

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 16.12.2008
KOM(2008) 866 lopullinen

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

Tavoitteena yhteisymmärrys hyväksyttävän virheriskin käsitteestä

{SEK(2008) 3054}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMELLE

Tavoitteena yhteisymmärrys hyväksyttävän virheriskin käsitteestä

1. TAUSTA

Euroopan tilintarkastustuomioistuin totesi esittäessään vuosikertomustaan varainhoitovuodelta 2007, että virheiden taso oli ”olennainen” toimintalohkoilla, joiden osuus EU:n talousarviosta oli 54 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin oli havainnut, että virheiden osuus ylitti kahden prosentin raja-arvon seuraavilla menojen aloilla: maaseudun kehittäminen, ympäristö, koheesiopolitiikka, tutkimus, energia, liikenne, yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat, koulutus ja kansalaisuus.

Tämän vuoksi budjettivallan käyttäjälle ja kansalaisille syntyy vaikutelma, että EU ei pysty hallinnoimaan asianmukaisesti suurta osaa politiikkansa keskeisistä osa-alueista. Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa kiinnitetään erityishuomiota EU:n menojen joihinkin tuleviin painopisteisiin ja otetaan huomioon talousarvion tarkastelu sekä rahoitusmarkkinoita ja koko talouselämää ravisteleva globaali kriisi. Komissio on pyrkinyt tarmokkaasti ratkaisemaan ongelmat, ja viimeisten neljän vuoden kuluessa on saavutettu merkittäviä konkreettisia tuloksia.

Tarkastusten lisääminen ja tehostaminen kaikilla tasoilla parantaisi luonnollisesti tilannetta. Lainsäädäntöä yksinkertaistamalla voidaan myös alentaa virheiden suurta osuutta, joka johtuu siitä, että lopulliset tuensaajat ilmoittavat ylisuuria kustannuksia sekä tulkitsevat tai soveltavat väärin monimutkaista lainsäädäntöä ja muita sääntöjä, joilla säännellään EU:n varojen käyttöä.

Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa myös, että EU:n tapaan jakaa varoja miljoonille tuensaajille unionin alueella sisältyy riskejä, koska järjestelmä perustuu varojen vastaanottajien omiin ilmoituksiin. Tämän lisäksi EU:n rajojen ulkopuolella osallistutaan kehitysyhteistyöhön ja humanitaarisiin toimiin sekä muihin globaaleihin haasteisiin, joilla on kansalaisten laaja tuki, vaikka toimintaa joudutaan usein harjoittamaan vaikeissa olosuhteissa, joihin liittyy paljon riskejä.

Nämä poliittisella tasolla hyväksytyt tavoitteet on toteutettava ja toimia on valvottava kustannustehokkaasti. Petoksia ei hyväksytä koskaan, mutta poliittiset päättäjät tietävät, että joihinkin järjestelmiin sisältyy väistämättä riskejä. Päätöksentekijät ovat tottuneet arvioimaan ja käsittelemään tällaisia riskejä. Virheitä ei voida kokonaan välttää, vaan ne on pyrittävä oikaisemaan jälkikäteen.

Useiden muiden ylimpien tarkastuslaitosten tavoin tilintarkastustuomioistuin soveltaa nykyään kahden prosentin raja-arvoa, jolla pääasiassa arvioidaan virheiden osuuden olennaisuutta tilinpäätösaineistossa. Tilintarkastustuomioistuin käyttää tätä yhdenmukaista viitearvoa, jolla ei voida ottaa huomioon eri toimien erilaisia riskiprofiileja, myös vahvistaessaan tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden. Budjettivallan käyttäjä saattaisi myös päätyä muuhun raja-arvoon, jos analyysissa otettaisiin samanaikaisesti huomioon poliittiset realiteetit, toimien taloudelliset ja muut hyödyt,

ominaisriskit, mahdollisuus rationalisoida toimintaa entisestään sekä virheiden vähentämisestä lisätarkastuksilla aiheutuva kustannusten kasvu.

Ns. hyväksyttävän virheriskin käsitteellä toteutetaan käytännön tasolla tarkastusten poliittisia tavoitteita. Nyt on korkea aika käydä asiasta keskustelua.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin otti hyväksyttävän virheriskin käsitteen käyttöön EU:n tasolla ensimmäisen kerran ns. yhtenäisestä tarkastusmallista antamassaan lausunnossa nro 2/2004¹. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan ”*kaikki valvontajärjestelmät perustuvat tarvittavien tarkastusten toteuttamisesta aiheutuneiden kustannusten ja tarkastuksilla saavutettavan hyödyn väliseen kompromissiin. Yhteisön kannalta hyötynä on varojen menettämisen riskin pieneneminen ja virheriskin rajoittaminen hyväksyttävälle tasolle.*”

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin toteaa kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti, että tilien perustana olevat toimet voivat vain harvoin olla täysin virheettömiä, ja niiden oikeellisuuteen sovelletaan tiettyä hyväksyttävyytasoa.² Hyväksyttäväksi tasoksi on määritetty kahden prosentin olennaisuusraja, jota tilintarkastustuomioistuin soveltaa kaikilla toimintalohkoilla arvioidessaan tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta.³ Jos tilintarkastustuomioistuimen otokseen perustuva ekstrapoloitu virheiden osuus on yli kaksi prosenttia, tilintarkastustuomioistuin antaa huomautuksia sisältävän tai kielteisen tarkastuskertomuksen.

Tilintarkastustuomioistuin toteaa lausunnossaan myös seuraavaa: ”*on todennäköistä, että virheiden tai säännövastaisuuksien hyväksyttävä taso vaihtelee talousarvioaloittain, riippuen sekä tarkastuskustannuksista että [...] ominaisriskistä*”. Valvonnan kustannusten ja saatavan hyödyn tasapainottamiseksi tilintarkastustuomioistuin on todennut, että kahden prosentin raja-arvo ei välttämättä ole hyvä viitearvo arvioitaessa komission riskienhallintaa eräillä talousarvioaloilla. Tämän vuoksi se on ehdottanut, että komissio ehdottaa hyväksyttävän virheriskin raja-arvoja, jotka hyväksytään poliittisella tasolla. Komissio sisällytti tilintarkastustuomioistuimen hyväksyttävää riskiä koskevat ehdotukset yhdenntyn sisäisen valvonnan kehityksen luomiseksi vuonna 2006 annettuun toimintasuunnitelmaansa (toimenpide 4) ja käynnisti tietojen keräämisen valvonnan kustannuksista (toimenpide 10).⁴

Tilintarkastustuomioistuimen annettua yhtenäistä tarkastusmallia koskevan lausunnon neuvosto totesi marraskuussa 2005, että sen ”*olisi päästävä Euroopan parlamentin kanssa yhteisymmärrykseen siitä, mitkä tilien perustana oleviin toimiin liittyvät riskit voidaan sallia, ottaen huomioon eri toimintapolitiikkojen alojen valvonnan kustannus-hyötysuhde ja kulloistenkin menojen suuruus*”⁵. Tämän mukaisesti puheenjohtajavaltio Slovenia totesi

¹ Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2004 yhtenäisestä tarkastusmallista (single audit) (sekä yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjä koskeva ehdotus), EUVL C 107, 30.4.2004, s. 1.

² DAS-menetelmä, Euroopan tilintarkastustuomioistuin, internet-osoite <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit/StatementofAssurance>, 7.10.2008.

³ Kahden prosentin raja-arvo perustuu yksityissektorin tilintarkastuksiin sovellettaviin tarkastusstandardeihin. Tilintarkastustuomioistuin asetti sen alun perin itse viitearvoksi, koska tilien perustana olevien toimien tarkastukselle ei ollut vastaavaa kansainvälistä standardia eikä poliittisella tasolla esitetty muita vaihtoehtoja. Myös joidenkin jäsenvaltioiden ylimmät tarkastuslaitokset soveltavat kahden prosentin olennaisuusrajaa.

⁴ Komission toimintasuunnitelma yhdenntyn sisäisen valvonnan kehityksen luomiseksi, KOM(2006) 9 lopullinen, 17.1.2006.

⁵ Lehdistötiedote talous- ja raha-asioiden neuvoston 2688. kokouksesta, 8.11.2005, 17 kohta.

kesäkuussa 2008 seuraavaa: ”Puheenjohtajavaltio katsoo, että neuvoston vuonna 2005 tekemien päätelmien mukaisesti [...] neuvoston olisi päästävä Euroopan parlamentin kanssa yhteisymmärrykseen siitä, mitkä tilien perustana oleviin toimiin liittyvät jäljellä olevat riskit voidaan hyväksyä ottaen huomioon eri toimintaloikkojen tarkastusten kustannus-hyötysuhde ja kulloistenkin menojen arvo”.⁶

Myös Euroopan parlamentti on johdonmukaisesti tukenut hyväksyttävään riskiin perustuvaa lähestymistapaa (erityisesti varainhoitovuosilta 2003–2006 annetuissa vastuuvapauden myöntämistä koskeissa päätöksissään), ja hyväksyttävää riskiä käsiteltiin huhtikuussa 2008 laaditussa talousarvion valvontavaliokunnan puheenjohtajan työasiakirjassa⁷. Asiakirjan mukaan olisi ”kannustettava EU:n toimiin liittyvien laskettujen riskien poliittista tunnustamista ja annettava nykytilannetta koskevia tarkkoja ja luotettavia tietoja”.

Tilintarkastustuomioistuin suositti varainhoitovuodelta 2007 antamassaan vuosikertomuksessa⁸, että lainsäädäntöviranomaiset ja komissio määrittävät hyväksyttävän riskin käsitteen aiempaa paremmin. Komissio katsoo eri toimielinten ilmoittamien kantojen perusteella, että ne pitävät tarpeellisena hyväksyttävään riskiin perustuvaan lähestymistapaan siirtymistä. Uudella lähestymistavalla voidaan esittää läpinäkyvämmiin EU:n politiikan osa-alueisiin liittyvät riskit ja kustannukset, jotka aiheutuvat kyseisten riskien rajoittamisesta tavoitellulle tasolle. Hyväksyttävän riskin tasosta tehtävissä päätöksissä on samanaikaisesti otettava huomioon poliittisia toimia vaativat tilanteet, toimien taloudellisuus ja muut hyödyt, niiden ominaisriskit, mahdollisuus rationalisoida toimintaa entisestään sekä virheiden vähentämisestä lisätarkastuksilla aiheutuva kustannusten kasvu.

Tässä tiedonannossa määritetään hyväksyttävä riski ja kuvaillaan lähestymistapaa, jolla havainnollistetaan kyseistä käsitettä (2 jakso). Lisäksi annetaan esimerkkejä menojen keskeisistä osa-alueista (tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2006 ja 2007 havaitsemat raja-arvon ylittävät virheosuudet) hyödyntäen tarkastusten kustannusten ensimmäisen arvioinnin aikana kerättyjä tietoja (3 jakso) ja ehdotetaan tulevia toimia, joilla virallisesti määritetään hyväksyttävät riskitasot (4 jakso).

2. TIEDONANNOSSA SOVELLETTAVAT MÄÄRITELMÄT JA LÄHESTYMISTAPA

2.1. Määritelmät

Hyväksyttävä riski on havaitsematta jääneiden virheiden hyväksyttävä taso sen jälkeen kun ominaisriskiä on pienennetty kustannustehokkailla tarkastuksilla:

Hyväksyttävä riski = ominaisriski, josta on vähennetty kustannustehokkailla tarkastuksilla pienennetty riskin osa

Tässä yhtälössä **ominaisriskillä** tarkoitetaan varsinaiseen toimintaan liittyvää riskiä. Komission toimintaan liittyviä ominaisriskin indikaattoreita ovat muun muassa lainsäädännön monimutkaisuus, hallintopuitteet, kuten virastot, kansalliset viranomaiset (esimerkiksi silloin

⁶ Euroopan unionin neuvosto, puheenjohtajavaltion muistio valtuuskunnille – EU:n varojen moitteettoman hoidon tehostaminen, 10284/08 FIN 217, 3.6.2008.

⁷ Työasiakirja No 2 talousarvion tarkastelusta ja ”hyväksyttävästä virheriskistä, Euroopan parlamentin jäsen Herbert Bösch, 8.4.2008.

⁸ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2007, EUVL C 286, 10.11.2008, s. 1.

kun varoja hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa) ja kansalliset täytäntöönpanoelimet, toimintaympäristön vakaus, tuensaajien lukumäärä ja tyyppi sekä toimien luonne. Esimerkiksi yksityiskohtaiset säännöt ja tukikelpoisuuskriteerit ovat joskus tarpeen toiminnalle asetettujen täsmällisten tavoitteiden ja niistä koituvan halutun hyödyn saavuttamiseksi, vaikka toimiin liittyvien virheiden mahdollisuus kasvaisi. Tästä voidaan päätellä, että virheriskiä vähentävät hyvin suunniteltu lainsäädäntö ja muut säännöt, jotka ovat selkeästi tulkittavissa ja joiden soveltaminen on yksinkertaista.

Sisäisillä valvontajärjestelmillä pyritään pienentämään virheiden ominaisriski hyväksyttävälle tasolle. Lainsäädäntöön sisältyvät valvontasäännökset vaikuttavat virheiden ennaltaehkäisyn ja havaitsemisen todennäköisyyteen (esimerkiksi maataloustoimille ja rakennerahastoille asetetut valvonnan vähimmäistasot). Riskitasoon vaikuttavat suoraan valvontastrategioita koskevat lainsäätäjän valinnat, kyseisten strategioiden täytäntöönpano komissiossa ja jäsenvaltioissa sekä se, miten hyvin jäsenvaltioiden viranomaiset noudattavat lainsäädäntöön sisältyviä valvontavaatimuksia yhteistyössä EU:n kanssa tapahtuvassa varojen hallinnoinnissa.

Tilintarkastustuomioistuin määrittelee kaksi varainhoitoa koskevien virheiden tyyppiä eli virheet, jotka vaikuttavat suoraan maksettavaan määrään, ja virheet, jotka eivät suoraan vaikuta maksuedellytyksiin mutta joihin sisältyy taloudellista riskiä ja/tai jotka voivat johtaa rahoitusoikaisuihin. On huomattava, että kyseiset virheet eivät viittaa petoksiin.

Virheiden todennäköistä osuutta voitaisiin pienentää lisäämällä valvontaa ja/tai tehostamalla sitä, mutta käytettävät resurssit on suhteutettava saatavaan hyötyyn, jota mitataan pääasiassa varainhoitoon liittyvien virheiden havaitsemis- ja oikaisutodennäköisyydellä. Edellä esitetyn yhtälön mukaisesti tarkastusten toteuttamisen jälkeen jäljellä olevaa riskiä voidaan pitää hyväksyttävänä, jos voidaan osoittaa, että moitteettoman varainhoidon puitteissa on toteutettu kaikki mahdolliset ominaisriskiä pienentävät toimenpiteet. ”Hyväksyttävään riskiin” perustuvaa lähestymistapaa sovellettaessa määritetään pienin virheiden osuus, jonka komission ja sen täytäntöönpanokumppanien (jäsenvaltiot mukaan luettuina) voidaan kohtuudella olettaa saavuttavan valvontaresurssien kustannustehokkaalla käytöllä. Tämä päätös pitäisi tehdä poliittisella tasolla.

Tässä tiedonannossa havainnollistetaan hyväksyttävään riskiin perustuvaa lähestymistapaa hyödyntäen käytettävissä olevia tietoja, jotka liittyvät virhetyyppeihin, virheiden osuuteen, nykyisiin valvontakustannuksiin ja valvontakohteista muodostettaviin perusjoukkoihin. Virheitä koskevat tiedot on saatu tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 2006 antamasta tarkastuslausumasta tai jäsenvaltioiden valvontatyön tuloksista. Tiedot valvonnan kustannuksista ja valvottavista perusjoukoista perustuvat osittain tutkimuksiin ja osittain arvioihin.

2.2. Hyväksyttävän virheriskin havainnollistaminen

2.2.1. Lähestymistapa

Komissio on tietoinen siitä, että säännösten noudattamista ja tarkastusten laatua voitaisiin parantaa nykytasostaan. Komissio ja jäsenvaltiot voisivat esimerkiksi lisätä kaikenlaisille hallintoelimille (muun muassa kansalliset, alueelliset ja alakohtaiset elimet) ja tuensaajille annettavaa ohjeistusta ja koulutusta keskittyen aloihin, joilla on esiintynyt eniten virheitä. Toiminnan parantaminen riippuu siitä, kuinka tehokkaasti komissio ja esimerkiksi sen

täytäntöönpanokumppanit jäsenvaltioissa toteuttavat tehostetut toimet⁹ ja kuinka paljon resursseja valvontaan käytetään.

Kun valvontakäytänteitä on ensin onnistuttu tehostamaan vähäisin kustannuksin, jatkossa virheiden osuuden pienentäminen edellyttäisi hallintoviranomaisilta intensiivisempiä ensimmäisen tason tarkastuksia (sekä paikalla tehtäviä että asiakirjatarkastuksia). Ylimääräisistä paikalla tehtävistä tarkastuksista aiheutuu yleensä runsaasti kustannuksia, koska tarkastuskohteina olevia yhteisön ohjelmien tuensajia on paljon.

Yksinkertaisella mallilla voidaan havainnollistaa tarkastusten kustannusten ja niiden tuottaman hyödyn kompromissia. Tällä mallilla pyritään määrittämään hyväksyttävän riskin teoreettinen taso (ns. hyväksyttävän riskin piste), jolloin lisätarkastuksen rajakustannus on sama kuin tarkastuksen tuottama rajahyöty.

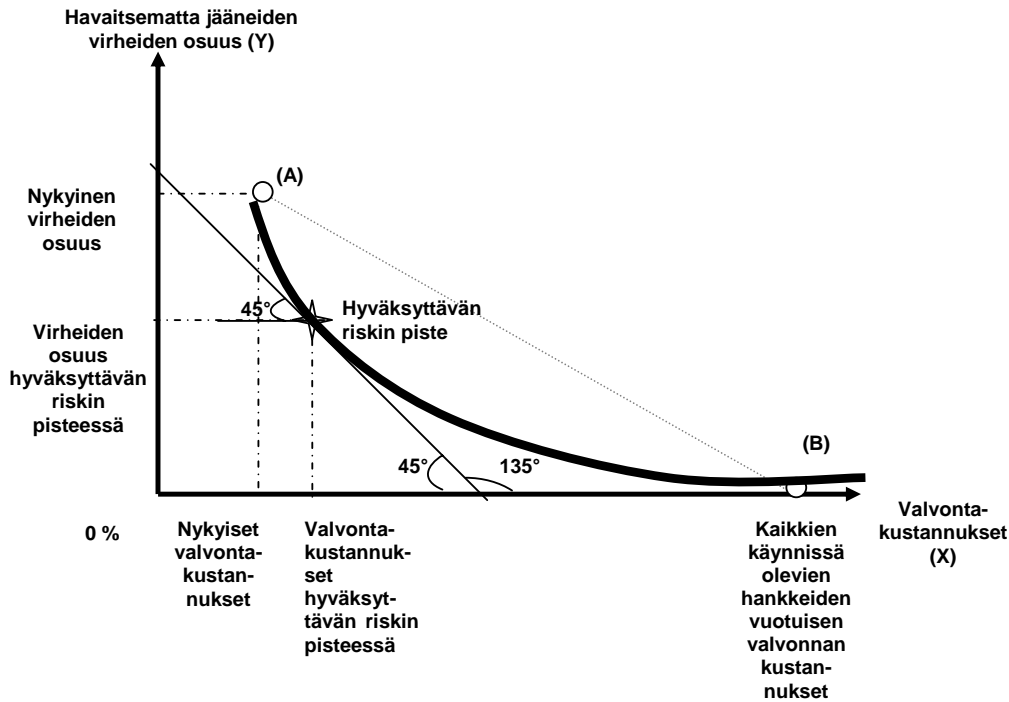
Malli perustuu seuraaviin kahteen koordinaattiin:

- piste (A): nykyinen virheiden osuus arvioiduilla nykyisillä valvontakustannuksilla¹⁰
- piste (B): teoreettinen piste, jonka koordinaatit ovat arvioidut nykyiset valvontakustannukset, joihin on lisätty arvioidut kustannukset, jotka aiheutuisivat siitä, että kaikki hankkeet tarkastetaan vuosittain paikalla. Tällöin virheiden osuuden oletetaan olevan nolla.

Näiden kahden koordinaatin perusteella on piirretty pisteiden A ja B välinen trendiviiva.

⁹ Esimerkki: jäsenvaltion hallintoviranomaisen paikalla toteuttamaa ensimmäisen tason tarkastusta, joka koskee rakennerahasto-ohjelmaan kuuluvaa toimea, olisi voitu tehostaa, jos tarvittavat välineet (esimerkiksi tarvittavat ohjeet ja tarkistuslistat) olisivat olleet käytettävissä ja niitä olisi käytetty tehokkaasti tarkastuksen aikana.

¹⁰ Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) osalta (ks. 3.1 jakso) virheiden osuus pisteessä A on yhtä kuin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumassa varainhoitovuodelta 2006 käytetyn otoksen alempi virheraja, josta on vähennetty aiempaa parempien etukäteistarkastusten arvioitu vaikutus. Maatalouden ympäristötoimenpiteiden (ks. 3.2 jakso) osalta piste A vastaa jäsenvaltioiden maksajavirastojen ilmoittamaa keskimääräistä virheiden osuutta.



Lähestymistapaa on yksinkertaistettu, koska siinä oletetaan, että kaikilla perusjoukon osilla on samat riskiominaisuudet, mikä ei todennäköisesti pidä paikkaansa yhteisön ohjelmissa. Todellista tilannetta paremmin vastaava malli voidaan muodostaa trendiviivaan perustuvalla käyrällä, joka kuvaa paremmin ominaisuuksiltaan erilaista perusjoukkoa.

Kuvioon on piirretty 135 asteen kulmassa oleva tangentti, joka sivuaa käyrää pisteessä, jossa tarkastusten rajakustannus on yhtä suuri kuin niistä saatava rajahyöty. Tätä kutsutaan hyväksyttävän riskin pisteeksi. Kukin tarkastus tuottaa ennen tätä käyrän pistettä todennäköisesti virheiden havaitsemisen ja oikaisun muodossa enemmän arvoa kuin mitä lisävalvonta aiheuttaa kustannuksia. Kyseisen pisteen jälkeen lisätarkastusten kustannukset todennäköisesti ylittävistä havaittujen virheiden perusteella takaisin perittävien varojen arvon. Hyväksyttävä virheiden osuus löytyy siis kustannustehokkaan valvontastrategian mukaisesti kyseisestä pisteestä.

Liitteenä olevassa valmisteluasiakirjassa on lisätietoja tästä lähestymistavasta.

2.2.2. Taustaoletukset

Lähestymistapaan sisältyy joitakin oletuksia, koska analyysissä on toistaiseksi käytetty ainoastaan helposti saatavilla olevia selkeän kvantitatiivisia tietoja. Seuraavat oletukset ja yksinkertaistukset voivat johtaa hyväksyttävän riskipisteen mukaisen virheiden osuuden yliarviointiin:

- valvonnalla on varoitettava vaikutus¹¹, jota on kuitenkin vaikea mitata: tässä mallissa valvonnan kustannukset ja hyödyt esitetään pelkästään määrällisinä taloudellisinä suureina;

¹¹ Muun muassa mahdollisuus joutua tarkastettavaksi ja järjestelmän jatkuvasta kehittämisestä johtuva ennaltaehkäisevä vaikutus. Esimerkiksi yhteiseen maatalouspolitiikkaan sisältyvän yhdenmetyt hallinto-

- kaikki hankkeet olisi tarkastettava paikalla vuosittain, jotta virheiden määrä saataisiin noltaan: mallissa ei oteta huomioon lisäkoulutuksen ja -ohjeistuksen eikä virheiden ekstrapoloinnin vaikutuksia, jolloin järjestelmälliset virheet oikaistaan myös tarkastusten ulkopuolelle jääneissä hankkeissa;
- tarkastusten kustannuksia kuvaava akseli perustuu oletukseen, että kaikki tarkastukset ovat samanhintaisia eikä saman tuensaajan usean hankkeen samanaikaisesta tarkastuksesta tai usean vuoden menojen kertatarkastuksesta saada mittakaavaetuja;
- hankkeiden perusjoukon oletetaan olevan kooltaan ja virheriskiltään homogeeninen, vaikka käytännössä valvonta kohdistetaan suuremman riskin osa-alueille, jolloin havaitsematta jäävien virheiden riskiä voidaan alentaa suhteellisesti pienemmillä kustannuksilla;
- esimerkiksi koheesipolitiikassa sovellettavat monivuotiset oikaisumekanismit vaikuttavat virheiden osuuteen, koska monet tilintarkastustuomioistuimen vuotuisessa otoksessa tarkastettavista hankkeista ovat sellaisia, ettei niistä ole vielä tehty kaikkia ohjelman voimassaoloaikana tehtäviä, lainsäädännössä edellytettäviä tarkastuksia.¹² Tässä havaintoesimerkissä esitettävä (vuotuinen) hyväksyttävän riskin piste on ehdottomasti pidettävä erillään kunkin (monivuotisen) ohjelman päättämishetken virhetasosta ja komission yksiköiden vuotuisiin toimintakertomuksiin sisältyvistä tarkastuslausumista, jotka perustuvat arvioihin järjestelmien kyvystä havaita ja oikaista virheitä usean vuoden aikana.

Seuraavat malliin sisältyvät lisäoletukset voivat johtaa hyväksyttävän riskipisteen mukaisen virheiden osuuden aliarviointiin:

- Nykyisten etukäteistarkastusten parantamisen, jolla mukautetaan tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2006 raportoimaa virheiden vähimmäismäärää, oletetaan aiheuttavan vain vähän tai ei lainkaan kustannuksia. Etukäteistarkastuksia voidaan tehostaa esimerkiksi paremmalla ohjeistuksella ja koulutuksella, jota komissio tarjoaa jäsenvaltioille ja jäsenvaltiot viranomaisilleen ja edunsaajille.
- Tarkastusriskiä ei oteta huomioon: oletus on, että kaikki hankkeeseen liittyvät virheet havaitaan ja oikaistaan tarkastusten aikana.

Lisäksi annetut esimerkit perustuvat yhden vuoden tietoihin, jonka oletetaan edustavan tyypillistä vuotta. Edellä mainittujen oletusten positiiviset ja negatiiviset vaikutukset saattavat yhdistettyinä tasapainottaa toisiaan. Pidemmälle menevien matemaattisten lähestymistapojen (paraboliset ja logaritmiset funktiot ja vaihtoehtoiskustannuksen käsite) on todettu tuottavan vertailukelpoisia tuloksia, minkä vuoksi menetelmää pidetään kohtuullisen luotettavana (ks. liite).

Jotkin edellä mainituista oletuksista ovat ilmeisen kauaskantoisia, ja mallia voitaisiin edelleen kehittää rahoitustapahtumien ja virheiden osuuden¹³ perusteellisella analyysillä sekä

ja valvontajärjestelmän tehokkuus johtuu osittain seuraamusten varoittavasta vaikutuksesta, minkä lisäksi kansallisten viranomaisten tarkastuksen kohteeksi joutuminen on suhteellisen todennäköistä.

¹² Ohjelman täytäntöönpano voi kestää yhdeksän vuotta, ja kunkin ohjelman lopullista päättämistä koskeva ilmoitus – jossa vahvistetaan tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus tai tehdään mahdolliset huomautukset – voidaan toimittaa jopa 10 vuotta ohjelman käynnistymisen jälkeen.

¹³ Tilintarkastustuomioistuin voisi avustaa virheiden määrittelyssä ja otantamenetelmien laatimisessa.

yksityiskohtaisten tietojen kattavalla keräämisellä ja analysoinnilla yksittäisten hankkeiden tasolla. Tällöin voitaisiin ottaa huomioon seuraavat tekijät:

- hankkeiden luonne, jotta voidaan tunnistaa ominaisriskin taso erityyppisissä hankkeissa
- toimien ja tuensaajatyypin riskitasot, jotta tarkastukset voidaan ensisijaisesti kohdistaa suurimman riskin kohteisiin
- hankkeiden laajuus, jotta valvontaresursseja voidaan käyttää tehokkaasti tarkastamalla tietyn riskitason kohteista ensisijaisesti suurimmat sekä
- hankkeiden kesto, jotta oikealla ajoituksella voidaan tarkastaa mahdollisimman suuri osa hankkeille myönnettyistä varoista.

Tästä vaihtoehdosta on kuitenkin toistaiseksi luovuttu, koska mallin kehittyneemmän version laatiminen edellyttäisi aikaa vievää ja kallista tietojen keräämistä jäsenvaltioissa.

3. HAVAINTOESIMERKKEJÄ VALVONNAN KUSTANNUKSISTA JA VIRHERISKISTÄ

Seuraavassa jaksossa käytetään edellä esitettyä yksinkertaista mallia ja tarkastellaan kahden toimintalohkon tiettyjä osia, joiden tilintarkastustuomioistuin katsoi sisältävän suhteellisesti paljon virheitä varainhoitovuosilta 2006 ja 2007 laatimissaan vuosikertomuksissa.¹⁴ Taustaoletukset ovat pelkistettyjä ja tuottavat suuntaa antavia tuloksia. Molemmissa tapauksissa perusmallia on mukautettu molemmista toimintalohkoista saatujen tietojen erityispiirteiden mukaisesti. Näistä kahdesta toimintalohkosta saadut tulokset eivät tämän vuoksi ole vertailukelpoisia. Kummassakin tapauksessa rahamääriä ja prosenttilukuja on pyöristetty, koska ne ovat suuntaa antavia.

3.1. Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR)

EAKR:n varoista myönnettiin yhteisrahoitusta noin 700 000 hankkeelle ohjelmakaudella 2000–2006. Rahastosta rahoitettavia toimia hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, joille on siirretty kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason täytäntöönpanotehtävät, tuensaajien valvonta mukaan lukien. Alakohtaisessa lainsäädännössä määritetään valvontarakenteet sekä hallinto-, maksu- ja todentamisviranomaisten sekä tarkastuselinten suorittamien tarkastusten vähimmäistaso. Lainsäädännön mukaan jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu virheiden ja sääntöjenvastaisuuksien ennaltaehkäisystä, havaitsemisesta ja oikaisemisesta.¹⁵ Komissio valvoo kyseisiä hallinto- ja valvontajärjestelmiä, ja sen pääosastot tekevät vuotuisissa toimintakertomuksissaan päätelmiä järjestelmien vaikuttavuudesta. Komissio valvoo näitä hallinto- ja valvontajärjestelmiä, ja sen pääosastot tekevät päätelmiä niiden vaikuttavuudesta vuotuisissa toimintakertomuksissaan. Komissio antoi helmikuussa 2008 toimintasuunnitelman valvontatehtävänsä vahvistamiseksi rakennetoimien yhteisen hallinnoinnin yhteydessä¹⁶.

¹⁴ Rakennetoimet (EAKR) ja maatalous (maaseudun kehittäminen ja maatalouden ympäristötoimet).

¹⁵ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 39 artiklan 1 kohta.

¹⁶ KOM(2008) 97 lopullinen.

Komission omat valvontastrategiat ja -käytänteet perustuvat monivuotiseen lähestymistapaan.¹⁷ Myös jäsenvaltioiden valvonta- ja oikaisumekanismit ovat monivuotisia, ja niihin kuuluvat ensimmäisen tason todentamiset (paikalla tehtävät ja asiakirjatarkastukset) ennen menojen ilmoittamista komissiolle, paikalla tehtävät toimien jälkitarkastukset ennen menojen ilmoittamista komissiolle, järjestelmätarkastukset ja riippumattoman elimen lausuma hankkeen päättämisen yhteydessä.

Koska tarkastuslausuma annetaan perustamissopimuksen määräysten mukaisesti vuosittain, seuraavat laskelmat mahdollisesta hyväksyttävän riskin pisteestä perustuvat tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 2006 antamaan tarkastuslausumaan sekä sen laatimiin virhemääritelmiin ja tekemiin havaintoihin.

Tilintarkastustuomioistuin antoi rakennetoimista (EAKR mukaan lukien)¹⁸ varainhoitovuosilta 2006 ja 2007 kielteisen tarkastuslausuman, jossa kaikkien rakennerahastojen menojen korvaamisessa havaittu virheiden osuus oli otoksen perusteella vähintään 12 prosenttia (2006) ja 11 prosenttia (2007).

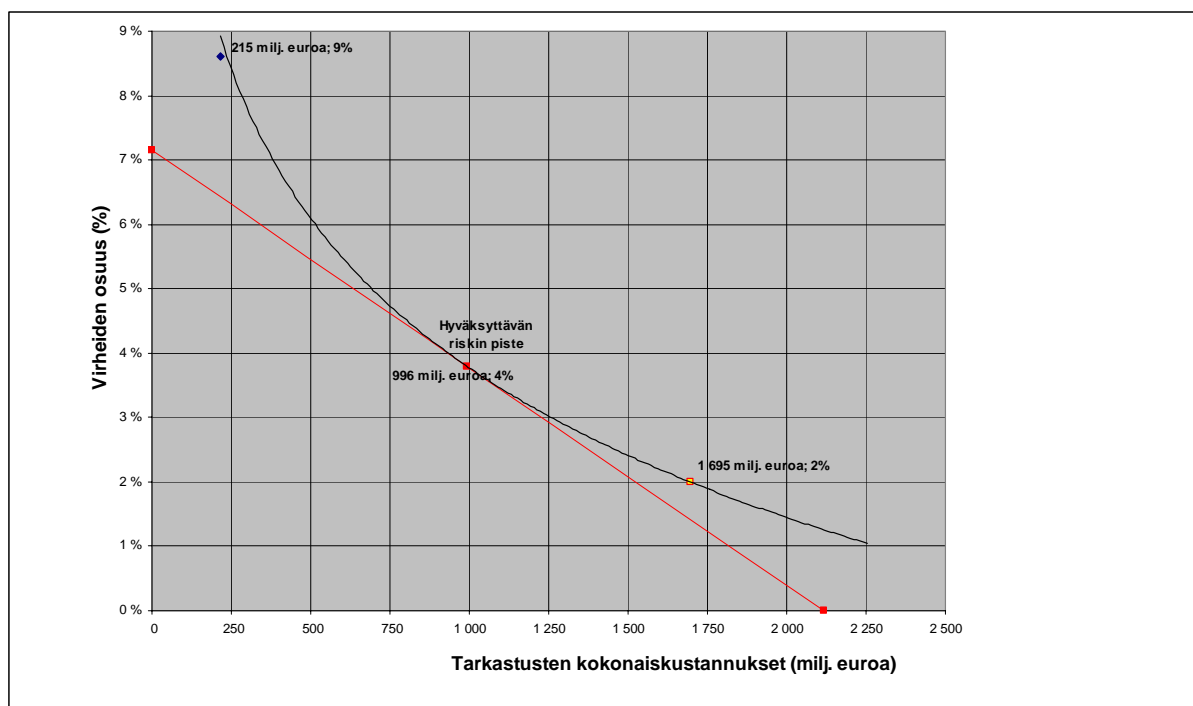
Komissio on määrittänyt tarkastusten vuosikustannukset ja hyväksyttävän riskin pisteen edellä 2.2.1 jaksossa esitetyllä tavalla. Komissio käytti laskelmissa tilintarkastustuomioistuimen toteamaa virheiden vähimmäisosuutta, jota alennettiin noin yhdeksään prosenttiin, kun otettiin huomioon arvioitu hyöty käytössä olevien etukäteistarkastusten parantamisesta, josta aiheutuu vähän tai ei lainkaan lisäkustannuksia.

Komissio teki jäsenvaltioilta saatujen tietojen perusteella alustavan arvion, jonka mukaan EAKR:n varojen käytön valvonnan kokonaiskustannukset olivat vuonna 2006 noin 215 miljoonaa euroa eli noin 0,7 prosenttia EAKR:sta yhteisrahoitettaviin toimiin käytetyistä julkisista kokonaisvaroista vuonna 2006.

Seuraavassa kuviossa esitetään EAKR:n varojen käyttöön liittyvien virheiden osuuden ja valvonnan kustannusten teorettinen suhde (yksityiskohtaisemmat tiedot liitteessä):

¹⁷ Komission yksiköiden vuotuisissa toimintakertomuksissa olevat tarkastuslausumat ovat monivuotisen lähestymistavan mukaisia.

¹⁸ Rakennetoimia toteuttivat vuonna 2006 aluepolitiikan, työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden, maatalouden (EMOTR:n ohjausosasto) sekä meri- ja kalastusasioiden pääosastot.



Vuonna 2006 tarkastettuja varoja ja tarkastettujen hankkeiden lukumäärää koskevien arvioiden perusteella kustannukset kaikkien menojen ja hankkeiden tarkastamisesta vuosittain paikalla, jolloin kaikki virheet voitaisiin oikaista, olisivat 2,25 miljardia euroa (8 prosenttia rahastosta yhteisrahoitettaviin toimiin käytetyistä julkisista kokonaisvaroista). Näiden tietojen perusteella voidaan piirtää käyrä, joka kuvaa virheiden määrän ja valvontakustannusten mahdollista suhdetta.¹⁹

Tämän jälkeen määritettiin hyväksyttävän riskin piste (jossa lisävalvonnan rajakustannus on sama kuin valvonnasta saatava rajahyöty) laskemalla käyrältä piste, jossa valvontaan käytetyn lisäeuron arvioidaan tuottavan täsmälleen euron arvosta havaittuja virheitä. Tämä piste voisi vastata noin neljän prosentin virheosuutta, jolloin valvonnan kustannukset olisivat 996 miljoonaa euroa eli 3,5 prosenttia julkisista kokonaismenoista. EAKR:n toiminnan valvonnassa voitaisiin tämän mukaisesti saavuttaa noin neljän prosentin virheosuus siten, että valvonta on edelleen kustannustehokasta. Poliittista päätöstä tehtäessä olisi otettava huomioon tarkastusmenojen lisäämiseen käytettävissä oleva kapasiteetti. Hyväksyttävän riskin tavoitetaso voisi tämän vuoksi sijoittua tilintarkastustuomioistuimen havaitseman virheiden oikaistun vähimmäisosuuden (yhdeksän prosenttia) ja edellä esitetyn teoreettisen virhetavoitteen (4 prosenttia) välille.

Koska jäsenvaltioiden toimittamat tiedot olivat osittain puutteellisia tai epä johdonmukaisia²⁰, komissio joutui arvioimaan tarkastuskustannusten mahdollisen aliarvioinnin vaikutuksia laskelmiin. Jos nämä kustannukset ovat 50 prosenttia suuremmat kuin jäsenvaltioiden arviot, hyväksyttävän riskin pistettä on korotettava prosenttiyksiköllä (viiteen prosenttiin). Myös herkkyysanalyysi, jossa samaan tietoaaineistoon sovelletaan pidemmälle meneviä tilastomenetelmiä, osoitti hyväksyttävän riskipisteen vaihtelevan vain vähän (ks. liite).

¹⁹ On huomattava, että sekä x- että y-akselissa oli alun perin sama asteikko (miljoonaa euroa) analyysin helpottamiseksi. Virheiden määrä esitetään kuviossa prosenttiosuutena havainnollisuuden vuoksi.

²⁰ Jotkin jäsenvaltiot eivät toimittaneet tietoja kaikista valvonnan osa-alueista. Tietojen keruu oli usein hajautettu jäsenvaltioissa, minkä vuoksi komission määrittämää valvontakustannusten arviointimenetelmää ei ole tulkittu yhdenmukaisesti.

On myös huomattava, että edellä mainitut tiedot liittyvät vuosina 2000–2006 voimassa olleen lainsäädännön mukaisiin rakennerahastojen menoihin. Ohjelmakautta 2007–2013 koskeviin sääntöihin on sisällytetty kansallisia viranomaisia velvoittavat tiukemmat ja selkeämmät valvontasäännökset, joilla pyritään edistämään virheiden osuuden alentamista. Toimintasuunnitelman mukaisesti toteutettavat, ohjelmakauteen 2007–2013 liittyvät ennaltaehkäisevät toimet todennäköisesti vahvistavat tätä vaikutusta.

Viime aikoina lainsäätäjälle on ehdotettu yksinkertaistamistoimia, jotka todennäköisesti myös vaikuttavat virheiden osuuteen ja sen myötä hyväksyttävän riskin pisteeseen. Valtaosa rakennerahastojen menoista tulee kuitenkin ohjelmakauden 2007–2013 lainsäädännön piiriin vasta vuodesta 2010. Siihen saakka pääosaan jäsenvaltioiden komissiolle ilmoittamista menoista sovelletaan vuosien 2000–2006 lainsäädäntökehystä.²¹ Yksityiskohtaisempaan analyysiin hyväksyttävästä riskistä olisi sisällytettävä vuosina 2007–2013 sovellettavan lainsäädännön ja toimintasuunnitelman vaikutukset. Analyysin olisi lisäksi perustuttava vuoden 2010 täytäntöönpanotietoihin, jotka ovat käytettävissä vasta vuodesta 2011 (ks. jäljempänä 4.1 jakso).

Keskeiset havainnot

- *Hyväksyttävä riskitaso on yli kaksi prosenttia. Pelkistetyn teoreettisen kustannus-hyöty-analyysin mukaan se voisi olla noin neljä prosenttia. Tällöin valvonnan kustannukset viisinkertaistuisivat nykyisestä 0,7 prosentista noin 3,5 prosenttiin julkisista kokonaismenoista. Suuntaa antavien numerotietojen mukaan tarkastuskustannusten lisääminen 100 miljoonalla eurolla nykytasosta voisi tuottaa noin 285 miljoonan euron nettohyödyn havaittujen virheiden myötä.*
- *Virheiden osuuden alentaminen kahteen prosenttiin edellyttäisi suuntaa antavien numerotietojen mukaan valvontamenojen kahdeksankertaistamista lähes kuuteen prosenttiin rahastoon liittyvistä julkisista kokonaismenoista.*
- *Jäsenvaltioille syntyisi huomattavia valvonnan lisäkustannuksia, jos ne pyrkisivät teoreettiseen hyväksyttävän riskin pisteeseen. Tämän vuoksi keskipitkän aikavälin tavoitteena voitaisiin pyrkiä tilintarkastustuomioistuimen määrittämästä virheiden vähimmäisosuudesta kohti noin viittä prosenttia.*

3.2. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto)

Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston, jäljempänä 'maaseuturahasto', osuus maatalouden kokonaismenoista on noin 20 prosenttia kaudella 2007–2013. Sen valvontakehys on pitkälti sama kuin Euroopan maatalouden tukirahaston. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että maaseudun kehittämistoimien osuus kaikkien maatalousmenojen virheosuudesta (kahdesta viiteen prosenttia) on suhteettoman suuri, kun taas Euroopan maatalouden tukirahaston menoissa virheosuuden arvon on arvioitu olevan hieman alle kaksi prosenttia.²²

²¹ Toimintasuunnitelman vaikutus vuonna 2000–2006 toteutettavien ohjelmien virhetasoon voitaneen todeta vasta niiden päätösvaiheessa.

²² Komissio arvioi, että tilintarkastustuomioistuimen havainnot varainhoitovuodelta 2007 osoittavat maaseudun kehittämismenojen virheosuuden olevan yli viisi prosenttia. Myös jotkin jäsenvaltiot ovat huomauttaneet virheiden suuresta osuudesta maaseuturahastossa.

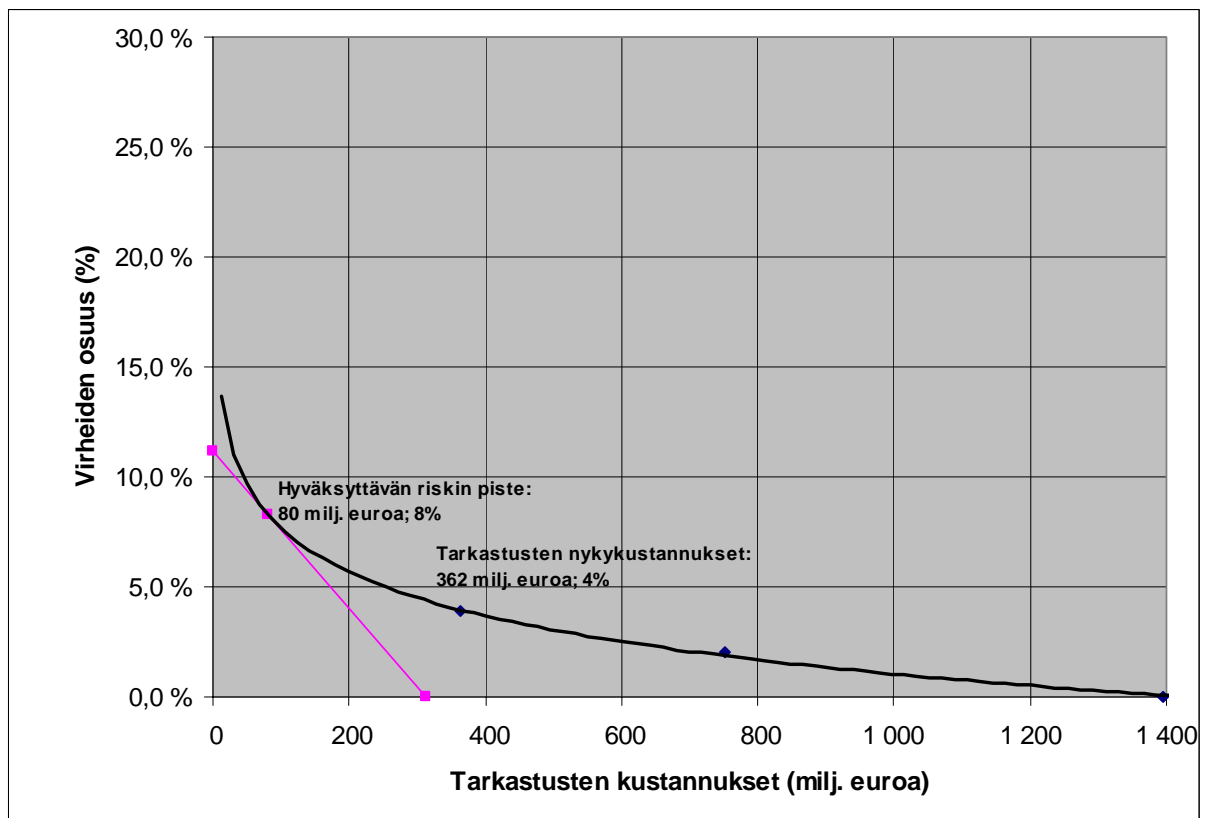
Maaseudun kehittämismenojen suurempi virheosuus johtuu pääasiassa maatalouden ympäristötoimiin liittyvien virheiden suuresta osuudesta. Maatalouden ympäristömenojen valvonnasta annetussa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 3/2005 todetaan, että näihin menoihin sisältyy paljon riskejä eikä maatalouden ympäristösitoumusten noudattamisesta ole mahdollista saada varmuutta kohtuullisin kustannuksin.

Tämän vuoksi seuraavassa esimerkissä tarkastellaan erityisesti näitä toimenpiteitä. Tämä on myös vastaus vastuuvapauden myöntämisestä 22. huhtikuuta 2008 annetussa päätöslauselmassa²³ esitettyyn kehoitukseen.

Maatalouden ympäristömenojen virheosuutta ei ole mahdollista arvioida tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman perusteella, mutta komissio pyysi jäsenvaltioita toimittamaan tilastotietoja varainhoitovuonna 2007 paikalla tehdyistä useita maaseudun kehittämistoimia koskeneista tarkastuksista, maatalouden ympäristötoimet mukaan luettuina. Jäsenvaltiot toimittivat pyydetyt tiedot, joita varmentamiselimet eivät kuitenkaan olleet todentaneet eivätkä validoineet. Osin puutteellistenkin tietojen pohjalta voitiin todeta, että maatalouden ympäristötoimien virheosuus vuonna 2007 (noin neljä prosenttia) oli suurempi kuin maaseudun muiden kehittämistoimien virheosuus.

Komissio pyysi jäsenvaltioita toimittamaan tietoja myös maatalouden ympäristötoimien valvontakustannuksista. Saatujen tietojen perusteella maatalouden ympäristötoimien valvontakustannukset on karkeasti arvioitu 360 miljoonaksi euroksi, mikä on 13 prosenttia kyseisiin toimiin vuonna 2005 osoitetuista julkisista kokonaismenoista. On huomattava, että kyseiset kustannukset olivat kolme kertaa suuremmat kuin maataloustoimien keskimääräiset valvontakustannukset, jotka olivat noin neljä prosenttia julkisista kokonaismenoista. Maatalouden ympäristötoimien tarkastuksilla pyritään myös edistämään ympäristönsuojeluun ja ympäristön tilan parantamiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamista. Kyseisiä ympäristöhyötyjä ei ole arvioitu rahamääräisesti tässä analyysissä.

²³ ” [...] kehottaa komissiota tutkimaan perinpohjaisesti ja arvioimaan maatalouden ympäristötoimiin liittyvät mahdolliset kustannukset ja hyödyt sekä kytkökset muiden alojen menoihin ja esittämään tämän analyysin neuvostolle, parlamentille ja tilintarkastustuomioistuimelle, niin että se voi toimia vähimmäisperustana keskustelulle komission tarpeellisiksi arvioimista uudistuksista”. Liitteenä olevassa komission valmisteluasiakirjassa on ensimmäinen suuntaa antava arvio maatalouden ympäristötoimien valvontakustannuksista sekä katsaus kyseisten toimien yleisesti tunnustettuihin hyötyihin.



Kaikkien tuensaajien varojen käytön vuotuisesta tarkastamisesta aiheutuvien menojen arvioitiin olevan noin 1,4 miljardia euroa. Näiden tietojen perusteella voidaan piirtää käyrä, joka kuvaa virheiden määrää ja valvonnan kustannusten mahdollista suhdetta.²⁴

²⁴ On huomattava, että sekä x- että y-akselissa oli alun perin sama asteikko (miljoonaa euroa) analyysin helpottamiseksi. Virheiden osuus esitetään kuviossa prosentteina havainnollisuuden vuoksi.

Keskeiset havainnot

- *Valvontakustannusten korottaminen nykyisestä tasostaan (13 prosenttia) ei olisi kustannustehokasta, koska paikalla tarkastettavien tuensaaajien lukumäärän lisääminen yhdellä prosentilla tuottaisi kustannussäästöjä havaittujen sääntöjenvastaisten menojen muodossa vain noin 10 prosenttia lisätarkastusten kustannuksista.*
- *Virheiden osuuden vähentäminen nykyisestä neljästä prosentista tilintarkastustuomioistuimen soveltamaan kahden prosentin olennaisuusrajaan²⁵ nostaisi valvontakustannukset noin 13 prosentista melkein 30 prosenttiin suhteessa toimille osoitettuihin julkisiin kokonaismenoihin, mikä ei olisi kustannustehokasta.*
- *Maatalouden ympäristötoimien osuus kaikkien maaseudun kehittämismenojen virheosuudesta on suuri.*
- *Koska tarkastusten määrän lisääminen ei ole kustannustehokasta, maaseudun kehittämismenojen yleinen hyväksyttävä riskitaso on selvästi yli kaksi prosenttia, ehkä jopa yli viisi prosenttia.*

4. JATKOTOIMET

4.1. Alustavat päätelmät

On syytä korostaa, että hyväksyttävästä virheriskistä päättäminen ei oikeuta heikentämään hallinto- ja valvontajärjestelmien tasoa komissiossa eikä jäsenvaltioissa. Komission ja sen täytäntöönpanokumppanien on pysyttävä valppaina kaikilla toimintaloikoilla ja pyrittävä käytettävissä olevien resurssien puitteissa parhaaseen mahdolliseen valvontaan. Havaitut puutteet on korjattava ja niiden syyt analysoitava, jotta virheet voidaan paremmin ennaltaehkäistä, havaita ja oikaista.

Komissio on myös tietoinen siitä, että joillakin toiminta-aloilla yhteisön ohjelmien valvontajärjestelmillä (jäsenvaltioiden järjestelmät mukaan luettuina) voitaisiin ennaltaehkäistä, havaita ja oikaista virheitä nykyistä paremmin ilman lisäkustannuksia. Komissio aikoo toteuttaa toimia tilanteen parantamiseksi.²⁶

Osoittamalla tarkastuksiin lisäresursseja voitaisiin havaita ja oikaista enemmän virheitä. Tarkastusten lisääminen vaatisi komissiolta ja/tai jäsenvaltioilta lisäresursseja, ja asiaa koskevat päätökset olisi tehtävä virheiden osuuden vähenemisestä odotettavissa olevan hyödyn perusteella.

Tilintarkastustuomioistuimen arviot osoittavat, että virheiden osuuksissa on huomattavia eroja eri toimintaloikoilla. Edellä esitetty analyysi vahvistaa sen, että vuotuisessa tarkastuslausumassa käytettävä kahden prosentin olennaisuusraja ei ole kaikilla toiminta-alueilla asianmukainen mittari pyrittäessä kustannustehokkaaseen valvontastrategiaan.

²⁵ Laskelmassa oletetaan, että virheiden määrä vähenee lineaarisesti tarkastusten lukumäärän kasvaessa. Tarkastusten lisäämisen varoittavaa vaikutusta ei ole otettu huomioon.

²⁶ Esimerkkeinä voidaan mainita komission toimintasuunnitelma yhdenmukaisen sisäisen valvonnan kehityksen luomiseksi, KOM(2006)9 ja komission toimintasuunnitelma komission valvontatehtävän vahvistamiseksi rakennetoimien yhteisen hallinnon yhteydessä, KOM(2008) 97.

Hyväksyttävä virheriski olisi tämän vuoksi analysoitava yhteisön tasolla erikseen jokaista toimintalohkoa varten, ja jokaisesta toimintalohkosta olisi myös tehtävä erilliset päätökset.

Poliittisten päätöksentekijöiden asettama hyväksyttävä riskitaso sijoittuisi virheiden nykyisen osuuden, jota on mukautettu nykyisten tarkastuskäytänteiden mahdollisen tehostamisen huomioon ottamiseksi, ja teoreettisen hyväksyttävän riskipisteen välille. Tässä tiedonannossa esitetyllä pelkistetyllä mallilla, joka perustuu käytettävissä oleviin tietoihin ja arvioihin, voidaan hahmotella tavoiteltavia virheosuuksia:

- koheesiopolitiikassa budjettivallan käyttäjä voisi pitää vuotuisessa vastuuvapauden myöntämismenettelyssä suuntaa antavana tavoitteena vuotuista viiden prosentin hyväksyttävää riskitasoa; ja
- maaseudun kehittämismenojen osalta budjettivallan käyttäjä voisi käytettävissä olevien tietojen perusteella todeta, että virheitä vähentävät lisätarkastukset eivät olisi kustannustehokkaita. Komissio arvioi ensimmäisen analyysinsa perusteella, että tällä alalla hyväksyttävä riskitaso on noin viisi prosenttia.

Tässä tiedonannossa keskitytään kahteen osa-alueeseen, joista tilintarkastustuomioistuin antoi kielteisen tarkastuslausuman varainhoitovuodelta 2007, mutta samaa lähestymistapaa voitaisiin soveltaa muillakin toimintalohkoilla. Näitä ovat esimerkiksi sisäiset politiikat, erityisesti tutkimustoiminta, jonka osalta tarkastuskustannukset ovat hyvin mitattavissa ja tehostetut tarkastukset ovat tuottaneet tarkkoja tietoja virheistä, sekä ulkosuhteisiin liittyvät hankkeet, joita kannatetaan laajasti poliittisissa piireissä ja kansalaisten keskuudessa, vaikka hankkeet joudutaan usein toteuttamaan vaikeissa olosuhteissa, joihin liittyy paljon riskejä. Kumpaakin toiminta-alaa koskevia yksinkertaistamistoimia harkitaan, jos ne vaikuttavat virheriskiin ja tarkastusten kustannuksiin. Hyväksyttävän riskin analyysillä on myös merkitystä aloilla, joista tilintarkastustuomioistuin on jo antanut myönteisen lausuman. Esimerkiksi hallintomenojen osalta komissio arvioi, oikeuttavatko alhainen ominaisriski ja jo käytössä olevat tehokkaat tarkastukset soveltamaan hyväksyttävää virheriskiä, joka alittaa nykyisen kahden prosentin olennaisuusrajan.

Mallia kehittämällä ja syventämällä koheesiopolitiikassa voitaisiin ottaa huomioon se, että perusjoukko sisältää erilaisia riskitasoja. Tämä edellyttäisi kattavampaa ja kalliimpaa analyysia, joka saataisiin valmiiksi aikaisintaan vuoden 2010 lopussa. Tällainen analyysi perustuisi kuitenkin edelleen vuosien 2000–2006 lainsäädäntöön. Komission näkemyksen mukaan tämä ei ole hyödyllinen eikä kustannustehokas vaihtoehto. Toisaalta voitaisiin hyödyntää koheesiopolitiikkaa koskevia tarkistettuja tietoja, jotka perustuvat vuosien 2007–2013 uuden lainsäädäntökehityksen täytäntöönpanoon, menettelyjä yksinkertaistavat uudet ehdotetut toimet mukaan luettuina. Analyysin olisi perustuttava vuoden 2010 tietoihin. Tuolloin uudet ohjelmat ovat hyvässä vauhdissa, ja vuonna 2011 saatavia tuloksia voitaisiin käyttää tätä osa-aluetta koskevan hyväksyttävän riskin pisteen tarkistamiseen ja hienosäätöön.

4.2. Hyväksyttävään riskiin perustuvan lähestymistavan käyttöönotosta tehtävään sopimukseen tähtäävät toimintavaihtoehdot

Hyväksyttävään riskiin perustuvan lähestymistavan käyttöönotto olisi komission mielestä kannattava investointi. Vastuuvapauden myöntämisestä vastaava viranomainen voisi käyttää sitä hyvänä perusteena arvioidessaan riskienhallinnan laatua komissiossa. Komissio on tarkastuksen kohde, joten se ei luonnollisestikaan voi itse määrittää hyväksyttäviä riskitasoja.

Hyväksyttävään riskiin perustuvaan lähestymistapaan voitaisiin siirtyä seuraavilla keskeisillä toimilla:

- Aloitetaan uudelleen toimielinten väliset neuvottelut neuvoston, parlamentin ja tilintarkastustuomioistuimen kanssa. Neuvottelut perustuvat tähän tiedonantoon sekä budjettivallan käyttäjän kantaan koheesio politiikassa ja maaseudun kehittämistoimissa hyväksyttävistä riskitasoista, jotka määritetään edellä esitetyn analyysin mukaisesti.
- Neuvottelujen lopputuloksesta riippuen komissio tekee hyväksyttävästä riskistä lisäanalyseja erityisesti tutkimuksen, energian ja liikenteen sekä yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen ja kehitys- ja laajentumisasioiden aloilla ennen vuoden 2010 puoliväliä.