

Euroopan unionin virallinen lehti

C 91



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

60. vuosikerta

23. maaliskuuta 2017

Sisältö

III Valmistelevat säädökset

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

2017/C 91/01

Lausunto nro 1/2017 (annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklan nojalla) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 2012/2002, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 1307/2013, (EU) N:o 1308/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja (EU) N:o 652/2014 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta – Varainhoitoasetuksen tarkistus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (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)

1

FI

III

(Valmistelevat säädökset)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

LAUSUNTO nro 1/2017

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklan nojalla)

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 2012/2002, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 1307/2013, (EU) N:o 1308/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja (EU) N:o 652/2014 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta

Varainhoitoasetuksen tarkistus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (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)

(2017/C 91/01)

SISÄLLYS

	Kohta	Sivu
TIIVISTELMÄ.....	I–IX	3
JOHDANTO	1–4	4
EHDOTUKSEN PERUSTA	5–6	4
Vaikutustenarviointi.....	5–6	4
KOMISSION EHDOTUKSESTA PUUTTUVIA TÄRKEITÄ NÄKÖKOHTIA	7–27	5
Hallintotapa.....	7–15	5
Yhtenäinen tilivelvollisuutta koskeva kertomus	7–11	5
Arvioidun virhetason julkaiseminen.....	12–13	6
Tarkastuskomitea	14–15	6
Ulkoinen tarkastus	16–27	6
Tilintarkastustuomioistuimen oikeus saada tietoja.....	16–17	6
Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus.....	18–20	6
Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset	21–22	7
Virastot sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuvat elimet (unionin elimet).....	23–27	7

	Kohta	Sivu
KOMISSION EHDOTTAMAT MUUTOKSET.....	28–108	7
Yksinkertaistetaan EU:n varojen saajia koskevia menettelyjä.....	28–34	7
Hybriditoimiin tai toimenpiteiden tai välineiden yhdistelmiin sovelletaan vain yksiä sääntöjä.....	35–41	8
Rahoitustuki.....	42–50	9
Talousarvion joustavuus.....	51–63	11
Erityisrahasotot.....	64–68	12
Käyttötarkoitukseensa sidotut tulot.....	69–76	13
Ehtojen täyttämiseen tai tulosten saavuttamiseen perustuvat maksut.....	77–84	14
Tuloskehys.....	85–89	14
Raportoinnin yhdenmukaistaminen.....	90–99	15
Tarkastusjärjestelyt.....	100–108	17
Tarkastusten vastavuoroinen hyödyntäminen.....	100–105	17
Tarkastusta koskevat säännöt ja tarkastusmenettelyt.....	106–108	17
MUITA POHDITTUJA NÄKÖKOHTIA.....	109–148	18
Tilinpäätös.....	109–112	18
Yritysten harjoittama sponsorointi.....	113–116	18
Palvelutasosopimukset.....	117–119	19
Julkisia hankintoja koskevat säännöt.....	120–123	19
Taloudellisten sääntöjenvastaisuuksien tutkintaelimen yhdistäminen varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän tutkintaelimeen.....	124–128	20
Sijoittajien eriytetty kohtelu.....	129–131	21
Yhteistyössä hallinnoituihin rahoitusvälineisiin sovellettavan tukikelpoisuuskauden muutos.....	132–133	21
Takaisinperintää koskevat säännöt.....	134–136	21
Aktiiviviljelijän asema.....	137–139	21
Nuorten viljelijöiden tuki.....	140–142	22
Määritelmät.....	143–148	22
LIITE I – KOMISSION MUUTETTU TEKSTI JA TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN EHDOTUKSET.....		24
LIITE II – RAPORTOINTI.....		28

EUROOPAN UNIONIN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 322 artiklan yhdessä Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 106 a artiklan kanssa,

ottaa huomioon ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 2012/2002 ⁽¹⁾, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1296/2013 ⁽²⁾, (EU) N:o 1301/2013 ⁽³⁾, (EU) N:o 1303/2013 ⁽⁴⁾, (EU) N:o 1304/2013 ⁽⁵⁾, (EU) N:o 1305/2013 ⁽⁶⁾, (EU) N:o 1306/2013 ⁽⁷⁾, (EU) N:o 1307/2013 ⁽⁸⁾, (EU) N:o 1308/2013 ⁽⁹⁾, (EU) N:o 1309/2013 ⁽¹⁰⁾, (EU) N:o 1316/2013 ⁽¹¹⁾, (EU) N:o 223/2014 ⁽¹²⁾, (EU) N:o 283/2014 ⁽¹³⁾ ja (EU) N:o 652/2014 ⁽¹⁴⁾ sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 541/2014/EU ⁽¹⁵⁾ muuttamisesta ⁽¹⁶⁾,

ottaa huomioon edellä mainittua ehdotusta koskevan neuvoston lausuntopyynnön, jonka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti 9. joulukuuta 2016,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

TIIVISTELMÄ

I. Varainhoitoasetuksessa vahvistetaan ne periaatteet ja menettelyt, joita sovelletaan EU:n talousarvion laadinnassa ja toteutuksessa sekä Euroopan unionin (EU) varojen käytön valvonnassa.

II. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission olisi hyödynnettävä varainhoitoasetuksen tarkistamisen tarjoama mahdollisuus lähentää hallintojärjestelmäänsä kansainväliseen parhaaseen käytäntöön. Tässä lausunnossa käsitellään etenkin integroitua raportointia, virhetason arvioimista ja tarkastuskomiteaa (kohdat 7–15).

III. Komissio ehdottaa, että tilintarkastustuomioistuin muuttaisi erityiskertomustensa esitystapaa suuntaan, jota tilintarkastustuomioistuin pitää lukijan kannalta nykyistä epäkäytännöllisempänä. Tilintarkastustuomioistuin on huolissaan, että ehdotuksessa pyritään sääntelemään seikkaa, joka on tilintarkastustuomioistuimen itsemääräämisoikeuden näkökulmasta perustavanlaatuinen (kohdat 18–22).

IV. Yleisesti ottaen tilintarkastustuomioistuin kannattaa EU:n varojen saajia koskevien menettelyjen yksinkertaistamista ehdotuksen mukaisesti (kohdat 28–34) ja ehdottaa, että komissio selkeyttää talousarvion toteuttamismenetelmien tai -välineiden yhdistämisestä tekemiään ehdotuksia (kohdat 35–41). Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että rahoitusvälineiden osalta ehdotetut muutokset ovat mahdollisesti myönteisiä mutta niitä olisi aiheellista selkeyttää (kohdat 42–50).

V. Komissio ehdottaa yksityiskohtaisia muutoksia budjettihallintoon pohtimatta, ovatko nykyiset mekanismit yhä tarkoituksenmukaisia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että budjettijärjestelyjä olisi vielä mahdollista yksinkertaistaa merkittävästi (kohdat 51–63). Tilintarkastustuomioistuin ei kannata käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen käyttöön ehdotettuja muutoksia vaan pitää sisäisiä käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja koskevan luokan säilyttämistä tarpeettomana (kohdat 69–76).

VI. Erityisrahastojen käytön ennenaikainen laajentaminen sisäisiin politiikkoihin herättää hallintoon, kuluihin ja tilivelvollisuuteen liittyviä kysymyksiä (kohdat 64–68).

⁽¹⁾ EYVL L 311, 14.11.2002, s. 3.

⁽²⁾ EUVL L 347, 20.12.2013, s. 238.

⁽³⁾ EUVL L 347, 20.12.2013, s. 289.

⁽⁴⁾ EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320.

⁽⁵⁾ EUVL L 347, 20.12.2013, s. 470.

⁽⁶⁾ EUVL L 347, 20.12.2013, s. 487.

⁽⁷⁾ EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549.

⁽⁸⁾ EUVL L 347, 20.12.2013, s. 608.

⁽⁹⁾ EUVL L 347, 20.12.2013, s. 671.

⁽¹⁰⁾ EUVL L 347, 20.12.2013, s. 855.

⁽¹¹⁾ EUVL L 348, 20.12.2013, s. 129.

⁽¹²⁾ EUVL L 72, 12.3.2014, s. 1.

⁽¹³⁾ EUVL L 86, 21.3.2014, s. 14.

⁽¹⁴⁾ EUVL L 189, 27.6.2014, s. 1.

⁽¹⁵⁾ EUVL L 158, 27.5.2014, s. 227.

⁽¹⁶⁾ COM(2016) 605 final.

VII. Tilintarkastustuomioistuin kannattaa sitä, että maksujen suorittaminen perustuisi entistä useammin tiettyjen ehtojen täyttämiseen tai tulosten saavuttamiseen ja pyytää tarkempia tietoja ehdotetusta tuloskehyksestä (kohdat 77–89).

VIII. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti ajatukseen komission laatimien kertomusten konsolidoinnista mutta katsoo, että tällaisten muutosten vaikutuksia ei ole arvioitu kaikilta osin. Komission ehdottama integroitu talous- ja tilinpäätösraportointipaketti käsittäisi tuhansia sivuja ja sisältäisi merkittäviä päällekkäisyyksiä (kohdat 90–99).

IX. Tilintarkastustuomioistuin käsittelee tässä lausunnossa myös muita ehdotettuja muutoksia, joita ei kuitenkaan ole tuotu esiin komission perusteluissa, kuten alakohtaisten sääntöjen muuttamisesta johtuvia näkökohtia (kohdat 109–148).

JOHDANTO

1. Varainhoitoasetuksessa esitetään EU:n yleiseen talousarvioon sovellettavat periaatteet. Asetuksen tarkistamisesta aiheutuu vaikutuksia talousarvion laatimiseen ja varainkäyttöön, joten se tarjoaa mahdollisuuden kehittää EU:n varainhoitoa.

2. Osa komission ehdottamista muutoksista saattaa yksinkertaistaa EU:n varojen hallinnointia ja saamista (esimerkiksi yksinkertaistettujen rahoitusmuotojen käytön lisääminen sekä maksujen suorittaminen tiettyjen ehtojen täyttämisen tai tavoitteiden saavuttamisen perusteella kaikkien hallinnointitapojen yhteydessä). Monet ehdotetuista muutoksista heijastelevat tilintarkastustuomioistuimen viimeaikaisissa vuosikertomuksissaan esittämiä suosituksia. Yksityiskohtaiset säännöt eivät kuitenkaan korvaa vakaata hallintotapaa ja vakaata hallinnointia. Ehdotettujen muutosten onnistuminen vaatii, että vastuuyksiköt panevat ne täytäntöön ja hallintoelimet kohdistavat muutoksiin seuranta.

3. Komission kuvauksen mukaan kyseessä ovat ”yleisten varainhoitosääntöjen kunnianhimoinen tarkistus sekä vastaavat muutokset alakohtaisiin varainhoitosääntöihin” ⁽¹⁾. Komissio toteaa myös, että ehdotuksella tuetaan kahta monivuotisen rahoituskehyksen arvioinnin keskeistä tavoitetta: yksinkertaistamista ja joustavuutta. Tarkistuksessa ehdotetaan lukuisia yksityiskohtaisia muutoksia, jotka koskevat etenkin seuraavia aiheita:

— avustuksia (kohdat 28–34)

— rahoitustukea (kohdat 42–50)

— talousarviotapahtumia (kohdat 51–63)

— tuloksiin perustuvaa rahoitusta (kohdat 77–84)

— raportointia (kohdat 90–99).

4. Tämän lausunnon ensimmäisessä osassa (kohdat 7–27) käsitellään kysymyksiä, jotka olisi tilintarkastustuomioistuimen käsityksen mukaan pitänyt sisällyttää varainhoitoasetusta koskevaan ehdotukseen. Kohdissa 28–148 aiheena ovat komission ehdottamat muutokset, ja tekstin rakenne vastaa komission perustelujen rakennetta.

EHDOTUKSEN PERUSTA

Vaikutustenarviointi

5. Paremmasta lainsäädännöstä tehdyn toimielinten välisen sopimuksen mukaan komission olisi tehtävä vaikutustenarviointi lainsäädäntöaloitteistaan ja muista aloitteistaan, delegoiduista säädöksistään ja täytäntöönpanotoimenpiteistään, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission olisi pitänyt tehdä vaikutustenarviointi ennen ehdotuksen julkaisemista ⁽²⁾.

6. Jotta toimielinten väliseen sopimukseen sisältyvä tavoite saavutettaisiin, tilintarkastustuomioistuin ehdottaa, että varainhoitoasetukseen lisätään vaatimus tehdä vaikutustenarviointi lainsäädäntöaloitteista ja muista aloitteista, delegoiduista säädöksistä ja täytäntöönpanotoimenpiteistä, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia.

⁽¹⁾ Perustelut – s. 2.

⁽²⁾ Tilintarkastustuomioistuin on esittänyt samankaltaisia huomautuksia muun muassa monivuotisen rahoituskehyksen väliarvioinnista, Euroopan strategisten investointien rahastosta (ESIR) annetusta asetuksesta (EU) 2015/1017 ja ESIR-asetuksen muuttamista koskevasta ehdotuksesta COM(2016) 597.

KOMISSION EHDOTUKSESTA PUUTTUVIA TÄRKEITÄ NÄKÖKOHTIA**Hallintotapa ⁽¹⁾****Yhtenäinen tilivelvollisuutta koskeva kertomus**

7. Komissio ei sovelle mitään tunnustettua hallinnointikehystä eikä tuo esiin vuosikertomuksissaan, missä määrin jotakin hallintokehystä noudatetaan ⁽²⁾. Tilinpäätös laaditaan julkisen sektorin kansainvälisten tilinpäätösstandardien (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) mukaisesti. Siihen ei kuitenkaan liitetä kertomusta, joka antaisi kokonaiskuvan komission hallinnointitavasta, tuloksellisuudesta sekä strategiasta, jolla se torjuu tavoitteidensa saavuttamiseen kohdistuvia riskejä. Komissio esittää vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa (Annual Management and Performance Report, AMPR) (vuotta 2015 koskevaan kertomukseen asti yhteenvetokertomuksessa) arvion laittomien tai sääntöjenvastaisten tapahtumien tasosta (ks. myös kohta 12). Kertomus toimitetaan kuitenkin sidosryhmille, kuten tilintarkastustuomioistuimelle, vasta vuotuisen tarkastuksen päätyttyä. Tiedot esitetään sirpaleisesti (ja toisinaan moneen kertaan) komission tason ja pääosastojen (PO) tason asiakirjoissa, joita annetaan yksitellen vuoden mittaan (usein niin myöhään, ettei tietoja ehditä enää ottaa huomioon vuositilinpäätöksen tarkastuksesta saatujen tietojen rinnalla eikä käsitellä tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa).

8. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission olisi hyödynnettävä varainhoitoasetuksen tarkistamisen tarjoama mahdollisuus päivittää hallintojärjestelyjään. Varainhoitoasetusta koskeva ehdotus sisältää joitakin hallintoon liittyviä muutoksia, joista kaikki eivät kuitenkaan ole kansainvälisen parhaan käytännön mukaisia. Ehdotuksessa ei myöskään käsitellä kaikkia hallinnon keskeisiä osatekijöitä.

9. Komission olisi edelleen yhdenmukaistettava raportointia antamalla (mieluiten) yksi yhtenäinen tilivelvollisuutta koskeva kertomus tai (vaihtoehtoisesti) sarja kertomuksia. Vastuuvapauden myöntävällä viranomaisella pitäisi olla käytettävissään selkeä yhtenäinen asiakirja, jossa komissio tekee tiliä toimistaan, talousarviovarojen käytöstään ja saavutetuista tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission aikeeseen konsolidoida joukko asiakirjoja integroiduksi talous- ja tilinpäätösraportointipaketiksi. Jotta raportointipaketista tulisi yhtenäinen tilivelvollisuutta koskeva kertomus (ja se siis tosiasiallisesti muodostaisi integroidun paketin), sen olisi täytettävä seuraavat ehdot:

- siinä ei esitetä samoja tietoja moneen kertaan (esimerkiksi integroidussa talous- ja tilinpäätösraportointipaketissa käsiteltäisiin oikaisuja ja takaisinperintää viidessä eri kohdassa)
- se toimitetaan tarkastajille yhtenä pakettina
- siinä kuvataan vuoden mittaan toteutettuja toimia kattavasti (vaikkakaan ei tyhjentävästi).

10. Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 27/2016 suositetaan, että kertomus sisältäisi seuraavat osatekijät:

- puheenjohtajan kertomus
- tietoa vuoden aikana toteutetuista toimista ja toimintapolitiittisten tavoitteiden saavuttamisesta
- selvitys operatiivisista ja strategisista riskeistä
- kertomus muusta kuin taloudellisesta tuloksellisuudesta
- selvitys hallinnointi- ja ohjausjärjestelmästä
- kertomus tarkastuskomitean roolista ja päätelmistä
- selvitys julkisen talouden keskipitkän ja pitkän aikavälin kestävyyydestä ja tarvittaessa linkit muissa kertomuksissa esitettyihin tietoihin.

Osa näistä tiedoista on nykyisinkin saatavilla. Nykyiset kertomukset, komission ehdotus ja tilintarkastustuomioistuimen ehdotus eritellään **liitteessä II**.

11. Komission olisi esitettävä yhtenäinen tilivelvollisuutta koskeva kertomus tai kertomusten sarja oikea-aikaisesti tilinpäätöksen tarkastusta varten ja annettava tarkastajan tehtäväksi tarkastaa, että muut kertomuksessa esitetyt tiedot ovat yhdenmukaisia tilinpäätöstietojen kanssa. Jäljempänä tässä lausunnossa käsitellään sellaisia muutoksia komission ehdotuksiin, joiden ansiosta EU:n raportointirakenteesta tulisi parempi (ja integroidumpi).

⁽¹⁾ Lausunnon tämä osio perustuu erityiskertomuksessa nro 27/2016: "Euroopan komission hallintotapa – paras käytäntö?" esitettyihin huomautuksiin ja suosituksiin.

⁽²⁾ Ks. myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/95/EU, annettu 22 päivänä lokakuuta 2014, neuvoston direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta tietyiltä suurilta yrityksiltä ja konserneilta edellytettävien muiden kuin taloudellisten tietojen ja monimuotoisuutta koskevien tietojen julkistamisen osalta (EUVL L 330, 15.11.2014, s. 1), 1 artikla.

Arvioidun virhetason julkaiseminen

12. Kun sääntöjenvastaisuuden riski on suuri, parhaan käytännön ⁽¹⁾ mukaan on sekä tutkittava riskiä että kvantifioitava sen taso ja todennäköinen vaikutus. Komissiolla on paljon henkilöstöä tarkastus- ja valvontatehtävissä, ja myös EU:n lainsäädännössä vaaditaan, että EU:n varoja hallinnoivien elinten varainkäyttöä tarkastetaan laajalti. Aihetta koskevassa komission raportoinnissa kiinnitetään hyvin paljon huomiota oikaisukapasiteettiin (mahdollisuuteen olla korvaamatta menoilmoituksiin sisältyviä menoja, vaikka komissio on alun perin hyväksynyt ne) eikä niinkään komission havaitsemien virheiden kvantifiointiin ja niiden luonteen analysointiin. Asiasta laaditussa keskeisessä asiakirjassa (EU:n talousarvion suojaaminen) ei arvioida alkuperäisissä tai hyväksytyissä korvauspyynnöissä esiintyvien sääntöjenvastaisuuksien tasoa.

13. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että varainhoitoasetusta koskevaan ehdotukseen sisällytetään vaatimus, jonka mukaan komission ⁽²⁾ olisi julkaistava johdonmukaisiin menetelmiin perustuva arvioitu virhetaso ja esitettävä tämä informaatio tilintarkastustuomioistuimelle yhdessä alustavan tilinpäätöksen kanssa (eli yhtenäisessä tilivelvollisuutta koskevassa kertomuksessa).

Tarkastuskomitea

14. Julkissektorin hallintoelinten kohdalla paras käytäntö edellyttää tarkastuskomitean tai vastaavan ryhmän taikka toiminnon perustamista ⁽³⁾. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että komission sisäisen tarkastuksen seurantakomitea eroaa parhaasta käytännöstä siinä, että vain pieni vähemmistö sen jäsenistä on riippumattomia toimielimestä ⁽⁴⁾. Seurantakomitean toimivalta ei myöskään kata tilinpäätösraportointia, sääntöjenvastaisuuksia tai riskienhallintaa ⁽⁵⁾.

15. Komission olisi hyödynnettävä varainhoitoasetuksen tarkistamisen tarjoama mahdollisuus ottaa käyttöön erityisvaatimuksia, jotka koskevat tarkastuskomitean perustamista ja toimintaa määrärahoja käyttävissä EU:n toimielimissä. Tarkastuskomiteoiden koostumusta ja tehtäväalaa olisi tällöin lähennettävä kansainväliseen parhaaseen käytäntöön.

Ulkoinen tarkastus

Tilintarkastustuomioistuimen oikeus saada tietoja

16. On tärkeää, että tilintarkastustuomioistuimen käyttöön annetaan oikea-aikaisesti ja tehokkaasti tiedot, jotka se tarvitsee tarkastuksiaan varten. Tilintarkastustuomioistuin tarvitsee suoran pääsyn tietoihin niin, että se voi tarvittaessa analysoida tiedot omissa tiloissaan omilla analyysivälineillään. Asiakirjat, jotka tilintarkastustuomioistuimen on tarkoitus tutkia, olisi annettava sen käyttöön ajoissa (ja luonnosvaiheessa), jotta se voi varmasti esittää kertomuksensa oikea-aikaisesti.

17. Varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 249 artiklassa säädetään tilintarkastustuomioistuimen oikeudesta saada käyttöönsä tiedot ja asiakirjat, joita säilytetään sähköisessä muodossa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että asiaa olisi vielä selvennettävä etenkin pääsyä it-järjestelmiin koskevien säännösten osalta. Tilintarkastustuomioistuin esittää **liitteessä I** ehdotuksensa 249 artiklan muuttamiseksi.

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus

18. Komissio ehdottaa 250 artiklaan muutosta, joka lyhentäisi tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen sisällytettävien huomautusten toimittamiseen tarkoitettua aikaa siten, että määräaika olisi 30. kesäkuuta sijasta 15. kesäkuuta. Ajanjaksoa, jonka kuluessa komission on toimitettava tiedot tilintarkastustuomioistuimelle, ei kuitenkaan ehdoteta muutettavaksi vastaavasti. Vuonna 2016 tilintarkastustuomioistuin onnistui julkaisemaan vuosikertomuksensa kuukautta ennen määräaikaa. Jotta samaan päästäisiin jatkossa, komission ja muiden toimielinten tilinpäätösten ja liitetietojen toimittamiselle asetettuja määräaikoja olisi mukautettava vastaavasti. Esimerkiksi lopullisen konsolidoidun tilinpäätöksen lähettämisen määräaika (238 artiklan 5 kohta) olisi muutettava 31 päivästä heinäkuuta 30 päivään kesäkuuta ja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa esitettäviin huomautuksiin annettujen toimielinten vastausten toimittamisen määräaika 15 päivästä lokakuuta 15 päivään heinäkuuta (250 artiklan 1 kohta) (ks. myös **liite II**).

⁽¹⁾ Esimerkkejä parhaista käytännöistä: Yhdistyneen kuningaskunnan työ- ja eläkelaitoksen tilinpäätös; Irlannin sosiaaliturvaministeriön tilinpäätös.

⁽²⁾ Ks. erityiskertomus nro 27/2016, suositus 2 f. Komissio on hyväksynyt suosituksen.

⁽³⁾ CIPFA, IFAC: International Framework: Good Governance in the Public Sector, 2014, s. 29–30. Komissiossa, tilintarkastustuomioistuimessa, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteassa sekä alueiden komiteassa on kussakin tarkastuskomiteansa, joiden kokoonpano ja tehtävät eroavat toisistaan.

⁽⁴⁾ Komissio hakee parhaillaan vielä yhtä riippumatonta jäsentä.

⁽⁵⁾ Erityiskertomus nro 27/2016, kohta 65.

19. Jotta säännökset paremmin kuvastaisivat kuulemismenettelyn tarkoitusta ja luonnetta, tilintarkastustuomioistuin ehdottaa, että 250 artiklan kaksi ensimmäistä virkettä muutetaan **liitteessä I** ehdotetulla tavalla.

20. Sen osalta, miten toimielinten vastaukset sijoitetaan tilintarkastustuomioistuimen kertomuksiin, tilintarkastustuomioistuin pitää hallinnolliseen itsemääräämisoikeuteensa kuuluvana valtaa päättää siitä, miten se esittää kertomuksensa kansainvälisiä tarkastusstandardeja soveltaen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kunkin toimielimen vastausten julkaiseminen tilintarkastustuomioistuimen huomautusten "yhteydessä" ("next to") heikentää tekstin sujuvuutta ja luettavuutta – etenkin silloin, kun vastaus on pidempi kuin tilintarkastustuomioistuimen teksti. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin ehdottaa, että toimielinten vastaukset julkaistaan vuosikertomuksen kunkin luvun lopussa samaan tapaan kuin nykyisin erityiskertomuksissa.

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset

21. Tilintarkastustuomioistuimen kuulemismenettelystä esittämä kommentti (ks. kohta 19) koskee myös 251 artiklassa tarkoitettuja erityiskertomuksia. Tarkastettujen toimielinten on toimitettava tilintarkastustuomioistuimelle vastauksensa sen huomautuksiin kuuden viikon kuluessa. Tilintarkastustuomioistuin pitää tarpeettomana viittausta tämän määräajan kulumista koskevaan keskeytykseen ja mahdollisten keskeyttämissyiden esittämistä tämäntasoisessa lainsäädännössä.

22. Vastausten sijoittamista erityiskertomuksiin koskevaan kohtaan ehdotetun muutoksen osalta tilintarkastustuomioistuin toistaa edellä kohdassa 20 esittämänsä kannan, jonka mukaan tällainen säännös rikkoo tilintarkastustuomioistuimen lainmukaista hallinnollista itsemääräämisoikeutta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin on äskettäin alkanut julkaista asiakirjojaan ainoastaan sähköisesti ja kehittää parhaillaan siksi uusia tapoja esittää havaintonsa. Toisin sanoen tilintarkastustuomioistuin selvittää, millaisia eri vaihtoehtoja sähköinen julkaiseminen tarjoaa (muun muassa lukijan mahdollisuus päättää joustavasti, miten hän haluaa katsoa tekstiä). Tilintarkastustuomioistuin toivoo tästä syystä, että säilytetään nykyinen sanamuoto "julkaistaan erityiskertomuksen yhteydessä" ("are published together with the special report").

Virastot sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuvat elimet (unionin elimet)

23. Varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 69 artiklan 6 kohdan mukaan riippumaton ulkopuolinen tarkastaja edelleenkin tarkastaisi SEUT-sopimuksen ja Euratomin perustamissopimuksen nojalla perustettujen, EU:n talousarviosta varoja saavien elinten (eli virastojen) tilit, ennen kuin ne konsolidoidaan EU:n tilinpäätökseen. Tilintarkastustuomioistuin ottaisi näin ollen kertomuksiaan laatiessaan edelleen huomioon riippumattomien ulkoisten tarkastajien tarkastustulokset. Tällainen järjestely, jossa riippumattomat ulkoiset tarkastajat tarkastavat tilien lisäksi myös niiden perustana olevien toimien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden, olisi parannus aiempaan verrattuna.

24. Virastojen talousarvioiden yhteisarvo vastaa vajaata kahta prosenttia EU:n kokonaistalousarviosta. Vähäisestä varainkäytöstään huolimatta virastot osallistuvat merkittäväällä tavalla EU:n toimintapolitiikkojen kehittämiseen ja toteuttamiseen. Jos vuotuista tarkastusta koskevat järjestelyt olisivat tehokkaammat, tilintarkastustuomioistuimen olisi mahdollista keskittyä aiempaa paremmin virastojen tuloksellisuuteen.

25. Nykyisin tilintarkastustuomioistuin antaa erityisvuosikertomuksen jokaisesta virastosta. Kertomus sisältää tarkastuslausuman (tilinpäätöstä ja toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskeva lausunto) sekä tarvittaessa huomautuksia erityisen tärkeistä näkökohdista. Vuonna 2016 tilintarkastustuomioistuin julkaisi 41 tällaista kertomusta, joihin sisältyi 82 lausuntoa ja noin 90 erityistä huomautusta. Tilintarkastustuomioistuin ehdottaa tehostamistarkoituksessa, että vuotuista raportointia koskevia sääntöjä muutetaan. Se ehdottaa harkittavaksi tulevaisuutta ajatellen, että tilintarkastustuomioistuin antaisi vain yhden konsolidoidun tarkastuskertomuksen, joka kattaisi kaikki virastot.

26. Tilintarkastustuomioistuin ehdottaa kyseisten elinten osalta seuraavia tarkastusjärjestelyjä: Riippumaton ulkoinen tarkastaja tarkastaisi tilien lisäksi niiden perustana olevien toimien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden, mutta tilintarkastustuomioistuin olisi edelleen vastuussa lopullisen tarkastuslausuman antamisesta kaikkien elinten osalta. Tämän toimintamallin ansiosta tilintarkastustuomioistuin voisi mahdollisimman suurella määrällä luottaa riippumattomien ulkoisten tarkastajien tekemään työhön ja myös sisäisen tarkastuksen tekemään työhön. Tilintarkastustuomioistuin esittää **liitteessä I** ehdotuksensa asianomaisten artiklojen muuttamiseksi.

27. Valittua ratkaisua olisi sovellettava myös julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuviin elimiin, joista säädetään 70 artiklassa.

KOMISSION EHDOTTAMAT MUUTOKSET

Yksinkertaistetaan EU:n varojen saajia koskevia menettelyjä

28. Komission ehdottamat toimenpiteet liittyvät avustuksiin ja EU:n yksinkertaistettuihin rahoitusmuotoihin.

Komission ehdotus

29. Keskeisiä muutosehdotuksia ovat seuraavat:

- asetetaan unionin yksinkertaistetut rahoitusmuodot yhdenveroiseen asemaan tukikelpoisten kulujen korvaamiseen perustuvan rahoituksen kanssa (121 artiklan 1 kohdan b–d alakohta)
- kun perussäädös sen mahdollistaa, laajennetaan yksinkertaistettujen avustusmuotojen käyttöä välillisesti hallinnoituihin toimiin ja yhdenmukaistetaan niiden hyväksymismenettelyä (tulojen ja menojen hyväksyjän päätöksen mukaisesti) ja siirretään niiden painopistettä tuotokseen (175 artikla)
- ei enää sovelleta avustusten saajiin voiton tuottamisen kieltävää periaatetta ⁽¹⁾
- annetaan mahdollisuus tunnustaa vapaaehtoistyö avustuskelpoiseksi kustannukseksi (175 artiklan 8 kohta ja 180 artiklan 2 kohdan b alakohta)
- päällekkäisten avustusten ja kaksinkertaisen rahoituksen kiellon periaatteita ei sovelleta luonnollisille henkilöille opiskelua, tutkimusta tai koulutusta varten myönnettyihin apurahoihin eikä työttömille ja pakolaisille myönnettävään suoraan tukeen (185 artikla).

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

30. Varainhoitoasetusta koskevassa ehdotuksessa ei anneta ohjeita menojärjestelmien suunnitteluun. Siksi on vaikea tunnistaa hanketyypit, jotka hyötyvät tällaisesta yksinkertaistamisesta. Tässä vaiheessa ei myöskään ole selvää, miten toteutetaan käytännössä komission pyrkimys antaa suurempi painoarvo suoritteiden (tuotosten) laadulle ja tulojen ja menojen hyväksyjän kustannuslaskentakäytännöistä esittämien arvioiden laadulle.

31. Tällä hetkellä komissio soveltaa muutamissa tapauksissa oikeuttaan periä osuus voitoista. Komissio toteaa ⁽²⁾, että tuloa tuottavien hankkeiden rahoittamiseen olisi tavallisesti käytettävä rahoitusvälineitä eikä avustuksia.

32. Vapaaehtoistyön tunnustaminen yhteisrahoituksen yhteydessä avustuskelpoiseksi kustannukseksi kannustaa edunsaajia hyödyntämään tällaista panosta aiempaa enemmän. Tällä on se vaikutus, että kaikki muut aiheutuneet kustannukset korvataan edunsaajille täysimääräisinä ja epäasianmukaisen varainkäytön riski kohdistuu kokonaisuudessaan EU:n talousarvioon. Ehdotus monimutkaistaisi komission yhteisrahoituksen tarkastamista ja välillisten kustannusten laskentaa. Ehdotuksella pyritään lisäämään tulosperusteisen rahoituksen käyttöä tukikelpoisten kustannusten korvaamisen sijaan, joten tilintarkastustuomioistuin pitää tätä muutosta tarpeettomana monimutkaistuksena ja katsoo sen kasvattavan virheriskiä.

33. Ehdotuksen tarkoituksena on yksinkertaistaa 185 artiklassa tarkoitetuille luonnollisille henkilöille maksettujen avustusten hallinnointia niin, että tiettyihin ryhmiin kuuluvat edunsaajat voisivat saada useampaa kuin yhtä avustusta ja samat kustannukset voitaisiin rahoittaa EU:n talousarviosta useammin kuin kerran.

Johtopäätös

34. Edellä olevan analyysin perusteella

- tilintarkastustuomioistuin ei näe, miksi voiton tuottamisen kieltävästä periaatteesta olisi syytä luopua
- tilintarkastustuomioistuin kannattaa ajatusta sääntöjen yksinkertaistamisesta. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan ole vakuuttunut ajatuksesta, että edunsaajille annetaan mahdollisuus täyttää yhteisrahoitukseen liittyvä vaatimus pelkästään määrittämällä arvo vapaaehtoisten tekemälle palkattomalle työlle. Haluttuun tavoitteeseen päästäisiin paremmin käyttämällä puhtaasti tavoiteperusteisia rahoitusrakenteita
- ehdotuksen 185 artiklassa esitetty poikkeus olisi tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan rajoitettava koskemaan artiklan kahta ensimmäistä kohtaa (eli päällekkäisten avustusten kiellon periaatetta).

Hybriditoimiin tai toimenpiteiden tai välineiden yhdistelmiin sovelletaan vain yksiä sääntöjäKomission ehdotus

35. Komissio ehdottaa, että sovelletaan vain yhtä sääntökokonaisuutta

- kun yhdistetään eri toteutusmenetelmiä tai talousarvion toteuttamisvälineitä (kuten avustuksia ja rahoitusvälineitä) (208 artiklan 2 kohta)

⁽¹⁾ Nykyisen varainhoitoasetuksen 125 artiklan mukaan "avustuksen tarkoituksena tai tuloksena ei saa olla voiton tuottaminen" (voiton tuottamisen kieltävä periaate) ja "kun voittoa syntyy, komissiolla on oikeus periä siitä takaisin prosenttiosuus, joka vastaa unionin rahoitusosuutta".

⁽²⁾ Perustelut – s. 6.

- kun edistetään eri resurssien yhdistämistä (jäsenvaltiot voivat pyytää, että yhteisesti täytäntöön pantavat resurssit siirretään unionille ja että komissio panee ne täytäntöön suoraan tai välillisesti) (125 artikla).
- kun työskennellään luotettujen kumppaneiden kanssa (¹).

36. Alakohtaisiin asetuksiin tehtäviin muutoksiin kuuluu myös mahdollisuus yhdistää Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) varoja Euroopan strategisten investointien rahastosta (ESIR-rahasto) tuettuun välineeseen.

37. Komissio ottaa käyttöön rahoitusta koskevat puitekumppanuussopimukset, joita toteutetaan suoraan tai välillisesti. Puitekumppanuussopimukset antaisivat mahdollisuuden tehdä tarkastussopimuksia unionin varoja käyttävien yhteisöjen tai henkilöiden kanssa ja avustustensaajien kanssa.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

38. Komissio on laatinut uuden osaston ”Yhteiset säännöt”, johon pyritään kokoamaan kaikki useampaan kuin yhteen talousarvion toteutustapaan sovellettavat säännöt. Tilintarkastustuomioistuin kannattaa tätä pyrkimystä. Näitä aiheita käsitellään kuitenkin myös ehdotuksen muissa osissa. Sama koskee eräiden muiden osastojen aiheita (hankintoja ja avustuksia koskevat osastot – ks. tämän lausunnon kohdat 120–123). tekstiä ei siis ole onnistuttu yksinkertaistamaan halutulla tavalla.

39. Eri rahoitusvälineiden yhdistäminen saattaa tuoda mukanaan kaksinkertaisen rahoituksen tai yksityisten investointien syrjäyttämisen kaltaisia riskejä, jotka on hallittava. Lisäksi komission on huolehdittava, että tällaiset yhdistelmät noudattavat yhteisrahoituksen periaatetta ja valtiontukisääntöjä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että rahoitusvälineiden yhdistelmiin olisi kohdistettava riittävää seuranta muun muassa tulosten ja saavutettujen tavoitteiden osalta, ja välineitä koskevien kirjausten ja kertomusten olisi oltava asianmukaisia niin, että varmistetaan avoimuus ja tilivelvollisuus.

40. Tilintarkastustuomioistuin on tietoinen siitä, että 126 artiklan 3 kohdassa esitetty ehdotus tarkastusjärjestelyistä koskee komissiota. Selkeyden nimissä olisi aiheellista mainita, että tarkastus- tai tarkistusjärjestelyt eivät rajoita tilintarkastustuomioistuimen oikeutta saada tietoja, jotka se tarvitsee toimittaessaan unionin varoja koskevia tarkastuksia. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin toteaa, että 126 artiklan 3 kohdan viimeisessä virkkeessä oleva viittaus tilintarkastustuomioistuimen, Euroopan investointipankin (EIP) ja komission väliseen kolmikantasopimukseen (josta säädetään SEUT-sopimuksen 287 artiklan 3 kohdassa) on tarpeeton ja pitäisi poistaa.

Johtopäätös

41. Tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat suositukset:

- Komissiota olisi pyydetävä ottamaan käyttöön riittävät suojatoimet rahoituslähteiden yhdistämiseen liittyvien riskien osalta.
- Ehdotuksen 126 artiklan 3 kohtaa olisi muutettava **liitteessä I** esitetyllä tavalla.

Rahoitustuki

Komission ehdotus

42. Rahoitustuen osalta ehdotetaan seuraavia keskeisiä muutoksia:

- luodaan EU:n rahoitustoimien eri muodoille yhtenäinen sääntelykehys (X osasto)
- vakioidaan rahoitustoimien tuottamien, sisäisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen käsittely (20 artikla ja 202 artiklan 2 kohta) (ks. myös tämän lausunnon kohdat 69 ja 76)
- määritetään unionin rahoitusvelan enimmäismäärä (203 artikla)
- perustetaan yhteinen vararahasto ja määritetään tosiasiallinen rahoitusaste (205 ja 206 artikla)
- säädetään, että talousarviotakauksien (samoin kuin rahoitusvälineiden) täytäntöönpanoon osallistuville yhteisöille tai vastapuolille maksettavat korvaukset perustuvat tuloksiin (202 artiklan 1 kohdan g alakohta)
- edellytetään, että rahoitusvälineet ja talousarviotakaukset perustuvat ennakkoarviointeihin joko erikseen tai ohjelman osana (202 artiklan 1 kohdan h alakohta)
- luodaan yksi rahoitusvälineitä, talousarviotakauksia ja rahoitusapua koskeva vuotuinen raportointiasiakirja (207 ja 242 artikla).

(¹) Yhteisöjä, joiden kanssa komissio voi muodostaa suurempaan luottamukseen perustuvan suhteen ennakkoarvioinnin tai tiettyjen menettelyjen toteuttamista koskevan vaatimuksen ansiosta.

43. Ehdotuksen 203 artiklassa rajataan EU:n rahoitusvelan enimmäismäärä kolmen rahoitustoimityypin yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että rahoitustakauksista ja rahoitusavusta voi aiheutua EU:lle myös mahdollisia vastuita ja että rahoitusomaisuus ei välttämättä riitä kattamaan rahoitusvelkoja.

44. Rahoitustakauksista tai rahoitusavusta johtuva rahoitusriski katetaan varauksella, joka vastaa prosenttiosuutta (rahoitusaste) hyväksytyn rahoitusvelan määrästä. Rahoitusvälineitä koskevista varauksista hoidetaan tulevat maksut, jotka liittyvät kyseisestä rahoitusvälineestä johtuvaan talousarviositoumukseen. Ehdotuksen mukaan asianomaiset varat kootaan yhteiseen vararahastoon, jota komissio hallinnoi suoraan (205 artikla). Varainhoitoasetusta koskevassa ehdotuksessa mahdollistetaan lisäksi varojen ylijäämän siirtäminen rahoittamaan muita talousarviotakauksia tai rahoitus-aputoimia (206 artiklan 3 kohdan a alakohta).

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

45. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen, jonka mukaan talousarviotakaukset ja rahoitusapu sisällytetään varainhoitoasetuksen soveltamisalaan. Samoin tilintarkastustuomioistuin pitää tervetulleena ajatusta, että EU:n erityyppiset rahoitustoimet kootaan samaan osastoon.

46. Yhteisen vararahaston perustamista koskevassa ehdotuksessa ei selitetä, miten rahasto toimisi, miten tosiasiallinen rahoitusaste laskettaisiin ja mikä olisi perussäädöksen mukaisen rahoitusasteen ja tosiasiallisen rahoitusasteen välinen suhde.

47. Tilintarkastustuomioistuin pitää tuloksiin perustuvien palkkioiden (202 artiklan 1 kohdan g alakohta) käyttöönottoa myönteisenä suuntauksena mutta toteaa, että sopimukset ja tuloksellisuusmittaukset täytyy suunnitella hyvin ja toteuttaa huolellisesti. Komission ei kuitenkaan pitäisi sallia hallinnollisten palkkioiden laskemista prosenttiosuutena kumulatiivisesta sidotusta EU:n rahoituksesta (joka sisältää käyttämättömät talousarviositoumukset).

48. Tilintarkastustuomioistuin kannattaa vaatimusta kohdistaa EU:n rahoitustoimiin ennakoarviointoja. Se katsoo, että olisi annettava säännöksiä, jotka mahdollistavat väliarvioinnit niin, että markkinaolosuhteiden muutokset voidaan ottaa huomioon ⁽¹⁾.

49. EU:n rahoitustoimiin liittyvät tiedot ovat nykyisin saatavilla eri kertomuksista ⁽²⁾. Tilintarkastustuomioistuin pitää tervetulleena komission ehdotusta, jonka mukaan kaikki raportointivaatimukset (lukuun ottamatta tilinpäätöksessä ja sen liitetiedoissa esitettäviin tietoihin sovellettavia vaatimuksia) otetaan huomioon yhdessä valmisteluasiakirjassa, joka esitetään talousarvioesityksen yhteydessä ⁽³⁾. Tilintarkastustuomioistuin olettaa, että näin saadaan ainakin samantasoiset tiedot kuin nykyisissä kertomuksissa ja että asiakirjassa kuvataan tilanne 30. kesäkuuta julkaisuvuonna.

Johtopäätös

50. Tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat suositukset:

- Varainhoitoasetusta koskevassa ehdotuksessa olisi säädettävä perusta yhteisen vararahaston toiminnalle ja tosiasiallisen rahoitusasteen laskennalle.
- Tuloksiin perustuvien palkkioiden maksamista koskeva ehdotus olisi hyväksyttävä (ottaen huomioon edellä olevat tilintarkastustuomioistuimen huomautukset).
- Rahoitustoimiin kohdistettavat ennakoarvioinnit olisi otettava käyttöön.
- Vuotuisen raportointiasiakirjan kattama ajanjakso olisi täsmennettävä samoin kuin se, mitä tietoja asiakirjassa esitetään (207 artikla).

⁽¹⁾ Ks. myös suositus 1 erityiskertomuksessa nro 19/2016 – EU:n talousarvion toteuttaminen rahoitusvälineiden avulla – ohjelmakaudelta 2007–2013 saatujen kokemusten hyödyntäminen.

⁽²⁾ Esimerkkeinä mainittakoon seuraavat: Working document accompanying the Draft Budget 2017, Annex on financial instruments accompanying the Budget 2017, Annual report on the activities relating to financial instruments, komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle kolmansille maille myönnetyin makrotaloudellisen rahoitusavun toteutuksesta vuonna 2015, komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yleisestä talousarviosta katettavista takauksista – Tilanne 31. joulukuuta 2015; Report from the Commission to the European Parliament and the Council on borrowing and lending activities of the European Union on 2015.

⁽³⁾ Valmisteluasiakirja on esitettävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 1 päivänä syyskuuta sitä varainhoitovuotta edeltävänä vuonna, jona talousarvio on määrä toteuttaa.

Talousarvion joustavuus

Komission ehdotus

51. Komissio ehdottaa toimenpiteitä, joilla on tarkoitus parantaa talousarvion joustavuutta. Toimenpiteet voidaan tiivistää seuraavasti:

- Luodaan joustovara tiettyjä ulkoisia toimia varten ⁽¹⁾ (12 artiklan 2 kohdan e alakohta).
- Kasvatetaan negatiivista varausta ⁽²⁾ (48 artikla).
- Höllennetään erityisrahoitusvälineiden sääntöjä (28 artiklan 1 kohdan e alakohta ja 30 artiklan 5 kohta).
- Sallitaan jäsenvaltioiden siirtää niille yhteistyössä toteutetun hallinnoinnin yhteydessä myönnettyjä varoja unionin tasolla hallinnoituihin välineisiin (125 artikla; 265 artiklan 6 kohta – asetuksen (EU) N:o 1303/2013 30 a artikla).
- Muutetaan sääntöjä, jotka koskevat määrärahojen siirtoa seuraavalle varainhoitovuodelle (12 artikla) ja käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja (ks. tämän lausunnon kohdat 69–76). Näin voidaan lisätä käytettävissä olevien varojen määrää ja komission mahdollisuuksia päättää niiden käyttökohteesta ja -tavasta.
- Lisätään komission yleistä päätöksentekovaltaa määrärahasiirtojen ja varainhoitovuosien välisten siirtojen osalta (28–30 artikla).

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

Joustovara

52. Ehdotus monimutkaistaa talousarviojärjestelmää luomalla yhden varauksen lisää ja lisäämällä 12 artiklan 2 kohtaan vielä yhden poikkeuksen, joka koskee määrärahojen siirtämistä seuraavalle varainhoitovuodelle (ks. myös tämän lausunnon kohdat 57–60).

Negatiivinen varaus

53. Negatiivista varausta on käytetty ainoastaan varainhoitovuonna 2011. Ehdotuksessa ei esitetä vakuuttavia perusteluita sille, miksi negatiivinen varaus pitäisi kasvattaa 400 miljoonaan euroon.

Siirrot yhteistyössä toteutetun hallinnoinnin piiristä unionin tasolle

54. Ilman tätä uutta säännöstä varat, joita ei ole käytetty tiettyyn määräpäivään mennessä, palautettaisiin EU:n talousarvioon. Määrärahasiirtoja välineistä, joita toteutetaan yhteistyössä, välineisiin, joita toteutetaan suoraan tai välillisesti, voitaisiin todellakin tehdä paitsi jäsenvaltioiden välillä ⁽³⁾ myös talousarvion osastojen välillä. Näin voitaisiin muuttaa varojen jakautumista monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeiden kesken.

55. Budjettivallan käyttäjän osallistumisesta ei näy ehdotetun lainkaan säännöksiä. Koska tätä säännöstä voitaisiin pitää siirtomekanismina, sen yhteydessä olisi sovellettava asiaankuuluvia menettelyjä, avoimuusvaatimuksia ja mahdollisuuksia julkiseen valvontaan.

56. Komissio ehdottaa samassa artiklassa ESIR-rahaston riskinkantokyvyn vahvistamista. Ei ole selvää, kuinka tämä toteutettaisiin.

Siirrot seuraavalle varainhoitovuodelle; poikkeaminen vuotuisuuden ja erittelyn periaatteista

57. Nykyisin yleissääntö on, että varainhoitovuoden lopussa käyttämättä olevat määrärahat peruuntuvat. Tähän sääntöön on kuitenkin olemassa useita poikkeuksia. Lisäksi eräissä muissa säännöksissä käsitellään kiinteistöhankkeisiin liittyviä jaksottamattomia määrärahoja sekä maksumäärärahoja, joilla katetaan olemassa olevia maksusitoumuksia tai jotka liittyvät seuraavalle varainhoitovuodelle siirrettyihin maksusitoumusmäärärahoihin, jos asianomaisiin budjettikohtiin seuraavaksi varainhoitovuodeksi osoitetut maksumäärärahat eivät kata rahoitustarvetta.

⁽¹⁾ Joustovaran ansiosta komissio voi siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle enintään 10 prosenttia kolmen budjettivälineen (valmisteleva tukiväline (IPA II), Euroopan naapuruusväline (ENI) sekä kehitysyhteistyön rahoitusväline kaudella 2014–2020 (DCI)) vuotuisista määrärahoista, jotta varoja voidaan käyttää odottamattomissa tilanteissa.

⁽²⁾ Negatiivinen varaus antaa mahdollisuuden siirtää maksumääräyksiin käytettäviä määrärahoja johonkin budjettikohtaan, ennen kuin jossakin toisessa budjettikohdassa on havaittu ylijäämää.

⁽³⁾ Ehdotuksen 125 artiklan mukaan "Komissio käyttää näitä varoja [...] mahdollisuuksien mukaan asianomaisen jäsenvaltion hyväksi".

58. Varainhoitoasetusta koskevassa ehdotuksessa poistetaan 12 artiklan 3 kohdasta sääntö, jonka mukaan kuluvan vuoden maksumäärärahat on käytettävä ennen varainhoitovuodelle siirrettyjä maksumäärärahajoja. Tämä merkitsee, että tulojen ja menojen hyväksyjän olisi päätettävä, kummat maksumäärärahat käytetään ensin. Jos tätä säännöstä olisi sovellettu varainhoitovuosien 2014 ja 2015 osalta, asianomaiset määrät olisivat komissiolta saatujen tietojen mukaan olleet merkityksettömiä, joten tilintarkastustuomioistuin ei näe, miksi muutos olisi tarpeen.

59. Ehdotuksen 12 artiklan 2 kohtaan liittyvä pääasiallinen muutos koskee jaksottamattomia määrärahoja, joita käytetään lähinnä hallintomenoihin. Nykyisen varainhoitoasetuksen mukaan vain kiinteistöhankkeisiin liittyviä jaksottamattomia määrärahoja voidaan siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle toimitilimen päätöksellä, jos tietyt ehdot täyttyvät. Ehdotuksessa puolestaan annettaisiin toimitilimille mahdollisuus päättää kaikenlaisten jaksottamattomien määrärahojen siirtämisestä seuraavalle varainhoitovuodelle. Jos tätä uutta säännöstä sovellettaisiin laajalti, hallinnollisten menojen vuotuisuus saattaisi vaarantua merkittäväällä tavalla. Ehdotuksesta ei käy ilmi, mitä erityistä hyötyä muutos toisi mukanaan ja kuinka suureen osaan varainkäytöstä se todennäköisesti vaikuttaisi. Lisäksi tekstin tekee monimutkaisemmaksi se, että jaksotettuja ja jaksottamattomia määrärahoja sekä kiinteistöjen muodostamaa erikoistapausta käsitellään samassa artiklassa.

60. Ehdotuksen 12 artiklassa esitetyt säännöt, jotka koskevat määrärahojen siirtämistä seuraavalle varainhoitovuodelle, johtavat monipolvisen ja pitkällisen menettelyyn, joka saattaa viivästyttää talousarviomenettelyä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen olisi pitänyt yksinkertaistaa tätä menettelyä. Tätä varten olisi voitu analysoida muun muassa sitä, voitaisiinko ottaa käyttöön yleinen (mutta ei kumulatiivinen) oikeus siirtää määrärahoja seuraavalle varainhoitovuodelle budjettikohdissa, jotka eivät koske henkilöstöä (esimerkiksi viisi prosenttia kunkin budjettikohdan määrärahoista). Tämä vaihtoehto voisi myönnetty lisäjoustavuus huomioon ottaen kytkeytyä hallintomäärärahojen vähentämiseen.

Määrärahasiirrot

61. Muutos, jota ehdotetaan 27 artiklassa, asettaisi muiden toimitilinten talousarviota koskevan päätöksentekovallan talousarvion osastojen kesken ja lukujen kesken tehtävien määrärahasiirtojen osalta samalle tasolle komission päätösvalan kanssa. Ehdotuksen 28 artiklan muutos antaisi komissiolle mahdollisuuden siirtää varoja budjettikohdasta toiseen esittämättä pyyntöä budjettivallan käyttäjälle, jos budjettikohdat liittyvät samaan ohjelmaan tai järjestelmään ja jos niihin sovelletaan samaa perussäädöstä (kun järjestelmän täytäntöönpanoon osallistuu useita pääosastoja). Tilintarkastustuomioistuin pitää ehdotettuja muutoksia järkevinä.

Johtopäätös

62. Komissio ei ole kvantifioinut ehdotuksensa todennäköisiä talousarviovaikutuksia. Ehdotuksen tarkoituksena on lisätä joustavuutta, mutta se myös vaarantaa EU:n talousarvion vuotuisuuden, erittelyn ja avoimuuden. Ehdotuksessa ei oteta näitä riskejä riittävästi huomioon. Budjettihallintoa koskeva raportointi ei nykyisin tarkoituksenmukaisella tavalla kuvaa varattujen varojen, seuraavalle varainhoitovuodelle tehtävien määrärahasiirtojen ja käyttötarkoituksensa sidottujen varojen varantoja ja virtoja. Niin ollen raportointia olisi parannettava.

63. Tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat suositukset:

- Luovutaan joustovaraa, negatiivista varausta ja varainhoitovuodelta toiselle tehtäviä määrärahasiirtoja koskevasta muutoksesta, joka mutkistaa tilannetta entisestään. Tilintarkastustuomioistuimen näkemys on, että talousarviota ei pitäisi joustavoittaa keräämällä suurempia varantoja ja että uusi määrärahasiirtoihin varainhoitovuodelta toiselle sovellettava menettelytapa olisi yksinkertaisempi, joustavampi ja tehokkaampi.
- Luovutaan edellä kohdissa 54–56 kuvatuista muutoksista.
- Hyväksytään määrärahasiirtoja koskeva komission ehdotus.

Erityisrahastot

Komission ehdotus

64. Ehdotuksessa halutaan antaa erityisrahastoille mahdollisuus toimia EU:ssa sisäisten politiikkojen välineiden kautta saadun rahoituksen avulla. Erityisrahastojen käyttöä laajennettaisiin siirtämällä erityisrahastoja käsittelevä (227) artikla yksinomaan ulkoisia toimia koskevasta osastosta osastoon XII "Muut talousarvion toteuttamisvälineet", jonka soveltamisala on laaja.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

65. Tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa nro 6/2010 esitettiin hallintoon, kuluihin, tarkastukseen ja tilivelvollisuuteen liittyviä kysymyksiä ulkoisia toimia koskevien erityisrahastojen perustamisen osalta. Nämä kysymykset ovat yhä ajankohtaisia. Tällä hetkellä erityisrahastoja on vain kolme, ja ne ovat toimineet vasta vähän aikaa. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin on sitä mieltä, että on ennen aikaista arvioida niiden käyttö onnistuneeksi.

66. Erityisrahastot toimivat talousarvion ulkopuolella, joten on syytä varmistaa asianmukaista huolellisuutta noudattaen, että niiden toimia ja tuloksellisuutta koskevaa julkista raportointia, valvontaa ja tarkastusta varten on olemassa riittävät säännökset. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti 244 artiklassa esitettyihin raportointivaatimuksiin ja 39 artiklan 6 kohdan uuteen vaatimukseen, jonka mukaan talousarvion vahvistamismenettelyn yhteydessä on annettava tietoja erityisrahastojen toimista ja tuloksellisuudesta. Erityisrahastojen laajamittainen hyödyntäminen kuitenkin vaarantaisi EU:n talousarvion yhtenäisyyden.

67. Ehdotuksen 227 artiklassa todetaan lisäksi, että erityisrahastoja voidaan perustaa myös aihekohtaisia toimia varten. Epäselväksi jää, mitä aihekohtaisilla toimilla tarkoitetaan sisäisten politikkojen yhteydessä.

Johtopäätös

68. Tilintarkastustuomioistuin ei kannata ehdotusta erityisrahastojen käytön laajentamisesta.

Käyttötarkoitukseensa sidotut tulot

Komission ehdotus

69. Yleiskatteisuusperiaatteen mukaisesti talousarvion tuloja ei voida osoittaa tiettyjen menoerien rahoittamiseen eikä tuloja ja menoja saa vähentää toisistaan. Tuloja käytetään siis erottelematta kaikkien menojen rahoittamiseen.

70. Nykyisessä varainhoitoasetuksessa sallitaan tästä poiketen se, että tiettytyyppiset tulot sidotaan käyttötarkoitukseensa. Nämä tulot käytetään samassa budjettikohdassa uudestaan maksumäärärahoina ⁽¹⁾ ja ne voidaan tavallisesti siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle vain kerran ⁽²⁾. Nykyisessä varainhoitoasetuksessa tehdään ero ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen (peräisin jäsenvaltioilta, unionin ulkopuolisilta mailta jne.) ja sisäisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen (peräisin esimerkiksi ajoneuvojen ja tarvikkeiden myynnistä, vakuutuskorvauksista ja palautuksista rahoitusvälineisiin) välillä.

71. Varainhoitoasetusta koskevassa ehdotuksessa komissio pyrkii laajentamaan tällaisten palautuneiden varojen käyttöä ja mahdollistamaan sen, että näiden varojen avulla luotaisiin maksumäärärahoja eri budjettikohtiin (30 artikla).

72. Sisäisiin käyttötarkoitukseensa sidottuihin tuloihin kuuluvat myös tulot kiinteistöjen myynnistä (20 artikla), ja tällaiset tulot siirretään varainhoitovuodelta toiselle ilman eri toimenpiteitä, kunnes ne on käytetty kokonaan (12 artiklan 3 kohta).

73. Sisäisiin käyttötarkoitukseensa sidottuihin tuloihin luetaan myös rahoitustoimista peräisin olevat tulot ja palautuneet varat. Komissio ehdottaa, että tällaiset varat käytettäisiin saman rahoitusvälineen tai talousarviotakauksen yhteydessä välineen tai takauksen koko täytäntöönpanojakson aikana. Täytäntöönpanojakson päätyttyä mahdolliset jäljellä olevat unionin talousarviosta peräisin olevat määrät olisi palautettava talousarvioon (202 artikla).

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

74. Käyttötarkoitukseensa sidotut varat muodostavat poikkeuksen yleiskatteisuusperiaatteesta. Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi vuonna 2010 ⁽³⁾, ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot ovat hyödyllisiä, mutta on tarpeetonta säilyttää sisäisiä käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja koskeva luokka. Sisäisesti aiheutuneet tulot voitaisiin käsitellä tavanomaisen talousarviomenettelyn yhteydessä. Nyt esitetyssä ehdotuksessa säädetään paljon aiempaa laajemmista poikkeuksista yleiskatteisuusperiaatteen, sillä siinä sallitaan sisäisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen käyttö muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen.

75. Sisäisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen poistaminen ja kaikkien asianomaisten palautuneiden varojen käsitteleminen yleisinä tuloina yksinkertaistaisi tilannetta merkittävästi. Budjettivallan käyttäjä päättäisi näiden varojen käytöstä kulloistenkin prioriteettien perusteella.

Johtopäätös

76. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että sisäisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen käyttöä ei laajennettaisi ja että kaikki sisäisesti aiheutuneet tulot olisi käsiteltävä yleisinä tuloina.

⁽¹⁾ Nämä varat voidaan siirtää eri budjettikohtaan ainoastaan, jos ne pysyvät sidottuina käyttötarkoitukseensa.

⁽²⁾ Poikkeuksen tästä muodostavat vuokratulot, jotka siirretään seuraavalle varainhoitovuodelle ilman eri toimenpiteitä.

⁽³⁾ Lausunto nro 6/2010 – kohdat 7 ja 8.

Ehtojen täyttämiseen tai tulosten saavuttamiseen perustuvat maksutKomission ehdotus

77. Komissio ehdottaa 121 artiklan 1 kohdan e alakohdassa, että suoraan, välillisesti tai yhteistyössä toteutettaviin ohjelmiin aletaan soveltaa uutta rahoitusmuotoa, joka perustuu ehtojen täyttämiseen tai tulosten saavuttamiseen eikä kustannusselvityksiin. Jo olemassa olevia rahoitusmuotoja ovat kustannusten korvaaminen ja yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot.

78. Konkreettisten tuotosten aikaansaaminen on oletusarvoisesti ehtona maksun suorittamiselle sellaisten yksinkertaistettujen avustusten kohdalla, joita toteutetaan suoraan (175 artiklan 4 kohdan f alakohta) tai välillisesti (150 artiklan 3 kohta). Poikkeuksen muodostavat tapaukset, joihin tällainen lähestymistapa ei sovellu ja jotka on perusteltava. Yksinkertaistettuihin avustuksiin liittyvissä edunsaajien tarkastuksissa ja tarkistuksissa painopisteenä on asetettava tuotos (177 artikla). Maksuja ei enää voida asettaa kyseenalaisiksi jälkitarkastuksissa, jos toimivaltainen tulojen ja menojen hyväksyjä on arvioinut niiden edellytystenmukaisuuden ennakolta ja päättänyt sallia avustuksen saajan tavanomaiset kustannuslaskentakäytännöt (179 artikla).

79. Komissio esittää 176 artiklassa kaikki avustuskelpoiset kustannukset kattavaan alustavaan talousarvioon perustuvan kokonaiskertakorvauksen uutena suoraan tai välillisesti toteutettavien yksinkertaistettujen avustusten rahoittamisvaihtoehtona. Alustavan talousarvion taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus täytyy arvioida ennalta.

80. Uuden 219 artiklan 1 kohdan e alakohdassa laajennetaan mahdollisuus käyttää rahoitusmuotoja, jotka eivät ole kytköksissä asianomaisten toimien kustannuksiin, koskemaan myös Euroopan tason poliittisille puolueille myönnettäviä rahoitusosuuksia sillä edellytyksellä, että tietyt ehdot täytetään ennalta tai tietyt tulokset saavutetaan.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

81. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset ⁽¹⁾ ovat osoittaneet, että menojen korvaamisen (EU korvaa tukikelpoisten toimien tukikelpoiset menot) virhetasot ovat paljon korkeammat kuin tukioikeuksiin perustuvien menojen (tukimaksu perustuu tiettyjen ehtojen täyttämiseen) virhetasot.

82. On myönteistä, että oletusvaihtoehtona on hankkeiden rahoittaminen avustuksilla sillä edellytyksellä, että hanke täyttää tietyt ehdot tai siinä saavutetaan ennalta määritetyt tulokset, eikä korvaaminen riipu edunsaajille aiheutuneista kustannuksista.

83. Tilintarkastustuomioistuin kannattaa tätä edellä olevan kohdan 78 mukaista muutosta ja katsoo, että 121 artiklaa olisi muutettava kuvastamaan tuloksiin perustuvalla rahoituksella annettua etusijaa.

Johtopäätös

84. Edellä esitettyjen huomautusten perusteella tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että ehtojen täyttämiseen tai tulosten saavuttamiseen perustuville maksuille annetaan etusija EU:n koko talousarvion osalta.

TuloskehysKomission ehdotus

85. Komissio ehdottaa moitteetonta varainhoitoa käsitteleviin artikloihin muun muassa seuraavia muutoksia:

- Otetaan käyttöön tuloksellisuuden käsite (31 artikla).
- Täsmennetään, että määrärahojen käytössä on keskityttävä tuloksellisuuteen, ja sitä varten tavoitteet on vahvistettava etukäteen, tavoitteiden saavuttamista seurataan tulosindikaattoreiden avulla ja saavutuksista on raportoitava ohjelmaselvityksissä ja vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa (AMPR). Raportointi sisältää SEUT-sopimuksen 318 artiklassa tarkoitetun, unionin varoja koskevan arvioinnin saavutettujen tulosten perusteella (31 artiklan 2 kohta).
- Säädetään, että ohjelmat ja toimet, joista aiheutuu huomattavia menoja, on arvioitava (32 artiklan 1 kohta).
- Määritetään, kuinka monta kriteeriä ennakkoarviointien on katettava (32 artiklan 2 kohta).

⁽¹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 1.61 ja kuva 1.6, sekä vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 1.47 ja kuvat 1.5 ja 1.6.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

86. Ehdotuksessa otetaan käyttöön tuloksellisuuden käsite, mutta sitä ei määritellä. Epäselväksi myös jää, onko käsitteen katsottava tarkoittavan samaa kuin moitteeton varainhoito.

87. Arviointia koskeva terminologia ei täysin vastaa paremmasta lainsäädännöstä vuonna 2016 tehdyn toimielinten sopimuksen tai paremman sääntelyn suuntaviivojen terminologiaa.

88. Ehdotuksen 32 artiklassa joustavoitetaan arviointien tekemistä antamalla komissiolle mahdollisuus valita arviointien laajuus ja ajoitus aiempaa paremmin. Tietyiltä osin artiklassa ei kuitenkaan edistetä ilmoitettua päämäärää eli tuloksiin keskittyvää talousarviota.

- a) Ehdotuksen 32 artiklan 1 kohdassa annetaan entistä joustavampi mahdollisuus päättää, milloin huomattavat menot on arvioitava, kun taas nykyisten soveltamissääntöjen ⁽¹⁾ 18 artiklassa nimenomaisesti säädetään, että ”kaikista ohjelmia ja toimintoja koskevista ehdotuksista, jotka aiheuttavat menoja talousarviossa” tehdään ennakoarviointi ja että ”kaikista sellaisista ohjelmista ja toiminnoista [...] joihin osoitetut varat ylittävät 5 000 000 euroa” tehdään väli- ja/tai jälkiarviointi.
- b) Artiklassa vähennetään merkittävästi ennakoarvioinneissa huomioon otettavien kriteereiden määrää verrattuna nykyisten soveltamissääntöjen 18 artiklan 1 kohtaan – käytettävissä olevia toimintavaihtoehtoja ja niihin liittyviä riskejä, odotettavissa olevia vaikutuksia, johdonmukaisuutta muihin välineisiin nähden, resursseja, kustannustehokkuutta ja aiemmin saatuja kokemuksia ei enää vaadita arvioitavaksi.
- c) Artiklassa ei edellytetä, että taloudellisuus arvioidaan jälkikäteen.

Johtopäätös

89. Tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat suositukset:

- Määritellään selkeästi tuloksellisuuden suhde moitteettomaan varainhoitoon.
- Lähennetään arviointia koskevaa terminologiaa vastaamaan paremmasta lainsäädännöstä tehdyssä toimielinten sopimuksessa ja paremman sääntelyn suuntaviivoissa käytettyä terminologiaa.
- Määritellään kvantitatiivisin perustein, milloin arviointi on tehtävä.
- Ei vähennetä ennakoarvioinneissa huomioon otettavien kriteereiden määrää.
- Vaaditaan, että jälkikäteen tehtävissä arvioinneissa otetaan huomioon myös taloudellisuus.

Raportoinnin yhdenmukaistaminenKomission ehdotus

90. Talousarvioesitykseen liitetään ohjelmaselvitys, joka sisältää tuloksellisuustiedot toimintamenojen perusteeksi. Ehdotuksen 39 artiklan 3 kohdan h alakohdassa tuodaan esiin viralliset päivitykset (toimintaselvityksen sijaan mainitaan ohjelmaselvitys) ja muutokset ohjelmaselvitysten sisältöön: niistä olisi käytävä ilmi tiedot ohjelmalla tuettavista unionin toimintapolitiikkojen osa-alueista ja tavoitteista sekä ohjelmataavoitteiden saavuttamisesta. Vaatimus arviointituloksia koskevasta yhteenvedosta on poistettu.

91. Komission 73 artiklan 9 kohtaa koskeva muutosehdotus kuvastaa lähestymistapaa, jota komissio on jo alkanut toteuttaa laatimalla jokaiselle pääosastolle strategisen suunnitelman ja päivittämällä vuotuisen toimintakertomuksen ⁽²⁾ roolia niin, että kertomukseen sisällytetään tietoja toteutetuista toimista.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ Strategisissa suunnitelmissa kuvataan komission ja pääosastojen viisivuotistavoitteet, joihin ulkoiset tekijät usein vaikuttavat. Sen sijaan hallintosuunnitelmat ja vuotuiset toimintakertomukset on suunniteltu siten, että niissä määritellään panokset, pääasialliset toimet ja niiden tuotokset ja raportoidaan niistä; nämä tekijät ovat komission hallinnassa.

92. Varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 239 artiklan 1 kohdan b alakohdassa otetaan käyttöön vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus osana Euroopan parlamentille ja neuvostolle suunnattua integroitua talous- ja vastuuvälillisuusraportointia. Vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa esitetään

- edellisvuoden vuotuisia toimintakertomuksia koskeva yhteenveto
- kunkin valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän vuotuinen toimintakertomus
- SEUT-sopimuksen 318 artiklassa vaadittu saavutettuihin tuloksiin perustuva unionin varoja koskeva kertomus.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

93. Varainhoitoasetuksessa ei periaatteessa ole tarpeen käsitellä vuotuisia toimintakertomusta. Vuotuinen toimintakertomus on lähinnä sisäinen asiakirja, joten hallinnollisen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaisesti komissio voi laatia sen ja muuttaa sitä haluamallaan tavalla. Vuotuisen toimintakertomuksen laatimisen vuoksi ei ole toivottavaa hidastaa koko komissiota koskevien kertomusten laatimista.

94. Varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 73 artiklan 9 kohdassa poistetaan nykyisen varainhoitoasetuksen 66 artiklan 9 kohdan sisältämä velvoite raportoida vuotuisessa toimintakertomuksessa siitä, "vastaavatko saavutetut tulokset asetettuja tavoitteita", ja sisällyttää kertomukseen "tiedot kyseisten tapahtumien yleisistä vaikutuksista". Sen sijaan artiklassa viitataan tietoihin "toteutetuista toimista". Ilmaisusta on epätasällisempi, ja sen voidaan käsittää tarkoittavan, että vuotuisessa toimintakertomuksessa on mahdollista raportoida tuloksellisuudesta aiempaa rajoitetummin.

95. Vuotuisen toimintakertomuksen roolia muutetaan, ja komissio ilmoittaa, että sille raportoidaan selkeästi valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuisissa toimintakertomuksissa ja vahvistuslausumissa ⁽¹⁾. Tarkistetun varainhoitoasetuksen 73 artiklan 1 kohdassa ei silti laajenneta tulojen ja menojen hyväksyjien vastuuta kattamaan raportoitujen tuloksellisuustietojen luotettavuutta, täydellisyyttä ja oikeellisuutta.

96. Ehdotetussa muodossaan vaatimukset, jotka koskevat tuloksellisuustietojen sisällyttämistä ohjelmaselvityksiin, eivät ole riittävän täsmällisiä, koska

- niiden edellytetään sisältävän vain tiedot ohjelmalla tuettavista unionin toimintapolitiikan osa-alueista ja tavoitteista
- ohjelman tavoitteiden saavuttamista koskevien tietojen laatua ja kattavuutta ja tietojen toimittamisen tiheyttä ei mainita
- tuloksellisuusraportointi ei ole täydellistä ilman tulosten arviointia.

97. Jos komissio julkaisee integroidun talous- ja tilinpäätösraportointipaketin viimeistään seuraavan vuoden 31 päivänä heinäkuuta (239 artikla), seuraavien asiakirjojen julkaiseminen siirtyy myöhemmäksi:

- vuotuisten toimintakertomusten julkaiseminen 1 päivästä 31 päivään heinäkuuta
- vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen julkaiseminen 15 päivästä kesäkuuta 31 päivään heinäkuuta.

Tilintarkastustuomioistuin pitää raportointia koskevia ehdotuksia epätarkoituksenmukaisina. Integroitu talous- ja tilinpäätösraportointipaketti käsittäisi tuhansia sivuja ja sisältäisi merkittäviä päällekkäisyyksiä.

Johtopäätös

98. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että varainhoitoasetuksessa esitettäisiin seuraavat vaatimukset:

- Alustavaan tilinpäätökseen, joka toimitetaan tarkastettavaksi 31. maaliskuuta, olisi liitettävä edellä kohdissa 8–12 tarkoitetut tiedot ja siinä olisi näin ollen esitettävä tilinpäätöstiedot; tiedot keskeisistä hallintojärjestelmistä; laaja yleiskatsaus EU:n varainkäyttöön ja toimiin; arvio siitä, kuinka suuressa osassa menoja ilmenee sääntöjenvastaisuuksia sekä varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 243 artiklassa vaadittu raportti.
- Ne varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 239 artiklan 1 kohdan c, d ja e alakohdassa tarkoitetut erilliset kertomukset, jotka myös täytyy antaa, (EU:n talousarviota koskevista ennaltaehkäisevistä ja korjaavista toimista laadittu kertomus, kertomus petostentorjunnasta ja kertomus sisäisistä tarkastuksista) olisi esitettävä samanaikaisesti (jotta niiden yhdenmukaisuus konsolidoituun tilinpäätökseen nähden voidaan tarkastaa).
- Konsolidoidun tilinpäätöksen pitäisi sisältää pitkän aikavälin kassavirtaennuste (kansainvälisen suositellun käytännön mukaisesti) sekä konsolidoitu yhteenveto virastojen, yhteisyritysten ja erityisrahastojen tuloista ja menoista (244 artiklassa ehdotettujen erillisten kertomusten sijaan).

⁽¹⁾ Erityiskertomus nro 27/2016, komission vastaus kohtaan 21.

- Komission olisi esitettävä 1 päivään toukokuuta mennessä erillinen SEUT-sopimuksen 318 artiklassa tarkoitettu kertomus. Komission olisi kerrottava kertomuksen yhteydessä EU:n kaikista menoista ja muista toimintapolitiikoista tehtyjen arvioiden laajuudesta ja havainnoista, luotava katsaus kaikkien merkittävien menoalojen ja pääosastojen keskeisiin tuloksellisuuslukuihin ja laadittava tasapuolinen esitys ohjelmista, joiden arvioidaan toimivan hyvin tai joiden kohdalla arvioidaan tarvittavan mukautuksia tai muita korjaavia toimia.
- Komission olisi jokaisen vuoden syyskuussa esitettävä yhdistetty kertomus, joka vastaa varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 242 ja 243 artiklassa mainittuja vaatimuksia.

99. Tekemällä nämä muutokset saataisiin aikaan kattava raportointipaketti, joka sisältäisi ne vuotuisten toimintakeromusten tiedot, jotka ovat merkittäviä ulkoisten sidosryhmien näkökulmasta. Tällä tavoin raportointia voitaisiin yksinkertaistaa merkittävästi.

Tarkastusjärjestelyt

Tarkastusten vastavuoroinen hyödyntäminen

Komission ehdotus

100. Ehdotuksen 123 artiklan mukaan komission pitäisi luottaa aiempiin tarkastuksiin, jos:

- tarkastuksen toimittivat riippumattomat tarkastajat
- tarkastus perustui kansainvälisesti hyväksytyihin standardeihin
- tarkastus tarjoaa kohtuullisen varmuuden
- tarkastus kattaa EU:n rahoitusosuuden käyttöä koskevat talousselvitykset ja raportit.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

101. Komission ensisijainen perustelu tälle muutokselle on, että näin välttäisiin kohdistamasta EU:n varoja saaviin yhteisöihin tarkastuksia monessa eri vaiheessa. Tämä koskee erityisesti kansainvälisiä organisaatioita, joita koskevia tarkastuksia tekevät riippumattomat ulkoiset tarkastajat. Tilintarkastustuomioistuin on samaa mieltä siitä, että komission olisi yksinkertaistettava suhteitaan kansainvälisiin organisaatioihin siten, että se mahdollisuuksien mukaan luottaisi niiden olemassa oleviin tarkastusjärjestelyihin. Näin voitaisiin välttää samojen hankkeiden moninkertainen tarkastaminen ja käyttää asianomaiset taloudelliset ja henkilöstövoimavarat tarkoituksenmukaisemmin.

102. Ensisijaisesti olisi tavoiteltava tuloksellisuuteen perustuvia suhteita kansainvälisiin organisaatioihin ja sopimuksia, joissa komission rahoitusosuus on kytketty päätökseen viedyn toiminnan tuloksellisuuteen. Tilintarkastustuomioistuin kannattaa sitä, että tarkastuksia yksinkertaistetaan, siinä määrin kuin se on mahdollista, ja että komissio hyödyntää muiden elinten sisäisen tarkastuksen mekanismeja. Tämän edellytyksenä saattaa olla, että komissio lähentää tukikelpoisuusehtojaan kyseisen kansainvälisen organisaation yleisiin ehtoihin.

103. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 123 artiklan säännökset eivät ole riittävän selkeät. Artikla voitaisiin tulkita niin, että siinä mainittujen neljän ehdon täyttyessä vastavuoroinen hyödyntäminen on pakollista ("kyseinen tarkastus muodostaa yleisen varmuuden perustan") ja että hankkeeseen ei voida kohdistaa muita tarkastuksia alun perin toimitetun tarkastuksen tuloksista riippumatta.

104. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että artiklassa ei varmisteta oikeutta perehtyä kyseisten tarkastajien työasiakirjoihin niin, että voitaisiin arvioida, täyttyvätkö vaatimukset ja kattaako tarkastustyö riittävällä tavalla kaikki tavallisesti katetut seikat.

Johtopäätös

105. Tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat suositukset:

- Komissiota olisi pyydettyä tuomaan selkeästi esiin, että tulosperusteisia maksuja sovelletaan kaikkien EU:n varoja käyttävien organisaatioiden yhteydessä ehdotuksen perustelujen sivulla 12 esitetyn mukaisesti.
- Tekstiä olisi muutettava liitteessä I esitetyllä tavalla. Siten voitaisiin tuoda selvästi esiin, että vastavuoroinen hyödyntäminen on mahdollinen eikä pakollinen toimintatapa. Samalla voitaisiin varmistaa, että tarkastajat voivat käydä läpi tarkastusdokumentaation, johon heidän on tarkoitus luottaa.

Tarkastusta koskevat säännöt ja tarkastusmenettelyt

Komission ehdotus

106. Ehdotuksen 247 artiklan 1 kohdan loppuun on lisätty uusi virke, jossa todetaan, että tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tulojen ja menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastuksessa "on otettava huomioon ohjelmien monivuotinen luonne ja asiaan liittyvät seuranta- ja valvontajärjestelmät".

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

107. Riippumattoman tarkastajan on päätettävä muun muassa tarkastustavasta ja tarkastusevidenssistä, jotka ovat tarpeen kohtuullisen varmuuden saavuttamiseksi. Komission ehdotuksessa puututaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastusmetodologiaan, joka kuuluu yksinomaan tilintarkastustuomioistuimen vastuualueeseen kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti. Komissio raportoi nykyisin rahoitusoikaisuista ja takaisinperinnästä viidessä eri kertomuksessa, jotka annetaan eri aikaan. Nämä ovat EU:n talousarviota koskevista ennaltaehkäisevistä ja korjaavista toimista laadittu kertomus, tilinpäätöksen sisältö ja analyysi, vuotuiset toimintakertomukset, tilinpäätöksen liitetiedot sekä vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus ⁽¹⁾.

Johtopäätös

108. Tilintarkastustuomioistuimen täytyy riippumattoman ulkoisen tarkastajan roolinsa mukaisesti arvioida, miten ohjelmien monivuotinen luonne ja asiaan liittyvät seuranta- ja valvontajärjestelmät mahdollisesti vaikuttavat sen toimittamaan tarkastukseen, joten aihetta ei pidä sisällyttää varainhoitoasetukseen. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio veloitetaan konsolidoimaan kaikki takaisinperintää ja oikaisuja koskevat tiedot yhdessä asiakirjassa, joka esitetään tilintarkastustuomioistuimelle alustavan tilinpäätöksen kanssa (237 artikla).

MUITA POHDITTUJA NÄKÖKOHTIA

Tilinpäätös

Komission ehdotus

109. Komissio ehdottaa 234 artiklaa muutettavaksi siten, että tilinpäätös määriteltäisiin koostuvaksi jatkossa tilinpäätöslaskelmista, talousarviotileistä ja konsolidoidusta tilinpäätöksestä. Lisäksi artiklassa viitattaisiin vastaisuudessa olennaisuusperiaatteeseen konsolidointiprosessin yhteydessä.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

110. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, ettei uusi rakenne ole selkeä.

111. Kuten tilintarkastustuomioistuin on jo tuonut esiin vuosikertomuksissaan ⁽²⁾, pitkän aikavälin kassavirtaennuste auttaisi sidosryhmiä arvioimaan tulevia maksuvaatimuksia ja talousarvion painopisteitä. Menettely auttaisi myös komissiota tekemään päätöksiä, jotka ovat tarpeen varmistettaessa, että vuotuisista hyväksytyistä talousarvioista kyetään suorittamaan välttämättömät maksut. Lisäksi virastojen kohdalla voitaisiin ottaa käyttöön erityinen konsolidoitu yhteenveto, jonka tarkoituksena olisi sekä lisätä avoimuutta että järkeistää tarkastuksia. Myös yhteisyrityksistä ja erityisrahoista voitaisiin laatia samanlaiset yhteenvedot.

Johtopäätös

112. Tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat suositukset:

- Säilytetään nykyinen tilinpäätöksen määritelmä (nykyisen varainhoitoasetuksen 141 artikla).
- Sisällytetään varainhoitoasetusta koskevaan ehdotukseen vaatimus, että komission olisi laadittava ja julkaistava vuosittain tilinpäätöksen sisältö ja analyysi -asiakirjassa pitkän aikavälin kassavirtaennuste ⁽³⁾, joka kattaa aikajakson seitsemästä kymmeneen vuoteen ja jossa käsiteltäisiin talousarvion enimmäismääriä, maksutarpeita, valmiuksien rajoitteita ja mahdollisia määrärahojen vapautuksia.

Yritysten harjoittama sponsorointi

Komission ehdotus

113. Komissio on lisännyt yleiskatteisuutta käsittelevään lukuun uuden 24 artiklan, jossa säädetään uudentyyppisestä oikeushenkilön ja toimielinten välisestä sopimuksesta. Tällä tarkoitetaan sopimusta, jonka kautta oikeushenkilö tukisi luontoissuorituksin tapahtumaa tai toimintaa mainostarkoituksessa tai toteuttaakseen yrityksen yhteiskuntavastuuta.

⁽¹⁾ Kaikki nämä kertomukset laadittaisiin myös jatkossa, joskin osana integroitua talous- ja tilinpäätösraportointipakettia.

⁽²⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 2.10, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 2.22, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 1.50, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 1.59.

⁽³⁾ Ks. myös suositellusta käytännöstä annettu IPSAS-ohje RPG 1, Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

114. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yritysten harjoittamaa sponsorointia sääntelevää oikeudellista kehystä olisi lujitettava ja sen olisi sisällettävä enemmän suojatoimia. Eettiset ohjeet eivät ole tässä suhteessa riittävät. Mahdollisiin suojatoimiin voisivat kuulua muun muassa seuraavat:

- Yritysten harjoittaman sponsoroinnin käytölle asetettaisiin enimmäismäärä luontoissuorituksiin perustuvan tuen arvioitun arvon perusteella, jotta voidaan välttää riski siitä, että syntyisi riippuvuus jostakin taloudellisesta toimijasta.
- Sponsorisopimuksen tekeminen perustuisi, poikkeustapauksia lukuun ottamatta, edeltäviin kiinnostuksenilmaisupyyntöihin sekä ennalta tehtyyn sääntöjenmukaisuustarkastukseen, jolla varmistetaan, ettei ole olemassa eturistiriitoja, ristiriitaa unionin toimintapolitiikkojen ja toimien kesken eikä kuvalle unionista aiheudu vahinkoa.
- Asianomaiset toimielimet ja virastot julkaisisivat verkkosivustollaan luettelon sponsoreistaan (sponsoroinnin kohde, arvioitu arvo, erityiset sopimusehdot jne.).

115. Olisi myös säädettävä, että sponsorisopimuksella ei voi olla negatiivista vaikutusta sponsoroinnin vastaanottajana olevan toimielimen tai elimen senhetkiseen tai tulevaan taloudelliseen tilanteeseen. Vaikka näitä luontoissuorituksia ei pidettäisi talousarvioon otettavina tuloina, komission olisi otettava huomioon seuraavat näkökohdat:

- sopimusten käsitteleminen kirjanpidossa
- säännökset siitä, että tilintarkastustuomioistuin saattaa kohdistaa niihin tarkastuksia.

Johtopäätös

116. Tilintarkastustuomioistuin pitää epätodennäköisenä, että yritysten harjoittama sponsorointi osoittautuisi kustannustehokkaaksi mekanismiksi. Tilintarkastustuomioistuin ei tue esitettyjä ehdotuksia.

Palvelutasosopimukset

Komission ehdotus

117. Ehdotuksen 57 artiklassa säädetään oikeusperustasta EU:n toimielinten ja muiden elinten välisille palvelutasosopimuksille. Artiklan mukaan sopimusten on tarjottava mahdollisuus niiden täytäntöönpanosta aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

118. Palvelutasosopimukset liittyvät EU:n toimielinten ja elinten sisäiseen toimintaan. Tämän vuoksi on kyseenalaista, pitääkö kyseisten sääntöjen sisältyä varainhoitoasetukseen. Sopimuksia voitaisiin ajatella käsiteltävän erillisesti ja niin, että niiden toteuttamisen teknisistä yksityiskohdista annettaisiin lisäohjeita. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että palvelutasosopimusten pääasiallisena tarkoituksena pitäisi olla moitteettoman varainhoidon edistäminen tuottamalla mittakaavaetuja eikä ainoastaan kustannusten korvaamisen mahdollistaminen.

Johtopäätös

119. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komission ehdotus hyväksytään siten, että edellä olevat huomautukset otetaan huomioon.

Julkisia hankintoja koskevat säännöt

Komission ehdotus

120. Varainhoitoasetusta koskevalla ehdotuksella ei päästä ilmoitettuihin selkeyttämistä ja yksinkertaistamista koskeviin tavoitteisiin. Keskeisiä säännöksiä ei ole konsolidoitu VII osastoon ”Julkiset hankinnat ja käyttöoikeussopimukset”, vaan ne on hajautettu eri osastoihin ehdotuksen ensimmäiseen osaan ja liitteeseen I. Joitakin aiheita käsitellään useissa tekstikohdissa ilman ristiviittauksia.

121. Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen jako varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen ja liitteen I kesken monimutkaistaa esitystapaa entisestään.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

122. Tilintarkastustuomioistuin toi esiin erityiskertomuksessaan nro 17/2016, että julkisia hankintoja koskevien sääntöjen nykyinen jako varainhoitoasetukseen ja sen soveltamissääntöihin vaikeuttaa jo valmiiksi monimutkaisten sääntöjen ymmärtämistä entisestään. Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi lausunnossaan nro 1/2015 ⁽¹⁾, delegoidut säädökset voivat SEUT-sopimuksen 290 artiklan mukaan koskea ainoastaan muita kuin varainhoitosääntöjen keskeisiä osia. Siksi eräät liitteessä I (delegoitu säädös) olevat keskeiset termit ja käsitteet olisi siirrettävä varainhoitoasetukseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo lisäksi, että kaikki säännöt, jotka ovat tulosta yhdenmukaistamisesta julkisia hankintoja koskevien direktiivien kanssa, ovat varainhoitosääntöjen keskeisiä osia ⁽²⁾.

Johtopäätös

123. Tilintarkastustuomioistuin toistaa erityiskertomuksessaan nro 17/2016 esittämänsä suosituksen 2 ja ehdottaa, että

- julkisia hankintoja varten laaditaan yksi sääntökirja
- pienten ja keski suurten yritysten osallistumista edistetään
- mukaan otetaan säännöt kiinteistö hankintasopimuksia edeltävistä markkinakartoituksista ja hankintamenettelyjen kielijärjestelyistä.

Taloudellisten sääntöjenvastaisuuksien tutkintaelimen yhdistäminen varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän tutkintaelimeen

Komission ehdotus

124. Ehdotuksessa halutaan yhdistää varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän tutkintaelin (nykyisen varainhoitoasetuksen 108 artikla) taloudellisia sääntöjenvastaisuuksia käsittelevään tutkintaelimeen (nykyisen varainhoitoasetuksen 73 artiklan 6 kohta). Elin tutkisi varainhoitoasetuksen tai muiden taloushallintoa tai toimenpiteiden valvontaa koskevien säännösten rikkomistapauksia, jotka johtuvat henkilöstön jäsenen teosta tai laiminlyönnistä. Ehdotuksessa tätä perustellaan tehostamisella.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

125. On perusteltua pyrkiä siihen, että EU:n toimielimillä on määräaikaista erottamista ja poissulkemista sekä taloudellisia sääntöjenvastaisuuksia koskeva yhteinen lähestymistapa, mutta tilintarkastustuomioistuin ei näe, miksi pitäisi yhdistää kaksi tutkintaelintä, joiden tavoitteet ovat erilaiset.

126. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että perustetaan nimenomainen erillinen yhteinen tutkintaelin, jollaisesta jo säädetään nykyisen varainhoitoasetuksen 73 artiklan 6 kohdassa. Taloudelliset sääntöjenvastaisuudet kytkeytyvät toimielimen kurinpidolliseen toimivaltaan ja niin ollen väistämättä myös toimielimen hallinnolliseen itsemääräämisoikeuteen, joten tutkintaelimen toimielintenvälistä luonnetta olisi vahvistettava elimen kokoonpanon avulla.

127. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että jos kyseiset kaksi tutkintaelintä yhdistetään, varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 90 artiklassa esitetty työprosessi ei noudata henkilöstösääntöjen liitteessä IX kurinpitomenettelyistä annettuja säännöksiä. Kurinpitomenettelyjä ei voida käynnistää ilman joko OLAFin laatimaa raporttia tai hallinnollisen tutkimuksen toteuttamista. Ehdotetussa työprosessissa toimielin kuitenkin päättää tutkintaelimen antaman lausunnon perusteella, aloittaako se kurinpitomenettelyn. Tässä järjestelmässä kurinpitolautakuntaa kuullaan kaikissa sääntöjenvastaisuustapauksissa, kun taas liitteessä IX olevassa 11 ja 12 artiklassa säädetään, että nimittävä viranomainen voi päättää seuraamuksen luonteesta riippuen, kuullaanko kurinpitolautakuntaa.

Johtopäätös

128. Tilintarkastustuomioistuin ei kannata ehdotusta tutkintaelinten yhdistämisestä.

⁽¹⁾ Lausunto nro 1/2015 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 muuttamisesta (EUVL C 52, 13.2.2015, s. 1).

⁽²⁾ Julkisten hankintojen käsitteleminen yhtäältä varainhoitoasetuksessa ja toisaalta liitteessä I on vastoin päätöksentekomenettelyjä koskevia, perussopimuksissa määritettyjä ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä täsmennettyjä sääntöjä.

Sijoittajien eriytetty kohtelu

Komission ehdotus

129. Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 uudessa 43 a artiklassa (ehdotuksen 265 artikla) otetaan käyttöön sijoittajien eriytetyn kohtelun käsite. Tämä mahdollistaisi sen, että ERI-rahastot voivat tietyissä olosuhteissa olla heikommassa etuoikeusasemassa yksityiseen sijoittajaan ja EU:n myöntämän ESIR-takuun piiriin kuuluviin EIP:n rahoitustuotteisiin nähden ⁽¹⁾.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

130. Muutoksen voidaan katsoa muodostavan kannusteen yksityisille sijoittajille ja EIP:lle, sillä ERI-rahastot vastaavat mahdollisista tappioista, ennen kuin nämä vaikuttavat yksityisiin sijoittajiin ja EIP:hen.

Johtopäätös

131. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotukseen pitäisi sisällyttää selkeä eriytetyn kohtelun määritelmä. Ehdotuksessa olisi myös varmistettava, että kannustaminen investointeihin ja investoijia koskeva ylikompensoinnin riski ovat tasapainossa.

Yhteistyössä hallinnoituihin rahoitusvälineisiin sovellettavan tukikelpoisuuskauden muutos

132. Komissio päätti huhtikuussa 2015 jatkaa yhteistyössä hallinnoituihin rahoitusvälineisiin liittyvää maksujen tukikelpoisuusaikaa komission päätöksellä sen sijaan, että se olisi pyytänyt neuvostoa ja parlamenttia muuttamaan asetusta ⁽²⁾.

133. Käsillä olevassa ehdotuksessa asetukseen (EU) N:o 1303/2013 tehtävissä muutoksissa ei käsitellä tukikelpoisuusajan muutosta.

Takaisinperintää koskevat säännöt

Komission ehdotus

134. Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 nykyisissä säännöksissä säädetään, että jos takaisinperintää ei ole tehty tiettyihin määräaikoihin mennessä, kyseiset määrät jaetaan tasan unionin talousarvion ja jäsenvaltion kesken (niin kutsuttu 50/50-sääntö). Komissio toistaa 54 artiklan 2 kohtaan ehdottamassaan muutoksessa (asiakirjassa COM(2016) 605 oleva 268 artikla) ehdotuksensa ⁽³⁾, että takaisinperimättä olevasta tuesta aiheutuvista taloudellisista seurauksista vastaa kokonaisuudessaan asianomainen jäsenvaltio.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

135. Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi lausunnossaan nro 1/2012 ⁽⁴⁾, tällainen muutos tuo mukanaan riskin siitä, että jäsenvaltiot hoitavat raportointi- ja poistoprosessin siten, että ne välttävät menojen aiheutumisen kansalliseen talousarvioonsa.

Johtopäätös

136. Minimoidakseen hallinnollisen työn komissio voisi määritellä vähimmäistason ja siten välttyä toteuttamasta jatkotoimia lukuisten pienten velkojen vuoksi.

Aktiiviviljelijän asema

Komission ehdotus

137. Asetuksen (EU) N:o 1307/2013 9 artiklaan (asiakirjassa COM(2016) 605 oleva 269 artikla) tehtävät muutokset antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden

- vähentää kriteereitä, joiden avulla hakijat voivat osoittaa olevansa aktiiviviljelijöitä, tai
- päättää lopettaa vuodesta 2018 niiden säännösten soveltamisen, joissa edellytetään hakijan olevan aktiiviviljelijä.

⁽¹⁾ COM(2016) 605, johdanto-osan 188 kappale.

⁽²⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 6.52, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 6.45.

⁽³⁾ Vastaavanlainen ehdotus esitettiin asiakirjassa COM(2011) 628, joka johti asetuksen (EU) N:o 1306/2013 antamiseen. Lainsäätäjä ei hyväksynyt ehdotusta.

⁽⁴⁾ Lausunto nro 1/2012 tietyistä kauden 2014–2020 yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevista asetusehdotuksista, kohdat 43 ja 44.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

138. Tilintarkastustuomioistuin totesi lausunnossaan nro 1/2012 vaarana olevan, että aktiiviviljelijän aseman osoittamista varten ehdotetuista toimenpiteistä saattaa aiheutua hallintoviranomaisille ja viljelijöille liikaa hallinnollista työtä. Aktiiviviljelijän aseman osoittamisessa sovellettavien kriteereiden määrää vähennetään, mikä tietyiltä osin on vastaus tilintarkastustuomioistuimen huoleen. Ehdotus, jonka mukaan jäsenvaltiot voisivat lakata soveltamasta säännöksiä, joissa edellytetään edunsaajien olevan aktiiviviljelijöitä, ei kuitenkaan vastaa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 5/2011 antamaa suositusta ⁽¹⁾.

Johtopäätös

139. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotus yksinkertaistaa aktiiviviljelijän aseman osoittamista koskevien kriteereiden soveltamista on tarkoituksenmukainen. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan kannata sitä, että säännöksissä ei lainkaan vaadittaisi edunsaajia osoittamaan, että he ovat aktiiviviljelijöitä.

Nuorten viljelijöiden tuki

Komission ehdotus

140. Komissio ehdottaa, että asetuksen (EU) N:o 1307/2013 50 artiklasta (asiakirjassa COM(2016) 605 oleva 269 artikla) poistetaan yläraja, jota sovelletaan nuorten viljelijöiden tukioikeuksien tai hehtaarien (90 ha) lukumäärään. Vain jäsenvaltioiden on määritettävä hehtaarien ja tukioikeuksien määrälle tietty yläraja ja sovellettava sitä, jos käytettävissä olevat varat eivät riitä kattamaan kaikkia tukihakemuksia.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

141. Nämä maksut on tarkoitettu helpottamaan nuorten viljelijöiden toiminnan aloittamista ja maatilojen rakenteellista mukauttamista toiminnan aloittamisen jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että maatila, johon kuuluu enemmän kuin 90 hehtaaria ei yleensä enää ole toiminnan aloittamista tai rakenteellista mukauttamista koskevassa vaiheessa. Tällaisten maatilojen pitäisi olla rahoituskellisesti riittävän elinkelpoisia vastaamaan mahdollisesti jäljellä olevista rakenteellisen mukauttamisen kustannuksista.

Johtopäätös

142. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että hehtaarien tai tukioikeuksien yläraja säilytetään.

Määritelmät

Komission ehdotus

143. Komissio ottaa varainhoitoasetusta koskevassa ehdotuksessa käyttöön joitakin uusia määritelmiä ja muuttaa eräitä nykyisiä.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi

144. Osa määritelmistä on puutteellisia taikka ne eivät ole yhdenmukaisia muiden komission asiakirjojen tai yleisesti hyväksytyn parhaan käytännön kanssa.

145. Esimerkiksi talousarviotakuun määritelmässä (2 artiklan 9 kohta) ei ilmeisesti ole otettu huomioon sitä, että mahdollinen taloudellinen velvoite kestää siihen saakka, kunnes unionin myöntämän takuun lopullisen saajan kanssa tehdyn viimeisen sopimuksen voimassaolo lakkaa.

146. Kuten tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 19/2016 ⁽²⁾ jo todettiin, vipuvaikutuksen määritelmä ei ole selvä, eikä se vastaa kansainvälisesti hyväksyttyjä suuntaviivoja. Asiaa ei selkeytetä varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 2 artiklan 33 kohdassa. Lisäksi ehdotuksessa otetaan käyttöön uusi kerrannaisvaikutuksen määritelmä, joka on lähellä vipuvaikutuksen määritelmää. (Näitä kahta termiä käytetään 202 artiklan 1 kohdan d alakohdassa synonyymisesti, mikä tekee käsitteestä vieläkin epäselvemmän.)

⁽¹⁾ Erityiskertomus nro 5/2011 "Miten tilatukijärjestelmän varainhoitoa voitaisiin parantaa?"

⁽²⁾ Erityiskertomuksessa nro 19/2016 "Talousarvion toteuttaminen rahoitusvälineiden avulla – ohjelmakaudelta 2007–2013 saatujen kokemusten hyödyntäminen" tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että "komission olisi määriteltävä varainhoitoasetuksessa (ja tämän jälkeen alakohtaisissa asetuksissa) rahoitusvälineiden vipuvaikutus, jota voidaan soveltaa EU:n talousarvion kaikilla aloilla. Määritelmässä olisi tehtävä selkeä ero toimenpideohjelmien puitteissa saatujen yksityisten ja kansallisten julkisten varojen ja/tai yksityisten tai julkisten pääomanlisäysten vipuvaikutuksen välillä ja otettava huomioon kyseisen välineen tyyppi. Määritelmässä olisi ilmoitettava selkeästi, miten EU:n ja kansallisilla julkisilla varoilla hankitut määrät määritetään, mahdollisesti noudattaen asiaan liittyviä OECD:n ohjeita".

147. Sekä varainhoitoasetuksessa että alakohtaisissa asetuksissa ehdotetaan useita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on antaa suurempi painoarvo tuloksille ja tuotoksille. Viimeaikaiset tarkastustulokset ⁽¹⁾ ovat kuitenkin tuoneet esiin, että komission eri toimien yhteydessä näitä termejä käytetään hyvin eri tavoin.

Johtopäätös

148. Tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat suositukset:

- Muokataan varainhoitoasetusta koskevassa ehdotuksessa esitetyt määritelmät vastaamaan parasta käytäntöä.
- Sisällytetään varainhoitoasetukseen tuotoksen ja tuloksen määritelmä. Myös alakohtaisten asetusten olisi noudatettava näitä määritelmiä.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 26. tammikuuta 2017 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

⁽¹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohdat 3.54–3.59, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohdat 3.52–3.92.

LIITE I

KOMISSIION MUUTETTU TEKSTI JA TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN EHDOTUKSET

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus
69 artikla SEUT-sopimuksen ja Euratomin perustamissopimuksen mukaisesti perustetut elimet 6. Riippumaton ulkopuolinen tarkastaja varmistaa, että kunkin tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetun elimen tilinpäätöksessä esitetään asianmukaisesti asianomaisen elimen tulot, menot ja taloudellinen tilanne ennen sen konsolidointia komission lopulliseen tilinpäätökseen. Jollei tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa perussääöksessä toisin säädetä, tilintarkastustuomioistuin laatii kutakin elintä koskevan erityisvuosikertomuksen SEUT-sopimuksen 287 artiklan 1 kohdassa esitettyjen vaatimusten mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin ottaa vuosikertomusta laatiessaan huomioon riippumattoman ulkopuolisen tarkastajan tekemän tarkastustyön sekä tarkastajan havaintojen perusteella toteutetut toimet.	69 artikla SEUT-sopimuksen ja Euratomin perustamissopimuksen mukaisesti perustetut elimet 6. Riippumaton ulkopuolinen tarkastaja varmistaa, että kunkin tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetun elimen tilinpäätöksessä esitetään asianmukaisesti asianomaisen elimen tulot, menot ja taloudellinen tilanne ennen sen konsolidointia komission lopulliseen tilinpäätökseen. Riippumaton ulkoinen tarkastaja tarkastaa myös, että kaikki tulot on saatu ja kaikki menot ovat aiheutuneet laillisesti ja sääntöjenmukaisesti. Jollei tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa perussääöksessä toisin säädetä, tilintarkastustuomioistuin laatii raportoi vuosittain tämän artiklan soveltamisalaan kuuluviin elimiin kohdistettujen tarkastusten tuloksista kutakin elintä koskevan erityisvuosikertomuksen SEUT-sopimuksen 287 artiklan 1 kohdassa esitettyjen vaatimusten mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin ottaa tällöin raportoinnissaan vuosikertomusta laatiessaan huomioon riippumattoman ulkopuolisen tarkastajan tekemän tarkastustyön sekä tarkastajan havaintojen perusteella toteutetut toimet.
70 artikla Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuvat elimet Perussääöksellä perustetut elimet, joilla on oikeushenkilöllisyys ja joille on annettu tehtäväksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden täytäntöönpano, antavat omat varainhoitoa koskevat sääntönsä. Näiden sääntöjen on sisällettävä unionin varojen moitteettoman hoidon varmistamiseksi tarvittavat periaatteet. Siirretään komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä 261 artiklan mukaisesti varainhoitoasetuksen täydentämiseksi varainhoidon malliasetuksella, jossa säädetään unionin varojen moitteettoman hoidon varmistamiseksi tarvittavista, 149 artiklaan perustuvista periaatteista. Näiden elinten varainhoitoa koskevat säännöt voivat poiketa varainhoidon malliasetuksesta ainoastaan, jos se on välttämätöntä elinten erityistarpeiden vuoksi ja jos komissio antaa siihen ennalta suostumuksen. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuviin elimiin sovelletaan 69 artiklan 2, 3 ja 4 kohtaa.	70 artikla Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuvat elimet Perussääöksellä perustetut elimet, joilla on oikeushenkilöllisyys ja joille on annettu tehtäväksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden täytäntöönpano, antavat omat varainhoitoa koskevat sääntönsä. Näiden sääntöjen on sisällettävä unionin varojen moitteettoman hoidon varmistamiseksi tarvittavat periaatteet. Siirretään komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä 261 artiklan mukaisesti varainhoitoasetuksen täydentämiseksi varainhoidon malliasetuksella, jossa säädetään unionin varojen moitteettoman hoidon varmistamiseksi tarvittavista, 149 artiklaan perustuvista periaatteista. Näiden elinten varainhoitoa koskevat säännöt voivat poiketa varainhoidon malliasetuksesta ainoastaan, jos se on välttämätöntä elinten erityistarpeiden vuoksi ja jos komissio antaa siihen ennalta suostumuksen. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen perustuviin elimiin sovelletaan 69 artiklan 2–6, 3 ja 4 kohtaa.
123 artikla Tarkastusten vastavuoroinen hyödyntäminen Jos riippumaton tarkastaja on tarkastanut unionin rahoitusosuu-den käyttöä koskevat talousselvitykset ja raportit kansainvälisesti hyväksyttyjen standardien mukaisesti ja tarkastus tarjoaa kohtuullisen varmuuden, kyseinen tarkastus muodostaa yleisen varmuuden perustan, mistä voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin alakohdaisissa säännöissä.	123 artikla Tarkastusten vastavuoroinen hyödyntäminen Jos riippumaton tarkastaja on tarkastanut unionin rahoitusosuu-den käyttöä koskevat talousselvitykset ja raportit kansainvälisesti hyväksyttyjen standardien mukaisesti ja tarkastus tarjoaa kohtuullisen varmuuden, kyseinen tarkastus muodostaa yleisen varmuuden perustan voidaan ottaa huomioon unionin menoihin kohdistettavassa tarkastuksessa, mistä voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin alakohdaisissa säännöissä. Tätä tarkoitusta varten riippumattoman tarkastajan kertomus ja siihen liittyvä tarkastusdokumentaatio annetaan komission ja tilintarkastustuomioistuimen käyttöön niiden pyynnöstä.

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus
126 artikla Rahoitusta koskevat puitekumppanuudet 3. Tarkastusten kustannus-hyötysuhteen optimoimiseksi ja koordinoinnin helpottamiseksi voidaan tehdä tarkastussopimuksia unionin varoja 61 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti hoitavien henkilöiden ja yhteisöjen tai avustuksen saajien kanssa. Euroopan investointipankin tapauksessa sovelletaan komission ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa tehtyä kolmikantasopimusta.	126 artikla Rahoitusta koskevat puitekumppanuudet 3. Tarkastusten kustannus-hyötysuhteen optimoimiseksi ja koordinoinnin helpottamiseksi voidaan tehdä tarkastussopimuksia unionin varoja 61 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti hoitavien henkilöiden ja yhteisöjen tai avustuksen saajien kanssa. Euroopan investointipankin tapauksessa sovelletaan komission ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa tehtyä kolmikantasopimusta. <u>Nämä sopimukset eivät rajoita tilintarkastustuomioistuimen oikeutta saada unionin varojen tarkastamisessa tarvittavat tiedot.</u>
211 artikla Talousarviotakuisiin sovellettavat säännöt 2. Jäsenvaltiot voivat osallistua talousarviotakuisiin 201 artiklan 2 kohdan mukaisesti tarjoamalla käteisrahaa tai takauksia. Edellä 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun määrän ylittävä määrä myönnetään unionin puolesta. Rahoitukseen osallistuvat jäsenvaltiot tai kolmannet osapuolet suorittavat takuuseen perustuvia vaatimuksia vastaavat maksut pari passu -periaatteen mukaisesti. Komissio allekirjoittaa rahoittajien kanssa sopimuksen, johon sisällytetään erityisesti maksuehtoja koskevat määräykset.	211 artikla Talousarviotakuisiin sovellettavat säännöt 2. Jäsenvaltiot voivat osallistua talousarviotakuisiin 201 artiklan 2 kohdan mukaisesti tarjoamalla käteisrahaa tai takauksia. Edellä 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun määrän ylittävä määrä myönnetään unionin puolesta. Rahoitukseen osallistuvat jäsenvaltiot tai kolmannet osapuolet suorittavat takuuseen perustuvia vaatimuksia vastaavat maksut <u>lähtökohtaisesti</u> pari passu -periaatteen mukaisesti. Komissio allekirjoittaa rahoittajien kanssa sopimuksen, johon sisällytetään erityisesti maksuehtoja koskevat määräykset.
247 artikla Tarkastusta koskevat säännöt ja tarkastusmenettely 1. Tilintarkastustuomioistuin toimittaa tulojen ja menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastuksen perussopimuksiin, talousarvioon, tähän asetukseen, tämän asetuksen nojalla annettuihin delegoituihin säädöksiin ja kaikkiin muihin perussopimusten soveltamiseksi annettuihin säädöksiin nähden. Kyseisessä tarkastuksessa on otettava huomioon ohjelmien monivuotinen luonne ja asiaan liittyvät seuranta- ja valvontajärjestelmät.	247 artikla Tarkastusta koskevat säännöt ja tarkastusmenettely 1. Tilintarkastustuomioistuin toimittaa tulojen ja menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastuksen perussopimuksiin, talousarvioon, tähän asetukseen, tämän asetuksen nojalla annettuihin delegoituihin säädöksiin ja kaikkiin muihin perussopimusten soveltamiseksi annettuihin säädöksiin nähden. Kyseisessä tarkastuksessa on otettava huomioon ohjelmien monivuotinen luonne ja asiaan liittyvät seuranta- ja valvontajärjestelmät.
249 artikla Tilintarkastustuomioistuimen oikeus saada tietoja 1. Komissio, muut toimielimet, unionin puolesta tuloja ja menoja hoitavat elimet ja saajat avustavat tilintarkastustuomioistuinta kaikin tavoin ja antavat sille kaikki tiedot, jotka se katsoo tarvitsevänsä tehtäviään suorittaessaan. Niiden on annettava tilintarkastustuomioistuimen käyttöön kaikki talousarviosta rahoitettavien hankintasopimusten tekemistä ja niiden toteuttamista koskevat asiakirjat ja kaikki rahavaroja ja aineellista omaisuutta koskevat tilit, koko kirjanpitoaineisto ja muut asiakirjatodisteet sekä niitä koskevat hallinnolliset asiakirjat, kaikki tuloja ja menoja koskevat asiakirjat, omaisuusluettelot ja hallintokaaviot, jotka tilintarkastustuomioistuin katsoo tarpeelliseksi tarkastaakseen talousarvion toteuttamista ja taloudellista tulosta koskevat kertomukset asiakirjojen tai paikan päällä tehtyjen tarkastusten perusteella sekä samaa tarkoitusta varten kaikki asiakirjat ja tiedot, jotka on laadittu tai joita säilytetään sähköisessä muodossa.	249 artikla Tilintarkastustuomioistuimen oikeus saada tietoja 1. Komissio, muut toimielimet, unionin puolesta tuloja ja menoja hoitavat elimet ja varojen saajat avustavat tilintarkastustuomioistuinta kaikin tavoin ja antavat sille kaikki tiedot, jotka se katsoo tarvitsevänsä tehtäviään suorittaessaan. Niiden on annettava tilintarkastustuomioistuimen käyttöön <u>sen pyynnöstä</u> kaikki talousarviosta rahoitettavien hankintasopimusten tekemistä ja niiden toteuttamista koskevat asiakirjat ja kaikki rahavaroja ja aineellista omaisuutta koskevat tilit, koko kirjanpitoaineisto ja muut asiakirjatodisteet sekä niitä koskevat hallinnolliset asiakirjat, kaikki tuloja ja menoja koskevat asiakirjat, omaisuusluettelot ja hallintokaaviot, jotka tilintarkastustuomioistuin katsoo tarpeelliseksi tarkastaakseen talousarvion toteuttamista ja taloudellista tulosta koskevat kertomukset asiakirjojen tai paikan päällä tehtyjen tarkastusten perusteella sekä samaa tarkoitusta varten kaikki asiakirjat ja tiedot, jotka on laadittu tai joita säilytetään sähköisessä muodossa. <u>Tilintarkastustuomioistuimen oikeus saada käyttöönsä tietoja kattaa pääsyn it-järjestelmään, jota käytetään tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteena olevien tulojen tai menojen hallinnointiin.</u>

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus
Asianomaisten kansallisten hallintojen sisäisen tarkastuksen yksiköiden ja muiden yksiköiden on annettava tilintarkastustuomioistuimelle kaikki välineet, jotka se katsoo tarvitsevansa tehtäviään suorittaessaan. 2. Henkilöstön, jonka toimintaa tilintarkastustuomioistuin tarkastaa, on a) esitettävä käteisvaroja, muita rahavaroja, arvopapereita ja kaikenlaista aineellista omaisuutta koskevat asiakirjat sekä heille uskottujen varojen hoitoon liittyvät asiakirjatodisteet ja kaikki näihin liittyvät tilikirjat, luettelot ja muut asianomaiset asiakirjat; b) esitettävä 247 artiklassa tarkoitetun tarkastuksen täydelliseksi toimittamiseksi tarvittava kirjeenvaihto ja kaikki muut tarpeelliset asiakirjat. Ainoastaan tilintarkastustuomioistuin saa pyytää ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettuja tietoja. 3. Tilintarkastustuomioistuimella on toimivalta tarkastaa sellaiset unionin tuloja ja menoja koskevat asiakirjat, jotka ovat toimielinten yksiköiden ja erityisesti tuloja ja menoja koskevista päätöksistä vastuussa olevien yksiköiden, tuloja ja menoja unionin puolesta hoitavien elinten tai talousarviosta maksuja saavien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden hallussa. 4. Tulojen ja menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden sekä varainhoidon moitteettomuuden tarkastus koskee myös toimielinten ulkopuolisten elinten avustuksina saamien unionin varojen käyttöä. 5. Unionin rahoitus edellyttää toimielinten ulkopuolisilta saajilta tai – jos ne eivät tähän suostu – toimeksisaajilta ja alihankkijoilta kirjallista suostumusta siihen, että tilintarkastustuomioistuin tarkastaa, miten myönnettyä rahoitusta on käytetty. 6. Komissio toimittaa tilintarkastustuomioistuimelle tämän pyynnöstä kaikki tiedot, jotka koskevat lainanotto- ja lainanantotoimenpiteitä. 7. Integroitujen tietojenkäsittelyjärjestelmien käyttö ei saa heikentää tilintarkastustuomioistuimen oikeuksia tutustua asiakirjatodisteisiin.	Asianomaisten kansallisten hallintojen sisäisen tarkastuksen yksiköiden ja muiden yksiköiden on annettava tilintarkastustuomioistuimelle kaikki välineet, jotka se katsoo tarvitsevansa tehtäviään suorittaessaan. 2. Henkilöstön, jonka toimintaa tilintarkastustuomioistuin tarkastaa, on a) esitettävä käteisvaroja, muita rahavaroja, arvopapereita ja kaikenlaista aineellista omaisuutta koskevat asiakirjat sekä heille uskottujen varojen hoitoon liittyvät asiakirjatodisteet ja kaikki näihin liittyvät tilikirjat, luettelot ja muut asianomaiset asiakirjat; b) esitettävä 247 artiklassa tarkoitetun tarkastuksen täydelliseksi toimittamiseksi tarvittava kirjeenvaihto ja kaikki muut tarpeelliset asiakirjat. Ainoastaan tilintarkastustuomioistuin saa pyytää ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettuja tietoja. 3. Tilintarkastustuomioistuimella on toimivalta tarkastaa sellaiset unionin tuloja ja menoja koskevat asiakirjat, jotka ovat toimielinten yksiköiden ja erityisesti tuloja ja menoja koskevista päätöksistä vastuussa olevien yksiköiden, tuloja ja menoja unionin puolesta hoitavien elinten tai talousarviosta maksuja saavien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden hallussa. 4. Tulojen ja menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden sekä varainhoidon moitteettomuuden tarkastus koskee myös toimielinten ulkopuolisten elinten avustuksina saamien unionin varojen käyttöä. 5. Unionin rahoitus edellyttää toimielinten ulkopuolisilta saajilta tai – jos ne eivät tähän suostu – toimeksisaajilta ja alihankkijoilta kirjallista suostumusta siihen, että tilintarkastustuomioistuin tarkastaa, miten myönnettyä rahoitusta on käytetty. 6. Komissio toimittaa tilintarkastustuomioistuimelle tämän pyynnöstä kaikki tiedot, jotka koskevat lainanotto- ja lainanantotoimenpiteitä. 7. Integroitujen tietojenkäsittelyjärjestelmien käyttö ei saa heikentää tilintarkastustuomioistuimen oikeuksia tutustua asiakirjatodisteisiin. <u>Tilintarkastustuomioistuimelle annetaan sähköinen pääsy omista tiloistaan tarkastuksessa tarvittaviin tietoihin ja asiakirjoihin, kun se on teknisesti mahdollista.</u>
250 artikla Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 1. Tilintarkastustuomioistuin toimittaa komissiolle ja asianomaisille toimielimille viimeistään 15 päivänä kesäkuuta huomautukset, jotka sen mielestä ovat sen laatuksia, että ne on esitettävä vuosikertomuksessa. Näiden huomautusten on säilyttävä luottamuksellisina, ja niihin sovelletaan kuulemismenettelyä. Kaikki toimielimet toimittavat vastauksensa tilintarkastustuomioistuimelle viimeistään 15 päivänä lokakuuta. Muut toimielimet kuin komissio toimittavat vastauksensa samanaikaisesti komissiolle.	250 artikla Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 1. Tilintarkastustuomioistuin toimittaa komissiolle ja asianomaisille toimielimille viimeistään 15 30. päivänä kesäkuuta huomautukset, jotka sen mielestä ovat sen laatuksia, että ne on esitettävä vuosikertomuksessa; <u>näin kyseinen toimielin voi kommentoida niitä.</u> Näiden huomautusten on säilyttävä luottamuksellisina, ja niihin sovelletaan kuulemismenettelyä. Kaikki toimielimet toimittavat vastauksensa tilintarkastustuomioistuimelle viimeistään 15 päivänä lokakuuta heinäkuuta. Muut toimielimet kuin komissio toimittavat vastauksensa samanaikaisesti komissiolle.

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus
2. Vuosikertomus sisältää arvion siitä, onko varainhoito ollut moitteetonta. 3. Vuosikertomuksessa on jakso kutakin toimielintä varten. Tilintarkastustuomioistuin voi lisätä siihen yhteenvedon tai yleisluonteisia huomautuksia. Tilintarkastustuomioistuin toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet, jotta toimielinten vastaukset sen huomautuksiin julkaistaan kunkin huomautuksen yhteydessä. 4. Tilintarkastustuomioistuin toimittaa vastuuvapauden myöntämisestä vastaaville viranomaisille ja muille toimielimille vuosikertomuksensa viimeistään 15 päivänä marraskuuta yhdessä toimielinten vastausten kanssa ja varmistaa, että ne julkaistaan <i>Euroopan unionin virallisessa lehdessä</i>.	2. Vuosikertomus sisältää arvion siitä, onko varainhoito ollut moitteetonta. 3. Vuosikertomuksessa on jakso kutakin toimielintä varten. Tilintarkastustuomioistuin voi lisätä siihen yhteenvedon tai yleisluonteisia huomautuksia. Tilintarkastustuomioistuin toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet, jotta toimielinten vastaukset sen huomautuksiin julkaistaan kunkin huomautuksen yhteydessä vuosikertomuksen yhteydessä. 4. Tilintarkastustuomioistuin toimittaa vastuuvapauden myöntämisestä vastaaville viranomaisille ja muille toimielimille vuosikertomuksensa viimeistään 15 päivänä marraskuuta yhdessä toimielinten vastausten kanssa ja varmistaa, että ne julkaistaan <i>Euroopan unionin virallisessa lehdessä</i>.
251 artikla Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset 1. Tilintarkastustuomioistuin toimittaa asianomaiselle toimielimelle tai elimelle huomautukset, jotka sen mielestä ovat sen laatuista, että ne on esitettävä erityiskertomuksessa. Näiden huomautusten on säilyttävä luottamuksellisina, ja niihin sovelletaan kuulemismenettelyä. Asianomainen toimielin tai elin toimittaa yleensä kuuden viikon kuluessa näiden huomautusten toimittamisesta tilintarkastustuomioistuimelle mahdolliset vastauksensa kyseisiin huomautuksiin. Kyseinen määräaika keskeytetään asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa erityisesti silloin, kun asianomainen toimielin tai elin tarvitsee kuulemismenettelyn aikana näkemyksiä jäsenvaltioilta voidakseen viimeistellä vastauksensa. Asianomaisen toimielimen tai elimen vastaukset koskevat suoraan ja yksinomaan tilintarkastustuomioistuimen huomautuksia. Tilintarkastustuomioistuin varmistaa, että erityiskertomukset laaditaan ja hyväksytään asianmukaisen ajanjakson kuluessa, joka on yleensä enintään 13 kuukautta. Erityiskertomukset ja niiden mukana olevat asianomaisten toimielinten tai elinten vastaukset toimitetaan viipymättä Euroopan parlamentille ja neuvostolle, jotka päättävät kumpikin osaltaan jatkotoimenpiteistä, tarvittaessa yhdessä komission kanssa. Tilintarkastustuomioistuin toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet varmistaa, että kunkin toimielimen tai elimen vastaukset sen huomautuksiin julkaistaan kunkin huomautuksen yhteydessä tai sen jäljessä, ja julkaisee erityiskertomuksen laatimisen aikataulun.	251 artikla Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset 1. Tilintarkastustuomioistuin toimittaa asianomaiselle toimielimelle tai elimelle huomautukset, jotka sen mielestä ovat sen laatuista, että ne on esitettävä erityiskertomuksessa; näin kyseinen toimielin voi kommentoida niitä. Näiden huomautusten on säilyttävä luottamuksellisina, ja niihin sovelletaan kuulemismenettelyä. Asianomainen toimielin tai elin toimittaa yleensä kuuden viikon kuluessa näiden huomautusten toimittamisesta tilintarkastustuomioistuimelle mahdolliset vastauksensa kyseisiin huomautuksiin. Kyseinen määräaika keskeytetään asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa erityisesti silloin, kun asianomainen toimielin tai elin tarvitsee kuulemismenettelyn aikana näkemyksiä jäsenvaltioilta voidakseen viimeistellä vastauksensa. Asianomaisen toimielimen tai elimen vastaukset koskevat suoraan ja yksinomaan tilintarkastustuomioistuimen huomautuksia. Tilintarkastustuomioistuin varmistaa, että erityiskertomukset laaditaan ja hyväksytään asianmukaisen ajanjakson kuluessa, joka on yleensä enintään 13 kuukautta. Erityiskertomukset ja niiden mukana olevat asianomaisten toimielinten tai elinten vastaukset toimitetaan viipymättä Euroopan parlamentille ja neuvostolle, jotka päättävät kumpikin osaltaan jatkotoimenpiteistä, tarvittaessa yhdessä komission kanssa. Tilintarkastustuomioistuin toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet varmistaa, että kunkin toimielimen tai elimen vastaukset sen huomautuksiin julkaistaan kunkin huomautuksen yhteydessä tai sen jäljessä, ja julkaisee erityiskertomuksen laatimisen aikataulun erityiskertomuksen yhteydessä.

LIITE II

RAPORTOINTI

	Komission määräaikaisraportointi (nykyinen varainhoitoasetus)		Ehdotettu komission määräaikaisraportointi (varainhoitoasetusta koskeva ehdotus)		Tilintarkastustuomioistuimen ehdottama muutos	
	Ajankohta	Kertomus	Ajankohta	Kertomus	Annetaan tarkastettavaksi	Kertomus
1	1. maaliskuuta n+1	Muiden toimielinten ja elinten alustavat tilinpäätökset varainhoitovuodelta n	1. maaliskuuta n+1	Muiden toimielinten ja elinten alustavat tilinpäätökset varainhoitovuodelta n	1. maaliskuuta n+1	Kaikkien toimielinten ja elinten alustavat tilinpäätökset varainhoitovuodelta n
2	31. maaliskuuta n+1	Komission alustava tilinpäätös ja unionin alustava konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta n	31. maaliskuuta n+1	Komission alustava tilinpäätös ja unionin alustava konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta n	31. maaliskuuta n+1	Unionin alustava konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta n
3	31. maaliskuuta n+1	Selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta varainhoitovuodelta n (nykyisen varainhoitoasetuksen 142 artikla)	31. maaliskuuta n+1	Kertomus talousarvio- ja varainhallinnosta varainhoitovuodelta n (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 241 artikla)	1. maaliskuuta n+1	Kertomus talousarvio- ja varainhallinnosta varainhoitovuodelta n (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 241 artikla)
4	15. kesäkuuta n+1	Vuotuisia toimintakertomuksia koskeva yhteen veto (nykyisen varainhoitoasetuksen 66 artiklan 9 kohta)	31. heinäkuuta n+1	Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus (osana integroitua talous- ja tilinpäätösraportointipakettia) (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 239 artikla)	31. maaliskuuta n+1	Yhtenäinen tilivelvollisuutta koskeva kertomus
5		Saavutettuihin tuloksiin perustuva unionin varoja koskeva arviointikertomus (SEUT-sopimuksen 318 artikla)	31. heinäkuuta n+1	Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus (osana integroitua talous- ja tilinpäätösraportointipakettia) (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 239 artikla)	1. toukokuuta n+1	Erillinen kertomus EU:n menoista ja muista toimintapolitiikoista tehtyjen arviointien laajuudesta ja havainnoista
6	1. heinäkuuta n+1	Vuotuiset toimintakertomukset vuodelta n	31. heinäkuuta n+1	Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus (osana integroitua talous- ja tilinpäätösraportointipakettia) (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 239 artikla) Tuloksellisuustiedot raportoitaisiin talousarvioesitykseen liitettyissä ohjelmaselvityksissä		Komission sisäisiä asiakirjoja. Niitä ei ole tarpeen käsitellä varainhoitoasetuksessa. Keskeiset tuloksellisuustiedot voitaisiin sisällyttää arviointikertomukseen
7	1. heinäkuuta n+1	Muiden toimielinten ja elinten alustavat tilinpäätökset varainhoitovuodelta n (nykyisen varainhoitoasetuksen 148 artikla)	1. heinäkuuta n+1	Muiden toimielinten ja elinten alustavat tilinpäätökset varainhoitovuodelta n (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 238 artikla)	15. kesäkuuta n+1	Kaikkien toimielinten ja elinten tilinpäätökset varainhoitovuodelta n

	Komission määräaikaisraportointi (nykyinen varainhoitoasetus)		Ehdotettu komission määräaikaisraportointi (varainhoitoasetusta koskeva ehdotus)		Tilintarkastustuomioistuimen ehdottama muutos	
	Ajankohta	Kertomus	Ajankohta	Kertomus	Annetaan tarkastettavaksi	Kertomus
8	31. heinäkuuta n+1	Lopullinen konsolidoitu tilinpäätös ja komission tilinpäätös varainhoitovuodelta n (nykyisen varainhoitoasetuksen 148 artikla)	31. heinäkuuta n+1	Konsolidoitu tilinpäätös (osana integroitua talous- ja tilinpäätösraportointipakettia) (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 238 artiklan 5 kohta ja 239 artikla)	30. kesäkuuta n+1	Konsolidoitu tilinpäätös
9	31. heinäkuuta n+1	Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle "EU:n talousarvion suojaaminen vuoden n loppuun"	31. heinäkuuta n+1	EU:n talousarviota koskevista ennaltaehkäisevistä ja korjaavista toimista laadittu kertomus (osana integroitua talous- ja tilinpäätösraportointipakettia) (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 239 artikla)	31. maaliskuuta n+1	EU:n talousarviota koskevista ennaltaehkäisevistä ja korjaavista toimista laadittu kertomus (osana integroitua talous- ja tilinpäätösraportointipakettia) (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 239 artikla)
10		Kertomus unionin taloudellisten etujen suojaamisesta (petostentorjunta) (osana integroitua talous- ja tilinpäätösraportointipakettia) (SEUT-sopimuksen 325 artikla)	31. heinäkuuta n+1	Kertomus unionin taloudellisten etujen suojaamisesta (petostentorjunta) (osana integroitua talous- ja tilinpäätösraportointipakettia) (SEUT-sopimuksen 325 artikla)	31. maaliskuuta n+1	Kertomus unionin taloudellisten etujen suojaamisesta (petostentorjunta) (osana integroitua talous- ja tilinpäätösraportointipakettia) (SEUT-sopimuksen 325 artikla)
11		Sisäistä tarkastusta koskeva kertomus (nykyisen varainhoitoasetuksen 99 artiklan 5 kohta)	31. heinäkuuta n+1	Kertomus sisäisistä tarkastuksista (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 116 artiklan 8 kohta)	31. maaliskuuta n+1	Sisältyy yhtenäiseen tilivelvollisuutta koskevaan kertomukseen
12		Kertomus vastuuvapauden myöntämismenettelyn seuranta toimista (nykyisen varainhoitoasetuksen 165 artiklan 3 kohta)	31. heinäkuuta n+2	Kertomus vastuuvapauden myöntämismenettelyn seuranta toimista (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 253 artiklan 3 kohta)		
13	15. kesäkuuta n+1	Erityisrahastoja koskeva kertomus		Erityisrahastoja koskeva kertomus (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 244 artikla)	30. kesäkuuta n+1	Sisällytetään konsolidoituihin tilinpäätöksiin konsolidoidun yhteenvedon muodossa
14	1. syyskuuta n+1	Talousarvioesitys varainhoitovuodelle n+2	1. syyskuuta n+1	Talousarvioesitys — sisältää myös tiedot rahoitusvälineistä, talousarviotakuista ja rahoitusavusta — Ohjelmaselvitykset		

	Komission määräaikaisraportointi (nykyinen varainhoitoasetus)		Ehdotettu komission määräaikaisraportointi (varainhoitoasetusta koskeva ehdotus)		Tilintarkastustuomioistuimen ehdottama muutos	
	Ajankohta	Kertomus	Ajankohta	Kertomus	Annetaan tarkastettavaksi	Kertomus
15	15. syyskuuta	Kertomus, joka sisältää tietoja merkille pannaista ajankohtaisista riskeistä, yleistä kehitystä koskevista havainnoista, uusista kirjanpitoon liittyvistä ongelmista sekä tietoja takaisin perityistä määristä (nykyisen varainhoitoasetuksen 150 artiklan 4 kohta).	15. syyskuuta	Kertomus, joka sisältää tietoja merkille pannaista ajankohtaisista riskeistä, yleistä kehitystä koskevista havainnoista, uusista kirjanpitoon liittyvistä ongelmista sekä tietoja takaisin perityistä määristä (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 243 artikla).	1. syyskuuta	Kertomus, joka sisältää tietoja merkille pannaista ajankohtaisista riskeistä, yleistä kehitystä koskevista havainnoista, uusista kirjanpitoon liittyvistä ongelmista sekä tietoja takaisin perityistä määristä (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 243 artikla).
16		Kertomus talousarviosta myönnettyistä takuista ja niihin liittyvistä riskeistä (149 artikla)		Yhdistetään rahoitusvälineitä koskevaan kertomukseen, joka liitetään talousarvioesitykseen		
17	Lokakuu/marraskuu n+1	Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yleisestä talousarviosta tuetuista rahoitusvälineistä (nykyisen varainhoitoasetuksen 140 artiklan 8 kohta)	1. syyskuuta n+1	Kertomus rahoitusvälineistä, talousarviotakuista, rahoitusavusta, ehdollisista vastuista ja yhteisestä vararahastosta (varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen 39 artiklan 4 ja 5 kohta, 50 artiklan 1 kohdan d alakohta ja 242 artikla). Esiitetään yhdessä varainhoitovuoden n+2 talousarvioesityksen kanssa		

ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI