



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 06.09.2004
KOM(2004)580 lopullinen

**KOMMISSION TIEDONANTO
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Jäsenvaltioiden ja komission vastuualueet rakennerahastojen ja koheesiorahaston
yhteisessä hallinnoinnissa**

Nykytilanne ja kehitysnäkymät vuoden 2006 jälkeen alkavalla uudella ohjelmakaudella

I. TIIVISTELMÄ

Tämä tiedonanto on vastaus komission ”Pääosastojen ja yksiköiden vuotta 2002 koskevien toimintakertomusten yhteenvetokertomuksessa”¹ antamaan sitoumukseen laatia oikeudellinen selvitys komission ja jäsenvaltioiden välisistä Euroopan yhteisöjen talousarvion yhteisen hallinnoinnin vastuukysymyksistä ja selvittää menettelyjä, joilla komissio kantaa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa talousarvion toteuttamista koskevan yleisen vastuun².

Tiedonannon ensimmäisessä osassa (II jakso) annetaan komission tulkinta rakennerahastoja ja koheesiorahastoa koskevasta voimassaolevasta lainsäädännöstä, jotta saataisiin selvennettyä yhteiseen hallintointiin osallistuvan kunkin toimijan vastuualueita. Komissio katsoo, että voimassaolevan lainsäädännön perusteella voidaan sovittaa yhteen toisaalta sille talousarvion toteuttamisessa kuuluvat velvoitteet ja toisaalta unionin koheesiopolitiikka ja sen hallinnointijärjestelmä, jossa jäsenvaltiot vastaavat neuvoston asetusten perusteella ensisijaisesti rahastovarojen hallinnoinnista, seurannasta ja päivittäisestä varainhoidon valvonnasta. Olemassa olevaan järjestelmään kuuluu menettelyjä, joiden avulla komissio yleisen velvollisuutensa täyttämiseksi varmistaa, että jäsenvaltioissa on hallinto- ja valvontajärjestelmät, jotka toimivat moitteettomasti. Jos komission tekemissä tarkastuksissa käy ilmi, että tarkastus- ja valvontajärjestelmät ovat puutteellisia, määritetään sääntöjen vastaisiin menoihin liittyvä riski ja sovelletaan asianmukaisia rahoitusoikaisuja. Tässä tiedonannossa kuvataan komission näiden säännösten noudattamiseksi toteuttamia toimenpiteitä.

Ongelma on ajankohtainen myös siksi, että unioniin toukokuussa 2004 liittyneillä jäsenvaltioilla on velvoite ottaa käyttöön asianmukaiset hallinto- ja valvontajärjestelmät, joilla varmistetaan, että rakennerahastoista ja koheesiorahastosta myönnettyt yhteisön määrärahat tulevat alusta alkaen tehokkaasti käytetyiksi³.

Tämän tiedonannon toisena tavoitteena (III jakso) on kuvata yleisiä suuntaviivoja, joita komissio on noudattanut 14. heinäkuuta 2004 hyväksytyjä ja ohjelmakautta 2007–2013 koskevia lainsäädäntöehdotuksia⁴ valmistellessaan. Tavoitteena on ollut täytäntöönpanojärjestelmän johdonmukaisuuden, täydentävyyden ja tehokkuuden lisääminen kokonaisuudessaan sekä jäsenvaltioiden yhteistyövelvoitteiden ja sääntöjen rikkomisesta jäsenvaltioille aiheutuvien seuraamusten selkeyttäminen.

¹ KOM(2003)391 lopullinen, 9.7.2003, toimi 5.3.3.C.

² Ibid, toimi 5.3.3.A.

³ KOM(2003)433 lopullinen, komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle liittymisneuvottelujen aluepolitiikkaa ja rakennepoliittisten välineiden koordinointia koskevan neuvotteluluvun 21 yhteydessä annettujen sitoumusten täytäntöönpanosta liittymässä olevissa maissa.

⁴ Komission ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä, KOM(2004)492 lopullinen, 14.7.2004.

II. OIKEUDELLINEN SELVITYS KOMISSION JA JÄSENVALTIOIDEN VASTUUALUEISTA

Varainhoitoasetuksen⁵ 53 artiklassa määritelty yhteinen hallinnointi on yksi niistä keinoista, joita komissio käyttää hoitaessaan yhteisön talousarvion toteuttamiseen liittyvää tehtäväänsä. Tästä tehtävästä määrätään perustamissopimuksen 274 artiklassa, jonka mukaan *”komissio toteuttaa talousarviota omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa [...] ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Jäsenvaltiot ovat yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.”*

Koska perustamissopimuksen 274 artiklassa ei eritellä komission vastuuta hallinnointitavan perusteella, kuuluu yleinen vastuu talousarvion toteuttamisesta komissiolle.

Järjestelyt, joilla komissio täyttää vastuunsa rahastojen yhteisen hallinnoinnin yhteydessä, ja jäsenvaltioiden velvoitteet vahvistetaan alakohtaisessa lainsäädännössä.

Rakennerahastojen ja koheesiorahaston tapauksessa yhteinen hallinnointi tarkoittaa yhteisön talousarvion toteuttamista, jonka lainsäätäjä on valinnut ilman, että komissio olisi voinut harkita toisen toteutuskeinon valitsemista; komissiolla *”ei ole muuta mahdollisuutta kuin toimia alakohtaisen lainsäädännön mukaisesti”*⁶.

Jäsenvaltioilla on puolestaan velvoite tehdä yhteistyötä komission kanssa sen varmistamiseksi, että määrärahoja käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti, mikä heijastaa lojaalin yhteistyön yleistä velvoitetta (perustamissopimuksen 274 ja 10 artikla). Lisäksi perustamissopimuksen 280 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan *”samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä”*.

Talousarvion toteuttamistapoihin liittyvässä varainhoitoasetuksen 53 artiklan 3 ja 5 kohdassa vahvistetaan yleiset toimintaperiaatteet, joita sovelletaan kaikkiin talousarvion aloihin, joita hallinnoidaan yhteisesti. Ensinnäkin *”kun komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, talousarvion toteuttamistehtävät siirretään jäsenvaltioille toisen osan I ja II osaston säännösten mukaisesti”* ja toiseksi *”kun toteuttaminen tapahtuu yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa [...], komissio toteuttaa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyjä tai tekee rahoituskorjauksia varmistaakseen, että varat käytetään asiaan sovellettavan lainsäädännön mukaisesti ja että sen on mahdollista kantaa lopullinen vastuu talousarvion toteuttamisesta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 274 artiklan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 179 artiklan mukaisesti”*.

Varainhoitoasetuksen 155–159 artiklassa puolestaan säädetään, että asetuksen yleisiä

⁵ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1).

⁶ Euroopan parlamentin päätöslauselman 14 c kohta, joka sisältää huomautukset, jotka ovat erottamaton osa päätöstä vastuuvapaudesta Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2002 (komissio) (SEC(2003) 1104 - C5-0564/2003 - 2003/2210(DEC)). A5-0200/2004, 21.4.2004.

säännöksiä sovelletaan erityisesti rakennerahastoista ja koheesiorahastosta rahoitettuihin menoihin, jollei toisin säädetä. Poikkeukset koskevat komission suorittamia maksuja, maksusitoumusten vapauttamista ilman eri toimenpiteitä, hallinnointia ja hankkeiden valintaa koskevia seikkoja sekä valvontamenettelyjä edellyttäen, että alakohtaisissa neuvoston asetuksissa on asiaa koskevia säännöksiä.

A. Vuosien 2000–2006 lainsäädäntö. Hajauttaminen, kumppanuus ja yhteistyö

Neuvosto vahvisti rahastojen hallinnointitavan rakennerahastoista annetussa perusasetuksessa (EY) N:o 1260/1999⁷ ja koheesiorahastosta annetussa asetuksessa (EY) N:o 1164/94⁸. Lainsäätäjä on päättänyt varsinkin rakennerahastojen osalta, että rakennerahastojen ja EMOTR:n tukiosaston maaseudun kehittämisen alalla toteutettavilla toimilla ”täydennetään jäsenvaltioiden toteuttamia toimia tai niillä pyritään osallistumaan tällaisiin toimiin” (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 johdanto-osan 27 kappale), minkä vuoksi on katsottava, että tällainen toiminta ”täydentää vastaavia kansallisia toimenpiteitä tai myötävaikuttaa niihin” (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 8 artiklan 1 kohta). Näin ollen rakennerahastoista ja EMOTR:n tukiosastosta maaseudun kehittämisen alalla myönnettyillä varoilla osarahoitetaan kansallisella tai alueellisella tasolla päätettyjä toimia. Selkeimpänä esimerkkinä tästä periaatteesta on täydentävyys (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 11 artikla).

Haluamatta kyseenalaistaa EY:n perustamissopimuksessa vahvistettua talousarvion toteuttamista koskevaa velvollisuutta, rakennerahastoista annetussa asetuksessa (EY) N:o 1260/1999 määritellään, että talousarvion eri toteuttamistavat perustuvat hajautettuun rakenteeseen, joka nojaa komission ja jäsenvaltion väliseen kumppanuuteen ja yhteistyöhön. Samasta järjestelystä säädetään koheesiorahastosta annetussa asetuksessa (EY) N:o 1164/94.

Valvontaa koskeva alakohtainen lainsäädäntö perustuu kahteen pilariin, joista toinen muodostuu säännöksistä, joilla komissio valtuutetaan varmistamaan jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien asianmukaisuus, ja toinen säännöistä, joiden tavoitteena on määritellä rahoitusoikaisut, joita sovelletaan, kun tarkastuksissa todetaan väärinkäytöksiä.

Kansallisten hallinto- ja valvontajärjestelmien olemassaolon varmistamisesta ja moitteettomasta toiminnasta säädetään asetuksen (EY) N:o 1260/1999 38 artiklassa samoin kuin asetuksen (EY) N:o 438/2001⁹ 5 ja 6 artiklassa, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1164/94 12 artiklassa ja liitteessä II olevassa G artiklassa ja asetuksen (EY) N:o 1386/2002 5 artiklassa¹⁰¹¹.

⁷ Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä (EYVL L 161, 26.6.1999, s. 1). Asetus sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna vuoden 2003 liittymisasiakirjalla (EYVL L 236, 23.9.2003).

⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 1164/94, annettu 16 päivänä toukokuuta 1994, koheesiorahastosta (EYVL L 130, 25.5.1994, s. 1). Asetus sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna vuoden 2003 liittymisasiakirjalla (EYVL L 236, 23.9.2003).

⁹ Komission asetus (EY) N:o 438/2001, annettu 2 päivänä maaliskuuta 2001, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävän tuen hallinto- ja valvontajärjestelmien osalta (EYVL L 63, 3.3.2001, s. 21).

¹⁰ Komission asetus (EY) N:o 1386/2002, annettu 29 päivänä heinäkuuta 2002, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1164/94 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä koheesiorahastosta myönnettävään tukeen liittyvien hallinto- ja valvontajärjestelmien ja rahoitusoikaisumenettelyn osalta (EYVL L 201, 31.7.2002, s. 5).

Rakennerahastojen rahoitusoikaisumenettelyjä kuvataan asetuksen (EY) N:o 1260/1999 39 artiklassa samoin kuin asetuksessa (EY) N:o 448/2001¹², ja niitä selvitetään komission yksiköiden soveltamia periaatteita, perusteita ja ohjeellisia asteikkoja koskevista suuntaviivoista asetuksen (EY) N:o 1260/1999 39 artiklan mukaisten rahoitusoikaisujen määrittämiseksi 2. maaliskuuta 2001 tehdystä komission päätöksessä K(2001) 476.

Asetuksen (EY) N:o 1260/1999 38 artiklan 2 kohdassa säädetään erityisesti, että komissio voi esimerkiksi pistokokein tehdä tarkastuksia paikalla tai pyytää jäsenvaltioita tekemään tällaisia tarkastuksia. Näiden tarkastusten tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltioissa on hallinto- ja valvontajärjestelmät, jotka toimivat moitteettomasti, tai kontrolloida yksittäisiä rahoitettuja toimia. Lisäksi asetuksen (EY) N:o 438/2001 5 ja 6 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kolmen kuukauden kuluessa tuen hyväksymisestä käyttöön otetut hallinto- ja valvontajärjestelmät ja että komissio varmistaa yhteistyössä jäsenvaltion kanssa, että järjestelmät vastaavat kyseisen neuvoston asetuksen vaatimuksia. Järjestelmän toiminta tarkastetaan säännöllisesti. Komissio ja jäsenvaltiot koordinoivat kahdenvälisen järjestelyjen perusteella tarkastusmenetelmiä ja niiden toteuttamista ja vaihtavat saamiaan tarkastustuloksia. Yhteistyö jatkuu koko ohjelmakauden ajan vähintään kerran vuodessa kansallisten ja yhteisön tarkastajien kokouksissa tehtävien tarkastelujen välityksellä. Asetuksen 38 artiklassa säädetään myös rahoitusoikaisuista, joita on sovellettava todettaessa merkittävä väärinkäytös, joka vaikuttaa välimaksuun liittyviin menoihin ja jota ei ole oikaistu. Asetuksen 39 artiklan 2 kohdassa puolestaan määritellään menettely, jota on noudatettava, kun komissio toteaa, että järjestelmissä on puutteita. Tällöin komissio keskeyttää aluksi maksut ja toteuttaa sitten tarvittaessa nettomääräisiä rahoitusoikaisuja. Koheesiorahaston hallinnointia varten säädetään samankaltaisesta järjestelmästä asetuksessa (EY) N:o 1164/94 ja sen soveltamista koskevissa yksityiskohtaisissa säännöissä¹³.

B. Vastuunjako

1. Jäsenvaltiolla on hajautetussa järjestelmässä kolme vastuualuetta.

a) Jäsenvaltio takaa yhteisön varojen moitteettoman hallinnoinnin, josta se huolehtii yhteistyössä komission kanssa, ja jäsenvaltio on ensisijaisesti vastuussa moitteettomasta varainhoidosta, seuraavilla tavoilla:

- Hallintoviranomaisen tehtävänä on ”toimien moitteettomuuden varmistaminen erityisesti tekemällä sisäisiä tarkastuksia moitteettoman varainhoidon periaatteiden noudattamisen varmistamiseksi” sekä toimien toteuttaminen hallinto-, seuranta- ja valvontajärjestelmiin liittyvien komission huomioiden ja korjaamispyyntöjen vuoksi, toimien ja yhteisön politiikkojen johdonmukaisuuden varmistaminen ja ohjelman seurantaan liittyvien tietojen tai raporttien toimittaminen komissiolle (34 artiklan 1 kohta).

¹¹ Hallinto- ja valvontajärjestelmien olemassaoloa ja moitteetonta toimintaa koskeva tavoite, joka mainitaan varainhoitoasetuksen soveltamissäännöksistä annetun komission asetuksen 35 artiklassa, saavutetaan alakohtaisessa lainsäädännössä annettujen säännösten avulla (komission asetus (EY, Euratom) N:o 2342/2002, annettu 23 päivänä joulukuuta 2002, EYVL L 357, 31.12.2002).

¹² Komission asetus (EY) N:o 448/2001, annettu 2 päivänä maaliskuuta 2001, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävään tukeen liittyvän varainhoitoa koskevan oikaisumenettelyn osalta (EYVL L 64, 6.3.2001, s. 13).

¹³ Asetuksen (EY) N:o 1164/94 12 artikla ja asetuksen (EY) N:o 1386/2002 5 artikla.

- Maksuviranomainen todentaa menot (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohta ja asetuksen (EY) N:o 1164/94 liitteessä II olevan D artiklan 2 kohta) ja varmistaa, että hallintoviranomainen ja välittäjänä toimivat elimet ovat noudattaneet asetuksen (EY) N:o 1260/1999 (asetuksen (EY) N:o 438/2001 9 artikla) tai asetuksen (EY) N:o 1164/94 (asetuksen (EY) N:o 1386/2002 8 artikla) säännöksiä.
- Osallistumalla rahavarojen käyttöä ja menojen toteuttamista koskevien arvioiden parantamiseen toimittamalla arvioita.
- Soveltamalla kansallisia asiaa koskevia sääntöjä tukikelpoisuuden varmistamiseksi, jos yhteisön sääntöjä ei ole (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 johdanto-osan 41 kappale ja 30 artikla).
- Vastaamalla suunnitelmien, tukitoimen ja ohjelma-asiakirjan täydennyksen valmisteluun liittyvästä ennakkoarvioinnista (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 41 artiklan 1 kohta) sekä väliarvioinnin tekemisestä ja sen päivittämisestä (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 42 artiklan 4 kohta).

b) Jäsenvaltio on ensisijaisesti vastuussa ”tukitoimien varainhoidon valvonnasta” asetuksen (EY) N:o 1260/1999 38 artiklan ja asetuksen (EY) N:o 1164/94 12 artiklan mukaisesti seuraavilla tavoilla:

- varmistamalla, että hallinto- ja valvontajärjestelmät on otettu käyttöön ja pantu täytäntöön tavalla, jolla varmistetaan yhteisön varojen tehokas ja moitteeton käyttö ja toimittamalla komissiolle näiden järjestelmien kuvaus;
- todentamalla menot ja varmistamalla, että ne ovat yhteisön lainsäädännön mukaisia ja että varat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 38 artiklan 1 kohdan g alakohta ja asetuksen (EY) N:o 1164/94 12 artiklan 1 kohdan c alakohta);
- toteuttamalla komission edellyttämät korjaavat toimenpiteet (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 38 artiklan 4 kohta ja asetuksen (EY) N:o 1164/94 liitteessä II olevan G artiklan 1 kohta);
- esittämällä rakennerahastojen tukitoimen tai koheesiorahaston hankkeen päättyessä riippumattoman elimen laatima loppulausuma.

c) Kuten asetuksen (EY) N:o 1260/1999 39 artiklassa ja asetuksen (EY) N:o 1164/94 12 artiklan 1 kohdan h alakohdassa säädetään, jäsenvaltio on ensisijaisesti vastuussa ”väärinkäytösten sekä rikkomisten rankaisemisesta ja oikaisemisesta”.

2. Jäsenvaltion vastuualueiden tavoin myös **komission vastuualueet** määritellään, jotta komissio voi huolehtia yhteisön talousarvion toteuttamiseen liittyvästä vastuustaan valvomalla jäsenvaltioille uskottujen tehtävien moitteetonta toteuttamista. Tässä tarkoituksessa ja varmistaakseen perustamissopimuksen ja yhteisön toimielinten antamien säädösten noudattamisen komissio toimii erityisesti neljällä tasolla. Komissio

- tekee tarvittavat päätökset rakennerahastojen täytäntöönpanemiseksi, kun asetuksissa säädettyjä vaatimuksia on noudatettu (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 28 ja 30 artikla ja asetuksen (EY) N:o 1164/94 10 artikla);

- varmistaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, että jäsenvaltioissa on hallinto- ja valvontajärjestelmät, jotka toimivat moitteettomasti, mihin voi sisältyä toimia ja hallintojärjestelmiä koskevien tarkastusten tekeminen paikalla esimerkiksi pistokokein tai jäsenvaltiolle osoitettu pyyntö toteuttaa itse tarkastukset paikalla (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 38 artiklan 2 kohta ja asetuksen (EY) N:o 438/2001 5 ja 6 artikla rakennerahastojen osalta sekä asetuksen (EY) N:o 1164/94 liitteessä II oleva G artikla ja asetuksen (EY) N:o 1386/2002 5 artikla);
- varmistaa tukitoimien tehokkuuden:
 - analysoimalla tukitoimien täytäntöönpanon edistymistä suhteessa vahvistettuihin tavoitteisiin vuosikertomusten ja lopullisten täytäntöönpanokertomusten avulla (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 37 artikla ja asetuksen (EY) N:o 1164/94 liitteessä II oleva F artikla) sekä vuositarkastuksen avulla (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 34 artiklan 2 kohta);
 - rahoituksen osalta erityisesti vapauttamalla maksusitoumuksia ilman eri toimenpiteitä, keskeyttämällä maksut, kun asetuksissa säädettyjä vaatimuksia ei noudateta, suunnittelemalla ja tarvittaessa toteuttamalla korjaavia toimenpiteitä tukitoimen varainhoidon moitteettomuuden varmistamiseksi (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 31, 32 ja 38 artikla rakennerahastojen osalta ja asetuksen (EY) N:o 1164/94 liitteessä II oleva C artiklan 5 kohta ja G artikla) ja
 - arvioimalla tuloksia (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 42, 43 ja 44 artikla).
- tekee toimia ja järjestelmiä koskevia tarkastuksia ja tilintarkastuksia paikalla esimerkiksi pistokokein, rajoittamatta kuitenkaan jäsenvaltioiden itse tekemiä tarkastuksia, ja soveltaa rahoitusoikaisuja, kun todetaan väärinkäytöksiä ja puutteita eikä jäsenvaltio ole toteuttanut rahoitusoikaisuja (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 38 ja 39 artikla ja asetuksen (EY) N:o 1164/94 liitteessä II oleva G ja H artikla).

C. Komission vastuualuetta on tarkennettava

On tunnustettava, kuten parlamentti totesi viimeksi vuoden 2002 vastuuvapauden myöntämistä koskevassa päätöslauselmassaan¹⁴, että tilintarkastustuomioistuin on jo useita vuosia sitten todennut tilien luotettavuutta koskevissa tarkastuslausumissaan, että tilien perustana olevissa toimissa on usein virheitä varsinkin aloilla, joilla sovelletaan yhteistä hallinnointia. Vaikka kumpikaan toimielin ei pidä realistisena eikä alakohtaisessa lainsäädännössä vahvistettujen yhteisen hallinnoinnin toteuttamistapojen mukaisena sitä, että komission tulisi havaita maksuihin liittyvät kaikki virheet ja väärinkäytökset, ne ovat kuitenkin tunnistaneeet järjestelmien heikkoudet ja rohkaisseet komissiota toteuttamaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on parantaa valvontajärjestelmiin kohdistuvia komission valvontatoimia.

Lausunnossaan 2/2004¹⁵ tilintarkastustuomioistuin antaakin esimerkkejä kiinnostavista vaihtoehtoista ja mielipiteensä siitä, millaisessa asemassa komission tulisi olla kantaessaan vastuunsa talousarvion toteuttamisessa. Tämä visio on erittäin lähellä komission omaan näkökantaa. Tilintarkastustuomioistuin luettelee tärkeimmät periaatteet, joiden pitäisi tuomioistuimen mukaan ohjata yhteisön talousarvion

¹⁴ Ks. alaviite 6 edellä.

¹⁵ Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2004 ”yhtenäisestä tarkastusmallista” (single audit) (sekä yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjä koskeva ehdotus).

valvontaa vakiintuneen oikeuden kaikilla tasoilla, ja antaa suuntaviivat, jotka voisivat ohjata lainsäätäjää lainsäädännön muutoksia valmisteltaessa.

Tilintarkastustuomioistuimen lähtökohtana ovat seuraavat toteamukset: *”minkään järjestelmän avulla ei voida olettaa saavutettavan kaikkien tapahtumien absoluuttista oikeellisuutta” ja ”ei ole realistista ajatella, että sisäisen valvonnan järjestelmien tarkoituksena on taata tai varmistaa kaikkien tapahtumien täysi laillisuus ja asianmukaisuus”.* Tilintarkastustuomioistuin katsookin, että olisi pyrittävä kustannustehokkaisiin tarkastuksiin, sillä *”tarkastuksista aiheutuvien kustannusten pitäisi vastata niistä saatavaa hyötyä sekä taloudelliselta että poliittiselta kannalta”.* Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että komission tulisi valvoa valvontajärjestelmien toimintaa toisaalta määrittelemällä valvontajärjestelmien vähimmäisvaatimukset ja toisaalta johdonmukaistamalla toivotut tavoitteet ja niiden toteuttaminen kaikissa vaiheissa niin kansallisella kuin yhteisönkin tasolla.

Komissio, joka ottaa tarkkaavaisesti huomioon talousarvion toteuttamisen valvonnasta vastaavien molempien toimielinten suositukset, **on jo kehittänyt välineitä toimiensa koordinoimiseksi jäsenvaltioiden toimien kanssa.** Koska jäsenvaltioilla oli vaikeuksia näiden välineiden kehittämisessä ja soveltamisessa ohjelmakaudella 1994–1999, komissio sisällytti rakennerahastojen ja koheesiorahaston soveltamisasetuksiin edellytykset, joita se pitää välttämättöminä voidakseen käyttää valvontamenettelyjä, jotka antavat sille riittävän varmuuden jäsenvaltioiden toteuttamien toimien asianmukaisuudesta.

Lisäksi komissio on asetuksen (EY) N:o 1260/1999 38 artiklan ja asetuksen (EY) N:o 1164/94 liitteessä II olevan G artiklan mukaisesti rohkaissut tilintarkastuksia koskevien hallinnollisten järjestelyjen sopimista jäsenvaltioiden kanssa tehostaakseen tarkastusten koordinoimista ja niistä saatujen tulosten vaihtoa komission ja kyseisten jäsenvaltioiden välillä ja varmistaakseen yhteisten tilintarkastusmenetelmien soveltamisen. Yksinkertaistamisen¹⁶ yhteydessä komissio on niin ikään pyytänyt jäsenvaltioita tekemään yhteistyötä, jotta yksityiskohtaiset vuotuiset tarkastusohjelmat voidaan vaihtaa hyvissä ajoin päällekkäisyyksien ja kaksinkertaisen työn välttämiseksi. Unioniin toukokuussa 2004 liittyneisiin jäsenvaltioihin sovelletaan rakennerahastoihin ja koheesiorahastoon liittyvän lainsäädännön mainittuja säännöksiä liittymistä valmistelevien välineiden¹⁷ täytäntöönpanoon liittyvän yhteistyön hengessä.

Komissio on lisäksi ottanut käyttöön komission ja jäsenvaltioiden välisen luottamussopimuksen. Luottamussopimus on jäsenvaltioiden vapaaehtoinen sitoumus, jonka tavoitteena on vakuuttaa komissio siitä, että käytössä on tarvittavat keinot tilien perustana olevien toimien asianmukaisuuden varmistamiseksi, ja joka toimii tiettyä ohjelmaa, rahastoa tai aluetta koskevien tarkastusten yleisenä viitekehyksenä komission hyväksymän tilintarkastusstrategian mukaisesti ja parantaa strategian soveltamisesta saatujen tulosten vuotuista raportointia. Sopimuksen edellytyksenä on niin ikään se, että komissio on ennakolta varmistanut, että käytössä olevat järjestelmät ovat asetusten vaatimusten mukaisia.

¹⁶ Komission tiedonanto K(2003) 1255, rakennepolitiikan hallinnon yksinkertaistamisesta, selkiyttämistä, koordinoimista ja joustavuudesta kaudella 2000–2006 (julkaisematon), kohta 2.5.5.

¹⁷ Osana liittymistä edeltävää strategiaa annettavan tuen yhteensovittamisesta ja asetuksen (ETY) N:o 3906/89 muuttamisesta 21 päivänä kesäkuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1266/1999 11 ja 12 artikla sekä sen liite (EYVL L 161, 26.6.1999, s. 68). Liittymistä edeltävästä rakennepolitiikan välineestä 21 päivänä kesäkuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1267/1999 9 artikla ja liite III (EYVL L 161, 26.6.1999, s. 73).

Sopimuksen ansiosta komissio saa takeet siitä, että se voi luottaa jäsenvaltioon komission ja jäsenvaltion välisen koordinoitun lähestymistavan ansiosta ilman, että asetuksissa tarvitsi esittää uusia vaatimuksia. Luottamus kuitenkin raukeaa, jos todetaan, että jäsenvaltio ei noudata velvoitteitaan.

Kuten tilintarkastustuomioistuim on todennut lausunnossaan 2/2004, rahastoihin kohdistuvan sisäisen valvonnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden takaamiseksi tarvittavat standardit ja periaatteet ”ovat jo kokonaisuudessaan tai osittain käytössä”, mutta muitakin voidaan vielä kehitellä ja ottaa käyttöön sen varmistamiseksi, että ”tarkastusten laajuuden ja intensiteetin avulla voidaan saavuttaa asianmukainen tasapaino tarkastusten toimittamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten ja niiden avulla saavutettavan kokonaishyödyn välillä”.

Komissio toivookin nykyisestä lainsäädännöstä saamiensa kokemusten perusteella pystyvänsä lisäämään hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkuutta ja vaikuttavuutta seuraavalla ohjelmakaudella. Tästä syystä se on tehnyt seuraavassa jaksossa esitetyt ehdotukset.

III. OHJELMAKAUDEN 2007–2013 LAINSÄÄDÄNTÖ

Yksi ohjelmakauden 2007–2013 tulevan lainsäädännön yhteistä hallinnointia koskevista tavoitteista on rajoittaa selkeästi yhteisön oikeudesta johtuvien velvoitteiden ja nykyisestä lainsäädännöstä saatujen kokemusten perusteella yhteisön talousarvion toteuttamiseen osallistuvien eri toimijoiden – toisaalta jäsenvaltioiden ja täytäntöönpanoelinten ja toisaalta komission – kehystä, luonnetta ja vastuunjakoa.

Komission tavoitteena on lisätä yleisesti rahastojen täytäntöönpano- ja valvontajärjestelmien johdonmukaisuutta, avoimuutta ja turvallisuutta. Johdonmukaisuutta on lisättävä, koska on määriteltävä selkeästi valvonta- ja tilintarkastusjärjestelmien vähimmäisvaatimukset kaikilla tasoilla samoin kuin eri toimijoiden tehtävät ja velvoitteet. Avoimuutta on lisättävä, koska valvontatehtävistä huolehtivien eri toimijoiden on tunnettava kunkin osapuolen tekemien tarkastusten tulokset, jotta menettelyn tehokkuutta, vaikuttavuutta ja taloudellisuutta saataisiin lisättyä. Turvallisuutta on lisättävä, koska komission on voidakseen maksaa ensimmäiset välimaksut saatava lisätakeet siitä, että ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmät on otettu käyttöön ja että ne vastaavat asetuksessa määritellyjä vähimmäisvaatimuksia. Tämä toteutetaan ennakolta hyväksytyn jäsenvaltion riippumattoman tilintarkastajan suorittamana järjestelmien ennakoarviointina, joka toimitetaan komissiolle samaan aikaan kuin järjestelmien kuvaukset.

Lisäksi komissio on ehdottanut, että sen osuuden tarkastuksissa olisi oltava oikeassa suhteessa väärinkäytösten arvioituun riskiin. Kun komissiolla on varmuus kansallisten hallinto- ja valvontajärjestelmien olemassaolosta ja moitteettomasta toiminnasta, se voi ehdotuksen mukaan legitiimisti saada kansallisten tarkastusten tulosten perusteella varmuuden siitä, että ilmoitetut menot ovat laillisia ja asianmukaisia ja tehdä tästä syystä omia tarkastuksia vain poikkeuksellisissa tilanteissa.

Riskiarviointiin perustuvan saman lähestymistavan mukaan komissio on ehdottanut, että yhteisön osuuden hallinto- ja valvontamenettelyissä olisi riipputtava tukitoimea koskevasta yhteisön rahoitusosuudesta. Tämän periaatteen mukaisesti yhteisön lainsäädännössä määritellään yhteiset vähimmäisvaatimukset, jotka rakennerahastojen hallinnoinnissa käytettävien kaikkien hallinnon ja sisäisen valvonnan järjestelmien on aina täytettävä. Samanaikaisesti jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus soveltaa kansallisia sääntöjään ja

hallinto- ja valvontarakenteitaan, kun osarahoitus on pääasiassa kansallista ja yhteisön rahoitusosuus on tiettyä kynnysarvoa pienempi. Tällaista järjestelyä voidaan kuitenkin soveltaa ainoastaan silloin, kun komissiolla on varmuus kansallisten hallinto- ja valvontajärjestelmien luotettavuudesta.

Tätä yleistä taustaa vasten seuraavaksi kuvataan vastuunjakoa koskevia tarkempia suuntaviivoja, joiden perusteella komissio on tehnyt ehdotuksensa.

A. Komission vastuualueet

Komissiolla on velvoite tehdä lainsäädäntöehdotuksia, joissa määritellään selkeästi yhteiseen hallintoon osallistuvien molempien toimijoiden vastuualueet ja velvoitteet samoin kuin niiden väliset yhteistyöjärjestelyt.

Ensinnä on määriteltävä vähimmäisstandardit, joita kansallisten hallinto- ja valvontajärjestelmien on vastattava, sekä rahoitusoikaisut, joita on sovellettava todettaessa väärinkäytöksiä, jotka osoittavat, että järjestelmät eivät ole näiden standardien mukaisia.

Selkeässä lainsäädännössä on niin ikään määriteltävä, että komission tehtävänä talousarvion hallinnoinnissa on valvoa, että jäsenvaltioissa on hallinto- ja valvontajärjestelmät, jotka toimivat moitteettomasti, ja kuvattava, kuinka valvontaa toteutetaan väärinkäytösten ehkäisemiseksi.

Tarkastusten osalta voidaan todeta, että komissio keskittyy edelleen hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointiin ja riskianalyysien perusteella menettelyissä ja hallinnoinnissa todettuihin heikkouksiin luopumatta oikeudestaan tehdä tarvittaessa yksittäisiä toimia koskevia tarkastuksia, esimerkiksi silloin, kun jäsenvaltio ei ole toteuttanut toimenpiteitä väärinkäytöksiä havaitessaan.

B. Jäsenvaltioiden vastuualueet

Jäsenvaltioilla on erityisesti seuraavat velvoitteet:

- Antaa komissiolle jo alusta alkaen ennen ohjelman täytäntöönpanoa ja välimaksujen suorittamista komission hyväksymän riippumattoman elimen välityksellä asianmukainen varmuus siitä, että niiden hallinto- ja valvontajärjestelmät ovat laadukkaita ja täyttävät tietyt standardit ja siitä, että niiden kirjanpitojärjestelmä on moitteeton. Jos varauksetonta varmuutta ei saada, jäsenvaltion on esitettävä suunnitelma toteutettavista korjaavista toimenpiteistä. Komissio voi suorittaa välimaksut vasta sitten, kun toimintasuunnitelmaan sisältyvät hallinto- ja valvontajärjestelmän korjaukset on pantu täytäntöön tyydyttävästi.
- Toimittaa vuosittain tilintarkastusviranomaisen lausuma ilmoitetuista menoista sekä hallinto- ja valvontajärjestelmän moitteettomasta toiminnasta ja/tai paikalla tehtyjen tarkastusten perusteella todettujen rakennerahastovarojen käyttöä koskevien heikkouksien havaitsemisesta ja korjaamisesta.
- Antaa toimenpideohjelmien päättyessä todennettuja menoja koskeva tarkastuslausuma ohjelmakauden aikana suoritettujen toimia koskevien tilintarkastusten ja tarkastusten perusteella.

Kun rakennerahastotuen edunsaajat eivät ole noudattaneet tuen myöntämisedellytyksiä, rahoitusoikaisujen tekemisestä vastaavat ensisijaisesti jäsenvaltiot, jotka vähentävät kyseiset menot rakennerahastovaroja koskevista lausumista.

C. Väärinkäytöksiä koskevat seuraamukset

Kuten kolmannessa taloudellista ja sosiaalista koheesiota koskevassa kertomuksessa todetaan, tehokkuusperiaatteen soveltamisen sekä hallinnon ja varainhoitoa koskevien tarkastusten yksinkertaistamisen ohella olisi sovellettava tiukempia rangaistuksia ja toimenpiteitä, joilla varmistetaan nopea takaisinperintä väärinkäytös- ja petostapauksissa. Lainsäädännössä on vahvistettava selkeät seuraamukset erityisesti rahavirtojen osalta, jos periaatteita tai vähimmäisstandardeja ei ole noudatettu ohjelman alussa tai jos kansallisissa valvontajärjestelmissä todetaan heikkouksia, jotka saattavat johtaa väärinkäytöksiin tai petoksiin ohjelman täytäntöönpanon aikana, eikä jäsenvaltio ole toteuttanut korjaavia toimenpiteitä.

Lisäksi lainsäädännössä on vahvistettava järjestelyt, joita komissio noudattaa tehdessään rahoitusoikaisuja, kun jäsenvaltio ei ole toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä velvoitteidensa täyttämiseksi.

Komission ei myöskään tulisi epäröidä turvautua EY:n perustamissopimuksen 226 ja 228 artiklassa määrättyyn rikkomisesta johtuvaan menettelyyn, jos jäsenvaltiot eivät täytä velvoitteitaan.