



Bryssel 27.2.2017
COM(2017) 120 final

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

**Jäsenvaltioiden vastaukset Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2015
vuosikertomukseen**

{SWD(2017) 101 final}

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO.....	1
2. YHTEENVETO JÄSENVALTIOIDEN VASTAUKSISTA	1
2.1. VIRHEIDEN PERUSSYYT JA TOIMET VIRHEISIIN PUUTTUMISEKSI.....	1
2.2. EU:N TALOUSARVION TULOKSELLISUUS.....	5
2.3. TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN JÄSENVALTIOILLE ANTAMIEN SUOSITUSTEN SEURANTA	8
3. PÄÄTELMÄT	9
LIITE I: KAIKKIEN JÄSENVALTIOIDEN YHDISTETTYT TULOKSET YHTEISEN MAATALOUSPOLITIIKAN JA TALOUDELLISEN, SOSIAALISEN JA ALUEELLISEN YHTEENKUULUVUUDEN OSALTA.....	10

1. JOHDANTO

Kun Euroopan tilintarkastustuomioistuin (jäljempänä 'tilintarkastustuomioistuin') julkaisi 13. lokakuuta 2016 vuoden 2015 vuosikertomuksensa, komissio ilmoitti jäsenvaltioille välittömästi varainhoitoasetuksen¹ mukaisesti vuosikertomuksen näkökohdista, jotka liittyvät niiden vastuulla olevien varojen hallinnointiin. Jäsenvaltioita pyydettiin myös vastaamaan kyselylomakkeeseen, jossa oli kolme pääteemaa:

- (1) toimien sääntöjenmukaisuus EU:n suurimmilla yhteistyössä hallinnoiduilla menoaloilla, erityisesti virheiden perussyyt;
- (2) EU:n talousarvion tuloksellisuus ja nimenomaisesti yhtäältä älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua koskevassa Eurooppa 2020 -strategiassa muotoiltujen EU:n painopisteiden ja kansallisten painopisteiden väliset yhteydet ja toisaalta tuloksellisuus hanketasolla yhteistyössä toteutettavassa hallinnoinnissa;
- (3) tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltioille antamien suositusten seuranta.

Tässä kertomuksessa esitetään yhteenveto jäsenvaltioiden vastauksista. Kertomuksen lisäksi on laadittu komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa jäsenvaltioiden vastaukset on esitetty yksityiskohtaisesti.

2. YHTEENVETO JÄSENVALTIOIDEN VASTAUKSISTA

2.1. VIRHEIDEN PERUSSYYT JA TOIMET VIRHEISIIN PUUTTUMISEKSI

Jäsenvaltioille esitettiin luettelo, joka sisälsi 19² esimerkkiä EU:n menojen laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvien virheiden pääasiallisista perussyistä. Jäsenvaltioita pyydettiin ilmoittamaan, miten merkityksellisinä ne näitä syitä pitivät, valitsemalla jonkin vaihtoehdoista ”hyvin merkityksellinen”, ”suurelta osin merkityksellinen”, ”jossain määrin merkityksellinen” ja ”ei merkityksellinen”. Esimerkit perustuivat tilintarkastustuomioistuimen ja komission havaintoihin sekä varauksiin, jotka on sisällytetty komission asianomaisten pääosastojen vuotuisiin toimintakertomuksiin kaksivuotiskauden aikana.

Yhteenveto yhteistä maatalouspolitiikkaa ja koheesiopolitiikkaa koskevista jäsenvaltioiden yhdistetyistä vastauksista esitetään **taulukossa 1**, johon on sisällytetty neljä sellaista väitettä, joita jäsenvaltiot pitivät yleisimmin ”hyvin merkityksellisinä”, ja neljä väitettä, joita ne pitivät yleisimmin ”ei merkityksellisinä”. Yleiskatsaus jäsenvaltioiden yhdistetyistä vastauksista esitetään **liitteessä 1** olevissa **kaavioissa 1 ja 2**.

¹ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 162 artiklan 5 kohta.

² Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 114.

Taulukko 1 – Yhteisen maatalouspolitiikan ja koheesiopolitiikan virheiden pääasialliset perussyyt jäsenvaltioiden vastausten perusteella

Väitteet, joita jäsenvaltiot pitivät yleisimmin ”hyvin merkityksellisinä”	Väitteet, joita jäsenvaltiot pitivät yleisimmin ”ei merkityksellisinä”
• Väite 17 ”tarve lisäaloitteisiin, joilla varmistettaisiin todellinen yksinkertaistaminen tuensaajien ja ohjelmien täytäntöönpanon kannalta” (15 jäsenvaltiota – BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, LU, PT, RO, SE, UK) • Väite 1 ”sääntöjen määrä ja monimutkaisuus sekä ylisääntely” (9 jäsenvaltiota – AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, LU, SE) • Väite 11 ”tiedotuksen, kohdennetun koulutuksen sekä yksityiskohtaisen menetelmiä koskevan tuen ja opastuksen kehittämisen tarve kansallisia ja alueellisia viranomaisia ja lopullisia tuensaajia varten” (8 jäsenvaltiota – BE, BG, CY, EE, EL, PL, RO, SK) & väite 18 ”tiedon ja kokemusten jakaminen ja hyvien käytänteiden levittäminen jäsenvaltioiden ja/tai EU:n tasolla keinoista, joilla voidaan korjata yleisiä heikkouksia/puutteita/virheitä” (8 jäsenvaltiota – BE, CY, EL, LU, PT, RO, SK, UK). <u>Väitteet ovat samanarvoiset.</u> • Väite 12 ”parempien resurssien ja hallinnollisten valmiuksien lisäämisen tarve” (6 jäsenvaltiota – ES, HR, IT, PT, RO, SK)	• Väite 2 ”sovellettavan EU:n lainsäädännön virheellinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä” (24 jäsenvaltiota – BE, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK) • Väite 10 ”sääntöjen noudattamatta jättämiseen liittyvän seuraamusmekanismin tehottomuus tai seuraamusten matala taso” (21 jäsenvaltiota – AT, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, IE, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK) • Väite 7 ”viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän riittämätön laatu ja päivittäminen” (17 jäsenvaltiota – BE, BG, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK, UK) • Väite 16 ”uusiin säädös- ja/tai sääntely- ja/tai menettelypiteisiin perustuvien muutosten, joilla todennäköisesti olisi merkittävä vaikutus virheiden syihin, riittämätön käyttöönotto” (16 jäsenvaltiota – AT, BG, CY, DE, DK, EL, ES, FR, IE, LT, LU, NL, PT, RO, SE, SK).

Lisäksi EU:n suurimmilla menoaloilla suoritettiin lisäanalyysi, josta saadut tulokset vahvistavat yhdistetyissä vastauksissa ilmenneet suuntaukset kaikilta paitsi seuraavilta osin:

- Yhteisen maatalouspolitiikan ja koheesiopolitiikan osalta jäsenvaltiot ilmoittivat myös useimmiten virheiden perussyiden suhteen ”hyvin merkitykselliseksi” riittävät tiedot hankintoja ja valtiontukea koskevista säännöistä ja ainoastaan yhteisen maatalouspolitiikan osalta monimutkaiset tukikelpoisuussäännöt.
- Koheesiopolitiikan osalta jäsenvaltiot ilmoittivat useimmiten virheiden perussyiden suhteen ”ei merkitykselliseksi” virheiden havaitsemiseen ja korjaamiseen tarvittavien tietojen paremman käytön.

Jäljempänä esitetään esimerkkejä toimista, joilla jäsenvaltiot puuttuvat virheiden perussyihin.

i) Sääntöjen yksinkertaistaminen

Monet jäsenvaltiot, kuten DE, EL, FR, HR, HU, PT, SE ja UK, mainitsivat muun muassa seuraavien tekijöiden olevan keskeisiä syitä EU:n menoihin liittyviin huomattaviin riskeihin ja virheisiin: monimutkaiset säännöt, kasvava lainsäädännön ja oikeuskäytännön määrä, lainsäädännön ja tarkastusten väliset erot säännösten ja sääntöjen tulkinnassa, tarkastusten liiallinen dokumentointi ja hallinnollinen rasitus, hallinnollisten valmiuksien kehittämistarve sekä ongelmat yleisistä säännöksistä tai säännöistä tehtävien poikkeusten soveltamisessa.

Tilanteen korjaamiseksi jäsenvaltiot, kuten CZ, DE, DK, FI, FR, LT, LU, LV, MT, NL, PT, SI, SK ja UK, ilmoittivat jatkavansa yksinkertaistamiseen tähtäviä toimenpiteitä, joita ovat muun muassa seuraavat: kansallisten tukikelpoisuussääntöjen selkiyttäminen mahdollisimman pelkistettyyn muotoon ja EU:n asetusten ylisääntelyn välttäminen, yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttäminen, kertakorvausten myöntäminen, välillisten kustannusten,

yksikkökustannusten tai keskekustannusten käyttö, välillisiin kustannuksiin sovellettavan vakiomääräisen korvauksen tai lainsäädäntökehyksessä ja asiaa koskevissa delegoiduissa säädöksissä säädettyjen kiinteämääräisten vaihtoehtojen käyttöönotto.

Esimerkkinä voidaan mainita Saksa³, jonka vastauksessa todettiin seuraavaa: ”ESR:n vuosien 2014–2020 toimenpideohjelmassa liittotasavallan tasolla pystyttiin yksinkertaistamaan maksujärjestelmää viiden tukisuuntaviivan osalta niin, että ainoastaan henkilöstömenot ja asiantuntijapalkkiot maksetaan erikseen. Kaikista muista kustannuseristä, kuten välillisistä hallinto- ja materiaalikustannuksista, maksetaan nyt kiinteämääräinen korvaus erikseen maksettavien henkilöstömenojen ja palkkioiden lisäksi. Kiinteämääräisenä korvattavista menoista ei vaadita todentavia asiakirjoja.”

On merkitteä pantavaa, että kaiken kaikkiaan jäsenvaltiot pitivät yksinkertaistamistoimenpiteitä myönteisinä kokemuksina ja hyvinä käytäntöinä.

Jäsenvaltiot ovat saaneet käytännön kokemusta yksinkertaistamisen mahdollisuuksista. Yksinkertaistamista on kuitenkin jatkettava erityisesti hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi ja mahdollistamaan tehokkaat tarkastukset kohtuullisin kustannuksin.

ii) Järjestelmien jatkuva parantaminen ja hyvien käytäntöjen edistäminen

Jäsenvaltiot jatkavat ponnistelujaan parantaakseen Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastojen) hallintojärjestelmiä. Painopisteitä ovat ehkäisytoimet ja hyvien käytäntöjen edistäminen monilla eri alueilla. Seuraavassa joitakin esimerkkejä:

- Hankintojen toteuttamissuunnitelman laadinta, erillisen hankintatiimin perustaminen neuvoja antamaan ja julkisiin hankintoihin tarkoitettujen tietojärjestelmien kehittäminen.
- Hallinnollisten tarkastusten ja järjestelmätarkastusten toteuttaminen (erityisesti julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevien sääntöjen osalta) ennen EU:n menoista tehtäviä maksuja ja/tai ennen loppumaksua sikäli kuin tämä on mahdollista.
- Sellaisten, eritoten maksuajan kulumisen keskeytyksiin ja maksujen lykkäyksiin liittyvien toimintasuunnitelmien toteuttaminen, joilla voidaan puuttua virheiden perussyihin, hallinto- ja valvontajärjestelmien heikkouksiin ja EU:n varainkäytön puutteisiin.
- Huomattavia avustuksia ja EU:n määrärahoja saavien tuensaajien, sidosryhmien ja paikallisten viranomaisten kanssa pidettävät tapaamiset, joissa käsitellään yhteisiä tukikelpoisuussääntöjä, hankintoja, valtiontukea ja muita kysymyksiä, sekä parhaita käytäntöjä koskevien tapaustutkimusten laadinta.

Julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevien *ennakkoehtojen* avulla on otettu käyttöön ehkäisytoimia ja parannettu järjestelmiä ohjelmakaudella 2014–2020.

Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet varmistamaan, että hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat tehokkaasti. Sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla on kuitenkin edelleen parannettava tietämystä ja asiantuntemusta, jaettava kokemuksia ja levitettävä hyviä käytäntöjä.

iii) Ehkäisy- ja oikaisuvalmiuksien vahvistaminen

Monet jäsenvaltiot (esimerkiksi AT, BE, CY, LU, IE, PL, PT ja SK) korostivat ennakkoivien ehkäisy-, tunnistus- ja oikaisuautoimien tärkeyttä yhteisessä maatalouspolitiikassa ja koheesiopolitiikassa ja painottivat muun muassa jatkuvaa koulutusta, kattavia ohjeita ja yksityiskohtaisia tarkistuslistoja sekä sellaisten ehtojen poistamista, joita on vaikea täyttää tai joiden täyttymistä on vaikea tarkistaa. Muita toimia ovat toimivaltaisten kansallisten ja alueellisten viranomaisten ja EU:n hankkeiden vetäjien ja sidosryhmien välillä pidettävät

³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 250.

tapaamiset (joissa voidaan käsitellä esimerkiksi ERI-rahastojen hallinnointia ja toimintaa ja tukikelpoisuussääntöjä) ja riskinarviointijärjestelmä, jonka avulla tarkastukset voidaan kohdentaa riskialttiisiin menoluokkiin. Investointitoimien osalta mainittiin lisäksi uusi mahdollisuus toteuttaa meneillään olevien ja jo suoritettujen maksujen tietokoneavusteiset ristiintarkastukset sekä tukihakemuksessa ilmoitettujen maantieteellisten tietojen ja paikan päällä tehtyjen käyntien aikana kerättyjen tietojen ristiintarkastusten tehostaminen.

Eräät jäsenvaltiot, kuten CZ, LT, LV, NL, RO ja SI, mainitsivat yhteisen maatalouspolitiikan osalta virheiden korjaamiseksi toteutettavat toimintasuunnitelmat, jotka toimitetaan säännöllisesti komissiolle. Ranskan vastauksessa todettiin, että maataloustukirahaston ja maaseuturahaston toimintasuunnitelmilla on parannettu tiettyjen riskien ja virheiden perussyiden hallintaa.

Eräät jäsenvaltiot korostivat parantaneensa ehkäisyvalmiuksiaan nimenomaan ohjelmakautta 2014–2020 silmällä pitäen. Esimerkiksi Puola⁴ totesi koheesion osalta seuraavaa: ”Euroopan komissio on ottanut käyttöön mekanismin, jolla vuotuiset menoilmoitukset esitetään yhdessä johdon vahvistuslausuman ja tarkastuksista laadittujen loppuraporttien vuotuisen yhteenvedon kanssa, mikä on omalta osaltaan tehostanut valvontatoimia, jotka toteutetaan ennen menojen julkistamista vuotuisissa tilinpäätöksissä.”

Kertyneiden kokemusten johdosta on vahvistettu ehkäisy- ja oikaisuvalmiuksia ja kehitetty tietotekniikkaa valvontamenettelyiden tehostamiseksi.

iv) Riskianalyysi

Eräät jäsenvaltiot, esimerkiksi BG, DE, FR, MT ja NL, totesivat, että riskien arviointi ja analyysi on jatkuva prosessi, jossa olisi huomioitava eri valvontamenettelyiden ja tarkastusten tulokset, jotta virheiden perussyyt voitaisiin tunnistaa.

Puola⁵ viittasi ”tiettyjen kauden 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmiin sisältyvien toimenpiteiden todennettavuuden ja valvottavuuden ennakoarviointiin”. Tällä viitataan komission ohjeisiin, jotka koskevat aihetta ”toimenpiteiden todennettavuus ja valvottavuus: virheiden riskien arviointi”. Arvioinnissa otettiin huomioon edellisen ohjelmakauden käytännöt, kokemukset ja valvonnan tulokset.

Kypros⁶ vastasi koheesion osalta, että se on kehittänyt ”otantamenetelmän, jossa otetaan huomioon tunnistettujen riskien arviointi ja jonka ansiosta toteutetaan vaikuttavia, ehkäiseviä ja oikeasuhteisia toimenpiteitä petosten torjumiseksi”.

Espanja⁷ mainitsi ESR:n osalta laatineensa ”riskianalyysi- ja petostentorjuntajärjestelmän, johon kuuluu itsearviointiväline, jonka avulla pystytään tunnistamaan EU:n menoihin liittyvät riskit ja puuttumaan niihin ohjelmakaudella 2014–2020”. Myös Unkari⁸ totesi, että ”hallintoviranomaiset arvioivat petosten riskiä vuosittain komission asiasta antamien ohjeiden mukaisesti”.

Jäsenvaltiot katsoivat, ettei vähäisiä virheitä ole mahdollista välttää kohtuullisin kustannuksin.

Riskianalyysitekniikan avulla valvonta ja resurssit voidaan kohdentaa paremmin. Vähäisiä virheitä ei kuitenkaan voida välttää kohtuullisin kustannuksin.

⁴ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 355.

⁵ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 357.

⁶ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 189.

⁷ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 448.

⁸ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 279.

v) Maksun perusteen ja arvioidun virhetason välinen suhde EU:n menoissa

Jäsenvaltioiden vastauksissa on merkittäviä eroja sen mukaan, katsovatko jäsenvaltiot, että EU:n suurimmilla menoaloilla maksun perusteen (kulujen korvaaminen ja tukioikeudet) ja virheiden tason välillä on olemassa suhde.

Monet jäsenvaltiot tukivat näkemystä, jonka mukaan tällainen suhde on olemassa. Esimerkiksi Irlanti⁹ totesi seuraavaa: ”Maksun perusteen ja virhetason välinen yhteys on ilmiselvä. Tapauksissa, joissa maksun peruste on jokseenkin muuttumaton, kuten aloilla, joilla laskelmat perustuvat tukioikeuksiin, jotka eivät liiemmin muutu ajan mittaan, virhetaso on yleensä matala. Sitä vastoin monimutkaisemmissa järjestelyissä, kuten tapauksissa, joissa maksun peruste syntyy tiettyjen tietojen, kuten laskujen ja kuittien, ilmoittamisen seurauksena, virheiden esiintymisriski on paljon suurempi. ESR:stä saatujen kokemusten perusteella voidaan todeta, että mitä monimutkaisempia maksun peruste ja sitä koskevat säännöt ovat, sitä suurempi on riski siitä, että tällaisiin maksuihin liittyy virheitä. Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tapauksessa virhetaso kuitenkin kasvaa aina, kun hankkeen toteuttamisen ja menojen todentamisen välillä on huomattava viive.”

Toisilla jäsenvaltioilla oli eriäviä näkemyksiä maatalous- ja koheesiopolitiikasta. Esimerkiksi Latvia¹⁰ totesi seuraavaa: ”Virhetaso riippuu enemmän hankkeen kuin menon luonteesta. Investointityyppisiin tukitoimiin liittyy paljon suurempi virheriski kuin tukitoimiin, jotka perustuvat suoriin/alaperusteisiin maksuihin, sillä investointien tukitoimet ovat monimutkaisia, laaja-alaisia ja aikaa vieviä, edellyttävät monimutkaisia ja seikkaperäisiä tarkastuksia ja sitovat runsaasti henkilöstöresursseja.”

Jäsenvaltioilla on hyvin erilaisia näkemyksiä maksujen perusteen (kulujen korvaaminen ja tukioikeudet) ja virhetason mahdollisista suhteista.

2.2. EU:N TALOUSARVION TULOKSELLISUUS

Jäsenvaltiot antoivat esimerkkejä Eurooppa 2020 -strategiaan (mukaan lukien Horisontti 2020 -ohjelma) sisältyvien EU:n painopisteiden ja kansallisten painopisteiden välisistä yhteyksistä. Niin ikään jäsenvaltiot kertoivat toimenpiteistä, joilla ne tavoittelevat synergiaa ja täydentävyyttä ERI-rahastojen ja kansallisten ohjelmien välille. Lisäksi jäsenvaltioiden vastauksissa painottuivat erityisesti EU:n poliittisten painopisteiden ja EU:n rahoittamien hankkeiden väliset yhteydet sekä hankkeiden tulossuuntautunut järjestelmä ja seuranta.

i) EU:n poliittisten painopisteiden ja kansallisten painopisteiden yhdistäminen

Monet jäsenvaltiot, esimerkiksi CY, CZ, EL, FR, HU, IE, LU, MT, PT, PL, SI, SK ja UK, totesivat, että kumppanuussopimuksissa määritellään kunkin maan kehittämistarpeet ja esitetään yhteenveto kunkin valitun (Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin pyrkivän) temaattisen tavoitteen osalta odotettavista keskeisistä tuloksista EU:n lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Sopimuksilla myös keskitetään resurssit määrätyille politiikka-aloille Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden edistämiseksi. Tällainen painotus varmistetaan hyödyntämällä ”valikkoa”, joka muodostuu yhdestätoista temaattisesta tavoitteesta, joilla Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet pannaan suoraan täytäntöön. Näin varmistetaan, että rahoitus keskitetään keskeisiin kasvuteemoihin, jotta EU:n investointien vaikutukset saadaan maksimoitua.

Merkittävä määrä jäsenvaltioita, muun muassa CZ, CY, DE, DK, EL, FR, HU, IE, LT, RO ja SI, antoi seikkaperäisiä vastauksia tutkimusta ja kehittämistä koskevista ohjelmista ja niiden

⁹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 290.

¹⁰ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 304.

saavutuksista sekä EU:n painopisteiden ja kansallisten painopisteiden välisistä yhteyksistä ja niiden johdonmukaisuudesta Horisontti 2020 -ohjelman kanssa.

Esimerkiksi Irlanti¹¹ totesi seuraavaa: ”Tutkimuksen ja innovoinnin kansalliset painopisteet määritellään tutkimuksen priorisointiohjelmassa (RP), joka kattaa viisivuotiskauden 2013–2017. RP-strategia laadittiin vuosien 2011 ja 2012 kuluessa, ja siihen vaikutti merkittävästi tuolloin tekeillä olleet Horisontti 2020 -ohjelman teemat ja rakenne. Kansalliset ja EU:n ohjelmat on näin ollen sovitettu tiukasti yhteen.”

Jäsenvaltiot antoivat myös esimerkkejä EU:n ja kansallisten ohjelmien välisistä synergioista. Esimerkiksi Kypros¹² totesi seuraavaa: ”Kaikkien rahastojen välistä koordinoitua voidaan parantaa ja niiden väliset synergiat maksimoitua suunnittelusta ja strategisesta seurannasta vastaavan ohjauskomitean työn ansiosta. ERI-rahastojen ja kansallisten ohjelmien välillä saadaan aikaan synergiaa ja täydentävyyttä siitä syystä, että kaikki toimet, jotka saavat rahoitusta joko ERI-rahastoista tai kansallisista varoista, ovat osa alakohtaisia kansallisia strategioita (esimerkiksi digitaalistrategiaa, jätehuoltostrategiaa taikka strategiaa ilmastomuutokseen sopeutumiseksi).”

Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet kiinnittämään enemmän huomiota EU:n poliittisten painopisteiden, kuten Eurooppa 2020 -strategian ja Horisontti 2020 -ohjelman, ja kansallisten painopisteiden yhdistämiseen.

ii) EU:n rahoittamien hankkeiden ja EU:n poliittisten painopisteiden yhdistäminen

Useat jäsenvaltiot, muun muassa DE, PT ja UK, totesivat, että ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa EU:n sääntelykehyksessä edellytetään, että EU:n painopisteiden ja ERI-rahastojen käytön välillä on yhteys. Tavoitteet määritellään kumppanuussopimuksissa ja kunkin ERI-rahaston omassa toimenpideohjelmassa. Jäsenvaltiot, esimerkiksi PT, mainitsivat niin ikään tiettyjen temaattisten alojen, kuten tutkimuksen ja kehityksen, työllisyyden ja sosiaalisen osallisuuden, edesauttavan EU:n painopisteiden toteutumista.

Saksa¹³ korosti erityisesti seuraavaa: ”Kutakin EAKR:n toimenpideohjelmaa koskevan strategian lähtökohtana on kasvattaa Saksan osavaltioiden panosta älykkääseen, kestäväan ja osallistavaan kasvuun Euroopassa ja puuttua ERI-rahastojen tukeen liittyviin yleisiin ongelmiin. Kunkin osavaltion määrittelemät temaattiset tavoitteet ja investointien painopisteet on jo sidottu Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin. Hanketasolla otettiin käyttöön tuotosindikaattoreita. Jokainen toimintalinja ja siten myös jokainen toimi on osa arviointi-/tulosjärjestelmää, jolla huolehditaan tiettyjen tavoitearvojen, kuten tulosindikaattoreiden, saavuttamisesta, joten toiminnalla on automaattinen yhteys Eurooppa 2020 -tavoitteisiin. Tämä on (perimmäinen) syy siihen, että mitään ylimääräisiä mittausjärjestelmiä ei ole perustettu / ei aiota perustaa.”

Romania¹⁴ vastasi, että ”ERI-rahastoista kaudella 2014–2020 rahoitettavien toimenpideohjelmien laadinnassa on ensi sijassa huomioitu tavoitteet, jotka on asetettu Eurooppa 2020 -strategiassa, maakohtaisissa suosituksissa ja asianomaisissa eurooppalaisissa alakohtaisissa strategioissa”.

EU:n poliittiset painopisteet, muun muassa Eurooppa 2020 -strategia, ovat kytköksissä EU:n rahoittamiin hankkeisiin pääasiassa kumppanuussopimukseen ja toimenpideohjelmiin kirjatus tuloskehityksen kautta.

iii) EU:n rahoittamien hankkeiden tulossuuntautunut järjestelmä

¹¹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 290.

¹² Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 191.

¹³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 253.

¹⁴ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 402.

Monet jäsenvaltiot, kuten AT, DE IE, FR, LU, SI, SK ja UK, totesivat, että ohjelmien ja hankkeiden tulossuuntautuneisuus perustuu kautta 2014–2020 koskeviin oikeudellisiin vaatimuksiin. Jäsenvaltiot viittaavat ohjelmasuunnitelmien johdonmukaiseen toimintalogiikkaan, jossa saavutettavaksi määritellyt tavoitteet kytketään (taloudellisiin, tuotos- ja tulos-) indikaattoreihin, joilla on tietty perustaso, välitavoitteet ja tavoitearvot. Haasteena on kuitenkin edelleen se, miten tulosajatteluun liittyvän käsitteistön johdonmukaisuus voidaan varmistaa.

Jäsenvaltioilla on erilaisia näkemyksiä siitä, onko tavoitteiden asettaminen kaikilla täytäntöönpanotasolla hyödyllistä. Esimerkiksi Tšekki¹⁵ totesi, että ”ohjelmasuunnittelussa kullekin tavoitteelle määriteltiin indikaattorit sen varmistamiseksi, että tuotokset ja niihin liittyvät tulokset, jotka olivat suoraan yhteydessä ohjelman tavoitteisiin, olivat mitattavissa” ja lisäksi seuraavaa: ”Olemme yleensä kuitenkin ensi sijassa kiinnostuneita kvantifioitujen indikaattoreiden ja tulosindikaattorien välisestä yhteydestä emmekä niinkään tulosindikaattoreiden seurannasta hanketasolla. Tulosindikaattorien luonteen takia yksityiskohtainen seuranta ja arviointi on usein hankalaa.”

Itävallan¹⁶ vastauksessa todettiin, että ”maataloudessa on olemassa yhteys kansallisiin säännöksiin mutta yhteys hanketasolla tarkoittaisi lisää byrokratiaa”.

Saksan¹⁷ vastauksessa todettiin seuraavaa: ”Indikaattoreilla mitataan tavoitteiden saavuttamista siten, että tuotosindikaattoreita käytetään hanketasolla ja tulosindikaattoreita ohjelmatasolla. Tulosindikaattoreita ei määritellä hanketasolla (asianomaisten oikeusperustojen mukaisesti). Tulosindikaattoreilla kuvataan tilanteessa tapahtuvia muutoksia ja mitataan säännöllisesti suhteellista osuutta. Yksittäisissä hankkeissa ei voida toimia näin. Oletuksena on, että muutokset tulevat havaittaviksi ja mitattaviksi vasta, kun tietty määrä hankkeita on toteutettu. Tästä syystä perinteisiä tulosindikaattoreita arvioidaan ainoastaan ohjelmatasolla.”

Jäsenvaltioiden ajattelutavat ovat muuttumassa tulospainotteisuuden suuntaan samalla, kun ne tekevät työtä tuloskehysten ottamiseksi käyttöön. Näin varmistetaan, että EU:n ohjelmat ja hankkeet vaikuttavat monin eri tavoin ja monilla tasoilla. Haasteena on kuitenkin edelleen se, miten tulosajatteluun liittyvän käsitteistön johdonmukaisuus voidaan varmistaa.

iv) Seurantajärjestelmä

Jäsenvaltiot asettivat tulossuuntautuneiden järjestelmien seurannan yleisesti ottaen laajempaan kontekstiin viittaamalla kumppanuussopimusten ja toimenpideohjelmien laadintaa varten toteutettuihin ennakoarviointeihin ja/tai muihin ohjelmakauden 2014–2020 edellyttämiin arviointeihin, selvityksiin ja vaikutustenarviointeihin. Jäsenvaltioiden vastauksissa korostuvat niin ikään erilaiset maininnat meneillään olevista ja säännöllisistä arvioinneista, yleisiä ja erityisiä tavoitteita koskevien saavutusten seurannasta sekä (yhteisistä) tuotos- ja tulosindikaattoreista. Lisäksi osa jäsenvaltioista (esimerkiksi DE, FR ja PL) ilmoitti määritelleensä tavoitearvot ja välitavoitteet vuoteen 2023 saakka.

Tämän lisäksi monet jäsenvaltiot viittasivat tiettyihin säännöksiin, joiden avulla voitaisiin parantaa ohjelmakauden 2014–2020 politiikkatavoitteiden toteuttamisen seurannassa käytettävän datan luotettavuutta esimerkiksi niin, että yhteisten indikaattoreiden sekä niihin liittyvien perustasojen, välitavoitteiden ja tavoitearvojen käyttö tehtäisiin pakolliseksi ja koko EU:n alueella alettaisiin soveltaa yhdenmukaisia mittausstandardeja.

Belgia¹⁸ vastasi seuraavaa: ”Wallonia-2020.EU -toimenpideohjelman seurantajärjestelmässä pyritään seuraamaan tavoitteiden ja indikaattoreille asetettujen tavoitearvojen saavuttamista. Lisäksi on määritelty välitavoitteita, joilla pyritään seuraamaan, miten tavoitteiden

¹⁵ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 204.

¹⁶ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 124.

¹⁷ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 254.

¹⁸ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, 132 ja 133.

saavuttamiseen johtavien tuotosten saavuttamisessa on edistytty. Wallonia-ohjelman arviointisuunnitelmassa, jonka seurantakomitea hyväksyi 11. joulukuuta 2015, on niin ikään määrätty suoritettavaksi arviointeja, joilla on tarkoitus arvioida tavoitteiden saavuttamista toimintalinjoittain (erityisesti tullaan painottamaan työllisyyttä).”

Ranska¹⁹ totesi seuraavaa: ”EAKR:n osalta tuotosten seuranta toteutetaan hanketasolla, kun taas tulosten seuranta tapahtuu makrotasolla vertaamalla tuloksia asetettuihin erityistavoitteisiin. Säännökset eivät edellytä tulosindikaattoreiden seuraamista hanketasolla. ESR:n tapauksessa tuotoksia ja tuloksia seurataan hanketasolla.”

Organisaatorakenteen osalta voidaan mainita Unkarin²⁰ esimerkki seurantaa ja arviointia käsittelevästä työryhmästä, joka seuraa seuranta- ja tietojärjestelmässä asetettuja indikaattoreita, politiikan indeksejä ja monialaisia vaatimuksia sekä seurannan keskusyksiköstä, joka seuraa muun muassa tulosindikaattoreita kuukausittain yhteistyössä hallintoviranomaisten kanssa.

Jäsenvaltioissa pohditaan, miten edistymistä EU:n rahoituksen tavoitteiden ja tulosten saavuttamisessa voidaan seurata lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

2.3. TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN JÄSENVALTIOILLE ANTAMIEN SUOSITUSTEN SEURANTA

Lähes kaikki jäsenvaltiot vastasivat perustaneensa järjestelmiä tilintarkastustuomioistuimen vuosi- ja erityiskertomuksissa annettujen suositusten seurantaa varten. Tietyt jäsenvaltiot totesivat, että EU:n määrärahojen hallinnoinnista vastaavat toimivaltaiset viranomaiset, mukaan lukien todentamisviranomaiset ja tarkastuselimet, seuraavat tilintarkastustuomioistuimen ja komission antamia suosituksia. Seurantaprosesseissa on kuitenkin eroja.

Tanska²¹ totesi maaseuturahaston/maataloustukirahaston osalta seuraavaa: ”Tanskan maa- ja kalatalousvirasto on järjestelmällisesti seurannut kaikkia tarkastusten perusteella annettuja suosituksia vuodesta 2012. Johto saa seurannan edistymisestä ilmoituksen neljännesvuosittain, ja se voi toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä sen johdosta. Asianomaiset yksiköt saavat niin ikään tiedoksi muun muassa kertomukset ja erityiskertomukset, vaikkeivät ne sisältäisikään mitään nimenomaisesti Tanskaa koskevia suosituksia.”

Saksa, Irlanti ja Luxemburg huomauttivat, että tilintarkastustuomioistuimen suosituksia seurataan myös EU:n tasolla erilaisilla komission organisoimilla foorumeilla tai komission kanssa pidettävissä strukturoiduissa kahdenvälisissä tapaamisissa. Luxemburg ja Ruotsi totesivat, että tilintarkastustuomioistuimen kertomuksia ja niihin liittyviä neuvoston päätelmiä käsitellään neuvoston työryhmissä.

Portugali²² antoi seuraavan vastauksen: ”Tietojärjestelmää kehitetään parhailaan. Se tulee sisältämään kaikki tiedot varoihin liittyvistä tarkastuksista ja tarkastusten tulokset. Järjestelmää tullaan käyttämään annettujen suositusten seuraamiseen ja havaittujen virheiden korjaamiseen.”

Kansallisen tason monialaisen seurannan osalta Saksa²³ mainitsi seuraavaa: ”Asianomaiset liittovaltio- ja aluetason elimet keskustelevat säännöllisesti yleisimmistä virhelähteistä ja niiden mahdollisista korjausmenetelmistä. Lisäksi perustetaan temaattisia liittovaltio- ja aluetason työryhmiä (esimerkiksi julkisia hankintoja ja valtiontukea käsittelevä ERI-rahastojen tarkastusviranomaisen asiantuntijaryhmä) käsittelemään sellaisia tilintarkastustuomioistuimen havaintoja, jotka ovat luonteeltaan systeemisiä ja alueiden rajat ylittäviä.”

¹⁹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 245.

²⁰ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, 283 ja 284.

²¹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 215.

²² Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 386.

²³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 255.

Itävalta²⁴ puolestaan totesi seuraavaa: ”Periaatteessa tilintarkastustuomioistuimen vuosi- tai erityiskertomuksissa ei anneta jäsenvaltiokohtaisia suosituksia. Havaintoja kuvataan hyvin yleisellä tasolla, eikä niiden kohteena ole yleensä mikään tietty jäsenvaltio tai edes tietty ohjelma tai hanke. Tämä vaikeuttaa seuraamista. Joka tapauksessa EAKR:n osalta tarkastusten kuluessa tehtyjä yksittäisiä havaintoja seurataan asianmukaisesti.”

Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet seuraamaan tilintarkastustuomioistuimen antamia suosituksia, mutta seurantajärjestelmissä ja -prosesseissa on suuria eroja

3. PÄÄTELMÄT

Komissio on sitoutunut jatkamaan tiivistä työskentelyä jäsenvaltioiden kanssa virhetasojen alentamiseksi, varainhoidon parantamiseksi ja EU:n talousarvion lisäarvon kasvattamiseksi.

Jäsenvaltioiden vastauksista ilmenee, että jäsenvaltiot ovat tietoisia virheiden pääasiallisista perussyistä ja sitoutuneita jatkamaan työskentelyä, jotta varmistetaan hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokas toiminta. Jäsenvaltiot pyrkivät puuttumaan virheiden perussyihin hyödyntämällä erilaisia yksinkertaistamiskeinoja ja vahvistamalla ehkäisy- ja oikaisuvalmiuksiaan erityisesti hyödyntämällä kertyneitä kokemuksia, parantunutta tietotekniikkaa, tiedonlouhintatyökaluja ja riskinhallintatekniikoita. Lisäksi jäsenvaltiot toteuttavat tarvittaessa toimintasuunnitelmia ja raportoivat toteutuksesta säännöllisesti komissiolle. Myös ennakkoehtoja on käytetty erityisesti julkisten hankintojen ja valtiontuen aloilla ehkäisytoimien toteuttamiseen ja ohjelmakaudella 2014–2020 käytettävien järjestelmien parantamiseen.

Vastaukset vahvistavat, että jäsenvaltioissa sovelletaan monivuotista valvonta- ja tarkastus sykliä ja että oikaisutoimia voidaan toteuttaa aina ohjelmakauden päättymiseen saakka. Puola²⁵ korosti tässä yhteydessä, että ”tilintarkastustuomioistuimen laskemaa vuotuista virhetasoa tulisi tarkastella EU:n tukitoimenpiteiden monivuotisuuden kontekstissa (nettomääräiset rahoitusoikaisut ja perityt määrät mukaan lukien)”. Lisäksi jäsenvaltiot huomauttivat, että pieniä virheitä ei voida välttää kohtuullisin kustannuksin.

Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet varmistamaan, että EU:n älykästä, kestävä ja osallistava kasvua koskevien poliittisten painopisteiden ja kansallisten painopisteiden välillä on olemassa yhteys. Vastaukset osoittavat, että jäsenvaltiot ottavat huomioon EU:n painopisteet silloin, kun ne tekevät kansallisia poliittisia linjauksia, ohjaavat kehitystä ja toteuttavat kansallisia toimenpiteitä muun muassa maakohtaisten suositusten mukaisesti.

Tämänvuotisista vastauksista ilmenee, että EU:n poliittiset painopisteet ovat yhteydessä sen rahoittamiin hankkeisiin pääasiassa komission ja jäsenvaltioiden välillä tehtyihin kumppanuussopimuksiin ja toimenpideohjelmiin kirjatun tuloskehyksen kautta. Jäsenvaltioiden ajattelutavat ovat muuttumassa tulospainotteisempaan suuntaan samalla, kun jäsenvaltiot tekevät työtä ja kohdentavat resursseja, jotta saadaan otettua käyttöön kokonaisvaltaisia tavoitteista, erityistavoitteista ja operatiivisista tavoitteista koostuva kehys. Näin varmistetaan, että EU:n ohjelmat ja hankkeet vaikuttavat monin eri tavoin ja monilla tasoilla. Haasteena on kuitenkin yhä tulosajattelun käsitteistön johdonmukaisuuden varmistaminen. Näin ollen EU:n talousarvion tuloksellisuutta on painotettava myös jatkossa.

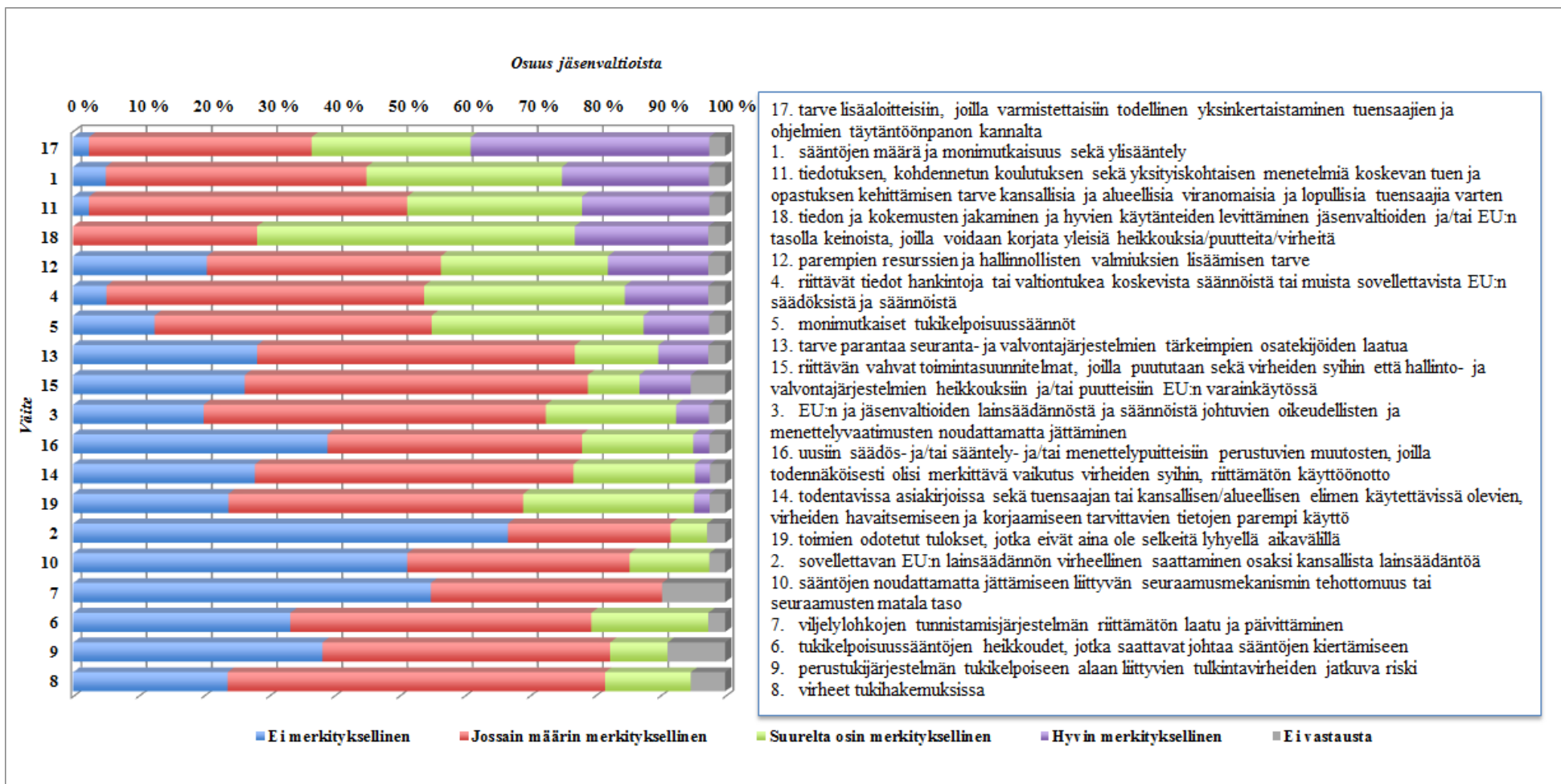
Jäsenvaltiot ovat niin ikään sitoutuneita seuraamaan tilintarkastustuomioistuimen antamia suosituksia, mutta seurantajärjestelmissä ja -prosesseissa on suurta vaihtelua.

²⁴ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 126.

²⁵ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, sivu 469.

LIITE I: KAIKKIEN JÄSENVALTIOIDEN YHDISTETYT TULOKSET YHTEISEN MAATALOUSPOLITIIKAN JA TALOUDELLISEN, SOSIAALISEN JA ALUEELLISEN YHTEENKUULUVUUDEN OSALTA

Kaavio 1 – Pääasialliset perussyyt EU:n suurimmilla menoaloilla ”hyvin merkityksellinen” -vaihtoehdon mukaan luettuina



Kaavio 2 – Pääasialliset perussyyt EU:n suurimmilla menoaloilla ”ei merkityksellinen”-vaihtoehdon mukaan lueteltuina

