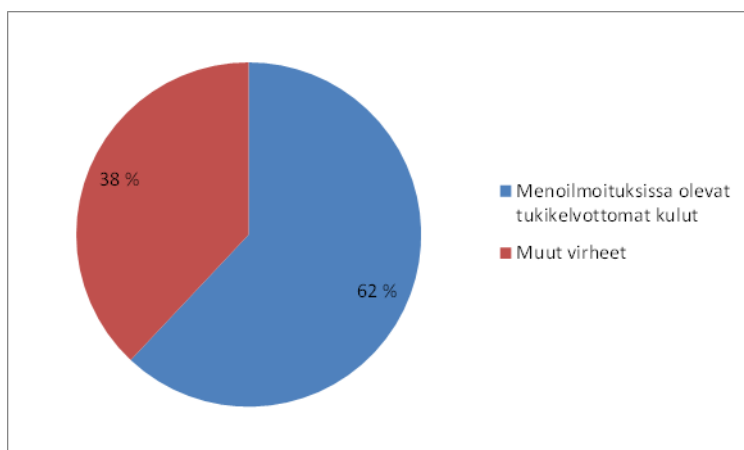
- Useissa tapauksissa pääosaston tarkastajat havaitsivat, että varmuukset olivat lähinnä muodollisia ja niissä ilmeisesti täytettiin laissa asetetut vaatimukset mutta ei tarkasteltu ilmoitettuja menoja kriittisesti.
- Sellaisten hankkeiden varmuuksia, jotka toteutetaan (osaksi) julkisten hankintojen avulla, olisi parannettava. Monissa tapauksissa varmuuksissa ei ollut havaittu julkisten hankintojen menettelyissä olleita puutteita, vaikka hallintoviranomaiset tai niiden välittävät elimet olivat tehneet varmuuksia paikan päällä.
- Kun hankkeita valittiin ja hyväksyttiin, jäi hyvin usein arvioimatta kriittisesti, kykenivätkö hallintoviranomaiset ja välittävät elimet hoitamaan hankkeisiin liittyvän hallinnon. Usein hyväksyttiin suuri määrä (rahoituksellisesti pieniä) hankkeita ilman että olisi otettu huomioon, mikä vaikutus hankkeilla on edunsaajien tarvitsemaan ohjeistukseen ja koulutukseen, kuinka paljon hallintoviranomaisten ja välittävien elinten varmuukset maksavat, millaista riskinhallintaa tarvitaan suuririskisten

hankkeiden tunnistamiseksi ja millainen lisäarvo tai vaikutus näillä rahoituksellisesti pienillä hankkeilla voi olla työmarkkinoiden kannalta.

- Monet hallintoviranomaiset olivat varmennusten suhteen riippuvaisia välittävistä elimistään. Näillä välittävillä elimillä oli usein suurempi tai parempi kokemus alan operatiivisista kysymyksistä, ja näin ollen hallintoviranomaisen päätöstä, jolla vastuuta annettiin näille välittävälle elimelle, oli pidettävä perusteltuna. Tarkastuksessa todettiin kuitenkin, että kyseisille välittävälle elimelle tarjottiin vain vähän tai ei lainkaan koulutusta prosessin hallinnollisista kysymyksistä, minkä vuoksi niiltä puuttui pätevyys ja kyky tehdä tehokkaita varmennuksia.
- Lisäksi havaittiin tilanteita, joissa varmennukset oli tehty sen jälkeen, kun menot oli jo todennettu komissiolle. Monissa tapauksissa tämä tilanne johtui resurssien puutteesta tai paineista täyttää määrärahojen vapauttamista koskevien sääntöjen vaatimukset.

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston havaitsemat virhetyypit, jotka johtuvat näistä järjestelmäpuutteista, vastaavat virheiden perimmäisiä syitä, joista tilintarkastustuomioistuin raportoi varainhoitovuodelta 2015 antamassaan vuosikertomuksessa.

### **Kaavio 13 – Tilintarkastustuomioistuimen analyysi virheiden perimmäisistä syistä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vastuulla olevissa toimissa<sup>44</sup>**



#### **3.2.3. Toteutetut korjaavat toimet**

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto hoitaa valvontatehtävänsä tinkimättömästi ja varmistaa tällöin, että jäsenvaltiot puuttuvat hallinto- ja valvontajärjestelmiensä heikkouksiin. Tällöin pääosasto

- pitää tarkastustoimintaansa liittyvän riskinarvioinnin ajan tasalla yhdessä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja meri- ja kalastusasioiden pääosaston kanssa ja ottaa tällöin huomioon kaikki käytettävissä olevat kumulatiiviset tarkastustulokset ja -tiedot,
- tarkastaa jatkuvasti tarkastusviranomaisten tekemien tarkastusten laatua sekä

<sup>44</sup> Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kuva 6.2, josta alue- ja kaupunkipolitiikan alan osuus kokonaisvirheestä on jätetty pois.

- toimii tiukasti aina kun vakavia puutteita havaitaan ja keskeyttää maksujen määräajan kulumisen tai toimenpideohjelman maksut tai tekee rahoitusoikaisuja, paitsi jos jäsenvaltiot suostuvat ennen pääosaston toimia laatimaan tarvittavat toimintasuunnitelmat ja tekemään tarvittavat rahoitusoikaisut.

Lisäksi pääosasto pyrkii jatkossakin lieventämään keskeisiä havaitsemiaan riskejä ja puutteita seuraavilla aloitteilla:

a) Yksinkertaistaminen

Kuten edellä on selitetty, tilintarkastustuomioistuin on todennut, että pääasiallinen virhelähde Euroopan sosiaalirahastossa oli menoja koskevien tukikelpoisuussääntöjen rikkominen. Tämä johtuu osittain siitä, että edunsaajat ovat velvollisia perustelevaan kirjallisten todisteiden avulla kaikki kustannukset, joiden takaisinmaksua ne hakevat. Vaihtoehto tälle perinteiselle, todellisten kustannusten korvaamiseen perustuvalla järjestelmälle on ns. yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen hyödyntäminen. Yksinkertaistetuissa kustannusvaihtoehtoissa tukikelpoisia kuluja ei määritetä todellisen varainkäytön (ja siitä jälkikäteen toimitettavien kirjallisten todisteiden) perusteella, vaan ennalta määriteltujen määrien perusteella. Kun menoperusteen osoittaminen on tehty helpommaksi, yksinkertaistetuilla kustannusvaihtoehtoilla ei ainoastaan vähennetä byrokratiaa vaan myös virheriskiä. Tämä käy ilmi siitä, että neljänä perättäisenä vuonna, jolloin tilintarkastustuomioistuin on Euroopan sosiaalirahastoa koskevassa otoksessaan tarkastanut yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen mukaisia maksutapahtumia, se ei ole havainnut ainuttakaan kvantitatiivisesti ilmaistavaa virhettä. Tilintarkastustuomioistuin on tällä perusteella katsonut, että yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot ovat vähemmän alttiita virheille kuin todellisiin kustannuksiin perustuvat menetelmät.

Yksinkertaistetuissa kustannusvaihtoehtoissa on myös se etu, että rahoitus keskittyy tuotoksiin tai tuloksiin eikä – kuten todellisiin kustannuksiin perustuvassa järjestelmässä – kulutettuun määrään. Tämä vastaa komission tavoitetta, jonka mukaan talousarvion toteuttamisesta on tehtävä tuloshakuisempaa ja varainkäytön vaikutukset on maksimoitava.

Ohjelmakauden 2014–2020 sääntelykehyksessä pyritään siihen, että aiemmin käyttöön otettuja yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja sovelletaan kaikissa ERI-rahastoissa. Lisäksi käytettävissä on enemmän vaihtoehtoja, millä on pyritty puuttumaan tiettyihin edellisellä ohjelmakaudella havaittuihin vajavaisuuksiin.

Yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, joita on käytössä muissa kuin ERI-rahastoissa, voidaan hyödyntää tietyin edellytyksin:

- Yksi esimerkki tästä on yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 67 artiklan 5 kohdan b alakohta, jonka mukaan on sallittua käyttää toisella unionin politiikan alalla sovellettavaa yksinkertaistettua kustannusvaihtoehtoa samantyyppisiin toimiin ja edunsaajiin Euroopan sosiaalirahastossa. Tämän säännöksen nojalla erityisesti Erasmus+ -ohjelman menetelmiä voitaisiin helposti soveltaa samanlaisiin Euroopan sosiaalirahastosta rahoitettuihin toimiin.
- Vastaavasti yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 67 artiklan 5 kohdan c alakohdan mukaan on sallittua käyttää yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, joita sovelletaan jäsenvaltion kokonaan rahoittamissa avustusjärjestelmissä, samantyyppisiin toimiin ja edunsaajiin Euroopan sosiaalirahastossa.

Nämä kaksi lisämenetelmää tarjoavat erinomaisen mahdollisuuden hyödyntää olemassa olevia yksinkertaistettuja menettelyjä. Niitä voidaan soveltaa suoraan ERI-rahastoista rahoitettuihin toimiin, mikäli toimet ja edunsaajat ovat samantyyppisiä ja yksinkertaistettu menettely on edelleen voimassa. Yksinkertaistetussa kustannusvaihtoehdossa vahvistettua tukimäärää ei tarvitse tarkastaa, mikä vähentää mahdollisen valvonnan laajuutta ja kustannusta. Jäsenvaltiot voivat soveltaa näitä kahta menetelmää vaivattomasti, ja niihin liittyy erittäin vähäinen virheriski.

Pienimmissä Euroopan sosiaalirahaston toimissa, joissa julkista tukea on vähemmän kuin 100 000 euroa, voidaan hyödyntää talousarvioluonnoksia määritettäessä yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja. Tämä menetelmä otettiin käyttöön, jotta Euroopan sosiaalirahaston hankkeet, joissa käytetään julkista tukea vähemmän kuin 50 000 euroa, voisivat täyttää velvollisuutensa soveltaa yhtä yksinkertaistetuista kustannusvaihtoehdoista ainakin osassa menoistaan (tämä ei sovellu, jos hanke toteutetaan kokonaan julkisilla hankinnoilla tai se on valtiontukijärjestelmän alainen).

Uudessa Euroopan sosiaalirahaston oikeusperustassa (Euroopan sosiaalirahastosta annetun asetuksen 14 artikla) annetaan komissiolle valta hyväksyä vakioyksikkökustannuksia ja kertakorvauksia. Tämä antaa oikeudellista varmuutta yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen perustana olevalle laskentamenetelmälle, ja sen avulla poistetaan yksi tärkeimmistä jäsenvaltioiden mainitsemista ongelmista eli pelko siitä, että (kansalliset tai EU:n) tarkastajat asettavat kyseenalaisiksi menetelmät, joiden mukaisesti yksikkökustannukset tai kertakorvaukset on laskettu, ja että tämän seurauksena todetaan systeeminen virhe. Koska komissio vahvistaa laskentamenetelmän ennakolta, jäsenvaltioiden työn perusta on varmennettu ja hyväksytty.

Oikeusperustassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus hakea EU:n rahoitusta yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen perusteella, vaikka maksuihin edunsaajille sovelletaan toisenlaista (kansallista) järjestelmää. Näin uusi oikeusperusta antaa mahdollisuuden yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöön myös jäsenvaltioissa, joissa kansalliset säännöt eivät tavallisesti sallisi tällaisia menettelyjä.

Ottaen huomioon yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen myönteiset vaikutukset ja lukuisat edut sekä uudet mahdollisuudet, joista ohjelmakauden 2014–2020 oikeudellisessa kehyksessä säädetään, komissio on ottanut kunnianhimoiseksi poliittiseksi tavoitteekseen sen, että vuoteen 2017 mennessä 50 prosenttia Euroopan sosiaalirahaston menoista toteutetaan yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja soveltaen. Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuonna 2015 annetussa yksinkertaistamista koskevassa yleiskatsauksessa todettiin, että yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen täytäntöönpanon taso Euroopan sosiaalirahastossa ohjelmakaudella 2014–2020 arvioitiin jäsenvaltioiden suunnitelmien perusteella noin 35 prosentiksi, mikä on huomattavasti enemmän kuin noin 7 prosenttia, joka arvioiden mukaan on toteutunut ohjelmakaudella 2007–2013, mutta ei kuitenkaan vielä riittävästi. Työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto aikoo jatkossakin edistää yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen hyödyntämistä ja kannustaa jäsenvaltioita edelleen lisäämään niiden käyttöönottoa, jotta 50 prosentin tavoite saavutetaan.

Asetetun tavoitteen on määrä toimia sysäyksenä, jolla pyritään lisäämään merkittävästi yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä ja näin vähentämään hallinnollista rasitusta ja virheriskiä samalla kun keskitytään entistä enemmän tuloksiin. Se kannustaa kaikkia osapuolia – komissiota, jäsenvaltioita ja edunsaajia – pyrkimään kaikin tavoin

hyödyntämään yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja. Mutta sitä ei pitäisi nähdä itsetarkoituksena.

Yksinkertaistamisen lisäämiseksi komissio on ottanut käyttöön käsitteen ”yhteinen toimintasuunnitelma”.

Yhteinen toimintasuunnitelma on täysin uusi tapa panna täytäntöön ERI-rahastoja, ja sillä voi olla kauaskantoisia vaikutuksia. Yhteisessä toimintasuunnitelmassa toimitaan pelkästään tavoiteltavien tuotosten ja tulosten pohjalta. Se voi

- sisältää yhden hankkeen tai joukon hankkeita,
- saada tukea yhden tai useamman ohjelman yhdestä tai useammasta toimintalinjasta sekä
- saada tukea yhdestä tai useammasta välineestä, kuten Euroopan sosiaalirahastosta, nuorisotyöllisyysaloitteesta, Euroopan aluekehitysrahastosta ja/tai koheesiorahastosta.

Hankkeissa olisi saatava aikaan tuotokset ja tulokset, jotka ovat tarpeen yhteisen toimintasuunnitelman tavoitteen saavuttamiseksi. Kullekin hankkeelle korvataan pelkästään yksikkökustannuksia tai kertasummana määritettyjä kustannuksia, jotka liittyvät hankkeen tuotoksiin ja tuloksiin.

Näiden yksinkertaistamistoimien pohjalta komissio on ehdottanut lisää parannuksia koontiasetustarkistuksen yhteydessä (ks. yleiskatsauksen luku 3.1 edellä). Joitakin Euroopan sosiaalirahastosta annetussa asetuksessa jo olevia säännöksiä (yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen pakollinen käyttö eräissä tilanteissa, kiinteämääräiset henkilöstökustannusten korvaukset) on saatettu ajan tasalle sekä otettu käyttöön myös muissa ERI-rahastoissa. Yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen ehdotetaan muutoksia, jotka koskevat kertakorvausten ylärajan poistamista, yhteisiin toimintasuunnitelmiin liittyvien vaatimusten lieventämistä ja uutuutena mahdollisuutta tehdä maksuja ehtojen täyttymisen perusteella (ks. kohta 3.1.3a edellä). Näitä täydentävät Euroopan sosiaalirahastosta annettuun asetukseen tehtävät vastaavat muutokset sekä yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen laajempi hyödyntäminen vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta annetussa asetuksessa.

#### b) Hallinto- ja valvontajärjestelmän vahvistaminen

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto mukauttaa ja tarkistaa jatkossakin jaettuun hallinnointiin liittyviä menettelyjään ja ohjeitaan sen varmistamiseksi, että jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat asianmukaisesti nykyisen ohjelmakauden aikana (ks. myös aluepolitiikan pääosaston osalta kohta 3.1.3b).

#### c) Vuosien 2014–2020 oikeudellinen kehys: parannetut valvontaa ja vastuuvollisuutta koskevat säännökset

Samat parannukset, jotka on tehty koheesio- ja osallisuusasioiden alan oikeudelliseen kehykseen ohjelmakaudelle 2014–2020 ja joista on hyötyä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolle sen pyrkiessä vahvistamaan hallinto- ja valvontajärjestelmiä (ks. kohta 3.1.3 c), hyödyttävät myös työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastoa.

#### 4. Monivuotisen rahoituskehityksen otsake 2 – Luonnonvarat

YMP:tä toteutetaan kahdessa rahastossa tai pilarissa. Nämä ovat Euroopan maatalouden tukirahasto (maataloustukirahasto, pilari I), joka käsittää markkinoiden tukitoimenpiteet ja suorat tuet, ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto, pilari II), josta rahoitetaan maaseudun kehittämistoimenpiteitä.

YMP:tä toteutetaan jaetun hallinnoinnin menetelmällä, ja rahastoilla on yli kahdeksan miljoonaa edunsaajaa eri puolilla EU:ta. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto tekee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa sen varmistamiseksi, että varat maksetaan EU:n lainsäädännön mukaisesti.

##### 4.1. Virhetaso

Vuotuisten toimintakertomusten laatimisen yhteydessä maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto tutkii jäsenvaltioiden sille toimittamia tietoja, jotka koskevat maksajavirastojen toteuttamien valvontatoimien tuloksia. Ottaen huomioon todentamisviranomaisen lausunnot, pääosaston omat jälkitarkastukset (joita tehdään vuosittain noin 140) ja tilintarkastustuomioistuimen havainnot, pääosaston tarkastajat arvioivat virhemäärät ja laskevat varovaisuusperiaatetta soveltaen mukautetut virhetasot kullekin toimintoperusteisen budjetoinnin toiminnolle jokaisen maksajaviraston osalta. Arvioita ja laskelmia laatiessaan tarkastajat käyttävät ammatillista harkintaa.

Taulukossa 3 esitetään seuraavat virhetasot: YMP:tä koskevat mukautetut virhetasot sellaisina kuin ne esitetty maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa; sekä tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa esitetyt, maatalousmenoihin liittyvät virhetasot.<sup>45</sup>

**Taulukko 3 – Komission ja tilintarkastustuomioistuimen arvioimat virhetasot maatalouden ja luonnonvarojen alalla vuosina 2013–2015\* (Taulukossa maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto lyhennetään ”PO”, tilintarkastustuomioistuin ”TTT”, maataloustukirahasto ”Tuki” ja maaseuturahasto ”Seutu”).**

	2013		2014		2015	
	PO	Tilintarkastustuomioistuin <sup>46</sup>	PO	Tilintarkastustuomioistuin <sup>47</sup>	PO	TTTT
<b>Tuki</b>	2,70 %	3,6 %	2,61 %	2,2 %	1,47 %	2,2 %
<b>Seutu</b>	5,19 %	6,7 %	5,09 %	6,0 %	4,99 % <sup>48</sup>	5,3 %
<b>YMP YHT.</b>	3,26 %	Ei sovelleta <sup>49</sup>	3,10 %	3,0 %	2,02 %	2,9 %

<sup>45</sup> Tilintarkastustuomioistuin on maataloustukirahaston ja maaseuturahaston lisäksi sisällyttänyt arvioihinsa myös ympäristöön, kalastukseen ja terveyteen liittyvät menot.

<sup>46</sup> Sisältää täydentävät ehdot.

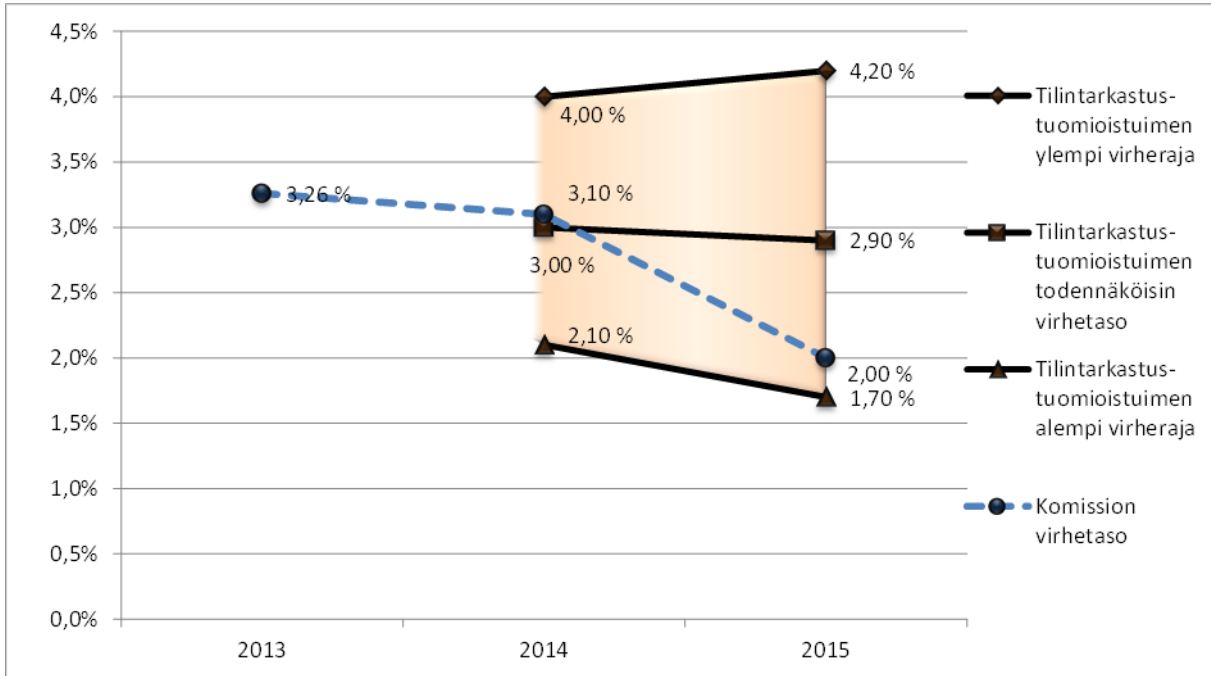
<sup>47</sup> Ei sisällä täydentäviä ehtoja.

<sup>48</sup> Pois lukien monivuotisen rahoituskehityksen 2014–2020 ennakkomaksut (ennakkomaksut mukaan luettuina 4,16 %).



Kun vertaillaan komission vuotuisissa toimintakertomuksissa ja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa esitettyjä virhetasoja, havaitaan, että toimielinten päätelmät ovat samanlaisia (ks. kaaviot 14 ja 15).

**Kaavio 14 – Komission ja tilintarkastustuomioistuimen arvioimat virhetasot luonnonvarojen alalla vuosina 2014–2015\***



\* Vuodesta 2014 alkaen tilintarkastustuomioistuin ei ole laatinut rahastokohtaisia virhevaihteluvälejä. Sen sijaan se on esittänyt virhevaihteluvälit koko luonnonvarojen politiikan alalle.

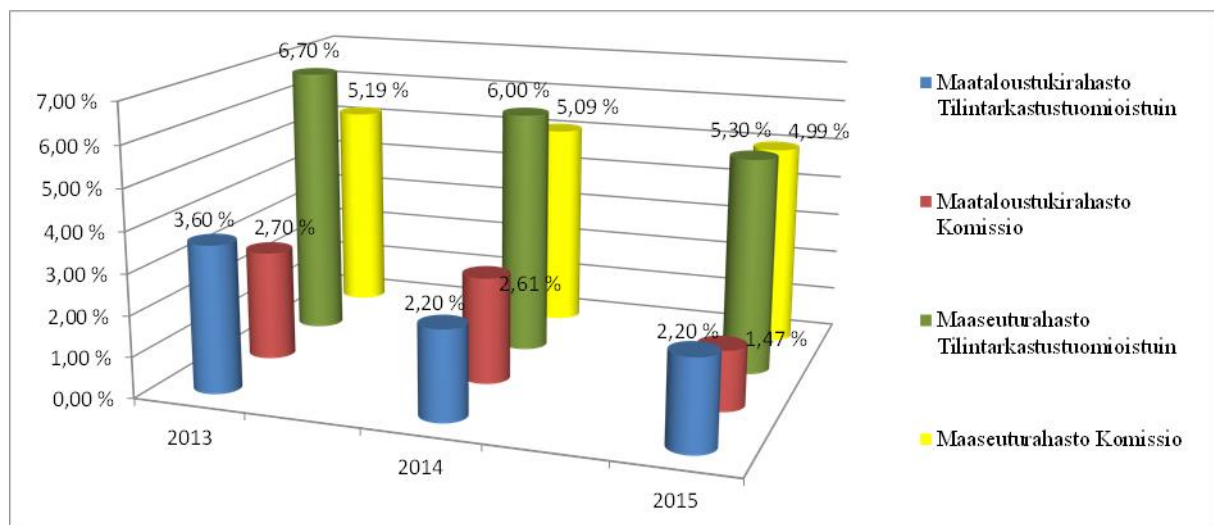
Viivoja, jotka yhdistävät eri virhetasoja, ei pitäisi nähdä jatkuvan kehityksen kuvauksena, vaan niiden tarkoituksena on helpottaa virheiden vaihteluvälien vertailua.

Lähde: tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuosilta 2014 ja 2015 ja maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuiset toimintakertomukset varainhoitovuosilta 2013–2015.

Mukautettu virhetaso on koko YMP:ssä 2,02 prosenttia eli likipitään olennaisuusrajalta.

<sup>49</sup> Vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2013 tilintarkastustuomioistuin raportoi erikseen maataloustukirahastosta, maaseudun kehittämisestä ja muista politiikan aloista (ympäristö, kalastus ja terveys).

**Kaavio 15 – Komission ja tilintarkastustuomioistuimen arvioimat virhetasot rahastokohtaisesti (maataloustukirahasto ja maaseuturahasto) vuosina 2013–2015 \***



Lähteet: tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset ja maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuiset toimintakertomukset varainhoitovuosilta 2013–2015.

YMP:n virhetaso on viime vuosina pienentynyt molemmissa pilareissa, ja se on koko ajan EU:n kaikkien politiikan alojen keskiarvon alapuolella. Tämä myönteinen kehitys johtuu jäsenvaltioiden täytäntöönpanemista korjaavista toimintasuunnitelmista. Jäsenvaltioille annetaan koko ajan lisää opastusta virheiden estämisestä ja havaitsemisesta. Aina tarpeen vaatiessa jäsenvaltiot toteuttavat toimintasuunnitelmia korjataksaan hallinto- ja valvontajärjestelmiensä puutteita.

Maataloustukirahaston virhetason lasku on varsin vaikuttava erityisesti suorissa tuissa, sillä niihin sovelletaan vähemmän monimutkaisia tukikelpoisuusehtoja ja niitä hallinnoidaan yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän ja erityisesti viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän avulla. Kuten tilintarkastustuomioistuin on todennut, yhdenmukainen hallinto- ja valvontajärjestelmä on hyvä keino edistää moitteetonta varainhoitoa ja jäsenvaltioiden toteuttamat korjaavat toimet parantavat jatkuvasti viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän luotettavuutta.<sup>50</sup>

Maaseudun kehittämisessä, jota rahoitetaan maaseuturahastosta, virhetaso on vähentynyt viime vuosina. Sen on kuitenkin edelleen 4,99 prosenttia ja siis huomattavasti olennaisuusrajan yläpuolella. Tähän asiaan on edelleen puututtava, ja komissio on sitoutunut auttamaan jäsenvaltioita virheiden perimmäisten syiden poistamisessa. On myös tärkeää mennä pelkkiä lukuja pidemmälle ja nähdä virhetasojen taustalla olevat kunnianhimoiset poliittiset tavoitteet, jotka toisinaan johtavat siihen, että toimenpiteistä tulee mutkikkaita ja hankalasti valvottavia ja täytäntöön pantavia.

Tässä yhteydessä on tärkeää muistaa, että komissiolla on käytössään korjaavia mekanismeja, jotka suojaavat EU:n talousarviota asianmukaisesti ja joita komissio myös käyttää. Nettomääräisiä rahoitusoikaisuja sovelletaan aina, kun maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston tarkastuksissa havaitaan sääntöjenvastaisuuksia ja/tai valvontajärjestelmän puutteita. Kun verrataan komission oikaisukapasiteettia (eli määrää, jolla komissio voi jälkikäteen oikaista maksuja) riskinalaisiin määriin siinä vaiheessa, kun

<sup>50</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus vuodelta 2015, kohdat 7.17 ja 7.41.

maksut edunsaajille suoritetaan, saadaan luotettava arvio EU:n talousarvioon kohdistuvasta, jäljelle jäävästä taloudellisesta riskistä, kun kaikki oikaisutoimenpiteet otetaan huomioon. YMP:n osalta oikaisukapasiteetti on arvioitu seuraavasti: 802,9 miljoonaa euroa vuonna 2013; 863,49 miljoonaa euroa vuonna 2014; ja 1 065,7 miljoonaa euroa vuonna 2015. Vuonna 2015 YMP:tä koskeva oikaisukapasiteetti oli 1,87 prosenttia menoista.

Määrä, joka maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2015 kokonaismenoista oli kaiken kaikkiaan riskinalaista maksuvaiheessa, on 1 167 miljoonaa euroa (2,0 %). Varovaista lähestymistapaa noudattaen arvioidut tulevat oikaisut ovat 1 066 miljoonaa euroa (1,8 %). Tuloksena saatava riskinalainen määrä ohjelmien päättämisen yhteydessä on arviolta 101 miljoonaa euroa eli 0,2 prosenttia vuoden 2015 menoista tällä politiikan alalla. Näistä laskelmista saadaan vakuuttavalla tavalla varmuus siitä, että jäljellä oleva EU:n talousarvioon kohdistuva riski on merkittävästi alle 2 prosentin olennaisuusrajan.

## **4.2. Euroopan maatalouden tukirahasto (maataloustukirahasto)**

### **4.2.1. Virheiden perimmäiset syyt**

Maataloustukirahastoon liittyvien virheiden perimmäiset syyt ovat liian suurena ilmoitetut tukikelpoiset hehtaarimäärät (kyse alalle ominaisesta toimintariskistä) ja viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän virheelliset tiedot (kyse puutteista jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä).

### **4.2.2. Toteutetut korjaavat toimet**

Noin 80 prosenttia YMP-menoista hallinnoidaan maataloustukirahaston kautta. Suorissa tuissa, jotka kattavat 90 prosenttia maataloustukirahaston menoista, menojen hallinnointi ja valvonta hoidetaan yhdennetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä, joka sisältää tukikelpoisia maa-aloja koskevan tietokannan eli viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän. Niinpä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ja etenkin viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän tietojen luotettavuus on ratkaisevan tärkeää sen varmistamiseksi, että vain tukikelpoisista maa-alueista maksetaan. Tämän vuoksi komissio kehottaa jäsenvaltioita päivittämään viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmien tiedot säännöllisesti. Jos näitä päivityksiä ei tehdä ja yhdennetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä ja viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmässä havaitaan puutteita, komissio kehottaa jäsenvaltioita laatimaan ja panemaan täytäntöön toimintasuunnitelmia näiden puutteiden korjaamiseksi. Nämä toimintasuunnitelmat ovat osoittautuneet tuloksellisiksi. Vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2015 tilintarkastustuomioistuimen totesi, että viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän ”tietojen luotettavuus on komission ja jäsenvaltioiden laatimien toimintasuunnitelmien ansiosta viime vuosina jatkuvasti parantunut”.<sup>51</sup>

Kun yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä on ollut luotettava ja kun komissio on tietyillä toimillaan parantanut seuranta-, viestintä- ja korjaavia toimenpiteitä, tuloksena on se, että maataloustukirahaston virhetaso on kokonaisuudessaan suhteellisen alhainen. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan virhetaso oli 3,1 prosenttia vuonna 2013, 2,2 prosenttia vuonna 2014 (pois lukien täydentävät ehdot) ja 2,2 prosenttia vuonna 2015. Nämä luvut vastaavat maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa julkaistuja lukuja.

---

<sup>51</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 7.17.

### 4.3. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto)

#### 4.3.1. Virheiden perimmäiset syyt

Noin 20 prosenttia YMP-menoista hallinnoidaan maaseuturahaston kautta. Tätä rahastoa rahoitetaan osaksi EU:n ja osaksi jäsenvaltioiden talousarvioista. Maaseuturahaston hallinnointi perustuu kansallisiin tai alueellisiin monivuotisiin ohjelmiin, joissa toimenpiteet voidaan räätälöidä kansallisella ja alueellisella tasolla sopiviksi erityisten tavoitteiden saavuttamiseen. Jäsenvaltioiden maksajavirastot tarkastavat maksupyyntöjen tukikelpoisuuden ennen maksujen suorittamista edunsaajille.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto on vuodesta 2007 lähtien (lukuun ottamatta vuotta 2010) esittänyt vuotuisissa toimintakertomuksissaan varauman, joka kattaa maaseudun kehittämisen menot osittain tai kokonaan. Varauma vastaa tilintarkastustuomioistuimen analyysiä siitä, mitkä ovat virheiden keskeiset perimmäiset syyt tällä alalla:

- tukeen oikeuttamattomat menot, jotka johtuvat siitä, että ei ole noudatettu usein monimutkaisia sääntöjä ja tukikelpoisuusehtoja (tämä koskee erityisesti investointitoimenpiteitä), sekä
- maaseudun kehittämissäntöjen monimutkaisuus itsessään ja jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteellisuus.

Maaseudun kehittämistoimenpiteet, jotka liittyvät lähinnä pinta-aloihin tai eläinten lukumäärään, kuten maatalouden ympäristösitoumukset tai eläinten hyvinvointia koskevat sitoumukset, ovat vähemmän riskialttiita. Niihin sovelletaan yhdenmukaista hallinto- ja valvontajärjestelmää, joka mahdollistaa tehokkaat tarkastukset ja virheiden ennaltaehkäisy (kuten maataloustukirahastoa koskevassa kohdassa edellä selostetaan).

Maaseudun kehittämismenoja koskevat korkeat virhetasot eivät välttämättä tarkoita sitä, että virheellisiä määriä olisi käytetty väärin tai että politiikan tavoitteita ei olisi saavutettu.

#### 4.3.2. Toteutetut korjaavat toimet

##### a) Yksinkertaistaminen

Komissio on kannustanut jäsenvaltioita hyödyntämään aina kun mahdollista yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, jotta virheitä voitaisiin ehkäistä ja riskitasoja vähentää. Tilintarkastustuomioistuin katsoi (samalla tavalla kuin koheesipolitiikan osalta), että näiden yksinkertaistettujen kustannusmenetelmien käytöstä on todennäköisesti hyötyä kaikille osapuolille, sillä niiden avulla voidaan vähentää hallinnollisia muodollisuuksia ja rajoittaa sellaisten virheiden määrää, jotka liittyvät laskujen ja maksuasiakirjojen perusteella tehtävien maksupyyntöjen valmisteluun ja tarkistamiseen.<sup>52</sup>

Tässä yhteydessä olisi huomattava, että yksinkertaistamistoimenpiteet ovat ohjenuorana korjaaville toimille sekä maataloustukirahastossa että maaseuturahastossa. Toimikautensa alusta lähtien komissaari Phil Hogan on pitänyt YMP:n yksinkertaistamista yhtenä keskeisistä tavoitteistaan.

<sup>52</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuodelta 2012 (kohta 6.23), varainhoitovuodelta 2013 (kohta 6.16) ja varainhoitovuodelta 2014 (kohta 6.29).

Vuoden 2015 alussa komissaari Hogan käynnisti koko maatalousalan säännösten perusteellisen tarkastelun sen selvittämiseksi, mitä voitaisiin yksinkertaistaa. Samalla hän pyysi jäsenvaltioita, sidosryhmiä, Euroopan parlamenttia, neuvostoa, alueiden komiteaa ja Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa esittämään yksinkertaistamishdotuksia. Neuvosto hyväksyi 11. toukokuuta 2015 YMP:n yksinkertaistamista koskevat päätelmät. Tämän prosessin tuloksena on syntynyt yli 1 500 yksinkertaistamishdotusta. Kaikkia esitettyjä ehdotuksia tarkasteltiin niiden hyväksymismahdollisuuksien kannalta. Tarkastelu perustui seuraaviin kolmeen periaatteeseen:

- Yksinkertaistamisesta olisi pääasiassa oltava hyötyä noin kahdeksalle miljoonalle YMP:n edunsaajalle.
- Vuoden 2013 uudistuksen poliittisia linjauksia ei saisi kyseenalaistaa.
- Yksinkertaistamisella ei saisi vaarantaa moitteettoman varainhoidon periaatteen noudattamista YMP:ssä.

Tämän tarkastelun jatkotoimena komissio käynnisti neljä yksinkertaistamiseen keskittyntä työryhettä, jotka kattoivat kaikki maatalouspolitiikan alat ja joissa tarkasteltiin sekä komission asetuksia että niihin liittyviä ohjeita.

Koontiasetusehdotuksessa (ks. yleiskatsauksen kohta 3.1 edellä) muutetaan neljää YMP:n perusasetusta<sup>53</sup>. Nämä ovat teknisiä muutoksia, joiden avulla helpotetaan EU:n rahoituksen saantia ja toteutetaan yksinkertaistamistoimia mutta ei muuteta politiikan suuntaa. Maaseudun kehittämistä koskevilla muutoksilla edistetään rahoitusvälineiden käyttöä, joustavoitetaan tulonvakautusvälineiden ohjelmasuunnittelua, tuodaan EU:n rahoitus saataville nopeammin sekä hyödynnetään yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja täysimääräisesti mukauttamalla maaseuturahaston säännöt ERI-rahastojen yhteisten säännösten kanssa. Suorissa tuissa aktiiviviljelijäohjelma tehtäisiin vapaaehtoiseksi. Tukea nuorille viljelijöille lisätään, ja vapaaehtoinen tuotantosidonnainen tuki voitaisiin irrottaa tuotantosidonnaisuudesta. Markkinatoimenpiteissä opastaminen olisi uusi tukikelpoinen toimi kriisitoimenpiteiden osa-alueella, eikä kansallisen rahoitustuen maksamiseen enää vaadittaisi komission tapauskohtaista analyysiä.

#### b) Hallinto- ja valvontajärjestelmän vahvistaminen

Komissio keskustelee virhetasoista jäsenvaltioiden kanssa säännöllisesti. Se on laatinut kattavan joukon ohjeita maaseudun kehittämistoimenpiteistä ja muista, monialaisista aiheista (esimerkiksi yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot, julkisia hankintoja koskevat säännöt ja toimenpiteiden todennettavuus ja valvottavuus).

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto seuraa jatkossakin toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa sekä tarkastusten että toiminnan näkökulmasta kahdenvälisissä tapaamisissa, seurantakomiteoissa, vuotuisissa arviointikokouksissa ja aiheeseen liittyvissä seminaareissa.

Pääosasto antaa edelleen jäsenvaltioille suosituksia ja ohjeita sekä levittää parhaita käytäntöjä valvontajärjestelmien parantamiseksi ja sitä kautta virheiden välttämiseksi. Eurooppalainen maaseudun kehittämisverkosto on jo nyt merkittävä tekijä koulutuksessa ja hyvien käytäntöjen levittämisessä jäsenvaltioihin.

---

<sup>53</sup> Maaseudun kehittämisestä annettu asetus (EU) N:o 1305/2013, YMP:n rahoituksesta ja muista horisontaalisista kysymyksistä annettu asetus (EU) N:o 1306/2013, suorista tuista viljelijöille annettu asetus (EU) N:o 1307/2013 sekä yhteisestä markkinajärjestelystä annettu asetus (EU) N:o 1308/2013.

Lisäksi pääosasto on eri aikoina toteuttanut joukon erilaisia toimia, erityisesti seuraavat:

- Pääosasto muokkasi vuonna 2015 senhetkisiä toimintasuunnitelmiaan, jotta niissä voitiin ottaa huomioon vuoden 2014 vuotuisessa toimintakertomuksessa mainitut varaukset. Tämä lähestymistapa perustui komission yksiköiden entistä parempaan yhteistyöhön ja analyysiin sekä jäsenvaltioiden kanssa käytyihin tiiviisiin keskusteluihin. Sen mukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa otettiin käyttöön parannettu raportointijärjestelmä, joka koski virhetasojen alentamiseksi laadittuja kansallisia tai alueellisia toimintasuunnitelmia. Tällöin myös keskityttiin entistä enemmän siihen, että tarkastushavaintojen jatkotoimia toteutettaisiin säännöllisesti, sekä parannettiin seurantaan varten kehitettyjä indikaattoreita ja välitavoitteita. Vuonna 2014 pääosasto kehitti erityisen tietoteknisen välineen, joka otettiin kaikilta osin käyttöön vuonna 2015. Sen avulla kansallisia toimintasuunnitelmia koskevia tietoja voitiin koota ja käsitellä entistä tehokkaammin ja johdonmukaisemmin ja saada siten tilanteesta kokonaiskuva ja helpottaa asianmukaisia jatkotoimia. Varainhoitovuodelta 2015 annetun vuosikertomuksen kohdassa 7.45 tilintarkastustuomioistuin totesi, että ”toimintasuunnitelmat ovat yleisesti ottaen sopiva väline virheiden syihin puuttumiseen, mutta niissä on edelleen parantamisen varaa julkisten hankintojen alalla.” Komissio seuraa edelleen tiiviisti, että jäsenvaltiot panevat korjaavat toimintasuunnitelmansa täytäntöön, ja keskeyttää maksut, jos täytäntöönpano ei ole asianmukaista.
- Vuodesta 2013 lähtien on järjestetty kuusi virhetasoa koskevaa seminaaria, joista yksi pidettiin vuonna 2015. Seminaareissa käydään läpi, missä vaiheessa toimintasuunnitelmien toteuttaminen on, ja jaetaan hyviä käytäntöjä sekä annetaan opastusta. Seminaarit järjestetään yhteisesti sekä maaseudun kehittämiskomitean että maatalousrahastojen komitean puitteissa, jotta voidaan varmistaa sekä hallintoviranomaisten että maksajavirastojen osallistuminen. Kustakin jäsenvaltiosta vastuussa olevat pääosaston yksiköt seuraavat säännöllisesti vuotuisissa ja *ad hoc* -kokouksissa, seurantakomiteoiden kokouksissa ja tarvittaessa ohjelmien muutosten yhteydessä, kuinka jäsenvaltiot panevat toimintasuunnitelmiaan täytäntöön ja toteuttavat avoimia kysymyksiä koskevia jatkotoimia.
- Samanaikaisesti maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston tarkastustoimintoa on vahvistettu. Tarkastuskäyntien määrä on kasvanut vuoden 2013 tasolta, ja tarkastuksissa keskitytään virhetasoihin liittyviin erityiskysymyksiin.
- Pääosasto kannustaa alueiden väliseen yhteistyöhön ja edistää koulutusta, joka erityisesti liittyy ohjelmien täytäntöönpanon tehostamiseen ja virheiden vähentämiseen. Tällaisten tapahtumien yleisenä tavoitteena on helpottaa rakentavaa ja avointa vuoropuhelua eri toimijoiden välillä, jotta voidaan vaihtaa hyviä käytäntöjä ja luoda selkeitä suuntaviivoja.

c) Vuosien 2014–2020 oikeudellinen kehys: merkittävät parannukset

YMP:n uudessa oikeudellisessa kehyksessä ohjelmakaudelle 2014–2020 on useita säännöksiä, joissa puututaan virheiden perimmäisiin syihin (esimerkiksi se, että

yksityiskohtaisia ehtoja asetetaan vähän, samoin kuin kertakorvaukset, kiinteämääräinen rahoitus tai vakiokustannukset). Maaseudun kehittämisohjelmien ennakoanalyysija on parannettu siten, että hallintoviranomaiset ja maksajavirastot arvioivat etukäteen ohjelmaan kuuluvien toimenpiteiden todennettavuutta ja valvottavuutta. Lisäksi maaseuturahaston osalta komissiolla on nyt käytössään ja se myös hyödyntää täysimääräisesti ennalta ehkäiseviä välineitä, kuten maksujen määräajan kulumisen keskeyttämistä ja maksujen keskeyttämistä, jotka suojaavat tehokkaasti EU:n talousarviota.

Kuten tämän kertomuksen johdannossa on tähdennetty, maaseudun kehittämisen osalta ei kuitenkaan voida millään realistisella varmuudella odottaa, että jollakin kohtuullisella panostuksella olisi saavutettavissa alle 2 prosentin rahoitusriski. Tässä päätelmässä on otettu huomioon, että menojen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus on asetettava tasapainoon politiikkatavoitteiden saavuttamisen kanssa samalla kun pidetään silmällä tuen toimittamisen kustannuksia.

## **5. Monivuotisen rahoituskehityksen otsake 4 – Globaali Eurooppa**

### **5.1. Virhetaso**

Tässä kertomuksessa tarkastellaan kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosastoa ja naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosastoa, koska ne ovat rahoituksellisesti tärkeimmät ulkosuhdeperheen pääosastot.

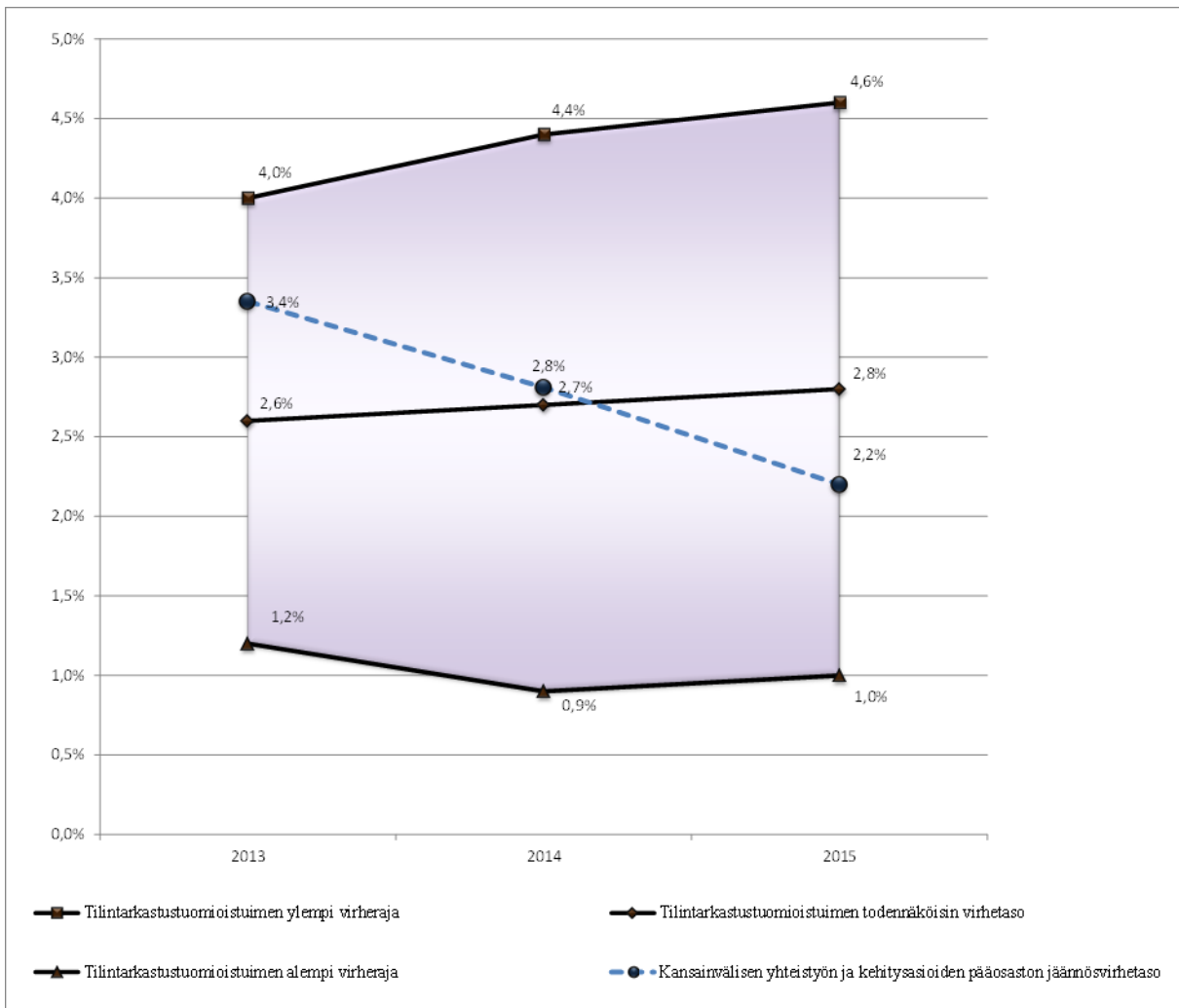
Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto keskittyy virheanalyysissään jäännösvirhetasoon eli virhetasoon, joka jää jäljelle, kun korjaavat toimenpiteet on toteutettu. Pääosaston arvio on selkeästi niiden ylempien ja alempien virherajojen sisällä, jotka esitetään varainhoitovuosilta 2013–2015 annettujen tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomusten ulkosuhteita ja globaalia Eurooppaa koskevissa luvuissa (ks. kaavio 16).

Ennako- ja jälkitarkastukset, joita kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston ja naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston omat valvontayksiköt tai pääosastoille sopimuksen perusteella tarkastuksia tekevät ulkoistetut tarkastajat tekivät, kattoivat 2 701,98 miljoonan euron rahoituksen vuonna 2015.

Määrä, joka kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston vuoden 2015 kokonaismenoista oli kaiken kaikkiaan riskinalaista maksuvaiheessa, on 246 miljoonaa euroa (2,9 %). Varovaista lähestymistapaa noudattaen arvioidut tulevat oikaisut ovat 50 miljoonaa euroa (0,6 %). Arvioitu riskinalainen määrä ohjelmien päättämisenvaiheessa on 196 miljoonaa euroa (2,3 %).

Koko ulkosuhteiden politiikan alalla arvioitu riskinalainen määrä maksuvaiheessa on 281 miljoonaa euroa (2,9 %), varovaista lähestymistapaa noudattaen arvioidut tulevat oikaisut ovat 62 miljoonaa euroa (0,6 %) ja arvioitu riskinalainen määrä ohjelmien päättämisenvaiheessa on 219 miljoonaa euroa (2,3 %).

**Kaavio 16 – Komission eli kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston ilmoittamat jäännösvirhetasot ja tilintarkastustuomioistuimen arvioimat virhetasot ulkosuhteiden alalla vuosina 2013–2015\***



\* Viivoja, jotka yhdistävät eri virhetasoja, ei pitäisi nähdä jatkuvan kehityksen kuvauksena, vaan niiden tarkoituksena on helpottaa virheiden vaihteluvälien vertailua.

Lähde: tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset ja kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston vuotuiset toimintakertomukset varainhoitovuosilta 2013–2015.

## 5.2. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto

### 5.2.1. Virheiden perimmäiset syyt

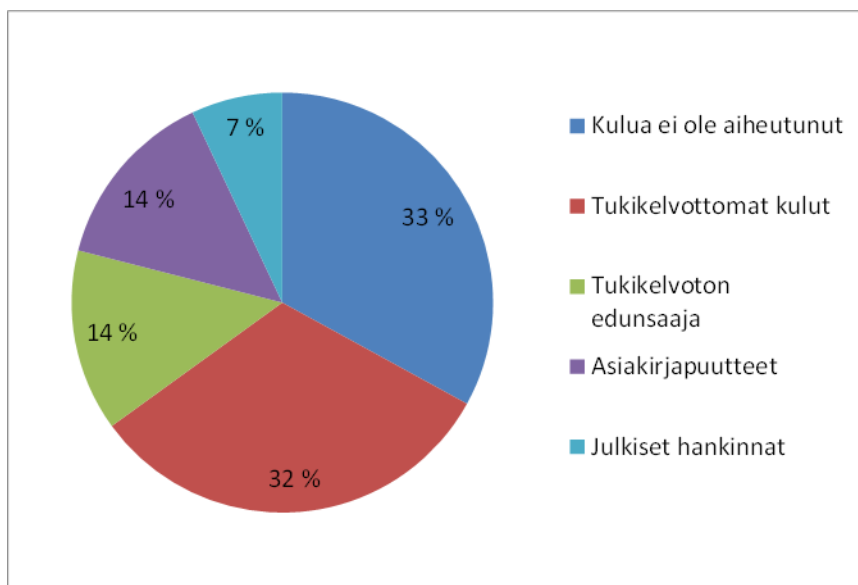
Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on havainnut, että virheiden keskeiset perimmäiset syyt ovat seuraavia:

- tukikelpoisuussääntöjen rikkominen (57 % havaituista virheistä):
  - kulut, jotka ovat toteutuneet hankkeen tukikelpoisuuskauden ulkopuolella,
  - kulut, jotka on ilmoitettu välittömiksi menoiksi mutta jotka on jo sisällytetty välillisiin menoihin.
- julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkominen (26 % havaituista virheistä) sekä
- riittämättömät tai puuttuvat asiakirjat.

Tämä analyysi vastaa suurelta osin tilintarkastustuomioistuimen havaintoja, jotka esitetään koko globaalia Eurooppaa koskevassa luvussa (ks. kaavio 17).



## Kaavio 17 – Tilintarkastustuomioistuimen analyysi virheiden perimmäisistä syistä otsakkeessa 4 vuonna 2015<sup>54</sup>



### 5.2.2. Toteutetut korjaavat toimet

#### a) Yksinkertaistaminen

Virheiden perimmäisenä syynä ovat liian yksityiskohtaiset avustusehdot, jotka menevät pidemmälle kuin oikeudellisesti tarpeellista ja jotka eivät tuota lisäarvoa tulosmielessä. Tällaiset tarpeettomat ehdot on jo poistettu ulkoisiin toimiin liittyviä sopimusmenettelyjä koskevasta käytännön oppaasta. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on sitoutunut vuoropuheluun sidosryhmiensä kanssa, ja rahoituksesta, sopimuksista ja tarkastuksista vastaavat yksiköt pitävät säännöllisiä kokouksia keskustellakseen tavallisimmista virhelähteistä ja keinoista niiden välttämiseksi. Avustuksen saajille laaditun varainhoidon työkalupakin hyödyntämistä pyritään edistämään, ja avustuksia koskevaa koulutusta on annettu ja mukautettu tarpeen mukaan.

Kuten edellä on todettu, komissio on virheriskin pienentämiseksi jo ehdottanut tiettyjä muutoksia, jotka koskevat yleisten varainhoitosääntöjen mukaisesti myönnettäviä avustuksia (ks. yleiskatsauksen kohta 3.1).

#### b) Hallinto- ja valvontajärjestelmän vahvistaminen

Seuraavassa esitetään suunnitellut toimet hallinnointitapakohtaisesti:

- Suoran hallinnoinnin piiriin kuuluvissa avustuksissa kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on havainnut, että virheiden perimmäisenä syynä ovat edunsaajien laadultaan riittämättömät menotarkastukset. Tilanteen korjaamiseksi on suunniteltu mm. seuraavia toimenpiteitä:
  - Tehtävämäärittystä tarkistetaan edunsaajille ja palvelusopimusten osapuolille kuuluvien menotarkastusten osalta, ja esimerkiksi laatua koskevia arviointiperusteita sovelletaan raportointiin.

<sup>54</sup> Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kuva 8.2.

- Tarkastuksia koskevaa puitesopimusta hyödynnetään edunsaajien riittämättömien menotarkastusten saattamiseksi loppuun.
  - Pyydetään satunnaisesti valituista maksupyynnöiden maksutapahtumista todisteena olevat asiakirjat, ja tarkastetaan ne ennen maksupyynnön maksamista ja/tai menojen hyväksymistä.
  - Yksinkertaistetaan avustuksia koskevia menettelyjä ja sopimusehtoja.
- Välillisen hallinnoinnin alalla, jolla toimitaan yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen ja jäsenvaltioiden virastojen kanssa, toistuvien virheiden perimmäiset syyt ovat riittämättömät tai puuttuvat asiakirjat, laadultaan puutteelliset tarkastuskäynnit ja menojen selvittäminen myöhässä. Tilanteen korjaamiseksi on suunniteltu mm. seuraavia toimenpiteitä:
- Äärimmäisissä tapauksissa, joissa ilmenee toistuvia virheitä tai joissa asiakirjojen toimittamista koskevia sääntöjä toistuvasti rikotaan, välillinen hallinnointi keskeytetään.
  - Tehtävämääritystä mukautetaan muihin kansainvälisiin organisaatioihin kuin Maailmanpankkiin ja Yhdistyneisiin kansakuntiin tehtävien tarkastuskäyntien osalta.
  - Lisätään tietoisuutta, joka koskee kansainvälisille järjestöille enemmän kuin kaksi vuotta sitten (vuonna 2013 ja sitä edeltävinä vuosina) maksettujen ennakkomaksujen selvittämistä, ja seurataan selvittämistoimia.
  - Kansainvälisten järjestöjen kanssa järjestetään säännöllisesti kokouksia sen varmistamiseksi, että yhteistyö tietojen toimittamiseksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksia ja jäännösvirhetasoa koskevia selvityksiä varten jatkuu.
  - Perustetaan yksikkö toimimaan yhteispisteinä, joka koordinoi suhteita kansainvälisiin järjestöihin kaikilla tasoilla.

Kaikki nämä toimet ovat tällä hetkellä käynnissä.

c) Vuosien 2014–2020 oikeudellinen kehys:

Viime aikoina on tehty eräitä muutoksia, joiden ansiosta kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston sopimuskumppaneiden on helpompaa noudattaa sääntöjä ja sitä kautta mahdollisesti vähentää virheriskiä:

- Avustusten yhteydessä toteutettavia hankintoja koskevat menettelyt: Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston avustussopimusten liitettä IV on vuonna 2015 yksinkertaistettu siten, että avustusten edunsaajat voivat noudattaa omia kirjanpitosääntöjään kunhan ne samalla noudattavat peruseriaatteita ja hankintasopimusten tekoperusteita.
- Todisteena olevien asiakirjojen puuttuminen: Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston avustusmallissa vuodelta 2016 hyväksytään se, että menotarkastuksissa käytetään jäljennöksiä todisteena olevista asiakirjoista. Tämä poistaa jatkuvasti toistuvan ongelman, jossa asiakirjojen alkuperäiskappaleet ovat hajallaan useissa maissa eivätkä aina ole käytettävissä, kun tarkastajat suorittavat menotarkastuksia.

- Valuuttakurssit avustuksissa: Vuodesta 2015 lähtien edunsaajat voivat käyttää omia valuuttakurssisääntöjään kirjanpilotarkoituksiin edellyttäen, että säännöt on asianmukaisesti dokumentoitu.

Yleisesti ottaen hallinto- ja valvontajärjestelmiä (niiden rakennetta ja toimintaa) on vahvistettu ja joistakin järjestelmistä luovuttu kustannustehokkuussyistä.

### **5.3. Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto**

#### **5.3.1. Virheiden perimmäiset syyt**

Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosastossa yleisimmät virheet ovat seuraavat:

- Virheet, jotka liittyvät ennakkomaksujen selvittämiseen:  
Ennakkomaksujen selvittämiseen liittyvät virheet ovat olleet keskeinen kysymys tässä pääosastossa. Tilintarkastustuomioistuin on arvostellut ennakkomaksujen selvittämisjärjestelmää, selvittämisessä käytettyjä todisteena olevia asiakirjoja ja selvitystoiminnan jaksottaisuutta.
- Menotarkastusta koskevat kertomukset:  
Kuten kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston tapauksessa, myös naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston osalta tilintarkastustuomioistuin on havainnut heikkouksia ulkoisten tarkastajien laatimissa menotarkastuksia koskevissa kertomuksissa. Komissio luottaa näihin ulkoisiin tarkastajiin hyväksyessään tietyt kulut.
- Oikeudellisten ja sopimusvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

#### **5.3.2. Toteutetut korjaavat toimet**

Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto on toteuttanut useita toimia ennakkomaksujen selvittämistä koskevan ongelman ratkaisemiseksi:

- Pääosastossa hyväksyttiin joulukuussa 2015 uusi kirjanpitokäsikirja, jolla selvennettiin pääosaston toimintaperiaatteita ennakkomaksujen selvittämisessä.
- Edelleenvaltuutetuille tulojen ja menojen hyväksyjille ja heidän henkilöstölleen annettiin ohjeita, joissa selostettiin välimaksupyynnöiden hyväksymistä ja ennakkomaksujen selvittämistä koskevia sääntöjä.
- Liittymistä valmistelevan tukivälineen II oikeudellisessa kehyksessä, siltä osin kuin on kyse välillisestä hallinnoinnista yhteistyössä edunsaajamaiden kanssa, vahvistetaan edunsaajille selkeämmät menettelytavat, jotka koskevat kulujen hyväksymistä. Siinä säädetään myös edunsaajien näitä kuluja koskevista raportointivelvollisuuksista.

Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto on tehnyt tiiviistä yhteistyötä kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston kanssa menotarkastuksia koskevien kertomusten osalta. Ongelmia on pyritty lieventämään esimerkiksi kehittämällä menotarkastuksia koskevien kertomusten laatuasteikko ja tarkistamalla tehtävämääritystä menotarkastusten osalta. Lisäksi tarkastuksia koskevaa puitesopimusta voidaan hyödyntää siten, että menotarkastuksia tehdään tarvittaessa lisää. Kaikki nämä toimet ovat tällä hetkellä käynnissä.

Sentyypisten virheiden lieventämiseksi ja vähentämiseksi, jotka liittyvät sopimusperusteisten ja lakisääteisten velvoitteiden rikkomiseen, kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston johdolla on jatkuvasti ja säännöllisesti pyritty tarkistamaan käsikirjoja ja ohjeita ja tekemään niistä selkeämpiä (ulkoisiin toimiin liittyviä sopimusmenettelyjä koskevan käytännön oppaan tarkistus – Pagoda 2). Lisäksi annetaan säännöllisesti koulutusta sen varmistamiseksi, että alan toimijat soveltavat oikeita sääntöjä ja menettelyjä.

## IV. PÄÄTELMÄT

### 1. Varainhoito on parantunut merkittävästi ja virhetaso on sen johdosta pienentynyt

**EU:n talousarvion toteuttamisessa on viime vuosina noudatettu lainsäädännön vaatimuksia huomattavasti aiempaa paremmin.** Sen jatkuvan silmälläpidon vuoksi, jota Euroopan parlamentti, neuvosto ja tilintarkastustuomioistuin ovat harjoittaneet, ammattimaisuus on lisääntynyt EU:n varainkäyttöä valvovan ketjun kaikissa osissa komissiosta jäsenvaltioiden viranomaisiin, kolmansiin maihin ja kansainvälisiin järjestöihin saakka. Tämän seurauksena virhetasot, jotka olivat joillakin politiikan aloilla (erityisesti koheesiopolitiikassa) kaksinumeroisia ohjelmakaudella 2000–2006 ja sitä ennen, ovat nykyisin huomattavasti alhaisempia eli useimmilla politiikan aloilla alle 5 prosenttia ja joillakin aloilla lähellä 2:ta prosenttia tai jopa sitä pienempiä.

### 2. Komissio ja tilintarkastustuomioistuin ovat yhtä mieltä virheiden tasosta ja perimmäisistä syistä

Komissio ja tilintarkastustuomioistuin ovat yksimielisiä siitä, että **jatkuvasti korkeiden virhetasojen keskeisiä perimmäisiä syitä ovat erityisesti jäsenvaltioiden, kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen ja virastojen hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteet sekä monimutkainen oikeudellinen kehys, jonka mukaisesti EU:n politiikkoja pannaan täytäntöön.**

Lisäksi **virhetasot, joista komission yksiköt ovat raportoineet vuotuisissa toimintakertomuksissaan, sekä virhearviot, jotka on esitetty vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa, ovat karkeasti ottaen samalla tasolla kuin tilintarkastustuomioistuimen arvioimat, vuosia 2014 ja 2015 koskevat virhetasot.** Komissio on tässä päätelmässään ottanut huomioon erilaisten hyödynnettyjen lähestymistapojen suhteellisen tarkkuuden ja saavutetut tulokset.

### 3. On tarpeen ottaa huomioon se, että EU:n menot ovat merkittävältä osaltaan luonteeltaan monivuotisia

Koska **EU:n menot ovat merkittävältä osaltaan luonteeltaan monivuotisia**, lopullinen virhetaso voidaan todeta ainoastaan ohjelmien päättämisen yhteydessä, kun kaikki valvonnan vaiheet on toteutettu. **Arvioitu riskinalainen määrä ohjelmien päättämishetkellä sen jälkeen, kun kaikki korjaavat toimenpiteet on pantu täytäntöön, on vuoden 2015 osalta 0,8–1,3 prosenttia menojen kokonaismäärästä.** Näin ollen monivuotiset korjausmekanismit suojaavat EU:n talousarviota riittävästi lainvastaisilta menoilta.

### 4. Hallinnon ja valvonnan kustannuksia ei pidä lisätä mutta on lisättävä yksinkertaistamista

Valvonnan tämänhetkiset suuret kustannukset asettavat kyseenalaiseksi sen, onko tarkastusten intensiivisyyttä ja tarkastustyön määrää edelleen syytä lisätä. **Valvontaa ei pitäisi lisätä, vaan siitä olisi tehtävä laadukkaampaa. Yksinkertaistaminen on sitä paitsi tuloksellisin tapa vähentää valvonnan kustannuksia ja raskautta sekä virheriskiä.** Poliitiikan alat, joilla hallinto- ja valvontajärjestelmät ovat luotettavia ja tukikelpoisuussäännöt vähemmän monimutkaisia, ovat myös vähemmän virhealttiita. Tästä syystä on jatkuvasti **kohennettava hallinto- ja valvontajärjestelmiä** kaikilla tasoilla ja **yksinkertaistettava sääntöjä.** Siksi komissio onkin syyskuussa 2016 ehdottanut varainhoitoasetuksen ja eräiden

alakohtaisten rahoitussääntöjen kunnianhimoista tarkistusta pyrkimyksenään yksinkertaistaa ja joustavoittaa sääntöjä ja keskittyä tuloksiin.

## 5. Komissio puuttuu virheiden perussyihin ja rahoitusvaikutuksiin

Komissio **puuttuu jatkuvasti korkeiden virhetasojen perimmäisiin syihin ja rahoitusvaikutuksiin**. Osittain virhetasoja koskeva tilanne johtuu poliittisten tavoitteiden kunnianhimoisuudesta, ja käytännössä voi mennä pitemmän aikaa, ennen kuin komission toimet tuottavat tulosta, etenkin jos virhetasot ovat yhteydessä monimutkaisiin kansallisiin säännöksiin tai täytäntöönpanomekanismeihin. Vaikka tässä analyysissä on keskitytty ohjelmakauden 2007–2013 maksuihin, **tuolta ohjelmakaudelta saatuja kokemuksia** on jo sisällytetty meneillään olevan ohjelmakauden 2014–2020 oikeusperustaan ja niiden avulla on parannettu meneillään olevan ohjelmakauden järjestelmiä. Seuraavat uudistukset on otettu käyttöön: nettomääräiset rahoituskorjaukset; tilien hyväksymismenettely, joka on uutta koheesipolitiikan alalla mutta vakiintunut menettely maataloudessa; tarkastusviranomaisten ja todentamisviranomaisten tarkastuslausuntojen merkityksen lisääminen; uudet julkisia hankintoja koskevat direktiivit; ennakkoehdoista johtuvat vaatimukset; yksinkertaistetut tukikelpoisuusehdot sekä entistä paremmat mahdollisuudet hyödyntää yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja korvauserusteena sen sijaan että korvaus perustuisi todellisiin kuluihin; sekä mekanismi, jossa maksuista tehdään kymmenen prosentin pidätys koheesipolitiikan alalla.

Lisäksi komissio on hyväksynyt **paketin, joka koskee vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen väliarviointia ja tarkistamista** ja joka perustuu nykyisessä monivuotisessa rahoituskehityksessä aikaan saatuihin uudistuksiin ja parannuksiin. Myös **tuloksiin keskittyvää EU:n talousarviota** koskevalla aloitteella on edistetty tehokkaampaa ja yksinkertaisempaa talousarvion toteutustapaa, jossa paitsi noudatetaan lainsäädäntöä myös saadaan aikaan myönteisiä tuloksia kentällä. Tässä yhteydessä **keskeistä on jatkuva yksinkertaistaminen**. Seuraavassa monivuotisessa rahoituskehityksessä näissä asioissa edistytään lisää.

Lopuksi mainittakoon, että **komissio suojaa jatkossakin EU:n talousarviota rahoitusvaikutuksilta, joita jatkuvasti korkeat virhetasot aiheuttavat**. Komissio hyödyntää tässä työssä ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä (kuten maksujen määräajan kulumisen keskeyttäminen tai maksujen keskeyttäminen) ja korjaavia mekanismeja (rahoitusoikaisut ja takaisinperinnät).