EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 17.10.2005
KOM(2005) 506 lopullinen

KOMISSION LAATIMA YHTEENVETOASIAKIRJA

Jäsenvaltioiden vastaukset tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen varainhoitovuodelta 2003

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto 3
2. Yhteenveto jäsenvaltioiden vastauksista....3
2.1. Jäsenvaltioiden näkemykset yhteisön sisäisen valvonnan menettelyistä....3
2.2. Jäsenvaltioiden näkemykset tilintarkastustuomioistuimen maakohtaisista huomautuksista....6
3. DAS-virheet....6
4. Päätelmät....7

1. JOHDANTO

Heti sen jälkeen kun Euroopan tilintarkastustuomioistuin antoi marraskuussa 2004 *vuosikertomuksensa varainhoitovuodelta 2003*[1], komissio antoi kullekin jäsenvaltiolle tiedoksi niitä koskevat kertomuksessa esitetyt huomautukset. Lisäksi komissio kehotti jäsenvaltioita vastaamaan kahteen yleiseen kysymykseen, jotka liittyivät *yhtenäistä tarkastusmallia koskevaan tilintarkastustuomioistuimen lausuntoon nro 2/2004 (ja ehdotukseen yhteisön sisäisen valvonnan menettelyiksi)*[2], jäljempänä 'sisäisen valvonnan menettelyjä koskeva lausunto'.

Varainhoitoasetuksessa edellytetään, että komissio toimittaa yhteenvedon jäsenvaltioiden vastauksista ennen 15. päivää helmikuuta tilintarkastustuomioistuimelle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle[3]. Koska eräät vastaukset saatiin myöhään ja vastausten sekä varsinaisen kertomuksen kääntämiseen on varattava aikaa, kyseistä määräaikaa ei pystytty noudattamaan. Komissio esitti kuitenkin tärkeimmät vastauksia koskevat päätelmät neuvostolle ennen kuin neuvosto päätti vuotta 2003 koskevaan vastuuvapauteen liittyvistä suosituksistaan Euroopan parlamentille[4].

Kaikkiaan 19 jäsenvaltiota vastasi sekä kahteen yleiseen kysymykseen että maakohtaisiin erityishuomautuksiin. Kolme jäsenvaltiota vastasi vain erityishuomautuksiin.

Tämän kertomuksen tarkoituksena on esittää yhteenveto jäsenvaltioiden vastauksista. Toisessa jaksossa esitetään kooste kahteen yleiseen kysymykseen annetuista vastauksista ja tilintarkastustuomioistuimen esittämistä jäsenvaltiokohtaisista huomautuksista. Kolmannessa jaksossa käsitellään DAS-virheitä. Neljännessä jaksossa esitetään päätelmät.

2. YHTEENVETO JÄSENVALTIOIDEN VASTAUKSISTA

2.1. Jäsenvaltioiden näkemykset yhteisön sisäisen valvonnan menettelyistä

Tilintarkastustuomioistuin julkaisi sisäisen valvonnan menettelyjä koskevan lausuntonsa huhtikuussa 2004. Lausunnossa esitetään yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjen pääperiaatteet (*vrt. liite I*). Tilintarkastustuomioistuin korosti lausuntoaan *varainhoitovuodelta 2003 antamansa vuosikertomuksen* yleisessä johdannossa[5]. Komissio pitää esitettyä näkemystä erittäin merkittävänä, sillä se tarjoaa arvokkaan panoksen keskusteluun siitä, miten yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjä voidaan jatkossa kehittää[6].

---

1 Vrt. EUVL C 293, 30.11.2004.

2 Vrt. EUVL C 107, 30.4.2004.

3 Vrt. neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, *Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta*, 143 artiklan 6 kohta (EYVL L 248, 16.9.2002).

4 Varjapuheenjohtaja Siim Kallasin 15.2.2005 päivätty kirje (ECOFIN-) neuvoston puheenjohtajalle Jean-Claude Junckerille.

5 Vrt. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2003, 0.5 kohta, EUVL C 293, 30.11.2004.

6 Yhteisön sisäisen valvonnan menettelyillä tarkoitetaan kaikkia toimia, jotka komissio ottaa huomioon riskienhallinnan yhteydessä. Toimet sisältävät mm. sisäiset tarkastukset komissiossa, komission suorittamat tarkastuskäynnit, ulkoisille tilintarkastusyhteisöille toimeksiannetut tarkastuskäynnit sekä

Jäsenvaltiot osallistuvat hajautettuun hallinnointiin, joka kattaa noin 80 prosenttia EU:n varoista. Tämän vuoksi komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen lausunnon asianmukaisen jatkokäsittelyn lähtökohtana pitäisi niin ikään olla jäsenvaltioiden toimet. Komissio pyysikin jäsenvaltioita vastaamaan kahteen yleiseen kysymykseen, jotka liittyivät tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa esitettyihin aiheisiin.

Kysymys 1

Tilintarkastustuomioistuin sisällytti yhtenäistä tarkastusmallia koskevaan lausuntoonsa nro 2/2004 ehdotuksen yhteisön sisäisen valvonnan menettelyiksi. Hajautetun hallinnoinnin osalta tilintarkastustuomioistuin ehdottaa tehtävien ja vastuualueiden ketjua, joka ulottuisi varojen välittömistä hallinnoijista (1. tason tarkastukset) komissioon (valvontamenettelyt) jäsenvaltioissa suoritettavien keskustason tarkastusten kautta. Mallissa oletetaan, että kullakin tasolla voidaan nojautua toisten tarkastusorganisaatioiden tuloksiin ja käyttää niitä (ts. että ne olisivat saatavissa). Kannatatteko tätä ketjumallia ja tukisitteko tällaisen mallin kehittämistä aloilla, joilla sitä ei vielä ole? Mitä voidaan tehdä tarkastusten koordinoinnin parantamiseksi (esim. tuetteko komission rakennerahastojen osalta ehdottamia luottamussopimuksia)?

Kaikkiaan 19 jäsenvaltiota on vastannut. Mikään jäsenvaltio ei hylännyt ajatusta yhteisön sisäisen valvonnan menettelyistä, mutta useat jäsenvaltiot esittivät varauksia/kommentteja:

- Kaikkien asianosaisten **vastuualueet** olisi määritettävä selvästi. Komissio vastaa edelleen EU:n talousarvion täytäntöönpanosta perustamissopimuksen 274 artiklan mukaisesti.
- Monet jäsenvaltiot korostavat, että **sisäisen valvonnan menettelyjä on jo jossain määrin käytössä**.
- Jokaisella valvontaketjun tasolla on oltava **yhteiset varainhoidon valvonnan ja sisäisen tarkastuksen säännöt**. Säännöt olisi laadittava komission ja jäsenvaltioiden yhteistyönä. Sääntöjen olisi perustuttava jo olemassa oleviin kansainvälisiin standardeihin. Eräät jäsenvaltiot mainitsevat omat varat alueeksi, jolla komissio ja jäsenvaltiot tekevät tehokasta yhteistyötä lähentääkseen tilintarkastus- ja valvontajärjestelyjä.
- **Kustannusten ja hyötyjen** on oltava kohtuullisessa tasapainossa. Yhteisön sisäisen valvonnan menettelyihin tehtävien muutosten olisi yksinkertaistettava järjestelyä eikä lisättävä hallinnollista rasitusta. Eräs jäsenvaltio ehdottaa, että EU:n talousarvioon pitäisi sisällyttää jäsenvaltioiden suorittamien valvontatoimien kustannukset. Toinen jäsenvaltio katsoo, että rakennerahastoa ja koheesiorahastoa koskevia tarkastus- ja valvontatoimia olisi jatkossakin rahoitettava teknisen avun toimenpiteinä. Eräs jäsenvaltio toteaa, että on vaikea saada täsmällisiä arvioita kansallisten viranomaisten suorittamien valvontatoimien kustannuksista, sillä tiettyä menoluokkaa koskevat valvontatoimet ovat niin monitahoisia.

---

jäsenvaltioiden ja/tai kansallisten tilintarkastusviranomaisten sisäiset valvonta- ja/tai tilintarkastusjärjestelmät. Yhteisön sisäisen valvonnan menettelyt eivät siis sisällä tilintarkastustuomioistuimen suorittamaa ulkoista tilintarkastusta.

- Monet jäsenvaltiot mainitsevat, että **kansallisten hallintokulttuurien ja -käytäntöjen erot** on otettava huomioon.
- Eräät jäsenvaltiot toteavat, että **raportointiasiakirjoja** olisi yhdenmukaistettava ja ne olisi yhdistettävä. Toiset jäsenvaltiot katsovat, että kansallisten viranomaisten laatimia kertomuksia ei voida pitää unionin omaisuutena. Muutamat jäsenvaltiot pitävät oikeudellisia ongelmia mahdollisina, jos kertomukset on annettava suoraan muiden valvontatasojen käyttöön.
- Eräät jäsenvaltiot huomauttavat, että **epätäsmällinen lainsäädäntö ja suuntaviivojen puute** aiheuttavat sääntöjenvastaisuutta.
- Eräät jäsenvaltiot ovat lisäksi sitä mieltä, että jäsenvaltioiden aseman muuttamisen vastapainoksi sisäisen valvonnan menettelyissä **tilintarkastustuomioistuimen ja komission toimintalinjaa tilintarkastus- ja valvontatoimien osalta** olisi myös muutettava. Jäsenvaltioissa suoritettavia valvontatehtäviä voitaisiin vähentää yleisesti ja keskittyä paikalla tehtävien tarkastusten sijaan järjestelmätarkastuksiin.

Kysymys 2

Vuoteen 2001 saakka tilintarkastustuomioistuin perusti tarkastuslausumansa virheisiin, jotka löydettiin EU:n tietyn vuoden talousarviosta suoritettujen maksujen otoksesta. Tuomioistuin on katsonut, että yhteistyössä hallinnoituja varoja koskevia säännönvastaisuuksia on liian paljon. Tietynasteista säännönvastaisuutta on kuitenkin mahdoton välttää, sillä tarkastusjärjestelmiä ei ole suunniteltu havaitsemaan kaikkia säännönvastaisia maksuja vaan rajoittamaan EU:n talousarvioon kohdistuvaa riskiä:

- ehkäisevin sanktioin, joita sovelletaan, jos säännönvastaisuuksia löydetään 5 prosentissa maksupyynnöistä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän mukaisesti paikalla tehdyissä maatalousmenojen tarkastuksissa

- myöhemmin varainhoitovuonna toteutetun takaisinperinnän avulla, kun avustuksen lopullinen maksupyyntö jätetään tai kun säännönvastaisuus havaitaan jälkitarkastuksessa.

Tilintarkastustuomioistuin aikoo jatkossa perustaa tarkastuslausumansa niiden valvonta- ja tarkastusjärjestelmien arviointiin, jotka on otettu käyttöön maksupyyntöjä koskevien säännönvastaisuuksien riskin hallitsemiseksi tarkastuksissa havaittujen yksittäisten virheiden sijaan.

Kuinka jäsenvaltiot voivat parhaiten todistaa ottaneensa käyttöön sellaiset valvonta- ja tarkastusjärjestelmät, joilla pidetään EU:n varoihin kohdistuva säännönvastaisuuksien riski kohtuullisena?

Kaikkiaan 19 jäsenvaltiota on vastannut. Vastausten sisältö vaihtelee, sillä eräät jäsenvaltiot ovat kuvailleet jäsenvaltiossa nykyisin käytössä olevia valvontamenettelyjä ja toiset jäsenvaltiot ovat kommentoineet jäsenvaltioiden roolia yleisemmin.

Vain muutamat jäsenvaltiot ovat esittäneet ajatuksia siitä, miten jäsenvaltioiden olisi käytännössä osoitettava, että EU:n varoihin kohdistuva säännönvastaisuuksien riski on kohtuullinen. Yksi jäsenvaltio ehdottaa, että jokaisella jäsenvaltiolla pitäisi olla keskuskoordinointiyksikkö, joka vastaisi tehokkaasta ja jatkuvasta valvonnasta. Toinen jäsenvaltio ehdottaa, että otettaisiin käyttöön periaate, jonka mukaan kussakin jäsenvaltiossa on vain yksi tilintarkastusviranomainen. Kolmas jäsenvaltio ehdottaa,

että jokaisen jäsenvaltion olisi toimitettava komissiolle vuosikertomus ja lausuma komission nykyisin sisäisesti käyttämän mallin perusteella.

Kaikkien komission pääjohtajien on esitettävä vuotuinen toimintakertomus ja allekirjoitettava joka vuosi lausuma siitä, onko pääosaston hallinnoimat varat käytetty suunniteltuihin tarkoituksiin moitteettoman varainhoidon periaatteita noudattaen ja siitä, että käytössä olevat valvontamenettelyt tarjoavat riittävät takeet menojen perustana olevien maksutapahtumien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

2.2. Jäsenvaltioiden näkemykset tilintarkastustuomioistuimen maakohtaisista huomautuksista

Tilintarkastustuomioistuimen maakohtaisiin huomautuksiin on vastannut 22 jäsenvaltiota. Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat vastanneet niihin huomautuksiin, joihin odotetaan vastausta. Useammassa kuin yhdessä tapauksessa neljästä jäsenvaltiot toteavat olevansa eri mieltä tilintarkastustuomioistuimen huomautuksista tai niiden mielestä aiheesta voidaan vielä keskustella.

Tilintarkastustuomioistuimen ja jäsenvaltioiden väliset erimielisyydet poikkeavat toisistaan. Yleisimmin esiintyviä aiheita ovat kuitenkin seuraavat: a) menojen hyväksyttävyys, b) tarkastusten rakenne (ts. otantamenetelmät, riskianalyysi ja ekstrapolointi) ja c) arvioitu vaikutus yhteisön talousarvioon, kun otetaan huomioon, että oikaisut on tehty tai ne on tehtävä myöhemmissä maksuissa.

Monet jäsenvaltiot toteavat, että tilintarkastustuomioistuin ei ole ottanut huomioon niiden vastauksia *varainhoitovuodelta 2003 annetussa vuosikertomuksessa*. Kaksi jäsenvaltiota katsoo, että niille ei ilmoitettu asianmukaisesti huomautuksista ennen kuin ne esitettiin *varainhoitovuodelta 2003 annetussa vuosikertomuksessa*.

Eräät jäsenvaltiot huomauttavat, että tilintarkastustuomioistuimen huomautukset perustuvat yksittäisiä maksutapahtumia koskeviin havaintoihin, eivätkä välttämättä ole osoitus järjestelmällisistä sääntöjenvastaisuuksista esim. kyseisessä rakennerahasto-ohjelmassa. Eräs jäsenvaltio korostaa, että jäsenvaltiot eivät pysty hyötymään nykyisenlaisesta menettelystä. Sen sijaan tilintarkastustuomioistuimen olisi esitettävä kvalitatiivinen arvio tarkastelemistaan järjestelmistä, sillä tästä olisi enemmän hyötyä jäsenvaltioille.

Toinen jäsenvaltio ehdottaa, että tilintarkastustuomioistuin liittäisi kertomukseen lyhyen yhteenvedon suosituksista selkeästi määritetyiksi komission jatkotoimiksi ja asettaisi määräajat toimien toteuttamiselle. Näin saatettaisiin tehostaa komission työn monivuotista luonnetta ja tarjota samalla pohja myöhemmille kertomuksille.

3. DAS-VIRHEET

Tilintarkastustuomioistuin perustaa tarkastuslausumansa seuraaviin seikkoihin:

- se tutkii, miten käyttöön otetut valvonta- ja tarkastusjärjestelmät toimivat sekä yhteisön toimielimissä ja jäsenvaltioissa että EU:n ulkopuolissa maissa;
- se tutkii valittuja maksutapahtumia kaikilta merkittäviltä toiminta-alueilta ja suorittaa tarkastuksia lopullisen edunsaajan tasolle asti;
- se analysoi pääjohtajien vuotuisia toimintakertomuksia ja lausumia sekä niiden laatimisessa noudatettuja menettelyjä;
- se tutkii tarvittaessa yhteisöstä riippumattomien muiden tilintarkastajien työtä.

Tilintarkastustuomioistuin mainitsee virheet, jotka se on havainnut tutkiessaan valittuja maksutapahtumia (edellä b kohta). Eräät virheet johtuvat komissiosta ja toiset jäsenvaltioista. Virheet luokitellaan joko sisältö- tai muotovirheiksi. Sisältövirheillä on välittömiä taloudellisia seurauksia, kun muotovirheillä niitä ei ole.

Noin kolmasosa tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2003 havaitsemista virheistä luokiteltiin sisältövirheiksi. Näistä lähes yksi kolmesta oli tapauksia, joissa virhetaso oli alle kaksi prosenttia (ts. virheen määrä osuutena koko maksutapahtuman määrästä). Tapauksista, joissa virheprosentti oli suurempi kuin kaksi, yli kaksi kolmasosaa koski hajautetun hallinnoinnin piiriin kuuluvia toiminta-alueita. Saatujen vastausten perusteella ei voida esittää kattavaa yleistä arviota siitä, kuinka monta virhettä jäsenvaltiot hyväksyvät tai kiistävät. Komissio kuitenkin seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia virheitä yhteistyössä kyseessä olevan jäsenvaltion kanssa. Jos tilintarkastustuomioistuimen huomautukset vahvistetaan, tarvittavat oikaisut ja perintä suoritetaan. Seurantatoimissa toistaiseksi saavutettujen tulosten perusteella toteutettu komission virheanalyysi osoittaa, että noin puolet sisältövirheistä, joissa virheprosentti on suurempi kuin kaksi, voidaan hyväksyä. Loppuosassa havaitut virheet joko hylätään tai sitten niitä ei vielä voida hyväksyä/hylätä, koska tapausten käsittelyä ei ole vielä saatu päätökseen.

Pääosassa hyväksytyistä virheistä komissio/jäsenvaltiot ovat tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä määrästä, jonka katsotaan olevan virheellinen. On kuitenkin syytä mainita, että virhemäärä (osuutena koko maksutapahtuman määrästä) on yleensä vähäinen. Näin ollen yli 60 prosentissa näistä tapauksista virhemäärä on alle 10 prosenttia maksutapahtuman kokonaismäärästä.

4. PÄÄTELMÄT

Komissio on tyytyväinen jäsenvaltioiden vastauksiin, jotka olivat monessa tapauksessa täydellisiä ja kattavia.

Tilintarkastustuomioistuimen *vuosikertomukseen* liittyvä seuranta on tärkeää, sillä useissa tapauksissa jäsenvaltiot eivät ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen erityishuomautuksista. Menettelyn ansiosta sekä jäsenvaltiot että komissio saavat yleiskäsityksen sekä näihin huomautuksiin että DAS-virheisiin liittyvistä jäsenvaltioiden näkemyksistä. DAS-virheiden analysointi osoittaa, että nyt vain noin puolet tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista sisältövirheistä, joissa virheprosentti oli suurempi kuin kaksi, on hyväksyttävissä.

Vuotta 2003 koskevan menettelyn kautta komissio on myös saanut arvokasta tietoa jäsenvaltioiden ensireaktioista tilintarkastustuomiostuimen yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjä koskevaan lausuntoon. Asiaa käsitellään *tiedonannossa suunnitelmasta yhdennetyn sisäisen valvonnan kehyksen kehittämiseksi* (KOM(2005) 252). Kaksi yleistä kysymystä antoivat uutta tietoa. Tulokset olivat niin myönteisiä, että komissio saattaa sisällyttää vastaavanlaisia horisontaalisia kysymyksiä myös vuotta 2004 koskevaan menettelyyn. Komissio myös jatkaa tilintarkastustuomioistuimen kanssa ponnisteluja sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot voisivat havaita DAS-virheet helpommin ja myös kommentoida niitä. Komissio pyrkii edelleen myös varmistamaan, että jäsenvaltioiden vastaukset tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin otetaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa ja vastuuvapauden

myöntämismenettelyssä, vaikka tämä on usein hankalaa menettelyn ajankohdan vuoksi.

LIITE I

Tilintarkastustuomioistuimen lausunnossaan 2/2004 esittämien yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjen pääpiirteet

Tavoitteet	• Olisi määritettävä ala, tarkoitus, mukana olevat toimijat, sisältö, päämäärä, rajoitteet, laajuus sekä toteutustapa. • Tapahtumien virheisiin ja järjestelmien puutteisiin kohdistetaan kattavat ja oikea-aikaiset korjaavat toimet.
Edellytykset	• Tarkastusten ”omistajana” olisi Euroopan unioni, ja kaikkien tulosten ja todentavan aineiston pitäisi olla valvontaketjun muiden tahojen saatavilla. • Lainsäädännön on oltava selkeää ja yksiselitteistä. • Rangaistusten ja seuraamusten olisi katettava kaikki talousarvioalat.
Rakenne	• Jäsenvaltioissa jonkin tahon olisi varmistettava, että paikallistasolla suoritettu valvonta on asetetun standardin ja laatuvaatimusten mukaista. • Komissiossa valvonnasta vastaavan tason olisi varmistettava, että eri valvontatasot jäsenvaltioissa (tai vastaavilla tasoilla) toimivat tehokkaasti ja tarkoitetulla tavalla. • Korvauksia tai kustannuksia koskevaan ilmoitukseen olisi liitettävä riippumattoman ulkoisen tarkastajan antama tarkastustodistus.
Soveltaminen	• Komission olisi määritettävä valvontajärjestelmien vähimmäisvaatimukset menettelyn kaikilla tasoilla. • Valvontamenettelyillä on oltava yhtenäinen standardi. • Tulosten on oltava saatavilla yhteisessä muodossa (mahdollisesti tietokannassa, jota muilla valvontaketjun tahoilla on mahdollisuus käyttää). • On otettava huomioon, onko otanta riskitekijöihin perustuva. • Kaikille edunsaajille olisi tiedotettava petoksiin liittyvistä riskeistä.
Kustannukset ja hyöty	• Pitäisikö jäsenvaltioille (tai valvonnan suorittaville tahoille) aiheutuvat kustannukset rahoittaa EU:n talousarviosta? • Hyöty on ”mitattava” arvioimalla säännönvastaisuudet. • Kustannusten ja hyödyn on oltava tasapainossa (virheiden tai säännönvastaisuuksien riskin hyväksyttävä taso). • Hyväksyttävä riski on määriteltävä esim. määrittämällä hyväksyttävä virheiden määrä ja tarkastusintensiteetti.
Tehtävät ja vastuualueet	• Komission olisi vastattava sisäisen valvonnan järjestelmien edistämisestä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa eli sen olisi määritettävä järjestelmien yhteiset piirteet, seurattava kustannuksia ja arvioitava saatava hyöty. • Parlamentin ja neuvoston olisi hyväksyttävä sovellettava kustannus-hyötysuhde[7]. • EU:n ulkoisena tarkastajana tilintarkastustuomioistuimen olisi tarkastettava sisäisen valvonnan järjestelmät.

[7] Kustannukset voidaan hyväksyä implisiittisesti, ja tietty prosenttiosuus tarkastuksia hyväksytään.