

**EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN  
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN**

**”MENOJEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS EU:N KOHEESIOPOLITIIKASSA: KOMISSIO  
ILMOITTAUVA VUOSITTAIN VAIN ALUSTAVAN ARVIOIDUN  
VÄHIMMÄISVIRHETASON”**

Komission alkuhuomautukset:

Koheesiopolitiikassa sovelletaan yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia ja ohjelmatilit hyväksytään vuosittain, mikä osaltaan parantaa tilivelvollisuutta, mutta EU:n meno-ohjelmat on kuitenkin suunniteltu monivuotisiksi, joten niihin liittyvät valvontajärjestelmät ja hallinnointisyklit kattavat useita vuosia. Tämä tarkoittaa, että virheitä voidaan havaita missä tahansa vaiheessa ohjelmasykliä, toisinaan useita vuosia maksun suorittamisen jälkeen. Virheet voidaan korjata kuluvana vuonna tai sitä seuraavina vuosina aina ohjelmien päättämishetkeen asti. Tarkoituksena on, että jäännösvirhetaso on kaikissa ohjelmissa ajan mittaan alle kaksi prosenttia.

Tästä syystä valvontastrategiat ovat monivuotisia ja riskikohtaisesti eriytettyjä. Jäsenvaltioiden viranomaiset raportoivat vuosittain kansallisella ja alueellisella tasolla toteuttamastaan EU:n varojen käytön valvonnasta sekä oman alansa ohjelmien varainhoidon moitteettomuudesta. Raportointi tehdään varmennuspaketin muodossa. Se sisältää johdon vahvistuslausuman, vuotuisen tarkastuskertomuksen, jossa esitetään edustaviin otoksiin perustuva virhetaso, sekä tarkastuslausunnon menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Tämän raportoinnin perusteella komissio päättää ohjelmatilien hyväksymisestä, ja se myös luo pohjan varmuuden saamiselle.

Pääjohtajat raportoivat saavutetuista tuloksista, sisäisten valvontajärjestelmiensä toiminnasta ja varainhoidosta vuotuisissa toimintakertomuksissa. Tässä yhteydessä otetaan huomioon jäsenvaltioiden yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa antama varmuus. Vuotuinen toimintakertomus sisältää myös pääjohtajan vahvistuslausuman. Pääjohtajien tehtävä valtuutettuina tulojen ja menojen hyväksyjinä on antaa varmuus kustakin toimenpideohjelmasta.

Komissio on suunnitellut koheesiopolitiikan varmennusjärjestelmänsä edellä kuvatun mukaisesti. Järjestelmä perustuu kansallisten tarkastusviranomaisten työn tarkastamiseen kunkin yksittäisen ohjelman osalta sekä paikan päällä tehtäviin uudelleensuoritettaviin tarkastuksiin, joihin valitaan joukko ohjelmia pääasiassa riskiperusteisesti. Komissio katsoo, että tämä järjestelmä tarjoaa vankan perustan kohtuullisen varmuuden saamiseksi kunkin tilin menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Vuotuisissa toimintakertomuksissa ilmoitetaan koostettu laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden keskeinen suorituskykyindikaattori (indikaattori 5) vaihteluvälinä, joka perustuu kaikkien yksittäisten ohjelmien vahvistettujen virhetasojen painotettuun keskiarvoon. Siinä on huomioitu kaikki kyseisenä ajankohtana saatavilla olleet tiedot, ja se sisältää myös enimmäisriskitason, joka kuvastaa sellaisia riskejä, joita ei ole vielä vahvistettu tarkastusevidenssin avulla ja jotka ovat vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamispäivänä edelleen arvioitavana. Komissio voi tehdä tarkastuksia ja panna täytäntöön tarvittavia lisärahoitusoikaisuja myös tilien hyväksymisen ja vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamisen jälkeen.

Komission yksiköille annetuilla yksityiskohtaisilla ohjeilla ja keskusyksiköiden suorittamalla laaduntarkastuksella varmistetaan, että vuotuiset toimintakertomukset ovat asianmukainen ja luotettava tiedonlähde arvioitaessa EU:n talousarvioon kohdistuvan riskin vaihteluväliä vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa. Lisäksi vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen yhteydessä toteutetaan erittäin perusteellinen laadinta- ja päätöksentekomenettely, jossa komission hallintorakenteen huipulla oleva hallintoneuvosto antaa keskusyksiköille yksityiskohtaiset ohjeet kertomuksen sisällöstä ja rakenteesta.

## TIIVISTELMÄ

V. Komissio toteaa, että sen alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuosien 2019 ja 2020 vuotuisissa toimintakertomuksissa ilmoittama arvio virhetasosta (keskeinen suorituskykyindikaattori) ilmaistaan vaihteluvälinä, joka sisältää enimmäisriskin. Kahtena viime vuonna komissio arvioi virhetason alhaisemmaksi kuin tilintarkastustuomioistuimien, mutta sen arvioima vaihteluväli oli silti tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaansa varten laskeman vaihteluvälin sisällä.

Tästä syystä komissio on vakuuttunut, että vuotuisessa toimintakertomuksessa julkaistu keskeinen suorituskykyindikaattori enimmäisarvoineen on kaikkien vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamishetkellä saatavilla olevien tietojen perusteella kohtuullinen ja oikeudenmukainen arvio virhetasoista kussakin ohjelmassa sekä kumulatiivisesti kaikissa ohjelmissa (ks. komission vastaukset kohtiin 51 ja 85).

VI. Vuosien 2014–2020 sääntelykehyksessä laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevat kysymykset erotettiin nimenomaisesti tilien hyväksymisestä. Näin ollen komission on hyväksyttävä tilit niiden menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta riippumatta, jos tarkastusviranomaisen antaa huomautuksia sisältämättömän tarkastuslausunnon. Tilien hyväksymisen jälkeen komissio jatkaa mahdollisten avoinna olevien laillisuus- ja sääntöjenmukaisuuskysymysten käsittelyä noudattaen kaikkia lainsäädännön vaatimuksia. Komissio voi aina keskeyttää jäljellä olevan määrän maksamisen (jos osa määrästä on vielä suorittamatta), tai – kuten yleensä menetellään – se voi esittää perintämääräyksen ja aloittaa rahoitusoikaisu menettelyn välittömästi, mikäli esimerkiksi sen sääntöjenmukaisuustarkastukset antavat tähän aiheita. Komissio katsoo, että sen hyväksytyt tilit näillä myöhemmillä toimilla EU:n talousarvio turvataan asianmukaisesti (ks. komission vastaus kohtaan 77).

Komissio toteaa, että vuosina 2021–2027 asetus velvoittaa sen hylkäämään sellaiset toimitetut tilitykset, joissa jäännösvirhetaso on yli kaksi prosenttia.

VII. Komissio pyrkii löytämään tasapainon tavoitteidensa (varmuuden saaminen), niiden saavuttamiseen käytettävissään olevien keinojen (resurssit ja aika) ja tarkastettavien varmennuspakettien/ohjelmien määrän välillä.

Komissio korostaa, että asiakirjatarkastukset, joita se suorittaa vuosittain jokaisen ohjelman osalta, ovat hyödyllisiä.

Tämä lähestymistapa on erityisen tehokas sellaisten ohjelmien yhteydessä, joiden osalta ilmoitettu virhetaso on vuodesta toiseen alhainen ja luotettava. Asiakirjatarkastukset perustuvat varmennuspakettien sisältämien tietojen laadun ja kattavuuden perusteelliseen arviointiin sekä komissiolle kertyneeseen kokemukseen tarkastusviranomaisista ja ohjelmista, minkä ansiosta asiakirjatarkastusten avulla voidaan saavuttaa tietty varmuustaso kaikkien toimenpideohjelmien osalta. Tarvittaessa asiakirjatarkastuksia täydennetään joissakin tapauksissa tiedonhankintakäynneillä ja työasiakirjojen perusteellisilla tarkastuksilla. Asiakirjatarkastusten avulla voidaan myös tunnistaa riskejä, joiden perusteella tarkastuksia voidaan suorittaa uudelleen paikan päällä (ks. komission vastaukset kohtiin 25, 26 ja 30).

VIII. Kuten komission tarkastusstrategiassa todetaan, tarkastustyössä keskitytään niihin tarkastusviranomaisiin, joihin komissio ei pysty vielä luottamaan riittävästi, joihin on toistaiseksi kohdistettu vain vähän tarkastuksia tai joiden osalta on ilmennyt uusia riskejä. Myös muihin tarkastusviranomaisiin on tarpeen kohdistaa tietty määrä tarkastuksia ajan mittaan.

Uusi koheesiomenojen yhteinen tarkastusosasto (Joint Audit Directorate, DAC) varmistaa, että prosessi dokumentoidaan tulevaisuudessa riittävällä tavalla sen omien tarkastussuunnitelmien laatimiseksi.

IX. Jos komissio havaitsee säännönmukaisuuden tarkastuksissaan lisävirheitä uudelleentarkastamisessa otoksissa, se arvioi järjestelmällisesti, voiko näitä virheitä esiintyä muualla tarkastusviranomaisen otoksessa, ja pyytää tarvittaessa suorittamaan lisää tarkastuksia. Niin kauan kuin tätä arviointia ja siihen liittyviä todennuksia ei ole saatu päätökseen, tämä epävarmuus otetaan huomioon ilmoitetun enimmäisriskin muodossa vuotuisissa toimintakertomuksissa raportoidussa kokonaisjännösvirhetasossa, joka on osa keskeistä suorituskykyindikaattoria.

X. Komissio on vakuuttunut, että vuotuisessa toimintakertomuksessa julkaistu keskeinen suorituskykyindikaattori enimmäisarvoineen on kaikkien vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamishetkellä saatavilla olevien tietojen perusteella kohtuullinen ja oikeudenmukainen arvio virhetasosta kussakin ohjelmassa sekä kumulatiivisesti kaikissa ohjelmissa.

XI. Ensimmäinen luetelmakohta – Komissio ei hyväksy tätä suositusta, joka koskee lainsäädännön muuttamista takuupidätyksen osalta.

Komissio katsoo, että yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa 2021–2027 käyttöön otettu uusi edellytys parantaa EU:n talousarvion suojaa riittävästi (ks. komission vastaus suositukseen 1).

Toinen luetelmakohta – Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Koheesiomenojen yhteinen tarkastusosasto pyrkii tavoitteidensa mukaisesti parhaillaan vahvistamaan tarkastustyön dokumentointia ja tarkastusprosessia (ks. komission vastaus suositukseen 2).

Kolmas luetelmakohta – Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Vuoden 2020 vuotuinen toimintakertomus sisälsi yksityiskohtaisempia tietoja, ja tämän mukaisesti komissio ilmoittaa jatkossakin vuotuisissa toimintakertomuksissa, miten ohjelmien tai ohjelmien osien varaukset muodostetaan (ks. komission vastaus suositukseen 3).

Neljäs luetelmakohta – Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Komission hallintorakenteen huipulla oleva hallintoneuvosto valvoo vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen laatimista, ja näin ollen se on oikea taho antamaan lisäohjausta kertomuksen sisällöstä (ks. komission vastaus suositukseen 4).

## JOHDANTO

07. Komissio on samaa mieltä siitä, että hallinnon tarkastukset ovat ensimmäinen keino virheiden torjumisessa ja että niiden olisi oltava tehokkaampia virheiden ensisijaisessa torjumisessa ja havaitsemisessa. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto raportoivat joka vuosi vuotuisissa toimintakertomuksissaan, että suuri osa hallinto- ja valvontajärjestelmistä toimii ja niiden avulla havaittu virhetaso on alhainen (vuoden 2020 vuotuisten toimintakertomusten mukaan näin oli 89 prosentissa alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja 82 prosentissa työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston ohjelmista). Monet ohjelmat, joiden virhetason ilmoitetaan olevan alhainen (alle 1 %), ovat myös sellaisia, ettei myöskään tilintarkastustuomioistuin havaitse niissä minään vuonna virheitä toimien otoksia tarkastaessaan.

10. Käytännössä komission vuotuisen valvontasyklin puitteissa suorittamaan tarkastustoimintaan kuuluvat kansallisten järjestelmätarkastuskertomusten tarkastaminen, kaikkien vuotuisten tarkastuskertomusten (osa varmennuspaketteja) perusteellinen asiakirja-arviointi, tiedonhankintakäynnit ja paikan päällä tehtävät tarkastukset. Näillä keinoilla komissio voi vahvistaa

useimpien ohjelmien ilmoitetut virhetasot seuraavaan vuotuisen toimintakertomukseen saakka lukuun ottamatta tapauksia, joissa tarkastukset ovat vielä kesken.

Lisäksi komissiolla on monivuotisen kehyksen puitteissa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisesti mahdollisuus suorittaa tarkastuksia kolmen vuoden kuluessa siitä vuodesta, jona menot on sisällytetty vuotuisen tilinpäätökseen.

11. Edellä mainitun asetuksen mukaan (139 artiklan 1 kohta) komissio tarkastaa jäsenvaltion toimittamat asiakirjat (varmennuspaketin, mukaan lukien tilit). Komissio hyväksyy tilit tarkastusviranomaisen osana varmennuspakettia antaman ilman huomautuksia olevan tarkastuslausunnon perusteella, paitsi jos komissiolla on erityistä näyttöä tilejä koskevan tarkastuslausunnon epäluotettavuudesta (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 139 artiklan 2 kohta).

#### Komission yhteinen vastaus kohtiin 12 ja 13:

Komission asiakirjatarkastuksia voidaan täydentää myös tiedonhankintakäynneillä, mikäli vuotuista tarkastuskertomusta ja tarkastuslausuntoa koskevassa asiakirjatarkastuksessa on tullut esiin epäilyjä. Joissakin tapauksissa näiden tiedonhankintakäyntien aikana sovellettiin joidenkin toimien osalta vaiheittain tarkastusten rajallista uudelleensuorittamista lisävarmuuden saamiseksi ilmoitettujen virheiden luotettavuudesta. Tämän lisäksi riskejä pyritään tunnistamaan komission riskinarvioinnissa, jonka perusteella voidaan suorittaa virallinen säännönmukaisuuden tarkastus, jossa toimista koostuvia otoksia tarkastetaan uudelleen.

Säännönmukaisuuden tarkastuksissa myös järjestelmätarkastuksia voidaan suorittaa uudelleen, jos ilmenee erityisiä epäilyksiä. Komission säännönmukaisuuden tarkastusten menetelmät ovat myös kehittyneet ajan mittaan, ja nykyään niihin sisältyy myös toimien tarkastusten uudelleensuorittaminen asiakirjatarkastuksina perinteisen paikan päällä tapahtuvan tarkastusten uudelleensuorittamisen lisäksi (näin oli jo ennen covid-19-kriisistä johtuvia matkustusrajoituksia).

14. Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2017 vuosikertomuksessaan antaman suosituksen 4 mukaisesti komission keskeinen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden suoritusindikaattori on vuotuisissa toimintakertomuksissa ilmoitettu kokonaisvirhetaso, joka perustuu tileihin, joiden osalta komission tarkastusrytmi on suurelta osin saatettu loppuun, ja jossa ei oteta huomioon rahoitusvälineisiin suoritettuja ennakkomaksuja.

Komissio ilmoittaa vuotuisissa toimintakertomuksissa ja vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa myös riskinalaisen määrän maksamishetkellä ja ohjelman päättämishetkellä asiaankuuluvien menojen ja täytäntöönpanevien pääosastojen osalta. Nämä tiedot perustuvat toimenpideohjelmien tasolla vahvistettuihin kokonaisjäännösvirhetasoihin. Lisäksi komissio ilmoittaa vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa riskinalaisen määrän maksamishetkellä kaikkien kolmen rahaston osalta yhteensä (ks. vuoden 2020 vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus, osa III, liite 5, s. 190) tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2017 vuosikertomuksessa annetun suosituksen 4 mukaisesti.

15. Komissio on samaa mieltä siitä, että lisävirheitä jää joka vuosi havaitsematta ja näin ollen myös ilmoittamatta useissa tarkastusviranomaisten toimittamissa varmennuspaketeissa. Komissio ei kuitenkaan arvioi tarkastusviranomaisten luotettavuutta pelkästään uudelleenlaskettujen virhetasojen perusteella (joihin voivat vaikuttaa yksittäiset virheet, joilla on merkittävä tilastollinen vaikutus) vaan myös useiden sellaisten kriteerien perusteella, jotka – ellei niitä ole arvioitu tyydyttävästi – tuovat esiin järjestelmään liittyviä puutteita niiden työssä ja valvontajärjestelmissä (ks. myös komission vastaus tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2018 vuosikertomuksen kohtiin 6.14 ja 6.15). Komissio ja tilintarkastustuomioistuin käsittelevät myös sellaisia varmennuspaketteja, joiden yhteydessä ei

havaita lisävirheitä uudelleensuoritettujen tarkastusten otoksessa. Tästä syystä komissio päätelee, että tilanne vaihtelee ohjelman ja vuoden mukaan riippuen käsiteltävien seikkojen monimutkaisuudesta, ja se raportoi tarkastusviranomaisten työn luotettavuudesta vuotuisissa toimintakertomuksissa (ks. alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuoden 2020 vuotuisen toimintakertomuksen s. 41 ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuoden 2020 vuotuisen toimintakertomuksen s. 47).

## HUOMAUTUKSET

21. Vuosien 2014–2020 sääntelykehyksessä (erityisesti yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 139 artiklan 5 kohdassa) laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevat kysymykset erotetaan nimenomaisesti tilien hyväksymisestä. Näin ollen komission on hyväksyttävä ohjelmatilit eli toisin sanoen vahvistettava esitettyjen tilitietojen täydellisyys, oikeellisuus ja totuudenmukaisuus, vaikka menoissa olisi havaittu olennaisia sääntöjenvastaisuuksia. Komissio toteaa, että myös tilintarkastustuomioistuin antaa erilliset lausunnot EU:n tilinpäätöksen luotettavuudesta sekä sen perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Komission hyväksytyt ohjelmatilit se voi joko maksaa jäljellä olevan osuuden (jos osa määrästä on vielä suorittamatta) tai – kuten se yleensä tekee – esittää perintämääräyksen, sillä käytössä olevassa järjestelmässä ennakkomaksut ovat suuria. Komissio voi kuitenkin edelleen keskeyttää jäljellä olevan määrän maksamisen hyväksytyjen tilien osalta (edellyttäen, että yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 83 artiklan edellytykset täyttyvät) ja/tai aloittaa rahoitusoikaisumenettelyn yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 144 ja 145 artiklan mukaisesti. Näin ollen komissio jatkaa mahdollisten avoinna olevien laillisuus- ja sääntöjenmukaisuuskysymysten selvittämistä myös tilien hyväksymisen jälkeen, ja sääntelykehysten mukaisesti sen on toteutettava korjaavia toimenpiteitä, jos sääntöjenvastaisuuksia havaitaan. Komissio katsoo, että kymmenen prosentin takuupidätyksen vapauttamisesta huolimatta nämä myöhemmät toimet turvaavat EU:n talousarvion.

Lisäksi on syytä huomata, että jos tilien hyväksymisen seurauksena varoja päätetään periä takaisin (ennakkomaksujen ylittäessä tilien todennetut menot), komissio voi välittömästi esittää perintämääräyksen näiden määrien takaisinperimiseksi ilman, että sen tarvitsee odottaa laillisuus- ja sääntöjenvastaisuuskysymyksiä koskevien lisämenettelyjen loppuun saattamista. Tällaisissa tapauksissa tämä välitön perintä auttaa näin ollen suojaamaan EU:n taloudellisia etuja paremmin.

### **Laatikko 1 – Sellaisten tilien hyväksyminen, joissa virhetaso on olennainen**

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemassa esimerkissä tarkastusviranomaisen vuosia 2017–2018 koskevasta varmennuspaketista antama huomautuksia sisältävä tarkastuslausunto sisälsi korkean kokonaisjäännösvirhetason (8,54 %) vuoksi huomautuksia lausunnon kaikista kolmesta osasta (tilit, laillisuus ja sääntöjenmukaisuus sekä hallinto- ja valvontajärjestelmä).

Komissio selvensi tarkastusviranomaiselle, että säännösten (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 127 artiklan 5 kohdan a alakohdan ja 139 artiklan 2 ja 5 kohdan) mukaisesti tarkastusviranomaisen tulee esittää tilejä koskevassa lausunnossaan näkemyksensä ainoastaan niiden täydellisyydestä, oikeellisuudesta ja totuudenmukaisuudesta. Tilien menojen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta (jotka ilmaistaan kokonaisjäännösvirhetasona) käsitellään tarkastuslausunnon muissa osissa.

Kun komissio oli tarkastanut varmennuspaketin, se hyväksyi tilit (sillä asiaankuuluvat oikeudelliset edellytykset täyttyivät), esitti perintämääräyksen laskettuaan suoritettut maksut ja käynnisti vaaditun rahoitusoikaisumenettelyn.

22. Komissiolla on lakisäateinen velvollisuus (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 2021–2027 (asetus (EU) 2021/1060) 99 ja 102 artikla) ilmoittaa jäsenvaltioille viimeistään 31. toukokuuta, hyväksyykö se kyseisen vuoden helmikuun 15. päivään mennessä toimitetut tilit.

Tämän aikarajan vuoksi komissio ei voi saattaa päätökseen arviointiaan ilmoitettujen virhetasojen luotettavuudesta, etenkin jos sen on tehtävä tarkastuksia paikan päällä. Tämän vuoksi oikeudellisessa kehyksessä (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 2021–2027 70 artiklan 2 kohta) säädetään, että komissio voi tehdä asiaankuuluvia menoja koskevia tarkastuksia kolmen kalenterivuoden sisällä tilien hyväksymisestä. Lisäksi voidaan toteuttaa korjaavia toimenpiteitä milloin tahansa tilien hyväksymisen ja takuupidätyksen vapauttamisen jälkeen (ks. komission vastaus kohtaan 21).

#### Komission yhteinen vastaus kohtiin 25 ja 26:

Komission asiakirjatarkastukset, jotka kattavat kaikki vastaanotetut vuotuiset tarkastuskertomukset ja tarkastuslausunnot, perustuvat varmennuspaketeissa annettuihin tietoihin, minkä lisäksi niissä otetaan huomioon komissiolle kertynyt tietämys asianomaisista tarkastusviranomaisista ja toimenpideohjelmista sekä niitä koskeva aiempi tarkastustyö (mukaan lukien komission omat tarkastukset, tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset ja kansalliset järjestelmätarkastuskertomukset).

Asiakirjatarkastuksiin kuuluu myös yhteydenpito ohjelmista vastaaviin tarkastusviranomaisiin vuotuisiin tarkastuskertomuksiin sisältyvien tietojen selventämiseksi, ja lisäksi niitä voidaan täydentää tiedonhankintakäynneillä, joiden yhteydessä tietoja käydään vielä tarkemmin läpi tarkastusviranomaisen kanssa. Näin ollen tähän prosessiin voi sisältyä joidenkin tarkastusviranomaisen työasiakirjojen tarkastuksia ja toimien tarkastusten joidenkin osien uudelleensuorittamista asiakirjatarkastuksina. Vaikka komission asiakirjatarkastuksia ja tiedonhankintakäyntejä koskevissa menetelmissä ei ennen vuotta 2020 erikseen mainittu yksittäisten toimien tai menojen sääntöjen mukaisuuden arviointia tai todentamista, tällaisia arviointeja tai todentamisia on käytännössä tehty useissa tapauksissa myös aiemmin.

Asiakirjatarkastuksen avulla voidaan todentaa otantamenetelmä ja muokata ilmoitettuja virhetasoja virheen syystä riippumatta (virheen lähteenä voi olla esimerkiksi virheiden kvantifiointi, havaittujen virheiden perusteella arvioitu virheiden laajuus, ilmoitettujen oikaisujen taso tai joidenkin virheiden käsittely). Kaikkien tällaisten havaittujen ongelmien ja yhdistettyjen havaintojen avulla komissio voi tarvittaessa laskea virhetason uudelleen ja muodostaa näin täsmällisemmän arvion. Näin tehdään vuosittain useiden ohjelmien kohdalla. Esimerkiksi vuonna 2020 vastaanotettujen varmennuspakettien osalta alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto pystyi laskemaan ilmoitetun jäännösriskin uudelleen 19 ohjelman osalta omien tarkastustensa ja varmennuspaketteja koskevan laajennetun asiakirjatarkastuksen avulla saamiensa tietojen perusteella (ks. alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen s. 47 ja alaviite 104). Tämän raportoitavia jäännösvirhetasoja koskevan asiakirjatarkastuksen perusteella uudeksi keskimääräiseksi virhetasoksi laskettiin 2,1 prosenttia, kun Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja koheesiorahastosta vastaavien ohjelmaviranomaisten ilmoittama virhetaso oli 1,2 prosenttia.

Asiakirjatarkastuksia ei ole kuitenkaan suunniteltu niin, että tarkoituksena olisi tarkastaa kaikki tausta-asiakirjat ja arvioida perusteellisesti menojen sääntöjen mukaisuutta. Komissio on tietoinen tästä asiakirjatarkastuksiin sisältyvästä rajoitteesta, joten tiedonhankintakäyntien ja muiden toteuttamiensa lisätoimien lisäksi se täydentää asiakirjatarkastuksia lisätarkastuksilla, joissa keskitytään aineiston testaukseen toimien ja menojen tasolla pääasiassa riskinarvioinnin perusteella valitun varmennuspakettiotoksen osalta.

27. Komissio vastaanottaa vuosittain noin 800 kansallista järjestelmätarkastuskertomusta, ja se katsoo, että näiden kertomusten sisältöä koskevan tarkistuslistan kysymykset ovat seikkaperäisiä ja että niiden avulla voidaan arvioida laadullisesti kertomusten tärkeitä tietoja, kuten valvonnan testaamisen laajuutta, havaittujen ongelmien ja tehtyjen päätelmien johdonmukaisuutta sekä ehdotettujen suositusten ja jatkotoimien riittävyttä.

Tilintarkastustuomioistuimen kanssa tämän havainnon tiimoilta käytyjen aiempien keskustelujen perusteella komissio päivitti hiljattain tarkistuslistaa edelleen antamalla tarkastajille lisäohjeita, jotka koskevat suoritettavaa arviointia sekä kyllä-/ei-vastausten yhteydessä annettavia tietoja vastausten perustelemiseksi kattavasti. Hallinnollinen taakka pidettiin kuitenkin samalla oikeasuhteisena.

28. Komissio vahvistaa vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt kokonaisjäännösvirhetasot kaikkien kyseisellä hetkellä saatavilla olevien, asiakirjatarkastusten ja/tai paikan päällä tehtyjen tarkastusten kautta saatujen tietojen perusteella. On odotettavissa, että kokonaisjäännösvirhetasoissa ilmenee korjattavaa säännönmukaisuuden tarkastusten perusteella, erityisesti jos komissio on asiakirjatarkastuksen aikana havainnut merkittäviä tarkastusviranomaisen työhön ja ilmoitettujen virhetasojen luotettavuuteen liittyviä riskejä ja päättänyt tehdä näiden riskien johdosta lisätarkastuksia paikan päällä.

30. Komission on löydettävä tasapaino tavoitteiden (varmuuden saaminen), niiden saavuttamiseen käytettävissä olevien keinojen (resurssit ja aika) ja tarkastettavien varmennuspakettien/ohjelmien määrän välillä (yli 300 varmennuspakettia, jotka kattavat 418 ohjelmaa). Asiakirjatarkastukset ovat tarkastusprosessin ensimmäinen vaihe. Kaikille jäsenvaltioiden toimittamille varmennuspaketeille suoritetaan asiakirjatarkastus. Komissiolle tarkastusviranomaisista ja ohjelmista kertyneen kokemuksen sekä aiempien tarkastusten tulosten ansiosta niiden avulla saadaan tietty varmuus kaikkien toimenpideohjelmien ja niiden menojen osalta. Asiakirjatarkastuksissa voidaan havaita myös joitakin laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevia ongelmia (ks. myös komission vastaus kohtiin 25 ja 26).

Jos ohjelman ilmoitettu virhetaso on vuodesta toiseen alhainen eikä komission tai tilintarkastustuomioistuimen uudelleensuorittamisissa tarkastuksissa ole havaittu lisävirheitä, asiakirjatarkastuksen avulla voidaan saada riittävä varmuus siitä, että ilmoitettu alhainen virhetaso on luotettava myös parhaillaan arvioitavana olevana vuonna.

Tästä esimerkkinä on EAKR:n/koheesiorahaston suurin ohjelma, jonka osalta tilintarkastustuomioistuin ei ole raportoinut kahden viime vuoden ajalta lainkaan virheitä uudelleen suorittamiensa tarkastusten perusteella. Tällaisen ohjelman tapauksessa vuotuisen tarkastuskertomuksen asiakirjatarkastus on riittävä; jos komissio suorittaisi tällaisessa tapauksessa tarkastuksia uudelleen vuosi toisensa jälkeen, tämä ei olisi tehokas tapa käyttää tarkastusresursseja.

33. Epäjohdonmukaisuudet, jotka tilintarkastustuomioistuin havaitsi riskinarviointimenetelmän soveltamisessa (tiettyjen riskien pisteytyksessä), eivät vaikuttaneet haitallisesti komission riskinarvioinnin kokonaistuloksiin. Simuloituaan riskien pisteytystä käyttäen oikeita arvoja komissio totesi, että yksittäisten tarkastusviranomaisten kokonaisriskipistemäärä ei olisi muuttunut merkittävästi ja päätelmät olisivat olleet tarkastussuunnitelman kannalta samat, vaikka arvot olisivat olleet oikein. Tämän tilintarkastustuomioistuimen havainnon perusteella toteutettiin kuitenkin toimia, ja riskinarvioinnin laadunarviointia parannettiin vuonna 2020 muun muassa vahvistamalla pistemäärät huolellisesti kaikissa tapauksissa.

#### Komission yhteinen vastaus kohtiin 34 ja 35:

Riskinarviointi on aina ennakoarviointi, jossa arvioidaan mahdollisten riskien todennäköisyyttä ja vaikutusta ammatillisen harkinnan ja kaikkien kyseisellä hetkellä saatavilla olevien tietojen perusteella.

Komission tarkastusviranomaisia koskeva riskinarviointi kattaa virhetasojen lisäksi myös tarkastusviranomaisen työn laadun muilla osa-alueilla, mukaan lukien järjestelmätarkastukset ja tilien tarkastukset. Siinä otetaan huomioon myös muita tekijöitä, kuten tarkastusviranomaisen asema hallinto- ja valvontajärjestelmissä ja sen hallinnolliset valmiudet.

Näin ollen virhetasojen korjaaminen säännönmukaisuuden tarkastusten seurauksena ei välttämättä muuttaisi riskinarvioinnin perusteella tehtyjä päätelmiä. Komissio katsoo, että yleisesti ottaen sen säännönmukaisuuden tarkastusten tulokset vahvistivat sen riskinarvioinnin perusteella tekemät päätelmät.

36. Riskinarviointi ohjaa tarkastussuunnitelman laatimista, mutta se ei ole ainoa tarkastussuunnitelman laadinnassa huomioon otettava tekijä. Esimerkiksi vuonna 2019 komissio sisällytti tarkastussuunnitelmaansa yhden vähäriskisen tarkastusviranomaisen tämän komissiolle ilmoittamien suurten määrien johdosta, joiden vuoksi kyseisen viranomaisen sisällyttäminen suunnitelmaan oli täysin perusteltua.

Kuten komission tarkastusstrategiassa todetaan, tarkastustyössä keskitytään niihin tarkastusviranomaisiin, joihin komissio ei pysty vielä luottamaan riittävästi, joihin on toistaiseksi kohdistettu vain vähän tarkastuksia tai joiden osalta on ilmennyt uusia riskejä.

Kansainvälisten tarkastusstandardien ja tilintarkastustuomioistuimen aiempien suositusten mukaisesti myös muiden tarkastusviranomaisten osalta on kuitenkin tehtävä tietty määrä tarkastuksia, jolloin varmistetaan, että tärkeimmät tarkastusviranomaiset tulevat tarkastetuiksi ajan mittaan. Näin ollen komissio ottaa tarkastuskohteita määrittäessään huomioon myös tarkastusten kattavuuden, vaikka riskitaso onkin tässä tärkein tekijä. Näin oli erityisesti työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston tapauksessa vuonna 2019, kun se päätti laajentaa Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) vastaavien tarkastusviranomaisten tarkastusten kattavuutta ajan mittaan.

Komissio vahvistaa edelleen tarkastussuunnitelmansa laatimiseen liittyvän päätöksentekoprosessinsa dokumentointia varmistaakseen, että tarkastussuunnitelman yhteydestä riskinarvioinnin tuloksiin ja muihin huomioituihin kriteereihin kerrotaan ja se selitetään selkeästi.

38. Tilintarkastustuomioistuimen mainitseman kahden tapauksen osalta komissio toteaa, että toisessa niistä havaitun ongelman taloudellinen vaikutus jäännösriskiin, jonka komissio laskee uudelleen, oli vähäinen ja että toisessa niistä voidaan tarvita lisäarviointia, kuten komission kohtiin 39 ja 40 antamissa vastauksissa selitetään.

39. Komissio on samaa mieltä siitä, että hankkeen avustussopimuksen sisältämät ehdot olivat yksinkertaistetun kustannusvaihtoehdon osalta epäselvät (viittaus oikeusperustaan, joka ei vastannut ilmoitettua kiinteämääräistä prosenttiosuutta) ja että sopimus sisälsi viittauksen yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 68 artiklan 1 kohdan b alakohtaan. Tämän perusteella tuensaaajalle olisi pitänyt maksaa kiinteänä määränä 15 prosenttia tukikelpoisista välittömistä henkilöstökustannuksista eikä 25:tä prosenttia sovellettavista välittömistä kustannuksista (hallintoviranomainen aikoi hyödyntää uudelleen tätä Horisontti 2020 -ohjelmaan kuuluvaa järjestelyä tutkimus- ja kehityshankkeisiin). Tämä virhe olisi pitänyt havaita komission tarkastuksessa.

Tällä hanketta koskevalla erolla oli kuitenkin vain vähäinen vaikutus ohjelman virhetasoon, sillä komission tarkastuksessa havaittiin tämän ohjelman osalta myös vakava sääntöjenvastaisuus, jonka vaikutus oli paljon olennaisempi (sen myötä virhetaso nousi huomattavasti yli kahden prosentin, ks. kuvaus ongelmasta laatikossa 2).

40. Tilintarkastustuomioistuimen toisen esille tuoman tapauksen osalta komissio myöntää, ettei se analysoinut konsernia eikä toimintasopimuksia tarkastuksen yhteydessä, koska tuensaaajan NACE-koodi oli 93.293 (Muu huvi- ja virkistystoiminta eikä valtiontuella tuettava liikenne). Jos yritys kuitenkin harjoittaa usean tyyppistä toimintaa, alueellista tukea voidaan myöntää sellaiseen taloudelliseen toimintaan, jota ei suljeta pois yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 13 artiklan nojalla, jos erityyppinen toiminta on selvästi erotettu toisistaan. Lisäksi jos toimijat maksavat markkinahinnan alusten liikennöintioikeudesta, myös tästä johtuva etu voidaan sulkea pois. Sen vuoksi tässä vaiheessa



ei voida päätellä, että avustuksella tuettiin liikenteenharjoittajien harjoittamaa liikennetoimintaa ja ettei se tämän vuoksi ollut valtiontukisääntöjen mukaista tukea.

Komissio saattaa loppuun vaaditun arvioinnin yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa muodostaakseen johtopäätöksen menojen tukikelpoisuudesta.

41. Komissio toteaa, että kun useasta rahastosta tuetun ohjelman osalta ilmoitetaan yhteinen virhetaso, pääosasto voi käyttää joko yhteistä virhetasoa tai rahastokohtaista virhetasoa (kuten työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto teki tässä tapauksessa), jos sellainen on saatavilla. Koska alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston suorittaman säännönmukaisuuden tarkastuksen tulokset vaikuttivat vain EAKR:ään, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto katsoi, ettei sillä ollut syytä muuttaa ilmoitettua ESR:ää koskevaa virhetasoa.

Yhteisen tarkastusosaston perustaminen auttaa yhdenmukaistamaan näiden kahden pääosaston lähestymistapaa tällaisissa tapauksissa (molemmat pääosastot käyttävät jatkossa yhteisen otoksen tapauksessa yhteistä virhetasoa).

## **Laatikko 2 – Säännönmukaisuuden tarkastus – yhteinen otos neljästä toimenpideohjelmasta, jotka kattavat EAKR:n ja ESR:n**

Tilintarkastustuomioistuimen esille nostamassa tapauksessa tarkastusviranomaisen todella käytti ositettua tilastollista otantaa kahden EAKR:n ja kahden ESR:n ohjelman tapauksessa. Osituksen avulla tarkastusviranomaisen voi ilmoittaa edustavan virhetason rahastokohtaisesti sekä yleisesti kaikille neljälle ohjelmalle yhteensä.

Komission (alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston) tarkastuksessa havaittiin EAKR:n yhteydessä rautatieinfrastruktuuriin liittyvä sääntöjenvastaisuus, joka vaikutti olennaisesti EAKR:n ositukseen ja näin ollen myös yhteiseen virhetasoon (nostaen jäännösvirhetason huomattavasti yli kahteen prosenttiin). Koska tämä EAKR:ää koskeva havainto ei ollut merkityksellinen varmuuden saamisen kannalta ESR:n osalta, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto katsoi asianmukaisemmaksi käyttää ESR:n virhetasoa, kun taas alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto laski uudelleen tarkastusviranomaisen käyttämän yhteisen virhetason.

Kuten todetaan kohdassa 41, tämä lähestymistapa yhdenmukaistetaan täysin tulevaisuuden vuotuisissa toimintakertomuksissa.

43. Komissio on samaa mieltä siitä, että samalla kun hallinnolliset menettelyt pyritään pitämään oikeasuhteisina, tarkastusdokumentaatiota olisi parannettava joidenkin asiakirjojen osalta, ja se aikoo varmistaa, että kaikki tarkastajat noudattavat asetettuja vaatimuksia.

45. Yleisesti ottaen jäsenvaltioiden viranomaiset panevat täytäntöön komission tarkastuskertomuksissaan suosittelemat oikaisut kuulemismenettelyn yhteydessä käydyn vuoropuhelun jälkeen, jotta ne voivat hyödyntää yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädettyä mahdollisuutta käyttää uudelleen tällä tavoin vapautuvat varat muihin tukikelpoisiin hankkeisiin (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 145 artiklan 5 kohta).

Jos ne eivät pane oikaisuja täytäntöön, komissiolla on kyseisen asetuksen nojalla velvollisuus käynnistää rahoitusoikaisumenettely ja aloittaa jäsenvaltion kanssa uusi kuulemismenettely yksittäisistä tai ekstrapoloiduista oikaisuihin (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 85, 144 ja 145 artikla). Komission rahoitusoikaisupäätös vähentää ohjelman määrärahoja.

46. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 75 artiklan 2 a kohdan mukaan komission on laadittava lopullinen tarkastuskertomuksensa kolmen kuukauden kuluessa kyseisessä vaiheessa tarkastajien käytettävissä olevien tietojen perusteella, vaikka jäsenvaltio ei hyväksyisi komission havaintoja.

Jos komissio ja jäsenvaltio eivät pääse yhteisymmärrykseen, komission on arvioitava seuraavassa vaiheessa kaikki lisätiedot ja uudet tosiseikat, jotka jäsenvaltio on toimittanut vastauksena lopulliseen tarkastuskertomukseen, sillä komissiolla on velvollisuus tehdä jäsenvaltioiden kanssa vilpittömää yhteistyötä, kuten unionin tuomioistuimien on muistuttanut useissa komission rahoitusoikaisumenettelyjä koskeissa päätöksissä. Tämä voi edellyttää lisää sisäisiä kuulemisia toimivaltaisten pääosastojen kanssa.

Näin menetellään myös komission tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten tulosten johdosta suorittamien jatkotoimien yhteydessä, kun jäsenvaltiot toimittavat prosessin aikana lisäevidenssiä.

### **Laatikko 3 – Lopulliset virhetasot eivät ole lopullisia**

Tilintarkastustuomioistuimen laatikossa 3 kuvaama havainto koskee suoralla menettelyllä valittua, tukeen oikeuttamatonta hanketta, jonka yhteydessä havaitun virheen komissio arvioi tarkastuksen myöhemmässä vaiheessa uudelleen ja määrittä kansallisten viranomaisien antamien lisätietojen perusteella systeemiseksi virheeksi, ei satunnaisvirheeksi. Nämä tiedot selvensivät, että hallintoviranomaisen lähestymistavan mukaisesti kaikki tällaiset hankkeet (pilottihankkeeksi luokitellut teknisen avun määrärahoista rahoitetut hankkeet) valitaan suoraan, mikä on komission näkemyksen mukaan hallintoviranomaisen työssä ilmenevä systeminen ongelma. Lisäksi hallinto- ja tarkastusviranomaiset vahvistivat, että komissiolle oli toistaiseksi ilmoitettu vain yksi tällainen hanke. Tästä syystä komissio arvioi virheen uudelleen ja määrittä sen systeemiseksi virheeksi, ei satunnaisvirheeksi.

Kansalliset viranomaiset ovat rajanneet tämän systeemisen virheen kyseisessä tarkastetussa perusjoukossa sekä päättäneet soveltaa 100-prosenttista oikaisua myöhemmän maksupyynnön yhteydessä ja lopettaa virheellisen käytännön. Tämän jälkeen komissio laski virhetasot uudelleen ottaen huomioon tämän rajatun systeemisen virheen otantaa ja virheiden käsittelyä koskevien komission ohjeiden mukaisesti, mikä vastaa myös Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ja yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa (asetuksen 85 artikla) vahvistettua suhteellisuusperiaatetta.

Näin ollen komissio katsoo, että on oikein ja oikeasuhteista olla ekstrapoloimatta tätä virhettä koko ohjelman osalta ilmoitettuihin menoihin ja että sen lopullisessa tarkastuskertomuksessa esitetty kokonaisjännösvirhetaso oli tarkistettava ottaen tämä huomioon.

47. Komissio myöntää, että rahoitusoikaisumenettelyt ovat pitkiä ja monimutkaisia, mikä johtuu tilintarkastustuomioistuimen kuvailemista syistä sekä komission velvoitteesta, jonka mukaan sen on otettava huomioon kaikki jäsenvaltion rahoitusoikaisumenettelyn kaikissa vaiheissa toimittamat lisätiedot suhteellisuusperiaatteen ja jäsenvaltioiden kanssa tehtävän vilpittömän yhteistyön periaatteiden mukaisesti. Jäsenvaltiot eivät myöskään välttämättä aina toimita kaikkea vaadittua evidenssiä asetetussa määräajassa tai kerralla, mikä vaikeuttaa menettelyä entisestään.

Komissio antaa vuotuisessa toimintakertomuksessa katsauksen edellisten tilikausien vaadittujen rahoitusoikaisumenettelyjen edistymisestä (ks. alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuoden 2020 vuotuinen toimintakertomus, s. 50–51).

49. Komission on noudatettava nettomääräisten rahoitusoikaisujen osalta lainsäätäjän yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa asettamia tiukkoja kriteerejä sekä kaikkia asiaankuuluvia kuulemismenettelyjä oikeudellisten velvoitteiden ja kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti, ennen kuin se voi soveltaa rahoitusoikaisuja, nettomääräiset rahoitusoikaisut mukaan lukien. Tästä syystä komissio ei voi vahvistaa, pitäisikö pyydettyjen lisärahoitusoikaisujen olla nettomääräisiä vai ei, ennen kuin rahoitusoikaisumenettely on saatettu päätökseen. Tämä edellyttää huolellista analyysia ja ongelman lopullista määrittämistä asetuksessa määritellyksi vakavaksi puutteeksi, minkä yhteydessä on otettava huomioon kaikki lisätiedot, jotka jäsenvaltio on toimittanut

rahoitusoikaisumenettelyn aikana, mukaan lukien tiedot toteutetuista toimenpiteistä, sekä lainsäätäjän yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 145 artiklan 7 kohdassa asettamien nettomääräisiä rahoitusoikaisuja koskevien edellytysten sovellettavuus.

#### Komission yhteinen vastaus kohtiin 50 ja 51:

Komissio toteaa, että sen alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuosien 2019 ja 2020 vuotuisissa toimintakertomuksissa ilmoittama arvio virhetasosta (keskeinen suorituskykyindikaattori) ilmaistaan vaihteluvälinä, joka sisältää enimmäisriskin (ks. kohta 60). Vaikka komissio arvioi virhetason alhaisemmaksi kuin tilintarkastustuomioistuin, sen arvioima vaihteluväli oli silti tilintarkastustuomioistuimen vuosien 2019 ja 2020 tarkastuslausumiaan varten laskeman vaihteluvälin sisällä.

Näin ollen komissio on vakuuttunut siitä, että se pystyy muodostamaan kohtuullisen ja oikeudenmukaisen arvion virhetasoista kussakin ohjelmassa sekä kumulatiivisesti kaikissa ohjelmissa yksityiskohtaisella arvioinnillaan, jossa yhdistetään asiakirjatarkastuksia ja paikan päällä tehtäviä tarkastuksia, joita sovelletaan erilaisiin yksittäisiin ohjelmiin ja varmennuspaketteihin niiden osalta määritettyjen riskien perusteella.

Lisäselvityksiä annetaan komission vastauksissa jäljempänä oleviin kohtiin.

51. Pääjohtajat vahvistavat julkaistavat keskeiset suorituskykyindikaattorit, jotka koskevat raportointivuoden asiaankuuluvia menoja. Ne ovat arvio riskinalaisesta kokonaismäärästä maksamishetkellä kaikkien koheesio-ohjelmien osalta yhteensä määrien julkaisemishetkellä, ja niissä otetaan huomioon kaikki kyseisellä hetkellä saatavilla olevat tiedot.

53. Komission on otettava tarkastusten yhteydessä huomioon tarkastusten kustannustehokkuus ja käytettävissä olevat resurssit, ja siksi se suorittaa tarkastuksia uudelleen otantaperiaatteella. Se valitsee uudelleensuoritettavien toimien otoksen tunnistettujen riskien perusteella. Tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan komissio valitsee myös erityyppisiä toimia tarkastusviranomaisen otoksesta, tai tietyissä tapauksissa se voi valita osan otoksestaan satunnaisesti tarkastusviranomaisen tarkastamasta otoksesta.

Tarkastusviranomaisen otoksen rakenteen vuoksi aina ei kuitenkaan ole mahdollista valita otosta, joka kattaa kaikenlaiset toimet, sillä tällöin komission otosten koko kasvaisi merkittävästi ja vaaditun tarkastustyön hallitseminen olisi vaikeaa.

Komissio huomauttaa myös, että vuosittain on vain muutamia tapauksia, joissa tarkastusviranomaiset yhdistävät useita ohjelmia yhteiseen otokseen.

55. Jos komissio havaitsee uudelleen tarkastamisissaan otoksissa lisävirheitä, tarkastusmenettelyillä arvioidaan järjestelmällisesti, voiko samoja virheitä esiintyä muualla tarkastusviranomaisen

otoksessa. Tämä toteutetaan joko komission suorittamalla asiakirja-analyysillä tai yleisemmin niin, että komissio pyytää tarkastusviranomaista suorittamaan lisätarkastuksia siten, että pyynnön pohjalla on yhteinen käsitys siitä, mikä on ongelmana ja miksi tarkastusviranomaisen on todennettava aiempi tarkastustyönsä. Komissio pyrkii siis järjestelmällisesti varmistamaan, että muut vastaavat virheet, joita esiintyy todennäköisesti myös muualla tarkastusviranomaisen otoksessa, tutkitaan joko komission oman arvioinnin avulla tai tarkastusviranomaisen toimesta (ks. myös komission vastaus kohtaan 56). Näin ollen komissio katsoo, että sen lähestymistavan avulla on mahdollista saada kohtuullinen varmuus siitä, että tarkastusviranomaisen otoksesta ei jää havaitsematta enempää olennaisia virheitä.

56. Komission säännönmukaisuuden tarkastusten tarkoituksena on saada kohtuullinen varmuus siitä, että tarkastusviranomaisen ilmoittamat virhetasot ovat luotettavia tai että ne eivät ole olennaisesti

todellista alhaisempia, suorittamalla tarkastuksia uudelleen, mikä on aika- ja resurssirajoitteiden vuoksi välttämätöntä toteuttaa otantana (ks. komission vastaus kohtaan 30). Komission lähestymistapaan, jolla se pyrkii saamaan kohtuullisen varmuuden tästä, kuuluu keinoja havaitsemisriskin huomioon ottamiseksi (esimerkiksi riskianalyysi), mutta se ei voi pienentää havaitsemisriskiä noltaan, eikä tämä olisi myöskään kustannustehokasta, etenkin tapauksissa, joissa tämän riskin ei arvioida olevan olennainen. Jos komissiolla on edelleen epäilyksiä, se käyttää asianomaisen ohjelman osalta enimmäisriskiä keskeistä suorituskykyindikaattoria laskiessaan (ks. komission vastaus kohtaan 60).

Niiden virheiden osalta, joita komissio ei katsonut toistuviksi virheiksi, se analysoi huolellisesti kunkin tällaisen virheen luonteen ja perimmäisen syyn ottaen huomioon tarkastamattomien toimien ominaispiirteet. Tämän työn perusteella komissio päätteli, että näiden virheiden esiintymisen todennäköisyys muualla tarkastusviranomaisen otoksessa ja/tai niiden mahdollinen vaikutus ovat vähäisiä.

#### **Laatikko 4 – Säännönmukaisuuden tarkastukset – muita virheitä jäi havaitsematta ja korjaamatta**

Komissio havaitsi tilintarkastustuomioistuimen mainitsemassa varmennuspaketin säännönmukaisuuden tarkastuksessa lisävirheitä kolmen toimen yhteydessä, ja tämän johdosta se tarkisti niihin liittyvät virhetasot. Näiden kolmen virheen vuoksi myös kansallisia viranomaisia pyydettiin tarkastamaan uudelleen tarkastusviranomaisen otoksen loppuosa, jota komissio ei tarkastanut. Komission annettua lopullisen tarkastuskertomuksensa jäsenvaltio toteutti vaaditut lisärahoitusoisikaisut.

Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2018 tarkastuslausumaa varten suorittaman myöhemmän tarkastuksen tulosten osalta komissio huomauttaa, että kolme niistä lisävirheistä, joiden vaikutukset olivat suurimmat, liittyivät systeemiseen ongelmaan, jonka komissio oli havainnut jo aiemmassa järjestelmätarkastuksessaan ja jonka osalta on toteutettu korjaavia toimenpiteitä. Lisäksi komission yksiköt toteuttivat jatkotoimia kaikkien muiden komission hyväksymien tilintarkastustuomioistuimen havaintojen johdosta. Näiden lisähavaintojen johdosta virhetasoja tarkistettiin laajemmin, uusia yksittäisiä korjauksia ehdotettiin ja kansallisia viranomaisia pyydettiin tarkastamaan tarkastusviranomaisen otoksen loppuosa, jota tilintarkastustuomioistuin ja komissio eivät tarkastaneet.

Jäsenvaltio raportoi pyydettyjen tarkastusten tulokset kesäkuussa 2021. Osana huolellisia seurantamenettelyjään komission tarkastajat ovat parhaillaan yhteydessä kansallisiin viranomaisiin saadakseen yksityiskohtaisia tietoja suoritetusta työstä. Myös muiden komission yksiköiden kanssa toteutettiin sisäisiä kuulemisia oikean tulkinnan ja lähestymistavan varmistamiseksi tiettyjen monimutkaisten valtioneuvostokysymysten yhteydessä.

Komission yksiköt toteuttavat tarvittaessa perustelluissa tapauksissa vielä lisää toimia, joihin voi kuulua muun muassa virhetasojen tarkistaminen ja/tai korjaavien lisätoimenpiteiden soveltaminen.

58. Komissio korostaa, että asiakirjatarkastukset, joita se suorittaa vuosittain jokaisen ohjelman ja varmennuspaketin yhteydessä osana tarkastuksia koskevaa lähestymistapaansa, ovat hyödyllisiä. Tämä lähestymistapa on erityisen tehokas ja hyödyllinen sellaisten ohjelmien yhteydessä, joiden osalta ilmoitettu virhetaso on vuodesta toiseen alhainen ja luotettava. Asiakirjatarkastuksia täydennetään joissakin tapauksissa tiedonhankintäkäynnillä ja työasiakirjojen perusteellisilla tarkastuksilla. Niiden avulla voidaan myös tunnistaa riskejä, joiden perusteella tarkastuksia voidaan suorittaa uudelleen paikan päällä (ks. komission vastaukset kohtiin 25, 26 ja 30).

Tämän eriytetyn lähestymistavan perusteella komissio ei katso, että tiettyjä ohjelmia ja jäsenvaltioita koskevissa säännönmukaisuuden tarkastuksissa havaitut virheet välttämättä toistuvat myös muiden, tarkastamattomien ohjelmien ja jäsenvaltioiden yhteydessä.

Samalla kuitenkin myös vähäriskisiä ohjelmia tai viranomaisia koskevat säännönmukaisuuden tarkastukset ovat osoittaneet, että myös tällaisissa tapauksissa voi toisinaan tulla esiin lisävirheitä. Siksi komissio otti tämän huomioon laskiessaan vuotuisessa toimintakertomuksessa ilmoitettavaa enimmäisriskitasoa kyseisten ohjelmien osalta.

59. Komissio panee täytäntöön tarkastusmenettelyjä, joiden tarkoituksena on saada kohtuullinen varmuus siitä, ovatko 122 tarkastusviranomaisen ilmoittamat, 418:aa ohjelmaa koskevat virhetasot hyväksyttäviä ja onko viitteitä siitä, että virhetaso kunkin toimenpideohjelman tasolla on olennainen. Komissio katsoo, että sen lähestymistapa on tarkoituksenmukainen varmuuden saamiseksi.

Pääosastotasolla vuotuisessa toimintakertomuksessa ilmoitetun laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevan keskeisen suorituskykyindikaattorin laskennan osalta komissio noudattaa varovaista lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon kaikki kyseiseen päivään mennessä vahvistetut virhetasot (valtaosa tapauksista) ja allekirjoittamishetkellä kuulemismenettelyn kohteena olevien tarkastusten tapauksessa enimmäisvirhemäärät. Lisäksi komission yksiköt julkaisivat kolmessa viimeisimmässä vuotuisessa toimintakertomuksessa laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevan keskeisen suorituskykyindikaattorin enimmäisarvon, jossa otetaan huomioon kaikki mahdolliset epävarmuustekijät sekä vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamishetkellä vahvistamattomat tiedot.

Tästä syystä komissio on vakuuttunut, että vuotuisessa toimintakertomuksessa julkaistu keskeinen suorituskykyindikaattori enimmäisarvoineen on monivuotinen ohjelmakausi huomioon ottaen kohtuullinen ja oikeudenmukainen arvio riskistä, joka kunkin vuoden asiaankuuluvista menoista kohdistuu talousarvioon ja joka perustuu vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamishetkellä saatavilla oleviin tietoihin (ks. myös komission vastaukset kohtiin 50, 51, 55 ja 56).

60. Vuodesta 2019 alkaen koheesiorahoitukseen liittyvä riskinalainen määrä maksamishetkellä on ilmoitettu sekä vuotuisissa toimintakertomuksissa että vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa vähimmäis- ja enimmäisarvona erikseen kunkin rahaston ja toimintapolitiikan osalta sekä yhteensä koko komission osalta.

61. Komissio toteaa, että yhteisen tarkastusosaston perustaminen auttaa yhdenmukaistamaan lähestymistapaa entisestään kaikkien tämän uuden yhteisen tarkastusosaston vastuulla olevien rahastojen osalta.

Komissio on ilmaissut näkemyksensä asiakirjatarkastusten hyödyllisyydestä varmistusprosessinsa kannalta (ks. komission vastaukset kohtiin 25, 26, 30 ja 58). Komissio on myös sitä mieltä, että havaitsemisriski on aina osa mitä tahansa tarkastustoimintaa ja että sitä voidaan lieventää käytössä olevilla tarkastusmenettelyillä jossain määrin, mutta sitä ei voida koskaan poistaa kokonaan.

62. Se, että joitakin tukikelpoisuusperusteita voidaan arvioida vasta ohjelman päättämisen yhteydessä, johtuu monivuotisesta kehyksestä ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen säännöistä. Komissio on tietoinen näistä perusteista ja niihin liittyvistä riskeistä ja ottaa tämän huomioon ohjelmakauden päättämistä koskevassa lähestymistavassaan.

Ilmoitettuja menoja ei voida tilinpäätöksen tekohetkellä pitää mahdollisesti sääntöjenvastaisina sellaisten tukikelpoisuuskriteerien perusteella, joita voidaan arvioida vasta myöhemmin tai ohjelman päättämisen yhteydessä. Näin ollen tällaisia sääntöjenvastaisuuksia ei ole mahdollista havaita eikä niistä ole mahdollista raportoida vuotuista toimintakertomusta laadittaessa, jolloin komissiolla ei myöskään ole perusteita ottaa vuotuisissa virhetasoissaan huomioon tällaisia tulevia riskejä.

Komissio toistaa, että vuotuisessa toimintakertomuksessa ilmoitetut virhetasot vahvistetaan kaikkien vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamishetkellä saatavilla olevien asiaankuuluvien tietojen perusteella (ks. pääosastojen vuotuisten toimintakertomusten liite 5 eli alue- ja kaupunkipolitiikan

pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen s.43 ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen s. 58 sekä komission vastaukset kohtiin 28, 56 ja 59).

63. Pääjohtajan vastuulla tulojen ja menojen hyväksyjänä on varmistaa, että kyseisenä vuonna suoritettujen maksujen virhetaso toimenpideohjelmien tasolla ei ole olennainen. Tästä syystä pääjohtajat esittävät koheesiopolitiikan osalta kunakin kalenterivuonna maksettuja menoja koskevat mahdolliset varaukset ohjelmatasolla tai – suhteellisuusperiaatteen huomioon ottamiseksi – kyseisen ohjelman osan tasolla (ensisijainen tai välittävä toimielin).

67. Komissio korostaa, että varaukset perustuvat vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamishetkellä käytettävissä oleviin tietoihin, mukaan lukien aiempien puutteiden vaikutus ja viimeisimpiä ilmoitettuja virhetasoja ja tarkastuslausuntoja koskevat arvioinnit. Esimerkiksi työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto toteaa vuoden 2020 vuotuisessa toimintakertomuksessaan selvästi, että varaumista neljä perustuu aiempien vuosien virhetasojen luotettavuutta koskeviin puutteisiin tai epäilyihin, joita ei ollut ratkaistu uusien varmennuspakettien vastaanottamiseen mennessä. Tästä syystä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto esitti näitä ohjelmia koskevan varauksen asianomaisten tarkastusviranomaisten varmennuspaketissa ilmoittamista myönteisistä tuloksista huolimatta. Komissio ei kuitenkaan ymmärrettävästi voi vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamishetkellä ennakoita tulevien, vielä suorittamatta olevien tarkastusten tuloksia.

#### **Laatikko 5 – Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto – Varaumia esitetään vajailla tiedoilla**

Laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden todentaminen on ohjelman päättämiseen asti jatkuva prosessi.

Vuotuinen toimintakertomus antaa kohtuullisen varmuuden raportointivuoden asiaankuuluvien menojen osalta allekirjoittamishetkellä (kunkin vuoden huhtikuun 30. päivänä), kuten varainhoitoasetuksessa edellytetään. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että myöhemmin suoritettavien lisätarkastusten myötä voidaan saada lisätietoja.

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemassa tapauksessa komission yksiköt eivät esittäneet ohjelmaa koskevaa varausta vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamishetkellä, koska viimeisin ilmoitettu kokonaisjäännösvirhetaso ei ylittänyt kahta prosenttia eikä komission tiedossa ollut viitteitä aiemmista puutteista. Tässä tapauksessa komission myöhemmin tekemässä tarkastuksessa havaittiin virheitä, joita tarkastusviranomaisen ei ollut havainnut ja joiden myötä kokonaisjäännösvirhetaso nousi yli kahteen prosenttiin.

Näin ei kuitenkaan ole aina, eivätkä komission yksiköt voi arvioida ennakkoon lopullisia virhetasoja myöhempien tarkastusten jälkeen.

Siksi tässä tilintarkastustuomioistuimen mainitsemassa tapauksessa varaukset ei olisi ollut vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamishetkellä perusteltu. Lisäksi työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto päivitti tämän toimenpideohjelman tilikauden 2017/2018 kokonaisjäännösvirhetason suoritettujen tarkastusten tulosten perusteella 4,38 prosenttiin seuraavassa vuotuisessa toimintakertomuksessa, ja kun vaadittujen lisärahoitusoiden täytäntöönpanosta oli saatu vahvistus, kokonaisjäännösvirhetaso laskettiin myöhemmin jälleen kahteen prosenttiin.

69. Komission jäsenille tiedotetaan vuotuisten toimintakertomusten laatimisesta ja sisällöstä ennen valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjän allekirjoitusta.

71. Vuotuisten toimintakertomusten luonnosten laaduntarkastus on huolellinen ja jäsenelty prosessi, jonka yhteydessä keskusyksiköt ja pääosastot ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. Keskusyksiköt tarkistavat ohjeiden noudattamisen, toimitettujen tietojen laadun sekä tehdyn arvioinnin ja

taustatietojen johdonmukaisuuden. Ne saavat tukea muilta yksiköiltä, kuten sisäiseltä tarkastukselta, sisäisen tarkastuksen tarkastustyötä koskevien tietojen oikeellisuuden osalta.

Lisäksi järjestetään vertaisarviointikokouksia johdonmukaisuuden varmistamiseksi, kun eri pääosastoryhmissä käsitellään samanlaisia kysymyksiä.

Vaikka kukin valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä on vastuussa oman pääosastonsa vuotuisesta toimintakertomuksesta ja hänellä on lopullinen päättävä valta kertomuksen suhteen, pääosastoja pyydetään ottamaan huomioon laaduntarkastuksen ja mahdollisen vertaisarvioinnin yhteydessä esitetyt huomautukset vuotuisen toimintakertomuksen luonnoksen parantamiseksi.

73. Komissio käyttää vuotuisissa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksissa pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissaan julkaisemia tietoja riskinalaisista määristä maksamishetkellä, ja näille vuotuisille toimintakertomuksille tehdään huolellinen ja jäsenelty laaduntarkistus (ks. kohta 71). Kuten komission vastauksessa kohtaan 60 selitetään, vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa ilmoitetaan koheesiomenojen osalta sekä vähimmäis- että enimmäisarvo riskinalaisesta määrästä maksamishetkellä; näistä enimmäisarvo vastaa arviota enimmäisarvosta (pahin mahdollinen skenaario). Komissio katsoo, että nämä vähimmäis- ja enimmäisarvot riskinalaisesta määrästä maksamishetkellä ovat paras arvio EU:n talousarvioon kohdistuvan riskin ilmaisemiseksi.

74. Komissio katsoo, että yksiköille annetut tarkat ohjeet ja keskusyksiköiden suorittama laaduntarkastus varmistavat, että vuotuiset toimintakertomukset ovat tarkoituksenmukainen ja luotettava tiedonlähde vuotuista hallinto- ja tuloksellisuuskertomusta varten.

Vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen yhteydessä toteutetaan erittäin perusteellinen laadinta- ja päätöksentekomenettely, johon pääsihteeristö ja budjettipääosasto osallistuvat ja johon kuuluu yksiköiden välisiä kuulemisia ja kollegion hyväksymisprosessi, mukaan lukien aihetta koskevat komission kabinettien kokoukset.

Keskusyksiköt myös saavat hallintoneuvostolta yksityiskohtaiset ohjeet vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen sisällöstä ja rakenteesta. Ohjeita annetaan kertomuksen valmistelun tärkeimmässä vaiheissa: prosessin alussa ja vuotuisen toimintakertomusten vertaisarviointien jälkeen.

Edellä kuvatun menettelyn (ks. myös komission vastaukset kohtiin 71 ja 73) perusteella komissio katsoo, että vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa annetut tiedot ovat tarkoituksenmukaisia ja luotettavia.

## JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

75. Kuten myös tilintarkastustuomioistuin on todennut, asetuksessa säädetään, että tilien hyväksyminen ja menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden arviointi ovat kaksi erillistä prosessia. Virhetasojen todentaminen perustuu koko varmennuspakettiin, erityisesti tarkastusviranomaisten vuotuisiin tarkastuskertomuksiin ja tarkastuslausuntoihin.

76. Komissio on suunnitellut varmennusjärjestelmänsä siten, että pääjohtajat voivat saada varmuuden jokaisesta 418 yksittäisestä toimenpideohjelmasta velvoitteidensa mukaisesti valtuutettuina tulojen ja menojen hyväksyjinä. Komissio katsoo, että sen lähestymistapa on varmuuden saamisen kannalta asianmukainen ottaen huomioon, että sen on pyrittävä löytämään tasapaino tavoitteidensa (varmuuden saaminen), niiden saavuttamiseen käytettävissä olevien keinojen (resurssit ja aika) ja tarkastettavien varmennuspakettien/ohjelmien määrän välillä.

Pääosastotasolla vuotuisessa toimintakertomuksessa ilmoitetun laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevan keskeisen suorituskykyindikaattorin laskennan osalta komissio noudattaa varovaista lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon kaikki kyseiseen päivään mennessä vahvistetut virhetasot ja

allekirjoittamishetkellä kuulemismenettelyn kohteena olevien tarkastusten tapauksessa enimmäisvirhemäärät. Kolmessa viimeisimmässä vuotuisessa toimintakertomuksessa komission yksiköt julkaisivatkin tämän keskeisen suorituskykyindikaattorin enimmäisarvon, jossa otetaan huomioon kaikki mahdolliset epävarmuustekijät sekä vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamishetkellä vahvistamattomat tiedot.

Tästä syystä komissio on vakuuttunut, että vuotuisessa toimintakertomuksessa julkaistu keskeinen suorituskykyindikaattori enimmäisarvoineen on monivuotinen ohjelmakausi huomioon ottaen kohtuullinen ja oikeudenmukainen arvio riskistä, joka kunkin vuoden asiaankuuluvista menoista kohdistuu talousarvioon ja joka perustuu vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamishetkellä saatavilla oleviin tietoihin (ks. myös komission vastaukset kohtiin 50, 51, 55 ja 56).

77. Vuosien 2014–2020 sääntelykehyksessä (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 139 artiklan 5 kohdassa) laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevat kysymykset erotetaan nimenomaisesti tilien hyväksymisestä. Näin ollen komissiolla ei ole oikeusperustaa olla hyväksymättä tilejä todennettujen tilien olennaisten jäännösvirhetasojen ja/tai oikaisemattomien sääntöjenvastaisten menojen perusteella. Tilien hyväksymisen jälkeen komissio kuitenkin jatkaa mahdollisten avoinna olevien laillisuus- ja sääntöjenmukaisuuskysymysten käsittelyä noudattaen kaikkia lainsäädännön ehtoja. Tämä tarkoittaa, että komissio voi aina keskeyttää hyväksytyihin tileihin liittyvän jäljellä olevan määrän maksamisen, jos osa määrästä on vielä suorittamatta, tai – kuten yleensä menetellään – se voi yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 144 ja 145 artiklan mukaisesti esittää perintämääräyksen ja aloittaa rahoitusoikaisumenettelyn välittömästi, mikäli esimerkiksi sen sääntöjenmukaisuustarkastukset antavat tähän aiheita. Komissio katsoo, että tilien hyväksymiseen liittyvän prosessin lisäksi nämä myöhemmät toimet turvaavat EU:n talousarvion asianmukaisesti (ks. komission vastaus kohtaan 77).

Komissio toteaa, että vuosina 2021–2027 asetus velvoittaa sen hylkäämään toimitetut tilit, jos niiden jäännösvirhe on yli kaksi prosenttia (ks. komission vastaus suositukseen 1).

### **Suositus 1 – Komission olisi ehdotettava lainsäädännön tarkistamista, jotta varmistetaan takuupidätyksen asianmukainen suojaaminen ennen sen vapauttamista**

Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Lainsäätäjän hiljattain hyväksymässä yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa 2021–2027 säädetään viiden prosentin takuupidätyksestä tilinpäätöksen hyväksymiseen asti. Tämän edellytyksen tarkoituksena on parantaa EU:n talousarvion turvaa. Tämän edellytyksen mukaan jäsenvaltioiden on tehtävä tarvittavat oikaisut, joilla tileihin sisältyvien menojen laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvä jäännösvirhetaso vähennetään kahteen prosenttiin tai sen alle, ennen kuin tilit toimitetaan komissiolle (ks. yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 2021–2027 98 artiklan 5 kohta). Muussa tapauksessa tilejä ei voida hyväksyä eikä komissio voi vapauttaa takuupidätystä. Lisäksi on edelleen olemassa lakisääteinen mahdollisuus keskeyttää hyväksytyihin tileihin liittyvän mahdollisen suorittamatta olevan määrän maksaminen ja olla vapauttamatta viiden prosentin takuupidätystä (edellyttäen, että uuden yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 96 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttyvät).

Lisäksi komissiolla on vuosien 2021–2027 oikeudellisessa kehyksessä edelleen käytössään tarvittavat muut oikeudelliset välineet EU:n talousarvion suojaamiseksi, jos hyväksytyissä tileissä havaitaan sääntöjenvastaisuuksia (tällöin keinona ovat rahoitusoikaisut), ja siinä muutetaan nettomääräisiä rahoitusoikaisuja koskevia edellytyksiä (ks. yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 2021–2027 104 artiklan 1 kohdan b alakohta).



Komissio huomauttaa myös, että jos laillisuus- ja sääntöjenmukaisuusarvioinnin loppuun saattaminen asetettaisiin tilien hyväksymisen ehdoksi, kuten tilintarkastustuomioistuin ehdottaa, tämä hidastaisi merkittävästi komission vuotuista kirjanpitoa.

78. Komissio pyrkii löytämään tasapainon tavoitteiden (varmuuden saaminen), niiden saavuttamiseen käytettävissä olevien keinojen (resurssit ja aika) ja tarkastettavien ohjelmien määrän välillä (vuosittain yli 300 varmennuspakettia, jotka kattavat 418 ohjelmaa).

Komissio korostaa, että asiakirjatarkastukset, joita se suorittaa vuosittain jokaisen ohjelman osalta, ovat hyödyllisiä. Tämä lähestymistapa on erityisen tehokas sekä riittävä sellaisten ohjelmien yhteydessä, joiden osalta ilmoitettu virhetaso on vuodesta toiseen alhainen ja luotettava. Tällaisissa tapauksissa komission uusintatarkastusten suorittaminen vuosi toisensa jälkeen ei olisi tehokas tapa käyttää tarkastusresursseja.

Komissio tutkii perusteellisesti kunkin varmennuspaketin sisällön ja arvioi toimitettujen tietojen laatua ja täydellisyyttä ottaen huomioon kaikki saatavilla olevat aiemmat tarkastustiedot. Se tarkastaa erityisesti käytetyt otantamenetelmät, ilmoitettujen virhetasojen laskemisen, havaittujen ongelmien arvioinnin ja tarkastusviranomaisten tekemät päätelmät. Komissio tarkastelee jopa joitakin asiakirjoja tällaisissa asiakirjatarkastuksissa, joita täydennetään tarvittaessa paikan päälle tehtävillä tiedonhankintakäynneillä tosiseikkojen selvittämiseksi.

Näiden asiakirjatarkastusten avulla komissio voi saavuttaa tietyn varmuustason kaikkien toimenpideohjelmien ja niiden menojen osalta sille tarkastusviranomaisista ja ohjelmista kertyneen kokemuksen perusteella. Asiakirjatarkastuksissa voidaan tutkia myös joitakin laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevia kysymyksiä, ja niitä täydennetään joissakin tapauksissa tiedonhankintakäynneillä ja työasiakirjojen perusteellisilla tarkastuksilla. Asiakirjatarkastusten avulla voidaan myös tunnistaa riskejä, joiden perusteella tarkastuksia voidaan suorittaa uudelleen paikan päällä (ks. komission vastaukset kohtiin 25, 26 ja 30).

79. Kuten komission tarkastusstrategiassa todetaan, tarkastustyössä keskitytään niihin tarkastusviranomaisiin, joihin komissio ei pysty vielä luottamaan riittävästi, joihin on toistaiseksi kohdistettu vain vähän tarkastuksia tai joiden osalta on ilmennyt uusia riskejä. Myös muiden tarkastusviranomaisten osalta on kuitenkin tehtävä tietty määrä tarkastuksia, jolloin varmistetaan, että tärkeimmät tarkastusviranomaiset tulevat tarkastetuiksi ajan mittaan. Tämä näkökohta otettiin huomioon komission tarkastussuunnitelmaa laadittaessa, erityisesti työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston tapauksessa vuonna 2019 (ks. komission vastaus kohtaan 36).

Uusi koheesiomenojen yhteinen tarkastusosasto varmistaa, että sen riskinarvioinnin ja muiden kriteerien soveltaminen sen tarkastussuunnitelman laadinnan yhteydessä dokumentoidaan jatkossa entistä paremmin ja että tätä koskevat tiedot ilmoitetaan selkeästi.

80. Komissio on samaa mieltä siitä, että tarkastusdokumentaatiota pitäisi joissakin tapauksissa parantaa pitäen samalla mielessä pyrkimys tasapainoon, joka mainitaan edellä kohtaan 78 annetussa vastauksessa. Uusi koheesiomenojen yhteinen tarkastusosasto varmistaa jatkossa, että kaikki tarkastajat noudattavat asetettuja vaatimuksia.

Tilintarkastustuomioistuimen mainitseman kahden tapauksen osalta komissio toteaa, että toisessa niistä havaitun ongelman taloudellinen vaikutus jäännösrisktiin, jonka komissio laskee uudelleen, oli vähäinen ja että toisessa niistä voidaan tarvita lisäarviointia, kuten komission kohtiin 39 ja 40 antamissa vastauksissa selitetään.

81. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 75 artiklan 2 a kohdan mukaan komission on laadittava lopullinen tarkastuskertomuksensa kolmen kuukauden kuluessa kyseisessä vaiheessa tarkastajien käytettävissä olevien tietojen perusteella.

Yleisesti ottaen jäsenvaltioiden viranomaiset panevat täytäntöön komission tarkastuskertomuksissaan suosittelemat oikaisut kuulemismenettelyn yhteydessä käydyn vuoropuhelun jälkeen, jotta ne voivat hyödyntää tällä tavoin vapautuvat varat uudelleen muihin tukikelpoisiin hankkeisiin (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 145 artiklan 5 kohdassa säädetty mahdollisuus).

Jos komissio ja jäsenvaltio eivät pääse yhteisymmärrykseen, komission on arvioitava seuraavassa vaiheessa kaikki lisätiedot ja uudet tosiseikat, jotka jäsenvaltio on toimittanut vastauksena lopulliseen tarkastuskertomukseen, sillä komissiolla on velvollisuus tehdä jäsenvaltioiden kanssa vilpittömää yhteistyötä, kuten unionin tuomioistuin on muistuttanut useissa komission rahoitusoikaisumenettelyjä koskevissa päätöksissä.

Näin menetellään myös komission tilintarkastustuomioistuimen kertomusten tarkastustulosten johdosta toteuttamien jatkotoimien yhteydessä, kun jäsenvaltiot toimittavat prosessin aikana lisäevidenssiä (ks. komission vastaus kohtiin 45 ja 46).

82. Komissio myöntää, että rahoitusoikaisumenettelyt ovat pitkiä ja monimutkaisia. Säännösten (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 145 artiklan) mukaan komission on noudatettava tiettyjä menettelyvaiheita ennen kuin se tekee lopullisen päätöksen mahdollisesta rahoitusoikaisusta. Suhteellisuusperiaatteen ja vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti komission on myös otettava huomioon kaikki jäsenvaltion rahoitusoikaisumenettelyn missä tahansa vaiheessa toimittamat lisätiedot.

Nettomääräisten rahoitusoikaisujen osalta komission on myös noudatettava lainsäätäjän yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 145 artiklan 7 kohdassa asettamia niitä koskevia tiukkoja edellytyksiä, joiden mukaan asetuksessa tarkoitettu vakava puute sekä jäsenvaltioiden toteuttamat toimet on analysoitava huolellisesti ottaen huomioon rahoitusoikaisumenettelyn missä tahansa vaiheessa saadut lisätiedot. Tästä syystä komissio ei voi vahvistaa, pitäisikö pyydettyjen lisärahoitusoikaisujen olla nettomääräisiä vai ei, ennen kuin rahoitusoikaisumenettely on saatettu päätökseen (ks. komission vastaus kohtiin 47 ja 49).

83. Se, että joitakin tukikelpoisuusperusteita voidaan arvioida vasta ohjelman päättämisen yhteydessä, johtuu monivuotisesta kehyksestä ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen säännöistä. Ilmoitettuja menoja ei voida tilinpäätöksen tekohetkellä pitää mahdollisesti sääntöjenvastaisina sellaisten tukikelpoisuusperiaatteiden perusteella, joita voidaan arvioida vasta myöhemmin tai ohjelman päättämisen yhteydessä. Näin ollen tällaisia sääntöjenvastaisuuksia ei ole mahdollista havaita eikä niistä ole mahdollista raportoida vuotuista toimintakertomusta laadittaessa, jolloin komissiolla ei myöskään ole perusteita ottaa vuotuisissa virhetasoissaan huomioon tällaisia tulevia riskejä.

Komissio toistaa, että vuotuisissa toimintakertomuksissa ilmoitetut virhetasot vahvistetaan kaikkien vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamishetkellä saatavilla olevien asiaankuuluvien tietojen perusteella (ks. pääosastojen vuotuisen toimintakertomusten liite 5 eli alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen s. 43 ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen s. 58 sekä komission vastaukset kohtiin 28, 56 ja 59).

Komissio tarkastaa järjestelmällisesti jokaisen ohjelman sen päättämisen yhteydessä varmistaakseen, että sääntöjenvastaiten menojen taso on olennaisuusrajan alapuolella. Vuosien 2014–2020 ohjelmien päättämisprosessin on määrä alkaa vuonna 2025.

## **Suositus 2 – Komission olisi parannettava tarkastustyötään, tarkastusdokumentaatiotaan ja tarkastusprosessiaan**

Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

a) Komissio hyväksyy suosituksen a osan.

Komission tarkastusstrategian mukaisesti tarkastussuunnitelma perustuu riskinarvioinnin tuloksiin. Muun muassa kansainvälisten tarkastusstandardien ja aiempien suositusten mukaisesti tässä otetaan kuitenkin huomioon myös muita kriteerejä, kuten tärkeimpien tarkastusviranomaisten seuranta ja sisällyttäminen tarkastussuunnitelmaan ajan mittaan.

Hiljattain perustetun koheesiomenojen yhteisen tarkastusosaston avulla komissio vahvistaa entisestään tarkastussuunnitelman laatimisen jäljitysketjua, mikä tarkoittaa muun muassa selkeää yhteyttä riskinarvioinnin tuloksiin ja muihin asiaankuuluviin kriteereihin.

#### Komission yhteinen vastaus suosituksiin 2 b ja c:

Komissio hyväksyy suosituksen b ja c osan.

Tähänastisen pyrkimyksensä mukaisesti komissio aikoo edelleen vahvistaa suoritettua tarkastustyön jäljitysketjua ja tarkastusprosessia varmistaakseen, että tarkistuslistat ja muu tarkastusdokumentaatio ovat riittävän yksityiskohtaisia, jotta esimerkiksi ulkopuolinen tarkastaja voi suorittaa tarkastuksen.

Komissio tarkistaa ja yhdenmukaistaa parhaillaan tarkastusmenetelmiä hiljattain perustetun koheesiomenojen yhteisen tarkastusosaston avulla, ja tämä kattaa myös jäljitysketjun ja tarkastusprosessin.

d) Komissio ei hyväksy suosituksen d osaa.

Komissio ilmoittaa vuotuisessa toimintakertomuksessaan vuosittain edellisen tilivuoden vahvistetut virhetasot kaikkien toimenpideohjelmien osalta, ja se ilmoittaa myös, minkä ohjelmien tarkastustyö on vielä kesken. Tällaisissa tapauksissa komissio viestii jäsenvaltiolle uudelleen lasketuista jäännösvirhetasoista asianomaisten tarkastuskertomusten puitteissa. Tämän jälkeen vahvistetusta virhetasosta ilmoitetaan tarkastuksen päättämiskirjeessä tai tietyissä tapauksissa rahoitusoi-kaus koskevassa komission päätöksessä.

Komissio katsoo, että erillisen tiedonannon laatiminen yli 400 ohjelmasta kymmenen vuoden täytäntöönpanojakson aikana edellä kuvattujen järjestelyjen lisäksi loisi tarpeetonta hallinnollista taakkaa sen yksiköille.

84. Komission säännönmukaisuuden tarkastusten yhteydessä toteutettavan tarkastusotannon tavoitteena on arvioida, voiko komissio luottaa tarkastusviranomaisten työhön ja niiden ilmoittamiin virhetasoihin. Tämä tehdään pääasiassa suorittamalla toimien tarkastuksia uudelleen otantaperiaatteella, sillä komission on otettava huomioon tarkastusten kustannustehokkuus ja käytettävissä olevat resurssit. Tämä yhdessä tarkastusviranomaisen tarkastusmenetelmien arvioinnin kanssa tarjoaa riittävän perustan johtopäätösten tekemiseksi tarkastusviranomaisen työn luotettavuudesta.

Jos uudelleen tarkastetuissa otoksissa havaitaan virheitä, komission tarkastusmenettelyjen mukaan tällöin arvioidaan järjestelmällisesti, voiko samoja virheitä esiintyä muualla tarkastusviranomaisen otoksessa.

Niin kauan kuin tätä arviointia ja siihen liittyviä todennuksia ei ole saatu päätökseen, tämä epävarmuus otetaan huomioon vuotuisissa toimintakertomuksissa raportoidussa kokonaisjäännösvirhetasossa, joka on osa laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden keskeistä suorituskykyindikaattoria. Tämä epävarmuus ilmaistaa kyseisiä ohjelmia koskevana enimmäisriskinä, minkä vuoksi näitä kokonaisjäännösvirhetasoja ei vahvisteta, ennen kuin koko tarkastustyö on saatettu loppuun.

85. Kohtaan 84 antamansa vastauksen perusteella komissio katsoo soveltavansa tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomuksissa esitettyjen aiempien suositusten mukaisesti riittävän

varovaista lähestymistapaa arvioidessaan raportointivuoden asiaankuuluvia menoja koskevat keskeiset suorituskykyindikaattorit, jotka pääjohtajat vahvistavat.

Vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt keskeiset suorituskykyindikaattorit ovat arvio riskinalaisesta kokonaisuudesta maksamishetkellä kaikkien koheesio-ohjelmien osalta yhteensä määrien julkaisemishetkellä, ja niissä otetaan huomioon kaikki tuolloin saatavilla olleet tiedot. Komissio toteaa, että keskeiset suorituskykyindikaattorit sisältävät enimmäisarvo, joka on ilmoitettu alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuosien 2019 ja 2020 vuotuisissa toimintakertomuksissa. Kahtena viime vuonna tämä arvio oli alle tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetason, mutta se oli silti tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaansa varten laskeman vaihteluvälin sisällä.

Näin ollen komissio on vakuuttunut, että tämä vuotuisessa toimintakertomuksessa julkaistu vaihteluväli (keskeinen suorituskykyindikaattori ja sen enimmäisarvo) on kohtuullinen ja oikeudenmukainen arvio virhetasoista kussakin ohjelmassa sekä kumulatiivisesti kaikissa ohjelmissa kaikkien vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoitushetkellä saatavilla olevien tietojen perusteella.

86. Vuosien 2014–2020 sääntelykehysten mukaisesti jäsenvaltiot todentavat menot ja raportoivat tarkastustensa tulokset kunkin vuoden helmikuun 15. päivään mennessä toimitetuissa varmennuspaketeissa.

Vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt varaukset perustuvat kaikkiin kertomuksen allekirjoittamishetkellä käytettävissä oleviin tietoihin, mukaan lukien arviointeihin aiempien puutteiden vaikutuksesta viimeisimpiin ilmoitettuihin virhetasoihin ja tarkastuslausuntoihin. Esimerkiksi työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto totesi vuoden 2020 vuotuisessa toimintakertomuksessaan selvästi, että varauksista neljä perustuu aiempien vuosien virhetasojen luotettavuutta koskeviin puutteisiin tai epäilyihin, joita ei ollut ratkaistu uusien, myönteisempiä tuloksia sisältäneiden varmennuspakettien vastaanottamiseen mennessä. Näin ollen komissio soveltaa vuotuisessa toimintakertomuksessa omaan raportointiinsa varovaista lähestymistapaa ja arvioi kyseisten ohjelmien riskitason kiinteämääräisenä sekä esittää tarvittaessa lisävarauksia, jos tapaukseen liittyy epäilyksiä tai tunnistettuja riskejä.

Menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden todentaminen on koko asetuksessa säädetyille tarkastusjaksolle ulottuva jatkuva prosessi, kun taas vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetään tilannekatsaus raportointivuoden asiaankuuluvista menoista tietynä ajankohtana (huhtikuussa) (varainhoitoasetuksessa säädetty vaatimus). Komissio ei ymmärrettävästi voi ennakoita vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamishetkellä sen jälkeen toteutettavien tarkastusten tuloksia.

### **Suositus 3 – Komission olisi vahvistettava vuotuisissa toimintakertomuksissa annettavien säännönmukaisuustietojen pääkohtia**

Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

a) Komissio ei hyväksy suosituksen a osaa.

Komissio katsoo, että vuotuisessa toimintakertomuksessa julkaistu keskeisen suorituskykyindikaattorin vaihteluväli enimmäisarvoineen on kohtuullinen ja oikeudenmukainen arvio kyseisen vuoden asiaankuuluvien menojen virhetasosta ottaen huomioon kaikki vuotuisen toimintakertomuksen allekirjoittamishetkellä saatavilla olevat tiedot ja joihinkin ohjelmiin edelleen liittyvä mahdollinen epävarmuus.

Tämän eriytetyn lähestymistavan perusteella komissio ei katso, että tiettyjä ohjelmia ja jäsenvaltioita koskevissa säännönmukaisuuden tarkastuksissa havaitut virheet välttämättä toistuvat myös muiden, tarkastamattomien ohjelmien ja jäsenvaltioiden yhteydessä.

b) Komissio hyväksyy suosituksen b osan.

Viimeisimmissä vuotuisissa toimintakertomuksissa (jotka eivät kuulu tämän tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen piiriin) komissio on pyrkinyt selittämään lyhyessä yleiskatsauksessa havainnollistuksin ja esimerkein, miten pääosastot saavat kohtuullisen varmuuden kunkin ohjelman osalta. Vuotuisissa toimintakertomuksissa kuvataan raportoiduissa virhetasoissa ja hallinto- ja valvontajärjestelmissä havaitut aiemmat puutteet sekä tilanteen parantamiseksi toteutetut toimet (ks. yleiskatsaus alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen sivuilla 27–30 sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen sivuilla 45–53, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuoden 2020 vuotuisen toimintakertomuksen liitteet 7B ja 7O sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuoden 2020 vuotuisen toimintakertomuksen liite 7).

Lisäksi komissio ilmoittaa jatkossakin selkeästi vuotuisten toimintakertomusten liitteessä 5 varausten muodostamisessa noudatettavat olennaisuuskriteerit ottaen huomioon viimeisimmät varmennuspaketeissa toimitetut tiedot, mukaan lukien ilmoitettavat virhetasot (ks. alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuoden 2020 vuotuisen toimintakertomuksen liitteen s. 44 sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuoden 2020 vuotuisen toimintakertomuksen liitteen s. 58).

#### Komission yhteinen vastaus kohtiin 87 ja 88:

Komissio katsoo, että yksiköille annetut tarkat ohjeet ja keskusyksiköiden suorittama laaduntarkastus varmistavat, että vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt arviot sekä niiden perusteella muodostettu vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa esitetty kokonaisarvio ovat kohtuullinen ja oikeudenmukainen näkemys kyseisen vuoden asiaankuuluviin menoihin liittyvästä riskinalaisesta määrästä maksamishetkellä.

Vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen yhteydessä toteutetaan erittäin perusteellinen laadinta- ja päätöksentekomenettely, johon pääsihteeristö ja budjettipääosasto osallistuvat ja johon kuuluu yksiköiden välisiä kuulemisia ja kollegion hyväksymisprosessi, mukaan lukien aihetta koskevat komission kabinettien kokoukset. Keskusyksiköt myös saavat hallintoneuvostolta yksityiskohtaiset ohjeet vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen sisällöstä ja rakenteesta. Ohjeita annetaan kertomuksen valmistelun tärkeimmissä vaiheissa: prosessin alussa ja vuotuisten toimintakertomusten vertaisarviointien jälkeen (ks. myös komission vastaukset kohtiin 71, 73 ja 74).

#### **Suositus 4 – Keskusyksiköiden olisi saatava vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen laadintaohjeet kertomuksen vastuutaholta eli komission jäsenten kollegiolta**

Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Komissio katsoo, että vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus on laadintaprosessinsa ansiosta sisällöltään tarkoituksenmukainen ja luotettava (ks. komission vastaukset kohtiin 71–74).

Komissio aikoo selvittää, miten hallintoneuvoston keskusyksiköille antamia vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen sisältöä ja rakennetta koskevia pääsuuntaviivoja voitaisiin edelleen vahvistaa tulevina vuosina, ja se muistuttaa vuotuisen toimintakertomuksen laadintaan ja tarkastukseen sekä vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen valmisteluun liittyvistä rooleista ja vastuunjaosta, jotka vahvistetaan komission hallintojärjestelyissä.

Komission hallintorakenteen huipulla oleva hallintoneuvosto valvoo vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen laadintaa, ja näin ollen se on oikea taho antamaan ohjausta kertomuksen sisällöstä. Hallintoneuvoston tarkkailijoina puheenjohtajan ja talousarviosta vastaavan komission jäsenen kabinetit osallistuvat näihin keskusteluihin.