



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 25.06.2002
KOM(2002) 339 lopullinen

KOMMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston
tukiosaston maksutietokannan perustamisesta**

1. JOHDANTO

Tämä kertomus on laadittu yhteisön maataloustilastojen parantamisesta tehdyn neuvoston päätöksen 96/411/EY, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2298/2000/EY¹, 11 a artiklan mukaisesti. Tässä artikkelissa todetaan, että ”Komissio jatkaa meneillään olevia toteutettavuustutkimuksia, joiden tavoitteena on määrittää tekniset mahdollisuudet muodostaa EMOTR:n tukiosastosta maksettuja tukia koskeva tietokanta, joka koskee erityisesti saatujen tukien määriä, pinta-aloja ja eläinten päälukua tuensaajittain, sekä näiden tietojen käsittelyyn parhaiten soveltuva tietojenkäsittelyjärjestelmä. Komissio esittää viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2001 kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle toteutettavuustutkimuksen tuloksista sekä niistä (teknisistä, rahoitus- ja henkilöstö-) voimavaroista, joita tietokannan toteuttaminen ja tietojen tilastokäsittely edellyttävät.”

2. YHTEENVETO EDISTYMISESTÄ JA TOTEUTETUISTA TOIMENPITEISTÄ

Suunnitelmien mukaisesti komissio jatkoi vuoden 2000 aikana vuonna 1999 käynnistettyä toteutettavuustutkimusta siitä, kuinka perustetaan laaja rahoitustietojärjestelmä EMOTR:n tukiosastoa varten käyttäen lähtökohtana järjestelmää, johon tallennetaan yhteenvedot jäsenvaltioiden kuukausittaisista kirjanpitoliedoista niiden tullessa saataville (AGREX-järjestelmä). Tämä toteutettavuustutkimus oli vastaus komission toivomukseen siitä, että tietojen keräämistä, tallentamista ja käsittelyä varten perustettaisiin järjestelmä, joka mahdollistaisi käsittelysääntöjen ja rahoitusennusteiden laatimisen yhdenmukaisuuden, ja että samalla niitä olisi edelleen mahdollista muuttaa käytännöllisesti oikeudellisten puitteiden muuttuessa. Tutkimuksessa käsiteltiin myös erilaisten teknisten ratkaisujen etuja ja haittoja sekä vaikutuksia talousarvioon.

Lisäksi tutkimuksessa arvioitiin mahdollisuuksia, kuinka voitaisiin edetä sellaisen kattavan tietokannan perustamisessa, joka sisältäisi kuukausittaiset yksityiskohtaiset tiedot yksittäisistä rahoitustapahtumista 86 maksajaviraston ja yksittäisten tuensaajien välillä. Tutkimuksessa todettiin, että tällaisen yksityiskohtaisen ja mutkikkaan tietokannan perustaminen vaatisi merkittäviä henkilöstö- ja rahoitusresursseja komissiossa sekä myös jäsenvaltiotasolla ja että kuluisi kauan aikaa, ennen kuin tietokanta voisi olla toimintakuntoinen.

Vaikka toteutettavuustutkimuksen tulokset ovat jo auttaneet komissiota tehtäessä useita operatiivisia päätöksiä, jotka koskevat nykyisen tietotekniikan ja tiedonsiirtojärjestelmän parantamista, komissio ei ole vielä tehnyt lopullista päätöstä sellaisen täysin uuden yksityiskohtaisen tietokannan perustamisesta, joka koskee EMOTR:n tukiosastosta suoritettavia kuukausittaisia maksuja. Tähän on useita syitä.

- Komissio piti kannattavana tarkastella perusteellisesti mahdollisia vaihtoehtoja ennen lopullisen päätöksen tekemistä, koska tietokannan kehittäminen vaatisi huomattavia resursseja.
- Koska oletettiin, että budjettinimikkeistö muuttuu tulevana vuosina merkittävästi, komissio piti parempana odottaa siihen saakka, että näiden muutosten vaikutukset uuteen tietokantaan olisivat paremmin selvillä. Lisäksi useiden uusien jäsenvaltioiden aikataulun mukainen liittyminen unionin jäseneksi vuonna 2004 edellyttää asianmukaista valmistelua.

¹ EYVL L 263, 18.10.2000, s. 1.

- Koska EMOTR:n tukiosastosta suoritettavia vuosittaisia maksuja koskeva rinnakkainen tietokanta otettiin käyttöön vuonna 2000 komission yksiköissä tilintarkastusta ja valvontaa varten ja koska haluttiin välttää päällekkäisyyttä ja tehottomuutta resurssien kohdistamisessa, komissio piti ennen kaikkea parempana tarkastella näiden jo olemassa olevien tietojen tarjoamia mahdollisuuksia ennen päätöksen tekemistä edellä mainittuun toteutettavuustutkimukseen liittyvistä jatkotoimista. Tutkimukseen tarvittiin hieman lisää aikaa erityisesti siitä syystä, että edellytyksenä tämän tietokannan käytölle muuhun kuin maksujen valvontaan oli sen nykyisen oikeusperustan muuttaminen siten, että tällainen mahdollisuus sallitaan.

Komissio ryhtyi vuoden 2001 aikana tarvittaviin toimiin saadakseen hyväksynnän oikeusperustan muutokselle. Tätä taustaa vasten ja vaikka tämä aiheuttaisi tiettyä viivästymistä, komissio katsoi, että parlamentille ja neuvostolle esitettävä hieman viivästynyt kertomus, jossa voitaisiin ilmoittaa, että käytössä on jo järjestelmä, joka voi tarjota perustan tarvittavien tietojen saamiseksi, olisi paljon arvokkaampi kuin ennen vuoden 2001 loppua annettava kertomus, jossa ei voitaisi esittää lopullista vastausta tästä asiasta.

3. KOMISSION TEKEMÄT TOTEUTETTAVUUSTUTKIMUKSET

Kuten aiemmin mainittiin, Euroopan komissio käynnisti vuonna 1999 tutkimuksen erityisesti siitä, kuinka voidaan perustaa EMOTR:n tukiosastosta suoritettavia maksuja koskeva kattava rahoitustietokanta, joka pohjautuu olemassa olevaan järjestelmään. Tutkimuksen teki ulkopuolinen alihankkija, ja siinä analysoitiin erilaisia mahdollisuuksia, kuinka tiedonsiirto eri jäsenvaltioissa toimivien maksajavirastojen ja komission yksiköiden välillä voitaisiin järjestää. Tutkimuksessa keskityttiin seuraaviin asioihin:

- yleiset oikeudelliset puitteet, joissa määritellään Euroopan komission ja jäsenvaltioiden oikeudet ja velvollisuudet, sekä mahdolliset päätelmät siitä, kuinka nykyistä oikeusperustaa voidaan muuttaa tulevaisuutta silmällä pitäen,
- organisatoriset näkökohdat eri jäsenvaltioissa erityisesti maksajavirastojen keskittämisen tai hajauttamisen tason osalta,
- tekniset keinot, jotka liittyvät uudenaikaiseen tietotekniikkaan ja mahdollisuuksiin parantaa viestintäjärjestelmiä.

Tutkimus saatiin valmiiksi vuonna 2000, ja siinä annettiin runsaasti suosituksia *muun muassa* siitä, kuinka voidaan edetä varainhoidon parantamiseksi. Suosituksissa painotettiin sellaisia näkökohtia kuten oikeellisuutta, täydellisyyttä, tiedonsiirron nopeutta, raportointia sekä myös komission yksiköiden valmiutta toteuttaa kuukausittaisten maksuselvitysten välttämätöntä valvontaa ja tarkastuksia. Suositusten tarkoituksena oli, että rahoitus- ja henkilöstöresurssit kohdistettaisiin optimaalisella tavalla.

Komission yksiköt käyttivät hyväkseen tutkimuksissa annettuja suosituksia parantaakseen tuolloin käytössä olevaa, kuukausittaiseen kirjanpitoon käytettävään AGREX-järjestelmään keskittyvää tietotekniikkaa. Tutkimuksessa annettujen suositusten mukaisesti käytännössä kaikki ohjelmistot ja atk-laitteet korvataan uudenaikaisilla ohjelmistoilla ja laitteilla varainhoitovuoden 2002 aikana. Tämä investointi on seurausta päätöksistä, jotka koskevat varainhoidon uudistamista komission yksiköissä, ja parannukset johtavat henkilöstöresurssien parempaan käyttöön. Lisäksi valmius nopeaan ja jopa ajantasaisempaan raportointiin talousarvion täytäntöönpanosta paranee. Kaikki tämä johtaa uuteen versioon EMOTR:n tukiosaston järjestelmästä (AGREX2), joka perustuu edelleen jäsenvaltioiden kuukausittain

toimittamiin kirjanpitolietojen yhteenvetoihin ja jonka odotetaan olevan täysin toimintakuntoinen vuoden 2003 talousarviota varten.

Kuten edellä mainittiin, tutkimuksessa myös arvioitiin mahdollisuuksia, kuinka voidaan jatkaa sellaisen kattavan tietokannan perustamiseksi, joka sisältäisi kuukausittaiset yksityiskohtaiset tiedot yksittäisistä rahoitustapahtumista maksajavirastojen ja yksittäisten tuensaajien välillä. Tutkimuksessa todettiin, että jos tällaiseen toimenpiteeseen ryhdyttäisiin, tarvittava investointi edellyttäisi resursseja sekä kansallisella että yhteisötasolla. Lisäksi teknisestä näkökulmasta katsottuna tarvittaisiin aikaa noin 40 kuukautta (eli yli kolme vuotta) hankkeen käynnistämisestä tietokannan varsinaiseen käyttöönottoon, kun oletetaan, että kaikki ongelmat, jotka liittyvät tietojen saatavuuteen ja tietojen laadun tarkastamiseen, olisi ratkaistu.

Edellä mainitun perusteella ja koska tietokannalle tarjoaa vaihtoehdon toinen tietokanta (tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen liittyvä kirjausketjujärjestelmä eli CATS-tietokanta), jota kehitetään samalla tarvittavaa maatalousmenojen valvontaa varten, komission yksiköt päättivät, että tätä erityistä vaihtoehtoa ei kehitetä tällä hetkellä edelleen. Sen sijaan ponnistelut keskitetään tärkeimpiin toimintoihin rahoitustietojen siirrossa ja erityisesti nykyisten viestintäkeinojen parantamiseen. Tämä ei välttämättä tarkoita, että AGREX-järjestelmää ei voida käyttää tulevaisuudessa yksittäisiä maksuja koskevien tietojen siirtoon, ja komissio on valmis analysoimaan asiaa edelleen, jos osoittautuu, että CATS-tietokantaan sisältyvät tiedot yksittäisistä maksuista eivät täytä edellytyksiä.

4. MAKSUTIEDOT TUENSAAJITTAIN SISÄLTÄVÄN TIETOKANNAN ERITYISEN TARPEEN KÄSITTELY

Käsiteltäessä erityistä tarvetta perustaa tietokanta, joka sisältää tuensaajittain tiedot saatujen tukien määrästä, pinta-aloista ja eläinten lukumääristä, ponnisteluissa on keskitytty CATS-tietokannan (tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen liittyvä kirjausketjujärjestelmän) käyttöön tätä tarkoitusta varten, koska vaikuttaa siltä, että se voi vastata Euroopan parlamentin ja neuvoston ilmaisemiin tarpeisiin saada tietoja.

CATS on hyvin yksityiskohtainen tietokanta EMOTR:n tukiosaston maksuista. (Se sisältää kattavat vuosittain tiedot maksuista, tuensaajista, ilmoituksista ja hakemuksista, tuotteista, tarkastuksista, vientituista ja julkisista varastoista.) Tietokanta perustettiin apuvälineeksi komission yksiköille maatalousmenojen tilintarkastuksia varten ja erityisesti tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten. Tämä ORACLE-ohjelmistoon perustuva atk-pohjainen tietokanta otettiin käyttöön vuonna 2000, ja siihen voidaan ottaa vastaan ja siinä voidaan käsitellä jäsenvaltioiden 25 päivänä lokakuuta 1999 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2390/1999 mukaisesti lähettämiä vakiomuotoisia atk-tiedostoja. Vuonna 2001 otettiin käyttöön STATEL/STADIUM-ohjelmisto sähköisen tiedonsiirron mahdollistamiseksi jäsenvaltioista.

Puhtaasti teknisestä näkökulmasta katsottuna järjestelmän käytössä ei ole suuria ongelmia, mutta jäsenvaltioista vastaanotettujen tietojen käsittely on jossakin määrin hidasta, koska siinä käytettävät nykyiset atk-laitteistot ovat puutteellisia.

Tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä komission yksiköiden on saatava jäsenvaltioilta vuosittaiset tiedot kaikista yksittäisistä maksuista, joita tuensaajille on tehty EMOTR:n tukiosastosta. Koska vastaanotetut lähtötiedot sisältävät luottamuksellista materiaalia, niiden käyttö lähtömuodossaan on rajoitettu ainoastaan siihen, mitä tarkoitusta

varten ne on toimitettu, eli pääasiassa kunkin maksajaviraston tilinpäätöksen täsmäyttämiseen ja komission yksiköiden tarkastuskäyntien suunnitteluun. Komission yksiköt ovat tarkastelleet, kuinka tällaisia tietoja voitaisiin käyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston ilmaisemiin tarpeisiin vastaamiseen, ottaen huomioon, että jäsenvaltioiden asiasta vastaavat viranomaiset keräävät nämä tiedot pääasiassa muita tarkoituksia varten.

Voidakseen toimittaa pyydetty tiedot komissiolla on oltava käytössään kattavat, perusteelliset ja luotettavat tiedot 15 jäsenvaltiolta ja niiden 86 hyväksytyltä maksajavirastolta. Tämä edellyttää myös sitä, että kaikki maksajavirastot vastaanottavat tarvittavat tiedot paikallistoimistoiltaan ja valtuuttamiltaan elimiltä, joita on huomattavasti enemmän. Komission yksiköt tarkastelivat vuonna 2001 perusteellisesti jäsenvaltioilta tavanomaisesti saatujen lähtötietojen laatua selvittääkseen, voitaisiinko tällaisia kirjanpitolietoja, jotka koskevat tilivuotta 16.10.–15.10., käyttää luotettavana perustana käsiteltäessä uusia tarpeita saada tietoja.

Tässä tarkastelussa kävi ilmi, että periaatteessa CATS-tietokanta voi jo tarjota tarvittavat tiedot, mutta samalla on joitakin tiedon laatuun liittyviä seikkoja, jotka on vielä ratkaistava ja joiden vuoksi tällä hetkellä uusien tietotarpeiden käsittelemiseksi poimittuja tietoja on käsiteltävä varovasti. Lisäksi se, että yksi jäsenvaltio (joka toimittaa kokonaistietoja edellytettujen hyvin yksityiskohtaisten tietojen sijasta) ei toimita tietojaan niin yksityiskohtaisina kuin edellytetään, vaikuttaa mahdollisuuteen saada tiettyjä tietoja EU:n 15 jäsenvaltion tasolla.

Vaikka yleisesti ottaen tietojen laatu on riittävä käytettäväksi tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä, on tällä hetkellä kuitenkin oltava varovainen käytettäessä tietoja muihin, analyttisiin tarkoituksiin. CATS-tietokannan tietoihin sovelletaan jo tietynasteista laadunvalvontaa, mutta tällä hetkellä siinä keskitytään ainoastaan toimitettujen tietojen kattavuuteen, vuosittaisten ja kuukausittaisten ilmoitusten täsmäyttämiseen, raportoinnissa käytettäviä vakiotaulukkoja koskevien vaatimusten noudattamiseen sekä koodiluetteloiden noudattamiseen. Tällä osa-alueella tarvitaan edelleen parannuksia erityisesti raportoinnin yhdenmukaistamisessa edelleen, todenperäisyyden tarkastamisessa sekä validoivissa ristiintarkastuksissa verraten muihin tiedonlähteisiin.

Edellä mainittua silmällä pitäen komission yksiköt ovat jo jakaneet jäsenvaltioille tarvittavaa materiaalia, jotta voitaisiin varmistaa luotettava ja laadultaan tasainen tiedonsiirto, joka on edellytyksenä varmistettaessa koosteiden luotettavuus. Vaikka esimerkiksi tietokannassa on tiedot pinta-aloista ja eläinten lukumäärästä tuensaajittain, oletettu vaihtoehtoisten tiedonlähteiden puute vertailua ja ristiintarkastusta varten kuitenkin varmasti heikentää mahdollisuutta validoida yksittäisistä tiedoista koostetut tulokset tai tietyissä tapauksissa jopa estää tällaisen mahdollisuuden. Kuten edellä mainittiin, tiedot maksujen määrästä sitä vastoin voidaan tarkastaa ja validoida järkevästi jäsenvaltiotasolla käyttäen perustana vaihtoehtoisia luotettavia tiedonlähteitä.

Sen lisäksi, että jatkuvana ongelmana on, että kaikkia tietoja ei saada täysin yhdenmukaisessa muodossa, kaikki jäsenvaltiot eivät myöskään nykyisin sovelta yksilöllisten tunnistimien järjestelmää kaikkiin tuensaajiin. Näin ollen tällä hetkellä ei ole mahdollista laskea yhteen kaikkia EMOTR:n tukiosastosta kaikille yksittäisille tuensaajille suoritettuja maksuja. Tämä edellytys on kuitenkin sisällytetty yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS)

soveltamisesta annettuun uuteen asetukseen², ja se tulee voimaan 1. tammikuuta 2003. Ohjeellisten lukujen esittäminen on kuitenkin mahdollista ennen tätä ajankohtaa.

Edellä mainituissa tutkimuksissa päädyttiin sellaiseen yleishavaintoon, että CATS-tietokanta voisi toimia perustana vastattaessa Euroopan parlamentin ja neuvoston ilmaisemiin tarpeisiin saada tietoja. Joitakin oikeudellisia kysymyksiä oli kuitenkin tarpeen ratkaista, ennen kuin kerättyjä tietoja käytetään muihin kuin alun perin suunniteltuihin tarkoituksiin. Tätä silmällä pitäen komission yksiköt laativat alustavan luonnoksen tarvittavasta lainmuutoksesta, jotta CATS-tietokannan tietoja voitaisiin käyttää ”maatalousalan kehityksen seuraamiseen ja ennusteiden laatimiseen”. Lainmuutos tarvittiin, ennen kuin tällaisia tiedonlähteitä voitaisiin käyttää toissijaisiin tarkoituksiin. Tästä muutosluonnoksesta keskusteltiin jäsenvaltioiden edustajien kanssa vuonna 2001 ja vuoden 2002 alkupuolella, ja muutos hyväksyttiin lopullisesti 6. maaliskuuta 2002 (ks. komission asetus (EY) N:o 419/2002³).

Odotettaessa muutoksen muodollista hyväksymistä komission yksiköt laativat keskeiset suuntaviivat, joita tarvittiin sen varmistamiseksi, että yksityishenkilöitä koskevat tiedot jäisivät luottamuksellisiksi.

Kun tarkastellaan resursseja (tekniisiä, rahoitus- ja henkilöstöresursseja), joita tarvitaan tietojenkäsittelyssä uusiin tietotarpeisiin vastaamiseksi, näyttää siltä, että tärkeimmät vaatimukset liittyvät henkilöstöresursseihin. Tekniikan osalta nykyiseen hitauteen jäsenvaltioista tulevien tietojen käsittelyssä puututaan vuoden 2002 aikana, kun nykyinen atk-laitteisto, johon CATS-tietokanta on asennettu, uusitaan. Merkittävämpää investointia saatetaan tarvita, jos komissio päättää panna täytäntöön kaikki toteutettavuustutkimukseen sisältyvät suositukset, jotka koskevat EMOTR:n tukiosastosta suoritettavien maksujen tietokantaa, vaikka CATS-tietokanta olisikin tarkoitus jättää keskeiseksi tekijäksi tässä kunnianhimoisemmassa lähestymistavassa.

Yksittäisten tietojen koostamiseksi komission yksiköissä tarvitaan pätevää ja kokenutta henkilöstöä, jotta voitaisiin vastata uusiin tietotarpeisiin. Vaikka tällaista henkilöstöä on osittain saatavilla, sen työpanokset käytetään nykyisin pääasiassa tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen sekä tarvittaessa jäsenvaltioiden menoihin sovellettavien rahoitusoikaisujen laatimiseen. Samalla uudet käsittelyä koskevat vaatimukset luovat tarpeita saada lisää resursseja. Tarvittavien lisäresurssien määrä riippuisi selvästi siitä, kuinka paljon työtä tarvitaan tällaisista pyynnöistä aiheutuvaan tietojen keräämiseen, analysointiin ja tarkastuksiin ja kuinka usein pyyntöjä esitetään. Lisäresurssien tarve saattaa kuitenkin vähentyä, jos tietojen kerääminen tietokannasta voitaisiin rajoittaa tapahtumaan kerran vuodessa ja jos kerättävät tiedot ainakin alkuvaiheessa koskisivat ainoastaan maksujen määrää saadun tuen kokoluokittain, ilman että niihin sisällytetään fyysisiä seikkoja koskevat tiedot pinta-alasta ja eläinten lukumäärästä.

5. PÄÄTELMÄT

Tässä kertomuksessa edellä esitettyjen kaikkien näkökohtien ja osatekijöiden perusteella komissio on tehnyt seuraavat päätelmät EMOTR:n tukiosaston suorittamia maksuja tuensaajittain koskevan tietokannan perustamisesta ja yksittäisiä maksuja koskevien tietojen käsittelemisestä saatujen tukien määrien, pinta-alojen ja eläinten lukumäärän mukaisesti:

² Komission asetus (EY) N:o 2419/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2001 (EYVL L 327, 12.12.2001, s. 11).

³ EYVL L 64, 7.3.2002, s. 8.

- Vaikka joitakin lisäparannuksia saatetaan tarvita erityisesti liittyen tietojen laatuun, raportoinnin kattavuuteen ja tulosten validointiin, näyttää siltä, että nykyinen tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen liittyvä kirjausketjujärjestelmä (CATS-tietokanta) voi toimia perustana vastattaessa Euroopan parlamentin ja neuvoston ilmaisemiin tietotarpeisiin.
- Jotta CATS-tietokannan tietoja voitaisiin käyttää ”maatalousalan kehityksen seuraamiseen ja ennusteiden laatimiseen”, tarvittava lainmuutos hyväksyttiin, ja se tuli voimaan maaliskuussa 2002. Nykyiseen lainsäädäntöön hyväksyttiin myös toinen muutos, jotta voitaisiin panna täytäntöön tuensaaajia kaikissa jäsenvaltioissa koskeva täysin kattava ”yksilöllisten tunnistimien” järjestelmä. Tämä edellytys tulee voimaan 1. tammikuuta 2003, mutta sen puuttuminen ei estä ohjeellisten lukujen tuottamista ennen kyseistä ajankohtaa.
- Edellyttäen, että jäsenvaltiot kykenevät toimittamaan vaaditut tiedot sovellettavassa lainsäädännössä asetettuja rajoitteita noudattaen komissio asettaa saataville sarjan taulukoita, joissa esitetään jäsenvaltiokohtaisesti maksujen jakauma saadun tuen kokoluokittain, kun edellistä varainhoitovuotta koskevat taustatiedot on validoitu.
- Kirjanpitoon ja varainhoitoon käytettävää AGREX-järjestelmää parannellaan ja kehitetään edelleen. Tähän liittyy myös sellaisia näkökohtia, kuinka yksittäiset rahoitustapahtumat haluttaessa kirjataan ja kuinka CATS- ja AGREX-järjestelmistä saatavilla olevat tiedot mahdollisesti yhdistetään.