

FI



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

Yleiskatsaus

**Yleiskatsaus tilivelvollisuuteen
ja julkiseen tarkastukseen
EU:ssa: puutteita,
päällekkäisyyksiä ja haasteita**

2014

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

P. +352 4398-1

Sähköposti: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2014

ISBN 978-92-872-0957-3
doi:10.2865/19220

© Euroopan unioni, 2014
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Lupa kaavion 1 käyttöön tai toisintamiseen on pyydettävä suoraan tekijänoikeuksien haltijalta.

Printed in Luxembourg

Yleiskatsaus**Yleiskatsaus tilivelvollisuuteen
ja julkiseen tarkastukseen
EU:ssa: puutteita,
päällekkäisyyksiä ja haasteita**

Kohta

Lyhenteet

I–IX **Tiivistelmä**

1–6 **Johdanto**

2–5 **Yleiskatsauksen tarkoitus**

6 **Kertomuksen rakenne**

7–24 **Ensimmäinen osa – Tilivelvollisuus ja julkinen tarkastus**

7–10 **Julkinen tilivelvollisuus**

11–14 **Julkinen tarkastus tukee tilivelvollisuutta**

15–18 **EU:n talousarvioon liittyvä tilivelvollisuus ja tarkastus**

19–24 **Muu kuin EU:n talousarvioon kohdistuva tilivelvollisuus – organisaatioita, välineitä, toimintapolitiikkaa, täytäntöönpanoa ja tuloksia koskeva valvonta**

25–149 **Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet**

25–27 **Tarve parantaa tilivelvollisuutta EU:ssa**

28–29 **Tilivelvollisuuteen ja tarkastukseen EU:ssa kohdistuvat pääasialliset haasteet**

30–42 **1. EU:n ja jäsenvaltioiden koordinoitut toimet**

34–36 **Eurooppa 2020 -strategian koordinointi**

37–38 **Finanssi- ja talouspoliittinen koordinointi eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä**

39–42 **Hallitustenväliset välineet**

43–65 **2. Yhdessä kumppanien kanssa hallinnoitavat varat**

45–50 **Ulkoiset kumppanuudet**

51–65 **Yksityisen sektorin rahoituksen vipuaminen**

66–76 **3. Monen nopeuden EU ja vaihteleva toimintapoliittinen rakenne**

68–69 **Jäsenvaltioiden yhdentymisen taso vaihtelee toiminnanaloittain**

70–76 **Euro, julkisen talouden ohjaus ja demokraattinen valvonta**

77–114	4. EU:n toimielimiä ja elimiä koskevat tilivelvollisuusjärjestelyt
78–82	EU:n toimielimiin ja muihin elimiin sovellettava vastuuvapausmenettely
83–86	EU:n toimielimet ja elimet, joita Euroopan parlamentin vastuuvapausmenettely ei kata
87–102	Euroopan keskuspankki: tilivelvollisuus ja tarkastus
103–110	Euroopan investointipankin ja Euroopan investointirahaston tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyt
111–114	Pienempiin organisaatioihin ja talousarvioihin kohdistuva valvonta ja tarkastaminen on suhteetonta
115–139	5. EU:n varainhoitoa ja varainhoidon valvontaa koskevat järjestelyt
116–117	Tilien luotettavuus
118–132	Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus (sääntöjenmukaisuus)
133	Moitteeton varainhoito
134–139	EU:n talousarvion lainsäädäntökehys
140–149	6. EU:n toimintapolitiikkojen vaikutukset ja tulokset
142–147	EU:n talousarvion vaikutuksen ja tulosten mittaamiseen liittyvät haasteet
148–149	Sääntelyvälineiden vaikutuksen mittaamiseen liittyvä haaste
150–183	Osa III – EU:n vastaus rahoituskriisiin ja sen toimiin liittyvät haasteet
151	Tapahtumakulku ja EU:n toimet
152–160	Rahoitusalan sääntely ja valvonta
161–169	Jäsenvaltioita koskevat rahoitustukimekanismit
170–183	Tehostettu talous- ja finanssipolitiikan valvonta
172	Tehostetut EU:n tason finanssi- ja talouspolitiikan koordinoititoimenpiteet
173	Eurooppalainen ohjausjakso
174–183	Kansantalouden tilinpidon ja tilastojen luotettavuus
184–186	Osa IV – Johtopäätökset ja pohdinnanaiheet
	Liite – Luettelo EU:n virastoista

BKT: Bruttokansantuote

BoP: Maksutasemekanismi

CCI: Lähentymis- ja kilpailukykyväline

CRD IV: Vakavaraisuusdirektiivi IV

CRIS: Yhtenäinen hallintotietojärjestelmä

CRR: Vakavaraisuusasetus

CSF: Yhteinen strategiakehys

CTBTO: Täydellisen ydinkoekieltosopimuksen järjestö

DAS: DAS-tarkastuslausuma

EAKR: Euroopan aluekehitysrahasto

EAMV: Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen

EBA: Euroopan pankkiviranomainen

EDA: Euroopan puolustusvirasto

EDP-ohjelma: *Entrepreneurship Development Programme*, yrittäjyyttä koskeva kehitysohjelma

EFVJ: Euroopan finanssivalvojen järjestelmä

EIOPA: Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen

EIP: Euroopan investointipankki

EJRK: Euroopan järjestelmäriskikomitea

EKP: Euroopan keskuspankki

EKPJ: Euroopan keskuspankkijärjestelmä

EMU: Talous- ja rahaliitto

EPSAS: Euroopan julkisen sektorin tilinpäätösstandardit

ERVM: Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi

ERVV: Euroopan rahoitusvakaussväline

ESA: Euroopan valvontaviranomainen

ESR: Euroopan sosiaalirahasto

EU: Euroopan unioni

EUSK: EU:n satelliittikeskus

EUTT: Euroopan unionin turvallisuusalan tutkimuslaitos

EVM: Euroopan vakausmekanismi

EY: Euroopan yhteisö

FSB: Finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä

IAEA: Kansainvälinen atomienergiajärjestö

Ilmastonmuutosopimus: Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimus

IMF: Kansainvälinen valuuttarahasto

IPSAS: Julkisen sektorin kansainväliset tilinpäätösstandardit

ISA: Kansainväliset tilintarkastusstandardit

ISSAI: Ylimpien tarkastuselinten kansainväliset standardit

IT: Tietotekniikka

MRK: Monivuotinen rahoituskehys

Pk-yritykset: Pienet ja keskisuuret yritykset

SEUT: Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

SMART-tavoitteet: Tarkasti määriteltyt, mitattavissa ja toteutettavissa olevat, relevantit ja ajallisesti määrätyt tavoitteet.

UNSCR 1540: Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1540

Vakaussopimus: Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta

Varainhoitoasetus: Unionin yleiseen talousarvioon sovellettava varainhoitoasetus ja sen soveltamissäännöt

YK: Yhdistyneet kansakunnat

YVM: Yhteinen valvontamekanismi

I Tämä on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ensimmäinen yleiskatsaus. Yleiskatsaus on tilintarkastustuomioistuimen uusi julkaisutyyppi, jossa käsitellään laajoja aihepiirejä tilintarkastustuomioistuimen tutkimusten ja sille kertyneen kokemuksen pohjalta. Käsiteltävät aiheet liittyvät suoraan tilintarkastustuomioistuimen toiminnanalaan. Tämän yleiskatsauksen aiheena ovat tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyt EU:ssa. Toinen yleiskatsaus, joka käsittelee EU:n yleiseen talousarvioon kohdistuvia riskejä, julkaistaan tulevina kuukausina.

II Tässä yleiskatsauksessa perehdytään Euroopan unionin (EU) toimintapolitiikkoja, välineitä, yksiköitä ja niihin käytettäviä julkisia varoja koskeviin tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin. Lisäksi käsitellään näihin tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvia haasteita. Tässä yhteydessä tilivelvollisuudella tarkoitetaan lähinnä demokraattista (etenkin parlamentaarista) valvontaa, joka kohdistuu toimintapolitiikkoihin ja julkisten elinten toimintaan. Julkisella tarkastuksella puolestaan tarkoitetaan toimintapolitiikkojen ja niihin käytettävien julkisten varojen tilin- ja tuloksellisuuden tarkastusta sekä näiden tarkastusten kytköstä tilivelvollisuusprosessiin.

III Tämän yleiskatsauksen tarkoituksena on lisätä tietoisuutta EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvista haasteista ja edistää keskustelua niistä. Yleiskatsauksessa ei siis anneta tarkastustyöhön perustuvia suosituksia, vaan siinä tuodaan esiin kysymyksiä, joihin Euroopan päätöksentekijöiden, lainsäätäjien ja tarkastusyhteisön on vastattava.

IV Asiakirja koostuu neljästä toisiaan tukevasta osasta: **Ensimmäisessä osassa** kuvataan tilivelvollisuuden ja julkisen tarkastuksen välisiä yhteyksiä. Siinä yksilöidään pitävän tilivelvollisuus- ja tarkastusketjun kuusi keskeistä osatekijää. **Toisessa osassa** kuvataan kuutta tärkeää osa-aluetta, joihin kohdistuu tilivelvollisuutta ja julkista tarkastusta koskevia haasteita EU:n tasolla. **Kolmannessa osassa** käsitellään tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyjä, joita sovelletaan erilaisiin uusiin EU:n välineisiin ja hallitustenvälisiin välineisiin, jotka on kehitetty nopeasti rahoituskriisin vuoksi. Viimeisessä osassa esitetään yleiskatsauksen **johtopäätökset**.

V **Pitävän tilivelvollisuus- ja tarkastusketjun kuusi osatekijää** ovat:

- i) tehtävien ja vastuualueiden selkeä määrittäminen;
- ii) johdon lausumat toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta (tilinpäätös- ja tuloksellisuusraportointi);
- iii) täysimääräinen demokraattinen valvonta;
- iv) palautejärjestelmä, joka mahdollistaa korjaavat toimet / parannukset;
- v) riippumattoman ulkoisen tarkastajan kiistattomat valtuudet tarkastaa tilit, säännönmukaisuus ja tuloksellisuus; sekä
- vi) tarkastuksiin perustuvien suositusten täytäntöönpano ja sitä koskeva seuranta.

Näiden osatekijöiden avulla havainnollistetaan tilivelvollisuuden ja julkisen tarkastuksen toiminnon välistä yhteyttä ja sitä, miten julkinen tarkastus tukee laajempaa tilivelvollisuusprosessia. Kyseiset osatekijät voivat auttaa laatimaan mallin uusien tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyjen tulevaa testaamista varten.

VI **Edellä mainitut kuusi tärkeää EU:n tason osa-aluetta, joihin kohdistuu tilivelvollisuutta koskevia haasteita, ovat seuraavat:**

- i) **EU:n ja jäsenvaltioiden koordinoitut toimet.** Perustetaan välineitä, jotka kuuluvat EU:n oikeudelliseen kehykseen tai perustuvat hallitusten välisiin sopimuksiin taikka ovat yhdistelmä näitä kumppaakin. Tällaisia rakenteita luodaan monista eri syistä, mutta niihin kohdistettava parlamentaarisen valvonnan järjestelmä ja julkinen tarkastus saattavat olla hajanaisia.
- ii) **EU:n varojen hallinnointi yhdessä kumppaneiden kanssa.** Tällaisia kumppaneita voivat olla kansainväliset organisaatiot, kolmannet maat ja yksityiset kumppanit. Niihin ei voida soveltaa EU:n demokraattista ja tarkastusprosessia samalla tavoin ja samassa määrin kuin suoraan EU:n talousarviosta suoritettuihin menoihin. Kumppaneiden omien tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelmien täytyy olla riittävät ja luotettavat niin, että ne kompensoivat tätä puutetta.

- iii) Toimintapolitiikkoja toteuttavat erilaiset EU:n jäsenvaltioiden osajoukot (**monen nopeuden Eurooppa**). Euroalue on esimerkki tällaisesta monitahoisesta toimintapoliittisesta rakenteesta ja ohjausjärjestelystä, johon kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu.
- iv) **EU:n institutionaaliseen rakenteeseen** kuuluvien elinten määrä lisääntyy. EU:n elinten muodostamiin eri ryhmiin sovelletaan erilaisia tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyjä riippuen esimerkiksi niiden tulojen lähteistä. Kirjanpidon, tarkastuksen ja vastuuvapausjärjestelyjen erot saattavat johtaa epäsuhtaiseen valvontaan, puutteisiin tai päällekkäisyyksiin.
- v) **EU:n talousarvion varainhoitoon ja tuloksellisuuden hallintaan** sovelletaan lukuisia parlamentaarista valvontaa ja tarkastusta koskevia säännöksiä. Jäsenvaltioissa toteutettavien käytännön hallinnointiprosessien sekä tilivelvollisuus- ja tarkastusprosessien virtaviivaistamiseen kohdistuu haasteita sekä tulojen että erityisesti yhteisesti hallinnoitujen menojen osalta. Perustason tarkastukset ovat joissakin jäsenvaltioissa yhä puutteellisia: tarkastuksissa on kalliita päällekkäisyyksiä, mutta virheitä ei kyetä havaitsemaan ja korjaamaan.
- vi) **Toimintapoliittiset tuotokset, vaikutukset ja tulokset perustuvat muihin kuin talousarviovälineisiin.** EU:n talousarvio on vain yksi niiden resurssien osatekijöistä, joita käytetään tulosten saavuttamiseen EU:n toimintapoliittisilla aloitteilla (muita ovat muun muassa jäsenvaltioiden talousarviot ja yksityisen rahoituksen vipuaminen). Toimintapolitiikat saattavat myös perustua ainoastaan oikeudellisiin ja sääntelyvälineisiin. Kattavan tulossuuntautuneen tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelmän avulla on voitava arvioida kaikkia näitä osatekijöitä yhdessä.

VII

EU:ssa on reagoitu rahoituskriisiin perustamalla nopeasti uusia EU:n välineitä ja hallitustenvälisen välineitä, joihin sovelletaan erityisiä tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyjä. Jäsenvaltiot rahoittavat suoraan tiettyjä hallitustenvälisiä välineitä (EKP, EIP, EVM ja YVM). Vaikka näiden välineiden merkitys on EU:n talousarvion näkökulmasta suhteellisen vähäinen, niihin on syytä kohdistaa kattavaa demokraattista valvontaa ja julkista tarkastusta tarkoituksenmukaisella tasolla. On nimittäin otettava huomioon kytkökset tällaisten välineiden ja tiettyjen EU:n toimielinten ja elinten roolin ja tehtävien välillä, ylikansallisten välineiden avulla hallinnoitavien julkisten varojen määrä, välineiden yhteydet EU:n tavoitteisiin sekä järjestelmäriskit.

VIII

Tilivelvollisuuden ja julkisen tarkastuksen parantamisesta EU:n tasolla voidaan esittää muun muassa seuraavat **yleiset johtopäätökset**:

- **Lisääntyneeseen yhteistyöhön perustuva valvontajärjestelmä** (parlamentaarinen valvonta ja julkinen tarkastus) saattaa olla tarpeen EU:n koordinoimien välineiden ja jäsenvaltioiden hallitustenvälisen välineiden kohdalla.
- Tarvitaan **yhdenmukaisemmat ja kattavammat järjestelyt**, joita sovelletaan kaikkiin EU:n toimielinten ja elinten hallinnoimiin toimintapolitiikkoihin, välineisiin ja varoihin. Parlamenttien ja julkisten tarkastajien olisi voitava arvioida kaikki moitteettoman varainhoidon eri näkökohdat, jotka liittyvät kaikkiin niiden vastuulla oleviin toimiin ja julkisiin varoihin ja resursseihin.
- **Paremmat hallinto- ja valvontajärjestelmät** ovat ennakkoehto EU:n toimintaan ja varainkäyttöön liittyvälle avoimuudelle, hyvälle hallinnolle ja tilivelvollisuudelle. Jotta EU:n talousarvioon sovellettavaa tilivelvollisuutta voidaan kehittää, tavoitteet olisi jäseneltävä aiempaa paremmin, sääntöjen noudattamiseen olisi kohdistettava tarkastuksia, tuotokset ja tulokset olisi mitattava entistä paremmin ja asianomaisia sisäisen valvonnan järjestelmiä ja raportointijärjestelmiä olisi kehitettävä. EU:n varojen hallinnoinnin ja valvonnan kaikkien osapuolten olisi paneuduttava näihin kysymyksiin. Tämä koskee etenkin jäsenvaltioita siltä osin kuin ne ovat vastuussa EU:n varojen käytöstä (erityisesti yhteisen hallinnoinnin piiriin kuuluvat varat).

- **On tarpeen keskittyä EU:n toimintapolitiikkojen vaikutuksen ja tulosten mittaamiseen** tapauksissa, joissa EU:n talousarviolla on suhteellisen vähäinen merkitys, mutta joihin liittyy merkittävää EU:n tason sääntelyä tai lainsäädäntöä. Tilivelvollisuus EU:n toimintapolitiikkojen osalta voi toteutua vain, jos parlamentit EU:n tasolla ja jäsenvaltioissa kohdistavat kattavaa valvontaa eurooppalaisiin välineisiin. Tämä saattaa edellyttää, että yhteistyötä lisätään tavalla, josta ei ole sovittu EU:n ja hallitustenvälisten eurooppalaisten välineiden nykyisten tilivelvollisuus- ja tarkastusrakenteiden yhteydessä.
- **Kalliiden tarkastuspäällekkäisyyksien vähentäminen** EU:n toimintapolitiikkojen ja varainkäytön osalta edellyttää, että tutkitaan kaikki mahdollisuudet välttää kalliiksi tulevat tarkastusten päällekkäisyydet. Ensisijaisesti olisi varmistettava, että kullakin tasolla tarkastajat voivat asianmukaisesti luottaa muiden tarkastajien tekemään työhön. Jotta tämä tavoite voidaan saavuttaa, tilintarkastustuomioistuimen ja jäsenvaltioiden julkisten tarkastusviranomaisten olisi lisättävä yhteistyötään.

IX

Tässä yleiskatsauksessa ehdotetaan asialistaa mahdollista vuoropuhelua ajatellen ja erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen löytämiseksi tulevaisuudessa.

01

Euroopan unionin (EU) riippumattomana ulkoisena tarkastajana Euroopan tilintarkastustuomioistuin edistää osaltaan hallinnon avoimuutta ja tilivelvollisuutta EU:ssa. Tämä sitoumus muodostaa tilintarkastustuomioistuimen tavantasaisten, tuloihin ja menoihin kohdistuvan tarkastustyön ytimen. Rahoituskriisin lieventyessä on oikea hetki käydä läpi EU:n nykyiset julkista tilivelvollisuutta ja tarkastusta koskevat järjestelyt, jotta niitä voidaan tehostaa jatkossa.

Yleiskatsauksen tarkoitus

02

Yleiskatsaus on tilintarkastustuomioistuimen uusi tuotetyyppi. Yleiskatsauksissa käsitellään laajoja aihepiirejä tilintarkastustuomioistuimen tutkimustyön ja toimielimelle kertyneen osaamisen ja kokemuksen pohjalta.

03

Tämä on yksi kahdesta ensimmäisestä yleiskatsauksesta. Tässä katsauksessa aiheena on EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyjen muodostama järjestelmä. Toisessa yleiskatsauksessa käsitellään EU:n talousarvion varainhoitoon kohdistuvia riskejä.

04

Yleiskatsausten tarkoituksena on toimia hyödyllisenä perustana tilintarkastustuomioistuimen sidosryhmien konsultoinnille ja vuoropuhelulle sidosryhmien kanssa ja siten jatkossa edistää tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyötä. Yleiskatsausten ansiosta tilintarkastustuomioistuin voi esittää näkemyksiään aiheista, jotka eivät varsinaisesti sovellu tarkastuksen kohteiksi, mutta jotka ovat merkityksellisiä julkisen tilivelvollisuuden ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastustehtävän kannalta.

05

Tässä yleiskatsauksessa arvioidaan julkisen tilivelvollisuuden ja tarkastuksen järjestelyjen nykytilannetta EU:ssa ja pyritään yksilöimään niihin kohdistuvat haasteet. Yleiskatsauksen tarkoituksena on niin ollen edistää pohdintaa ja keskustelua aiheesta, jolla on tosiasiallista merkitystä EU:n institutionaalisen järjestelmän demokraattisen oikeutuksen kannalta. Yleiskatsauksessa ei siis anneta erityisiä tarkastustyöhön perustuvia suosituksia, vaan siinä tuodaan esiin useita kysymyksiä, joista Euroopan päätöksentekijöiden, lainsäätäjien ja tarkastusyhteisön olisi keskusteltava ja joihin niiden olisi vastattava.

Kertomuksen rakenne

06

Tämä kertomus koostuu neljästä osasta.

- **Ensimmäisessä osassa** kuvataan tilivelvollisuusjärjestelmän keskeiset piirteet, julkisen tarkastuksen rooli tilivelvollisuuden lujittamisessa sekä nykyiset tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyt EU:n tasolla.
- **Toisessa osassa** käsitellään EU:n tason tilivelvollisuuden lisäämisestä käytyä julkista keskustelua. Lisäksi siinä luonnostellaan tilintarkastustuomioistuimen yksilöimät keskeiset haasteet, jotka kohdistuvat julkiseen tilivelvollisuuteen ja tarkastukseen: EU:n jäsenvaltioiden hallitustenväliset toimet, EU:n toimintapolitiikan vaikutus ja saavutetut tulokset, yhteistyö ulkoisten kumppaneiden kanssa, julkisia investointeja täydentävän yksityisen rahoituksen vipuaminen sekä EU:n uudet yksiköt ja vastualueet.
- **Kolmannessa osassa** kuvataan haasteita, joita on aiheutunut rahoituskriisistä ja EU:n sen vuoksi toistaiseksi toteuttamista toimista. Haasteet liittyvät etenkin rahoitusvakauden varmistamiseen, rahoitusalan valvonnan tehostamiseen sekä finanssi- ja talouspolitiikan valvonnan parantamiseen.
- **Neljännessä osassa** esitetään yhteenveto haasteista ja kysymyksistä, joita on tulevaisuudessa välttämättä pohdittava.

Ensimmäinen osa – Tilivelvollisuus ja julkinen tarkastus 11

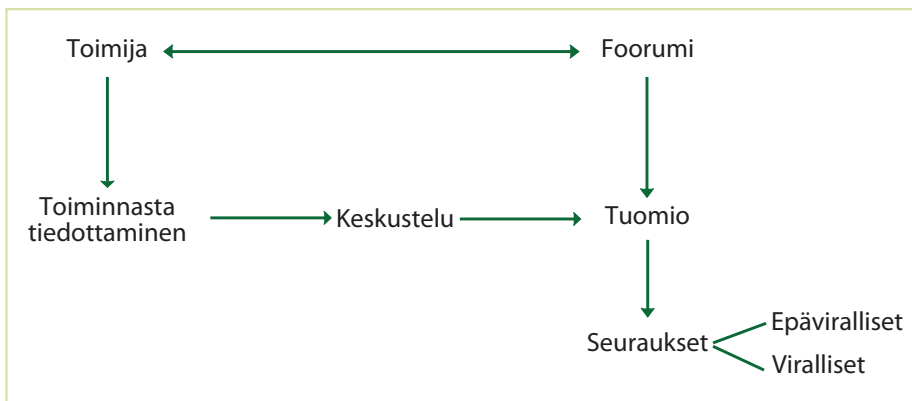
Julkinen tilivelvollisuus

07

Kaaviossa 1 esitetyssä yleisessä mallissa tilivelvollisuus nähdään "toimijoiden" ja "foorumien" välisenä suhteena, jossa toimijat tiedottavat foorumille toiminnastaan ja tuloksellisuudestaan. Lisäksi foorumeilla on valtuudet tuomita toimijat, ja se voi vaatia niitä toteuttamaan tarvittavat korjaavia toimia.

Kaavio 1

Tilivelvollisuus sosiaalisena suhteena: keskeiset ulottuvuudet



© Prof. Mark A.P. Bovens (ks. kaavio 1, 'Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework', *European Law Journal*, nide 13, nro. 4, heinäkuu 2007, s. 454).

08

Malli auttaa arvioimaan eräitä suuria haasteita, jotka koskevat tilivelvollisuusjärjestelmiä yleisemminkin:

- Toimijat julkisissa organisaatioissa saattavat joutua ottamaan huomioon useita hallinnon kerroksia ja ulottuvuuksia. Näihin liittyvää toimintaa valvotaan lisäksi useilla eri foorumeilla – "monet silmäparit" valvovat toimia.
- Parlamentit ja muut julkisten elinten valvonnasta vastaavat viranomaiset puolestaan joutuvat tilanteisiin, joissa toimeenpanorakenteet koostuvat useista osapuolista tai kerroksista. Tällöin on vaikea määrittää, mikä taho on tilivelvollinen. Tästä käytetään usein ilmausta "monien käsiparien" ongelma.
- Toinen huomioitava kysymys on se, mitä näkökohtia tilivelvollisuus koskee. Parlamentit joutuvat mahdollisesti valitsemaan, painottavatko ne – etenkin taloudellisten – panosten valvontaa vai vaikutuksia ja tuloksia.
- On myös huomattava, että tilivelvollisuuden varmistamisessa ei ole kyse pelkästään lakisääteisestä tai parlamentaarista valvonnasta. Julkisten organisaatioiden on otettava huomioon suhteet kansalaisiin ylipäätään sekä suhteet työntekijöihinsä, tärkeimpiin asiakkaisiin ja muihin sidosryhmiin.

09

Nämä näkökohdat ja niihin liittyvät ongelmat ovat erityisen monitahoisia EU:n tasolla. Kuten toisesta ja kolmannesta osasta käy jäljempänä ilmi, EU:n monimutkaisen rakenteen yhteydessä haasteita ilmenee, kun tehtäviä ei ole määritetty selkeästi, toiminnoissa on päällekkäisyyksiä tai valvonta on puutteellista.

10

Tuoreen ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen standardin (ISSAI) 12 johdannossa tilivelvollisuutta kuvataan seuraavasti: Demokratiassa rakenteita luodaan ja vaaleilla valituille edustajille annetaan valtuudet sitä varten, että ne toteuttavat kansan tahdon ja toimivat lainsäädäntö- ja toimeenpanoelinten kautta kansan nimissä. Demokratiassa on julkisen sektorin organisaatioiden kohdalla pidettävä mielessä se riski, että valtuuksia ja resursseja saatetaan hallinnoida ja käyttää väärin. Tämä saattaa johtaa luottamuksen rapautumiseen, mikä heikentää demokraattisen järjestelmän ydintä. On siis elintärkeää, että maan kansalaisilla on mahdollisuus pitää edustajiaan tilivelvollisina näiden toimista. Demokraattisesti valittuja edustajia voidaan pitää tilivelvollisina vain, jos heillä puolestaan on mahdollisuus pitää tilivelvollisina niitä tahoja, jotka toimeenpanevat edustajien tekemät päätökset¹.

Julkinen tarkastus tukee tilivelvollisuutta

11

Julkiset tarkastuselimet muodostavat tärkeän tilivelvollisuuden osatekijän. Niiden päätavoitteena on valvoa riippumattomalla, vaikuttavalla ja uskottavalla tavalla julkisten resurssien käyttöä².

12

ISSAI 12 -standardissa esitetään julkisen tarkastuksen rooli tilivelvollisuuden näkökulmasta seuraavasti: Ylimpien tarkastuselinten näkemyksen mukaan julkisen sektorin tarkastuksilla vaikutetaan merkittävästi kansalaisten elämään. Ylimpien tarkastuselinten viranomaisiin ja julkisen sektorin organisaatioihin kohdistamat tarkastukset lisäävät luottamusta yhteiskuntaan, sillä julkisista resursseista vastaavat "omaisuudenhoitajat" keskittävät tarkastusten vaikutuksesta huomiotaan siihen, kuinka hyvin he resursseja käyttävät. Tietoisuus tästä näkökohdasta myötävaikuttaa toivottavien arvojen toteutumiseen ja tukee tilivelvollisuusmekanismeja, mikä parantaa päätöksentekoa. Ylimmän tarkastuselimen tarkastustulosten julkaiseminen antaa kansalaisille mahdollisuuden pitää julkisten resurssien "omaisuudenhoitajia" tilivelvollisina. Tällä tavoin ylimmät tarkastuselimet edistävät julkishallinnon tehokkuutta, tilivelvollisuutta, vaikuttavuutta ja avoimuutta. Toisin sanoen riippumaton, vaikuttava ja uskottava ylin tarkastuselin on ratkaiseva osatekijä demokraattisessa järjestelmässä, jossa tilivelvollisuus, avoimuus ja rehellisyys välttämättä kuuluvat vakaaseen demokratiaan³.

1 ISSAI 12: The value and benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens; INTOSAI; maaliskuu 2013; Johdanto, kohta 2.

2 ISSAI 1: Liman julistus.

3 ISSAI 12: The value and benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens; Johdanto, kohta 1, hyväksyttiin INCOSAI XXI -kongressissa 2013.

13

EU:n hallintorakenne on monikerroksinen. Tämä edellyttää yhteistyötä ja koordinaointia EU:n ja sen jäsenvaltioiden kesken sekä jäsenvaltioissa muiden julkisen vallan eri tasojen välillä. Lisäksi se edellyttää oikeasuhteista yhteistyötä ja koordinaointia parlamenttien ja julkisten tarkastajien välillä kaikilla tasoilla. Yhteistyön pitäisi johtaa julkisten varojen täysimääräiseen valvontaan, johon kuuluvat lausumat tilinpidon oikeellisuudesta, maksutapahtumien sääntöjenmukaisuuden arvioiminen sekä tuloksellisuuden eli saavutettujen tulosten arviointi (taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus).

14

Tilintarkastustuomioistuin on yksilöinyt julkisen tilivelvollisuuden ja tarkastuksen **kuusi keskeistä osatekijää** (ks. **taulukko 1**). Kukin niistä muodostaa osan ketjua – puute missä tahansa osatekijässä uhkaa siis koko ketjun vaikuttavuutta.

Taulukko 1

Julkisen tilivelvollisuuden ja tarkastuksen kuusi keskeistä osatekijää

1.	Roolit ja vastualueet	→	Kullekin EU:n elimelle ja muulle toimintapolitiikkoja täytäntöönpanevalle ja varoja hallinnoivalle elimelle on määritetty roolit ja vastualueet.
2.	Tiedotus ja raportointi	→	Julkishallinnon toimijoiden on annettava riittävästi ja oikea-aikaisesti relevanttia ja oikeellista tietoa sekä raportoitava täytäntöönpanosta ja tuloksista niin, että tilivelvollisuus toteutuu.
3.	Demokraattinen valvonta ja tarkastus	→	Parlamenttien toteuttamaa julkishallinnon toimijoiden demokraattista valvontaa varten on luotu mekanismit ja toteutusmahdollisuudet.
4.	Seuraus ja palaute	→	Tietyin mekanismein varmistetaan, että julkisen valvonnan tulokset otetaan huomioon lainsäädäntö- ja talousarviomenettelyissä.
5.	Julkista tarkastusta koskevat toimivaltuudet	→	Riippumattomat ulkoiset tarkastajat nimitetään niin, että niillä on valtuudet toimittaa hyvin monenlaisia julkisen sektorin tarkastuksia (tilin-, säännönmukaisuuden ja tuloksellisuuden tarkastuksia), oikeus saada käyttöönsä tarvittavat tiedot sekä velvoite raportoida parlamenteille ja suurelle yleisölle.
6.	Raportointi tarkastuksista ja seuranta	→	Julkisen tarkastuksen tuloksista koskevasta raportoinnista ja seurannasta on annettu tarvittavat säännökset ja määräykset.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

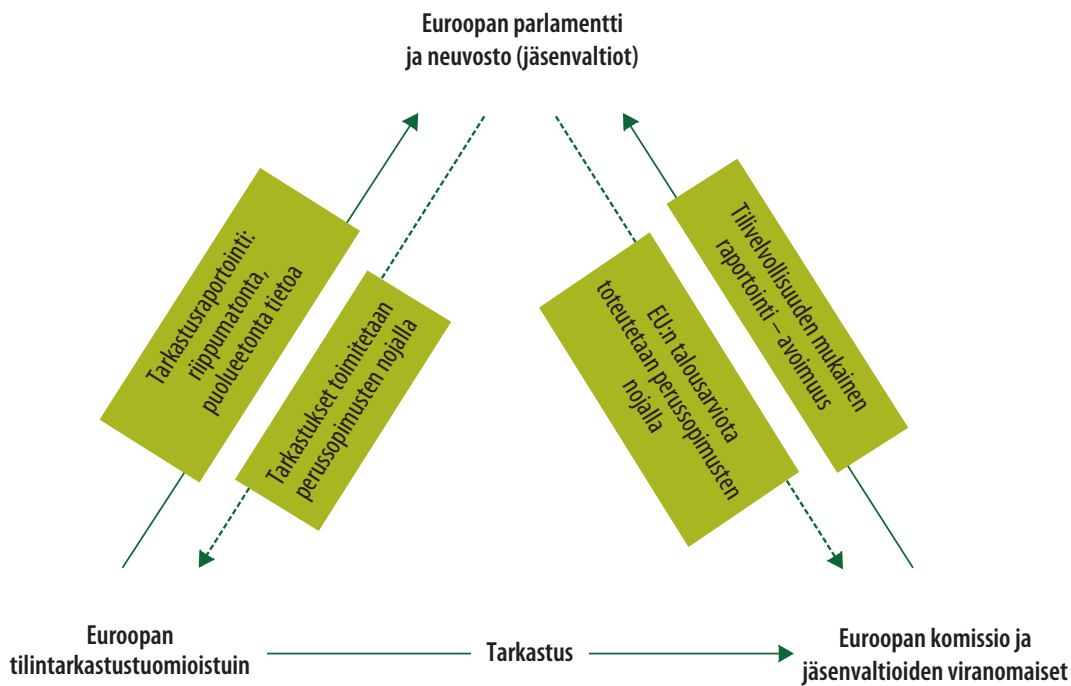
EU:n talousarvioon liittyvä tilivelvollisuus ja tarkastus

15

EU:n hallinnoinnin ja varainhoidon valvontaan sovellettava tilivelvollisuusjärjestelmä koostuu kolmesta päätoiminnosta: Euroopan parlamentti ja neuvosto vastaavat demokraattisesta valvonnasta; komissio ja tietyt muut EU:n elimet huolehtivat toimeenpanosta; tilintarkastustuomioistuin toteuttaa tarkastustehtävää EU:ssa (ks. **kaavio 2**).

Kaavio 2

EU:n hallinnointiin ja varainhoidon valvontaan sovellettava tilivelvollisuusjärjestelmä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

16

Tilintarkastustuomioistuimen toteuttama ulkoinen valvonta antaa varmuuden siitä,

- ovatko EU:n tilit **luotettavat**
- ovatko EU:n talousarvion perustana olevat tulot ja menot **lailliset ja sääntöjenmukaiset**
- onko EU:n **varainhoito moitteetonta** (taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus).

17

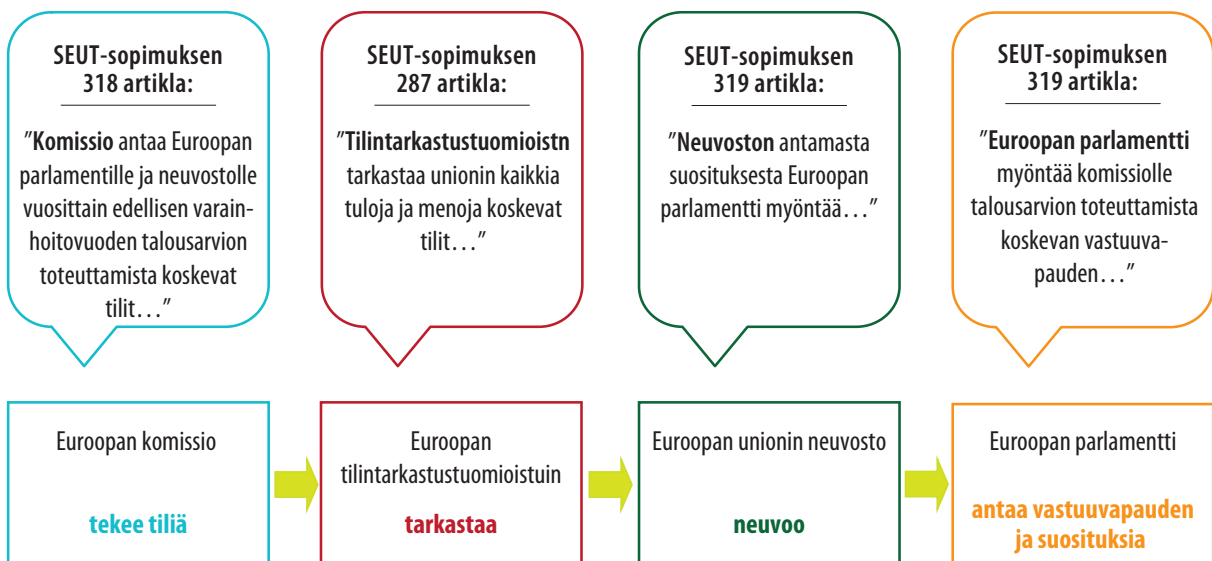
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustoiminta on yksi osa pidemmässä taloudellisen tilivelvollisuuden järjestelyjen ketjussa yhteisen hallinnon alalla. EU:n tason tarkastuksilla varmennetaan komission tilit Euroopan parlamentille. Komissio puolestaan luottaa jäsenvaltioiden tasolla annettujen johdon ja tarkastajien ilmoitusten muodostamaan järjestelmään. Lisäksi kunkin jäsenvaltion parlamentti valvoo, kuinka jäsenvaltio käyttää EU:n varoja.

18

Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) määrätään EU:n talousarviota koskevasta erityisestä tilivelvollisuusmekanismista, joka tunnetaan "vastuuvapausmenettelyinä". Menettelyyn osallistuu pääasiallisesti neljä EU:n toimielintä: Euroopan parlamentti, neuvosto, komissio ja tilintarkastustuomioistuin (ks. **kaavio 3**).

Kaavio 3

EU:n talousarvioon sovellettava vastuuvapausmenettely



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Muu kuin EU:n talousarvioon kohdistuva tilivelvollisuus – organisaatioita, välineitä, toimintapolitiikkaa, täytäntöönpanoa ja tuloksia koskeva valvonta

19

Tilivelvollisuus ei rajoitu vain tilin tekemiseen siitä, miten veronmaksajan varoja on käytetty EU:n yleisen talousarvion avulla, vaan se kattaa myös

- toimintapoliittiset päätökset ja asetetut tavoitteet
- EU:n toimintapolitiikkojen tulokset ja tuotokset
- EU:n toimintapolitiikkojen täytäntöönpanoon osoitettujen yksityisten varojen tai kansainvälisistä lähteistä peräisin olevien varojen käytön sekä sen, vastaatko hankkeet EU:n strategioita
- EU:n ja sen jäsenvaltioiden taloudellisiin etuihin kohdistuvien järjestelmäriskien vuoksi toteutettujen EU:n toimien vaikuttavuuden.

20

Laajasti käsitettynä tilivelvollisuus voidaan toteuttaa useiden eri kanavien kautta. Yksi kanavista on demokraattinen tilivelvollisuus – EU:n komission tilivelvollisuus neuvostolle (jäsenvaltioiden ministeritason edustajat ovat tilivelvollisia oman maansa parlamentille) sekä Euroopan parlamentille. Toinen toteutuskanava on tilivelvollisuus EU:n kansalaisiin nähden. Vaaleilla valittaville edustajille tämä merkitsee äänestäjien vaaleissa ilmaiseman tahdon ja erilaisilla muilla demokraattisen osallistumisen keinoilla tehtyjen valintojen hyväksymistä. Mutta kaikkia julkisia elimiä ei valita vaaleilla, ja nekin, jotka valitaan, kuuluvat tilivelvollisuuden piiriin myös vaalien välillä. Kolmas tilivelvollisuuden muoto liittyy oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen – sillä tarkoitetaan oikeudellista tilivelvollisuutta, jonka toteutumisesta vastaavat tuomioistuimet. Neljäs tilivelvollisuuden muoto koskee hallinnollista ja taloudellista tilivelvollisuutta – se on julkisten tarkastajien, kuten tilintarkastustuomioistuimen, pääasiallinen toiminta-alue.

21

EU:n poliittiset päättäjät ja toimeenpanevat viranomaiset ovat poliittisesti tilivelvollisia asetetuista tavoitteista ja toimintapoliittisista päätöksistä. Yleensä julkiset tarkastajat eivät, kuten ei myöskään tilintarkastustuomioistuin, kyseenalaista EU:n poliittisten prosessien kautta asetettuja toimintapoliittisten tavoitteiden perusteita. Tilintarkastustuomioistuin käsittelee niitä tavallisesti vain vähäisessä määrin ja ainoastaan silloin, kun jokin muista EU:n lainsäädäntöprosessiin osallistuvista toimielimistä virallisesti pyytää sen kantaa.

22

Yksi julkisen tarkastuksen päämääristä on selvittää, millaisia vaikutuksia toimintapolitiikkojen toteuttamisella on ja ovatko vaikutukset toimintapolitiikan ilmoitettujen tavoitteiden mukaisia. Vaikuttavuuden arvioiminen on kuitenkin usein vaikeaa, ja sitä saattaa hankaloittaa entisestään se, jos tavoitteet on ilmoitettu väljästi tai ne eivät mahdollisesti vastaa tosiasiallisia toimintapoliittisia tavoitteita.

23

Tästä syystä on vaikea erottaa selvästi toisistaan toimintapolitiikkojen toteuttamista, joka on asianmukainen tuloksellisuuden tarkastuksen aihe, ja toimintapolitiikkojen perusteita, jotka periaatteessa olisi jätettävä tarkastuksen ulkopuolelle. On hyvin vaikea arvioida toimintapolitiikkojen vaikuttavuutta tuotosten näkökulmasta ottamatta kantaa siihen, missä määrin toimintapolitiikan suunnittelu vaikuttaa heikkoihin toimintapoliittisiin tuloksiin. Tilintarkastustuomioistuin esittää tältä osin useita suosituksia erityiskertomuksissaan.

24

Edellä luonnehdittuja kysymyksiä käsitellään yksityiskohtaisemmin myöhemmin tässä yleiskatsauksessa. Tarkoituksena on tuoda esiin tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin EU:ssa liittyviä kysymyksiä.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

18

Tarve parantaa tilivelvollisuutta EU:ssa

25

Useita vuosia kestäneen rahoituskriisin vuoksi joidenkin hallitusten ja organisaatioiden maine on vahingoittunut vakavasti. Toisistaan erittäin riippuvaisten EU:n talouksien hallinnoinnin laatu ja eräiden EU:n toimielinten rooli talouden hallinnoinnissa on kyseenalaistettu, ja tietyissä tilanteissa roolia on laajennettu. Yleinen luottamus EU:n toimielimiin ja toimintapolitiikkoihin on vähentynyt tänä aikana. Syksyllä 2007 kansalaisista 48 prosenttia luotti EU:hun⁴. Viisi vuotta myöhemmin, keväällä 2012, luottamustaso oli laskenut 31 prosenttiin⁵.

26

Tilintarkastustuomioistuin ja jäsenvaltioiden ylimmät tarkastuselimet ovat korostaneet, kuinka tärkeää on noudattaa avoimuuden ja tilivelvollisuuden periaatteita yhdenmukaisella ja johdonmukaisella tavalla kaikkien niiden varojen osalta, jotka on käytetty kriisin ratkaisemiseen⁶.

27

Saman kehotuksen esittivät myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja, komission puheenjohtaja, euroryhmän puheenjohtaja ja Euroopan keskuspankin pääjohtaja Eurooppa-neuvoston päätelmissä joulukuulta 2012. Päätelmissä he hahmottelevat neljä pääkohtaa sisältävän vision todellisesta talous- ja rahaliitosta. Ensimmäiset kolme pääkohtaa koskevat EU:n rahoituskehyksen sekä finanssi- ja talouspoliittisen kehyksen kehittämistä. Neljännessä pääkohdassa painotetaan erityisesti tarvetta varmistaa demokraattinen oikeutus ja tilivelvollisuus. Neljännen pääkohdan osatekijöitä on toistaiseksi käsitelty ehdotettujen eri toimintapolitiittisten välineiden kohdalla tapauskohtaisesti.

- 4 Ks. Eurobarometri, kevään 2007 ja kevään 2012 painokset; Euroopan komission viestinnän pääosasto; (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_publ_en.pdf).
- 5 Eurobarometrin kyselyyn (kevät 2012) vastanneista 60 prosenttia vastasi, että he eivät luota EU:hun (kun taas 31 prosenttia vastaajista luotti EU:hun). Syksyn 2012 kyselyssä oli havaittavissa vähäinen parannus (57 prosenttia vastaajista ei luottanut ja 33 prosenttia luotti EU:hun). Tästä huolimatta 27:stä EU:n jäsenvaltiosta 20:ssä suurin osa kansalaisista ei edelleenkään luottanut EU:hun.
- 6 Ks. EU:n ylimpien tarkastuselinten yhteyshenkilöiden lausuma vuodelta 2013: "Asianmukaisten tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelyjen merkitys talous- ja rahaliitossa ja EU:n talouden ohjausjärjestelmässä" (www.contactcommittee.eu).

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

Tilivelvollisuuteen ja tarkastukseen EU:ssa kohdistuvat pääasialliset haasteet

28

Tilintarkastustuomioistuin on paneutunut tarpeeseen parantaa tilivelvollisuutta ja yksilöinyt joukon erityisiä haasteita (ks. **taulukko 2**).

Taulukko 2

Kuusi osa-aluetta, joihin kohdistuu tilivelvollisuuteen ja tarkastukseen liittyviä haasteita

	Osa-alue	Haaste	Kohdat
1.	EU:n ja jäsenvaltioiden koordinoitut toimet	→ Varmistetaan koordinoitujen toimien koordinoitu julkinen valvonta ja tarkastus EU:n ja kansallisella tasolla	30–42
2.	Yhdessä kumppanien kanssa hallinnoitavat varat	→ Huolehditaan tilivelvollisuudesta yhdessä (ulkoisten tai yksityisten) kumppanien kanssa hallinnoitujen varojen osalta; otetaan huomioon kumppanuuteen osallistuvien julkisten ja muiden sidosryhmien avoimuus- ja tilivelvollisuustarpeet	43–65
3.	Monen nopeuden EU / vaihteleva poliittinen toimintarakente	→ Kohdistetaan demokraattista valvontaa ja kattavaa julkista tarkastusta erilaisiin jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden muodostamiin osajoukkoihin eri toiminnanaloilla tai eri välineiden kohdalla	66–76
4.	EU:n rakenne (toimielimet ja elimet)	→ Varmistetaan kaikkien EU:n toimielinten ja elinten tehokas ja vaikuttava valvonta	77–114
5.	Varainhoito ja tuloksellisuuden hallinta	→ Parannetaan tilivelvollisuutta, joka koskee EU:n varainhoidon ja tuloksellisuuden hallinnan yleistä laatua	115–139
6.	Toimintapolitiikan vaikutus ja tulokset	→ Seurataan ja arvioidaan EU:n toimintapolitiikkojen vaikutuksia ja tuloksia	140–149

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

29

Jäljempänä **toisen osan** eri osioissa tarkastellaan näitä osa-alueita yksityiskohtaisemmin.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

1. EU:n ja jäsenvaltioiden koordinoitut toimet

30

Useimmilla EU:n perussopimusten kattamilla toiminnanaloilla toimivaltuudet on jaettu EU:n ja sen jäsenvaltioiden kesken. Monet EU:n toimintapolitiikat ovat esimerkiksi suurelta osin riippuvaisia jäsenvaltioiden talousarviovaroista (EU:n talousarvio vastaa alle yhtä prosenttia EU:n BKT:stä, kun taas jäsenvaltioiden julkishallinnon menot vastasivat 49:ää prosenttia EU:n BKT:stä vuonna 2013⁷); perussopimuksissa asetettujen laaja-alaisten tavoitteiden saavuttaminen strategioiden ja tavoitearvojen (kuten Eurooppa 2020 -tavoitteet) avulla riippuu pääosin jäsenvaltioiden toimista, jotka ne rahoittavat kansallisesta talousarviostaan; EU:n uudet finanssi- ja talouspoliittiset koordinoitijärjestelyt koskevat kaikkia julkisia menoja EU:ssa, mutta alan kaikki toimet on toteutettava monimutkaisen yhteistyöjärjestelmän avulla. Tällaisissa tapauksissa tarvitaan EU:n koordinoituja toimia yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

31

Tämä johtaa rinnakkaisiin tilivelvollisuusmekanismeihin. Komissio on tilivelvollinen Euroopan parlamentille ja neuvostolle niistä koordinoituista toimenpiteistä, jotka kuuluvat sen vastuulle, ja tilintarkastustuomioistuin voi kohdistaa tarkastuksia komissioon⁸. Jäsenvaltioiden viranomaiset ovat vastuussa parlamentilleen kansallisen lainsäädännön mukaisesti toteutetuista toimista ja kansallisten talousarviovarojen käytöstä, ja ylimmät tarkastuselimet voivat kohdistaa viranomaisiin tarkastuksia.

32

Haasteellista tässä on se, että useimpien koordinoitujen toimien kohdalla tilivelvollisuus on yhä sirpaleista. Vastuualueet hajautuvat eri jäsenvaltioiden parlamenteille ja tarkastusviranomaisille. EU:n on lisäksi vaikea koordinoita tarkastusta ja parlamentaarista valvontaa, jos ylikansallisia järjestelmäriskejä pyritään torjumaan poliittisin toimin, mutta toimintapolitiikka toteutetaan jäsenvaltioiden kesken EU:n koordinoimana.

33

Jäsenvaltioiden ja EU:n välisen koordinoitun julkistalouden ja julkisten toimintapolitiikkojen täysimääräinen valvonta edellyttää, että myös kaikki ylimmät tarkastuselimet ja parlamentit koordinoivat toimiaan ja tekevät yhteistyötä. Tarvitaan huomattavasti pidemmälle menevää koordinoitua kuin EU:n talousarvion tarkastus edellyttää.

7 Eurostatin tiedot julkisyhteisöjen kokonaismenoista prosenttiosuutena BKT:stä (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&nit=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>).

8 Tilintarkastustuomioistuin voi tarkastaa tällaiset menot riippumatta siitä, käyttääkö komissio varat suoraan vai välillisesti jäsenvaltioiden kautta.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

Eurooppa 2020 -strategian koordinointi

34

Eurooppa 2020 -strategiaan sisältyy monia koordinoituja toimia. Kuten komissio toteaa, Eurooppa 2020 -strategian onnistumiselle on ratkaisevaa, kykenevätkö EU:n jäsenvaltiot tekemään oman osansa toteuttamalla kansallisella tasolla uudistukset, joita tarvitaan kasvun edistämiseen seitsemän lippulaivahankkeen mukaisesti⁹.

35

Eurooppa 2020 -strategian¹⁰ ohjausjärjestelmän mukaan

- Eurooppa-neuvosto vastaa poliittisesta ohjauksesta
- komissio tekee strategiaehdotuksia, seuraa strategian toteuttamista ja raportoi etenemisestä
- jäsenvaltioiden on laadittava vuosittain kaksi raporttia, joissa ne kertovat, mitä toimia ne toteuttavat päästäkseen Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin; kumpikin raportti on sisällytettävä täysimääräisesti osaksi kansallista talousarviomenettelyä ja eurooppalaista ohjausjaksoa, joka otettiin käyttöön toimintapolitiikkojen koordinoinnin parantamiseksi koko EU:ssa.

36

Ohjausjärjestelyt edellyttävät, että Euroopan parlamentti osallistuu vuoropuheluun, joka johtaa neuvoston lopulliseen päätökseen, ja myötävaikuttaa keskusteluihin kansallisissa parlamenteissa ja niiden kesken. Strategiassa ei kuitenkaan nimenomaisesti määrätä siitä, että jokin parlamentti valvoisi strategian täytäntöönpanoa tai tuloksia. Siinä ei myöskään määrätä EU:n ja jäsenvaltioiden asianomaisten tasojen koordinoituista julkisen sektorin tarkastuksista.

Finanssi- ja talouspoliittinen koordinointi eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä

37

Eurooppalaisen ohjausjakson tarkoituksena on järjeistää kansallisia ja EU:n talous- ja finanssipoliittisia koordinoitiprosesseja, ja siihen sisältyy tiukka vuotuinen aikataulu, jonka mukaan useita erilaisia taloudellisia indikaattoreita koskevat tiedot kerätään, analysoidaan ja arvioidaan. Jäljempänä **kolmannen osan** kohdissa 174–176 ja **kaaviossa 7** eritellään yksityiskohtaisemmin tällaisen tehostetun EU-koordinoinnin vaikutuksia.

9 KOM(2010) 2020 lopullinen, 3. maaliskuuta 2010, "Eurooppa 2020 Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia", tiivistelmä, s. 5–6, kohdat 2 ja 7.

10 KOM(2010) 2020 lopullinen, tiivistelmä, s. 28, kohta 5.2.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

38

Valvontakehyksen vaikuttavuus riippuu prosessin eri toimijoiden suorituksesta: neuvoston vastuulla ovat taloudellista koordinoitua ja ohjausta koskevat päätökset ja komissio vastaa koordinointi- ja valvontatoiminnoista. Lisäksi kaikissa säännöksissä säädetään, että Euroopan parlamentille toimitetaan tiedot, jotka ovat tarpeen erilaisia havaintoja ja suosituksia koskevan vuoropuhelun käymisessä.

Hallitustenväliset välineet

39

Myös jotkin talous- ja rahoituskriisin vuoksi toteutetut toimenpiteet edellyttävät jäsenvaltioiden koordinoituja toimia, joita säännellään hallitustenvälisillä sopimuksilla ja perussopimuksilla. Tämän kertomuksen **kolmannessa osassa** analysoidaan kattavammin talous- ja finanssikriisin johdosta toteutettuihin EU:n toimenpiteisiin liittyvää julkista tilivelvollisuutta ja tarkastusta.

40

Tiedonannossaan vuodelta 2012 "Hahmotelma tiiviin ja aidon talous- ja rahaliiton luomiseksi"¹¹ komissio toteaa, että demokraattinen oikeutus muodostaa aidon talous- ja rahaliiton pohjan, ja että talous- ja rahaliiton on heijasteltava kahta peruseriaatetta:

- Ensinnäkin tilivelvollisuuden pitäisi toteutua sillä tasolla, jolla täytäntöönpanopäätös on tehty, ja samalla on huomioitava taso, johon päätöksellä on vaikutusta.
- Toiseksi niin talous- ja rahaliiton kehittämisessä kuin EU:n yhdyntymisessä yleensäkin demokraattisen oikeutuksen on aina oltava oikeassa suhteessa siihen, missä määrin jäsenvaltioiden suvereniteetti on siirtynyt EU:n tasolle.

41

Toisen peruseriaatteen kohdalla on tehtävä tilannekohtaisesti poliittinen ja oikeudellinen valinta siitä, käytetäänkö hallitustenvälisiä mekanismeja, jotka jäävät EU:n nykyisten tilivelvollisuuskonkordanssimekanismien soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän vaihtoehdon ahkera käyttö saattaa kuitenkin aiheuttaa tilivelvollisuuteen ja ohjaukseen liittyviä ongelmia, jotka on ennemmin tai myöhemmin ratkaistava.

42

Komissio on suositellut, että talous- ja rahaliiton ohjaukselliset välineet olisi tulevaisuudessa suunniteltava osaksi EU:n oikeudellista ja institutionaalista kehystä, joka muun muassa takaa Euroopan parlamentin toteuttaman valvonnan.

11 COM(2012) 777 final/2, 30. marraskuuta 2012.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

2. Yhdessä kumppanien kanssa hallinoidut varat

43

Useilla eri toiminnanaloilla EU:n tavoitteet voidaan saavuttaa vain, jos EU:n toimielimet työskentelevät yhdessä kumppaneiden kanssa. Kyse voi olla ulkoisista kumppanuuksista (esimerkiksi kolmansien maiden tai kansainvälisten organisaatioiden kanssa) tai kumppanuuksista yksityisen sektorin kanssa. Näissä tapauksissa tilivelvollisuus perustuu ulkoiseen tarkastukseen, kumppanien hallinnointirakenteeseen sekä EU:n omiin tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelyihin.

44

Päällekkäisyyksien ja puutteiden välttämiseksi kumppanien olisi hyödynnettävä yhtenäistä tarkastusmallia. Tällöin raportointi- ja tarkastusjärjestelmien on oltava riittävät ja luotettavat. Tämä voidaan toteuttaa lisäämällä kumppaneiden tietoisuutta aiheesta ja tarkistamalla kumppaneiden omat sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen järjestelmät. Seuraavissa osioissa mainitaan esimerkkejä tällaisista haasteista.

Ulkoiset kumppanuudet

45

EU on sopinut useista kumppanuuksista muun muassa EU:n ulkopuolisten maiden viranomaisten ja/tai kansainvälisten organisaatioiden (kuten Yhdistyneiden kansakuntien ja Maailmanpankin) kanssa. Näin toimitaan monesti silloin, kun EU ja sen jäsenvaltiot tarvitsevat apua maailmanlaajuisten haasteiden ratkaisemisessa. Kyse voi olla YK:n vuosituhannen kehitystavoitteista, ilmastonmuutosta koskevista toimista tai joukkotuhouksien leviämisen torjumisesta. Kumppanuuksien yhteydessä EU joko myöntää rahoitusta tai sen elimet osallistuvat yhteisiin toimiin.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

46

Komissio on todennut, että avoimuuden ja tilivelvollisuuden varmistaminen kumppanien kanssa toteutettujen toimien yhteydessä saattaa olla erityisen vaativaa¹². YK:n erityisjärjestöjen kautta myönnettyä EU:n tukea koskevilla tilintarkastustuomioistuimen tuloksellisuuden tarkastuksissa on myös tullut esiin useita haasteita (ks. **laatikko 1**).

47

Jos EU päättää työskennellä yhdessä kumppanien kanssa ja luottaa niiden valvonta- ja raportointijärjestelmiin, sen olisi vaadittava huomattavaa avoimuutta ja tilivelvollisuutta ja varmistettava näiden toteutuminen.

48

EU myöntää **talousarviotukea** yli 70 maalle. Varat siirretään näiden maiden julkisiin varainhoitojärjestelmiin, joiden mukaisesti varojen käyttö suunnitellaan ja varoja hallinnoidaan. Kun komissio myöntää talousarviotukea, sen täytyy soveltaa tiettyjä erityisehtoja ja osoittaa, että edunsaajavaltiot täyttävät yleiset tukikelpoisuusehdot.

49

Yhdistyneiden kansakuntien tai Maailmanpankin koordinoimissa **useiden rahoittajien yhteisissä toimissa** hallinnoidaan yhteen koottuja varoja, joita ei ole sidottu tiettyyn käyttötarkoitukseen. Tässä tapauksessa komissio luottaa YK:n varainhoidon valvonnan järjestelmiin¹³.

12 Muun muassa SEC (2010) 409 lopullinen, 1. huhtikuuta 2010 "Innovative Financing at a global level", s. 14, kohta 2.5, innovatiivisen rahoituksen alan yhteistyön osalta, sekä KOM(2011) 218 lopullinen, 19. huhtikuuta 2011 "Kehitysrahoitusta koskevan vastuuvollisuuden lisääminen EU:ssa julkisen kehitysavun vertaisarviointia silmällä pitäen", s. 7, kohta 1, ilmastonmuutokseen liittyvän rahoituksen osalta.

13 Kansainvälisille järjestöille maksettiin varainhoitovuonna 2012 yleisestä talousarviosta yhteensä 1,4 miljardia euroa. Määrästä yli puolet suunnattiin useiden rahoittajien tukemiin hankkeisiin. Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 7.6, alaviite 3.

Laatikko 1

YK:n vastuulla olevan täytäntöönpanon ja tulosten saavuttamisen heikko seuranta

Tilintarkastustuomioistuin esitti erityiskertomuksessaan nro 15/2009 seuraavat havainnot:

- o Komissio varmistaa YK:ta edustavien kumppaneiden varainhoitojärjestelmät (nelikohtaisen analyysin avulla). Komissio luottaa kuitenkin siihen, että se saa YK:n kertomuksista vahvistuksen valvontajärjestelmien käytännön toiminnasta ja tulosten saavuttamisesta. Tarkastuksen ajankohtana komissio ei vielä ollut onnistunut saamaan YK:lta riittävästi tietoa tältä osin (Tiivistelmä, kohta IV).
- o YK:n ulkoisten tarkastajien lautakunta ei anna komissiolle tyydyttävää näyttöä siitä, että varainhoidon valvonnan menettelyt toimivat käytännössä. Tilintarkastustuomioistuimella on myös ollut vaikeuksia saada tietoja YK:n järjestöiltä, kun se on tarkastanut YK:n kautta kanavoituja EU:n varoja (Tiivistelmä, kohta v).

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

50

Vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2012 tilintarkastustuomioistuin yksilöi haasteita erityisesti kahdella osa-alueella: talousarviotuen ja useiden rahoittajien tukemien hankkeiden kohdalla.

- Talousarvion osalta tilintarkastustuomioistuimen toimittama sääntöjenmukaisuuden tarkastus voi ulottua vain siihen vaiheeseen saakka, jossa tuki maksetaan kumppanimaalle. Siitä eteenpäin näitä varoja koskeva tilivelvollisuus riippuu vastaanottajamaan tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyistä¹⁴.
- Niiden EU:n menojen kohdalla, jotka liittyvät talousarviotukeen, useiden rahoittajien tukemiin toimiin tai muihin vastaaviin yhteistyövälineisiin, sääntöjen ja menettelyjen muodostaman järjestelmän (myös tarjouskilpailuihin ja niiden ratkaisemiseen liittyvät menetelmät) monimutkaisuus merkitsee, että sääntöjenmukaisuuteen kohdistuu suuria riskejä. Asianomaisten välineiden ja maksuehtojen luonne kuitenkin vähentää tapahtumien virhealttiutta (siinä mielessä kuin virheet määritellään tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessa)¹⁵.

Yksityisen sektorin rahoituksen vipuaminen

51

Monissa EU:n toimissa on suoraan tai välillisesti mukana yksityistä rahoitusta. Tällöin on kyse esimerkiksi EU:n elinten (kuten EIP:n) otto- tai antolainauksesta taikka EU:n talousarviovarojen käytöstä yksityisen sektorin investointien vipuamiseen. EU:n varoja käytetäänkin todennäköisesti jatkossa yhä enemmän yksityisen rahoituksen vipuamiseen. Eurooppa 2020 -strategiassa korostetaan, että kasvuun investoiminen edellyttää yksityisen rahoituksen hyödyntämistä. Strategissa todetaan lisäksi, että ”Euroopan on myös tehtävä kaikkensa saadakseen rahoituskeinonsa liikkeelle, avatakseen uusia uria yksityisen ja julkisen rahoituksen yhdistämiselle ja luodakseen tarvittavien investointien rahoittamiseen innovatiivisia välineitä”¹⁶. Myös vuosien 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehityksessä painotetaan merkittävästi yksityisen sektorin roolia investointien vipuamisessa sekä rahoitusvälineiden roolia EU:n talousarvion mahdollisen vaikutuksen lisäämisessä¹⁷.

52

Uuden varainhoitoasetuksen¹⁸ mukaan EU voi tehdä yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten puitteissa. Siten EU:n toimiin saadaan vaihtoehtoista rahoitusta ja EU:n hankkeita voidaan toteuttaa. Näihin välineisiin kohdistuviin haasteisiin kuuluu muun muassa tarve saavuttaa julkisten varojen osalta riittävä avoimuus ja tilivelvollisuus. Lisäksi on tarpeen mitata näiden välineiden tuloksellisuutta rahoitetuille toimille asetettuihin tavoitteisiin nähden.

- 14 Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 7.6–7.8.
- 15 Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 7.5 ja 7.6.
- 16 KOM(2010) 2020 lopullinen, s. 20.
- 17 KOM(2011) 500 lopullinen, 28. kesäkuuta 2011, ”Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio – Osa I”, s. 9.
- 18 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1) sekä komission delegoitu asetus (EU) N:o 1268/2012, annettu 29 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 soveltamissäännöistä (EUVL L 362, 31.12.2012, s. 1).

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

53

Tilintarkastustuomioistuin kohdistaa tarkastuksia rahoitusvälineiden sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten kautta käytettyihin EU:n varoihin, ja Euroopan parlamentti valvoo varojen käyttöä yleisen vastuuvapausmenettelyn avulla. Nämä välineet ovat kuitenkin jo luonteeltaan haasteellisia hallinnoinnin, tarkastuksen ja parlamentaarisen valvonnan näkökulmasta. Näitä välineitä käsitellään jäljempänä olevissa osioissa.

54

Rahoitusvälineet voivat olla oman pääoman ehtoisia rahoitusvälineitä, riskipääomavälineitä tai vieraan pääoman ehtoisia rahoitusvälineitä (kuten lainoja, takauksia tai riskinjakoon rahoituslaitosten kanssa perustuvia välineitä, joilla voimistetaan EU:n rahoituksen mahdollista vaikutusta). Rahoitusvälineillä pyritään korjaamaan markkinoiden toimintapuitteita tai epäoptimaalisia investointitilanteita ja aikaansaamaan vipuvaikutusta EU:n varojen avulla. Rahoitusvälineisiin voidaan soveltaa keskitettyä hallinnointia (suora tai välillinen hallinnointi) tai niitä voidaan hallinnoida yhdessä jäsenvaltioiden kanssa (jolloin niitä tavallisesti kutsutaan rahoitusjärjestelyvälineiksi).

55

Välillisesti hallinnoitujen¹⁹ rahoitusvälineiden yhteydessä komissio määrittää keskitetysti hallinnoituihin varoihin liittyvät toimintapolittiset tavoitteet ja strategiset suuntaviivat. Lisäksi komissio on mukana tällaisten rahoitusvälineiden hallinnointirakenteissa, sillä se on viime kädessä tilivelvollinen EU:n varojen käytöstä.

56

Komissio havaitsi useita puutteellisuuksia²⁰ edellisen monivuotisen rahoituskehityksen (2007–2013) alaisten rahoitusvälineiden tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyissä. Myös tilintarkastustuomioistuin on yksilöinyt tältä osin useita haasteita, etenkin yhdessä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoituissa rahoitusjärjestelyvälineissä (ks. **laatikko 2**).

57

Nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen mukaisten, rahoitusvälineisiin sovellettavien uusien sääntöjen²¹ avulla pyritään varmistamaan sääntöjen, hallinnointikäytäntöjen sekä valvonta- ja raportointivaatimusten yhdenmukaisuus kaikkien rahoitusvälineiden kesken. Lisäksi komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain kertomuksen kaikkien rahoitusvälineiden tuloksellisuudesta²².

- 19 Unionin yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen 58 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 139 artiklan 4 kohdan mukaisesti komissio voi siirtää rahoitusvälineiden toteuttamistehtäviä "ii) kansainvälisille järjestöille ja niiden erityisjärjestöille; iii) Euroopan investointipankille tai Euroopan investointirahastolle; [...] v) julkisoikeudellisille elimille; vi) sellaisille julkisen palvelun tehtäviä hoitaville yksityisoikeudellisille elimille, jotka antavat riittävät rahoitustakuut". Nämä organisaatiot "voivat edelleen siirtää omalla vastuullaan täytäntöönpanon osittain rahoituksen välittäjille".
- 20 Euroopan komissio (2011), Kehys innovatiivisten rahoitusvälineiden seuraavalle sukupolvelle - EU:n oman ja vieraan pääoman mekanismit, KOM(2011) 662 lopullinen.
- 21 Varainhoitoasetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, VIII osasto, 139 ja 140 artikla.
- 22 Varainhoitoasetus, 140 artiklan 8 kohta.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

Laatikko 2

Esimerkkejä nykyisessä rahoitusjärjestelyvälineiden tilivelvollisuus- ja tarkastusketjussa ilmenneistä puutteista

Tilintarkastustuomioistuimissa on yksilöinyt seuraavat keskeiset puutteet²³:

- vipuvaikutusta ja varojen kierrättämistä koskevat säännökset ovat riittämättömät
- rahoitusvälineisiin voidaan osoittaa kohtuuttoman suuria määriä varoja
- yksityistä sektoria saatetaan etuuskohtelun kautta suosia perusteetta
- käyttöpääomaan sovellettavat tukikelpoisuusvaatimukset ovat epäselvät.

Rahoitusvälineisiin liittyy riskejä ja ongelmia, jotka koskevat esimerkiksi EU:n varojen käyttöön liittyvää kirjanpitoa, valvontaa, välineiden omistajuutta ja komission valmiuksia hallinnoida välineitä.

Tilintarkastustuomioistuimissa havaittiin puutteita myös sääntelykehityksessä.

²³ Lausunto nro 7/2011.

58

Jotta uuden varainhoitoasetuksen vaatimukset täyttyisivät, komissio laati EIP:n ja EIR:n kanssa rahoituksesta ja hallinnosta tehdyt puitesopimukset, joissa määrätään toimintaa ja tilinpäätöstä koskevasta raportoinnista sekä tarkastusvaatimuksista²⁴. Määräykset koskevat vuosiksi 2014–2020 perustettavia rahoitusvälineitä, joita hallinnoidaan keskitetysti ja jotka osoitetaan EIP:n ja EIR:n hoidettaviksi.

59

Yhteisistä säännöksistä annetussa asetuksessa²⁵ säädetään yhteisesti hallinnoitujen rahoitusvälineiden tyypeistä ja täytäntöönpanotavoista sekä raportointivaatimuksista. Asetuksessa määritetään rahoitusvälineille vakioidut säännöt, jotta voidaan varmistaa, että toimintapoliittisiin saavutuksiin sovelletaan johdonmukaisia raportointi- ja seurantasääntöjä kaikissa jäsenvaltioissa.

60

On liian varhaista sanoa, riittääkö näiden uusien sääntöjen soveltaminen korjaamaan kaikki puutteet.

²⁴ Rahoituksesta ja hallinnosta tehdyissä puitesopimuksissa vaaditaan, että riippumaton ulkoinen tarkastaja antaa lausuman välineiden tilinpäätöksestä. Tarkastajan on lisäksi tutkittava, toimivatko välineiden valvontajärjestelmät tarkoituksenmukaisesti ja ovatko tilien perustana olevat tapahtumat lailliset ja sääntöjenmukaiset.

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320), IV osasto (yhteisistä säännöksistä annettu asetusta).

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

61

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ovat julkisten viranomaisten ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön muotoja. Perinteiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet muodostetaan yleensä jäsenvaltioissa infrastruktuurien tai julkisten palvelujen toteuttamista varten, ja tavallisesti ne ovat yksityisoikeuden alaisia. Kumppanuuksien avulla julkisia palveluja tehostetaan jakamalla riskit ja hyödyntämällä yksityisen sektorin asiantuntemusta.

62

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden muotoja ovat muun muassa seuraavat: BOO-malli (Build-Own-Operate), jossa omaisuuseriä ei siirretä julkiselle sektorille; BBO-malli (Buy-Build-Operate), jossa julkisessa omistuksessa olevat omaisuuserät myydään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen osallistuville tahoille palvelun parantamista silmällä pitäen; BOT-malli (Build-Operate-Transfer), jossa omaisuuserä rakennetaan, sitä käytetään ja se tietyn ajan kuluttua luovutetaan; sekä DBFO-malli (Design-Build-Finance-Operate), joka muistuttaa BOT-mallia.

63

EU:n tasolla julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla hallinnoidaan tiettyjä EU:n varoja (esimerkiksi yhteisyritykset, joita on perustettu pääasiassa tutkimusalalle) tai kumppanuudet itse hyötyvät EU:n varoista. Tällaiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ovat perimmiltään julkisen hankinnan muotoja, joita säännellään EU:n julkisia hankintoja koskevilla säännöillä. Kumppanuuksien on noudatettava EU:n sääntöjä sisämarkkinoiden toiminnasta, vakuus- ja kasvuso- pimusta, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua unionin lainsäädäntöä sekä kilpailusääntöjä.

64

Yhdistelmävälineissä on yhdistetty erilaisia ulkoisiin toimiin liittyviä avustustapoja. Näitä ovat esimerkiksi korkotuki, tekninen apu, suorat avustukset, lainatakuut ja riskipääomarahoitus. Yhdistelmävälineitä toteutetaan pääosin Euroopan investointipankin (EIP) kautta. Euroopan parlamentti on useaan otteeseen vaatinut enemmän ja paremmanlaatuisia tietoja EKR:n osalta sekä komission ja EIP:n taholta (ks. kohta 107).

65

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien sekä yhdistelmävälineiden kohdalla tilivelvollisuuteen vaikuttavat vaatimukset, joita sovelletaan välineiden hallinnoinnista vastaaviin välittäjiin, sekä välinekohtaiset vaatimukset. Välittäjiä (esimerkiksi EIP ja EIR) koskevia tilivelvollisuus- ja tarkastuskysymyksiä käsitellään jäljempänä (ks. kohdat 103–110). Tilivelvollisuuden analysoiminen välinekohtaisesti edellyttäisi kuitenkin tapauskohtaista lähestymistapaa.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

3. Monen nopeuden EU ja vaihteleva toimintapoliittinen rakenne

66

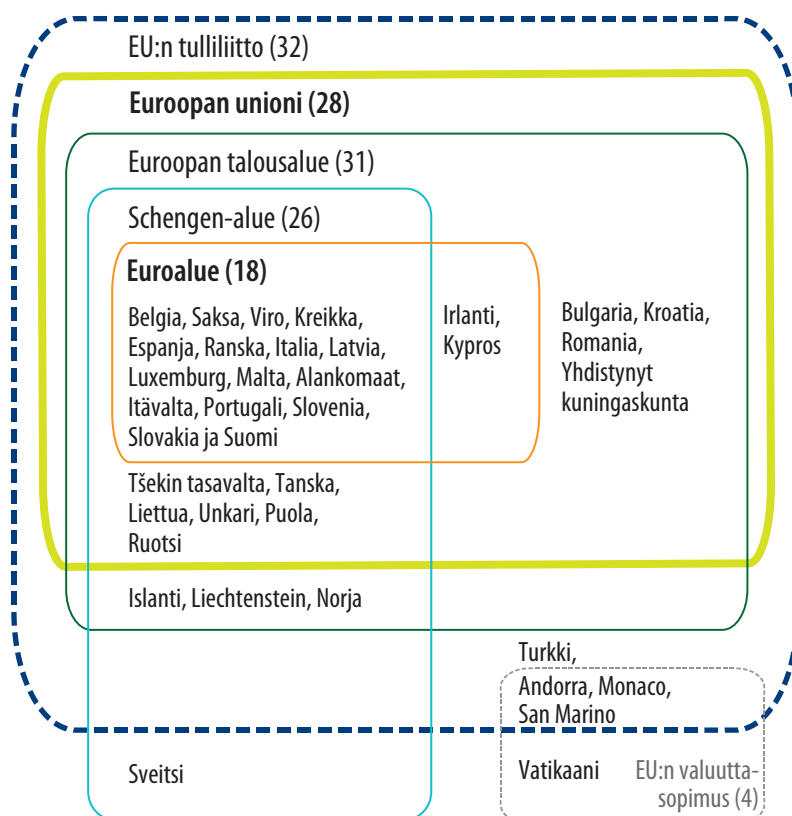
EU:ssa ja Euroopan taloudessa ja politiikassa laajemminkin kehitetään erilaisia syvemmän yhdentymisen muotoja, mutta kaikki jäsenvaltiot eivät voi tai halua edetä samaa tahtia. Siksi joihinkin aloitteista osallistuu vain osa jäsenvaltioista ja/ tai kolmansista maista. Tämä johtaa niin kutsuttuun monen nopeuden Eurooppaan (ks. **kaavio 4**).

67

Euroalue on varteenotettava esimerkki tilanteesta, jossa osa jäsenvaltioista on hyväksynyt tietyn toimintapoliittisen järjestelyn ennen tai erillään muista jäsenvaltioista. Järjestelyn seurauksena on perustettu monitahoisia toimintapoliittisia rakenteita ja hallinnointijärjestelyjä ja on ilmennyt parlamentaarisen valvonnan ja tarkastusalan ongelmia.

Kaavio 4

Monen nopeuden unioni ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

Jäsenvaltioiden yhdentymisen taso vaihtelee toiminnanaloittain

68

EU:n jäsenvaltioiden lukumäärän kasvaessa on tullut vaikeammaksi päästä yksimielisyyteen erilaisista toimintapoliittisista aloitteista. Siksi on yhä todennäköisempää, että osa jäsenvaltioista haluaa edetä eri nopeudella kuin toiset. Jakautuminen useiksi osajoukoiksi voi johtua seuraavista tilanteista:

- **Osallistuminen, osallistumatta jättäminen ja poikkeukset:** Jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus valita, toteuttavatko ne tiettyjä EU:n toimintapoliittikoja²⁶.
- **Tiiviimpi yhteistyö:** Osa maista saattaa sopia yhteistyöstä tietyillä toimintapoliittisilla osa-alueilla (esimerkiksi EU:n patenttisuojat²⁷, avioerolainsäädäntö²⁸ ja ehdotettu finanssitransaktiovero²⁹).
- **Muut perussopimukset:** EU:n oikeudellisen kehyksen ulkopuolella on tehty useita perussopimuksia, joissa on mukana osa jäsenvaltioista. Esimerkiksi Schengenin sopimus tehtiin tällä tavoin vuonna 1985 ja se sisällytettiin EU:n lainsäädäntöön myöhemmin Amsterdamin sopimuksella. Muita esimerkkejä tästä ovat Euroopan vakausmekanismi, Prümin sopimus, finanssipoliittinen sopimus ja yhdistetty patenttituomioistuin.
- **Seuraaminen ja lykkäykset:** Tiettyjen EU:n asettamien ehtojen tai kriteereiden hyväksymistä koskevien viitearvojen perusteella. Yhteistyö- ja seurantamekanismi on suojatoimenpide, jota komissio voi käyttää, kun uusi jäsenvaltio ei ole kyennyt toteuttamaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tai sisämarkkinapolitiikan sitoumuksia, joista on sovittu liittymisneuvotteluissa.
- **Avoin yhteistyömenetelmä:** EU:n hallinnointimenetelmä, joka perustuu jäsenvaltioiden vapaaehtoiseen yhteistyöhön. Menetelmä pohjautuu ei-sitoviin säädöksiin, kuten suuntaviivoihin ja indikaattoreihin, vertailevaan analyysiin ja parhaisiin käytäntöihin (esimerkiksi Euro Plus -sopimus).

69

Kuten **kaaviosta 4** käy selvästi ilmi, osassa toimintapoliitikoista on mukana myös erilaisia kolmansien maiden osajoukkoja. Eri nopeuksilla kehittyvissä toimintaympäristöissä, joissa EU:n jäsenvaltioista koostuvat osajoukot panevat täytäntöön aloitteita eri toiminnanaloilla, on toteutettu monimutkaisia toimintapoliittisia ja hallinnointirakenteita. Näin ollen myös tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyistä tulee haasteellisia.

26 Näkyisin viisi jäsenvaltiota on jättänyt tiettyjen toimintapoliittikoiden ulkopuolelle: Tanska (jättänyt neljän toimintapoliittikan ulkopuolelle), Irlanti (jättänyt kahden toimintapoliittikan ulkopuolelle), Puola (jättänyt yhden toimintapoliittikan ulkopuolelle), Ruotsi (jättänyt käytännössä yhden toimintapoliittikan ulkopuolelle) ja Yhdistynyt kuningaskunta (jättänyt neljän toimintapoliittikan ulkopuolelle).

27 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1257/2012, annettu 17 päivänä joulukuuta 2012, yhtenäisen patenttisuojan luomiseksi toteutettavasta tiiviimmästä yhteistyöstä (EUVL L 361, 31.12.2012, s. 1), ja siihen mahdollisesti myöhemmin tehtävät muutokset.

28 Neuvoston asetus (EU) N:o 1259/2010, annettu 20 päivänä joulukuuta 2010, tiiviimpään yhteistyön toteuttamisesta avio- ja asumuseroon sovellettavan lain alalla (EUVL L 343, 29.12.2010, s. 10) (Rooma III -asetus).

29 Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 12. joulukuuta 2012 ehdotuksesta neuvoston päätökseksi luvan antamisesta tiiviimpään yhteistyöhön finanssitransaktioveron alalla (COM(2012)0631 – C7-0396/2012 – 2012/0298(APP)).

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

Euro, julkisen talouden ohjaus ja demokraattinen valvonta

70

Euroalue koostuu niistä jäsenvaltioista, jotka ovat valinneet valuutakseen euron. Euroalueen olemassaololla on EU:n kannalta ehdottomasti kaikkein syvimmälle ulottuvat vaikutukset. Erilaiset jäsenvaltioiden muodostamat ryhmät ovat mukana eri sopimuksissa tai niihin sovelletaan eri säännöksiä (ks. kohta 172), minkä lisäksi osa toimenpiteistä pohjautuu jäsenvaltioiden hallitustenvälisiin sopimuksiin eikä niinkään EU:n lainsäädäntöön.

71

SEUT-sopimukseen perustuvien toimenpiteiden ja välineiden kohdalla Euroopan parlamentin roolia lainsäädäntöprosessissa on vahvistettu, mutta sen rooli on edelleen heikko neuvoston päätöksiin sovellettavan tilivelvollisuuden osalta. Hallitustenvälisten välineiden avulla toteutetut toimet (kuten finanssipoliittinen sopimus) jäivät lisäksi täysin tarkastusta ja vastuunjakoa koskevan EU:n instituutionalisen ja menettelyjärjestelmän ulottumattomiin.

72

Euron suojaamisesta tehdyillä päätöksillä on pitkälle meneviä vaikutuksia finanssipolitiikan demokraattisen tilivelvollisuuden näkökulmasta. Komissiolla, neuvostolla ja Euroopan parlamentilla on paljon valtaa, mutta euroalueen valtiovainministerit (eli euroryhmä) tekivät suurimman osan kiireellisiä toimenpiteitä koskevista päätöksistä. Euroryhmä on toiminut euroalueen hallitusten yhteistyöfoorumina. Sitä varten ei kuitenkaan ole luotu vastaavantasosta koordinoitua demokraattista seurantaa, jonka yhteydessä Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit voisivat valvoa päätöksiä ja toimia, puuttua niihin ja antaa niille tarvittavan oikeutuksen.

73

Yhdentoista jäsenvaltion ulkoministerit ovat ehdottaneet, että euroalueen demokraattisesta valvonnasta vastaisivat vain euroalueen maita edustavat Euroopan parlamentin jäsenet koko Euroopan parlamentin sijasta³⁰.

30 Itävallan, Belgian, Tanskan, Espanjan, Ranskan, Saksan, Italian, Luxemburgin, Alankomaiden, Puolan ja Portugalin ulkoministerit. Euroryhmän tulevaisuutta käsittelevä loppuraportti *Final report on the Future of Europe Group* (Westerwelle-raportti), 2012.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

74

Euro on kuitenkin EU:n valuutta, ei ainoastaan euroalueen (SEU-sopimus, 3 artikla), ja Euroopan parlamentti on EU:n parlamentti (SEU-sopimus, 14 artikla). Perussopimuksessa määrätään nykyisellään, että EU:n jäsenvaltiot ovat edustettuina ministerineuvostossa. Euroopan parlamentin jäsenet eivät edusta jäsenvaltioita, vaan parlamentti koostuu ”unionin kansalaisten edustajista” (SEU-sopimus, 14 artikla).

75

Euroopan parlamentti³¹ ja komissio³² päättelivät näiden määräysten perusteella, että koska Euroopan parlamentti on EU:n parlamentti, se käsittelee myös euroon liittyviä asioita, ja nimenomaan sen kuuluu huolehtia EU:n päätösten demokraattisesta oikeutuksesta.

76

Se, että tällaista keskustelua käydään, osoittaa demokraattista tilivelvollisuutta koskevien mekanismien ja koetun demokraattisen oikeutuksen olevan kytköksissä toisiinsa. Eritahdisesta lähestymistavasta voi etenkin tärkeimmillä toiminnaloilla aiheutua pitkäaikaisia seurauksia tilivelvollisuudelle.

31 Euroopan parlamentti, Thyssenin mietintö, 2012.

32 COM(2012) 777 final, s. 35.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

4. EU:n toimielimiä ja elimiä koskevat tilivelvollisuusjärjestelyt

77

EU:n institutionaalinen rakenne koostuu seitsemästä EU:n toimielimestä, kahdesta neuvoo-antavasta elimestä, Euroopan ulkosuhdehallinnosta (jota varainhoitoasetuksen näkökulmasta pidetään toimielimenä), Euroopan investointipankista, 41 virastosta³³, kahdeksasta yhteisyrityksestä ja eräistä muista organisaatioista³⁴, jotka on perustettu EU:n perussopimuksilla ja sekundaarilainsäädännöllä. Nämä elimet huolehtivat monista erilaisista toiminnoista, joilla pyritään saavuttamaan EU:n tavoitteet. Monesti toimintoja toteutetaan koordinoitusti jäsenvaltioiden elinten kanssa. Useimmat EU:n elimet saavat rahoituksensa kokonaan EU:n talousarviosta, mutta eivät kaikki. Se, että rahoituslähteitä on erilaisia, vaikuttaa tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin.

EU:n toimielimiin ja muihin elimiin sovellettava vastuuvapausmenettely

78

Komissioon, useimpiin muihin EU:n toimielimiin ja moniin EU:n elimiin sovelletaan vastuuvapausmenettelyä (ks. kohta 18). Euroopan parlamentti saattaa myös kohdistaa muunlaista valvontaa eräisiin EU:n elimiin, jotka eivät kuulu vastuuvapausmenettelyn piiriin. Monet EU:n elimet ovat taloudellisesti tilivelvollisia lähinnä johtokunnalleen/hallintoneuvostolleen.

79

Komissio kantaa kokonaisvastuun EU:n talousarvion toteuttamisesta. Euroopan parlamentti puolestaan päättää, myöntääkö se komissiolle vastuuvapauden talousarvion toteuttamisesta. Jotkin toimielimet ja elimet kuitenkin käyttävät osan EU:n talousarviovaroista oman toimivaltansa nojalla ja joissakin tapauksissa niillä on EU:n talousarvion ulkopuolisia rahoituslähteitä. Euroopan parlamentti antaa niiden tilivelvollisuuden toteuttamiseksi erillisiä vastuuvapauspäätöksiä.

33 Ks. *liitteessä* oleva luettelo, jossa on mainittu 40 virastoa: 33 hajautettua virastoa, kuusi toimeenpanovirastoa ja yksi Euratomin virasto. Määrään sisältyvät myös unionin elimiksi parhaillaan perustettavat yhteinen kriisiratkaisumekanismi ja yhteinen pankkialan kriisiratkaisurahasto.

34 Euroopan oikeusasiamies, Euroopan tietosuojavaltuutettu ja neuvoston alaisuudessa toimivat puolustusalan virastot.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

80

Euroopan parlamentin työjärjestyksen mukaan nämä erilliset vastuuvapausmenettelyt vastaavat yleiseen talousarvioon sovellettavaa menettelyä (ks. **laatikko 3**).

Laatikko 3

Euroopan parlamentin työjärjestyksen 94 artikla

Komissiolle talousarvion toteuttamisesta myönnettävästä vastuuvapaudesta annettuja määräyksiä sovelletaan vastaavasti myös:

- o menettelyyn, jolla Euroopan parlamentin puhemiehelle myönnetään Euroopan parlamentin talousarvion toteuttamista koskeva vastuuvapaus
- o menettelyyn, jolla EU:n muiden toimielinten ja elinten, kuten neuvoston (täytäntöönpanoon liittyvien toimien osalta), unionin tuomioistuimen, tilintarkastustuomioistuimen, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean, talousarvion toteuttamisesta vastaaville henkilöille myönnetään vastuuvapaus
- o menettelyyn, jolla komissiolle myönnetään Euroopan kehitysrahaston talousarvion toteuttamista koskeva vastuuvapaus
- o menettelyyn, jolla oikeudellisesti itsenäisten, EU:n tehtäviä toteuttavien laitosten talousarvion toteuttamisesta vastaaville elimille myönnetään vastuuvapaus, jos niiden toimintaa koskevat määräykset edellyttävät Euroopan parlamentin myöntämää vastuuvapautta.

81

Neuvostolla on huomattava rooli vastuuvapausmenettelyssä etenkin siksi, että se antaa Euroopan parlamentille suosituksia kunkin vuoden vastuuvapausmenettelyn yhteydessä (SEUT-sopimuksen 319 artikla). Neuvosto saa rahoituksensa EU:n talousarviosta, mutta se ei osallistu Euroopan parlamentin keskusteluihin, joiden aiheena on neuvostoon sovellettava vastuuvapausmenettely. Neuvoston tilivelvollisuutta ja sen menojen julkista valvontaa varten ei käytännössä ole olemassa erillistä prosessia.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

82

Tavanomaiseen vastuuvapausmenettelyyn on olemassa monia poikkeuksia. Ne liittyvät erityisesti tilanteisiin, joissa julkisia varoja annetaan käyttöön muista lähteistä kuin EU:n talousarviosta (ks. **taulukko 3**).

Taulukko 3

Vastuuvapausmenettelyn kattavuus

Organisaatioryhmä	Toimielin / elin	Rahoituslähde	Vastuuvapausmenettely
EU:n toimielimet	Euroopan parlamentti, Euroopan komissio, tuomioistuin ja tilintarkastustuomioistuin	EU:n talousarvio	Euroopan parlamentti myöntää vastuuvapauden ¹
	Eurooppa-neuvosto ja neuvosto ²	EU:n talousarvio	<i>Sui Generis</i> -päätös ³
	Euroopan keskuspankki	Kansalliset keskuspankit	EKP:n neuvosto
Muut EU:n perustamat elimet, laitokset ja virastot	Neuvoa-antavat elimet (talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea)	EU:n talousarvio	Euroopan parlamentti myöntää vastuuvapauden
	Virastot (talousarviosta rahoitetut)	EU:n talousarvio	Euroopan parlamentti myöntää vastuuvapauden ⁴
	Muut elimet ⁵	EU:n talousarvio	Euroopan parlamentti myöntää vastuuvapauden
	Yhteisyritykset	Osarahoitus EU:n talousarviosta	Euroopan parlamentti myöntää vastuuvapauden
	Euroopan ulkosuhdehallinto	EU:n talousarvio	Euroopan parlamentti myöntää vastuuvapauden
	Virastot (omarahoitteiset)	Rahoittaa itse toimintansa	Johtokunta/hallintoneuvosto myöntää vastuuvapauden
	Virastot (neuvoston alaisuudessa puolustuslalla)	Jäsenvaltioiden osarahoitus	Johtokunta/hallintoneuvosto myöntää vastuuvapauden
EIP	Pääoma jäsenvaltioilta ⁶	Johtokunta/hallintoneuvosto myöntää vastuuvapauden	

1 Ks. kohdat 78–80.

2 Eurooppa-neuvostosta tuli yksi unionin seitsemästä toimielimestä, kun Lissabonin sopimus tuli voimaan 1. joulukuuta 2009. Eurooppa-neuvoston työjärjestyksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan Eurooppa-neuvostoa ja sen puheenjohtajaa avustaa neuvoston pääsihteeri, jota johtaa pääsihteeri.

3 Ks. kohta 81.

4 Kuudesta toimeenpanovirastosta ei tehdä erillisiä vastuuvapauspäätöksiä, vaan ne sisältyvät komissiota koskevaan yleiseen vastuuvapausmenettelyyn.

5 Myös Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan tietosuojavaltuutettu.

6 Pääoma jäsenvaltioilta (ks. kohta 105) ja varoja omasta toiminnasta.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

EU:n toimielimet ja elimet, joita Euroopan parlamentin vastuuvapausmenettely ei kata

83

Useat EU:n toimielimet ja elimet eivät saa rahoitustaan suoraan EU:n talousarviosta:

- Euroopan keskuspankki (EKP) saa pääomaa kansallisilta keskuspankeilta ja tuloja monetaarisesta roolistaan Euroopan keskuspankkijärjestelmässä (EKPJ). Riippumaton tarkastaja tarkastaa sen tilit, ja tilintarkastustuomioistuimien tarkastaa sen toiminnan tehokkuuden ja YVM:n osalta (ks. kohdat 87, 88 ja 96).
- Euroopan investointipankki rahoittaa itse toimintansa, ja sen tarkastuksesta huolehtii riippumaton tarkastaja (ks. kohta 108).

84

EU:n virastojen osalta voidaan todeta, että kolme virastoa (SMHV, CPVO³⁵ ja Euroopan unionin elinten käänöskeskus) rahoittaa itse toimintansa, ja tilintarkastustuomioistuimien kohdistaa niihin tarkastuksia. Kolme virastoa toimii puolustusosalalla (EDA, EUTT ja EUSK)³⁶ neuvoston alaisuudessa. Ne saavat rahoituksensa jäsenvaltioilta ja niiden tarkastuksesta vastaavat riippumattomat ulkoiset tarkastajat. Kunkin elimen vastuuvapausmenettelystä huolehtii elimen johtokunta/hallintoneuvosto. Koska näitä elimiä ei rahoiteta EU:n talousarviosta, Euroopan parlamentin vastuuvapausmenettely ei koske niitä. Vaikka elinten varat eivät olekaan peräisin EU:n talousarviosta, niiden saamat tulot perustuvat EU:n tason julkisen vallan käyttöön ja niiden varainkäyttö on luonteeltaan samalla tavoin julkista kuin muiden EU:n varojen käyttö. Erityiskohteluun ei siis ole mitään pakkavaa syytä.

85

Sen sijaan uudessa lainsäädännössä, jolla perustetaan yhteinen kriisinratkaisumekanismi, edellytetään tilintarkastustuomioistuimen kohdistavan uuteen EU:n elimeen tarkastuksia SEUT-sopimuksen 287 artiklan 1 kohdan nojalla. Tämä antaa tilintarkastustuomioistuimelle toimivallan tarkastaa yhteisen kriisinratkaisumekanismien tilit, tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden sekä varainhoidon moitteettomuuteen liittyviä näkökohtia (joita ovat muun muassa taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus), vaikka mekanisme ei rahoiteta EU:n yleisestä talousarviosta. Säännöksissä vaaditaan, että tilintarkastustuomioistuimien raportit myös mekanismin yhteisestä kriisinratkaisurahastosta, mekanismiin ja komissioon mahdollisesti liittyvistä ehdollisista veloista ja mistä hyvänsä seikoista, joiden käsittelyä Euroopan parlamentti tai neuvosto voi pyytää.

35 Sisämarkkinoiden harmonisointivirasto: neuvoston asetus (EY) N:o 40/94 (EUVL L 11, 14.1.1994, s. 1) sekä yhteisön kasvilajikevirasto: neuvoston asetus (EY) N:o 2100/94 (EUVL L 227, 1.9.1994, s. 1).

36 Euroopan puolustusvirasto, Euroopan unionin turvallisuusalan tutkimuslaitos ja Euroopan unionin satelliittikeskus.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

86

Euroopan kehitysrahastoa (EKR) ei myöskään rahoiteta EU:n talousarviosta, mutta tilintarkastustuomioistuimella on toimivalta tarkastaa sen hankkeisiin ja talousarviotukeen liittyvät menot ja tuloksellisuus. Euroopan parlamentin vastuuvapausmenettely koskee niitä EKR:n menoja, joita komissio hallinnoi. Euroopan investointipankin (EIP) investointikehyksen mukaisesti hallinnoimiin EKR:n varoihin sovelletaan erilaista järjestelyä. Kyse on noin 1 500 miljoonan euron osuudesta (10 prosenttia) kymmenennen EKR:n varoja. Tilintarkastustuomioistuin totesi lausunnossaan EKR:n varainhoitoasetuksesta pitävänsä valitettavana sitä, että lainsäätäjät (neuvosto ja Euroopan parlamentti) jättivät investointikehyksen Euroopan parlamentin toteuttaman vastuuvapausmenettelyn ulkopuolelle. Investointikehystä toteutetaan EU:n nimissä ja EU:n riskillä. Vastuuvapauden myöntävän viranomaisen jättäminen prosessin ulkopuolelle on niin ollen heikentänyt tilivelvollisuutta.

Euroopan keskuspankki: tilivelvollisuus ja tarkastus

87

Euroopan keskuspankki (EKP) ja euroalueen maiden kansalliset keskuspankit ovat SEUT-sopimuksen 130 ja 282 artiklan mukaisesti riippumattomia muista EU:n toimielimistä ja jäsenvaltioiden hallituksista. Asemalla on merkittävä vaikutus EKP:n eri toimintoihin liittyviin tilivelvollisuuden ja julkisen tarkastuksen järjestelyihin.

88

EKP:n tavoitteista ja tehtävistä säädetään SEUT-sopimuksen 127 artiklassa ja pöytäkirjassa N:o 4. EKP:n ensisijaisena tavoitteena on ”pitää yllä hintatason vakautta” ja toisen tavoitteen mukaisesti se ”tukee yleistä talouspolitiikkaa unionissa osallistuakseen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa määriteltyjen unionin tavoitteiden saavuttamiseen”. EKP:n vastuulle on annettu hiljattain SEUT-sopimuksen 127 artiklan perusteella yhteinen valvontamekanismi. Artiklan mukaan neuvostolle ”myönnetään [...] toimivalta antaa EKP:lle erityistehäviä luottolaitosten ja muiden rahoituselinten vakavaraisuusvalvontaan liittyvän politiikan osalta”.

89

EKP:tä johtavat EKP:n neuvosto ja johtokunta. EKP:n pääjohtajan on raportoitava vuosittain komissiolle, neuvostolle ja parlamentille Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) toiminnasta ja edellisen ja kuluvan vuoden rahapolitiikasta. Aiheesta voidaan käydä keskustelu. EKP:n pääjohtajaa voidaan joko parlamentin tai EKP:n pyynnöstä kuulla tietyistä aiheista asianomaisissa parlamentin valiokunnissa³⁷.

37 SEUT-sopimus, 284 artiklan 3 kohta.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

90

Euroopan keskuspankkia ei rahoiteta EU:n yleisestä talousarviosta, eikä sitä koskevassa pöytäkirjassa määrätä parlamentin vastuuvapausmenettelystä. EKP:n perussäännössä vaaditaan, että sen tilit tarkastaa tehtävään nimetty EKP:n neuvoston suosittelema ja neuvoston hyväksymä riippumaton ulkopuolinen tilintarkastaja³⁸. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa EKP:n hallinnon tehokkuuden SEUT-sopimuksen pöytäkirjan N:o 4 määräysten mukaisesti³⁹.

91

Huomattavan paljon on kirjoitettu ja keskusteltu siitä, missä määrin keskuspankkien olisi tiedotettava ja oltava tilivelvollisia rahapolitiikkaan liittyvästä toiminnastaan. Usein on painotettu, miten tärkeää tällainen tiedotus on rahapolitiikan vaikuttavuuden ja sen rahoitusmarkkinoille ja pankkijärjestelmiin välittymisen kannalta. Tällä yleiskatsauksella ei kuitenkaan pyritä osallistumaan kyseiseen – siinänsä tärkeään – keskusteluun. Tarkoituksena on sen sijaan käsitellä EKP:n parlamentaarista tilivelvollisuutta ja sovellettavia tarkastusjärjestelyjä.

92

Voidaan perustellusti katsoa, että EKP:tä ja EKPJ:tä koskevien perussopimuksen säännösten mukaisesti EKP ja EKPJ:n muodostavat keskuspankit ovat erittäin riippumattomia, jopa verrattuna muihin keskuspankkijärjestelmiin. Perussopimus kuvastanee riippumattomuudelle annettua painoarvoa tai näkemystä, jonka mukaan asianomaiset osapuolet voivat parhaiten itse luoda omat järjestelynsä, ja on ehkä siksi suhteellisen summittainen EKP:n parlamentaarisen ja julkisen tilivelvollisuuden osalta.

93

EKP:n on perussopimuksen mukaisesti laadittava neljännesvuosittain kertomus EKPJ:n toiminnasta⁴⁰ ja vuotuinen kertomus EKPJ:stä ja rahapolitiikasta parlamentille, neuvostolle ja komissiolle. EKP:n pääjohtajan on esiteltävä kertomus parlamentille ja neuvostolle yleiskeskustelua varten. Perussopimuksen mukaisesti kuultavaksi voidaan kutsua (pyytää) myös johtokunnan jäseniä. Käytännössä järjestely on määritelty tarkemmin: parlamentin työjärjestyksessä määrätään, että EKP:n pääjohtaja on kutsuttava parlamentin kuultavaksi neljä kertaa vuodessa. Siinä määrätään myös, että lisäksi voidaan kutsua johtokunnan jäseniä, jotta näkemystenvaihto parlamentin kanssa on säännöllistä. EKP vastaa myös parlamentin jäsenten kirjallisiin kysymyksiin.

94

Yleisesti ottaen se, missä määrin julkiset ulkoiset tarkastajat kohdistavat keskuspankkeihin riippumattomia ulkoisia tarkastuksia, vaihtelee maasta toiseen. EKP:n tilien tarkastaminen on perussopimuksen⁴¹ mukaisesti riippumattomien ulkoisten tarkastajien eikä tilintarkastustuomioistuimen tehtävä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustehtävä koskee ”ainoastaan EKP:n hallinnon tehokkuuden arviointia”.

38 SEUT-sopimus, Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehty pöytäkirja N:o 4, 27 artiklan 1 kohta.

39 SEUT-sopimus, pöytäkirja N:o 4, 27 artiklan 2 kohta.

40 Käytännössä tämä vaatimus täytetään siten, että EKP julkaisee kuukausikatsauksia.

41 SEUT-sopimus, pöytäkirja N:o 4, 27 artikla.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

95

Tämä sanamuoto antaa tilintarkastustuomioistuimelle paljon liikkumavaraa tuloksellisuuden tarkastusten (taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus) suhteen. Pöytäkirjan vaikutus näkyy kuitenkin siinä, että ulkoisille tarkastajille kuuluvat yhtäältä tilit ja toisaalta ”hallinnon tehokkuuden arviointi”, mikä johtaa siihen, että tilintarkastustuomioistuimen rooli EKP:n osalta määritellään eri tavalla kuin sen rooli muiden EU:n toimielinten osalta⁴². Oletettavasti tämä kuvastaa riippumattoman päätöksenteon merkitystä rahapolitiikassa ja EKP:n toiminnan erityistä luonnetta.

96

Yhteisen valvontamekanismin (YVM) perustamisesta annettujen asetusten mukaisesti EKP vastaa luottolaitosten valvonnasta euroalueella ja muissa osallistuvissa jäsenvaltioissa⁴³. Perustamisasetuksessa säädetään erityisestä tilivelvollisuusjärjestelmästä. EKP pysyy riippumattomana YVM-tehtäviensä osalta, mutta asetuksissa täsmennetään, että EKP on tilivelvollinen YVM-toiminnastaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Asetuksissa säädetään raportoinnista Euroopan parlamentille ja euroryhmälle (euroalueen ulkopuolisten osallistuvien jäsenvaltioiden läsnä ollessa).

97

EKP ja Euroopan parlamentti ovat tehneet suhteellisen laajan toimielinten sopimuksen⁴⁴, jossa käsitellään YVM:iin sovellettavia tilivelvollisuusmekanismeja. EKP

- esittää joka vuosi kertomuksen
- antaa aloitusvaiheessa neljännesvuosittaisia kertomuksia edistymisestä ja osaltaan valvoo EKP:lle yhteisessä valvontamekanismissa annettujen tehtävien hoitamista
- varmistaa, että YVM:n valvontaelimen puheenjohtaja osallistuu asianomaisten parlamentin valiokuntien säännöllisiin (kahdesti vuodessa) ja yksittäisiin kuulemisiin
- osallistuu luottamuksellisiin kokouksiin tietyissä ennalta määritellyissä tapauksissa
- edistää Euroopan parlamentin roolia valvontaelimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valintaprosessissa
- tekee yhteistyötä tiettyjen tutkimusten yhteydessä.

42 Tilintarkastustuomioistuin on jo maininnut kirjeenvaihdossaan uusista EKP:n YVM-tehtävistä, että se arvioi EKP:n hallinnon tehokkuutta tuloksellisuuden tarkastuksella, kuten se tekee muiden sen tarkastustehtävien piiriin kuuluvien elinten kohdalla (tilintarkastustuomioistuimen presidentin 7. helmikuuta 2013 päivätty kirje EU:n parlamentin puhemiehelle).

43 Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvään politiikkaan koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (EUVL L 287, 29.10.2013, s. 63).

44 Euroopan parlamentin ja Euroopan keskuspankin välinen toimielinten sopimus EKP:lle yhteisessä valvontamekanismissa annettujen tehtävien hoitamiseen liittyvää demokraattista vastuuvollisuutta ja valvontaa koskevista käytännön menettelyistä (2013/694/EU).

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

98

Euroopan järjestelmäriskikomitealla (EJRK) ei ole omaa talousarviota. EKP toimii sen sihteeristönä ja rahoittaa EJRK:n toimintaa. EKP:llä on omat tarkastusjärjestelynsä, mutta nimenomaan EJRK:n toimintaa koskevia tarkastusjärjestelyjä ei ole.

99

Kuten edellä mainitusta käy selvästi ilmi, EKP:n rooli on muuttunut nopeasti rahoituskriisistä johtuvien paineiden ja siitä saadun kokemuksen valossa. EKP:lle on annettu sen erityisaseman ja asiantuntijuuden vuoksi laaja-alaisesti uusia tehtäviä, joita sen on täytynyt alkaa hoitaa suhteellisen lyhyessä ajassa. Uudet tehtävät on useimmiten osoitettu sille virallisesti asianmukaisten oikeudellisten välineiden avulla; eräissä tapauksissa roolit eivät ole niin tarkoin määritettyjä.

100

Erityisenä esimerkkinä voidaan mainita EKP:n rooli yhteyksissä euroalueen jäsenvaltioiden hallituksiin talous- ja rahoituskriisin aikana. Ns. ”troikassa” tai ”ohjelmakumppaneina”, joiden vastuulla on jäsenvaltioiden hyväksi tarkoitettujen EU:n/IMF:n tukiohjelmien valvonta, EU:ta edustaa komissio ”yhteistyössä EKP:n kanssa”. Tämä toimintamalli, jossa komissio työskentelee ”yhteistyössä” EKP:n kanssa tai ”kuullen” sitä, määritetään tietyissä lainsäädäntövälineissä (esim. Euroopan rahoitusvakausvälinettä (ERVV) koskevassa puitesopimuksessa ja Euroopan rahoitusvakautusmekanismin (ERVM) perustamisasetuksessa). EKP:n roolia ei kuitenkaan ole näissä välineissä määritelty selkeästi. On selvää, että EKP on tässä roolissaan ja yleisemminkin toiminut aiempaa suuremmin ja vaikuttavammin suhteessaan jäsenvaltioihin ja niiden poliittisiin päättäjiin jäsenvaltioiden talouksen osalta.

101

Tältä osin EKP onkin Euroopan parlamentin kanssa tekemänsä säännöllisen yhteistyön yhteydessä keskustellut uusista rooleistaan ja siitä, miten ne hoidetaan. Tämä on tärkeää, kun otetaan huomioon EKP:n eri tehtävien moninaisuus: se muun muassa neuvoo komissiota kyseisten jäsenvaltioiden suhteen, toimii suoraan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, sillä on hallussaan valtion joukkovelkakirjoja sellaisinaan tai vakuuksina ja se tarjoaa pitkäaikaista rahoitusta pankeille jäsenvaltioissa. Samaan aikaan se hoitaa euroalueen rahapolitiikkaan, taloudelliseen tukeen ja (nykyisin) pankkivalvontaan liittyviä tehtäviään. EKP:n kaikkien toimintojen ”hallinnon tehokkuus” kuuluu tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen piiriin, mutta jäsenvaltioiden hallitusten kanssa tehtävään yhteistyöhön ja niiden avustamiseen sekä troikan toimintaan osallistumiseen liittyviin toimintoihin ei ole vielä kohdistettu ulkoista tarkastusta.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

102

Kun otetaan huomioon kaikki EKP:n uudet roolit ja vauhti, jolla niitä on jouduttu kehittämään, uudet rakenteet ja niiden vaikuttavuus ja täytäntöönpano on tarpeen ottaa seurannan ja arvioinnin kohteeksi. Seurannan/arvioinnin olisi katettava myös tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyjen perusteellisuus ja asianmukaisuus jatkuvasti kertyvät kokemukset huomioon ottaen. Muutoksen vauhti on todellinen haaste myös tarkastusyhteisölle. Tilintarkastustuomioistuimen on EKP:n yhtenä ulkoisena tarkastajana yhdessä kansallisten ylimpien tarkastuselinten ja Euroopan keskuspankkijärjestelmään kuuluvien keskuspankkien muiden ulkoisten tarkastajien kanssa varmistettava, että taitoja ja tietämystä päivitetään, jotta ne vastaavat tarkastusroolille nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä asetettuja vaatimuksia.

Euroopan investointipankin ja Euroopan investointirahaston tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyt

103

Euroopan investointipankki (EIP) on EU:n rahoituslaitos, joka edistää Euroopan yhdentymistä, kehitystä ja koheesiota rahoittamalla EU:n toimintapolitiikkaa tukevia hankkeita. Vaikka suurin osa EIP:n rahoittamista hankkeista sijaitsee EU:ssa, se toteuttaa tukitoimia myös EU:n ulkopuolella.

104

Euroopan investointirahasto (EIR) on EU:ssa pääomasijoituksiin ja vakuuksiin erikoistunut väline, jonka avulla tuetaan ensisijaisesti pk-yrityksiä ja uusia teknologioita. EIR on osa EIP-ryhmää ja osittain Euroopan komission omistuksessa. Komission EIR:oon osallistumista koskevista säännöistä säädetään neuvoston päätöksessä.

105

Tilivelvollisuusjärjestelyjen näkökulmasta EIP on toinen ”erityistapaus”. Vaikka EIP on EU:n elin, sen pääomavarat ovat peräisin jäsenvaltioilta. Pankin on täten tehtävä toiminnastaan tiliä valtuustolleen, jonka muodostavat jäsenvaltioiden valtionvarainministerit.

106

EIP:llä on unionin elimenä velvollisuus SEUT-sopimuksen 15 artiklan mukaisesti toimia mahdollisimman avoimesti. Ei ole minkäänlaisia säädöksiä siitä, että EIP:n olisi raportoitava Euroopan parlamentille tai että Euroopan parlamentilla olisi suora toimivaltaa EIP:n ja EIR:n osalta. EIP kuitenkin raportoi toiminnastaan ja toimittaa parlamentille vuosittain tietoja vapaaehtois pohjalta, ja parlamentti hyväksyy vuotuisen päätöslauselman pankin toiminnasta.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

107

Parlamentti on viime vuosina useaan otteeseen ilmaissut olevansa huolissaan EIP:n tilivelvollisuudesta muun muassa seuraavilta osin:

- EIP:hen kohdistetun vakauden valvonnan taso: vakautta voisivat valvoa joko EKP, Euroopan pankkiviranomainen (EPV) tai kansalliset valvontaviranomaiset
- osa EIP:n hallinnoimista EU:n ohjelmista ja rahastoista on jätetty EU:n varainkäyttöä koskevan vastuuvapausmenettelyn ja tulosraportoinnin ulkopuolelle
- olisi arvioitava toiminta, jolla on merkittäviä kerrannaisvaikutuksia ja jonka rahoitus taataan Euroopan unionin talousarviosta
- olisi selvitettävä riskit, joita aiheutuu EU:n talousarviosta EIP:n myöntämille lainoille annettavien vakuuksien määrän lisääntymisestä, ja tiedotettava, miten näiden vakuuksien tuotto käytetään
- olisi tarpeen laatia yksityiskohtainen selvitys EIP:n EU:n talousarviosta saamista hallinnollisista maksuista.

108

EIP:n ja sen tytäryhteisön EIR:n julkisen tarkastuksen järjestelyjen osalta tilanne on seuraava:

- EIP:llä on tarkastuskomitea, jonka kuusi jäsentä nimitetään jäsenvaltioista vuorotteluperiaatteen mukaisesti. Valtuusto nimittää jäsenet virallisesti (ja yksimielisesti). Jäsenten on täytettävä tietyt kriteerit: heiltä vaaditaan muun muassa tilintarkastuksen tai pankkivalvonnan asiantuntemusta. Tarkastuskomitea osoittaa vastuun pankin tilien tarkastuksesta ulkoiselle yritykselle, joka raportoi suoraan tarkastuskomitealle. Tarkastuskomitea antaa valtuustolle lausunnon tileistä sekä kertomuksen ja suosituksia.
- EIR:ssa on EIR:n osakkaiden (EIP on suurin osakas) nimittämä ja osakkaille tilivelvollinen tarkastuslautakunta. Tarkastuslautakunnassa on kolme jäsentä, yksi kustakin osakasryhmästä (EIP, Euroopan komissio ja rahoituslaitokset). Jäsenet nimitetään kolmeksi peräkkäiseksi varainhoitovuodeksi, ja nimitys voidaan uusida. Kunakin vuonna päättyy yhden jäsenen toimikausi. EIP:n tarkastuskomitean tavoin EIR:n tarkastuslautakunta antaa yhteisönsä ja sen tytäryhteisöjen tilit ulkoisen tarkastusyrityksen tarkastettaviksi.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

109

Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa EIP:n ja EIR:n hallinnoimat EU:n menot ja EU:n rahoitusosuuden EIR:n pääomaan EIR:n, tilintarkastustuomioistuimen ja komission välisen kolmikantasopimuksen mukaisesti. Kolmikantasopimuksen säännöt eivät kuitenkaan koske niitä EU:n menoja, joita EIR käsittelee unionin puolesta, ja tilintarkastustuomioistuin tarkastaa kyseiset menot aina edunsaajan tasolle saakka samalla tavalla kun kaikki muut EU:n yleisestä talousarviosta rahoitetut menot.

110

EIP:n toiminta Euroopassa ja ulkomailla kiinnostaa kovasti kaikenlaisia sidosryhmiä. Pääasiallinen haaste kaikille osapuolille on saada ja antaa oikeellisia ja perusteellisia tietoja, joiden pohjalta arvioidaan eri rahoitusvälineiden vaikuttavuus niille asetettuihin julkisiin tavoitteisiin nähden.

Pienempiin organisaatioihin ja talousarvioihin kohdistuva valvonta ja tarkastaminen on suhteetonta

111

EU:n perussopimuksessa (SEUT-sopimus, 287 artikla) vaaditaan, että tilintarkastustuomioistuin tarkastaa EU:n ja Euroopan kehitysrahaston (EKR) sekä kaikkien EU:n perustamien elinten ja laitosten talousarvion toteuttamisen, jollei niiden perustamisasiakirjassa toisin määrätä.

112

Käytännössä tämä tarkoittaa, että tilintarkastustuomioistuimen on tarkastettava vuosittain EU:n ja EKR:n talousarvion toteuttaminen sekä toimitettava vuosittaiset tarkastukset erikseen jokaisesta virastosta (vuonna 2014 virastoja oli 40: näistä 33 oli erillisvirastoja, kuusi toimeenpanovirastoja, yksi Euratom-virasto⁴⁵) ja yhteisyrityksestä (kuusi vuonna 2014) huolimatta niiden talousarvion koosta ja siitä, kuuluvatko ne vastuuvapausmenettelyn piiriin.

113

Tästä seuraa, että tilintarkastustuomioistuin tekee suhteellisesti enemmän tarkastustyötä virastojen ja yhteisyritysten kuin EU:n toimielinten osalta. Vastaisuudessa virastoilta vaaditaan, että yksityiset tarkastusyrietykset tarkastavat niiden tilien luotettavuuden ennen tilien toimittamista komissiolle konsolidointia varten. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen on laadittava kustakin virastosta erityisvuosikertomus.

45 **Liitteessä** esitetään luettelo, johon on koottu kaikki EU:n virastot vuonna 2014.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

114

Nykyjärjestelyissä vaaditaan pienemmistä organisaatioista erilliset tarkastukset, kun taas suuremmat toimielimet katetaan yhdessä ainoassa yleistarkastuksessa. Johdonmukaisempi lähestymistapa tilivelvollisuuteen edellyttäisi, että kaikkien toimielinten ja elinten olisi julkaistava erilliset tilinpäätökset ja niistä olisi laadittava erilliset tarkastuskertomukset tai vaihtoehtoisesti kaikista virastoista olisi laadittava yksi ainoa tarkastuskertomus. Valinta näiden vaihtoehtojen välillä riippuu siitä, pidetäänkö tärkeämpänä oikeampisuhteista resurssien käyttöä vai kyseisten elinten hallintojärjestelyjen luonnetta kuvastavien erillisten tarkastus- ja tilivelvollisuusjärjestelyjen varmistamista.

5. EU:n varainhoitoa ja varainhoidon valvontaa koskevat järjestelyt

115

Jäsenvaltiot osallistuvat EU:n talousarvion toteuttamiseen. Komissio kantaa kuitenkin kokonaisvastuun sen varmistamisesta, että tilinpäätösraportointi on luotettavaa, rahoitustoimet laillisia ja sääntöjenmukaisia ja varainhoito taloudellista, tehokasta ja vaikuttavaa (eli varainhoito on moitteetonta). Kaikki kolme osa-aluetta ovat välttämättömiä. Tilintarkastustuomioistuimen työ osoittaa, että komissio ei voi antaa myönteistä lausumaa kaikista näistä osatekijöistä.

Tilien luotettavuus

116

Nykyisin tilinpäätös laaditaan erikseen sovittujen standardien mukaisesti. Tilinpäätöksestä saa kokonaiskäsityksen unionin varoista ja veloista. Suoriteperusteisen kirjanpidon käyttöönotto vuonna 2005 on huomattavasti lisännyt avoimuutta EU:n raha-asoiden perustana olevasta taloudellisesta todellisuudesta. Esimerkkinä voidaan mainita, että tilinpäätöksen konsolidointi koskee nykyään useita EU:n elimiä, mikä antaa perusteellisemmän kuvan EU:n investoinneista. Tilinpäätöksistä käyvät myös ilmi EU:n nettomääräiset rahoitusvelat, taloudellisten tukimekanismien osuus talousarviosta tuen tarpeessa olevien jäsenvaltioiden osalta ja se, missä määrin pitkäaikaiset sitoumukset ylittävät vuotuiset maksumäärärahat.

117

Varainhoitovuodesta 2007 alkaen tilintarkastustuomioistuin on antanut vakio- muotoisen lausuman, jonka mukaan Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot unionin taloudellisesta asemasta, toimien tuloksista ja rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista varainhoitoasetuksen ja kansainvälisesti hyväksytyihin julkisen sektorin tilinpäätösstandardeihin perustuvien kirjanpitosääntöjen mukaisesti. Toisin sanoen tilit ovat luotettavat.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus (sääntöjenmukaisuus)

118

Tilintarkastustuomioistuin antaa tarkastuslausuman tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Lausumaan sisältyy lausunto tuloista ja lausunto menoista. Sekä tulot että menojen hallinnointi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa asettavat haasteita tilivelvollisuudelle ja tarkastukselle.

EU:n tulot

119

EU:n tulot muodostuvat bruttokansantuloon (BKTL) perustuvista omista varoista, arvonlisäverosta (alv) ja perinteisistä omista varoista (tuontitullit ja sokerin tuotantomaksut). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että EU:n tulojen virhetaso ei ole ollut olennainen vuodesta 1994 alkaen. Tilintarkastustuomioistuimen antamassa tarkastuslausumassa selitetään alv:n, BKTL:n ja perinteisten omien varojen erityisominaisuudet⁴⁶.

120

Esimerkiksi BKTL:oon perustuvat omat varat määräytyvät siten, että jäsenvaltioiden BKTL:oon sovelletaan yhdenmukaisia verokantoja. Kansallisella tasolla arvioidut BKTL-tiedot ovat kunkin jäsenvaltion EU:n tuloihin maksaman rahoitusosuuden tärkein määräävä tekijä. BKTL-tietojen arvioiminen on erittäin monimutkaista, eikä tilintarkastustuomioistuin voi antaa lausumaa niiden oikeellisuudesta. Jos jokin jäsenvaltio ilmoittaa todellista pienemmän (tai suuremman) BKTL-luvun, muiden jäsenvaltioiden maksuosuudet ovat vastaavasti suuremmat (tai pienemmät). EU:n rahoitusosuuksien jakautuminen jäsenvaltioiden kesken riippuu täten kansallisten tilastokeskusten antamien arvioiden laadusta. Komissio (Eurostat) tarjoaa neuvontaa ja pyrkii tarkistamaan BKTL-tilastojen laadun, mutta tilintarkastustuomioistuimen viimeaikainen tarkastustyö viittaa siihen, että kyseiset valvontatoimet ovat luonteeltaan ja laajuudeltaan rajallisia⁴⁷.

121

EU:n tilivelvollisuuden kannalta seurauksena on, että EU:n tason viranomaiset ovat suuresti riippuvaisia kansallisista valvontatoimista ja tarkistuksista.

46 Ks. esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen lausunto tuloista, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, s. 11 ja 12, kohdat VIII ja X.

47 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 12/2012 "Paransivatko komissio ja Eurostat luotettavien ja uskottavien Euroopan tilastojen tuottamisprosessia?" (<http://eca.europa.eu>)

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

Hallinnointi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa

122

EU:n talousarvion toteuttamiseen liittyvät varainhoitoa ja varainhoidon valvontaa koskevat järjestelyt tuovat esiin useita tilivelvollisuuden ja tarkastuksen kysymyksiä. Tämä kuvastaa sitä tosiasiaa, että komissio ja jäsenvaltiot jakavat hallinnointivastuun yli 80 prosentista EU:n talousarviosta ('yhteishallinnointi').

123

Komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja omalla vastuullaan ottaen huomioon moitteettoman varainhoidon periaatteet. Toisaalta jäsenvaltioiden on tehtävä komission kanssa yhteistyötä, jotta varmistetaan, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti (SEUT-sopimus, 317 artikla).

124

Yhteishallinnoinnissa jäsenvaltioiden vastuulla on hallinnoida meno-ohjelmia ja -järjestelmiä, suorittaa maksut edunsaajille ja toteuttaa kaikki tarvittavat (lainsäädännölliset, sääntelyä koskevat ja hallinnolliset) toimenpiteet EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Useissa tapauksissa EU:n varoilla osarahoitetaan myös kansallisten tai alueellisten viranomaisten rahoittamia hankkeita jäsenvaltioissa. Jäsenvaltiot myöntävät rahoitusta vastuullaan olevien ohjelmien ja järjestelmien hallinnointikuluihin. Jos kansallinen tai alueellinen viranomainen ei suorita tehtäviään vaaditulla tavalla, komissio voi päättää kohdistaa kyseiseen jäsenvaltioon rahoitusoikaisuja ja perintätoimia.

125

Nämä järjestelyt johtavat päällekkäisiin tilivelvollisuusketjuihin, jotka yltyvät sekä EU:n että kansallisen tason poliittisten päättäjien tasolle. Jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset ovat tilivelvollisia sekä komissiolle että niiden omille kansallisille viranomaisille.

126

Tilintarkastustuomioistuin ehdotti vuonna 2004, että otetaan käyttöön yhdenmukainen sisäisen valvonnan järjestelmä⁴⁸. Se selvitti, millainen järjestelmän pitäisi olla, jotta komissio voisi täyttää perussopimuksen mukaisen velvoitensa vaikuttavammalla tavalla.

48 Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2004.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

127

Komissio hyväksyi vuonna 2006 toimintasuunnitelman, jonka perusteella tällainen yhdenmukainen sisäisen valvonnan kehys pannaan täytäntöön. Varainhoitoasetukseen on sisällytetty asiaankuuluvia toimenpiteitä, kuten tarkastuslausuntojen vuotuiset yhteenvedot, jäsenvaltioiden vapaaehtoiset vahvistuslausumat ja kansallisten tarkastuselinten vapaaehtoiset kertomukset ja todistukset EU:n varojen hallinnoinnista. Tämän seurauksena on otettu käyttöön tärkeitä yhdenmukaisen sisäisen valvonnan järjestelmän osa-alueita, mutta järjestelmän kehittämistä pitäisi vielä jatkaa (ks. kohta 137).

128

Varainhoitoasetuksessa vaaditaan, että jäsenvaltioiden viranomaiset laativat tilinpäätöksen ja johdon vahvistuslausuman EU:n varojen käytöstä sekä yhteenvedon tarkastuskertomuksista ja toteutetuista valvontatoimista. Jäsenvaltiot voivat myös päättää antaa kansallisia vahvistuslausumia poliittisella tasolla. Tähän mennessä näin on toiminut neljä jäsenvaltiota (Alankomaat, Ruotsi, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta).

129

Yhteishallinnointialoilla komissiolla on valta toimittaa jälkitarkastuksia valvontajärjestelmien toiminnasta ja ilmoitetuista menoista. Se voi niiden perusteella määrätä seuraavia korjaustoimenpiteitä:

- varat peritään takaisin edunsaajilta – perintätoimista vastaavat jäsenvaltion viranomaiset (yhteishallinnoinnin piiriin kuuluvien menojen osalta) ja komissio (suoran hallinnoinnin aloilla). Edunsaajan on maksettava takaisin kaikki saamansa varat tai osa niistä.
- jäsenvaltioiden viranomaisiin sovelletaan rahoitusoikaisuja – komissio voi ryhtyä toteuttamaan rahoitusoikaisuja, kun jäsenvaltiot eivät ole havainneet ja korjanneet sääntöjenvastaisia menoja. Oikaisut voidaan laskea tapauskohtaisesti tai suorittamalla ekstrapolointeja tarkastustulosten pohjalta tai määräämällä kiinteämääräisestä oikaisusta (jos kahta ensiksi mainittua menetelmää ei voida käyttää).

130

Tilintarkastustuomioistuin esitti varainhoitovuotta 2012 koskevassa vuosikertomuksessaan useita huomautuksia perintätoimista ja rahoitusoikaisuksista⁴⁹. Tilintarkastustuomioistuin esitti huomautuksia myös komission vuotuisesta yhteenvetokertomuksesta sekä virheiden arvioimisesta siinä ja virheisiin liittyvistä perintätoimista ja rahoitusoikaisuksista⁵⁰. Tilintarkastustuomioistuin kuvasi myös sitä, miten kyseiset oikaisut vaikuttavat tilintarkastustuomioistuimen lausuntoon tilien luotettavuudesta ja lausuntoon toimien sääntöjenmukaisuudesta⁵¹.

49 Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 1.19–1.35.

50 Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 1.41–1.45.

51 Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, s. 52, liite 1.1. osa 3, kohta 22.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

131

Nykyjärjestelmässä virheiden syntymisestä oikaisujen tekemiseen voi kulua jopa kymmenen vuotta. Oikaisuilla pyritään ensisijaisesti suojaamaan EU:n talousarviota eikä niinkään kannustamaan jäsenvaltioita ja edunsaajia sääntöjen noudattamiseen. Tästä seuraa, että tukeen oikeuttamattomia menoja ei peritä takaisin lopullisilta edunsaajilta, vaan niistä vastaavat edelleen jäsenvaltioiden veronmaksajat. Virheellisten menojen kohdalla tilivelvollisuus toteutuu vasta usean vuoden kuluttua sääntöjenvastaisten menojen aiheutumisesta⁵².

132

Yhteisiä säännöksiä koskevalla asetuksella⁵³ otettiin kaudeksi 2014–2020 käyttöön rakennerahastoihin sovellettava akkreditointimenettely, jolla lisätään jäsenvaltioiden vastuuta kansallisten hallinto- ja valvontaelinten hallinnollisista valmiuksista. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että koska komissio viime kädessä vastaa talousarvion toteuttamisesta, komission on toimittava valvojana prosessissa, jolla vähennetään riskiä, että mahdolliset puutteet havaitaan liian myöhään⁵⁴.

Moitteeton varainhoito

133

Moitteettoman varainhoidon osalta voidaan todeta, että EU:n talousarvion avulla aikaansaatu tulosten kohdalla tilivelvollisuuden vaikuttavuutta on lisättävä huomattavasti. Kyseisiä haasteita kuvataan erikseen jäljempänä osiossa 6.

EU:n talousarvion lainsäädäntökehys

134

”Uusi” varainhoitoasetus⁵⁵ ja sen soveltamissäännöt⁵⁶ tulivat voimaan 1. tammikuuta 2013. Aiempien tilivelvollisuusjärjestelyjen keskeiset osa-alueet ovat edelleen voimassa, mutta uusia tärkeitä osa-alueita on otettu käyttöön, ja niitä on syytä analysoida.

135

Uuden asetuksen mukaisesti Euroopan komissio on edelleen vastuuvapausmenettelyn kautta tilivelvollinen Euroopan parlamentille ja neuvostolle EU:n talousarvion toteuttamisesta.

52 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 7/2010 ”Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä koskeva tarkastus”, s. 5, tiivistelmä, kohta V.

53 Asetus (EU) N:o 1303/2013.

54 Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 7/2011, kohta 25.

55 Asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012.

56 Komission delegoitu asetus (EU) N:o 1268/2012.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

136

Lisäksi varainhoidon valvonnan yleisrakenne on suurelta osin entisellään. Se perustuu sisäisen valvonnan kehykseen, joka on ensisijaisesti suunniteltu sitä varten, että Euroopan komissio voi vastuuvapausmenettelyn yhteydessä kantaa poliittisen kokonaisvastuun EU:n talousarvion toteuttamisesta.

137

Uudella asetuksella lujitetaan järjestelyjä, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tarkastetut johdon vahvistuslausumat ja vuotuiset yhteenvedot. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti asetus ei kuitenkaan kata jäsenvaltioiden kansallisiin viranomaisiin kohdistuvaa poliittista valvontaa. Lisäksi kansalliset vahvistuslausumat ovat edelleen vapaaehtoisia.

138

Monet uudet osa-alueet, joista säädetään yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa, ovat vielä kesken. Näitä ovat muun muassa kansalliset kumppanuussopimukset, uudet tuloskehukset ja suoritusvaraukset⁵⁷. Nämä ja muut uudet osa-alueet on sisällytettävä sisäisen valvonnan järjestelyihin. Lisäksi komission on edelleen ehdotettava toimenpiteitä, joiden avulla varmistetaan kansallisten viranomaisten toimittamien uusien tarkastuslausumien laatu sekä ohjelmien täytäntöönpanosta annettavien tietojen laatu.

139

Vuonna 2006 käynnistetyt uudistukset huomioon ottaen edistymistä on tapahtunut kohti yhdenmukaista valvontajärjestelmää, joka tulee varmistamaan suuremman kansallisen ja EU:n tason tilivelvollisuuden EU:n varoista. Käytössä oleva järjestelmä ei kuitenkaan ole täysin kattava. Tilintarkastustuomioistuimen vuotuisista tarkastuksista käy ilmi, että komissiolle toimitetuissa tukihakemuksissa on paljon virheitä, jotka kansalliset viranomaiset olisivat voineet korjata ennalta. Useissa tapauksissa tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että tarkastusviranomaisten todentamissa tukihakemuksissa oli virheitä. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin ulottaa tarkastuksensa edelleen EU:n varojen lopulliseen edunsaajaan saakka. Jos järjestelmät paranisivat, tilintarkastustuomioistuimella olisi paremmat mahdollisuudet luottaa tilintarkastuksissaan enemmän muiden tarkastajien työhön.

57 Tuloskehyksissä on taloudelliset, tuotosta ja tulosindikaattorit ja täytäntöönpanon avainkohdat kullekin Euroopan rakennerahaston ohjelmien prioriteeteille. Tuloskehysten tarkoituksena on varmistaa, että ohjelmilla saadaan tuotettua se, mikä on jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten valvonnan alaisuudessa. Suoritusvaraus kattaa kuusi prosenttia rakennerahastojen myöntämistä varoista ja riippuu ohjelman prioriteettien täytäntöönpanon onnistumisesta. Ks. asetus (EU) N:o 1303/2013 (20 ja 21 artikla).

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

6. EU:n toimintapolitiikkojen vaikutukset ja tulokset

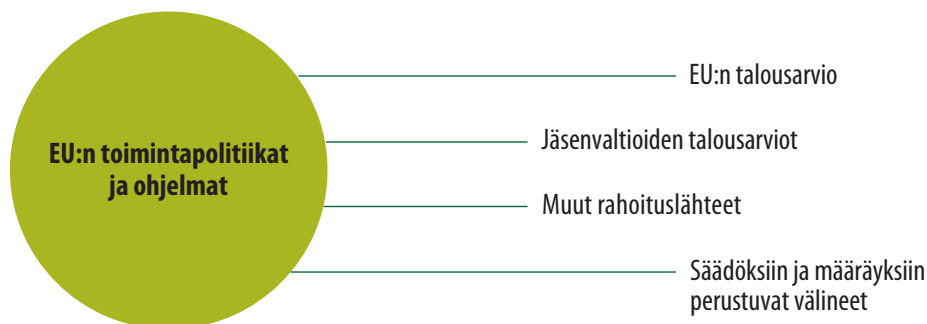
140

EU:n toimintapolitiikkoja toteutetaan osittain budjettivälineillä ja osittain säädöksiin ja määräyksiin perustuvilla välineillä (ks. **kaavio 5**).

- **Budjettivälineet:** EU:n toimintapolitiikkojen toteuttaminen riippuu EU:n talousarviosta. Monia toimintapolitiikkoja rahoitetaan valtaosin kansallisista talousarvioista ja vähemmässä määrin muista rahoituslähteistä (kuten hyödyntämällä yksityisen rahoituksen vipuvaikutusta).
- **Oikeudelliset ja sääntelyvälineet:** EU hyväksyy vuosittain lukuisia säädöksiä ja määräyksiä. Suurimmassa osassa tästä lainsäädännöstä kyse on siitä, että vahvistetaan sääntöjä tai standardeja esimerkiksi yhtenäismarkkinoiden, ympäristönsuojelun, sosiaalipolitiikan tai kilpailun aloilla.

Kaavio 5

EU:n toimintapolitiikkojen täytäntöönpanovälineet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

141

EU:n tason tilivelvollisuus on kattava, kun pääasiallisena välineenä on EU:n talousarvio, ja se vähenee, kun turvaudutaan muihin rahoituslähteisiin tai väline-muotoihin. Seuraavissa osioissa kuvaillaan keskeisiä haasteita, jotka liittyvät EU:n talousarviosta rahoitettujen toimintojen vaikutuksen ja tulosten mittaamiseen sekä sääntelyvälineiden vaikutuksen mittaamiseen.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

EU:n talousarvion vaikutuksen ja tulosten mittaamiseen liittyvät haasteet

142

Tilintarkastustuomioistuin on puoltanut sitä, että talousarviotapahtumien tuloksiin kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota kaudella 2014–2020. Tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota miettimään uudelleen raportointi- ja tilivelvollisuusjärjestelmiä, jotta niissä ei painotettaisi ainoastaan säännönmukaisuutta vaan myös seurausten (tulosten ja vaikutusten) aikaansaamista⁵⁸.

143

Jäsenvaltioiden olisi myös parannettava tuloksellisuutta koskevaa raportointia. Luotettavien taloudellisten tietojen lisäksi on esitettävä muita luotettavia tietoja, jotka eivät ole taloudellisia, ja EU:n painottaman säännönmukaisuuden lisäksi olisi annettava painoarvoa tuloksille.

144

Keskeiset haasteet ovat tältä osin seuraavat:

- a) tulosindikaattoreiden johdonmukaisuus ja tietojen luotettavuus
- b) oikeellisia tulostietoja tuottavat järjestelmät
- c) komission arviointikertomuksen parantaminen aikaansaatuisten tulosten osalta.

Tulosindikaattorit ovat puutteellisia ja tietojen laatu on heikko

145

Tilintarkastustuomioistuin on yksilöinyt tapauksia, joissa seuranta- ja arviointijärjestelyt eivät ole riittäviä ja joissa hallintojärjestelmistä saatujen tulostietojen tarkoituksenmukaisuutta, luotettavuutta ja oikea-aikaisuutta on tarpeen parantaa (ks. **laatikko 4**). Vieläkin tärkeämpää on tuoda esiin, että tilintarkastustuomioistuin on usein havainnut, että EU:n varoilla rahoitetuille ohjelmille ei ole asetettu selkeitä ja mitattavissa olevia tavoitteita. Kun lainsäädännössä tai ohjausasiakirjoissa asetetut tavoitteet eivät ole selviä tai mitattavissa tai tavoitteita ei ole mainittu tai ne ovat implisiittisiä, tarkastajien tai muiden tahojen on erittäin vaikea määrittää, onko EU:n varainkäyttö ollut taloudellista, tehokasta tai vaikuttavaa. Tällaisissa tapauksissa kansalaisten edustajat eivät voi vaatia, että komissio ja jäsenvaltiot tekevät asianmukaisesti tiliä kansalaisten puolesta toteuttamistaan menoista.

58 Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, 10. luku, kohdat 10.25 ja 10.26. Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 4/2012, lausunto nro 7/2011, lausunto nro 1/2012, tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 8.54, ja tilintarkastustuomioistuimen vastaus komission toiseen 318 artiklan mukaiseen arviointikertomukseen.

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

Esimerkkejä tuloksellisuustietojen puutteista

Puutteelliset tulosindikaattorit

- o Komission tehtävänä on seurata, saavuttaako viinimarkkinoiden uudistus tavoitteensa. Seuranta rajoitti keskeisten tulosindikaattorien puuttuminen (tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 7/2012, kohdat 50 ja 57).
- o Tilintarkastustuomioistuin päätteli, että EAKR:n osarahoittamien rahoitusjärjestelyvälineiden tapauksessa tavanomaiset koheesiopolitiikan seurantavälineet eivät olleet asianmukaisia eivätkä ne soveltuneet tietolähteiksi rahoitusvälineiden moitteettomasta varainhoidosta (tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 2/2012, kohdat 82 ja 121).

Tuloksellisuustietojen relevanttius, luotettavuus ja ajoitus

- o Tilintarkastustuomioistuin havaitsi maatilojen nykyaikaistamista koskevan tuen osalta, että yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen kautta ei saatu relevantteja tietoja käytettyjen varojen avulla aikaansaatuisten tulosten seurantaan varten (tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 8/2012, kohta 70).
- o Yhtenäistä hallintotietojärjestelmää (CRIS) koskevan tarkastuksensa yhteydessä tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tietoja puuttui tai ne eivät olleet voimassa taikka ajan tasalla, mikä heikensi järjestelmän luotettavuutta hallinnoinnin välineenä (tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 5/2012, kohta 79).

Komission arviointikertomus aikaansaaduista tuloksista

146

Lissabonin sopimuksen voimaantulosta alkaen komission on täytynyt laatia arviointikertomus talousarviovaroin rahoitettavien ohjelmien tuloksista. Kertomus on osa EU:n talousarvion⁵⁹ toteuttamiseen kohdistuvaa vastuuvapausmenettelyä. Kaksi ensimmäistä arviointikertomusta eivät kuitenkaan ole osoittaneet, että tuloksellisuuden arvioinnin osatekijät olisivat toistaiseksi paikoillaan. Kesäkuussa 2012 tilintarkastustuomioistuin julkaisi lausunnon⁶⁰ komission ensimmäisestä arviointikertomuksesta. Se totesi, että arviointikertomus oli väljästi laadittu ja sisällöllisesti lyhyt, joten sen tuoma lisäarvo ei ollut kovinkaan suuri.

147

Tilintarkastustuomioistuin on dokumentoinut aiemmissa eri toimintapolitiikkojen ja välineiden tuloksellisuudesta antamissaan erityiskertomuksissa syitä, joiden vuoksi komissio ei voi laatia aikaansaatuja tuloksia koskevaa kokonaisarviointia. Tämä puolestaan asettaa haasteita perusteelliselle tuloksellisuuden arvioinnille.

59 SEUT-sopimus, 318 artikla.

60 Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 4/2012: Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 318 artiklan nojalla esitetty komission kertomus saavutettuihin tuloksiin perustuvasta unionin varoja koskevasta arvioinnista (EUVL C 179, 20.6.2012, s.1).

Toinen osa – EU:n tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyihin kohdistuvat haasteet

Sääntelyvälineiden vaikutuksen mittaamiseen liittyvä haaste

148

Vaikutusten ennakoarvioinnin tarkoituksena on yksilöidä ehdotusten mahdolliset sosiaaliset, taloudelliset ja ympäristövaikutukset sekä niistä kansallisille viranomaisille, yrityksille ja kansalaisille koituvat hallinnolliset rasitteet. Komission suorittamat vaikutusten ennakoarvioinnit ovat keskeisiä tietolähteitä EU:n lainsäätäjille ja erityisesti Euroopan parlamentin eri aloihin erikoistuneiden valiokuntien jäsenille ja neuvostolle. Aina ei kuitenkaan suoriteta vastaavia vaikutusten jälkiarviointeja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vaikutusten arvioinneissa⁶¹ seuraavia puutteita:

— ennakoarvioinnit:

- kaikkien taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten analysointi on vaativaa
- eri vaihtoehtojen suora vertailu on usein vaikeaa
- vaikutustenarvioinnissa on edelleen ongelmana tietojen saatavuus
- vaikutustenarvioinneissa ei käsitellä aina riittävästi täytäntöönpanoon liittyviä näkökohtia

— jälkiarvioinnit:

- arviointeja ei laadita järjestelmällisesti kaikilla lainsäädännön aloilla
- täytäntöönpanon valvontakustannusten ja hallinnollisen rasitteen määrällinen arviointi ei ole riittävä.

149

Komissio on perussopimuksen valvojana vastuussa EU:n lakien noudattamisen seurannasta. Tapaukset, jossa lakeja ei ole noudatettu, annetaan Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäviksi. Komission vastuulla on myös EU:n toimintojen jälkiarviointi. Tämä pitää sisällään myös toiminnot, jotka pääasiallisesti käsittävät sääntelytoimenpiteitä. Taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten jälkiarviointi on kuitenkin vaativaa. Esimerkiksi EU:n asetusten ja vaikutusten syy-seuraussuhteita voi olla vaikea todistaa, kuluja ja hallinnollista rasitetta koskevia tietoja ei joko ole tai niiden kerääminen on kallista ja yhteistyö kansallisten viranomaisten kanssa ei kenties ole mutkatonta⁶².

61 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 3/2010 ”Tukevatko vaikutustenarvioinnit päätöksentekoa EU:n toimielimissä?”, kohdat 57–81.

62 Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 1/2010 ”Euroopan unionin talousarviohallinnon parantaminen: riskit ja haasteet” (kohdat 14–16).

Osa III – EU:n vastaus rahoituskriisiin ja sen toimiin liittyvät haasteet

150

Rahoituskriisi ja sen korjaamistoimenpiteet asettavat merkittäviä uusia haasteita tarkastukselle ja tilivelvollisuudelle kansallisella ja Euroopan tasolla. Uusia puutteita on ilmennyt, ja EU:n ja jäsenvaltioiden on vielä ratkaistava tärkeitä tilivelvollisuuteen liittyviä kysymyksiä. Jäljempänä olevissa osioissa esitetään yleiskuva EU:n vastauksesta rahoitus- ja talouskriisiin ja sen toimien seurauksista julkiselle tilivelvollisuudelle ja tarkastukselle.

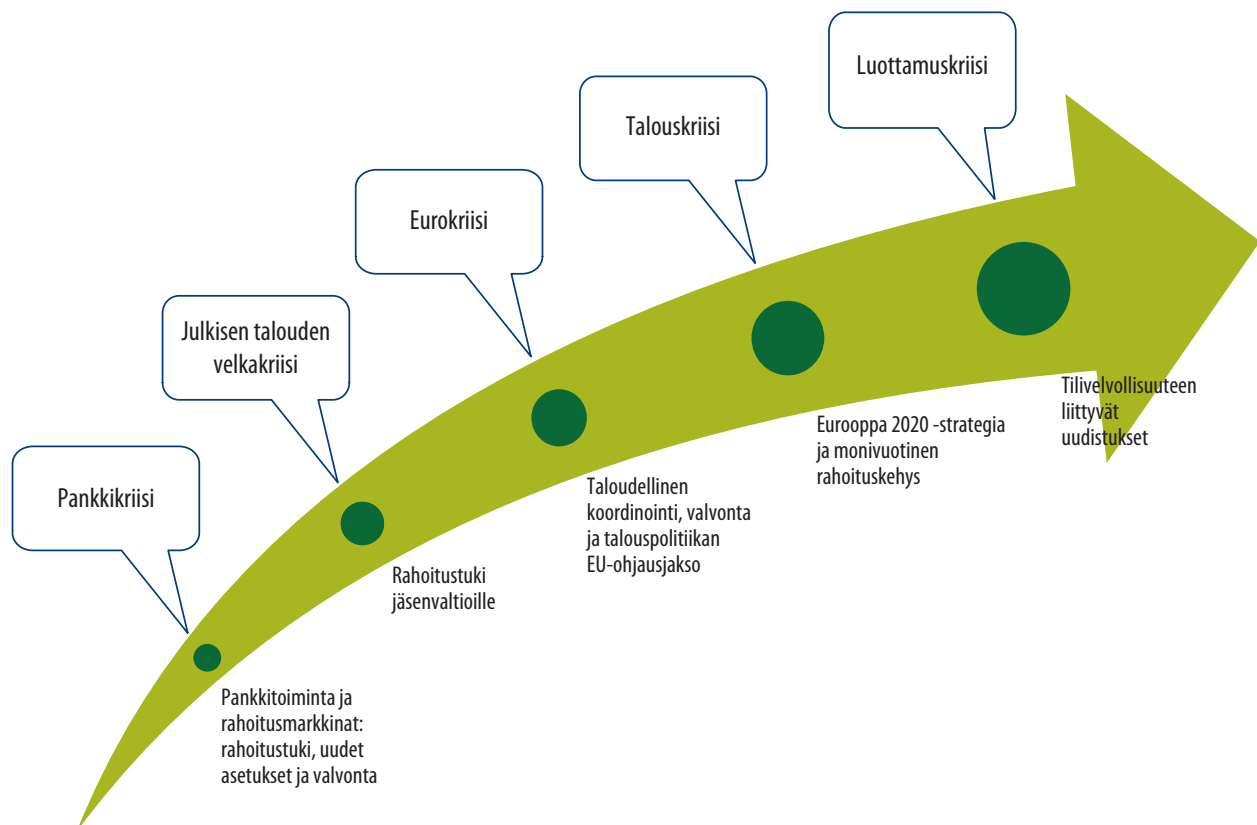
Tapatumakulku ja EU:n toimet

151

Kriisi alkoi vuonna 2007 pankkialalla ja levisi sittemmin muille aloille. Tämä vaikutti negatiivisesti valtioiden velkatilanteen kestävyys, euron vakauteen, kasvuun ja kansalaisten luottamukseen. Kriisintarkaisu edellytti EU:lta ja sen jäsenvaltioilta pikaisia ja erityislaatuisia toimenpiteitä. Uudistuksia tarvittiin myös pidempiaikaiseen Euroopan finanssi-, talous- ja poliittisen hallinnan järjestelmien uudelleenjärjestelyyn (ks. **kaavio 6**).

Kaavio 6

EU:n vastaus rahoituskriisiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Osa III – EU:n vastaus rahoituskriisiin ja sen toimiin liittyvät haasteet

Rahoitusalan sääntely ja valvonta

152

Ensimmäinen vaihe (2007–2009) oli maailmanlaajuinen rahoitusalan kriisi. Liiallisen riskinoton ja kielteisen rahoitusmarkkinakehityksen yhdistelmä johti huomattaviin investointitappioihin, mikä vei pankkien säädetyn vähimmäispääoman vaaditun tason alapuolelle. Lisäksi pankkienväliset markkinat näivettyivät ja keskinäisen riippuvuuden takia tiettyjen suurten rahoituslaitosten vakavien vaikeuksien vuoksi moniin muihin rahoituslaitoksiin kohdistui kovia paineita ('järjestelmäriski').

153

Jotta pankkijärjestelmä ei luhistuisi, jäsenvaltiot käyttivät julkisia varoja vahvistukseen pankkiensa pääomaa, kun taas keskuspankit huolehtivat pankkijärjestelmän likviditeetistä. Komissio hyväksyi yli 5 biljoonan euron valtiontuen rahoituslalle ja antoi pankeille myönnettävän tuen hyväksymisperusteita koskevaa neuvontaa⁶³. Pankit saivat tosiasialla veronmaksajilta tukea vuosina 2007–2011 yhteensä 1,6 biljoonaa euroa (12,8 prosenttia EU:n BKT:sta)⁶⁴.

154

EU hyväksyi myös joukon talouden toimijoita ja markkinoita koskevia sääntöjä, jotka suurelta osin perustuvat kansainvälisiin neuvotteluihin G20-ryhmässä, finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmässä ja Baselin pankkivalvontakomiteassa (varainhoitoasetusuudistus). Lisäksi EU perusti Euroopan finanssivalvojen järjestelmän, jota alettiin soveltaa 1. tammikuuta 2011 (ks. **laatikko 5**).

63 COM(2012) 778 final, 21. joulukuuta 2012, SEC(2012) 443 final, 21. joulukuuta 2012, s. 29.

64 Suurin osa meni takauksiin, joiden määrä oli noin 1 085 miljardia euroa (8,6 prosenttia BKT:sta), ja loput pääoman vahvistamiseen (noin 322 miljardia euroa eli 26 prosenttia BKT:sta), arvoltaan alentuneisiin omaisuuseriin (noin 119,9 miljardia euroa eli 0,9 prosenttia BKT:sta) ja likviditeettitoimenpiteisiin (89 miljardia euroa eli 0,7 prosenttia BKT:sta).

Euroopan finanssivalvojen järjestelmä

Järjestelmä koostuu seuraavista kahdesta osa-alueesta:

- Makrovakausero- ja valvonnasta vastaa Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK), joka koostuu mm. keskuspankkien johdosta ja kansallisten valvontaviranomaisten edustajista.
- Mikrovakausero- ja valvonnasta kansallisella tasolla vastaavat kansalliset valvontaviranomaiset ja EU:n tasolla seuraavat kolme Euroopan valvontaviranomaista: Euroopan pankkiviranomainen (EPA), Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA) ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA).

Osa III – EU:n vastaus rahoituskriisiin ja sen toimiin liittyvät haasteet

155

Kesäkuussa 2012 pidetyn euroalueen huippukokouksen päätelmien mukaisesti ja pankkivalvonnan vahvistamiseksi neuvosto hyväksyi lokakuussa 2013 komission ehdotuksen yhteisestä valvontamekanismista (YVM)⁶⁵. YVM:ssä EKP:lla on suora toimivalta valvoa ”merkittävimpiä” pankkeja asianomaisissa jäsenvaltioissa ja myös seuranta-oikeus asianomaisten kansallisten valvontaviranomaisten muihin pankkeihin kohdistamaan valvontaan. ”Merkittävyys” määritetään koon tai tiettyjen muiden kriteerien mukaan.

156

Lisäaskeleena kohti pankkiunionina ja jotta tulevaisuudessa ei jouduttaisi tilanteisiin, joissa joudutaan pelastamaan lisää pankkeja, komissio ehdotti 10. heinäkuuta 2013, että perustetaan yhteinen kriisinratkaisumekanismi, joka on tarkoitus hyväksyä piakkoin⁶⁶. On ehdotettu, että yhteisen kriisinratkaisumekanismiin yhteydessä kriisinratkaisukulut ovat ensisijaisesti pankin osakkeenomistajien ja velkojien (”velkakirjojen arvon alaskirjaus”) ja viimeisenä keinona pankkialan rahoitusosuuksilla rahoitetun yhteisen pankkialan kriisinratkaisurahaston vastuulla.

157

Kriisi paljasti maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän hallinnossa ja valvonnassa seuraavat yleiset puutteet: pankkien riskinottokannustimien rakenne, varojen ja velkojen arvostamista ja ilmoittamista koskevat kirjanpitosäännöt sekä liiketoiminnan analyttikkojen, luottoluokitustilastojen, tarkastajien, sääntelyelinten ja valvontaviranomaisten suhteet rahoitusalan yrityksiin (suhteet olivat liian läheiset eivätkä niissä painottuneet riittävästi markkinoiden vakauden ja kuluttajien etujen varmistaminen).

158

Jäsenvaltiot reagoivat kriisiin pelastamalla useita pankkeja (tietyissä tapauksissa kansallistamalla yksityisiä pankkeja), ottamalla käyttöön uusia pankki- ja rahoitusmarkkinasäädöksiä sekä toteuttamalla uudistuksia ja perustamalla valvontamekanismeja EU:n tasolla. Tämä kaikki on johtanut hallintoa, avoimuutta ja tilivelvollisuutta koskeviin kysymyksiin.

159

Kriisin ratkaisutoimien aikana haasteena on ollut esimerkiksi se, miten varmistetaan säädösten laatimisen ja hyväksymisen sekä uusien välineiden toiminnan demokraattinen oikeutus. Alkuvaiheessa on kiinnitetty vähemmän huomiota tilivelvollisuusjärjestelyihin, joita tarvitaan välineillä tavoiteltavien tulosten osalta.

65 Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013.

Ks. myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1022/2013, annettu 22 päivänä lokakuuta 2013, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta Euroopan keskuspankille neuvoston asetuksen (EU) N:o 1024/2013 nojalla annettujen erityistehtävien osalta (EUVL L 287, 29.10.2013, s. 5).

66 Tällä hetkellä parlamentin päätösvaiheessa ensimmäinen/ainoa käsittely, viitenro. T7-0341/2014, tilanne 15.4.2014.

Koordinoidut toimet

160

Vastauksena kriisiin perustetussa uudessa varainhoito- ja valvontajärjestelmässä tilivelvollisuus riippuu kehyksestä, jota ei ole vielä täysin määritetty. Esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen toimivalta kattaa toisinaan ainoastaan osan joistakin EU:n tason järjestelmistä:

- Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa kaikki kolme valvontaviranomaista.
- Yhteiseen valvontamekanismiin sovelletaan erityissäännöksiä (joita käsiteltiin edellä). Niiden mukaan EKP on tilivelvollinen neuvostolle ja Euroopan parlamentille, ja tilintarkastustuomioistuin⁶⁷ tarkastaa EKP:n hallinnon tehokkuuden. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan tarkasta yhteisen valvontamekanismiin piiriin kuuluvia kansallisia valvontaviranomaisia, eikä tarkastajien toteuttamasta koko valvontajärjestelmän arvioinnista ole annettu säännöksiä. Syvempi yhteistyö asianomaisten jäsenvaltioiden ylimpien tarkastuselinien kanssa johtaisi mahdollisesti kattavampiin arviointeihin, mutta tällaisia järjestelyjä ei ole tätä nykyä olemassa.

67 SEUT, Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehty pöytäkirja N:o 4, 27 artiklan 2 kohta.

Jäsenvaltioita koskevat rahoitustukimekanismit

161

Vuonna 2010 alkanut kriisin toinen vaihe liittyi julkisen talouden velkaan. Tammikuuhun 2013 mennessä neuvoston oli tehnyt päätöksen jopa 20:sta EU:n jäsenvaltiosta liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn yhteydessä. Pankkien ja julkisen talouden kriisin välinen yhteys vaikutti jäsenvaltioiden finanssipoliittisiin tuloksiin: yhtäältä jotkut hallitukset pelastivat useita talousvaikeuksissa olevia pankkeja ja toisaalta pankkien suuri altistuminen julkisen talouden velalle vei vaaralliseen kierteseen, johon oli puututtava EU:n tasolla välittömästi. Vuoden 2013 puoliväliin mennessä oli perustettu kaikkiaan 890 miljardin euron suuruiset makrotaloudelliset vakausmekanismit. Määrästä oli kyseiseen ajankohtaan⁶⁸ mennessä käytetty 313,6 miljardia euroa.

162

Pankkikriisi ja julkisen talouden velkakriisi vaikuttivat taloudelliseen suorituskykyyn. Julkisen talouden säästö- ja sopeuttamistoimet, kasvavat velanhoitokulut ja vaikeuksissa oleva pankkiala vahvistivat EU:n talouteen kohdistuvaa taantumavaikutusta.

- Valtiontalouden budjettialijäämät olivat sekä euroalueella että EU-27-maissa vuosina 2009 ja 2010 yli kuusi prosenttia BKT:sta (yli kaksinkertainen määrä Maastrichtin sopimuksessa sovittuun enimmäismäärään nähden).
- Valtionvelka kasvoi euroalueella 66,4 prosentista 92,7 prosenttiin BKT:sta vuosina 2007–2013⁶⁹.
- BKT:n kasvu sekä euroalueella että EU:ssa laski alle sen pitkän aikavälin potentiaalain ja muuttui negatiiviseksi vuonna 2009 (-4,4 prosenttia euroalueella) ja vuonna 2013 (-0,4 prosenttia euroalueella). Euroalueen reaalin BKT oli vuonna 2013 alhaisempi kuin ennen kriisin alkamista vuonna 2007.

163

EU vastasi julkisen talouden velkakriisiin tarjoamalla vaikeuksissa oleville jäsenvaltioille rahoitustukea useiden mekanismien avulla (ks. **taulukko 4**).

164

EU:n puitteissa on tehty seuraavat aloitteet:

- **Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi** (ERVM), jonka oli määrä myöntää rahoitustukea jäsenvaltioille EU:n talousarviotakausten perusteella (neuvosto päätti lakkauttaa tämän välineen vuoden 2013 loppuun mennessä)
- **maksutasetukimekanismi**, josta sovittiin jo ennen kriisiä ja josta myös myönnetään EU:n talousarviosta taattuja lainoja ja luottojärjestelyjä.

68 Päivitetty 30. kesäkuuta 2013 saakka. Perustuu maksutasemekanismin, Kreikan lainajärjestelyn ja Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin yhdistettyyn luottokapasiteettiin sekä Euroopan rahoitusvakaussäilyneen ja Euroopan vakausmekanismin yhdistettyyn enimmäismäärään, joka oli 700 miljardia euroa (ks. **taulukko 4**).

69 Eurostat, sähköiset tiedot, julkisyhteisöjen rahoitustilastot, yleinen julkisen talouden alijäämä (prosenttiosuus BKT:sta) ja yleinen julkisen talouden bruttovelka (prosenttiosuus BKT:sta); ks. myös 22. tammikuuta 2014 päivätty Eurostatin tiedote.

EU:n ja hallitustenväliset rahoitustukimekanismit

Rahoitustuki- väline	Maksutasetuki	Euroalueen hallitustenväliset luotot Kreikalle	Euroopan rahoituksenva- kautusmekanismi (ERVM)	Euroopan rahoitusvakaussväline (ERVV)	Euroopan vakaussmekanismi (EVM)
Oikeudellinen/ institutionaalinen muoto	EU:n mekanismi	Hallitustenvälinen sopimus	EU:n mekanismi	Euroalueen maiden omista- ma yksityisyrittäjä	Hallitustenvälinen organisaatio
Pääomarakenne	Taattu EU:n talousarviosta (eli mukana kaikki EU:n jäsenvaltiot)	Ei ole; kahdenvälisiä lainoja, jotka Euroopan komissio on kerännyt yhteen	Taataan EU:n talousarviosta (eli mukana kaikki EU:n jäsenvaltiot)	Vakuudet ja ylivakuudet euroalueen mailta	80 miljardia euroa makset- tua pääomaa ja 620 mil- jardia euroa vaadittaessa maksettavaa pääomaa
Lainanantokyky	50 miljardia euroa	80 miljardia euroa	60 miljardia euroa	440 miljardia euroa	500 miljardia euroa
Lainamäärä ja edunsaaja- jäsenvaltio	13,4 miljardia euroa (Latvia, Unkari ja Romania)	52,9 miljardia euroa (Kreikka)	43,8 miljardia euroa (Irlanti ja Portugali)	166,1 miljardia euroa (Kreikka, Irlanti ja Portugali)	44,3 miljardia euroa. (Espanja ja Kypros)
Väline	Lainat, luottojärjestelyt	Lainat	Lainat, luottojärjestelyt	Lainat, ostettu joukkovelkakirjoja ensi- ja jälkimarkkinoilla	Lainat, ostettu joukkovelkakirjoja ensi- ja jälkimarkkinoilla
Kesto	Pysyvä mekanismi	Lainat on maksettava takaisin 7,5 vuoden kuluttua maksupäivästä 22 neljännesvuosittaisena tasaeränä	Kesäkuun 2013 loppuun. Pysyy toiminnassa tämän jälkeenkin kunnes kaikki maksamatta olevat velat on maksettu takaisin	Kesäkuun 2013 loppuun. Pysyy toiminnassa tämän jälkeenkin kunnes kaikki maksamatta olevat velat on maksettu takaisin	Pysyvä mekanismi loka- kuusta 2012 alkaen
Keskeiset päättökenteko- elimet	Neuvosto tekee päätöksen määräenemmistöllä äänestämällä Euroopan komission ehdotuksesta	Euroryhmä	Neuvosto tekee päätöksen määräenemmistöllä äänestämällä Euroopan komission ehdotuksesta	Euroryhmä / Euroopan rahoitusvakaussvälineen (ERVV) johtokunta	Euroryhmä / Euroopan vakaussmekanismin (EVM) valtuusto
Oikeusperusta Rahoitus	SEUT-sopimuksen 143 artikla.	Hallitustenvälinen päättös ja SEUT-sopimuksen 316 artikla.	SEUT-sopimuksen 122 artikla ("poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsen- valtio ei voi vaikuttaa")	Hallitustenvälinen päätös	Hallitustenvälinen sopimus, joka liittyy SEUT-sopimuksen muutet- tuun 136 artiklaan
Tilivelvollisuus	EU:n vastuuvapausmenet- telyn alainen	Väline ei kuulu EU:n vastuuvapausmenettelyn piiriin Mekanismit tukevat komission toimet kuuluvat EU:n vastuuvapausmenet- telyn piiriin	EU:n vastuuvapausmenet- telyn alainen	Väline ei kuulu EU:n vastuuvapaus- menettelyn piiriin Vastuuvapaus tileistä myön- netään osakkeenomistajien vuotuisessa yleiskokouksessa Mekanismit tukevat komis- sion toimet kuuluvat EU:n vastuuvapausmenettelyn piiriin	Väline ei kuulu EU:n vastuuvapaus- menettelyn piiriin Valtuusto on vastuuvapau- den myöntävä viranomainen Mekanismit tukevat komis- sion toimet kuuluvat EU:n vastuuvapausmenettelyn piiriin
Julkinen tarkastus	Asetuksen (EY) N:o 322/2002 9a ar- tiklan mukainen tilintar- kastus-tuomioistuimen tarkastus	Ei määräyksiä	Asetuksen (EY) N:o 407/2010 8 artik- lan mukainen tilintar- kastus-tuomioistuimen tarkastus	Yksityinen tarkastaja	Euroopan vakaussmekanis- min tarkastuskomitea; yksi jäse- nistä on tilintarkastustu- omioistuimesta (toimivat yksityishenkilön ominai- suudessa). Tulevaisuudessa tarkoituksena käyttää yksityistä tarkastajaa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Osa III – EU:n vastaus rahoituskriisiin ja sen toimiin liittyvät haasteet

165

EU:n jäsenvaltiot tekivät kuitenkin joitakin keskeisiä aloitteita EU:n ulkopuolella. Näitä ovat mm. seuraavat:

- sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta
- Kreikan lainajärjestely – euroalueen maiden väline, joka rahoitetaan kahdenvälisillä lainoilla ja Euroopan rahoitusvakaustuolinne (ERVV) tuella ja joka toteutetaan Euroopan komission avustuksella. Kansalliset ylimmät tarkastuselimet voivat tarkastaa Kreikan lainajärjestelyihin osoitetut kansalliset rahoitusosuudet. Kreikan tarkastuselin voisi tarkastaa varainkäytön laillisuuden Kreikassa, mutta ei sen vaikuttavuutta, koska se ei toimita tuloksellisuuden tarkastuksia. Tilintarkastustuomioistuin voi tarkastaa ainoastaan Euroopan komission antaman teknisen avun
- Euroalueen jäsenvaltiot perustivat julkisella rahalla rahoitetun ERVV:n yksityiseksi välineeksi säätämättä EU:n toimielinten välineeseen kohdistamasta tarkastuksesta tai tilivelvollisuudesta
- Euroopan vakaustuolinne (EVM) perustettiin, jotta se voisi antaa tukea talousvaikeuksissa oleville euroalueen jäsenvaltioille. Jotkin EU:n toimielimet panevat hallitustenvälisen sopimuksen täytäntöön seuraavasti: riitojenratkaisu on siirretty Euroopan unionin tuomioistuimen tehtäväksi, kun taas ohjelman jälkeisestä valvonnasta huolehtivat Euroopan komissio ja neuvosto. Euroopan parlamentille (tilivelvollisuus) ja tilintarkastustuomioistuimelle ei ole osoitettu lainkaan tehtäviä. Euroopan vakaustuolinne (EVM) tarkastaa tarkastuskomitea, jonka viisi jäsentä toimivat yksityishenkilön ominaisuudessa. Toisin kuin finanssipoliittisessa sopimuksessa, siitä ei annettu säädöstä, jonka mukaisesti EVM olisi tarkoitus sisällyttää vastaisuudessa EU:n perussopimukseen. EU:n poliittiset viranomaiset kuitenkin korostivat, että vaikka "joitakin hallitustenvälisiä järjestelyjä on otettu käyttöön aikaisemman rakenteen puutteiden vuoksi, ne olisi lopulta integroitava Euroopan unionin oikeudellisiin puitteisiin"⁷⁰.

166

Tilintarkastustuomioistuin voi tarkastaa EU:n oikeudellisissa puitteissa perustetut mekanismit (maksutasetuki ja ERVM) ja EU:n toimielimille (esimerkiksi talouden ja rahoituksen pääosastolle) kaikkien tukimekanismien (ERVV, EVM ja luotot Kreikalle) osalta annettuja tehtäviä arvioidakseen kelpoisuutta eri tukimekanismien kannalta, ehtojen määrittämistä, maiden toiminnan seuranta ja maakohtaisten suositusten laadintaprosessia. Näillä osa-alueilla toimitetaan parhaillaan tiettyjä tuloksellisuuden tarkastuksia.

70 "Kohti todellista talous- ja rahaliittoa", Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan yhdessä Euroopan komission puheenjohtajan, euroryhmän puheenjohtajan ja Euroopan keskuspankin pääjohtajan 5. joulukuuta 2012 laatima etenemissuunnitelma.

Osa III – EU:n vastaus rahoituskriisiin ja sen toimiin liittyvät haasteet

167

Kaikissa hallitustenvälisiin sopimuksiin perustuvissa tukivälineissä on käytettävä ulkoista tarkastajaa. Lisäksi jotkin ylimmät kansalliset tarkastuselimet tarkastavat vastaavia kansallisia osuuksia eri rahoitustukivälineiden osalta. Tämä pirstaleinen lähestymistapa yhdistettynä eri oikeusperustoihin ja erilaisiin tilivelvollisuusjärjestelyihin johtaa monimutkaiseen hallinto- ja tilivelvollisuusrakenteeseen.

Koordinoidut toimet

168

Rahoitustukimekanismien perustamiseen sovellettu pirstaleinen lähestymistapa ja eri julkisten tarkastusviranomaisten tarkastusoikeuksien osittaisuus eivät edistä perusteellisen kokonaiskäsityksen saamista EU:n tason vastauksesta kriisiin. Tarkastusjärjestelyjä olisi tältä osin vahvistettava.

Tuloksellisuuden hallinta

169

Komissio ei nykyään anna perusteellisia tietoja eikä raportoi siitä, lievennetäänkö rahoitustukitoimenpiteiden avulla vaikuttavalla tavalla heijastusvaikutuksia ja onnistuvatko edunsaajavaltiot voittamaan taloudelliset vaikeutensa toimiessaan sovittujen ehtojen ja ohjelmien mukaisesti.

Osa III – EU:n vastaus rahoituskriisiin ja sen toimiin liittyvät haasteet

Tehostettu talous- ja finanssipolitiikan valvonta

170

Monin toimenpitein on pyritty varmistamaan, että talouden koordinoinnin avulla vähennetään jonkun jäsenvaltion toimien negatiivisia heijastusvaikutuksia muihin. Toimenpiteisiin lukeutuvat muun muassa asetus- ja direktiivipaketit (ns. talouspolitiikan ohjauspaketti ja budjettikuripaketti) sekä joukko EU:n oikeudellisen kehyksen ulkopuolisia sopimuksia, joita sovelletaan sopimuksen allekirjoittaneissa jäsenvaltioissa (finanssipoliittinen sopimus).

171

Kyseisissä säännöissä määrätään budjetin alijäämän ja velkojen enimmäismääristä ja valvontamekanismeista, joiden avulla ehkäistään niiden vaikutuksen leviämisen etenkin euroalueen sisällä. Niissä myös muokataan budjettiprosessin aikataulua 28 jäsenvaltiossa EU-ohjausjakson puitteissa ja puututaan budjettiprosessin perustana olevien kansantalouden tilinpidon ja tilastojen ongelmiin.

Tehostetut EU:n tason finanssi- ja talouspolitiikan koordinoitimenpiteet

172

Rahoituskriisin seurauksena EU toteutti vakaus- ja kasvusopimusta uudistavia toimenpiteitä. Ensimmäinen yritys oli Euro Plus -sopimus. Tuoreempi uudistus on talouspolitiikan ohjauspaketista ja budjettikuripaketista koostuva lainsäädäntöpaketti, jonka tarkoituksena on vahvistaa finanssi- ja talouspolitiikan koordinoitua ja valvontaa EU:n tasolla. Talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehty sopimus (finanssipoliittinen sopimus) myös vahvistaa jäsenvaltioiden keskinäistä tilivelvollisuutta.

- **Vakaus- ja kasvusopimus** on EU:n 28 jäsenvaltion sopimus, joka edistää ja ylläpitää talous- ja rahaliiton vakautta. Sopimus perustuu ensisijaisesti SEUT-sopimuksen 121 ja 126 artiklaan. Sopimuksen mukaan Euroopan komissio ja ministerineuvosto kohdistavat jäsenvaltioihin finanssipoliittista seurantaa ja esittävät vuotuisen suosituksen poliittisista toimista, joilla varmistetaan, että vakaus- ja kasvusopimusta noudatetaan täysimääräisesti myös keskipitkällä aikavälillä. Sopimus määritettiin päätöslausemassa ja kahdessa neuvoston asetuksessa heinäkuussa 1997. Ensimmäinen asetus ”julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta” eli ”ennalta ehkäisevä osio” tuli voimaan 1. heinäkuuta 1998⁷¹. Toinen asetus ”liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä” eli ”korjaava osio” tuli voimaan 1. tammikuuta 1999⁷². Yhdistynyttä kuningaskuntaa⁷³ lukuun ottamatta kaikki EU:n jäsenvaltiot olivat automaattisesti jäseniä sekä talous- ja rahaliitossa että vakaus- ja kasvusopimuksessa, sillä tästä määrätään EU:n perussopimuksessa.

- 71 Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta (EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1).
- 72 Neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä (EYVL L 209, 2.8.1997, s. 6).
- 73 Pöytäkirjan nro 15 (SEUT) 4 artiklan mukaisesti tätä velvoitetta ei sovelleta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan; pöytäkirjan nro 15 (SEUT) 5 artiklan mukaisesti liiallisten alijäämien välttämisen velvoitetta sovelletaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

- **Talouspolitiikan ohjauspaketti** on EU:n johdettua oikeutta ja sitä sovelletaan periaatteessa kaikkiin 28 jäsenvaltioon. Siihen sisältyy kuitenkin myös joitakin erityissääntöjä, jotka koskevat ainoastaan euroalueen jäsenvaltioita. Budjettikuripakettia sovelletaan ainoastaan euroalueen jäsenvaltioihin.
- Talouspolitiikan ohjauspaketin ja budjettikuripaketin asetuksilla vahvistetaan talous- ja finanssipolitiikan valvonnan eri osatekijöitä. Niillä on merkittäviä yhteisiä osa-alueita: i) hyväksyminen tavanomaisen lainsäädäntöprosessin kautta; ii) korkeampitasoinen kuuleminen Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välillä taloudellisen vuoropuhelun yhteydessä; iii) komissiolta vaaditaan määräaikaisia vaikuttavuusarviointeja ja iv) säädökset osapuolten välisestä tilivelvollisuudesta.
- **Finanssipoliittinen sopimus**⁷⁴ on erillinen sopimus, joka koskee jäsenvaltioiden keskinäistä vastuuta euron suojaamisen edellyttämistä budjettikäytännöistä. Sopimuksessa komissiolle annetaan toimivalta viedä asia Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ja tehdään tuomioistuimen päätöksistä täytäntöönpanokelpoisia. Sopimuksella myös vahvistetaan EU:n talous- ja finanssipoliittisia sääntöjä ja vaaditaan, että kyseiset ehdot sisällytetään kansalliseen lainsäädäntöön ja että koordinointi ja valvonta perustuvat EU:n toimielinten toimiin ja EU:n lainsäädännössä tarkoitettuihin toimenpiteisiin⁷⁵. Komissio huolehtii seurannasta ja käynnistää tarvittavat oikaisuprosessit.

74 Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta eli "finanssipoliittinen sopimus".

75 Ks. sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta, 10 ja 11 artikla.

Osa III – EU:n vastaus rahoituskriisiin ja sen toimiin liittyvät haasteet

Eurooppalainen ohjausjakso

173

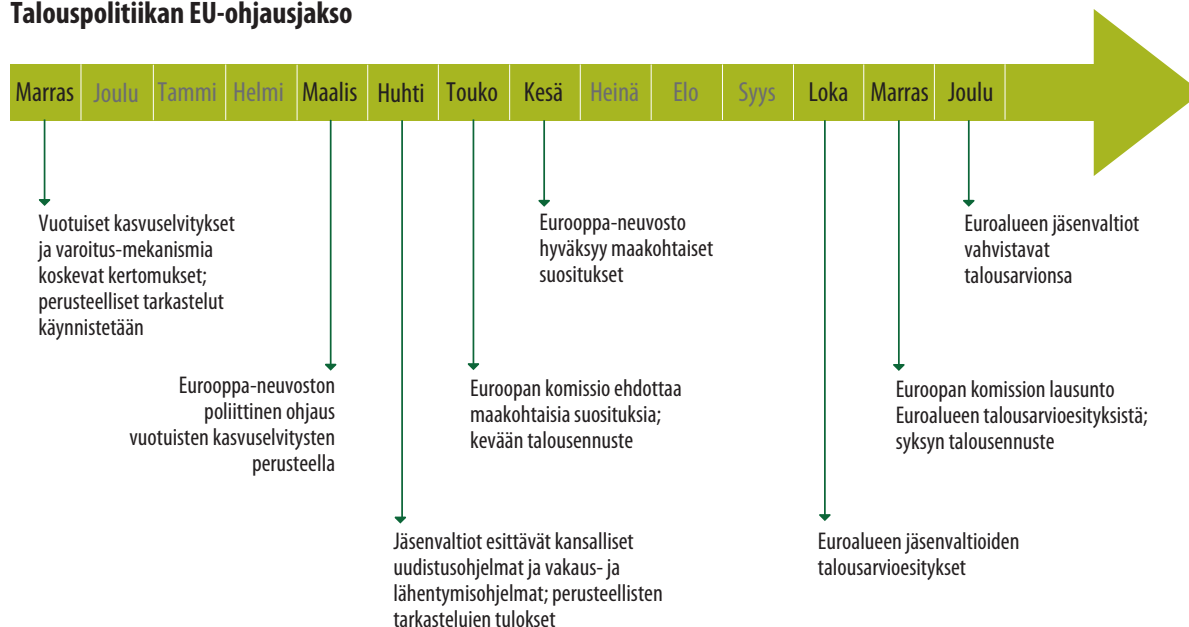
Eurooppalainen ohjausjakso on EU:n jäsenvaltioiden vuonna 2010⁷⁶ sopima uusi hallintorakenne. Sen tarkoituksena on järjeistää kansallista ja EU:n talous- ja finanssipoliittista koordinoitua. Siihen sisältyy tiukka vuotuinen aikataulu, jonka mukaan useita erilaisia taloudellisia indikaattoreita koskevat tiedot kerätään, analysoidaan ja arvioidaan. Sen olisi tarjottava kaikille sidosryhmille (Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit, jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet) parempaan valvontaan ja koordinointiin tarvittava kehys (ks. **kaavio 7**).

76 EU:n jäsenvaltiot sopivat ohjausjaksosta 7. syyskuuta 2010 komission toukokuussa 2010 tekemän ehdotuksen IP/10/561 ja kesäkuussa 2010 tekemän ehdotuksen IP/10/859 perusteella.

Kaavio 7

Eurooppalaisen ohjausjakson aikataulu

Talouspolitiikan EU-ohjausjakso



Sanasto

Vuotuinen kasvuselvytys – Varoitusmekanismia koskeva kertomus – Maakohtainen suositus – Perusteellinen tarkastelu – Kansallinen uudistusohjelma – Vakaus- ja lähentymisohjelma

Lähde: Euroopan komissio.

Kansantalouden tilinpidon ja tilastojen luotettavuus

174

Julkisen talouden kestävyttä edistävät toimenpiteet asettavat julkiselle tilivelvollisuudelle ja tarkastukselle uusia haasteita. Finanssi- ja talouspoliittinen koordinointi riippuvat suurella määrällä laadukkaista kirjanpidollisista arvioista ja tilastoista, jotka mahdollistavat jäsenvaltioiden vertailun. On osoitettu, että julkisen talouden avoimuuden puutteesta aiheutuu tosiasiallisia kuluja jäsenvaltioille ja EU:lle. Tietyt hallitukset eivät kyenneet arvioimaan julkisen taloutensa todellista tilannetta, mikä kiihdytti kriisiä sen ollessa pahimmillaan⁷⁷.

175

Komissio reagoi kriisiin teettämällä vuonna 2012⁷⁸ Eurostatissa arvioinnin jäsenvaltioissa sovellettavien tilinpäätösstandardien tilanteesta. Kertomuksessa tarkasteltiin yhdenmukaistettujen julkisten tilinpäätösstandardien vaikutuksia jäsenvaltioissa. IPSAS-standardit ovat joukko julkisen sektorin tilinpäätösstandardeja, joiden tarkoituksena on varmistaa, että suoriteperusteinen kirjanpito antaa oikea-aikaiset, oikeelliset ja luotettavat tiedot julkisen elimen rahoitus- ja taloustilanteesta. Komissio (Eurostat) kuulee sidosryhmiä siitä, sopivatko IPSAS-standardit Euroopan julkisen sektorin tilinpäätösstandardien (EPSAS) perustaksi. EPSAS-standardeilla voitaisiin säännellä suoriteperusteisia julkisen sektorin tilinpäätösstandardeja jäsenvaltioissa.

176

Valittiinpa mitkä tahansa tilinpäätösstandardit, avoimuus on tarpeen seuraavilla osa-alueilla:

- laadukkaat tiedot riskeistä, jotta pidetään yllä tietoisuutta julkiseen talouteen mahdollisesti kohdistuvista taloudellisista häiriöistä
- asianmukaiset ja täydelliset tiedot olemassa olevista ja mahdollisista julkisen talouden veloista ja niihin liittyvistä aloista (tarkoituksena on selvittää, missä määrin talousarvion ulkopuolisen julkisen talouden toiminnan kulut voivat myöhemmin kohdistua valtion)
- kaikkien taloudellisten tapahtumien oikea-aikainen, tehokas ja oikeellinen raportointi julkisyhteisöjen yhdenmukaisessa kirjanpitojärjestelmässä.

77 Kansainvälinen valuuttarahasto (2012), Fiscal transparency, accountability, and risk, Fiscal Affairs Department and Statistics Department, 7. elokuuta 2012.

78 Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Tavoitteeksi yhdenmukaistettujen julkissektorin tilinpäätösstandardien käyttö jäsenvaltioissa Kansainvälisten julkissektorin tilinpäätösstandardien asianmukaisuus jäsenvaltioiden kannalta (SWD(2013) 57 final), COM(2013) 114 final.

Osa III – EU:n vastaus rahoituskriisiin ja sen toimiin liittyvät haasteet

Koordinoidut toimet

177

Valvontakehyksen vaikuttavuus riippuu prosessin eri toimijoiden suorituksesta: neuvoston vastuulla ovat taloudellista koordinoitua ja ohjausta koskevat päätökset ja komissio vastaa EU:n koordinoituihin ja valvontatoimintojen keskeisistä perustoiminnoista.

178

Talouspolitiikan ohjauspakettiin, budjettikuripakettiin ja finanssipoliittiseen sopimukseen sisältyy säädöksiä Euroopan parlamentin kuulemisesta. Kaikissa asianomaisissa asetuksissa säädetään, että Euroopan parlamentille toimitetaan tarvittavat tiedot ja että Euroopan parlamentin kanssa käydään vuoropuhelua eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä. Säännöissä määrätään paremmasta tiedottamisesta Euroopan parlamentille ja annetaan parlamentille mahdollisuus vaikuttaa neuvoston päätöksiin. Ei ole selvää, otetaanko eurooppalaisen ohjausjakson ja taloudellisen vuoropuhelun yhteydessä huomioon (tai millä tavoin otetaan huomioon) relevantteihin kysymyksiin liittyvä ylimpien tarkastuselinten työ.

179

Kansalaiset odottavat, että viranomaiset – ja tarkastajat – varoittavat heitä heidän taloudellisiin etuihinsa kohdistuvista suurista järjestelmäriskeistä. Tarkastajat ovatkin tietoisia vastuustaan. Vuonna 2013 ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (INTOSAI) kansainvälisessä kongressissa (XXI INCOSAI) jäsenet totesivat yhdessä, että ylimpien tarkastuselinten tehtävänä on kiinnittää huomiota kokonaistaloudellisiin tai järjestelmää koskeviin ongelmiin, jotka ovat merkitykseltään sellaisia, että ne saattaisivat vaikuttaa valtion toimintapolitiikan tai varainkäytön pitkän aikavälin kestävyyskykyyn. Tilintarkastustuomioistuimen voidaan EU:n ylimpänä tarkastuselimenä olettaa varoittavan mahdollisista eurooppalaisista järjestelmäriskeistä.

180

Tarkastuselinten rooli ei ole sama kuin niiden toimielinten, joiden tehtävänä on yksilöidä järjestelmäriskit ja puuttua niihin mahdollisimman varhain. Tarkastajien tehtävänä on arvioida, sopivatko kyseiset organisaatiot tähän tarkoitukseen. INCOSAI:n kokouksen johtopäätöksissä ehdotettu tarkastajien laajennettu rooli edellyttäisi laajempaa konsensusta muiden sidosryhmien kanssa, ja lisäksi olisi pohdittava, millaisia resursseja nämä toiminnot edellyttävät.

Osa III – EU:n vastaus rahoituskriisiin ja sen toimiin liittyvät haasteet

181

Nykyinen järjestelmä on kuitenkin pirstaleinen ja monimutkaistaa entisestään tilivelvollisuutta ja julkista tarkastusta. Viranomaisten vastuunjaon on oltava selkeä, jotta niitä voidaan pitää tilivelvollisina. Tämä koskee myös julkisten varojen hallintaan liittyvää vastuuta. Vähitellen on tullut yhä vaikeammaksi ymmärtää, kuka EU:ssa vastaa edellä kuvatuista aloista. Lisääntyvä monimutkaisuus vaarantaa EU:n legitimitetin.

182

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan etenemissuunnitelmassa ja komission hahmotelmassa esitetään ehdotuksia talous- ja rahaliiton sekä pankkiunionin tehostamisesta. Parhaillaan keskustellaan muun muassa mahdollisesta toimivallasta tarkistaa kansallisia talousarvioita EU:n sitoumusten mukaisesti, EU:n vaikutusvalan lisäämisestä verotuksen ja työllisyyden osalta, rahoituskapasiteetin kehittämisestä pidemmällä aikavälillä, lunastusrahosta kriittisiä velkatilanteita varten sekä euroalueen jäsenvaltioiden valtionvelkojen liikkeeseenlaskusta. Monet näistä osa-alueista edellyttäisivät muutoksia perussopimukseen. On huolehdittava siitä, että tällaisiin mekanismeihin liitetään selkeät, johdonmukaiset ja avoimet tarkastus- ja tilivelvollisuusmekanismit.

183

Rahoituskriisi on nopeuttanut uusien välineiden perustamista, ja näihin sovelletaan erityisiä tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyjä. Nämä järjestelyt heijastelevat edellä olevassa **toisessa osassa** yksilöityjä laajempia haasteita. Osa välineistä on suunniteltu nopeasti, ja välineet ovat uudenlaisia. Siksi tähän mennessä sovellettuja tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyjä olisi edelleen arvioitava tulevina vuosina ja aina, kun joko suorasti tai epäsuorasti kyseessä ovat julkiset varat, on otettava käyttöön riittävät järjestelyt avoimuutta, tarkastusta ja tilivelvollisuutta silmällä pitäen.

184

Riittävät tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyt ovat välttämättömiä demokraattisessa valvontaprosessissa. Tilintarkastustuomioistuin on arvioinut EU:n institutionaalista ympäristöä ja siinä viime aikoina tapahtuneita muutoksia ja yksilöinyt kuusi aluetta (ks. taulukko 2), joihin liittyy erityisiä haasteita.

185

EU:n tason tilivelvollisuuden ja julkisen tarkastuksen parantaminen edellyttää seuraavia seikkoja:

- kaikkien EU:n toimintapolitiikkojen, välineiden ja varojen osalta olisi otettava käyttöön johdonmukaiset ja kattavat tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelyt
- erityisesti koordinoitujen ja hallitustenvälisten välineiden kohdalla on käytössä oltava johdonmukaiset ja yhtenäiset tilivelvollisuuden ja julkisen tarkastuksen järjestelyt Tilanteen monimutkaisuuden vuoksi asianomaisen kehityksen on oltava hyvin jäsennelty, ja sen avulla täytyy voida varmistaa parlamenttien ja julkisten tarkastuselinten välinen koordinointi sekä kansallisella että EU:n tasolla
- tarvitaan yhdenmukaisemmat ja kattavammat järjestelyt, joita sovelletaan kaikkeen EU:n toimielinten ja elinten hallinnoimaan varainkäyttöön
- kaikkien EU:n talousarvion hallinnoinnin ja valvonnan osapuolten on tarpeen parantaa erityisesti seuraavia toimintoja: tavoitteiden jäsentäminen, sääntöjen noudattamisen valvonta, seurausten ja tulosten seuranta sekä näihin liittyvä sisäisen valvonnan järjestelmä ja raportointijärjestelmä
- parlamenttien välistä yhteistyötä on syytä tehostaa, jotta voidaan varmistaa eurooppalaisten välineiden perusteellinen valvonta. Nykyistä EU:n välineisiin ja hallitustenvälisiin eurooppalaisiin välineisiin perustuvaa tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelmää on aiheellista parantaa.

186

Pohdittaessa rahoituskriisistä johtuvia muutoksia – ja yleisemminkin muutoksia EU:ssa ja jäsenvaltioissa – ja ottaen huomioon taloudellisen, talousarviota koskevan ja rahapoliittisen integraation nykytason on selvää, että tilintarkastustuomioistuimen ja jäsenvaltioiden ylimpien tarkastuselinten on tehtävä tiiviimpää yhteistyötä. Yhteistyö voi olla kahdenvälistä tai laajempaa käsiteltävistä kysymyksistä riippuen. Tällä tavoin tilanteesta voidaan muodostaa kattavampi ja perusteellisempi kokonaiskuva. On myös tärkeää, että EU:ssa sovellettavia tilivelvollisuus- ja tarkastusjärjestelmiä analysoidaan kokonaisuutena perusteellisesti ja niistä käydään keskustelua. Tässä yleiskatsauksessa on tuotu esiin useita tilivelvollisuuden ja tarkastuksen puutteita ja päällekkäisyyksiä. Yleisarvioinnin tarkoituksena on edistää aiheesta käytävää keskustelua ja auttaa sen kohdentamisessa.

Kuusi toimeenpanovirastoa

34. Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto (ERCEA)
35. Innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto (INEA)
36. Koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto (EACEA)
37. Pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaava toimeenpanovirasto (EASME)
38. Terveys- ja kuluttaja-asioiden toimeenpanovirasto (EAHC)
39. Tutkimuksen toimeenpanovirasto (REA)

Yksi Euratom-virasto

40. Euratomin hankintakeskus (ESA)

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>).

Maksulliset tilaukset:

- Euroopan unionin julkaisutoimiston myyntiedustajalta
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm).



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto