



Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

62. vuosikerta

14. tammikuuta 2019

Sisältö

### III Valmistelevat säädökset

#### TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

2019/C 17/01

Lausunto nro 6/2018 (annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan ja 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista rahoitussäännöistä . . . . .

1



## III

(Valmistavat säädökset)

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

## LAUSUNTO Nro 6/2018

*(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan ja 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla)***ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista rahoitussäännöistä**

(2019/C 17/01)

## SISÄLLYS

	Kohta	Sivu
JOHDANTO .....	1–4	3
YHTEENVETO KOMISSION PÄÄTAVOITTEIDEN ARVIOINNISTA .....	5–14	4
STRATEGISET KYSYMYKSET JA KOHEESIOPOLITIIKAN TAVOITTEET .....	15–46	5
EU:n prioriteettien käsittely .....	15–23	5
Yhteinen sääntökirja .....	24–25	7
Talousarvion joustavuus .....	26–30	8
Investointeja suosivan ympäristön luominen .....	31–43	9
Väliarviointi .....	44–46	11
OHJELMASUUNNITTELU- JA SEURANTAKEHYS .....	47–68	12
Ohjelmasuunnittelun yksinkertaistamisen periaate .....	47–49	12
Yksinkertaistamisen, tulosten ja tilivelvollisuuden välinen tasapaino .....	50–56	13
Suoritusperusteinen kehys .....	57–60	14
Tuloksellisuustietojen seuranta ja käyttö .....	61–68	15
TÄYTÄNTÖÖNPANOJÄRJESTELMÄ JA TUKIKELPOISUUSSÄÄNNÖT .....	69–97	18
Rahoitusvälineet .....	69–75	18
Yksinkertaistetut täytäntöönpanomallit .....	76–84	20
Hankkeiden valinta ja tukikelpoisuussäännöt .....	85–90	22
Säännöt, joiden soveltaminen lopetetaan .....	91–97	23
TILIVELVOLLISUUTEEN LIITTYVÄT JÄRJESTELYT .....	98–132	25
Tehtävät ja vastualueet hallinnointi- ja valvontajärjestelmissä .....	98–104	25
Vakiomuotoinen hallinnointi- ja valvontajärjestelmä .....	105–111	26

---

Hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä koskevat laajennetut suhteutetut järjestelyt . . . . .	112–120	28
Tilityksen toimittaminen ja rahoitusoikaisu . . . . .	121–125	29
Tilintarkastustuomioistuimen varmentavan tarkastustavan ehdot . . . . .	126–132	30
JOHTOPÄÄTÖKSET . . . . .	133–139	32
LIITE . . . . .		34

## JOHDANTO

1. Komissio julkaisi 29. toukokuuta 2018 ehdotuksensa<sup>(1)</sup> yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi, jota sovellettaisiin yhteistyöhön perustuvan hallinnon piiriin kuuluvaan seitsemään EU:n rahastoon seuraavalla ohjelmakaudella vuosina 2021–2027. Komission ehdotuksen oikeusperustan mukaan tilintarkastustuomioistuimen kuuleminen on pakollista<sup>(2)</sup>. Kuulemisvaatimus täytetään tällä lausunnolla.

2. Seitsemän rahaston kokonaismäärärahat voivat olla noin 360 miljardia euroa, mikä on jopa kolmasosa EU:n koko talousarviosta kaudelle 2021–2027. Rahastot ovat

- Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR)
- Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+)
- koheesiorahasto
- Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR)
- turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto (AMIF)
- sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF)
- rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline (BMVI)

3. Lausunnossa tehdään aluksi yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen analyysistä siitä, miten ehdotus täyttää komission sille asettamat kolme päätavoitetta, jotka ovat punaisena lankana koko yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa. Tavoitteena on vähentää merkittävästi tuensaajien ja hallintoviranomaisten hallinnollista rasitetta, lisätä joustavuutta ohjelmien tavoitteiden ja resurssien mukauttamiseksi muuttuviin olosuhteisiin ja yhdenmukaistaa ohjelmat paremmin EU:n prioriteettien kanssa ja lisätä niiden tehokkuutta<sup>(3)</sup>. Yhteisiä säännöksiä koskeva asetusehdotus on sinällään erittäin laaja, joten tilintarkastustuomioistuimen tarkastelussa luokitellaan sen perusosat seuraavasti: koheesio politiikan toimintapoliittiset tavoitteet ja ohjelmasuunnittelu- ja seurantakehys (liittyy ehdotuksen I, II, III, IV ja VIII osastoon), täytäntöönpanojärjestelmä ja tukikelpoisuussäännöt (V ja VII osasto) ja lopuksi tilivelvollisuuteen liittyvät järjestelyt, myös tilintarkastustuomioistuimen tekemä tarkastus (VI osasto).

4. Koko analyysin ajan esitetään pohtimisen aiheita komissiolle ja lainsäätäjille. Tilintarkastustuomioistuin ilmoittaa yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen artiklan (artiklat), jota (joita) nämä ongelmat koskevat. Jos lainsäätäjät haluavat, moniin niistä voidaan kuitenkin puuttua alemman tason tukevassa lainsäädännössä – delegoiduilla säädöksillä ja täytäntöönpanosäädöksillä – tai erillisessä ohjeessa. Tukevaan lainsäädäntöön ei kiinnitetä niin paljon huomiota kuin asetuksiin, vaikka juuri tällainen lainsäädäntö voi aiheuttaa tarpeetonta monimutkaisuutta ja hallinnollisia rasitteita. Kaksi pohdittavista kysymyksistä on laajempia kuin yhteisiä säännöksiä koskeva asetusta ja sitä tukeva lainsäädäntö, mutta tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan ne ovat niin merkittäviä, että komission ja lainsäätäjien huomio on tarpeen kiinnittää niihin (pohdittavat kysymykset numero 5 ja 18). Lopuksi liitteessä esitetään luettelo erityisistä ehdotusta koskevista suosituksista ja viitataan asianomaiseen pohdittavaan kysymykseen.

<sup>(1)</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista rahoitussäännöistä, COM(2018) 375 final.

<sup>(2)</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 322 artiklan 1 kohdan a alakohta. Tilintarkastustuomioistuin sai 21. kesäkuuta 2018 Euroopan parlamentilta ja Euroopan unionin neuvostolta kirjeet, joissa pyydettiin sen näkemyksiä.

<sup>(3)</sup> Komission asetusehdotuksen perustelut, 5 jakso, COM(2018) 375 final.

**YHTEENVETO KOMISSION PÄÄTAVOITTEIDEN ARVIOINNISTA**

5. Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus perustuu aiemmalla ohjelmakaudella laadittuun kehukseen. Siinä tuodaan esiin yhteiset toimintapolitiittiset tavoitteet, määritellään varojen jakautuminen kaikkien 27 jäsenvaltion kesken sekä esitetään ohjelmasuunnitteluun ja täytäntöönpanoon sovellettavat säännöt. Ohjelmakauden 2014–2020 vastaavasta asetuksesta <sup>(4)</sup> poiketen ehdotuksesta ei ole tehty vaikutustenarviointia. Perustelujen mukaan tämä johtuu siitä, että ehdotuksessa ”vahvistetaan yhteiset säännöt ja täytäntöönpanomekanismi muille politiikoille” <sup>(5)</sup>. Yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen kuuluvien seitsemän rahaston rahastokohtaisista asetuksista <sup>(6)</sup> on tehty vaikutustenarvioinnit. Näissä arvioinneissa ei kuitenkaan käsitelty joitakin yleisesti merkittäviä kysymyksiä, kuten kiinteämääräisen rahoituksen tasoa yksinkertaistetuissa tukimuodoissa (kohta 81) ja ehdotettujen laajennettujen suhteutettujen järjestelyjen vaikutusta (kohdat 112–120).

6. Komission keskeiset tavoitteet ehdotetun politiikan suunnittelun taustalla olivat yksinkertaistaminen, politiikan täytäntöönpanon joustavuus ja rahoituksen ja EU:n prioriteettien välisen mukauttamisen tehostaminen <sup>(7)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin esittää jäljempänä keskeiset päätelmänsä kustakin näistä tavoitteista. Koska tilintarkastustuomioistuin on EU:n ulkoinen tarkastaja, esitetään myös analyysi ehdotetuista uusista tilivelvollisuuteen liittyvistä järjestelyistä.

*Yksinkertaistaminen*

7. Komissio pyrkii ehdotuksella selkeästi vastaamaan kehotuksiin koheesiopolitiikan yksinkertaistamisesta. Tilintarkastustuomioistuin tukee täysimääräisesti komission yksinkertaistamistavoitetta. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa onkin monia yksinkertaistamista sisältäviä tekijöitä. Useissa tapauksissa tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoo, että edut, joita yksinkertaistamisesta mahdollisesti saadaan hallinnollisen rasitteen vähenemisenä ja tehokkuussäästöinä, jäävät pienemmiksi kuin sääntöjen noudattamiselle ja moitteettomalle varainhoidolle aiheutuvat suuremmat riskit.

8. Tilintarkastustuomioistuin esimerkiksi pitää myönteisenä sitä, että ohjelmien rakenne säilytetään pääosin. Se panee kuitenkin myös merkille, että jotkin yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen säännökset eivät ole selkeitä, mikä voi johtaa sääntöjen erilaiseen tulkintaan ja vaikuttaa siten oikeusvarmuuteen. Tästä ovat esimerkkejä väliarvointimenetelmä (kohta 45), keskeisten valvontavaatimusten arviointiperusteet (kohta 101) ja laajennettujen suhteutettujen järjestelyjen käyttöehdot (kohta 117).

9. Ehdotuksessa esitetään useita eri yksinkertaistamistoimenpiteitä, kuten yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot ja rahoitus, joka ei perustu kustannuksiin. Niillä voidaan siirtää painopistettä menoista tuloksiin, jos ne suunnittelevat asianmukaisesti ja jos jäsenvaltiot soveltavat niitä vaikuttavalla tavalla. Näiden ehdotettujen toimenpiteiden yhdistelmä voi kuitenkin johtaa siihen, että aiheutuneita kuluja korvataan liikaa tai liian vähän. Lisäksi riskinä on, ettei varoille saada vastinetta.

10. Joidenkin nykyisten menettelyjen, kuten ohjelmien ennakoarviointien, suurhankkeiden arvioinnin, strategisen raportoinnin ja suoritusvarauksen, ehdotettu poistaminen voi yksinkertaistaa toimia, mutta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että niiden poistaminen heikentää tulosten saavuttamiseksi käytössä olevia mekanismeja.

*Joustavuus*

11. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa ehdotetaan useita toimenpiteitä, joilla tuetaan aiempaa joustavampaa EU:n talousarviota. Yleisesti ottaen tilintarkastustuomioistuin kannattaa sitä. Ohjelmakaudelle 2021–2027 ehdotetaan uutena tekijänä kaksivaiheista (5 + 2) ohjelmasuunnittelua kolmelle rahastolle. Ehdotuksen mukaan kahden viimeisen vuoden määrärahat vahvistetaan vuonna 2025 väliarvioinnin yhteydessä. Tämä voi olla hyödyksi joustavuudelle ja lisätä valmiuksia reagoida muuttuviin olosuhteisiin. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin huolissaan arvioinnin ehdotetusta aikataulusta sekä siihen liittyvästä hallinnollisesta rasitteesta, joka pikemminkin monimutkaistaa kuin yksinkertaistaa asioita. Tilintarkastustuomioistuin myös katsoo, että joitakin prosesseja on selkeytettävä lisää.

*Rahoituksen ja EU:n prioriteettien yhdenmukaistaminen*

12. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission ehdotuksiin EU:n rahoituksen käytön ja EU:n korkean tason talouden ohjausjärjestelmän eli talouspolitiikan EU-ohjausjakson välisen yhteyden vahvistamisesta. Näin muun muassa lisättäisiin asiaankuuluvien maakohtaisten suositusten täytäntöönpanon merkitystä ohjelmissa. Tilintarkastustuomioistuin tukee myös siirtymistä ennakoehdoista niitä yksinkertaisempiin mahdollistaviin edellytyksiin ja esittää tästä komissiolle monia näkökohtia pohdittavaksi.

<sup>(4)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013 (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320).

<sup>(5)</sup> Komission asetusehdotuksen perustelut, 3 jakso, COM(2018) 375 final.

<sup>(6)</sup> COM(2018) 372 final; COM(2018) 382 final; COM(2018) 390 final; COM(2018) 472 final; COM(2018) 473 final; ja COM(2018) 471 final.

<sup>(7)</sup> Komission asetusehdotuksen perustelut, 5 jakso, COM(2018) 375 final.

13. Muualla huolenaiheet ovat suurempia. Kahdesta edellisestä ohjelmakaudesta poiketen seuraavan kauden yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen tukena ei ole EU:n laajuista strategiaa eikä tavoitekokonaisuutta. Sen sijaan yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa ehdotetaan viittä korkean tason toimintapoliittista tavoitetta, joita ei ole muutettu mitattavissa ja määritettävissä oleviksi tuloksiksi EU:n tasolla. Näin ollen yleisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa ei onnistuta esittämään selkeää näkemystä siitä, mitä EU haluaa saavuttaa toimintalinjoillaan. Keskeisten strategisten tavoitteiden määrittäminen jää pikemminkin jäsenvaltioiden tehtäväksi. Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan ehdotuksessa ei yhdenmukaisteta rahoitusta EU:n prioriteettien kanssa eikä se ole niin tulossuuntautunut kuin ohjelmakaudella 2014–2020.

#### *Tilivelvollisuuteen liittyvät järjestelyt*

14. Tilivelvollisuuden osalta ehdotuksessa siirretään vastuuta täytäntöönpanosta jäsenvaltioille, laajennetaan yhden tarkastuksen periaatteen mukaisia järjestelyjä ja pienennetään komission asemaa. Ehdotettu hallinnon tarkastusten järjeistäminen keskittämällä niitä suuririskisiin aloihin voi vähentää hallinnollista rasitetta ja lisätä näiden tarkastusten tehokkuutta, jos sitä käytetään oikein. Ehdotetuilla valvontajärjestelmien laajennetuilla suhteutetuilla järjestelyillä kuitenkin poistetaan tosiasiallisesti komission valvonta, mikä voi altistaa EU:n rahastot entistä suuremmille riskeille. Tämä ehdotuksen osa-alue voisi vaarantaa kahden viime vuosikymmenen aikana kehittyneen sisäisen valvonnan saavutukset. Tilintarkastustuomioistuin esittää tältä alalta komissiolle useita näkökohtia.

### **STRATEGISET KYSYMYKSET JA KOHEESIOPOLITIIKAN TAVOITTEET**

#### ***EU:n prioriteettien käsittely***

##### *Varojen osoittaminen etukäteen jäsenvaltioille*

15. Monivuotisen rahoituskehiksen otsakkeisiin sisällytettyjen menojen enimmäismäärä jakautuu kullekin jäsenvaltiolle osoitettuihin vuotuisiin määrärahaosuuksiin suuressa osassa EU:n talousarviota, erityisesti yhteishallinnon piiriin kuuluvien menojen tapauksessa. Tämä varojen osoittaminen etukäteen perustuu moniin näkökohtiin (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 102–104 artikla ja liite XXII), mutta tuloksellisuuden liittyvät kriteerit eivät ole niiden joukossa.

16. Tilintarkastustuomioistuin on pannut aiemmissä tarkastuksissa merkille, että haasteena on saada aikaan hyviä laadullisia tuloksia järjestelmällä, jossa varojen käyttö jäsenvaltioissa on implisiittisenä tavoitteena<sup>(8)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että rahoituksen osoittamisessa olisi noudatettava strategisia prioriteetteja (toimintapoliittisia tavoitteita). Tilintarkastustuomioistuin huomasi, että näin ei ole, vaan sen sijaan prioriteetit (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 4 artikla) noudattavat rahoitusta.

##### *Temaattista keskittämistä koskevat vaatimukset*

17. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa taataan rahoituksen jatkuvuus sen toimintapoliittisilla tavoitteilla (4 artikla), koska siinä tuetaan samoja aloja, jotka priorisoiitiin ohjelmakaudella 2014–2020 Eurooppa 2020 -strategian puitteissa.

18. Siinä myös jatketaan temaattista keskittämistä koskevia vaatimuksia (8 artikla), keskittämällä investointeja innovointiin, vihreämpään ja vähähiiliseen Eurooppaan (EAKR-/koheesiorahastoehdotuksen 3 artikla) sekä sosiaaliseen osallisuuteen ja nuorisotyöttömyyden torjumiseen (ESR+-asetusehdotuksen 7 artikla). Tilintarkastustuomioistuin on pannut aiemmissä tarkastuksissa merkille, että temaattista keskittämistä koskevilla vaatimuksilla on ollut suuri vaikutus rahoituksen asianmukaisten prioriteettien asettamiseen<sup>(9)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu siksi myönteisesti näiden vaatimusten säilyttämiseen, koska niiden ansiosta EU:n rahoitusta pitäisi voida kohdentaa paremmin ja maksimoida siten näiden niukkojen resurssien vaikutus.

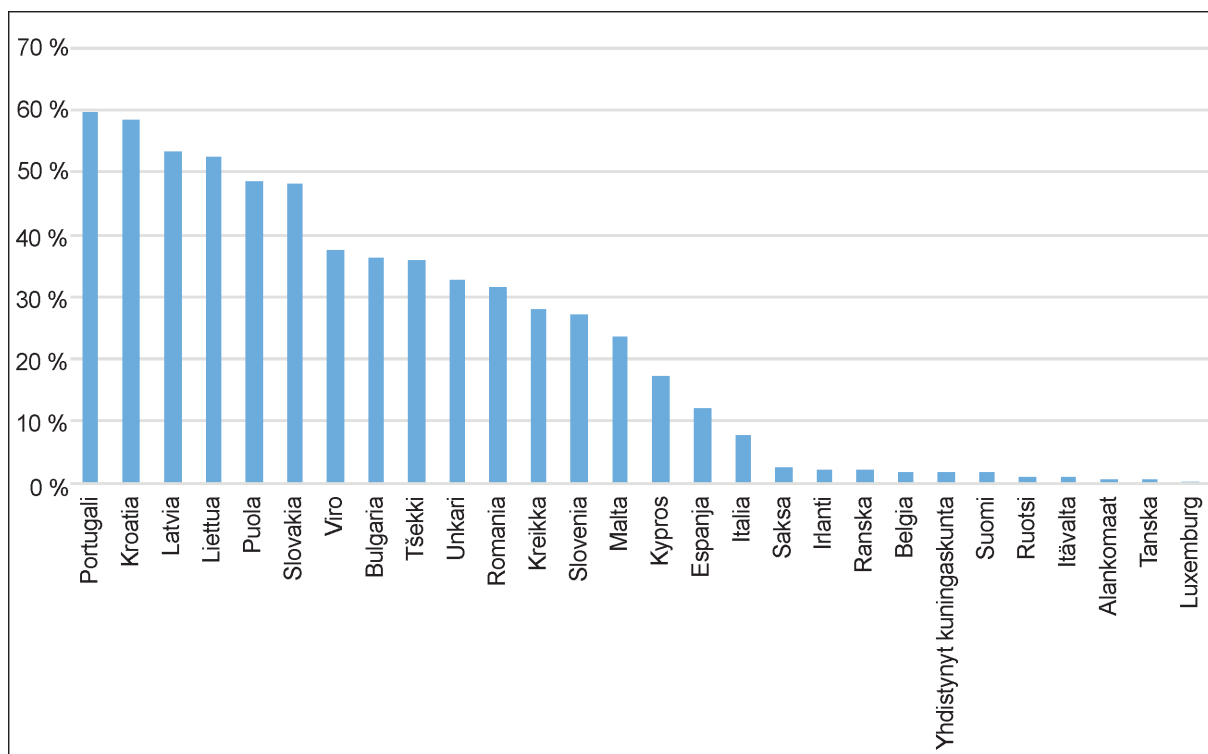
<sup>(8)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012 (EUVL C 331, 14.11.2013, s. 1), kohta 10.4. Ks. myös lausunto N:o 7/2011 – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotus yhteiseen strategiakehykseen kuuluvia Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä (EUVL C 47, 17.2.2012, s. 1), kohta 4.

<sup>(9)</sup> Erityiskertomus nro 2/2017 ”Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut”, kohdat 67–80.

19. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että EU:n rahoituksen osuus julkisten menojen kokonaismäärästä vaihtelee jäsenvaltioittain ja on joissakin erittäin matala (ks. kaavio jäljempänä). Näissä jäsenvaltioissa EU:n rahoituksen menestyminen riippuu pääasiassa maiden kyvystä saada kansallista lisärahoitusta, vaikka temaattista keskittämistä toteutettaisiin.

Kaavio

EAKR:n ja koheesiorahaston prosenttiosuus julkisista investoinneista vuosina 2015–2017



Lähde: Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, vaikutuksenarviointi, SWD(2018) 282 final.

#### EU:n tason strategia ja tavoitteet

20. Tilintarkastustuomioistuin on raportoinut aiemmin, että EU:n prioriteetit olisi muunnettava hyödyllisiksi toiminnallisiksi tavoitteiksi ja tavoitearvoiksi vastuutahojen käyttöön. Näin voidaan seurata johdonmukaisesti, miten rahastoilla edistetään EU:n prioriteetteja ja raportoida siitä<sup>(10)</sup>. Komissio vaatii ehdotuksessaan, että yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen tavoitteet yhdenmukaistetaan paremmin EU:n prioriteetteihin<sup>(11)</sup>. Ehdotuksessa ei kuitenkaan määritetä selkeästi, mitä nämä EU:n prioriteetit ovat. Kahdesta edellisestä ohjelmakaudesta poiketen vuoden 2020 jälkeisen yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen tukena ei ole EU:n laajuisia strategiaa eikä tavoitekokonaisuutta. Tilintarkastustuomioistuin ymmärtää, että strategian laatiminen voi olla ennenaikaista, koska seuraavana vuonna on Euroopan parlamentin vaalit ja valitaan uusi komissio. Se, että yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen tavoitteesta ei ole laadittu korkean tason strategiaa, on kuitenkin merkittävä puute. Tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuosia 2014 ja 2015 koskevissa vuosikertomuksissa kiinnitettiin huomiota ongelmiin, jotka johtuivat siitä, että Eurooppa 2020 -strategiaa ei ole yhdenmukaistettu monivuotisen rahoituskehityksen ajanjaksojen eikä komission virkakauden kanssa<sup>(12)</sup>.

21. Tämän sijasta esitetään viittauksia rahastoilla edistettäviin epäselviin tavoitteisiin, kuten "ilmastotoimien valtavirtaistamiseen" (johdanto-osan 9 kappale ja 4 artiklan 3 kohta)<sup>(13)</sup> ja toimintapoliittisiin tavoitteisiin sen mukaan, mitkä ovat niiden perussopimuksen 174 artiklassa asetettuihin tavoitteisiin perustuvat tehtävät (johdanto-osan 8 kappale ja 4 artiklan 2 kohta). Lisäksi:

- kolmen koheesiorahaston ja EMKR:n osalta ei selitetä, miten perussopimuksessa esitetyt EU:n prioriteetit<sup>(14)</sup> muunnetaan yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen viideksi (alemman tason) toimintapoliittiseksi tavoitteeksi (4 artikla);

<sup>(10)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014 (EUVL C 373, 10.11.2015, s. 1), 3. luku.

<sup>(11)</sup> Komission asetusehdotuksen perustelut, 5 jakso, COM(2018) 375 final.

<sup>(12)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 3.8, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015 (EUVL C 375, 13.10.2016, s. 1), kohta 3.21.

<sup>(13)</sup> Tilintarkastustuomioistuin raportoi EU:n ilmastotoimien valtavirtaistamisesta eri rahoitusvälineissä erityiskertomuksessa nro 31/2016 "Vähintään joka viides euro EU:n talousarviosta ilmastotoimiin: kunnianhimoisia toimia on käynnissä, mutta niiden riittävyys on erittäin epävarmaa".

<sup>(14)</sup> SEUT, 174 artikla.



- nämä viisi toimintapoliittista tavoitetta esitetään epätarkoin käsittein erittäin korkealla tavoitetasolla (4 artikla)<sup>(15)</sup>; rahastokohtaisissa asetuksissa annetaan yksityiskohtaisempaa tietoa menoaloista, joilla voitaisiin edistää kutakin toimintapoliittista tavoitetta, mutta ne eivät muodosta mitattavissa ja määritettävissä olevien toiminnallisten tavoitteiden kokonaisuutta
- toimintapoliittiset tavoitteet liittyvät vain neljään rahastoon; rahastokohtaisissa asetuksissa asetetaan erilliset toimintapoliittiset tavoitteet AMIF:lle, ISF:lle ja BMVI:lle (johdanto-osan 8 kappale ja 1 artiklan 3 kohta).
- Viimeaikaisissa aihekohtaisissa katsauksissa on pantu merkille EU:n lisäarvon merkitys resurssien osoittamisessa meno-ohjelmille ja niiden suunnittelussa ja arvioinnissa<sup>(16)</sup>. Koska tarkistetussa varainhoitoasetuksessa ei ole EU:n lisäarvon määritelmää, komission on vaikeaa soveltaa tätä käsitettä yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen kehyksen käyttöönotossa.

22. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa ei myöskään esitetä selkeää näkemystä siitä, mitä EU haluaa saada aikaan ehdotukseen kuuluvilla rahastoilla. Tämä voi aiheuttaa riskejä politiikan suunnittelulle, täytäntöönpanolle ja vaikutukselle.

23. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

**1) Ehdotetaan selkeitä EU:n prioriteetteja – sekä niihin liittyviä tavoitteita –, joita rahastoilla on edistettävä ja samalla puututtava tilintarkastustuomioistuimen kohdassa 21 esiin ottamiin kysymyksiin (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 4 artikla).**

#### **Yhteinen sääntökirja**

24. Komission yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen tavoitteena on tarjota yksinkertainen ja kattava sääntökirja, josta kaikki saavat yhdenmukaistetut täytäntöönpanosäännöt<sup>(17)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti lainsäädäntökehyksen yksinkertaistettuun yleisrakenteeseen sekä siihen, että asetukset ovat huomattavasti aiempaa lyhyempiä ja niitä on vähemmän. Säännöksiä on nyt kolmella tasolla – yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, rahastokohtaiset asetukset ja delegoidut säädökset yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen valtuutuksen perusteella. Se on vähemmän kuin edellisellä ohjelmakaudella<sup>(18)</sup>.

25. Ensimmäisen kerran yksi lainsäädäntökehys kattaa seitsemän rahastoa, jotka kuuluvat yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin alaan (edellä kohta 2). Ohjelmakauden 2014–2020 tapaan<sup>(19)</sup> komissio väittää tämän yksinkertaistavan rahastojen täytäntöönpanoa ja edistävän niiden välistä synergiaa<sup>(20)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että täytäntöönpanosääntöjen yhdenmukaistaminen on vain osittaista, koska yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa eri rahastoihin sovelletaan edelleen eri sääntöjä. Esimerkiksi

- Varainhoitosääntöjä sovelletaan kaikkiin seitsemään rahastoon, mutta yhteisiä säännöksiä sovelletaan niistä vain neljään (1 artiklan 1 kohta) – koheesiorahastoon, EAKR:ään, ESR+:aan ja EMKR:ään.

<sup>(15)</sup> toimintapoliittiset tavoitteet ”älykkäämpi Eurooppa”, ”vihreämpi, vähähiilinen Eurooppa”, ”yhteenliitetyn Eurooppa”, ”sosiaalisempi Eurooppa” ja ”lähempänä kansalaisia oleva Eurooppa”.

<sup>(16)</sup> Aihekohtainen katsaus ”EU:n rahoituksen tulevaisuus: EU:n talousarvion toiminnan uudistaminen”, kohta 33; aihekohtainen katsaus komission ehdotuksesta kauden 2021–2027 monivuotiseksi rahoituskehyyksi, kohta 26.

<sup>(17)</sup> Euroopan komission käsikirja yksinkertaistamisesta, 2018, sivu 2.

<sup>(18)</sup> Lausunto nro 7/2011 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä säännöksistä, kohta 5.

<sup>(19)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 3.39.

<sup>(20)</sup> Euroopan komission käsikirja yksinkertaistamisesta (2018), sivu 2, ja tiedonanto COM(2018) 375 final, perustelut, s. 7: ”Tämä yksinkertaistaminen mahdollistaa synergian ja joustavuuden tietyn tavoitteen eri toimintalojien välillä ja poistaa keinotekoiset erot samaan tavoitteeseen tähtäävien eri politiikkojen väliltä”.

- Rahoituskehysten VIII osastoa ei sovelleta EMKR:ään (1 artiklan 4 kohta).
- Rahastoilla on erilaisia seurantajärjestelyjä ohjelmia varten: vuotuinen tuloksellisuuskertomus EMKR:ssä, AMIF:ssä, ISF:ssä ja BMVL:ssä (36 artiklan 6 kohta) ja 15. helmikuuta 2031 mennessä annettava lopullinen tuloksellisuuskertomus (38 artikla) EAKR:ssä, koheesiorahastossa ja ESR+:ssa.

### **Talousarvion joustavuus**

#### *Tukikelpoisuus aika*

26. Tilintarkastustuomioistuin on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota ongelmiin (erityisesti hallinnolliseen rasitteeseen ja sen vaikutukseen seuraavan ohjelmakauden aloittamiseen), jotka johtuva kahden eri ohjelmakauden tukikelpoisuusjaksojen päällekkäisyydestä. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu siksi myönteisesti 99 artiklan ehdotukseen tämän jakson lyhentämisestä kauden 2021–2027 lopussa kolmesta vuodesta kahteen (ammattikielellä sanottuna siirrytään n+3:sta n+2:een). Se on ensimmäinen askel oikeaan suuntaan tukikelpoisuuden yhdenmukaistamiseksi mahdollisimman pitkälti ohjelmakauden kanssa <sup>(21)</sup>.

#### *Joustavuus kyvyssä siirtää rahoitusta ohjelmien välillä*

27. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa ehdotetaan, että enää ei tarvita komission päätöstä, kun rahoitusta siirretään samaan rahastoon kuuluvien toimintalinjojen välillä samassa ohjelmassa ja samassa alueluokassa, kun määrä on enintään viisi prosenttia toimintalinjan alkuperäisistä määrärahoista ja enintään kolme prosenttia ohjelman budjetista (19 artiklan 5 kohta). Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa säädetään myös mahdollisuudesta siirtää enintään viisi prosenttia kaikkien yhteistyöhön perustuvan hallinnon piiriin kuuluvien rahastojen ja muiden välineiden välillä (21 artikla). Tämä mahdollisuus määrärahojen siirtoon tuo jäsenvaltioille lisää joustavuutta, ja sen pitäisi auttaa niitä käyttämään niiden käytettävissä olevaa EU:n rahoitusta.

28. Määrärahasiirtojen päätavoitteena ei kuitenkaan tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan pitäisi olla rahojen käytön helpottaminen. Kaikilla tällaisilla siirroilla pitäisi vastata kiireellisimpiin tarpeisiin. Lisäksi tällaiset siirrot todennäköisesti monimutkaistavat entisestään suoritusperusteiseen kehukseen ja muihin hallinnollisiin prosesseihin tehtäviä muutoksia. Ei ole myöskään selvää, miten siirrettävä määrä lasketaan. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa ei täsmennetä, viittaavatko siirrettävissä olevat osuudet alkuperäisiin määrärahoihin vai mitä tahansa ajankohtaa koskeviin määrärahoihin.

#### *Kaksivaiheinen (5 + 2) ohjelmasuunnittelu*

29. Ohjelmakaudelle 2021–2027 ehdotetaan uutena tekijänä kaksivaiheista ohjelmasuunnittelua EAKR:lle, koheesiorahastolle ja ESR+:lle. Siinä ohjelman määrärahat määritetään vain ensimmäiseksi viideksi vuodeksi eli kaudelle 2021–2025 (17 artiklan 6 kohta) ja jäljellä olevien kahden vuoden määrärahat asetetaan vuonna 2025 pakollisen väliarvioinnin yhteydessä (14 artiklan 2 kohdan a alakohta). Tämän pitäisi lisätä joustavuutta ja parantaa EU:n valmiuksia reagoida muuttuviin olosuhteisiin. Kaikkien ohjelmien samanaikainen muuttamisprosessi lisää kuitenkin huomattavasti komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten hallinnollista rasitetta ohjelmien täytäntöönpanon alkuvaiheessa <sup>(22)</sup>.

#### 30. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

- 2) Selkeytetään varojen siirtoa koskevia ehtoja ja varmistetaan riittävä tuloskeskeisyys (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 19 ja 21 artikla).
- 3) Tarkistetaan ehdotettua kaksivaiheista ohjelmasuunnittelua koskevaa lähestymistapaa (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 17 artiklan 6 kohta) ottaen huomioon hallinnolliseen rasitteeseen liittyvät riskit.

<sup>(21)</sup> Erityiskertomus nro 36/2016: ”Arvio kauden 2007–2013 koheesioalan ohjelmien ja maaseudun kehittämissuunnitelmien päättämisjärjestelyistä”, kohdat 129 ja 130 sekä suositus 4.

<sup>(22)</sup> Erityiskertomus nro 17/2018 ”Komission ja jäsenvaltioiden ohjelmakauden 2007–2013 viimeisinä vuosina toteuttamilla toimilla puututtiin varojen vähäiseen käyttöön mutta ei keskitytty riittävästi tuloksiin”, kaavio 4.

## **Investointeja suosivan ympäristön luominen**

### *Talouden ohjausjärjestelmä ja yhteydet koheesipolitiikkaan*

31. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on vahvistaa EU:n rahoituksen käytön ja EU:n korkean tason talouden ohjausjärjestelmän eli talouspolitiikan EU-ohjausjakson välistä yhteyttä. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti mahdollisuuteen tarkastella ja muuttaa ohjelmia jäsenvaltioille osoitettujen asiaankuuluvien maakohtaisten suositusten täytäntöönpanon tukemiseksi (15 artikla).

32. Näiden säännösten asianmukainen hyödyntäminen ja EU:n rahoituksen ja EU:n prioriteettien välisen yhteyden vahvistaminen kuitenkin edellyttää, että komissio varmistaa, että sen ehdottamat maakohtaiset suositukset ovat merkityksellisiä, että ne voidaan panna täytäntöön ja että ne voivat välittömästi edistää havaittujen heikkouksien poistamista. Tilintarkastustuomioistuin on hiljattain raportoinut siitä, että perusteellisessa tarkastelussa havaittujen epätasapainotilojen ja jäsenvaltioille osoitettujen maakohtaisten suositusten välillä ei ole systemaattista yhteyttä<sup>(23)</sup>. Lisäksi on raportoitu maakohtaisten suositusten esittämisen heikkouksista. Viimeisimmässä kertomuksessa tilintarkastustuomioistuin suositteli, että maakohtaisissa suosituksissa tarkennettaisiin suositusten perustelut ja asiaan liittyvät riskit<sup>(24)</sup>. Talouden tehokkaaseen ohjaukseen liittyviä toimenpiteitä koskevien säännösten menestys riippuukin siitä, laaditaanko maakohtaiset suositukset riittävän selkeiksi, jotta niiden perusteella voidaan toteuttaa yksiselitteisiä operatiivisia toimenpiteitä, joita voidaan seurata ja jotka voidaan panna menestyksekkäästi täytäntöön.

33. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission aseman laajentamiseen siten, että sille annetaan valtuudet keskeyttää maksut suoraan tapauksissa, joissa jäsenvaltiot eivät toteuta toimia vastauksena ohjelman arviointia tai muuttamista koskevaan pyyntöön (15 artiklan 6 kohta). Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että näitä valtuuksia heikentää se, että yhteisiä toimia koskevassa asetusehdotuksessa ei säädetä järjestelyistä, joilla seurataan, miten jäsenvaltion panee täytäntöön talouden tehokkaaseen ohjaukseen liittyviä toimenpiteitä.

34. Jos jäsenvaltio ei toteuta vaadittuja toimia tai neuvosto antaa kaksi peräkkäistä suositusta samassa liiallissa epätasapainoa koskevassa menettelyssä, komission on ehdotettava neuvostolle sitoumusten tai maksujen keskeytystä (15 artiklan 7 kohta). Näissä tapauksissa etusija on annettava sitoumusten keskeytykselle. Maksut on keskeytettävä ainoastaan, kun pyritään toimien toteuttamiseen välittömästi ja kun vaatimuksia on merkittävästi laiminlyöty. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että painopisteen siirtäminen maksujen keskeyttämisestä – kuten tällä ohjelmakaudella – sitoumusten keskeyttämiseen, vähentää rankaisevaa vaikutusta. Entisestään vaikutusta heikentää uusi ehdotus, jonka mukaan komissio voi lopettaa keskeytyksen kymmenen päivän kuluessa poikkeuksellisten taloudellisten olosuhteiden perusteella tai jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että ehdotuksessa ei selvitetä, mitä poikkeukselliset taloudelliset olosuhteet tai jäsenvaltion perusteltu pyyntö tarkoittavat, minkä vuoksi tätä arkaluonteista säännöstä voidaan helposti tulkita eri tavoin.

35. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

**4) Varmistetaan tilintarkastustuomioistuimen edellisen suosituksen mukaisesti, että vuodesta 2019 lähtien maakohtaiset suositukset ovat selkeitä, yksiselitteisiä ja toimivia, jotta 15 artiklassa ehdotettuja säännöksiä voidaan hyödyntää asianmukaisesti.**

**5) Sisällytetään seuranta- ja raportointijärjestelyjä koskevat säännökset talouden tehokkaaseen ohjaukseen liittyvien toimenpiteiden täytäntöönpanoon (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 15 artikla).**

**6) Harkitaan, olisiko sitoumusten sijaan keskeytettävä maksuja, ja selkeytetään, milloin keskeytykset olisi peruutettava (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 15 artikla).**

<sup>(23)</sup> Erityiskertomus nro 3/2018 ”Makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn (MIP) tarkastus”, kohdat 35–43.

<sup>(24)</sup> Erityiskertomus nro 18/2018 ”Onko vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion päätavoite saavutettu?”, kohdat 121–125 ja suositus 6.

*Mahdollistavat edellytykset*

36. Ehdotuksen mukaan ennakkoehdot on määrä korvata tällä kaudella niitä yksinkertaisemmilla mahdollistavilla edellytyksillä (11 artikla). Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti useisiin ehdotettujen järjestelyjen näkökohtiin: niiden laatimisen yksinkertaistamiseen, niiden vaikuttavan soveltamisen edellytysten vahvistamiseen ja siihen, että niissä olisi keskityttävä aiempaa enemmän strategia- ja suunnittelukehysten laadintaan. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti myös siihen, että valittujen toimien ja niitä vastaavien strategioiden ja suunnitteluasiakirjojen on oltava keskenään johdonmukaisia mahdollistavien edellytysten täyttämisen kannalta. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan tämä on tärkeää sen varmistamiseksi, että edellytyksiä sovelletaan koko ohjelmakaudella.

37. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin havainnut useita aloja, joilla mahdollistaviin edellytyksiin liittyviä ehdotettuja säännöksiä on varaa parantaa:

- Joillakin ehdotetuista perusteista ei ehkä ole – tilintarkastustuomioistuimen aiemmasta suosituksesta poiketen – vaikutusta asiaan liittyvän erityistavoitteen tehokkaaseen ja vaikuttavaan toteuttamiseen<sup>(25)</sup>. Esimerkiksi aihekohtainen mahdollistava edellytys ”Käytössä on romanien integraatiota edistävä kansallinen strategia” (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen liite IV) voi edistää vain osittain sen erityistavoitteen saavuttamista, jolla tuetaan muitakin syrjäytyneitä yhteisöjä kuin vain romaneja.
- Äskettäisessä kertomuksessa tilintarkastustuomioistuin suositteli, että vuoden 2020 jälkeisessä lainsäädännössä olisi määriteltävä selkeät arviointiperusteet ja, aina kun mahdollista, mitattavissa olevat tavoitteet, jotta voidaan varmistaa yhteinen näkemys siitä, mitä on saavutettava<sup>(26)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoo, että jotkin perusteet ovat moniselitteisiä. Erityisesti strategioiden ja strategisten toimintakehysten laatimiseen liittyvissä ehdotetuissa aihekohtaisissa edellytyksissä ei ole yksityiskohtia siitä, miten strategiat pitäisi määritellä, minkä tahojen olisi vastattava niiden täytäntöönpanosta, mitä valmiuksia niiden täyttäminen ja soveltaminen edellyttää ja, useimmissa tapauksissa, miten niitä pitäisi seurata.
- Tilintarkastustuomioistuin on myös suosittelut, että vuoden 2020 jälkeistä kautta koskevassa lainsäädännössä olisi varmistettava, että ehtojen täyttymistä koskevien perusteiden arviointi on yhdenmukaista EU-ohjausjakson kanssa<sup>(27)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tätä suositusta ei ole otettu huomioon ehdotuksessa.

38. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa ehdotetaan, että mahdollistavan edellytyksen osalta täyttämättä jääneeseen erityistavoitteeseen liittyviä menoja ei pitäisi voida sisällyttää maksatushakemuksiin (11 artiklan 6 kohta). Tämä on myönteinen muutos verrattuna ohjelmakauteen 2014–2020. Ei ole kuitenkaan selvää, voidaanko ennen täyttämistä aiheutuneet menot sisällyttää myöhemmin maksatushakemukseen, kun mahdollistava edellytys on täytetty. Ehdotuksen 67 artiklan 3 kohdan b alakohdassa edellytetään, että valitut toimet ovat yhdenmukaisia mahdollistavien edellytysten täyttämiseksi tarvittavien asiakirjojen kanssa, mutta yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa ei anneta tämän enempää ohjeita.

39. Jotta asiaankuuluvien menojen sulkemista pois maksatushakemuksista voidaan valvoa asianmukaisesti, komissiolla on oltava käytössä vaikuttavat järjestelyt, kun edellytyksiä ei enää täydetä. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa ei säädetä tällaisista järjestelyistä, sillä jäsenvaltioilta ei vaadita vuotuista raportointia. Yhteisiä säännöksiä koskevaan asetusehdotukseen kuuluvasta seitsemästä rahastosta kolmen – AMIF:n, ISF:n ja BMVI:n – rahastokohtaisissa asetuksissa vaaditaan jäsenvaltioita raportoimaan vuosittain mahdollistavien edellytysten soveltamisen täyttämistä. Tätä ei kuitenkaan vaadita EAKR:n/koheesiorahaston, ESR+:n ja EMKR:n rahastokohtaisissa asetuksissa.

40. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

**7) Määritetään mahdollistavat edellytykset uudelleen siten, että ne johtavat aidosti erityistavoitteiden vaikuttavaan ja tehokkaaseen täytäntöönpanoon (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen liitteet III ja IV).**

<sup>(25)</sup> Erityiskertomus nro 15/2017 ”Ennakkoehdot ja suoritusvaraus koheesioalalla: innovatiivisia mutta eivät vielä vaikuttavia välineitä”, suositus 1a.

<sup>(26)</sup> Erityiskertomus nro 15/2017 ”Ennakkoehdot ja suoritusvaraus koheesioalalla: innovatiivisia mutta eivät vielä vaikuttavia välineitä”, suositus 1c.

<sup>(27)</sup> Erityiskertomus nro 15/2017 ”Ennakkoehdot ja suoritusvaraus koheesioalalla: innovatiivisia mutta eivät vielä vaikuttavia välineitä”, suositus 1b.

- 8) Asetetaan käyttöön selkeät mahdollistavien edellytysten täyttämisen arviointiperusteet, seurantarjestelyt ja soveltuvissa tapauksissa mitattavissa olevat tavoitteet ja päämäärät, jotta voidaan varmistaa yhteinen näkemys siitä, mitä on saavutettava (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen liitteet III ja IV).
- 9) Asetetaan käyttöön säännöt, joilla varmistetaan perusteiden täyttämisen arviointi talouden EU-ohjauksjakson puiteissa annettujen asiaankuuluvien maakohtaisten suositusten ja maaraorttien mukaisesti (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 11 artiklan 2 ja 4 kohta).
- 10) Tarkennetaan, että maksatushakemuksiin ei saisi sisällyttää menoja, jotka ovat aiheutuneet ennen mahdollistavien edellytysten täyttämistä ja jotka eivät ole mahdollistavien edellytysten täyttämistä varten laadittujen strategioiden ja suunnitteluasiakirjojen mukaisia (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 11 artiklan 6 kohta).
- 11) Asetetaan käyttöön säännöt, joissa säädetään mahdollistavien edellytysten jatkuvan täyttämisen tehokkaasta seurannasta (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 11 artikla).

#### Hallinnolliset valmiudet

41. Nykyistä ohjelmakautta koskevasta asetuksesta poiketen ehdotuksessa ei ole luetteloa teknisen avun kannalta tukikelpoisista toimenpiteistä<sup>(28)</sup>. Tämä aiheuttaa riskin, että uudistusten tukiohjelman perustamisesta annetussa asetuksessa säädetyn rahoituksen kanssa on päällekkäisyyksiä ja että täydentävyyttä ei ole<sup>(29)</sup>. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa vaaditaan jäsenvaltioita ja komissiota varmistamaan yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen rahastojen ja muiden unionin välineiden välinen koordinointi, täydentävyys ja yhdenmukaisuus (4 artiklan 4 kohta). Tilintarkastustuomioistuimien katsoo, että päällekkäisyyden riski kuitenkin säilyy, koska teknisestä avusta ei anneta yksityiskohtaisia tietoja.

42. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen mukaan teknistä apua voidaan rahoittaa kiinteämääräisenä rahoituksena toimille, jotka ovat tarpeen EU:n rahastojen tehokasta hallinnointia ja käyttöä varten (30 ja 31 artikla), ja rahoittamalla muita toimia kustannuksiin perustumattoman rahoituksen avulla valmiuksien vahvistamiseksi (32 ja 89 artikla). Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan näiden kahden skenaarion – hallinnollisten valmiuksien kehittäminen tai vahvistaminen – välillä ei ole selkeää eroa. Näin ollen riski teknisen avun liikakorvauksista kasvaa. Komissio ei esimerkiksi ehkä pysty arvioimaan, ovatko 32 artiklan mukaisesti tehdyn kustannuksiin perustumatonta rahoitusta koskevan maksatushakemuksen menot toimien perustana olevien menojen osalta päällekkäisiä 31 artiklan mukaisesti tehdyn kiinteämääräisen hakemuksen kanssa.

43. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

- 12) Määritetään teknisen avun rahoituksen kannalta tukikelpoiset toimenpiteet siten, että yhteisiä säännöksiä koskevalla asetuksella täydennetään uudistusten tukiohjelman perustamisesta ehdotettua asetusta (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 29–30 artikla).
- 13) Selkeytetään olosuhteet, jolloin on käytettävä kiinteämääräistä rahoitusta tai kustannuksiin perustumatonta rahoitusta (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 29–32 artikla).

#### Väliarviointi

44. Ohjelmakaudella 2014–2020 komissio piti suoritusvarausta tärkeimpänä välineenä, jolla jäsenvaltioita kannustetaan keskittymään suoritukseen, kun ohjelma ovat alkaneet. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi suunnittelupuutteita suoritusvarauksessa<sup>(30)</sup>, ja se on aiemmin suositellut sen muuttamista vuoden 2020 jälkeen nykyistä tulossuuntautuneemmaksi välineeksi, jolla kohdennetaan varoja niihin ohjelmiin, joissa saavutetaan hyviä tuloksia<sup>(31)</sup>.

<sup>(28)</sup> Asetus (EU) N:o 1303/2013, 58 artiklan 1 kohta.

<sup>(29)</sup> Uudistusten tukiohjelman tarkoituksena on tarjota taloudellisia kannustimia rakenteellisiin uudistuksiin ja teknistä apua jäsenvaltioiden hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseksi. Ohjelmasta annettavalla tuella on tarkoitus täydentää tukea, jota myönnetään yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen kuuluvista rahastoista. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta, COM(2018) 391 final.

<sup>(30)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 3.63; lausunto nro 7/2011 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä säännöksistä, kohdat 17 ja 18; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013 (EUVL C 398, 12.11.2014, s. 1), kohdat 10.14–10.16.

<sup>(31)</sup> Erityiskertomus nro 15/2017 ”Ennakoehdot ja suoritusvaraus koheesioalalla: innovatiivisia mutta eivät vielä vaikuttavia välineitä”, suositus 2.

45. Komissio ehdottaa sitä vastoin suoritusvarauksen lopettamista vuoden 2020 jälkeen. Komissio ehdottaa suorituksen huomioon ottamista ottamalla käyttöön kunkin ohjelman väliarviointi vuonna 2025 (14 artikla) yhdistettynä rahastojen ohjelmien muuttamiseen (edellä kohta 29) (19 artikla). Teoriassa rahoituskauteen kuuluvista seitsemästä vuodesta kahteen vuoteen eli mahdollisesti jopa 30 prosenttiin voitaisiin soveltaa suoritusperusteista määrärahojen jakamista, kun kaudella 2014–2020 suoritusvarauksessa oli kyse kuudesta prosentista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsee kuitenkin ehdotetussa väliarvioinnissa useita puutteita:

- Se rajoittuu pääosin ilmoitettuihin arvoihin tuotosindikaattoreista eikä missään muodossa tulosindikaattoreista, koska suoritusperusteisessa kehityksessä ei ole välitavoitteita tulosindikaattoreille (12 artikla).
- Väliarviointi voi olla liian varhain ohjelmakaudella edistymisen arvioimiseksi erityisesti, jos ohjelmassa on viivästyksiä täytäntöönpanossa, kuten edellisissä ohjelmissa on ollut (ohjelmakausilla 2000–2006, 2007–2013 ja 2014–2020 vain noin 20 prosenttia varoista käytettiin ohjelmakauden ensimmäisinä neljänä vuonna).
- Toimenpiteeseen sovellettava menetelmä ja sen yhteys tuloksellisuuteen ovat epäselviä. Ehdotuksessa ei etenkään määritetä, onko alkuperäiset tavoitteet asetettava vain vuosien 2021–2025 määrärahoja varten vai koko kaudeksi.
- Epäselvää on myös, miten tuloksellisuutta arvioidaan ja mitä seurauksia tällä arvioinnilla on. Kauden 2014–2020 tapaan jäsenvaltioilla ei ole riskiä varojen menettämisestä suorituksesta riippumatta.

46. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

**14) Varmistetaan, että väliarvioinnissa ei keskitytä vain panoksiin ja tuotoksiin vaan myös mahdollisuuksien mukaan tuloksiin (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 14 artikla ja liite V). Mietitään, onko tulosten arviointi liian varhaista, jolloin ohjelmien välitavoitteilla voitaisiin kompensoida sitä.**

**15) Selkeytetään väliarvioinnissa käytettävää menetelmää, esimerkiksi sitä, mitä tarkoittaa tyydyttävä suoritus ja miten se voi vaikuttaa määrärahoihin (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 14 artikla).**

## OHJELMASUUNNITTELU- JA SEURANTAKEHYS

### *Ohjelmasuunnittelun yksinkertaistamisen periaate*

47. Tilintarkastustuomioistuin on todennut aiemmin, että yksinkertaiset ja vakaat säännöt voivat olla vaikuttava yksinkertaistamiskeino<sup>(32)</sup>. Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti siihen, että monet ohjelmasuunnittelu- ja seurantakehykseen liittyvät säännöt ovat pysyneet samoina edellisestä ohjelmakaudesta. Kauden 2014–2020 kehityksen tärkeimmät osatekijät, kuten kumppanuussopimukset, on säilytetty, ja ohjelmien yleinen rakenne pysyy samana (ohjelman malli, ohjelman määrärahojen jakaminen erityistavoitteen mukaan ja rahoitustietojen yhteinen luettelo). Tämän vuoksi ja siksi, että ohjelmasuunnitteluasiakirjojen mallit ovat saatavilla, viranomaisten pitäisi tuntea säännöt, minkä ansiosta tarvittavien asiakirjojen laatimisen pitäisi olla helpompaa.

48. Tilintarkastustuomioistuin on korostanut aikaisemmissa tarkastuksissaan, että komissiolla ja jäsenvaltioilla on yhteinen vastuu koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistamisesta ja että huomattava osuus tuensaajien hallinnollisesta rasitteesta johtuu jäsenvaltioiden organisatorisista rakenteista ja hallinnollisesta tehottomuudesta<sup>(33)</sup>. Siksi on tärkeää, että jäsenvaltiot tunnistavat hallinnollisten rasitteiden alkuperän ja mahdolliset toimenpiteet niiden vähentämiseksi. Niiden pitäisi myös raportoida ajoissa edistymisestä hallinnollisten kustannusten ja rasitteiden vähentämisessä<sup>(34)</sup>. Ehdotuksessa vaaditaan, että ohjelmissa esitetään hallinnollisiin toimintaedellytyksiin ja hallintoon liittyvät haasteet (17 artiklan 3 kohdan a alakohdan iv alakohta) ja että seurantakomitean on tarkasteltava edistymistä hallinnollisten valmiuksien kehittämisessä (35 artiklan 1 kohdan i alakohta), mutta siitä ei käy ilmi, sisältyykö näihin vaatimuksiin yksinkertaistamistoimenpiteitä ja hallinnollisen rasitteen vähentäminen.

<sup>(32)</sup> Aihekohtainen katsaus ”Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen” (EUVL C 322, 28.9.2017, s. 1), kohta 50.

<sup>(33)</sup> Aihekohtainen katsaus ”Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen”, kohdat 60–72.

<sup>(34)</sup> Aihekohtainen katsaus ”Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen”, kohta 24.

49. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

**16) Kumppanuussopimuksissa (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 8 artikla ja liite II) tai ohjelmissa (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 17 artikla ja liite V) edellytetään kuvausta jäsenvaltioiden toimenpiteistä hallinnolliseen rasitteeseen puuttumisen osalta sekä indikaattoreista, joilla mitataan edistymistä tämän tavoitteen osalta, ja vaaditaan jäsenvaltioita raportoimaan tästä.**

### ***Yksinkertaistamisen, tulosten ja tilivelvollisuuden välinen tasapaino***

50. Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin huomauttanut, sen näkemyksen mukaan yksinkertaistamista ei pitäisi tehdä julkisen tilivelvollisuuden ja suorituksen kustannuksella<sup>(35)</sup>.

#### *Kumppanuussopimukset*

51. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti siihen, että yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa ehdotetaan kumppanuussopimusten säilyttämistä strategisena asiakirjana (7 artikla), koska ne ovat perusta komission ja jäsenvaltioiden välisille neuvotteluille (johdanto-osan 15 kappale). Tilintarkastustuomioistuin totesi kumppanuussopimuksia koskevassa erityiskertomuksessaan, että ne ovat olleet olennaisen tärkeitä koheesivarojen kohdentamisessa Eurooppa 2020 -strategiaan<sup>(36)</sup>.

52. Toisin kuin kaudella 2014–2020 jäsenvaltioille ei ole vahvistettu määräaikaa kumppanuussopimusten toimittamiseen, mikä tarkoittaa, että vaatimusta ohjelmien toimittamisesta kolmen kuukauden kuluessa (16 artikla) voidaan soveltaa vain rajallisesti. Tilintarkastustuomioistuin on korostanut aiemmin, että ohjelmien täytäntöönpanon aloittaminen mahdollisimman lähellä ohjelmakauden alkua on tärkeää, jotta voidaan välttää riski siitä, että varoja on käytettävä paljon ohjelmakauden lopussa, mikä puolestaan saa aikaan riskin, että tuloksiin ei keskitytä riittävästi<sup>(37)</sup>.

53. Tilintarkastustuomioistuin suhtautui myönteisesti myös siihen, että kumppanuussopimuksen malli otettiin mukaan yhteisiä säännöksiä koskevaan asetusehdotukseen (liite II). Tilintarkastustuomioistuin huomautti aiemmin, että yhteisen mallin puuttuminen ohjelmakaudella 2014–2020 vaikutti tuloksellisuudesta annettujen tietojen laatuun<sup>(38)</sup>. Kumppanuussopimusten mallin pitäisi myös helpottaa niitä koskevia neuvotteluja komission ja jäsenvaltioiden välillä.

54. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa ehdotetaan kumppanuussopimusten yksinkertaistamista vähentämällä niiltä edellytettäviä tietolajeja (8 artikla ja liite II). Riskinä kuitenkin on, että ehdotettujen järjestelyjen myötä kumppanuussopimuksesta tulee arvoltaan vähäinen kertaluonteinen toimi:

— Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin tunnustanut kumppanuussopimusten merkityksen hyvien tulosten saamisessa, koska niissä esitetään selkeä toimintalogiikka<sup>(39)</sup> määrittämällä tarpeet ennen kuin analysoidaan, miten ja missä EU:n varoja voidaan käyttää. Näin ei ole nyt esillä olevassa ehdotuksessa. Ehdotetussa kumppanuussopimuksessa keskitytään toimintavaihtoehtoihin (8 artikla), mutta siinä ei edellytetä toiminnan kohteena olevien tarpeiden selkeää erittelyä. Lisäksi, vaikka jäsenvaltioiden on sisällytettävä kumppanuussopimuksiinsa odotetut tärkeimmät tulokset (8 artikla), niitä ei tarvitse arvioida määrällisesti, eikä niiden tarkoituksena ole muuntaa korkean tason toimintapolitiittisia tavoitteita toimintatavoitteiksi. Siksi on vaikeaa arvioida, ovatko ehdotetut tavoitteet ja tulokset realistisia, sekä sitä, ovatko ongelmiin puuttumiseksi ehdotetut toimet tarkoituksenmukaisia.

<sup>(35)</sup> Aihekohtainen katsaus ”Koheesipolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen”, kohta 14.

<sup>(36)</sup> Erityiskertomus nro 2/2017 ”Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut”, kohta 143.

<sup>(37)</sup> Erityiskertomus nro 17/2018 ”Komission ja jäsenvaltioiden ohjelmakauden 2007–2013 viimeisinä vuosina toteuttamilla toimilla puututtiin varojen vähäiseen käyttöön mutta ei keskitytty riittävästi tuloksiin”, kohta 82 ja suositus 1.

<sup>(38)</sup> Erityiskertomus nro 2/2017 ”Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut”, kohta 60.

<sup>(39)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 3.57.

- Nykyisestä ohjelmakaudesta poiketen yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa ei säädetä kumppanuussopimuksessa esitettyjen tulosten seurannasta tai niistä raportoinnista. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että säännöllinen raportointi EU:n toimien tuloksista ja niitä koskeva avoimuus ovat keskeisiä julkisen tilivelvollisuuden varmistamisessa ja kansalaisten luottamuksen voittamisessa<sup>(40)</sup>.

### Ohjelmat

55. Tuloksellisuuden kannalta kauden 2014–2020 keskeisiä parannuksia oli toimintalogiikan vankentaminen<sup>(41)</sup>. Lisäksi, toisin kuin ohjelmakaudella 2014–2020, enää ei ole velvoitetta tehdä ennakoarviointia ohjelmissa laaditusta toimintalogiikasta. Varainhoitoasetuksessa edellytetään, että huomattavia menoja sisältävistä ohjelmista ja toimista tehdään ennakoarvioinnit<sup>(42)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin korosti varainhoitoasetuksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa ennakoarvioinnin merkitystä suosittelemalla, että uusilla säännöksillä ei vähennetä ennakoarvioinneissa huomioon otettavien kriteereiden määrää<sup>(43)</sup>.

56. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

17) Ehdotetaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille aikataulua yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen, rahastokohtaisten asetusten ja delegoitujen säädösten sekä täytäntöönpanosäädösten hyväksymisestä, jotta voidaan varmistaa, että ohjelmien täytäntöönpano alkaa ajoissa ohjelmakauden käynnistyessä.

18) Asetetaan pakollinen määräaika kumppanuussopimusten toimittamiselle ohjelmien oikea-aikaisen toimittamisen varmistamiseksi (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 7 artikla).

19) Sisällytetään kumppanuussopimukseen (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 8 artikla ja liite II) tarveanalyysi kustakin toimintapoliittisesta tavoitteesta sekä osio, jossa jäsenvaltioiden on esitettävä määrälliset tavoitteet, jotka ne haluavat saavuttaa, ja niiden yhdenmukaisuus EU:n prioriteettien kanssa.

20) Vaaditaan jäsenvaltioita seuraamaan näitä tuloksia ja raportoimaan niistä viimeistään ennen komission vuosina 2024 ja 2031 tekemiä arviointeja (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 8 artikla).

21) Otetaan käyttöön ohjelmien pakollinen ennakoarviointi ja vaaditaan jäsenvaltioita esittämään ohjelmissaan strategia siitä, miten ohjelmalla edistetään kumppanuussopimuksessa laadittujen odotettujen tavoitteiden saavuttamista (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 16 artikla) varainhoitoasetuksen vaatimusten mukaisesti.

### Suoritusperusteinen kehys

57. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa otetaan käyttöön suoritusperusteinen kehys, jonka avulla ohjelman tuloksellisuutta sen täytäntöönpanon aikana voidaan valvoa ja arvioida ja jonka avulla siitä voidaan raportoida (12 artikla). Kunkin ohjelman kehyksessä olisi oltava rahastokohtaisissa asetuksissa säädettyihin erityistavoitteisiin liittyvät tuotos- ja tulosindikaattorit<sup>(44)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä vaatimus on tärkeä askel tuloskeskeisyyden lisäämiseksi, koska sen avulla pitäisi saada entistä useammin ja johdonmukaisempaa tietoa tuloksellisuudesta.

<sup>(40)</sup> ”Yleiskatsaus tilivelvollisuuteen ja julkiseen tarkastukseen EU:ssa: puutteita, päällekkäisyyksiä ja haasteita”, 2014, kohta 14.

<sup>(41)</sup> Erityiskertomus nro 2/2017 ”Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut”, kohdat 5 ja 83.

<sup>(42)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) 2018/1046 (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1), 34 artikla.

<sup>(43)</sup> Lausunto nro 1/2017 varainhoitoasetuksen tarkistusta koskevasta ehdotuksesta (EUVL C 91, 23.3.2017, s. 1), kohta 89.

<sup>(44)</sup> Lukuun ottamatta teknistä apua ja aineellista puutetta koskevaa erityistavoitetta (12 artiklan 2 kohta, COM(2018) 375 final).



### Tuotos- ja tulosindikaattorien yhteinen määritelmä

58. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut, että komissio on käyttänyt eri määritelmiä tuotokselle ja tulokselle, ja suosittelut vakiomääritelmien sisällyttämistä varainhoitoasetukseen<sup>(45)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti tuotos- ja tulosindikaattorien määritelmään (2 artikla), mutta huomauttaa, että tulosindikaattorien määritelmä viittaa toimenpiteiden ”lyhyen aikavälin vaikutuksiin”. Tämä ei kuitenkaan vastaa täysin komission omien sääntelyn parantamisen ohjeiden<sup>(46)</sup> määritelmää toimenpiteiden ”välittömistä vaikutuksista” eikä tarkistetun varainhoitoasetuksen<sup>(47)</sup> määritelmää toimenpiteiden ”vaikutuksista”. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen määritelmä tulosindikaattorista ei myöskään ole yhdenmukainen kaikissa rahastokohtaisissa asetuksissa käytettyjen määritelmien kanssa: ESR+-asetuksen luonnoksessa ei viitata ”tulosindikaattoreihin” vaan tehdään ero ”välittömien tulosten indikaattorien” ja ”pitkän aikavälin tulosindikaattorien” välillä<sup>(48)</sup>.

### Ohjelmien yhteiset ja ohjelmakohtaiset tuotos- ja tulosindikaattorit

59. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti yhteisten tuotos- ja tulosindikaattorien käyttöönottoon kullekin rahastolle. Tämä on yhdenmukaista tilintarkastustuomioistuimen aiempien kertomusten kanssa, koska yhteisten indikaattorien käyttö saattaa olla tärkeä askel kohti tuloksellisuuden painoarvon lisäämistä<sup>(49)</sup>. Yhteisten indikaattorien käyttö myös helpottaa tuloksellisuustietojen keräämistä ja siten tuloksellisuusvertailua ohjelman, jäsenvaltion ja EU:n tasolla. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio aikoo käyttää yhteisiä indikaattoreita perustana keskeisten indikaattorien raportoinnissa Euroopan parlamentille ja neuvostolle (EAKR-/koheesiorahastoasetuksen luonnos, liite II).

60. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

**22) Yhdenmukaistetaan yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa ehdotettu tulosindikaattoreita koskeva määritelmä (2 artikla) rahastokohtaisten asetusten määritelmän (ESR+-asetuksen 2 artikla ja liitteet, EAKR-/koheesiorahastoasetuksen liite I) kanssa.**

### Tuloksellisuustietojen seuranta ja käyttö

61. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmassa työssään korostanut, että jäsenvaltioiden ja komission on tärkeää osoittaa tuloksia parantamalla tavoitteita, indikaattoreita, tietoja, arviointia ja kannustimia ja saada siten riittävästi näyttöä EU:n menopäätösten tueksi<sup>(50)</sup>. Tulosta koskevista tiedoista pitäisi voida tehdä kooste, niiden olisi oltava luotettavia ja ne pitäisi rajata siihen, mikä on ehdottoman tarpeellista.

### Tuloksellisuustietojen kokoaminen

62. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut, että kaikkia yhteisiä indikaattoreita ei ole käytetty yhdenmukaisesti EAKR:stä tuettuihin ohjelmiin, ja se on haitannut tietojen tarkoituksenmukaista kokoamista EU:n tasolla<sup>(51)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotettuun yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen sisältyy osa-alueita, joilla ei taata tulosindikaattorien johdonmukaista käyttöä, mikä voi vaarantaa tietojen tarkoituksenmukaisen kokoamisen ja siten raportoinnin laadun. Tämä näkyy seuraavissa esimerkeissä:

<sup>(45)</sup> Erityiskertomus nro 2/2017 ”Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut”, suositus 3.

<sup>(46)</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SWD(2017) 350, 7. heinäkuuta 2017, s. 49.

<sup>(47)</sup> Asetus (EU, Euratom) 2018/1046, 2 artiklan 56 kohta.

<sup>(48)</sup> ESR+-asetuksen luonnos, 2 artiklan 1 kohdan 5 ja 6 alakohta. ”yhteisillä välittömien tulosten indikaattoreilla” tarkoitetaan yhteisiä tulosindikaattoreita, joilla voidaan mitata vaikutuksia neljän viikon sisällä siitä, kun osallistuja jätti toimen (eroamispäivä); ”yhteisillä pitkän aikavälin tulosindikaattoreilla” tarkoitetaan yhteisiä tulosindikaattoreita, joilla voidaan mitata vaikutuksia kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun osallistuja jätti toimen.

<sup>(49)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 3.50.

<sup>(50)</sup> ”Yleiskatsaus tilivelvollisuuteen ja julkiseen tarkastukseen EU:ssa: puutteita, päällekkäisyyksiä ja haasteita”, sivu 13, ja aihekohtainen katsaus ”EU:n rahoituksen tulevaisuus: EU:n talousarvion toiminnan uudistaminen”, kohta 6, 2018.

<sup>(51)</sup> Erityiskertomus nro 2/2017 ”Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut”, kohdat 103 ja 150.

- Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa hylätään kaudella 2014–2020 sovellettu yleinen ennakkoehto sellaisen järjestelmän olemassaolosta, jolla varmistetaan tilastotietojen oikea-aikainen kerääminen ja kokoaminen.
- Ehdotettujen yhteisten indikaattorien merkitys toimintapoliittisille tavoitteille ei ole aina selkeä. Näin on erityisesti toimintapoliittisessa tavoitteessa 5 – Lähempänä kansalaisia oleva Eurooppa – jossa ehdotetut indikaattorit ovat yleisluonteisia.
- EAKR-/koheesiorahasto-/ESR+/-EMKR-ohjelmissa on epäselvää, mitä yhteisiä indikaattoreita jäsenvaltioiden on käytettävä kussakin erityistavoitteessa. Kaikissa näissä rahastoissa on myös epäselvää, pitääkö jäsenvaltioiden kerätä tietoa kaikista yhteisistä indikaattoreista ja raportoida niistä. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut, että kaikkia yhteisiä indikaattoreita ei ole käytetty kaudella 2014–2020 yhdenmukaisesti EAKR:stä tuettuihin ohjelmiin, ja se on haitannut tietojen tarkoituksenmukaista kokoamista EU:n tasolla <sup>(52)</sup>.
- Koheesio-ohjelmia (EAKR/koheesiorahasto, ESR+) lukuun ottamatta rahastokohtaisten asetusten luonnoksissa ei tehdä eroa tuotos- ja tulosindikaattorien välillä. Jäsenvaltiot eivät siksi ehkä käytä tulosindikaattoreita johdonmukaisesti.
- Ohjelmakaudelle 2021–2027 ehdotettujen toimien rahoitusluokkien järjestelmässä muodostetaan suora yhteys ohjelmien määrärahojen ja erityistavoitteiden välille (liite V). Tämä on parannusta kauden 2014–2020 säännöksiin nähden. Toimenpiteiden <sup>(53)</sup> kenttiä (liite I), joita jäsenvaltioiden pitäisi käyttää rahoitustietojen jaotteluun, on kuitenkin paljon, ne ovat epäselviä, eivätkä ne liity tuotoksiin ja tuloksiin.

63. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

- 23) **Arvioidaan, täyttävätkö EAKR:lle/koheesiorahastolle (luonnos EAKR-koheesiorahastoasetukseksi, liite I) ehdotetut yhteiset indikaattorit varainhoitoasetuksessa esitetyt laatuksiteerit (RACER), ja tehdään tarvittavat muutokset <sup>(54)</sup>.**
- 24) **Selvennetään, onko jäsenvaltioiden pakollista käyttää EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR+:n yhteisiä indikaattoreita (ESR+-asetuksen luonnoksen 2 ja 15 artikla ja liitteet, EAKR-/koheesiorahastoasetuksen luonnoksen 7 artikla ja liite I).**
- 25) **Tehostetaan ja selkeytetään yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen liitteessä I olevaa rahoitustietojen luetteloa.**

#### *Tuloksellisuustietojen laatu*

64. Tuloksellisuustietojen laadun on oltava hyväksyttävää, jotta niitä voidaan käyttää. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen säännöksissä ei ilmaista riittävän selkeästi, kuka vastaa tietojen laadun varmistamisesta.
- Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa ehdotetaan, että seurantakomitea valvoo ohjelman täytäntöönpanoa (33 artikla). Seurantakomitean on tutkittava ja hyväksyttävä komissiolle toimitetut vuotuiset ja lopulliset tuloksellisuuskertomukset mutta tämä ei koske tuloksellisuustietoja.
  - Komission roolista toimitettujen tietojen laadun varmentamisessa ei ole säännöksiä.

<sup>(52)</sup> Erityiskertomus nro 2/2017 ”Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut”, kohdat 103 ja 150.

<sup>(53)</sup> Erityiskertomus nro 2/2017 ”Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut”, kohdat 92–99.

<sup>(54)</sup> Asetus (EU, Euratom) 2018/1046, 33 artiklan 3 kohta. ”Tarvittaessa määritellään (...) merkitykselliset, hyväksytyt, uskottavat, selkeät ja kestävät indikaattorit”.

65. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

**26) Selkiytetään ohjelmaviranomaisten toimittamien tietojen laadun takaamista koskevia järjestelyjä, erityisesti komission ja seurantakomitean roolia (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 37 artikla).**

*EU:n tasolla tuotettujen tuloksellisuustietojen käyttö*

66. Tilintarkastustuomioistuin on ehdottanut EU:n suoritusperusteisen kehyksen vahvistamista vähentämällä tuloksellisuustavoitteiden ja indikaattorien kokonaismäärää<sup>(55)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jotkin yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen säännökset voivat lisätä monimutkaisuutta tuomatta vastaavia hyötyjä EU:n prioriteettien saavuttamisen arvioinnissa.

— Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin suositellut, että jäsenvaltiot lopettavat tarpeettomien erityisindikaattorien käytön<sup>(56)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa on edelleen mahdollisuus määrittää ohjelmille ohjelmakohtaisia indikaattoreita<sup>(57)</sup>.

— Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa veloitetaan jäsenvaltiot siirtämään tietoja kunkin ohjelman rahoituksen toteutumisesta ja tuloksellisuudesta sähköisesti kahden kuukauden välein (37 artikla). Tämä on huomattava lisäys kauden 2014–2020 raportointivaatimukseen verrattuna. Tuloksellisuuden tarkastelua koskevia kokouksia komission ja jäsenvaltioiden välillä sekä seurantakomitean kokouksia pidetään kuitenkin vain kerran tai kahdesti vuodessa.

67. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan on myös epäselvää, miten komissio aikoo käyttää joitakin tuotettuja tuloksellisuustietoja:

— Jäsenvaltioita ei vaadita raportoimaan kumppanuussopimusten täytäntöönpanosta eikä niillä ole veloitetta antaa vuotuisia täytäntöönpanokertomuksia<sup>(58)</sup>. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa otetaan sen sijaan käyttöön komission ja jäsenvaltioiden vuotuiset tuloksellisuuden tarkastelukokoukset, joissa perehdytään kunkin ohjelman tuloksellisuuteen (36 artikla)<sup>(59)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti ehdotukseen komission ja jäsenvaltioiden välisen vuoropuhelun tehostamisesta, mutta ehdotetut säännökset ovat epäselviä kyseisten kokousten osallistujien, sisällön ja seurausten osalta.

— Jäsenvaltioiden tai komission tekemissä arvioinneissa (39 ja 40 artikla) ei tarvitse tarkastella ”taloutta” – käsitettä siitä, että varat otetaan käyttöön oikeaan aikaan ja niiden on oltava määrältään riittävät, laadultaan asianmukaiset ja kustannuksiltaan mahdollisimman edulliset. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin lausunnossaan varainhoitoasetuksen luonnoksesta korostanut, että ”talouden” sisällyttäminen arviointeihin on tärkeää<sup>(60)</sup>.

68. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

**27) Rajoitetaan ohjelmakohtaisten tuotos- ja tulosindikaattorien käyttöä, jotta hallinnollista rasiitetta voidaan vähentää (EAKR-/koheesiorahastoasetuksen luonnoksen 7 artikla, ESR+-asetuksen luonnoksen 15 artikla).**

<sup>(55)</sup> Aihekohtainen katsaus ”Future of EU finances: reforming how the EU budget operates”, kohta 38, 2018.

<sup>(56)</sup> Erityiskertomus nro 2/2017 ”Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut”, kohta 147 ja suositus 4.

<sup>(57)</sup> Ehdotusluonnosten liite I asetukseen EAKR/koheesiorahasto, COM(2018) 372 final; ESR+, COM(2018) 382 final; ja EMKR COM(2018) 390 final. Ehdotusluonnosten liite VIII asetukseen AMIF, COM(2018) 471 final; ISF COM(2018) 472 final; ja BMVI COM(2018) 473 final.

<sup>(58)</sup> Sen sijaan jäsenvaltiot raportoivat nyt ohjelmien keskeiset täytäntöönpanotiedot komissiolle toimitettavilla vuotuisilla tuloksellisuuskertomuksilla ohjelmissa, jotka kuuluvat EMKR:ään, AMIF:ään, ISF:ään ja BMVI:hin (36 artiklan 6 kohta, COM(2018) 375 final) ja lopullisella tuloksellisuuskertomuksella EAKR:ssä, ESR+:ssa ja koheesiorahastossa 15. helmikuuta 2031 mennessä (38 artikla, COM(2018) 375 final).

<sup>(59)</sup> AMIF:stä, ISF:stä ja BMVI:stä tuettavien ohjelmien osalta arviointikokous järjestetään vähintään kaksi kertaa ohjelmakauden aikana.

<sup>(60)</sup> Lausunto nro 1/2017 varainhoitoasetuksen tarkistusta koskevasta ehdotuksesta (EUVL C 91, 23.3.2017, s. 1), kohta 89.

- 28) Pienennetään tietojen siirtämistiheyttä (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 37 artikla) ottaen huomioon tietojen tuleva käyttö komissiossa ja asiaan liittyvä hallinnollinen rasite.
- 29) Selkeytetään vaatimuksia, joita sovelletaan vuotuisten tuloksellisuuden tarkastelun kokousten osallistujiin, sisältöön ja seurauksiin (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 36 artikla).
- 30) Vaaditaan, että arvioinneissa käsitellään taloutta (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 39 ja 40 artikla).

## TÄYTÄNTÖÖNPANOJÄRJESTELMÄ JA TUKIKELPOISUUSSÄÄNNÖT

### Rahoitusvälineet

#### *Rahoitusvälineen täytäntöönpanosta vastaavien elinten valinta*

69. Kauden 2014–2020 lainsäädännössä todetaan, että rahoituksenvälittäjät on valittava avointen, läpinäkyvien, oikeasuhteisten ja syrjimättömien menettelyjen avulla ja eturistiriitoja välttäen. Siinä myös säädetään vaatimuksista rahoitusvälineiden täytäntöönpanon osoittamisesta elimille, joilla on niiden täytäntöönpanoon asianmukaiset valmiudet<sup>(61)</sup>. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa ei kuitenkaan ole tällaisia vaatimuksia, vaan siinä säädetään ainoastaan, että hallintoviranomainen "valitsee elimen, joka vastaa rahoitusvälineen täytäntöönpanosta" (53 artiklan 2 kohta).

#### *Rahoitusvälineiden ennakoarviointi*

70. Ohjelmakaudesta 2014–2020 poiketen yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa (52 artiklan 3 kohta) enää vaadita, että rahoitusvälineiden ennakoarvioinnin on perustuttava markkinoiden puuteanalyysiin, kuten näyttöön markkinahäiriöistä tai epätydyttävästä investointitilanteesta. Tällaisen analyysin puuttuminen aiheuttaa riskin siitä, että rahoitusvälineet ovat laajempia kuin niiden tarvitsisi olla<sup>(62)</sup>, ja yksityinen ja julkinen rahoitus voidaan työntää syrjään. Ehdotuksen 52 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että rahoitusvälineistä annetaan tukea hankkeisiin, "joihin ei saada riittävästi rahoitusta markkinalähteistä". Tilintarkastustuomioistuimen rahoitusvälineiden tarkastamisesta saaman kokemuksen perusteella se ei kuitenkaan vastaa markkinoiden puuteanalyysia eikä siten riitä lieventämään havaittua riskiä.

#### *Rahoitusvälineistä raportointi*

71. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti siihen, että yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa vaaditaan jäsenvaltioita esittämään maksatushakemuksissa (liite XIX) sekä ennakkomaksut että lopullisille vastaanottajille tehtävät maksut (86 artiklan 2 kohta). Näiden tietojen pitäisi riittää tarkastajille menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden arvioimiseksi (ks. myös kohta 109). Kauden 2014–2020 lainsäädännön säännös, jossa vaaditaan raportointia yksittäistä rahoitusvälineistä<sup>(63)</sup>, on kuitenkin jätetty pois. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen mukaan hallintoviranomaisten on annettava tietoa rahoitusvälineistä vain ohjelman tasolla (37 artiklan 3 kohta ja liitteet XIX ja XX). Koska yksittäistä rahoitusvälinettä koskevat tiedot voivat kuitenkin olla hajallaan useissa ohjelmissa, sen tuloksellisuutta, muun muassa hallintomaksujen tasoa, ei olisi mahdollista arvioida. Syy erillisen raportoinnin käyttämiseen edellisellä kaudella on edelleen pätevä: "parantaa täytäntöönpanoprosessin avoimuutta ja varmistaa, että jäsenvaltiot ja komissio huolehtivat rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden täytäntöönpanon asianmukaisesta seurannasta"<sup>(64)</sup>. Tämä tarkoittaa myös, että raportin ja sen kattaman ajan välistä eroa on pienennettävä<sup>(65)</sup>.

<sup>(61)</sup> Asetus (EU) N:o 1303/2013, 38 artikla, ja komission delegoitu asetukset (EU) N:o 480/2014 (EUVL L 138, 13.5.2014, s. 5), 7 artikla.

<sup>(62)</sup> Erityiskertomus nro 19/2016 "EU:n talousarvion toteuttaminen rahoitusvälineiden avulla – ohjelmakaudelta 2007–2013 saatujen kokemusten hyödyntäminen", kohdat 47–52.

<sup>(63)</sup> Asetus (EU) N:o 1303/2013, 46 artikla.

<sup>(64)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1310/2011 (EUVL L 337, 20.12.2011, s. 1).

<sup>(65)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017 (EUVL C 357, 4.10.2018, s. 1), kohta 2.35.

*Rahoitusvälineiden tilivelvollisuusjärjestelyt*

72. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa täsmennetään, että hallintoviranomainen tai tarkastusviranomainen ei tarkasta rahoitusvälineitä EIP:n tasolla eikä sellaisten muiden kansainvälisten rahoituslaitosten tasolla, joissa jäsenvaltio on osakkaana. Sen sijaan EIP tai muu rahoituslaitos toimittaa komissiolle ja tarkastusviranomaiselle ulkoisten tarkastajien laatimat vuotuiset tarkastuskertomukset ennen kunkin kalenterivuoden loppua (75 artikla). Näin ehdotusasetuksessa ei anneta tilintarkastustuomioistuimelle tiedonsaantioikeuksia EIP:n tai muiden kansainvälisten rahoituslaitosten täytäntöön panemiin rahoitusvälineisiin. Tämä on merkittävä puute<sup>(66)</sup>. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa ei myöskään ole toimintaa koskevia säännöksiä siitä, miten tällaisten ulkoisten tarkastusten tulokset näkyvät virhetasojen koskevissa tarkastusviranomaisten laskelmissa.

73. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen nojalla hallinnon tarkastuksia tai tarkastusviranomaisten tarkastuksia ei voi tehdä lopullisten vastaanottajien tasolla (75 artikla). Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen nojalla lopulliset vastaanottajat voidaan tarkastaa, kun on näyttöä siitä, että hallintoviranomaisen tai rahoitusvälineen käyttöönotosta vastaavien elinten tasolla saatavilla olevat asiakirjat eivät anna todenmukaista ja tarkkaa tietoa annetusta tuesta<sup>(67)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin tunnustaa, että yleisesti ottaen ei ehkä ole tarpeen käydä lopullisten vastaanottajien luona osana rahoitusvälineiden tarkastusta. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoo, että tarkastelua pitäisi voida laajentaa lopullisten vastaanottajien tasolle, jotta tukikelpoisuusehtojen täyttäminen voidaan varmentaa<sup>(68)</sup>.

*Rahoitusvälineiden vipuvaikutus*

74. Yksi rahoitusvälineiden keskeisistä eduista on niiden yksityisiä ja julkisia varoja mahdollisesti täydentävä vipuvaikutus. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin suositellut, että komission olisi määriteltävä rahoitusvälineiden vipuvaikutus. 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<sup>(69)</sup>. Ehdotuksessa annetaan vipuvaikutuksen määritelmä (2 artiklan 22 kohta), mutta määritelmässä ei tehdä tilintarkastustuomioistuimen suosittelemaa eroa<sup>(70)</sup>.

75. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

- 31) **Vaaditaan, että rahoituksenvälittäjät valitaan avoimessa, läpinäkyvässä ja syrjimättömässä menettelyssä, ja annetaan lisäselvityksiä eri elimistä, joiden tehtäväksi voidaan antaa rahoitusvälineiden täytäntöönpano, sekä vaatimuksista, jotka niiden on täytettävä (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 52 artikla).**
- 32) **Vaaditaan markkinoiden puuteanalyysia rahoitusvälineiden tasolla osana ennakoarviointia (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 52 artiklan 3 kohta).**
- 33) **Säilytetään kauden 2014–2020 raportointijärjestelmä ja parannetaan sen oikea-aikaisuutta, koska se helpottaa raportointia rahoitusvälineen tasolla ja mahdollistaa sen tuloksellisuuden arvioinnin (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 53 artikla).**
- 34) **Tarkennetaan, että EIP:n ja ulkoisten tarkastajien tarkastus- tai todentamissopimusten puitteissa tilintarkastustuomioistuimella on oltava pääsy kaikkiin tietoihin, jotka se katsoo tarpeellisiksi EU:n varojen tarkastamista varten (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 75 artiklan 4 kohta).**

<sup>(66)</sup> Lausunto nro 1/2017 varainhoitoasetuksen tarkistusta koskevasta ehdotuksesta, kohta 40: "tarkastus- tai tarkistusjärjestelyt eivät rajoita tilintarkastustuomioistuimen oikeutta saada tietoja, jotka se tarvitsee toimittaessaan unionin varoja koskevia tarkastuksia".

<sup>(67)</sup> Asetus (EU) N:o 1303/2013, 40 artiklan 3 kohta.

<sup>(68)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, 6 luku, kohta 6.62.

<sup>(69)</sup> Erityiskertomus nro 19/2016, kohta 152 ja suositus 3.

<sup>(70)</sup> Erityiskertomus nro 19/2016 "EU:n talousarvion toteuttaminen rahoitusvälineiden avulla – ohjelmakaudelta 2007–2013 saatujen kokemusten hyödyntäminen", yhteenveto, kohta VIII.

- 35) Selvennetään 73 artiklassa tarkoitettussa delegoidussa säädöksessä toimintaa koskevia näkökohtia siitä, miten EIP:n ja muiden kansainvälisten rahoituslaitosten tarkastustuloksia (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 75 artiklan 4 kohta) olisi hyödynnettävä virhetasojen laskennassa ja tarkastusviranomaisten tarkastuslausunnoissa.
- 36) Annetaan yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa mahdollisuus tehdä tarkastuksia lopullisten vastaanottajien tasolla, jotta voidaan tarkistaa, täyttyvätkö tukikelpoisuusehdot (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 75 artiklan 4 kohta).
- 37) Selkeytetään rahoitusvälineiden kerrannais-/vipuvaikutusta siten, että välineen tuloksellisuutta voidaan arvioida kansallisen julkisen rahoitusosuuden osalta (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen 2 artikla).

### **Yksinkertaistetut täytäntöönpanomallit**

#### *Kustannuksiin perustumaton rahoitus ohjelmien tukimuotona*

76. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset ovat osoittaneet, että maksuissa, jotka perustuvat tiettyjen ehtojen täyttämiseen liittyviin oikeuksiin, on tavallisesti vähemmän sääntöjenvastaisuudesta johtuvia virheitä kuin tukikelpoisten kustannusten korvaamiseen perustuvissa maksuissa. Ne myös auttavat vähentämään hallinnollista rasitetta. Tilintarkastustuomioistuin on suositellut, että ehtojen täyttämiseen tai tulosten saavuttamiseen perustuvat maksut asetetaan etusijalle koko talousarviossa<sup>(71)</sup>. Komission ehdotukseen sisältyy mahdollisuus tehdä maksuja tällä perusteella (46 artikla). Samankaltainen rahoitusmuoto on jo olemassa ohjelmakaudella 2014–2020 (yhteiset toimintasuunnitelmat<sup>(72)</sup>), mutta tätä mahdollisuutta ei ollut hyödynnetty missään toimintaohjelmassa toukokuuhun 2018 mennessä<sup>(73)</sup>. Tämä antaa ymmärtää, että jäsenvaltioilla on vaikeuksia tämän tavoitteen toteuttamisessa käytännössä.

77. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotus ei sellaisenaan ole riittävän laaja, jotta sillä voitaisiin auttaa jäsenvaltioita hyödyntämään tätä yksinkertaistamisen muotoa. Tämän ehdotuksen lopullinen menestys riippuu paljolti siitä, pystyvätkö komissio ja jäsenvaltiot välttämään suuntausta palata panoksiin ja tuotoksiin perustuviin maksuihin, kuten tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan kävi suoritusvaraukselle kaudella 2014–2020<sup>(74)</sup>.

#### *Tuensaajien yksinkertaistetut avustusmuodot*

78. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että tuensaajien yksinkertaistettujen avustusmuotojen käyttöä tukeva menetelmä vahvistetaan ohjelmissa, minkä jälkeen avustukset on hyväksyttävä komissiolla (88 artikla ja liite V). Tämän pitäisi antaa jäsenvaltioille tervetullutta oikeusvarmuutta.

79. Tuensaajien yksinkertaistettujen avustusmuotojen osalta tilintarkastustuomioistuin tukee komission pyrkimyksiä laajentaa yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen<sup>(75)</sup> soveltamista. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot olivat tuensaajien hallinnollista rasitetta tehokkaimmin vähentävä toimenpide ohjelmakaudella 2014–2020. Vuosina 2012–2016 ei myöskään raportoitu kvantitatiivisesti ilmaistuista yksinkertaistettuihin kustannusvaihtoehtoihin liittyvistä virheistä<sup>(76)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin korosti kuitenkin, että komission ja jäsenvaltioiden on varmistettava, että yksinkertaistamismahdollisuuteen liittyy tuloksellisuuden selkeämpi painottaminen<sup>(77)</sup>. Maaseudun kehittämisen alalla todettiin, että yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöönotto ohjelmakaudella 2014–2020 auttoi siirtämään painopisteen panoksista tuotoksiin mutta ei johtanut tulosten selkeämpään painottamiseen<sup>(78)</sup>.

<sup>(71)</sup> Lausunto nro 1/2017 varainhoitoasetuksen tarkistusta koskevasta ehdotuksesta, kohta 84.

<sup>(72)</sup> Asetus (EU) N:o 1303/2013, 104 artikla (yhteisiä säännöksiä koskeva asetusta).

<sup>(73)</sup> Aihekohtainen katsaus ”Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen”, toukokuu 2018, kohta 79.

<sup>(74)</sup> Erityiskertomus nro 15/2017 ”Ennakoehdot ja suoritusvaraus koheesioalalla: innovatiivisia mutta eivät vielä vaikuttavia välineitä”, kohta 106.

<sup>(75)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011 (EUVL C 344, 12.11.2012, s. 1), 6. luku, kohta 30; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, 6. luku, kohta 42; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, 6. luku, kohta 79.

<sup>(76)</sup> Aihekohtainen katsaus ”Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen”, toukokuu 2018, kohta 75; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016 (EUVL C 322, 28.9.2017, s. 1), kohta 6.12.

<sup>(77)</sup> Aihekohtainen katsaus ”Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen”, toukokuu 2018, kohta IV.

<sup>(78)</sup> Erityiskertomus nro 11/2018 ”Maaseudun kehittämishankkeiden uudet rahoitusvaihtoehdot: yksinkertaisempia mutta eivät tulokeskeisiä”, kohta 81, suositus 4.

80. Tältä osin tilintarkastustuomioistuin toteaa, että yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusluonnoksessa ehdotetut kiinteät määrät – välittömien henkilöstökustannusten (50 artiklan 1 kohta) ja muiden tukikelpoisten kustannusten (51 artikla) osalta – liittyvät panoksiin, eivät tuotoksiin tai tuloksiin. Vaikka kiinteiden määrien käyttäminen tällä tavoin tekee EU-rahoituksen hakemisesta ja saamisesta jäsenvaltioille helpompaa, se ei vaikuta samalla tuloksellisuuteen. Tämä on vastoin varainhoitoasetuksen kehoitusta, jonka mukaan kiinteät määrät pitäisi määrittää ”sitä, että ne voidaan maksaa konkreettisten tuotosten ja/tai tulosten valmistuttua”<sup>(79)</sup>.

81. Koska vaikutustenarviointia ei ole tehty (kohta 5), ehdotettujen kiinteiden määrien tasoa ei myöskään voida perustella minkään näytön avulla välittömien henkilöstökustannusten, muiden tukikelpoisten kustannusten tai välillisten kustannusten osalta. Käytännössä ohjelmakaudella 2014–2020 ESR:ssä käytössä olleet tasot on ehdotuksessa ulotettu muihin rahastoihin. Koheesiopolitiikka kattaa kuitenkin hyvin monenlaisia aloja ja hankkeita, joiden sisäiset kustannusrakenteet ovat hyvin erilaisia. Samantasoisten kiinteiden määrien soveltaminen yleisesti tarkoittaa, että hankkeet, joiden kustannukset ovat suuret, antavat jäsenvaltioille tilaisuuden ilmoittaa korkeat kiinteämääräiset kustannukset ilman takeita siitä, että nämä kustannukset on kohdennettu oikealle tasolle.

82. Kiinteisiin määriin perustuvan järjestelmän ulottaminen kattamaan välittömät henkilöstökustannukset saattaa aiheuttaa enemmän hankaluuksia kuin yksinkertaistamista. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotus yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi (50 artiklan 2 kohta) yksinkertaistaa jo huomattavasti henkilöstökustannusten laskemista ja jakamista. Ehdotuksen mukaan tuensaajat voisivat kuitenkin laillisesti ilmoittaa välittömiin henkilöstökustannuksiin liittyviä kiinteitä määriä hankkeesta, johon ei sisälly tällaisia kustannuksia (esimerkiksi hankkeesta, joka pannaan kokonaan täytäntöön julkisen hankintamenettelyn kautta). Koska kiinteitä määriä voidaan ilmoittaa sekä välittömien henkilöstökustannusten että muiden välittömien kustannusten osalta, useista hankkeista vastaava elin voisi myös vaihdella tapoja, joilla se määrittää tukikelpoiset menot, käyttäen joidenkin kohdalla kiinteämääräisiä henkilöstökustannuksia ja muiden kohdalla muita välittömiä kustannuksia. Näin syntyy mahdollisuus ilmoittaa sama kustannus useaan kertaan. Ehdotuksen 51 artiklan 3 kohdassa säädetään, ettei jäsenvaltioiden pidä toimia näin, mutta kun otetaan huomioon näihin ilmoituksiin liitettävät vähäiset todentavat asiakirjat, tilintarkastustuomioistuin kyseenalaistaa, pystyvätkö hallintoviranomaiset ja tarkastusviranomaiset sekä komissio havaitsemaan rikkomuksia.

83. Ehdotuksessa ei ole toistettu edellisellä ohjelmakaudella käytössä olleita rajoituksia, jotka liittyvät yksinkertaistettujen tukimuotojen käyttöön toimituksissa, jotka toteutetaan yksinomaan julkisten hankintojen muodossa<sup>(80)</sup>. Ehdotuksen mukaan komission ja jäsenvaltioiden on ainoastaan varmistettava, että maksuedellytykset täyttyvät<sup>(81)</sup>, jos tällaisissa hankkeissa käytetään yksinkertaistettuja tukimuotoja. Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan edelleen, mutta niitä ei tarkisteta osana EU:n tuen hakuprosessia, koska niiden noudattaminen ei enää ole maksun edellytyksenä. Julkisia hankintoja koskevat säännöt ovat yksi EU:n sisämarkkinoiden kulmakivistä, mutta ehdotus yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi lisää huomattavasti sitä riskiä, että näiden sääntöjen rikkomiset jäävät havaitsematta.

84. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

**38) Annetaan ennen ohjelmasuunnittelua yhteisiä säännöksiä koskevan asetusluonnoksen 88 ja 89 artiklan mukaisesti delegoituja säädöksiä kustannuksiin perustumattomasta tuesta ja käyttövalmiista ratkaisuksista, joiden on tarkoitus helpottaa tämän tukimuodon käyttöönottoa, sekä tuensaajien yksinkertaistetuista tukimuodoista. Yhtenä tavoitteena olisi oltava tulosten selkeämpi painottaminen.**

**39) Arvioidaan uudelleen, ovatko yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusluonnoksessa esitetyt kiinteät määrät tarkoituksenmukaisia rahoitusalan, hanketyypin ja/tai hankekoon kannalta (asetusluonnoksen 49 artikla, 50 artiklan 1 kohta ja 51 artikla).**

**40) Jätetään välittömät henkilöstökustannukset kiinteään määrään perustuvan yksinkertaistetun kustannusvaihtoehdon ulkopuolelle (asetusluonnoksen 50 artiklan 1 kohta).**

<sup>(79)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) 2018/1046, 181 artiklan 2 kohta.

<sup>(80)</sup> Asetus (EU) N:o 1303/2013, 67 artiklan 4 kohta.

<sup>(81)</sup> COM(2018) 375 final, 88 artiklan 3 kohta.

**41) Vaaditaan tarkastusviranomaisia sisällyttämään julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattaminen järjestelmätarkastuksiinsa (asetusluonnoksen 88 artiklan 3 kohta).**

**Hankkeiden valinta ja tukikelpoisuussäännöt**

*Hankkeiden valinta*

85. Useissa tilintarkastustuomioistuimen tekemissä tarkastuksissa on havaittu hankkeiden valintaan liittyviä heikkouksia, jotka ovat johtaneet suosituksiin kriteerien tiukentamisesta ja komission roolin vahvistamisesta<sup>(82)</sup>. Tuoreessa tarkastuksessa, jossa keskityttiin hankkeiden valintaan, todettiin, että vaikka valintaperusteet yleisesti ottaen tukevat ohjelmien tavoitteita, niissä ei oteta riittävästi huomioon tuloksia vaan keskitytään useimmiten tuotoksiin ja varojen käyttöasteeseen<sup>(83)</sup>. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti hankkeiden valintaan liittyvien vaatimusten käyttöönottoon (67 artiklan 3 kohta) mutta katsoo, että lisäyksityiskohdat olisivat hyödyllisiä.

86. Tilintarkastustuomioistuimen hiljattain julkaisemassa aihekohtaisessa katsauksessa viitattiin tuensaajien mahdolliseen hallinnolliseen rasitteeseen, joka aiheutuu siitä, että kansalliset säännöt ja sääntelyvelvoitteet ylittävät EU:n tasolla vahvistetut (ylisääntely). Tilintarkastustuomioistuin totesi tämän olevan yksi keskeisistä aloista, joilla koheesiopolitiikassa voidaan toteuttaa todellista yksinkertaistamista<sup>(84)</sup>. Vaikka ensisijainen vastuu valintaprosessin yksinkertaistamisesta onkin jäsenvaltioilla, tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio voisi tukea niitä enemmän analysoimalla kansallisia menettelyjä ja määrittämällä hyviä käytäntöjä. Siksi tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio on pyynnöstään mukana laadukkaiden valintaperusteiden kehittämisessä (67 artiklan 2 kohta).

*Tukikelpoisuussäännöt ja ALV*

87. Tukikelpoisuussääntöjen rikkominen on yksi merkittävimmistä virhelähteistä koheesion alalla<sup>(85)</sup>. Vastauksessaan tilintarkastustuomioistuimen aiempiin suosituksiin komissio lupasi toteuttaa kohdennetun analyysin kansallisista tukikelpoisuussäännöistä keskittyen jäsenvaltioiden vastuuseen niiden yksinkertaistamisesta. Huhtikuuhun 2018 mennessä komissio ei ollut tehnyt kyseistä analyysia<sup>(86)</sup>. Koska ei ole selvää, edellytetäänkö tarkasteltavana olevan ehdotuksen ohjelmamallissa jäsenvaltioilta toimien esittämistä sääntöjen yksinkertaistamiseksi ja tuensaajien hallinnollisen rasitteen vähentämiseksi (ks. 48 kohta), riskinä on edelleen, että kansalliset tukikelpoisuussäännöt jäävät tarpeettoman monimutkaisiksi.

88. Ehdotuksessa yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi ALV on sellaisten hankkeiden kohdalla, joiden kokonaiskustannukset ovat alle viisi miljoonaa euroa, tukikelpoinen kustannus riippumatta siitä, onko se perittävässä takaisin vai ei (58 artikla). Nykyisellä ohjelmakaudella käytössä ei ole kynnyksiarvoa, jonka yläpuolella ALV ei olisi tukikelpoinen, vaan tukikelpoisuus on rajattu ALV:hen, joka ei ole perittävässä takaisin. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan ALV ei muodosta jäsenvaltiolle nettokustannusta silloin, kun se aiheutuu valtion elimille, koska kyseessä on tulonlähde. Ehdotuksessa hankekoole säädetty kynnyksiarvo rajoittaa korvattavissa olevan ALV:n määrää, mutta näin otetaan vain osittain huomioon tilintarkastustuomioistuimen suositus, jonka mukaan julkisten elinten maksamasta ALV:stä ei pitäisi voida saada korvausta EU:n rahastoista<sup>(87)</sup>. Vastaavasti takaisin perittävässä oleva ALV ei ole yksityisille elimille todellinen kustannus eikä siitä pitäisi voida saada korvausta.

89. Tilintarkastustuomioistuimella on muitakin huolenaiheita, jotka liittyvät arvonlisävero kohteluun yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa. Nämä huolenaiheet eivät ole riippuvaisia siitä, onko tuensaaja julkinen vai yksityinen organisaatio:

— Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin osoittanut, nykyisten ALV:n korvaamista koskevien sääntöjen nojalla tuensaajien saama rahoitus saattaa ylittää niille aiheutuneet kustannukset; yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuseräluonnoksessa ei puututa tähän<sup>(88)</sup>.

<sup>(82)</sup> Erityiskertomus nro 20/2014 "Onko EAKR:n tuki pk-yrityksille ollut vaikuttavaa verkkokaupan alalla?"; erityiskertomus nro 7/2014 "Onko Euroopan aluekehitysrahasto tukenut onnistuneesti yrityshautomoiden kehittämistä?"; erityiskertomus nro 6/2014 "Uusiutuviin energialähteisiin perustuvan energiantuotannon tukeminen koheesiopolitiikan varoilla – onko tuella saatu aikaan hyviä tuloksia?".

<sup>(83)</sup> Erityiskertomus nro 21/2018 "Ohjelmakauden 2014–2020 EAKR:n ja ESR:n hankkeiden valinta ja seuranta ovat yhä enimmäkseen tuotossuuntautuneita", kohdat 23 ja 24.

<sup>(84)</sup> Aihekohtainen katsaus "Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen", toukokuu 2018, kohdat 60–69.

<sup>(85)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, laatikko 6.4; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, laatikko 6.2; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kaavio 6.2; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kaavio 6.2.

<sup>(86)</sup> Aihekohtainen katsaus "Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen", toukokuu 2018, kohta 62.

<sup>(87)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, 6. luku, suositus 2.

<sup>(88)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, kohdat 6.40–6.42; tilintarkastustuomioistuin (2016): Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohdat 6.31–6.35.



- Ehdotus saattaa kannustaa viranomaisia jakamaan hankkeita keinotekoisesti, jotta ne eivät ylitä viiden miljoonan euron kynnyksarvoa. Tilintarkastustuomioistuimen tiedossa ei ole mitään syytä, miksi tämä keinotekoinen kynnyksarvo on asetettu tälle tasolle.
- Ehdotus ei ole yhdenmukainen suoraan hallinnointiin sovellettavien sääntöjen kanssa; niiden mukaan kaikki takaisin perittävässä oleva ALV ei edelleenkään ole tukikelpoista<sup>(89)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin on todennut, että sääntöjen väliset erot muodostavat yhden osatekijöistä, jotka lisäävät monimutkaisuutta tuensaajien kannalta ja rajoittavat rahastojen välistä synergiaa<sup>(90)</sup>.

ALV on monimutkainen aihealue, ja tilintarkastustuomioistuin tutkii asiaa parhaillaan.

90. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

- 42) **Sisällytetään asetukseen säännöksiä, joissa määritellään selkeästi, minkä tyyppinen analyysi hallintoviranomaisten on tehtävä varmistaakseen, että valitut toimet yltyvät ansioiden vähimmäistasolle ja täyttävät yhteisiä säännöksiä koskevan asetusluonnoksen 67 artiklan 3 kohdan c alakohdan vaatimukset.**
- 43) **Otetaan yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa tai delegoidussa säädöksessä käyttöön pääkriteerit, joiden täyttymässä komissiota on kuultava valintaperusteista (asetusluonnoksen 67 artiklan 2 kohta).**
- 44) **Jätetään vuoden 2017 vuosikertomuksen<sup>(91)</sup> mukaisesti pois ALV:n palauttaminen julkisille elimille EU:n rahastoista (asetusluonnoksen 58 artiklan 1 kohdan a alakohta).**

#### **Säännöt, joiden soveltaminen lopetetaan**

91. Komissio ehdottaa, että löysätään sääntöjä, jotka ovat tällä hetkellä käytössä kahdella merkittävällä alalla: suurhankkeiden arvioinnissa (yleensä hankkeita, joiden kokonaiskustannukset ovat vähintään 50 miljoonaa euroa; näiden osuus koheesiopolitiikan puitteissa kohdennetuista kokonaismäärärahoista oli noin kolmannes<sup>(92)</sup>) sekä sellaisten hankkeiden rahoitusta koskevassa lähestymistavassa, jotka tuottavat tuloja hankkeen päättymisen jälkeen (kuten tiet, joiden käytöstä peritään maksua).

#### **Suurhankkeet**

92. Tämänhetkisen ohjelmakauden osalta rahoituksen edellytyksenä on, että jäsenvaltiot tekevät suurhankkeista yksityiskohtaisen kustannus-hyötyanalyysin, minkä jälkeen komissio arvioi ja hyväksyy ne<sup>(93)</sup>. Vuosien kuluessa komissio on kehittänyt tällaisille kustannus-hyötyanalyysille yhteiset standardit<sup>(94)</sup>. Komission ehdotuksessa yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi poistetaan kaikki nimenomaan suurhankkeita koskevat arviointivaatimukset. Sen sijaan jäsenvaltioiden on ainoastaan toimitettava komissiolle tietoa ”strategisesti tärkeistä toimista”, jotka määritellään ilman yksityiskohtaisempaa kuvausta toimiksi, jotka ovat avainasemassa ohjelman tavoitteiden saavuttamisen kannalta<sup>(95)</sup>.

<sup>(89)</sup> Asetus (EU, Euratom) 2018/1046 (varainhoitoasetus), 186 artiklan 4 kohdan c alakohta. Näitä säännöksiä, esimerkiksi 186 artiklan 4 kohdan c alakohtaa, sovelletaan esimerkiksi InvestEU-ohjelmaan, Euroopan Horisontti -ohjelmaan, alueiden väliin innovointi-investointeihin ja komission aloitteesta annettavaan tekniseen apuun.

<sup>(90)</sup> Aihekohtainen katsaus ”Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen”, toukokuu 2018, kohta 52. Erityisenä esimerkkinä voidaan mainita riski, että ehdotus aiheuttaa hallinnollisen lisärasitteen hankkeille, joihin sovelletaan valtiontukisääntöjä, joiden kohdalla viranomaisten on otettava huomioon tukikelpoinen ALV määrittäessään tuki-intensiteettiä ja seurattava sitä jatkossa.

<sup>(91)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, kohdat 6.40–6.42 ja 6.78, suositus 2.

<sup>(92)</sup> Tilintarkastustuomioistuimen analyysi rahastojen yhteishallinnointijärjestelmää koskevasta komission tietokannasta.

<sup>(93)</sup> Asetus (EU) N:o 1303/2013, 101–102 artikla; asetus (EU) N:o 480/2014, III luku; komission delegoitu asetus (EU) 2015/207 (EUVL L 38, 13.2.2015, s. 1), liite II ja liite III.

<sup>(94)</sup> Esimerkiksi Euroopan komissio (2004): Guide to cost benefit analysis of major projects in the context of EC Regional Policies (opas suurhankkeiden kustannus-hyötyanalyysiin EY:n aluepolitiikkojen yhteydessä), ja Euroopan komissio (2014): Koheesiopolitiikan investointihankkeiden kustannus-hyötyanalyysin opas, koheesiopolitiikan taloudellisen arvioinnin työkalu vuosiksi 2014–2020, joulukuu 2014.

<sup>(95)</sup> COM(2018) 375 final, 2 artiklan 4 kohta ja 67 artiklan 6 kohta. Ehdotuksen mukaan strategisesti tärkeät toimet on määritettävä toimenpideohjelmassa, seurantakomitean on tutkittava ne ja tuensaajien on edistettävä niitä viestintäpahtumalla (COM(2018) 375 final, 17, 35 ja 45 artikla).

93. Tilintarkastustuomioistuin on useissa aiemmissa kertomuksissaan todennut, että jos kustannus-hyötyanalyysia ei ole tehty tai sitä ei ole käytetty riittävän perusteellisesti, tämä muodostaa erityisen riskin moitteettomalle varainhoidolle. Jäsenvaltioiden tasolla tilintarkastustuomioistuin esimerkiksi on havainnut puutteita kustannus-hyötyanalyysin soveltamisessa ja laadussa, mikä vaikuttaa suoraan analyysin jälkeisiin rahoituspäätöksiin<sup>(96)</sup>. Komission hyväksyntäprosessin osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi joukon puutteita suurhankkeiden riippumattoman laadunarvioinnin<sup>(97)</sup> toiminnassa mutta totesi myös, että tällä lisäarvioinnilla oli myönteinen vaikutus hankkeiden laatuun<sup>(98)</sup>.

94. Edellä todetun huomioon ottaen tilintarkastustuomioistuin on huolissaan siitä, että vaikka kaikkien suurhankkeisiin liittyvien erityisten arviointivaatimusten poistaminen vähentää yleistä hallinnollista rasitetta, tätä enemmän painaa se kasvava riski, että yhteisrahoitetut investoinnit eivät tarjoa parasta vastinetta rahalle.

#### *Tuloja tuottavat hankkeet*

95. Nykyisellä ohjelmakaudella EU:n tukea tuloja tuottaville hankkeille on rajattu. Jäsenvaltiot voivat joko tehdä ad-hoc-analyysin määrittääkseen rahoitusvajeen tai käyttää kiinteitä prosenttiosuuksia, jotka vaihtelevat 20:stä 30 prosenttiin, alasta riippuen<sup>(99)</sup>. Ehdotuksessa yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi luovutaan asianomaisesta tämäntyyppisille hankkeille annettavaa EU-rahoitusta koskevasta rajoituksesta, niin että kaikille tuloja tuottaviin hankkeisiin liittyville kustannuksille voi mahdollisesti saada EU:n tukea. Sen sijaan ehdotuksessa säädetään, että näihin hankkeisiin sovelletaan pienempiä EU:n yhteisrahoitusosuuksia. Lisäksi siinä ehdotetaan, että rahoitusvälineistä voisi tulla keskeinen täytäntöönpanomekanismi tuloja tuottaville hankkeille (asetusehdotuksen sivu 9).

96. Tämä ehdotus on samansuuntainen kuin "voiton tuottamisen kieltävän periaatteen" poistaminen varainhoitoasetuksen hiljattain toteutetun tarkistuksen yhteydessä. Varainhoitoasetuksen tarkistusta koskeneessa lausunnossaan tilintarkastustuomioistuin painotti, ettei se näe tarvetta poistaa "voiton tuottamisen kieltävää periaatetta"<sup>(100)</sup>. Komissio viittaa mahdollisiin säästöihin, joita asetusluonnoksessa kaikkien hankkeiden osalta ehdotetut pienemmät yhteisrahoitusosuudet toisivat (106 artikla), ja on arvioinut, että nykyisten tuloja tuottaviin hankkeisiin liittyvien sääntöjen poistaminen vähentäisi hallinnollista rasitetta prosentin verran<sup>(101)</sup>. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan pienemmät yhteisrahoitusosuudet ja hallinnollisen rasitteen mahdollinen pieneneminen eivät kompensoi EU:n talousarvioon kohdistuvia huomattavia lisäkustannuksia, jotka nykyisen tukirajoituksen poistaminen todennäköisesti aiheuttaisi. Esimerkiksi vähemmän kehittyneellä alueella toteutettava tiehanke, jonka kokonaiskustannukset ovat kymmenen miljoonaa euroa, voisi saada EU:lta uuden ehdotuksen nojalla seitsemän miljoonan euron yhteisrahoituksen, noin 4,5 miljoonaa euroa enemmän kuin mitä se olisi saanut ohjelmakaudella 2014–2020 sovellettavien sääntöjen mukaan<sup>(102)</sup>.

97. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

**45) Otetaan yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa uudelleen käyttöön pakollinen riippumaton arviointi ja yhteiset pakolliset arviointistandardit, kuten kustannus-hyötyanalyysi, sellaisten taloudellisesti merkityksellisten toimien valitsemiseksi, jotka tarjoavat parhaan vastineen rahoille.**

<sup>(96)</sup> Esimerkiksi erityiskertomus nro 1/2008 ohjelmakausiin 1994–1999 ja 2000–2006 liittyvien suurten investointihankkeiden käsittely- ja jälkiarviointimenettelyistä; erityiskertomus nro 8/2010 "Euroopan laajuisen rautatieliikenteen tehokkuuden parantaminen: Ovatko EU:n investoinnit rautateiden infrastruktuuriin olleet vaikuttavia?"; erityiskertomus nro 5/2013 "Onko EU:n koheesiopolitiikan varat käytetty asianmukaisesti tiehankkeisiin?"; erityiskertomus nro 6/2014 "Uusiutuviin energialähteisiin perustuvan energiantuotannon tukeminen koheesiopolitiikan varoilla – onko tuella saatu aikaan hyviä tuloksia?"; erityiskertomus nro 21/2014 "EU:n rahoittamat lentoasemainfrastruktuurit: vähäinen vastine rahoille"; erityiskertomus nro 19/2018 "Eurooppalainen suurten nopeuksien rautatieverkko: toteutumaton tavoite, toiminta epäyhtenäistä ja tehotonta".

<sup>(97)</sup> JASPERS – Euroopan alueiden hankkeille annettava yhteinen apu (Joint Assistance to Support Projects in European Regions).

<sup>(98)</sup> Erityiskertomus nro 1/2018 "On aika kohdentaa Euroopan alueiden hankkeille annettava yhteinen JASPERS-apu paremmin".

<sup>(99)</sup> Asetus (EU) N:o 1303/2013, 61 artiklan 3 kohta.

<sup>(100)</sup> Lausunto nro 1/2017 varainhoitoasetuksen tarkistusta koskevasta ehdotuksesta, kohta 34.

<sup>(101)</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, tiivistelmä vaikutusten arvioinnista, oheisasiakirja ehdotuksiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta, SWD(2018)282 final, sivu 66.

<sup>(102)</sup> Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 61 artiklan ja liitteen V mukaisesti.

**46) Rajataan EU:n rahoitusosuus tuloja tuottavissa hankkeissa siihen, mikä on tarpeen, ottamalla uudelleen käyttöön kiinteät prosentiosuudet, jotka rajoittavat tukikelpoisia kokonaismenoja, tai käytetään rahoitusvälineitä ensisijaisena vaihtoehtona tuloja tuottavien hankkeiden yhteisrahoituksessa.**

#### TILIVELVOLLISUUTEEN LIITTYVÄT JÄRJESTELYT

##### *Tehtävät ja vastuualueet hallinnointi- ja valvontajärjestelmissä*

98. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusluonnoksessa ehdotetaan nykyisten hallinnointi- ja valvontajärjestelmien käytön jatkamista. Periaatteessa tilintarkastustuomioistuin suhtautuu tähän myönteisesti: on järkevää hyödyntää aiempia sisäisen valvonnan vahvistamisen saavutuksia ja siirtää nykyisen ohjelmakauden hyvin toimivat elementit uudelle kaudelle<sup>(103)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että 72 artiklassa viitataan tarpeeseen sisällyttää tarkastusviranomaisten tarkastusstrategiaan ”juuri nimettyjen hallintoviranomaisten ja kirjanpitotoiminnosta vastaavien viranomaisten järjestelmätarkastuksia”. Tilintarkastustuomioistuimen mielestä tämä vaatimus pitäisi ulottaa kattamaan kaikki järjestelmiin tehtävät huomattavat muutokset, jotka voivat vaikuttaa niiden toimintaan, esimerkiksi muutokset hallinnon tarkastuksia koskevassa lähestymistavassa.

99. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa otetaan myös käyttöön mahdollisuus korvata entinen todentamisviranomainen uudella kirjanpitotoiminnolla, johon liittyy vähemmän vastuutehtäviä (66 artiklan 2 kohta ja 70 artikla). Tämä siirto on linjassa sen tarpeen kanssa, jonka tilintarkastustuomioistuin havaitsi yksinkertaistamista koskevassa aihekohtaisessa katsauksessaan<sup>(104)</sup> hallinto- ja todentamisviranomaisten työn kattavuuden ja soveltamisalan selkeyttämisen osalta. Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että todentamisviranomaiset muodostivat tärkeän ennakkotarkastusten tason ja lisäsivät oikaisuvalmiuksia jäsenvaltioiden tasolla. Niiden korvaaminen uudella kirjanpitotoiminnolla silloin, kun tämä vaihtoehto valitaan, antaa enemmän vastuuta hallintoviranomaisille, joille on annettava valmiudet tehtävänsä hoitamiseen.

100. Nykyisellä ohjelmakaudella 2014–2020 prosessi, jossa jäsenvaltiot nimesivät viranomaisia hoitamaan tiettyjä tehtäviä, oli suhteellisen hankala<sup>(105)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin on raportoinut, miten merkittävät viiveet nimeämisprosessissa jäsenvaltioissa liittyvät jäsenvaltioiden kykyyn hakea EU:n rahoitusta<sup>(106)</sup>. Siksi tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotuksessa luovutaan nimeämisprosessista. Sen sijaan jäsenvaltioiden on ainoastaan ”yksilöitävä” hallintoviranomainen ja tarkastusviranomainen (65 artikla).

101. Jäsenvaltioiden on kuvailtava hallinto- ja valvontajärjestelmänsä käyttäen liitteessä annettua mallia (63 artiklan 9 kohta ja liite XIV). Järjestelmien keskeiset vaatimukset on vahvistettu liitteessä X. Nykyiseen ohjelmakauteen verrattuna yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa ehdotetaan kuvauksessa vaadittavan sisällön huomattavaa vähentämistä. Vaikka tämä tarkoittaa enemmän vapautta ja vähemmän byrokratiaa jäsenvaltioille, tilintarkastustuomioistuimen kokemuksen mukaan on olemassa riski, että selkeyden puute saattaa johtaa epävarmuuteen, mikä ei yleensä edistä todellista yksinkertaistamista<sup>(107)</sup>. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan valvontavaatimuksia koskevien ohjeiden ja selitysten vähentäminen muodostaa tarkastusten laatuun kohdistuvan riskin. Ehdotuksessa ei esimerkiksi määritellä joitakin keskeisiä käsitteitä. Näitä ovat esimerkiksi ”asianmukaiset hallintoa koskevat tarkastukset” ja ”juuri nimetty viranomainen”. Toinen tärkeä puuttuva elementti on tarkastusstrategioiden laatimisen määräaika.

102. Yhteisiä säännöksiä koskeva asetusluonnos sisältää erillisen artiklan (74 artikla) yhden tarkastuksen periaatteen mukaisista järjestelyistä. Tämä liittyy siihen periaatteeseen, että komission ja tarkastusviranomaisten pitäisi välttää samoihin menoihin liittyviä päällekkäisiä tarkastuksia tarkastuskustannusten minimoimiseksi ja tuensaajien hallinnollisen rasitteen vähentämiseksi. Tilintarkastustuomioistuin tukee näitä pyrkimyksiä sillä edellytyksellä, että niitä tukee kehys, joka takaa, että menot tarkastetaan samojen standardien mukaan ja että tuloksista raportoidaan oikeellisesti<sup>(108)</sup>.

<sup>(103)</sup> Aihekohtainen katsaus ”Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen”, toukokuu 2018, ohjaava periaate IV.

<sup>(104)</sup> Aihekohtainen katsaus ”Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen”, toukokuu 2018, kohta 88.

<sup>(105)</sup> Asetus (EU) N:o 1303/2013, 123–124 artikla.

<sup>(106)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 6.30.

<sup>(107)</sup> Aihekohtainen katsaus ”Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen”, toukokuu 2018, kohta 49.

<sup>(108)</sup> Erityiskertomus nro 16/2013: ”Yhtenäisen tarkastusmallin” (”single audit”) soveltaminen ja komission luottamus kansallisten tarkastusviranomaisten työhön koheesioalalla, suositus nro 5.

103. Vaikka käsitettä ei käytetty, yhden tarkastuksen konseptia sovellettiin osittain edellisillä ohjelmakausilla, mutta ainoastaan tarkastusviranomaisten ja komission väliseen suhteeseen. Ehdotuksen tuoma tärkein muutos on se, että yhteen tarkastukseen perustuvat järjestelyt on tarkoitettu ulottaa koskemaan tarkastus- ja hallintoviranomaisten välistä suhdetta: tarkastusviranomaisten ei mahdollisuuksien mukaan pitäisi pyytää asiakirjoja tuensaajilta vaan käyttää niitä, jotka ovat jo saatavilla hallintoviranomaisten työn tuloksena, niiden hallinnon tarkastukset mukaan luettuna. Tarkastusviranomaisten pitäisi näin ollen pyytää tuensaajilta lisää asiakirjoja ja evidenssiä ”ainoastaan, jos tämä on niiden ammatillisen harkinnan perusteella tarpeen hyvin perusteltujen tarkastuspäätelmien tueksi” (74 artiklan 1 kohta). Tästä lausekkeesta huolimatta tilintarkastustuomioistuin katsoo tämän alan tarkastuksista saamansa pitkän kokemuksen perusteella, että on olemassa riski, että tarkastusviranomaiset kokevat kohtuutonta painetta olla kyseenalaistamatta liikaa hallintoviranomaisten työtä. Riippumattomat julkiset tarkastukset ovat EU:n varainkäytön avoimuuden ja tilivelvollisuuden kannalta keskeinen tekijä<sup>(109)</sup>. Siksi tilintarkastustuomioistuin korostaa, että on ratkaisevan tärkeää, että tarkastusviranomaiset ovat vapaita tekemään tarkastukset kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti, ja komission olisi tehtävä kaikki voitavansa tämän helpottamiseksi.

104. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

- 47) **Määritetään selkeästi, mitkä järjestelmään tehtävät muutokset edellyttävät tarkastusviranomaisten tekemää pakollista järjestelmätarkastusta (yhteisiä säännöksiä koskevan asetusluonnoksen 72 artikla). Ks. myös yksityiskohtaiset ehdotukset liitteessä.**
- 48) **Lisätään hallinto- ja valvontajärjestelmien kuvaukseen (asetusluonnoksen liite XIV) kuvaus hallinnon tarkastuksista ja olennaisista kriteereistä, jotta tarkastusviranomaiset voivat tarkistaa, täyttyvätkö asetusluonnoksen liitteessä X asetetut keskeiset valvontavaatimukset.**
- 49) **Selkeytetään epämääräiset määritelmät ja määrittelemättömät tai epärealistiset aikataulut (esimerkiksi ”juuri nimetyt viranomaiset” ja ”ensimmäinen toimintavuosi”) järjestelmäkuvauksessa (asetusluonnoksen liite XIV) ja asetusluonnoksen 72 artiklassa.**

### ***Vakiomuotoinen hallinnointi- ja valvontajärjestelmä***

#### *Hallinnon tarkastukset*

105. Hallinnon tarkastukset ovat keskeinen osa hallinnointi- ja valvontajärjestelmää. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusluonnoksessa määritellään hallinnon tarkastukset tuensaajien esittämille maksatushakemuksille tehtäviksi hallinnollisiksi tarkastuksiksi ja toimia koskeviksi paikalla tehtäviksi tarkastuksiksi. Toisin kuin aiemmillä ohjelmakausilla hallinnon tarkastukset eivät enää ole pakollisia vaan niiden pitäisi perustua riskeihin (68 artiklan 2 kohta). Tämä tarkoittaa, että joidenkin tuensaajien maksatushakemuksille ei ehkä tehdä hallinnon tarkastuksia.

106. Periaatteessa tilintarkastustuomioistuin kannattaa siirtymistä riskeihin perustuvaan lähestymistapaan. Jos se tehdään hyvin, sen avulla on mahdollista vähentää hallinnollista rasitetta ja parantaa tarkastusten vaikuttavuutta. Tilintarkastustuomioistuin toteaa säännöllisesti hallinnon tarkastusten olevan elementti, jota on vahvistettava tukikelpoisten menojen todentamisen osalta<sup>(110)</sup>. Tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa julkaisuissa on todettu, että nykyisten hallinnon tarkastusten soveltamisala ja intensiteetti eroavat jo toisistaan huomattavasti jäsenvaltioiden välillä ja niiden sisällä. Tämä kertoo siitä, että vaatimuksia tulkitaan eri tavoin<sup>(111)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että hallinnon tarkastuksiin liittyvässä riskinarvioinnissa pitäisi keskittyä selkeästi sääntöjenmukaisuuteen ja sen pitäisi kattaa kaikki maksupyynnöt. Hallinnon tarkastukset pitäisi tehdä ennen maksupyynnöiden toimittamista komissiolle.

<sup>(109)</sup> Aihekohtainen katsaus ”The Commission’s proposal for the 2021–2027 Multiannual Financial Framework” (komission ehdotus vuosien 2021–2027 monivuotiseksi rahoituskehikseksi), heinäkuu 2018, kohta 32.

<sup>(110)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 6.19 yhdessä komission vastauksen kanssa; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 6.36; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 6.44.

<sup>(111)</sup> Aihekohtainen katsaus ”Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen”, toukokuu 2018, sivu 42.

## Tarkastukset

107. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetusluonnoksen mukaan tarkastusviranomaiset voivat poimia toimista koostuvan otoksensa EAKR:stä, koheesiorahastosta ja ESR+:sta tuettujen ohjelmien ryhmistä (73 artiklan 2 kohta). Otoksen pitäisi pääsääntöisesti olla edustava ja perustua tilastollisiin otantamenetelmiin. Asetusehdotuksen mukaan muu kuin tilastollinen otantamenetelmä on kuitenkin mahdollinen, jos tarkastettava perusjoukko käsittää alle 300 otantayksikköä, jolloin otoksen on katettava vähintään 10 prosenttia otantayksiköistä satunnaisotannalla valittuina (73 artiklan 2 kohta). "Otantayksikön" tulkinta vaikuttaa merkittävästi satunnaisotoksen valitsemiseen, mutta tätä käsitettä ei määritellä tarkasti. Jäsenvaltioiden käytäntöjen tarkkailusta saamansa laajan kokemuksen perusteella tilintarkastustuomioistuimien katsoo, että muun kuin tilastollisen otantamenetelmän käyttö johtaa siihen riskiin, että valitut otokset eivät ole riittävän suuria ollakseen edustavia, mikä mahdollisesti johtaa epäluotettaviin virhetasoihin ja tarkastuslausuntoihin.

108. Niiden ohjelmien tarkastamista varten, jotka kattaa Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitetta (Interreg) koskevista erityissäännöksistä annettu asetus, komissio valitsee yhteisen toimien otoksen kattamaan kaikki ohjelmat<sup>(112)</sup>. Tämä todennäköisesti yksinkertaistaa näitä tarkastuksia. Samoin kuin yhteisiä säännöksiä koskevan asetusluonnoksen mukaisen otantamenetelmän kohdalla tähänkin liittyy kuitenkin riski, ettei tällainen yhteinen otos mahdollisesti ole edustava yksittäisten ohjelmien kannalta, mikä vähentää järjestelmien toimintaa yksittäisissä ohjelmissa koskevien tarkastuslausuntojen luotettavuutta.

109. Tarkastusviranomaisten rahoitusvälineiden osalta tekemien tarkastusten laajuuden kohdalla tilintarkastustuomioistuimien on kiinnittänyt huomiota siihen, että tarkastusviranomaiset ovat työssään keskittyneet rahoitusvälineille osoitettuihin ennakkomaksuihin, joihin liittyy paljon epätodennäköisemmin virheitä. Tilintarkastustuomioistuimien suositteli, että komissio varmistaisi tarkastusten kattavan lopullisille vastaanottajille tehtävät maksut – eli tukikelpoiset menot<sup>(113)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti siihen, että yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusluonnoksessa vaaditaan jäsenvaltioita määrittämään maksatushakemuksessa sekä ennakkomaksu että maksut lopullisille vastaanottajille (86 artiklan 2 kohta). Asetusehdotuksessa ei kuitenkaan määritellä tukikelpoisia menoja, jotka tarkastusviranomaisten on tarkastettava, eikä siinä todeta, että ainoastaan lopullisille vastaanottajille maksetut varat pitäisi ottaa huomioon laskettaessa jäännösvirhetasoa.

110. Uutena mahdollisuutena jäsenvaltioille voi vuoden 2020 jälkeen aiheutua tukikelpoisia menoja ohjelma-alueen ulkopuolella tai EU:n ulkopuolella (57 artiklan 4 kohta). Asetusluonnos ei sisällä säännöksiä, joilla turvattaisiin tarkastusviranomaisen, komission tai tilintarkastustuomioistuimen välttämättömät tarkastusoikeudet tällaisessa tilanteessa<sup>(114)</sup>. Tämä on ehdotuksessa merkittävä tilivelvollisuuteen liittyvä puute.

111. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

**50) Selvennetään delegoidun säädöksen tai ohjeiden avulla vaatimuksia, jotka liittyvät hallinnon tarkastuksia koskevaan riskeihin perustuvaan lähestymistapaan. Ks. myös liitteessä olevat yksityiskohtaiset kommentit yhteisiä säännöksiä koskevan asetusluonnoksen 68 artiklan 2 kohdasta.**

**51) Vahvistetaan kriteerit ohjelmien ryhmittämiselle (luottamustasot mukaan luettuna) ja pienille perusjoukoille otannon edustavuuden takaamiseksi sellaisen delegoidun säädöksen avulla, johon viitataan asetusluonnoksen 73 artiklan 4 kohdassa. Tämä harkittava kysymys koskee myös tarkastusotantaa laajennettujen järjestelyjen yhteydessä (kohta 115 jäljempänä).**

**52) Otetaan käyttöön useita otoksia Interreg-ohjelmien ryhmiä varten, tai yksi otos, jonka ositteissa on samat piirteet (Euroopan alueellista yhteistyötä koskevan asetusluonnoksen 48 artikla).**

<sup>(112)</sup> COM(2018) 374 final, ehdotus asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastosta ja ulkoisista rahoitusvälineistä tuettavaa Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitetta (Interreg) koskevista erityissäännöksistä, 48 artikla.

<sup>(113)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 6.35 ja suositus 2; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohdat 6.59 ja 6.61 ja suositus 5.

<sup>(114)</sup> Liite XI sisältää jäljitysketjun osatekijöitä, mutta ne ovat yleisluonteisia eivätkä viittaa nimenomaan siihen tapaukseen, että toiminta toteutetaan EU:n ulkopuolella.

53) Selvennetään yhteisiä säännöksiä koskevan asetusluonnoksen 73 artiklassa, että rahoitusvälineisiin liittyvien toimien tarkastusten pitäisi kattaa 62 artiklassa tarkoitetut tukikelpoiset menot ja että ennakkomaksut rahoitusvälineisiin pitäisi jättää niiden ulkopuolelle.

54) Varmistetaan selkeät tarkastusoikeudet EU:n ulkopuolella aiheutuvien menojen osalta ja selvennetään tämä asetusluonnoksen 57 artiklan 4 kohdassa.

### *Hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä koskevat laajennetut suhteutetut järjestelyt*

#### *Järjestelyt*

112. Yksi yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusluonnoksessa ehdotettu radikaali muutos on se, että tiettyjen edellytysten täytyessä jäsenvaltiot voivat soveltaa ohjelmiin "laajennettuja suhteutettuja järjestelyjä". Näiden järjestelyjen puitteissa hallinnon tarkastuksina käytettäisiin kansallisia menettelyjä, tarkastustoiminta rajoitettaisiin koskemaan 30 otantayksikköä käsittävää otosta, järjestelmätarkastuksia ei tehtäisi ja komissio rajoittaisi omat tarkastuksensa koskemaan tarkastusviranomaisen työn arviointia (77 artikla).

113. Tilintarkastustuomioistuimella on tähän ehdotukseen liittyviä huolenaiheita, joita käsitellään seuraavissa kohdissa. Yleisenä huomiona voidaan todeta, että koska vaikutustenarviointia ei ole tehty (kohta 5), ei ole näyttöä siitä, että hallinnollisten kustannusten pienemisestä ja tuensaajien pienemmästä hallinnollisesta rasitteesta mahdollisesti saatavat yksinkertaistamisen hyödyt kompensoisivat asiaan liittyvät riskit. Ehdotus on näin ollen vastoin tilintarkastustuomioistuimen kantaa, jonka mukaan "kaikkien hallinnollista yksinkertaistamista koskevien ehdotusten pitäisi perustua vankkaan näyttöön"<sup>(115)</sup>. Tilintarkastustuomioistuin panee myös merkille, että koheesiopolitiikan tilivelvollisuusjärjestelyjen vahvistaminen ohjelmakaudelta 2007–2013 lähtien on huomattavasti alentanut tilintarkastustuomioistuimen raportoimaa virhetasoa<sup>(116)</sup>.

114. Laajennettujen järjestelyjen kolmen osatekijän osalta tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että 77 artiklan a kohdan hallinnon tarkastuksia koskeva teksti ei ole riittävän selkeä, kun otetaan huomioon tämän säädöksen mahdollinen vaikutus. Vielä tärkeämpää on se, että koska asetusluonnoksen mukaiset hallinnon tarkastukset voivat perustua riskeihin (kohta 105), ei ole selvää, mikä on säännöksen lisäarvo; hallintoviranomainen voisi soveltaa vakiojärjestelyjen säännöksiä saadakseen laajennettujen järjestelyjen mukaiset hyödyt.

115. Ehdotuksen toinen osatekijä on tarkastusviranomaisen tekemien tarkastusten vähentäminen. Tilintarkastustuomioistuin on huolissaan tarkastusviranomaisen otoskoon mahdollisesta rajasta – 30 otantayksikköä, jotka mahdollisesti poimittaisiin ohjelmaryhmästä (ks. myös edellä kohta 107). Asetusluonnoksen 77 artiklan b kohta tuo mukanaan sen riskin, että tarkastusviranomaiset tulkitsevat tätä liian löyhästi. Seurauksena voi olla se, ettei otos ole riittävän suuri ollakseen edustava, mikä johtaa epäluotettaviin virhetasoihin.

116. Ehdotuksen kolmas osatekijä liittyy komission tarkastusten rajoittamiseen. Ehdotuksen mukaan komission omat tarkastukset eivät saisi ylittää tarkastusviranomaisen tasolta tuensaajaan, paitsi jos epäillään, että "tarkastusviranomaisen työssä on vakavia puutteita". Tämä lähestymistapa kuuluu luontaisesti yhden tarkastuksen ("single audit") periaatteeseen (kohta 103), eikä sitä siten tarvitse säännellä tätä kautta. Kansainväliset tarkastusstandardit edellyttävät jo, että tarkastajat varmistavat saavansa evidenssin, joka tarvitaan hyvin perusteltujen tarkastuslausumien laatimiseen.

#### *Edellytykset*

117. Näiden järjestelyjen edellytykset on esitetty 78 artiklassa. Tärkein kriteeri<sup>(117)</sup> on, että komissio on vahvistanut kahden edellisen vuoden osalta julkaisemissaan vuotuisissa toimintakertomuksissa, että ohjelman hallinnointi- ja valvontajärjestelmä toimii tehokkaasti ja että kokonaisvirhetaso on kunkin vuoden osalta alle 2 prosenttia. Tämä tarkoittaa seuraavaa:

<sup>(115)</sup> Aihekohtainen katsaus "Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen", toukokuu 2018, kohdat 19 ja 86 ja liite III.

<sup>(116)</sup> Aihekohtainen katsaus "Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen", toukokuu 2018, kohta 39.

<sup>(117)</sup> Ainoa toinen kriteeri liittyy jäsenvaltion osallistumiseen "Euroopan syyttäjänvirastoa koskevaan tiiviimpään yhteistyöhön".

- Ei ole takeita siitä, että aiemmin vaikuttavasti toimineeksi arvioitu järjestelmä on sama kuin uusien laajennettujen järjestelyjen puitteissa käytössä oleva – etenkin kun otetaan huomioon siirtyminen ohjelmakaudelta seuraavalle. Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että tarkastusviranomaisten ei odoteta tekevän järjestelmätarkastuksia ennen laajennettujen järjestelyjen soveltamista, mikä sisältää sen riskin, että järjestelmä ei vastaa EU:n vaatimuksia.
- Yhteisiä säännöksiä koskevan asetusluonnoksen tekstistä ei selviä, onko virhetasoon, jota käytetään arvioitaessa, voidaanko laajennettuja järjestelyjä soveltaa, kohdistettu komission laillisuus- ja sääntöjenmukaisuustarkastuksia. Komission vuotuisissa toimintakertomuksissa raportoitu virhetaso on tarkastusviranomaisten raportoima virhetaso. Tämä virhetaso saattaa olla liian alhainen, koska siinä ei oteta huomioon komission laillisuus- ja sääntöjenmukaisuustarkastusten jälkeen tehtyjä oikaisuja<sup>(118)</sup>. Sen arvioiminen epäluotettavan toimenpiteen pohjalta, voidaanko ohjelmaan soveltaa laajennettuja järjestelyjä, vielä lisää asiaan liittyviä riskejä.
- Ei ole selvää, miten yhteistyöhön Euroopan syyttäjänviraston kanssa liittyvää lisäkriteeriä sovelletaan.

#### *Laajennettujen järjestelyjen päättäminen*

118. Toinen huolenaihe liittyy näiden laajennettujen järjestelyjen päättämiseen ("mukautukseen") ja vakiojärjestelyihin palaamiseen liittyviin järjestelyihin (79 artikla). Tämä prosessi kestää useita vuosia ja vaatii lisää tarkastuksia, seuraavan vuotuisen valvontakertomuksen analysointia, järjestelmätarkastuksia ja jäsenvaltiolle huomautusten esittämiseen annettavaa aikaa. Tällä ajanjaksolla – kun jäsenvaltiot mahdollisesti toimivat suhteellisen epäluotettavan järjestelmän puitteissa, ja hallinnointi ja valvonta ovat kuitenkin vähäisiä – virheiden riski on tietenkin suurempi. Ehdotetut järjestelyt kuitenkin viivyttävät korjaavien toimien toteuttamismahdollisuuksia huomattavasti.

119. Yksinkertaistamista koskevassa aihekohtaisessa katsauksessaan tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota nykyisellä ja edellisellä ohjelmakaudella käytössä olleisiin vahvistettuihin tilivelvollisuusjärjestelyihin, joiden puitteissa komissio sai varmuuden varainkäytön sääntöjenmukaisuudesta jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten suorittamien tarkastusten perusteella<sup>(119)</sup>. Vakiojärjestelyihin kuuluvan mahdollisuuden tehdä hallinnon tarkastukset riskien perusteella pitäisi vähentää hallinnollista rasitetta hyvin toimivien järjestelmien osalta. Ehdotetut laajennetut järjestelyt uhkaavat merkittävästi heikentää komission saamaa varmuutta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vakiojärjestelyjen puitteissa ehdotetut muutokset tarjoavat riittävästi mahdollisuuksia vähentää hallinnollista rasitetta.

120. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava.

**55) kompensoivatko yksinkertaistamisen mahdolliset hyödyt nämä laajennettuihin järjestelyihin luontaisesti kuuluvat riskit (asetusluonnoksen 77–79 artikla).**

#### ***Tilityksen toimittaminen ja rahoitusoikaisut***

121. Kuten ohjelmakaudella 2014–2020, komissio maksaa yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen mukaisesti alustavasti 90 prosenttia jäsenvaltioiden välimaksuhakemuksista ja maksaa loppumaksun tarkastettuaan tilit (87 ja 94 artikla)<sup>(120)</sup>. Jotta komissio voi hyväksyä tilit maksua varten, sen on oltava varma siitä, että ne ovat "täydelliset, oikeelliset ja totuudenmukaiset" ja että tarkastusviranomaisen raportoima jäännösvirhetaso on alle 2 prosenttia (93 artikla). Komissio maksaisi loppumaksun myös tapauksissa, joissa tarkastusviranomaisen lausunnossa on tuotu esiin puutteita järjestelmän toiminnassa ja/tai tilien perustana olevien toimien laillisuudessa ja sääntöjenmukaisuudessa, kunhan tilit on arvioitu täydellisiksi, oikeellisiksi ja totuudenmukaisiksi (95–96 artikla).

<sup>(118)</sup> Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset osoittavat, että tilien hyväksyminen komissiossa ja julkaistut virhetasot eivät kuvasta sitä, millaiseksi komissio on arvioinut menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden. Tämän vuoksi voisi olla tarpeen mukauttaa julkaistuja virhetasoja arvioinnin tekemisen jälkeen, mikä saattaa tapahtua jopa kolme vuotta myöhemmin. Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, 6. luku, kohta 6.68.

<sup>(119)</sup> Aihekohtainen katsaus "Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen", toukokuu 2018, kohdat 39–40.

<sup>(120)</sup> Tilit ovat yksi osa "varmuuden saamiseksi toimitettavia asiakirjoja", jotka jäsenvaltioiden on toimitettava vuosittain komissiolle, yhdessä hallintoviranomaisen toimittaman johdon vahvistuslausuman, tarkastuslausumien ja tarkastusviranomaisen laatimien vuotuisen valvontakertomusten kanssa (92 artikla).

122. Komissio voi suorittaa laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tarkastukset vasta tämän alustavan prosessin, johon kuuluvat tilien tarkastaminen, tilinpäätös ja loppumaksun maksaminen, jälkeen. Ehdotuksessa hahmotellussa prosessissa ei siten oteta huomioon mitään komission myöhemmin tekemiä rahoitusoikaisuja eikä tarvetta muuttaa virhetasoja vastaavasti. Tästä seuraa, että tilien hyväksyminen komission toimesta ei anna tuensaajille varmuutta, koska komissio kohdistaa tileihin liittyviin menoihin lisätarkastuksia varsinaisen tilinpäätöksen jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota tähän kysymykseen lausunnossaan ohjelmakautta 2014–2020 koskevia yhteisiä säännöksiä koskevasta asetusehdotuksesta<sup>(121)</sup>. Hiljattain tilintarkastustuomioistuin suositteli, että komission olisi suoritettava riittäviä tarkastuksia johtopäätöksen tekemiseksi tarkastusviranomaisten työn vaikuttavuudesta ja kohtuullisen varmuuden saamiseksi menojen sääntöjenmukaisuudesta viimeistään vuotuisessa toimintakertomuksessa, jonka se julkaisee tilien hyväksymistä seuraavana vuonna<sup>(122)</sup>. On yhtä tärkeää, että ohjelmakautta 2021–2027 koskevia yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa otetaan käyttöön lopullista päätöstä koskevat selkeät määräajat.

123. Tilijärjestelmän vaikuttavuus riippuu siitä, missä määrin se kannustaa jäsenvaltioita perimään sääntöjenvastaiset maksut takaisin ja parantamaan valvontajärjestelmiä<sup>(123)</sup>. Tältä osin tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti siihen, että yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa säilytetään mahdollisuus tehdä nettomääräisiä rahoitusoikaisuja komission hyväksytyihin tileihin sisältyvässä menossa havaitsemien sääntöjenvastaisuuksien kohdalla (98 artikla). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotuksessa pitäisi viitata myös tilintarkastustuomioistuimen tässä yhteydessä havaitsemiin sääntöjenvastaisuuksiin, kuten nykyistä ohjelmakautta koskevassa asetuksessa<sup>(124)</sup>. Ehdotuksessa kuitenkin poistetaan nettomääräiset rahoitusoikaisut, jotka perustuvat vakaviin puutteisiin hallintojärjestelmän toiminnassa. Tämä mahdollisuus on käytettävissä ohjelmakaudella 2014–2020. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat korvata sääntöjenvastaisia menoja toisilla menoilla<sup>(125)</sup>. Tilintarkastustuomioistuimen mielestä tämä heikentää merkittävästi jäsenvaltioiden kiinnostusta parantaa järjestelmiään.

124. Johdon vahvistuslausuman arvo riippuu taustalla olevasta hallintoviranomaisen työstä. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että johdon vahvistuslausuman malli, yksi ehdotuksen liitteessä XV esitetystä varmuuden saamiseksi toimitettavista asiakirjoista (edellä kohta 121), ei kata valvontajärjestelmän toiminnan moitteettomuutta, mitä edellytetään varainhoitoasetuksessa<sup>(126)</sup>. Tämä epä johdonmukaisuus vaikuttaa tarkastusviranomaisen tarkastuslausumaan, sillä viranomaisen laatii tarkastuslausuman järjestelmän toiminnasta johdon vahvistuslausuman pohjalta.

125. Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava seuraavia toimia:

**56) Otetaan käyttöön selkeät määräajat, joiden sisällä komission on tehtävä tileistä laillisuus- ja sääntöjenmukaisuustarkastukset (asetusluonnoksen 93–96 artikla). Komission pitäisi tehdä riittävät sääntöjenmukaisuustarkastukset tehdäkseen johtopäätöksiä menojen sääntöjenmukaisuudesta viimeistään pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa, joka julkaistaan tilien hyväksymistä seuraavana vuonna.**

**57) Lisätään syihin, joiden takia komissio ei voi hyväksyä toimitettua tilitystä, tarkastusviranomaisen antama varauksellinen ja kielteinen lausunto järjestelmien tehokkaasta toiminnasta ja laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta (asetusluonnoksen 95 ja 96 artikla).**

**58) Otetaan uudelleen käyttöön mahdollisuus nettomääräisiin rahoitusoikaisuihin silloin, kun järjestelmän toiminnassa on havaittu vakavia puutteita (asetusluonnoksen 98 artiklan 1 kohta ja 98 artiklan 4 kohta).**

#### ***Tilintarkastustuomioistuimen varmentavan tarkastustavan ehdot***

126. Vuosien 2018–2020 strategiassa tilintarkastustuomioistuin ilmoitti aikovansa soveltaa tarkastuslausumaa koskevaa uudenlaista lähestymistapaa perustuen varmuuden mahdollisimman suurelta osin tarkastuskohteen antamiin laillisuus- ja sääntöjenmukaisuustietoihin, mikä on osa siirtymää kohti varmentavaa tarkastustapaa tarkastuslausuman laadinnassa. Tämä merkitsisi, että tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko komission määrittämä, tarkastusviranomaisten antamiin lukuihin perustuva jäännösvirhetaso luotettava arvio. Uuden lähestymistavan mukaisesti tilintarkastustuomioistuin ottaisi huomioon koheesioalan tarkistetun valvonta- ja varmennuskehityksen ja pyrki hyödyntämään muiden asianomaisten tarkastajien – tarkastusviranomaisten ja soveltuvin osin komission – työtä vähentääkseen omaa tarkastustyötään ja sen myötä tarkastusten aiheuttamaa kokonaisrasitetta.

<sup>(121)</sup> Lausunto nro 7/2011 "Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotus yleisistä säännöksistä", kohdat 31–33.

<sup>(122)</sup> Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, 6. luku, suositus 7.

<sup>(123)</sup> Lausunto nro 7/2011 "Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotus yleisistä säännöksistä", kohta 36.

<sup>(124)</sup> Asetus (EU) N:o 1303/2013, 145 artiklan 7 kohta.

<sup>(125)</sup> Asetus (EU) N:o 1303/2013, 145 artiklan 7 kohta.

<sup>(126)</sup> Asetus (EU, Euratom) 2018/1046, 63 artiklan 6 kohta.



127. Vuonna 2017 toteutettiin kokeiluhanke, jonka tarkoituksena oli selvittää uuden lähestymistavan toteuttamiskelpoisuus. Vuoden 2017 vuosikertomuksen kuudennessa luvussa raportoidun monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 1b (taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio) tarkastuslausuma perustui tarkastusviranomaisten tarkastaman tapahtumaotoksen testaamiselle.

128. Kokeiluhankkeen tuloksia arvioitaessa määriteltiin neljä ehtoa sille, että tilintarkastustuomioistuin voi siirtyä kohti varmentavaa tarkastustapaa:

- i. On olemassa jäännösvirhetaso, jonka oikeellisuuden tilintarkastustuomioistuin voi varmentaa.
- ii. Jäännösvirhetaso on tarkoitukseen soveltuva (vakaa ja luotettava).
- iii. Komissio toimittaa vaaditut tiedot tämän tarkoituksen kannalta oikea-aikaisesti.
- iv. Muiden tarkastajien työn hyödyntämistä koskevat edellytykset (riippumattomuus, ammattitaito, työn laajuus, kustannustehokkuus, riittävään todentavaan aineistoon perustuvat tarkastuksen johtopäätökset) täyttyvät.

129. Jäljempänä esitetty taulukko sisältää tiivistetyssä muodossa tilintarkastustuomioistuimen arvion siitä, täyttyivätkö nämä ehdot vuoden 2017 tarkastuslausumaa koskevassa kokeiluhankkeessa. Tiivistelmä sisältää lisäksi tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen siitä, voisiko yhteisiä säännöksiä koskeva asetus korjata sen havaitsemia puutteita ja korjaako yhteisiä säännöksiä koskeva asetusehdotus puutteet käytännössä.

Ehto	Vuoden 2017 tarkastuslausuman yhteydessä havaitut keskeiset puutteet	Voidaanko puutteet korjata yhteisiä säännöksiä koskevalla asetuksella?	Korjaako yhteisiä säännöksiä koskeva asetus puutteet?
i. Jäännösvirhetaso, jonka oikeellisuuden tilintarkastustuomioistuin voi varmentaa?	Monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeelle ei ole yhteistä kokonaisjäännösvirhetasoa. Komissio aggregoi indikaattorin vain pääosaston mukaan. Lisäksi vuotuisessa toimintakertomuksessa tarkoitettu virhetaso koskee menoja, jotka eivät ole käyneet läpi täyttä valvontasykliä.	Ei (käsiteltävä varainhoitoasetuksessa)	Ei sovellettavissa
ii. Soveltuuko virhetaso tarkoitukseen?	Keskeinen puute on, että kunkin tutkittavan tilivuoden jäännösvirhetaso voi sisältää rahoitusvälineisiin tehtyjä ennakkomaksuja ja valtiontukiennakoita. Jos näin on, jäännösvirhetaso voi olla liian pieni.	Kyllä	Osittain
iii. Toimittaako komissio tiedot oikea-aikaisesti?	Komission arvio vuoden 2017 toimintakertomuksessa virhetasosta menoilta, jotka sisältyvät komission toukokuussa 2017 hyväksymiin tileihin, on epätäydellinen, sillä siihen voidaan tehdä korjauksia myöhemmin.	Kyllä	Ei
iv. Täyttyvätkö muiden tarkastajien työn hyödyntämistä koskevat edellytykset?	Otantaan ja dokumentointiin liittyviä heikkouksia	Osittain	Osittain

130. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yhteisiä säännöksiä koskeva asetuksella ei yksin voida huolehtia kaikkien merkittävien varmentamista koskevien ehtojen täyttymisestä. Jäsenvaltioiden ja komission olisi laadittava järjestelyt puutteiden korjaamiseksi osa-alueilla, jotka kuuluvat niiden toimialaan. Kaiken kaikkiaan yhteisiä säännöksiä koskeva asetusehdotuksella ei korjata kaikkia vuoden 2017 tarkastuslausumaa koskevassa kokeilussa havaittuja puutteita, jotka sillä olisi voitu korjata. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että yhteisiä säännöksiä koskeva asetusehdotus täyttää varmentavan tarkastustavan ehdot vain osittain sekä vakio- ja laajennettujen järjestelyjen osalta. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tältä osin kuitenkin, että yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen tarkoituksena ei ole mahdollistaa sen tarkastustavan muutosta. Tilintarkastustuomioistuimen varmentavaa tarkastustapaa koskevien tarpeiden ja ehdotetun lainsäädännön säännösten välinen epäyhdenmukaisuus ei ole tarkoituksellista vaan johtuu erilaisista tavoitteista.

131. Edellä on nostettu esiin tilintarkastustuomioistuimen tunnistamat riskit, jotka liittyvät uusiin järjestelyihin, joiden seurauksena olisi valvontaympäristön heikkeneminen erityisesti laajennettujen järjestelyjen yhteydessä. Tämä puolestaan vaikuttaa komission saamaan varmuuteen ja näin ollen varmentavan tarkastustavan ehtoihin. Varmentavaa tarkastustapaa voitaisiin kohtuudella soveltaa vakio- ja laajennettuihin hallinnointi- ja valvontajärjestelmiin. Ainakin seuraavat mukautukset olisi tehtävä:

- Otantariskin pienentäminen ehdottamalla delegoidussa säädöksessä käyttövalmiita tilastollisia otantamenetelmiä, joita tarkastusviranomaiset soveltavat johdonmukaisesti tietyissä olosuhteissa. Ehdotuksessa voitaisiin myös edellyttää komissiota hyväksymään tarkastusviranomaisten otantamenetelmä ennen lopullisen otoksen poimimista.
- Ehdotuksen 73 artiklan muuttaminen sen varmistamiseksi, että rahoitusvälineiden tapauksessa toimien tarkastukset kattavat vain aiheutuneet menot eikä rahoitusvälineisiin tehtyjä ennakkomaksuja.
- Tarkastusviranomaisten tarkastustyön laajuutta ja dokumentointitapaa koskevien vähimmäisvaatimusten määrittäminen tilintarkastustuomioistuinta kuullen.
- Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2017 vuosikertomuksessa<sup>(127)</sup> antaman suosituksen mukaisesti komission olisi säännönmukaisuutta koskevan raportoinnin osalta keskityttävä menoihin, jotka ovat käyneet läpi täyden valvontasyklin. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa olisi edellytettävä, että komissio suorittaa riittäviä sääntöjenmukaisuustarkastuksia johtopäätöksen tekemiseksi tarkastusviranomaisten työn vaikuttavuudesta ja kohtuullisen varmuuden saamiseksi menojen sääntöjenmukaisuudesta viimeistään vuotuisiin toimintakertomuksiin, jotka se julkaisee tilien hyväksymistä seuraavana vuonna.

132. Ehdotetut laajennetut suhteutetut järjestelyt monimutkaistavat tilannetta tilintarkastustuomioistuimen varmentavan tarkastustavan edellytysten kannalta (ks. kohdat 112–120 edellä). Järjestelyjä olisi selkeytettävä ja edellisessä kohdassa esitetyt mukautukset tehtävä, jotta varmentava tarkastustapa olisi mahdollinen. Laajennettuja järjestelyjä koskeva ehdotus johtaisi lisäksi tilanteeseen, jossa tilintarkastustuomioistuimen olisi komission tai tarkastusviranomaisen suorittamien hallinnoinnin ja muiden tarkastusten puuttuessa tarkastettava puhtaasti kansallisten viranomaisten järjestelmät, jolloin kyseisten viranomaisten olisi toimitettava tilintarkastustuomioistuimelle kaikki dokumentaatio, jonka tilintarkastustuomioistuin katsoo tarpeelliseksi sen perussopimuksissa määritellyn toimeksiannon toteuttamiseksi.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

133. Yleisesti ottaen komission lainsäädäntöehdotus on onnistunut yksinkertaistamaan tekstiä. Siinä ei ole kuitenkaan painotettu varoille saatavaa vastinetta aiempaa enemmän, ja tilivelvollisuusjärjestelyjä on osittain heikennetty merkittävästi.

134. Varsinainen ehdotus on merkittävästi lyhyempi, ja se sisältää keskeiset asiakirjat ja mallit, joita jäsenvaltiot tarvitsevat ohjelmia varten, mikä on käytännöllistä. Lisäksi ehdotuksessa on suurelta osin säilytetty aiemmillä kausilla laadittu ohjelmakohde. Tämän pitäisi aikaansaada vakaat säännöt, jotka edistävät sujuvaa ohjelmasuunnittelua. Monet säännöksistä eivät kuitenkaan ole riittävän selkeitä. Tämä on omiaan johtamaan erilaisiin tulkintoihin, mikä heikentää oikeusvarmuutta.

<sup>(127)</sup> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, kohta 6.78, suositus 6.

135. Ehdotus mahdollistaa joustavamman varojen osoittamisen ja siirtämisen esimerkiksi kaksivaiheisen ohjelmoinnin (5 + 2) kautta sekä rahoitusvälineiden ja avustusten yhdistämisen. Näin voidaan parantaa toimintakykyä muuttuvissa olosuhteissa. Lisääntyneen joustavuuden ja erityisesti kaksivaiheisen ohjelmoinnin myötä syntyy kuitenkin riski, että hallinnollinen rasite kasvaa samalla merkittävästi.

136. Tulossuuntautuneisuuden osalta ehdotus ei ole osa unionin laajuista yhteistä strategiaa, toisin kuin aiemmillä kausilla. Siinä ei tuoda esiin selkeää näkemystä, jota EU politiikallaan tavoittelee. Yksinkertaistamiseen pyritessä ehdotuksessa myös luovutaan useista osista, jotka on suunniteltu tukemaan varojen parempaa kohdistamista tulosten perusteella esimerkiksi ohjelmien ennakoarviointien, suoritusvarausten sekä laajoja hankkeita koskevien yhteisten arviointistandardien avulla.

137. On kuitenkin myönteistä, että ehdotusluonnos sisältää runsaasti erilaisia yksinkertaistettuja tukimuotoja (kuten yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot ja kustannuksiin perustumaton rahoitus), jotka voivat asianmukaisesti käytettyinä vähentää hallinnollista rasitetta ja siirtää painopisteen panoksista tuotoksiin ja tuloksiin. Tilintarkastustuomioistuin pitää myönteisenä myös komission tavoitetta vahvistaa hallintotapaa ja muita ehtoja, jotka on suunniteltu luomaan koheesiomenojen kannalta suotuisa toimintaympäristö, kuten yhteydet EU-ohjausjaksoon ja ennakkoehtojen korvaaminen mahdollistavilla edellytyksillä. Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin esittää komission ja lainsäätäjien harkittavaksi useita huomautuksia, jotta ne voivat ottaa käyttöön kaikki ehdotettujen muutosten tarjoamat mahdollisuudet.

138. Ehdotuksessa pyritään järjeistämään ja virtaviivaistamaan tilivelvollisuuteen liittyvät järjestelyt. Siinä esimerkiksi korvataan perusteelliset hallinnon tarkastukset riskiperusteisilla tarkastuksilla. Tilintarkastustuomioistuin tukee tätä pyrkimystä, mutta sen näkemyksen mukaan hallinto- ja valvontajärjestelmässä on tietyissä kohdissa sijaa tehostamiselle.

139. Ehdotus myös mahdollistaa radikaalimman yksinkertaistamisen järjestelmille, joiden osalta on saatu hyviä tuloksia ("laajennetut suhteutetut järjestelyt"). Tällöin komissio vähentäisi merkittävästi valvontaansa nojaten pitkälti kansallisiin tarkastuksiin. Tämä eroaa keskeisistä tekijöistä, jotka ovat osa komission kahden viime vuosikymmenen aikana kehittämää varmennusmallia, ja vähentää näin varmuutta, jonka komissio voi saada. Lisäksi se tuo mukanaan haasteita tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaan liittyvien tarkastusten suorittamistavan osalta.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 25. lokakuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Klaus-Heiner LEHNE

*presidentti*

---

## LIITE

## Yksityiskohtaiset huomautukset ja tekstiehdotukset (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen artikloja koskevat yksityiskohtaiset huomautukset ja tekstiehdotukset)

Seuraavat tekstiehdotukset heijastavat vain osaa lausunnossa esitettyistä huomioista. Komission ja lainsäätäjien tehtävä on ottaa huomioon tässä esiin nostetut seikat ja sisällyttää ne ehdotetun yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen ja/tai rahastokohtaisten asetusten asianomaisiin artikloihin.

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistimen ehdotus	Huomautukset
<p><b>Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöksistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineitä koskevista rahoitussäännöksistä</b></p> <p>(COM(2018) 375 final)</p>		
<p>Sisällysluettelo</p> <p>sekä katsovat seuraavaa:</p> <p>(...)</p> <p>(2) Jotta voitaisiin edelleen kehittää sellaisten unionin rahastojen koordinoitua ja yhdenmukaistettua täytäntöönpanoa, joita toteutetaan käyttämällä yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia ja joihin kuuluvat Euroopan aluekehitysrahasto, jäljempänä "EAKR", Euroopan sosiaalirahasto plus, jäljempänä "ESR+", koheesiorahasto sekä yhteistyöhön perustuvaa hallinnointia käyttäen Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta, jäljempänä "EMKR", turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta, jäljempänä "AMIF", sisäisen turvallisuuden rahastosta, jäljempänä "ISF", ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä, jäljempänä "BMVI", rahoitettavat toimenpiteet, olisi SEUT-sopimuksen 322 artiklan nojalla annettava kaikkiin näihin rahastoihin, jäljempänä "rahastot", sovellettavat yhteiset säännökset, joissa määritetään tarkkaan eri säännösten soveltamisalat. Lisäksi olisi annettava SEUT-sopimuksen 177 artiklan nojalla yhteiset säännökset, jotka kattavat EAKR:n, ESR +:n, koheesiorahaston ja EMKR:n politiikkaohjaimet.</p>		<p>Ehdotettuun asetukseen olisi sisällyttävä sisällysluettelo, josta käy ilmi sen rakenne.</p> <p>Ehdotetun säännöksen johdanto-osan 2 kappaleessa olisi selvennettävä ensimmäisen virkkeen jälkeen, mitä tarkoitetaan "yhteisillä säännöksillä" (financial rules), sillä ehdotettu asetusta sisältää myös muita kuin rahoitussäännöksiä, joita sovelletaan kaikkiin rahastoihin.</p> <p>Johdanto-osan 2 kappaleen loppuun olisi lisättävä EMKR:ään liittyvä viittaus, sillä SEUT-sopimuksen 177 artikla koskee vain rakennerahastoja.</p>

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p>2 artikla</p> <p><b>Määritelmät</b></p>		<p>Ks. huomautukset 22 ja 37.</p>
<p>4 artikla</p> <p><b>Toimintapolitiittiset tavoitteet</b></p>		<p>Ks. huomautus 1.</p> <p>Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava erityisesti selkeiden tavoitteiden asettamista ilmastotoimien menoilte kolmen koheesiorahaston osalta, ja tavoitteiden olisi oltava yhdenmukaisia EU:n talousarvion sisältämän ilmastotoimien menojen varten asetetun 25 prosentin tavoitteen kanssa.</p>
<p>7 artikla</p> <p><b>Kumppanuussopimuksen valmistelu ja toimittaminen</b></p>		<p>Ks. huomautus 18.</p>
<p>8 artikla</p> <p><b>Kumppanuussopimuksen sisältö</b></p>		<p>Ks. huomautukset 16, 19 ja 20.</p>
<p>11 artikla</p> <p><b>Mahdollistavat edellytykset</b></p> <p>1. Tässä asetuksessa säädetään kunkin erityistavoitteen osalta edellytykset, jäljempänä "mahdollistavat edellytykset", erityistavoitteiden panemiseksi täytäntöön tuloksellisesti ja tehokkaasti.</p> <p>Liitteessä III vahvistetaan horisontaaliset mahdollistavat edellytykset, joita sovelletaan kaikkiin erityistavoitteisiin, sekä niiden täyttymisen arviointikriteerit.</p> <p>Liitteessä IV vahvistetaan aihekohtaiset mahdollistavat edellytykset EAKR:n, koheesiorahaston ja ESR:n osalta, sekä niiden täyttymisen arviointikriteerit.</p>	<p>11 artikla</p> <p><b>Mahdollistavat edellytykset</b></p> <p>1. Tässä asetuksessa säädetään kunkin erityistavoitteen, tuen kohteen tai toimityypin osalta edellytykset, jäljempänä "mahdollistavat edellytykset", erityistavoitteiden panemiseksi täytäntöön tuloksellisesti ja tehokkaasti.</p> <p>Liitteessä III vahvistetaan horisontaaliset mahdollistavat edellytykset, joita sovelletaan kaikkiin erityistavoitteisiin, tuen kohteisiin tai toimityyppeihin, sekä niiden täyttymisen arviointikriteerit.</p> <p>Liitteessä IV vahvistetaan aihekohtaiset mahdollistavat edellytykset EAKR:n, koheesiorahaston ja ESR:n osalta, sekä niiden täyttymisen arviointikriteerit.</p>	<p>Ks. myös huomautukset 9, 10 ja 11.</p>

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistimen ehdotus	Huomautukset
<p>2. Ohjelmaa valmistellessaan tai ottaessaan käyttöön uuden erityistavoitteen ohjelman muuttamisen yhteydessä jäsenvaltion on arvioitava, ovatko valittuun erityistavoitteeseen liitetty mahdollistavat edellytykset täyttyneet. Mahdollistava edellytys on täyttynyt, kun kaikki asiaa koskevat kriteerit ovat täyttyneet. Jäsenvaltion on määriteltävä kussakin ohjelmassa tai ohjelman muutoksessa, mitkä mahdollistavat edellytykset ovat täyttyneet ja mitkä eivät, ja kun se katsoo, että mahdollistava edellytys on täyttynyt, sen on annettava sitä koskevat perustelut.</p>	<p>2. Ohjelmaa valmistellessaan tai ottaessaan käyttöön uuden erityistavoitteen, tuen kohteen tai toimityyppiin ohjelman muuttamisen yhteydessä jäsenvaltion on arvioitava, ovatko valittuun erityistavoitteeseen, tuen kohteeseen tai toimityyppiin liitetyt mahdollistavat edellytykset täyttyneet, ottaen huomioon <u>maakohtaiset raportit ja EU-ohjauksista lähtöisin olevat maakohtaiset suositukset</u>. Mahdollistava edellytys on täyttynyt, kun kaikki asiaa koskevat kriteerit ovat täyttyneet. Jäsenvaltion on määriteltävä kussakin ohjelmassa tai ohjelman muutoksessa, mitkä mahdollistavat edellytykset ovat täyttyneet ja mitkä eivät, ja kun se katsoo, että mahdollistava edellytys on täyttynyt, sen on annettava sitä koskevat perustelut.</p>	
<p>3. Kun mahdollistava edellytys ei ole täyttynyt ohjelmaa tai ohjelman muutosta hyväksyttäessä, jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle heti kun se katsoo, että mahdollistava edellytys on täyttynyt ja annettava sitä koskevat perustelut.</p>	<p>3. Kun mahdollistava edellytys ei ole täyttynyt ohjelmaa tai ohjelman muutosta hyväksyttäessä, jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle heti kun se katsoo, että mahdollistava edellytys on täyttynyt ja annettava sitä koskevat perustelut.</p>	
<p>4. Komissio tekee arvioinnin kolmen kuukauden kuluessa 3 kohdassa tarkoitettujen tietojen vastaanottamisesta ja ilmoittaa jäsenvaltiolle, jos se hyväksyy edellytysten täytymisen.</p> <p>Jos komissio ei hyväksy jäsenvaltion arviointia, se ilmoittaa tästä jäsenvaltiolle ja antaa sille mahdollisuuden esittää huomautuksensa yhden kuukauden kuluessa.</p>	<p>4. Komissio tekee arvioinnin kolmen kuukauden kuluessa 3 kohdassa tarkoitettujen tietojen vastaanottamisesta ottaen huomioon <u>maakohtaiset raportit ja EU-ohjauksista lähtöisin olevat maakohtaiset suositukset</u> ja ilmoittaa jäsenvaltiolle, jos se hyväksyy edellytysten täytymisen.</p> <p>Jos komissio ei hyväksy jäsenvaltion arviointia, se ilmoittaa tästä jäsenvaltiolle ja antaa sille mahdollisuuden esittää huomautuksensa yhden kuukauden kuluessa.</p>	

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p>5. Erityistavoitteeseen liittyviä menoja ei voida sisällyttää maksatushakemuksiin ennen kuin komissio on ilmoittanut jäsenvaltiolle mahdollistavan edellytyksen täyttymisestä 4 kohdan mukaisesti.</p> <p>Ensimmäistä alakohtaa ei sovelleta toimiin, jotka edistävät vastaavan mahdollistavan edellytyksen täyttymistä.</p> <p>6. Jäsenvaltion on varmistettava, että mahdollistavat edellytykset täyttyvät ja että niitä sovelletaan koko ohjelmakauden ajan. Sen on ilmoitettava komissiolle kaikista mahdollistavien edellytysten täyttymiseen vaikuttavista muutoksista.</p> <p>Jos komissio toteaa, että mahdollistava edellytys ei enää täyty, se ilmoittaa tästä jäsenvaltiolle ja antaa sille mahdollisuuden esittää huomautuksensa yhden kuukauden kuluessa. Jos komissio toteaa, että mahdollistava edellytys ei edelleenkaan täyty, erityistavoitteeseen liittyviä menoja ei voida sisällyttää maksatushakemuksiin siitä päivästä alkaen, jona komissio ilmoittaa asiasta jäsenvaltiolle.</p> <p>7. Liitettä IV ei sovelleta EMKR:stä tuettaviin toimiin.</p>	<p>5. Erityistavoitteeseen, tuen kohteeseen tai toimintayhteyksiin liittyviin toimiin liittyviä menoja ei voida sisällyttää maksatushakemuksiin ennen kuin komissio on ilmoittanut jäsenvaltiolle mahdollistavan edellytyksen täyttymisestä 4 kohdan mukaisesti.</p> <p>Ensimmäistä alakohtaa ei sovelleta toimiin, jotka edistävät vastaavan mahdollistavan edellytyksen täyttymistä.</p> <p>6. Jäsenvaltion on varmistettava, että mahdollistavat edellytykset täyttyvät ja että niitä sovelletaan koko ohjelmakauden ajan. Sen on ilmoitettava komissiolle kaikista mahdollistavien edellytysten täyttymiseen vaikuttavista muutoksista.</p> <p>Jos komissio toteaa, että mahdollistava edellytys ei enää täyty, se ilmoittaa tästä jäsenvaltiolle ja antaa sille mahdollisuuden esittää huomautuksensa yhden kuukauden kuluessa. Jos komissio toteaa, että mahdollistava edellytys ei edelleenkaan täyty, erityistavoitteeseen, tuen kohteeseen tai toimintayhteyksiin liittyviä menoja ei voida sisällyttää maksatushakemuksiin siitä päivästä alkaen, jona komissio ilmoittaa asiasta jäsenvaltiolle.</p> <p>7. Liitettä IV ei sovelleta EMKR:stä tuettaviin toimiin.</p>	
<p>12 artikla</p> <p><b>Suoritusperusteinen kehys</b></p> <p>1. Jäsenvaltion on laadittava suoritusperusteinen kehys, jonka avulla ohjelman tuloksellisuutta sen täytäntöönpanon aikana voidaan valvoa ja arvioida ja jonka avulla siitä voidaan raportoida, ja joka edistää rahastojen yleisen tuloksellisuuden mittaamista.</p> <p>Suoritusperusteinen kehys muodostuu seuraavista:</p>	<p>12 artikla</p> <p><b>Suoritusperusteinen kehys</b></p> <p>1. Jäsenvaltion on laadittava suoritusperusteinen kehys, jonka avulla ohjelman tuloksellisuutta sen täytäntöönpanon aikana voidaan valvoa ja arvioida ja jonka avulla siitä voidaan raportoida, ja joka edistää rahastojen yleisen tuloksellisuuden mittaamista.</p> <p>Suoritusperusteinen kehys muodostuu seuraavista:</p>	

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p>a) rahastokohtaisissa asetuksissa säädetyihin erityistavoitteisiin liittyvät tuotos- ja tulosindikaattorit;</p> <p>b) vuoden 2024 loppuun mennessä saavutettavat välitavoitteet tuotosindikaattoreiden osalta; ja</p> <p>c) vuoden 2029 loppuun mennessä saavutettavat tavoitteet tuotos- ja tulosindikaattoreiden osalta.</p> <p>2. Välitavoitteet ja tavoitteet on asetettava kullekin ohjelman erityistavoitteelle lukuun ottamatta apua ja ESR+-asetuksen 4 artiklan c kohdan vii alakohdassa säädettyä aineellista puutetta koskevaa erityistavoitetta.</p> <p>3. Välitavoitteet ja tavoitteet mahdollistavat komission ja jäsenvaltion mitata edistymistä erityistavoitteiden saavuttamisessa. Niiden on täytettävä varainhoitoasetuksen 33 artiklan 3 kohdassa asetetut vaatimukset.</p> <p>(...)</p>	<p>a) rahastokohtaisissa asetuksissa säädetyihin erityistavoitteisiin, tuen kohteeseen tai toimintaympäristöön liittyvät tuotos- ja tulosindikaattorit;</p> <p>b) vuoden 2024 loppuun mennessä saavutettavat välitavoitteet tuotos- ja tulosindikaattoreiden osalta; ja</p> <p>c) vuoden 2029 loppuun mennessä saavutettavat tavoitteet tuotos- ja tulosindikaattoreiden osalta. Tavoitteet perustuvat realistisiin arvioihin kauden kokonaisuusmäärärahoista.</p> <p>2. Välitavoitteet ja tavoitteet on asetettava kullekin ohjelman erityistavoitteelle, tuen kohteelle tai toimintaympäristöön lukuun ottamatta teknistä apua ja ESR+-asetuksen [4 artiklan c kohdan vii alakohdassa] säädettyä aineellista puutetta koskevaa erityistavoitetta.</p> <p>3. Välitavoitteet ja tavoitteet mahdollistavat komission ja jäsenvaltion mitata edistymistä erityistavoitteiden saavuttamisessa tai tuen kohteen tai toimintaympäristön osalta. Niiden on täytettävä varainhoitoasetuksen [33 artiklan 3 kohdassa] asetetut vaatimukset.</p> <p>(...)</p>	<p>Ks. huomautukset 14 ja 15.</p>
<p>14 artikla</p> <p><b>Välisarviointi</b></p>		<p>Ks. huomautukset 4, 5 ja 6.</p>
<p>15 artikla</p> <p><b>Toimenpiteet, joilla rahastojen vaikutavuus kytketään talouden tehokkuuteen ohjaukseen ja hallintaan</b></p> <p>(...)</p>		



Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
13. Edellä 1–12 kohtaa ei sovelleta ESR+-asetuksen 4 artiklan c kohdan v alakohdan ii alakohdassa tarkoitettuihin toimintalinjoihin tai ohjelmiin.		Kyseisen artiklan 13 kohdassa on muutettava viittaus rahastokohtaisen ESR+-asetuksen yhteen tai useampaan säännökseen.
16 artikla		Ks. huomautus 21.
<b>Ohjelmien valmistelu ja toimittaminen</b>		
17 artikla		Ks. huomautukset 3 ja 16.
<b>Ohjelmien sisältö</b>		
19 artikla		Ks. huomautus 2.
<b>Ohjelmien muuttaminen</b>		
21 artikla		Ks. huomautus 2.
<b>Määrärahojen siirrot</b>		
29 artikla		Ks. huomautus 12.
<b>Komission aloitteesta annettava tekninen apu</b>		
30 artikla		Ks. huomautus 12.
<b>Jäsenvaltioiden tekninen tuki</b>		
31 artikla		Ks. huomautus 13.
<b>Jäsenvaltioiden teknisen avun kiinteämääräinen rahoitus</b>		
32 artikla		Ks. huomautus 13.
<b>Jäsenvaltioiden teknisen avun kustannuksiin perustumaton rahoitus</b>		

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p>35 artikla</p> <p><b>Seurantakomitean tehtävät</b></p> <p>1. Seurantakomitean tehtävänä on tarkastella (...)</p>	<p>35 artikla</p> <p><b>Seurantakomitean tehtävät</b></p> <p>1. Seurantakomitean tehtävänä on tarkastella (...)</p> <p>i) <u>edistymistä tuensaajien hallinnollisen rasitteen vähentämiseen liittyvien toimien toteuttamisessa.</u></p> <p>(...)</p> <p>2. Seurantakomitea voi esittää hallintoviranomaiselle huomautuksia 1 ja 2 kohdan sisältämiä seikoista, mukaan lukien toimet, jotka liittyvät tuensaajien hallinnollisen rasitteen vähentämiseen. Seurantakomitea seuraa huomautustensa johdosta toteutettuja toimia.</p>	<p>Ehdotetussa asetuksessa olisi edellytettävä, että seurantakomitea tarkastelee edistymistä hallinnollisen rasitteen vähentämisessä.</p> <p>Lisätyy kohta varmistaa johdonmukaisuuden 35 artiklan ja 69 artiklan b kohdan välillä.</p>
<p>36 artikla</p> <p><b>Vuotuinen tulokellisuuden tarkastelu</b></p>		<p>Ks. huomautus 29.</p>
<p>37 artikla</p> <p><b>Tietojen siirtäminen</b></p>		<p>Ks. huomautukset 26 ja 28.</p> <p>Komission ja lainsäätäjien olisi harkittava, että ilmastotoimien varainkäytön tulosten ja suunnittelujen menojen tason seuraamista edellytetään ja niistä raportoidaan.</p>
<p>39 artikla</p> <p><b>Jäsenvaltion suorittamat arvioinnit</b></p> <p>40 artikla</p> <p><b>Komission suorittama arviointi</b></p>		<p>Ks. huomautus 30.</p>

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p>49 artikla</p> <p><b>Avustuksia koskevien välillisten kustannusten kiinteämääräinen rahoitus</b></p> <p>50 artikla</p> <p><b>Avustuksiin liittyvät välittömät henkilöstökustannukset</b></p> <p>51 artikla</p> <p><b>Avustuksiin liittyvien muiden välittömien kustannusten kuin henkilöstökustannusten kiinteämääräinen rahoitus</b></p>	<p>49 artikla</p> <p><b>Avustuksia koskevien välillisten kustannusten kiinteämääräinen rahoitus</b></p> <p>50 artikla</p> <p><b>Avustuksiin liittyvät välittömät henkilöstökustannukset</b></p> <p>Toimen välittömät henkilöstökustannukset voidaan laskea kiinteänä prosenttiosuutena, joka voi olla enintään 20 prosenttia asianomaisen toimen muista välittömistä kustannuksista kuin henkilöstökustannuksista ilman, että jäsenvaltiota vaaditaan suorittamaan laskelmaa sovellettavan osuuden määrittämiseksi, edellyttäen, että toimen välittömien kustannuksiin ei sisälly julkisia rakennusurakoita eikä tavara- tai palveluhankintoja koskevia sopimuksia, joiden arvo ylittää Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 4 artiklassa tai Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU 15 artiklassa määritellyt kynnykset.</p> <p>Laskettaessa kiinteää määrää AMF:n, ISF:n ja BMV:n osalta, mitään julkisiin hankintoihin liittyviä kustannuksia tai toimeen liittyviä välittömiä henkilöstökustannuksia ei oteta huomioon.</p> <p>51 artikla</p> <p><b>Avustuksiin liittyvien muiden välittömien kustannusten kuin henkilöstökustannusten kiinteämääräinen rahoitus</b></p>	<p>Ks. myös huomautukset 39 ja 40.</p>
<p>52 artikla</p> <p><b>Rahoitusvälineet</b></p>		<p>Ks. huomautus 31.</p>
<p>53 artikla</p> <p><b>Rahoitusvälineiden täytäntöönpano</b></p>		<p>Ks. huomautukset 32 ja 33.</p>
<p>57 artikla</p> <p><b>Tukikelpoisuus</b></p>		<p>Ks. huomautus 54.</p>

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p>58 artikla</p> <p><b>Tukeenkelpaamattomat kustannukset</b></p> <p>(...)</p> <p>c) arvonlisävero, jäljempänä "alv", lukuun ottamatta toimia, joiden kokonaiskustannukset ovat alle 5 000 000 euroa.</p>		<p>Ks. huomautus 44.</p>
<p>65 artikla</p> <p><b>Ohjelmasta vastaavat viranomaiset</b></p> <p>1. Varainhoitoasetuksen [63 artiklan 3 kohdan] soveltamiseksi jäsenvaltion on yksilöitävä kunkin ohjelman osalta hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen. Jos jäsenvaltio käyttää 66 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua mahdollisuutta, kyseinen elin on nimettävä ohjelmasta vastaavaksi viranomaiseksi. Sama viranomainen voi olla vastuussa useammasta kuin yhdestä ohjelmasta.</p> <p>(...)</p> <p>3. Hallintoviranomainen voi nimetä yhden tai useamman välittävän elimen, joka suorittaa tehtäviä sen vastuulla. Hallintoviranomaisen ja välittävien elinten väliset järjestelyt on vahvistettava kirjallisesti.</p> <p>(...)</p> <p>5. Hallintoviranomaisen on nimettävä asetuksen (EU) (...) [Euroopan horisontti -ohjelman osallistumissäännöt] [11] artiklassa tarkoitettu ohjelmien yhteisrahoitustoimea toteuttava elin kyseisen ohjelman osalta välittäväksi elimeksi 3 kohdan mukaisesti.</p>	<p>65 artikla</p> <p><b>Ohjelmasta vastaavat viranomaiset</b></p> <p>1. Varainhoitoasetuksen [63 artiklan 3 kohdan] soveltamiseksi jäsenvaltion on yksilöitävä kunkin ohjelman osalta hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen. Jos jäsenvaltio käyttää 66 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua mahdollisuutta, kyseinen elin on nimettävä ohjelmasta vastaavaksi viranomaiseksi. Sama viranomainen voi olla vastuussa useammasta kuin yhdestä ohjelmasta.</p> <p>(...)</p> <p>3. Hallintoviranomainen voi nimetä yhden tai useamman välittävän elimen, joka suorittaa tehtäviä sen vastuulla. Hallintoviranomaisen ja välittävien elinten väliset järjestelyt on vahvistettava kirjallisesti.</p> <p>(...)</p> <p>5. Hallintoviranomaisen on nimettävä asetuksen (EU) (...) [Euroopan horisontti -ohjelman osallistumissäännöt] [11] artiklassa tarkoitettu ohjelmien yhteisrahoitustoimea toteuttava elin kyseisen ohjelman osalta välittäväksi elimeksi 3 kohdan mukaisesti.</p>	

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p>66 artikla</p> <p><b>Hallintoviranomaisen tehtävät</b></p> <p>1. Hallintoviranomainen vastaa ohjelman hallinnoinnista, jotta ohjelman tavoitteet voidaan toteuttaa. Erityisesti hallintoviranomaisen tehtävänä on</p> <p>(...)</p>	<p>66 artikla</p> <p><b>Hallintoviranomaisen tehtävät</b></p> <p>1. Hallintoviranomainen vastaa ohjelman hallinnoinnista <u>toimitettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti</u>, jotta ohjelman tavoitteet voidaan toteuttaa. Erityisesti hallintoviranomaisen tehtävänä on</p> <p>(...)</p>	
<p>67 artikla</p> <p><b>Hallintoviranomaisen suorittama toimien valinta</b></p> <p>(...)</p> <p>2. Hallintoviranomaisen on komission pyynnöstä kuultava komissiota ja otettava sen huomautukset huomioon ennen kuin valintaperusteet toimitetaan seurantakomitealle ja ennen kuin niihin tehdään mahdollisesti myöhemmin muutoksia.</p>	<p>67 artikla</p> <p><b>Hallintoviranomaisen suorittama toimien valinta</b></p> <p>(...)</p> <p>2. Hallintoviranomaisen on komission pyynnöstä kuultava komissiota ja otettava sen huomautukset huomioon ennen kuin valintaperusteet toimitetaan seurantakomitealle ja ennen kuin niihin tehdään mahdollisesti myöhemmin muutoksia.</p> <p><u>Komissio yksilöi tarpeettomat raskaat vaatimukset ja antaa jäsenvaltioille arviointia koskevia suosituksia.</u></p>	<p>Ks. myös huomautukset 42 ja 43.</p>
<p>68 artikla</p> <p><b>Hallintoviranomaisen suorittama ohjelman hallinnointi</b></p> <p>(...)</p> <p>2. Edellä 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen hallinnon tarkastusten on perustuttava riskeihin, ja niiden on oltava oikeassa suhteessa todettuihin riskeihin, jotka määritellään riskinhallintastrategiassa.</p> <p>Hallinnon tarkastusten on sisällettävä tuensaajien esittämille maksatushakemuksille tehtävät hallinnolliset tarkastukset ja toimia koskevat paikalla tehtävät tarkastukset. Ne on toteutettava viimeistään tilityksen laatimista 92 artiklan mukaisesti.</p> <p>(...)</p>	<p>68 artikla</p> <p><b>Hallintoviranomaisen suorittama ohjelman hallinnointi</b></p> <p>(...)</p> <p>2. Edellä 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen hallinnon tarkastusten on perustuttava riskeihin, ja niiden on oltava oikeassa suhteessa todettuihin riskeihin, jotka määritellään riskinhallintastrategiassa.</p> <p>Hallinnon tarkastusten on sisällettävä tuensaajien esittämille maksatushakemuksille tehtävät hallinnolliset tarkastukset ja toimia koskevat paikalla tehtävät tarkastukset. <del>Ne on toteutettava viimeistään ennen tilityksen laatimista 92 artiklan mukaisesti.</del></p> <p>(...)</p>	<p>Ks. myös huomautus 50.</p>

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p>72 artikla</p> <p><b>Tarkastusstrategia</b></p> <p>1. (...) Tarkastusstrategiaan on sisällyttävä juuri nimettyjen hallintoviranomaisten ja kirjanpito toiminnosta vastaavien viranomaisten järjestelmätarkastuksia, jotka on toteutettava yhdeksän kuukauden kuluessa viranomaisten ensimmäisestä toimintavuodesta.</p> <p>(...)</p>	<p>72 artikla</p> <p><b>Tarkastusstrategia</b></p> <p>1. (...) Tarkastusstrategiaan on sisällyttävä juuri nimettyjen hallintoviranomaisten ja kirjanpito toiminnosta vastaavien viranomaisten nimettyihin hallintoviranomaisiin ja kirjanpito toiminnosta vastaaviin viranomaisiin sekä hallinnon tarkastuksiin ja II-järjestelmiä säätelevän menettelmän muutoksiin kohdistuvia järjestelmätarkastuksia, jotka on toteutettava yhdeksän kuukauden kuluessa viranomaisten ensimmäisestä toimintavuodesta.</p> <p>(...)</p>	<p>Ks. myös huomautukset 47 ja 49.</p>
<p>73 artikla</p> <p><b>Toimien tarkastukset</b></p> <p>1. Toimien tarkastusten on katettava komissiolle tilivuoden ilmoitetut menot otoksen perusteella. Otoksen on oltava perustuttava tilastollisiin otantamenetelmiin.</p>	<p>73 artikla</p> <p><b>Toimien tarkastukset</b></p> <p>1. Toimien tarkastusten on katettava komissiolle tilivuoden aikana ilmoitetut menot otoksen perusteella. Otoksen on oltava edustava ja perustuttava tilastollisiin otantamenetelmiin. Tästä poiketen toimien tarkastusten on katettava 62 artiklassa määritellyt tukikelpoiset menot, kun kyse on rahoitusvälineistä.</p>	<p>Ks. myös huomautukset 51 ja 53.</p>
<p>75 artikla</p> <p>(...)</p> <p>4. Tarkastusviranomainen ei saa tehdä tarkastuksia EIP:n tasolla eikä sellaisten muiden kansainvälisten rahoituslaitosten tasolla, joissa jäsenvaltio on osakkaana, niiden täytäntöön panemien rahoitusvälineiden osalta.</p> <p>EIP:n tai sellaisten muiden kansainvälisten rahoituslaitosten, joissa jäsenvaltio on osakkaana, on kuitenkin toimitettava komissiolle ja tarkastusviranomaiselle ulkopuolisten tarkastajien laatimat vuotuiset tarkastuskertomukset ennen kunkin kalenterivuoden loppua. Kertomuksen on katettava liitteessä XVII esitetyt osatekijät.</p>	<p>75 artikla</p> <p>(...)</p> <p>4. Tarkastusviranomainen ei saa tehdä tarkastuksia EIP:n tasolla eikä sellaisten muiden kansainvälisten rahoituslaitosten tasolla, joissa jäsenvaltio on osakkaana, niiden täytäntöön panemien rahoitusvälineiden osalta.</p> <p>EIP:n tai sellaisten muiden kansainvälisten rahoituslaitosten, joissa jäsenvaltio on osakkaana, on kuitenkin toimitettava komissiolle ja tarkastusviranomaiselle ulkopuolisten tarkastajien laatimat vuotuiset tarkastuskertomukset ennen kunkin kalenterivuoden loppua. Kertomuksen on katettava liitteessä XVII esitetyt osatekijät.</p> <p><u>EIP:n ja ulkopuolisten tarkastajien sisäiset tarkastussopimukset eivät saa rajoittaa tilintarkastustuomioistuimen pääsyä tietoihin, joita se tarvitsee unionin rahastojen tarkastukseen.</u></p>	<p>Ks. myös huomautukset 34, 35 ja 36.</p>

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p>77 artikla</p> <p><b>Laajennetut suhteutetut järjestelyt</b></p> <p>78 artikla</p> <p><b>Laajennettujen suhteutettujen järjestelyjen soveltamisedellytykset</b></p> <p>79 artikla</p> <p><b>Ohjelmakauden aikana tehtävä mukautus</b></p> <p>1. Jos komissio tai tarkastusviranomainen katsoo tehtyjen tarkastusten ja vuotuisen valvontakertomuksen perusteella, että 78 artiklassa vahvistetut edellytykset eivät enää täyty, komissio pyytää tarkastusviranomaista suorittamaan lisää tarkastuksia 63 artiklan 3 kohdan mukaisesti ja toteuttamaan korjaavia toimia.</p>	<p>77 artikla</p> <p><b>Laajennetut suhteutetut järjestelyt</b></p> <p>78 artikla</p> <p><b>Laajennettujen suhteutettujen järjestelyjen soveltamisedellytykset</b></p> <p>79 artikla</p> <p><b>Ohjelmakauden aikana tehtävä mukautus</b></p> <p>1. Jos komissio tai tarkastusviranomainen katsoo tehtyjen tarkastusten ja vuotuisen valvontakertomuksen perusteella, että 78 artiklassa vahvistetut edellytykset eivät enää täyty, komissio pyytää tarkastusviranomaista suorittamaan lisää tarkastuksia 63 artiklan 3 kohdan mukaisesti. <u>Tällöin hallintoviranomainen toteuttaa korjaavia toimia ja raportoi seurantakomitealle ja komissiolle suunnitelluista korjaavista toimista ja niiden tuloksista.</u></p>	<p>Ks. myös huomautus 55.</p>
<p>88 artikla</p> <p>(...)</p> <p>3. Komission tai jäsenvaltioiden toimittamien tarkastusten yksinomaista tavoitteena on varmistaa, että edellytykset, joiden mukaisesti komissio suorittaa korvauksen, täyttyvät.</p> <p>Tästä poiketen, jos toimi tai sen osana oleva hanke toteutetaan julkisilla hankinnoilla, tarkastus kattaa lisäksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamisen.</p>	<p>88 artikla</p> <p>(...)</p> <p>3. Komission tai jäsenvaltioiden toimittamien tarkastusten yksinomaista tavoitteena on varmistaa, että edellytykset, joiden mukaisesti komissio suorittaa korvauksen, täyttyvät.</p> <p><u>Tästä poiketen, jos toimi tai sen osana oleva hanke toteutetaan julkisilla hankinnoilla, tarkastus kattaa lisäksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamisen.</u></p>	<p>Ks. huomautus 41.</p>

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p>93 artikla</p> <p><b>Tilien tarkastaminen</b></p> <p>94 artikla</p> <p><b>Loppumaksun laskeminen</b></p> <p>95 artikla</p> <p><b>Tilien tarkastusmenettely</b></p> <p>96 artikla</p> <p><b>Tilien tarkastamiseen liittyvä kuulemismenettely</b></p>		<p>Ks. huomautukset 56 ja 57.</p>
<p>98 artikla</p> <p><b>Komission tekemät rahoitusoikaus</b></p>		<p>Ks. huomautus 58.</p>
<p><b>LIITE I</b></p> <p><b>EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston tukitoimityyppien kokonaisuudet ja koodit – 17 artiklan 5 kohta</b></p>		<p>Ks. huomautus 25.</p> <p>Komission ja lainsäätäjien olisi myös harkittava ilmastonmuutokseen liittyviin tavoitteisiin myöntävän tuen laskukertoimen pienentämistä 40 prosenttiin uusien rautateiden osalta ja 0 prosenttiin maantielikenteen digitalisoiminnin osalta.</p>
<p><b>LIITE II</b></p> <p><b>Kumppanuussopimuksen malli – 7 artiklan 4 kohta</b></p>		<p>Ks. huomautus 16.</p>
<p><b>LIITE III</b></p> <p><b>Horisontaaliset mahdollistavat edellytykset – 11 artiklan 1 kohta</b></p>		<p>Ks. huomautukset 7 ja 8.</p>



Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p>LIITE IV</p> <p>Aihkohtaiset mahdollistavat edellytykset, joita sovelletaan EAKR-ään, ESR-ään ja koheesiorahastoon – 11 artiklan 1 kohta</p> <p>(...)</p> <p>[Sarake "Erityistavoitteet"]</p> <p>(...)</p> <p>2.2 Uusiutuviin energiamuotojen edistäminen investoimalla tuotantokapasiteettiin</p> <p>EAKR ja koheesiorahasto:</p> <p>2.2 Uusiutuviin energiamuotojen edistäminen investoimalla tuotantokapasiteettiin</p> <p>(...)</p> <p>EAKR ja koheesiorahasto:</p> <p>2.5 Vedenkäytön tehokkuuden edistäminen</p> <p>EAKR ja koheesiorahasto:</p> <p>2.6 Kiertotalouden (kiertotalouteen siirtymisen) kehittäminen jätteen investointien ja resurssitehokkuuden avulla</p> <p>EAKR ja koheesiorahasto:</p> <p>2.6 Vihreän infrastruktuurin edistäminen kaupunkiympäristössä ja saastumisen vähentäminen</p> <p>(...)</p>	<p>LIITE IV</p> <p>Aihkohtaiset mahdollistavat edellytykset, joita sovelletaan EAKR-ään, ESR-ään ja koheesiorahastoon – 11 artiklan 1 kohta</p> <p>(...)</p> <p>[Sarake "Erityistavoitteet"]</p> <p>(...)</p> <p>2.2 Uusiutuviin energiamuotojen edistäminen investoimalla tuotantokapasiteettiin</p> <p>EAKR ja koheesiorahasto:</p> <p>2.2 Uusiutuviin energiamuotojen edistäminen investoimalla tuotantokapasiteettiin</p> <p>(...)</p> <p>EAKR ja koheesiorahasto:</p> <p>2.5 Vedenkäytön tehokkuuden edistäminen</p> <p>EAKR ja koheesiorahasto:</p> <p>2.6 Kiertotalouden (kiertotalouteen siirtymisen) kehittäminen edistämällä jätteen investointien ja resurssitehokkuuden avulla</p> <p>EAKR ja koheesiorahasto:</p> <p>2.6 Biologisen monimuotoisuuden ja vihreän infrastruktuurin edistäminen kaupunkiympäristössä ja saastumisen vähentäminen</p> <p>(...)</p>	<p>Ks. myös huomautukset 7 ja 8.</p>

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistimen ehdotus	Huomautukset
<p>3.3 Kestävä, ilmastonmuutoksen kestävä, älykäs ja intermodaalinen kansallinen, alueellinen ja paikallinen liikkuvuus, mukaan lukien yhteyksien parantaminen TEN-T-liikenneverkon ja rajat ylittävän liikkuvuuden osalta</p> <p>(...)</p> <p>ESR:</p> <p>4.1.1 Työelämään pääsyn parantaminen kaikkien työnhakijoiden, myös nuorten, ja työelämän ulkopuolella olevien osalta ja itsenäisen ammatinharjoittamisen ja yhteisötalouden edistäminen</p>	<p>3.3 Kestävä, ilmastonmuutoksen kestävä, älykäs ja intermodaalinen kansallinen, alueellinen ja paikallinen liikkuvuus Kestävän, ilmastomuutoksen kestävä, älykäs ja intermodaalisen kansallisen, alueellisen ja paikallisen liikkuvuuden kehittäminen, mukaan lukien alueellisen ja paikallisen liikkuvuuden kehittäminen, mukaan lukien yhteyksien parantaminen TEN-T-liikenneverkon ja rajat ylittävän liikkuvuuden osalta</p> <p>(...)</p> <p>ESR:</p> <p>4.1.1 Työelämään pääsyn parantaminen kaikkien työnhakijoiden, myös nuorten, pitkäaikaistyöttömien, ja työelämän ulkopuolella olevien osalta ja itsenäisen ammatinharjoittamisen ja yhteisötalouden edistäminen</p>	
<p>4.1.2 Työmarkkinalaitosten ja palvelujen nykyaikaistaminen oikea-aikaisen ja räätälöidyn avun varmistamiseksi ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen, työmarkkinasiirtymien ja liikkuvuuden tukeminen</p> <p>(...)</p> <p>ESR:</p> <p>4.1.3 Paremman työ- ja yksityiselämän tasapainon edistäminen, mukaan lukien lastenhoitopalvelujen saatavuus, terveellinen ja mukautettu työympäristö ottaen huomioon terveyteen liittyvät riskit, työntekijöiden sopeutuminen muutoksiin sekä terveenä ja aktiivisena ikääntyminen</p> <p>(...)</p> <p>ESR:</p> <p>4.2.1 Koulutusjärjestelmien laadun, tehokkuuden ja työmarkkinarelevanssin parantaminen</p> <p>(...)</p>	<p>4.1.2 Työmarkkinalaitosten ja palvelujen nykyaikaistaminen osamistatpeiden arvioimiseksi ja ennakoimiseksi sekä oikea-aikaisen ja räätälöidyn avun varmistamiseksi ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen, työmarkkinasiirtymien ja liikkuvuuden tukeminen</p> <p>(...)</p> <p>ESR:</p> <p>4.1.3 Naisten työelämään osallistumisen ja paremman työ- ja yksityiselämän tasapainon edistäminen, mukaan lukien lastenhoitopalvelujen saatavuus, terveellinen ja mukautettu työympäristö ottaen huomioon terveyteen liittyvät riskit, työntekijöiden, yritysten ja yrittäjien sopeutuminen muutoksiin sekä aktiivisena ja terveenä ja aktiivisena ikääntyminen</p> <p>(...)</p> <p>ESR:</p> <p>4.2.1 Koulutusjärjestelmien laadun, tehokkuuden ja työmarkkinarelevanssin parantaminen, jotta tuetaan avaintaitojen hankkimista, mukaan lukien digitaaliset taidot</p> <p>(...)</p>	

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p>4.2.3 Yhtäläisen pääsyn edistäminen, erityisesti kun on kyse heikommassa asemassa olevista ryhmistä, laadukkaaseen ja osallistuvaan koulutukseen, varhaiskasvatuksesta ja lastenhoitopalveluista alkaen yleissivistävään, ammatilliseen ja korkeasteen koulutukseen asti</p> <p>(...)</p>	<p>4.2.3 Yhtäläisen pääsyn edistäminen, erityisesti kun on kyse heikommassa asemassa olevista ryhmistä, laadukkaaseen ja osallistuvaan koulutukseen, varhaiskasvatuksesta ja lastenhoitopalveluista alkaen yleissivistävään, ammatilliseen ja korkeasteen koulutukseen asti, mukaan lukien oppimiseen liittyvän liikkuvuuden helpottaminen, sekä koulutuksen loppuun saattamisen edistäminen laadukkaaseen ja osallistuvaan koulutukseen, varhaiskasvatuksesta ja lastenhoitopalveluista alkaen yleissivistävään, ammatilliseen ja korkeasteen koulutukseen asti</p> <p>(...)</p>	
<p>ESR:</p> <p>4.3.1 Aktiivisen osallistamisen edistäminen, myös yhtäläisten mahdollisuuksien ja aktiivisen osallistumisen edistämiseksi, ja työllistävyyden parantaminen</p>	<p>ESR:</p> <p>4.3.1 Aktiivisen osallistamisen edistäminen, myös yhtäläisten mahdollisuuksien ja aktiivisen osallistumisen edistämiseksi, ja työllistävyyden parantaminen</p>	
<p>ESR:</p> <p>4.3.2 Syrjäytyneiden yhteisöjen, kuten romanien, sosioekonomisen integraation edistäminen</p> <p>(...)</p>	<p>ESR:</p> <p>4.3.2 Kolmansien maiden kansalaisten ja syrjäytyneiden yhteisöjen, kuten romanien, sosioekonomisen integraation edistäminen</p> <p>(...)</p>	
<p>ESR:</p> <p>4.3.4 Laadukkaiden, kestävien ja kohtuuhintaisten palvelujen yhtäläisen ja oikea-aikaisen saannin parantaminen; sosiaalisen suojeleminen käytön, tehokkuuden ja kestävyysjärjestelmien parantaminen; pitkäaikaishoidon palvelujen saatavuuden parantaminen</p> <p>(...)</p>	<p>ESR:</p> <p>4.3.4 Laadukkaiden, kestävien ja kohtuuhintaisten palvelujen yhtäläisen ja oikea-aikaisen saannin parantaminen; sosiaalisen suojeleminen käytön, tehokkuuden ja kestävyysjärjestelmien parantaminen; pitkäaikaishoidon palvelujen saatavuuden parantaminen</p> <p>(...)</p>	

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p><b>LIITE V</b></p> <p>Malli EAKR:stä (Investoinnit työpaikkoihin ja kasvuun -tavoite), ESR+sta, koheesiorahastosta ja Euroopan meri- ja kalatalousraha-rahastosta tuetuille ohjelmille – 16 artiklan 3 kohta</p> <p><b>2.1.1.2 Indikaattorit</b></p> <p>[Taulukko 3: Tulosindikaattorit]</p> <p>(...)</p> <p>4. Mahdollistavat edellytykset</p> <p>Viite: 19 artiklan 3 kohdan h alakohhta</p> <p>(...)</p>	<p><b>LIITE V</b></p> <p>Malli EAKR:stä (Investoinnit työpaikkoihin ja kasvuun -tavoite), ESR+sta, koheesiorahastosta ja Euroopan meri- ja kalatalousraha-rahastosta tuetuille ohjelmille – 16 artiklan 3 kohta</p> <p>(...)</p> <p>4. Mahdollistavat edellytykset</p> <p>Viite: 179 artiklan 3 kohdan h alakohhta</p> <p>(...)</p>	<p>Ks. myös huomautukset 14 ja 16.</p> <p>Ehdotetun asetuksen liitteen V taulukkoon 2.1.1.2 olisi myös sisällyttävä tulosindikaattoreiden välitavoitteita ESR+aa koskevan rahastokohtaisen asetuksen 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti.</p>
<p><b>LIITE VII</b></p> <p>Tietojen siirtämistä koskeva malli – 37 artikla ja 68 artiklan 1 kohdan g alakohhta</p>		<p>Ehdotetun asetuksen liitteeseen VII olisi sisällyttävä selvennys siitä, mitä tietoja siirretään ESR+sta, turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta, sisäisen turvallisuuden rahastosta ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä tuettavien ohjelmien osalta.</p> <p>Liitteeseen VII olisi myös sisällyttävä tietoa kustannuksiin perustamattomasta rahoituksesta varainhoitoasetuksen 125 artiklan 3 kohdan sisältämän vaatimuksen mukaisesti.</p>
<p><b>LIITE X</b></p> <p>Hallinnointi- ja valvontajärjestelmien ja niiden luokittelun keskeiset vaatimukset – 63 artiklan 1 kohta</p>		<p>Ks. huomautus 48.</p>
<p><b>LIITE XIV</b></p> <p>Hallinnointi- ja valvontajärjestelmän kuvauksen malli – 63 artiklan 9 kohta</p>		<p>Ks. huomautukset 48 ja 49.</p>

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p><b>LIITE XV</b></p> <p><b>Johdon vahvistuslausuman malli – 68 artiklan 1 kohdan f alakohhta</b></p> <p>Minä allekirjoittanut/Me allekirjoittaneet (...) vakuutan/vakuutamme täten seuraavaa:</p> <p>(...)</p> <p>b) tilitykseen kirjatut menot ovat sovellettavan lainsäädännön mukaiset, ja ne käytettiin aiottuun tarkoitukseen.</p>	<p><b>LIITE XV</b></p> <p><b>Johdon vahvistuslausuman malli – 68 artiklan 1 kohdan f alakohhta</b></p> <p>Minä allekirjoittanut/Me allekirjoittaneet (...) vakuutan/vakuutamme täten seuraavaa:</p> <p>(...)</p> <p>b) tilitykseen kirjatut menot ovat sovellettavan lainsäädännön mukaiset, ja ne käytettiin aiottuun tarkoitukseen.</p> <p>c) <u>käytössä olevilla valvontajärjestelmillä varmistetaan, että tilien perustana olevat toimet ovat lailliset ja sääntöjenmukaiset.</u></p> <p>Vakuutan/Vakuutamme, että lopullisissa tilintarkastuskertomuksissa tai tarkastuskertomuksissa havaitut sääntöjenvastaisuudet, jotka liittyvät tilivuoteen, on käsitelty asianmukaisesti tilityksessä erityisesti 92 artiklan noudattamiseksi sen osalta, että toimitettu tilitys antaa varmuuden siitä, että sääntöjenvastaisuudet alittavat 2 prosentin olennaisuusrajan.</p>	<p>Ks. kohta 124.</p>
<p><b>LIITE XV</b></p> <p><b>Johdon vahvistuslausuman malli – 68 artiklan 1 kohdan f alakohhta</b></p> <p>Minä allekirjoittanut/Me allekirjoittaneet (...) vakuutan/vakuutamme täten seuraavaa:</p> <p>(...)</p> <p>b) tilitykseen kirjatut menot ovat sovellettavan lainsäädännön mukaiset, ja ne käytettiin aiottuun tarkoitukseen.</p>	<p><b>LIITE XV</b></p> <p><b>Johdon vahvistuslausuman malli – 68 artiklan 1 kohdan f alakohhta</b></p> <p>Minä allekirjoittanut/Me allekirjoittaneet (...) vakuutan/vakuutamme täten seuraavaa:</p> <p>(...)</p> <p>b) tilitykseen kirjatut menot ovat sovellettavan lainsäädännön mukaiset, ja ne käytettiin aiottuun tarkoitukseen.</p> <p>c) <u>käytössä olevilla valvontajärjestelmillä varmistetaan, että tilien perustana olevat toimet ovat lailliset ja sääntöjenmukaiset.</u></p> <p>Vakuutan/Vakuutamme, että lopullisissa tilintarkastuskertomuksissa tai tarkastuskertomuksissa havaitut sääntöjenvastaisuudet, jotka liittyvät tilivuoteen, on käsitelty asianmukaisesti tilityksessä erityisesti 92 artiklan noudattamiseksi sen osalta, että toimitettu tilitys antaa varmuuden siitä, että sääntöjenvastaisuudet alittavat 2 prosentin olennaisuusrajan.</p>	<p><b>Säännökset, jotka eivät sisälly ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöksistä ja rahoitusvälineistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineitä koskevista rahoitussäännöksistä (COM(2018) 375 final)</b></p>
<p>—</p>	<p>—</p>	<p>Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa olisi otettava uudelleen käyttöön pakollinen riippumaton arviointi ja yhteiset pakolliset arviointistandardit, kuten kustannus-hyötyanalyysi, sellaisten taloudellisesti merkityksellisten toimien valitsemiseksi, jotka tarjoavat parhaan vastineen varoille.</p> <p>Ks. huomautus 45.</p>

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
—	—	Ehdotetussa asetuksessa olisi rajattava EU:n rahoitusosuus tuloja tuottavissa hankkeissa siihen, mikä on tarpeen, ottamalla käyttöön kiinteämääräinen rahoitus, joka sektorin mukaan rajoittaa tuloja tuottavien hankkeiden tukikelpoisia kokonaismenoja saatavilla olevaan todentavaan aineistoon perustuen, tai käyttämällä rahoitusvälineitä ensisijaisena vaihtoehtona tuloja tuottavien hankkeiden yhteisrahoituksessa. Ks. huomautus 46.
<b>Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta</b> (COM(2018) 372 final)		
7 artikla <b>Indikaattorit</b> 1. Yhteisiä tuotos- ja tulosindikaattoreita, sellaisina kuin ne on esitetty liitteessä I EAKR:n ja koheesiorahaston osalta, ja tarvittaessa ohjelmakohtaisia tuotos- ja tulosindikaattoreita on käytettävä asetuksen (EU) 2018/xxxx [uusi yhteisiä säännöksiä koskeva asetust] [12 artiklan 1 kohdan] toisen alakohdan a alakohdan, [17 artiklan 3 kohdan] d alakohdan ja [37 artiklan 2 kohdan] b alakohdan mukaisesti. (...)	7 artikla <b>Indikaattorit</b> 1. Yhteisiä tuotos- ja tulosindikaattoreita, sellaisina kuin ne on esitetty liitteessä I EAKR:n ja koheesiorahaston osalta, ja tarvittaessa ohjelmakohtaisia tuotos- ja tulosindikaattoreita on käytettävä asetuksen (EU) 2018/xxxx [uusi yhteisiä säännöksiä koskeva asetust] [12 artiklan 1 kohdan] toisen alakohdan a alakohdan, [17 artiklan 3 kohdan] d alakohdan ja [37 artiklan 2 kohdan] b alakohdan mukaisesti. (...)	Ks. huomautukset 24 ja 27.
<b>LIITE I</b> <b>EAKR:n ja koheesiorahaston yhteiset tuotos- ja tulosindikaattorit – 7 artiklan 1 kohta</b>	—	Ks. huomautukset 22, 23 ja 24.

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<b>Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan sosiaalirahasto plussasta (ESR+)</b> (COM(2018) 382 final)		
2 artikla <b>Määritelmät</b>		Ks. huomautus 22.
15 artikla <b>Indikaattorit ja raportointi</b>	1. Ohjelmien, jotka saavat ESR+-n yhteisyyssä hallinnoitavasta toimintalohkosta myönnettävää yleistä tukea, on käytettävä tämän asetuksen liitteessä I esitettyjä yhteisiä tuotos- ja tulosindikaattoreita toteutuksessa saavutetun edistyksen seuraamiseksi. Ohjelmissa voidaan käyttää myös ohjelmakohtaisia indikaattoreita.  2. Yhteisten ja ohjelmakohtaisten tuotosindikaattorien lähtötasot on asetettava nolnaan. Tuettujen toimenpiteiden luonteen perusteella näille indikaattoreille on tarpeen mukaan vahvistettava kumulatiiviset määrälliset välitavoitteet ja tavoitearvot absoluuttisina lukuina. Tuotosindikaattorien ilmoitettavat arvot on ilmaistava absoluuttisina lukuina. (...)	Ks. myös huomautukset 24 ja 27.
<b>LIITTEET I–III</b>		Ks. huomautus 24.

Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus	Huomautukset
<p><b>Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastosta ja ulkoisista rahoitusvälineistä tuettavaa Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitetta (Interreg) koskevista erityissäännöksistä</b> (COM(2018) 374 final)</p>	<p><b>Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastosta ja ulkoisista rahoitusvälineistä tuettavaa Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitetta (Interreg) koskevista erityissäännöksistä</b> (COM(2018) 374 final)</p>	
<p>33 artikla</p> <p><b>Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen (Interreg) indikaattorit</b></p> <p>1. Yhteisiä tuotos- ja tulosindikaattoreita, jotka esitetään asetuksen (EU) [uusi EAKR-asetus] liitteessä [I], ja tarvittaessa ohjelmakohtaisia tuotos- ja tulosindikaattoreita on käytettävä asetuksen (EU) [uusi yhteisiä säännöksiä koskeva asetusta] [12 artiklan 1 kohdan] sekä tämän asetuksen 17 artiklan 3 kohdan d alakohdan ja 31 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti.</p>	<p>1. Yhteisiä tuotos- ja tulosindikaattoreita, jotka esitetään asetuksen (EU) [uusi EAKR-asetus] liitteessä [I], ja tarvittaessa ohjelmakohtaisia tuotos- ja tulosindikaattoreita on käytettävä asetuksen (EU) [uusi yhteisiä säännöksiä koskeva asetusta] [12 artiklan 1 kohdan] ja 31 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti.</p>	<p>Ks. huomautus 27.</p>
<p>48 artikla</p> <p><b>Toimien tarkastus</b></p>		<p>Ks. huomautus 52.</p>
<p><b>Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 508/2014 kumoamisesta</b> (COM(2018) 390 final)</p>		
<p><b>LIITE I</b></p> <p><b>Yhteiset indikaattorit</b></p>		<p>Säännöksissä olisi edellytettävä sekä tuotos- että tulosindikaattoreiden käyttöä. Lisäksi säännöksissä olisi tarkennettava yhteiset indikaattorit, joita jäsenvaltioiden on käytettävä kunkin tuen kohteen tai toimintatyyppin osalta, sekä määrättävä niistä raportointi pakolliseksi.</p>



Ehdotuksen teksti	Tilintarkastustuomioistuintuimen ehdotus	Huomautukset
Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta (COM(2018) 471 final)		
LIITE VIII 28 artiklan 3 kohdassa tarkoitettut keskeiset tuotos- ja tulosindikaattorit		Säännöksissä olisi edellytettävä sekä tuotos- että tulosindikaattoreiden käyttöä. Niissä olisi lisäksi sallittava pakollinen raportointi kunkin erityistavoitteen kaikista tuotos- ja tulosindikaattoreista.
Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdenmetyt rajaturvallisuuden rahaston osaksi (COM(2018) 473 final)		
LIITE VIII 25 artiklan 3 kohdassa tarkoitettut keskeiset tuotos- ja tulosindikaattorit		Säännöksissä olisi edellytettävä sekä tuotos- että tulosindikaattoreiden käyttöä. Niissä olisi lisäksi sallittava pakollinen raportointi kunkin erityistavoitteen kaikista tuotos- ja tulosindikaattoreista.
Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta (COM(2018) 472 final)		
LIITE VIII Asetuksen 24 artiklan 3 kohdassa tarkoitettut keskeiset tuotos- ja tulosindikaattorit		Säännöksissä olisi edellytettävä sekä tuotos- että tulosindikaattoreiden käyttöä. Niissä olisi lisäksi sallittava pakollinen raportointi kunkin erityistavoitteen kaikista tuotos- ja tulosindikaattoreista.





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



**Euroopan unionin julkaisutoimisto**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBURG

**FI**