

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vastaus 318 artiklan mukaiseen komission toiseen arviointikertomukseen

1. Komissio julkaisi marraskuussa 2012 Euroopan parlamentille ja neuvostolle osoitetun kertomuksen unionin varoja koskevasta arvioinnista (arviointikertomus)¹. Kertomus perustuu saavutettuihin tuloksiin, ja se on komission toinen aiheesta antama kertomus. Tässä asiakirjassa esitetään tilintarkastustuomioistuimen vastaus, jonka on määrä olla saatavilla ajoissa varainhoitovuotta 2011 koskevaa vastuuvapausmenettelyä varten. Tilintarkastustuomioistuin ei ole toimittanut kertomukseen sisältyvien tietojen osalta varsinaista tarkastusta vaan sen antama vastaus perustuu rajalliseen tietoihin perehtymiseen.

Keskeinen viesti

2. Tilintarkastustuomioistuin pitää kertomuksen laajempaa kattavuutta parannuksena ensimmäiseen arviointikertomukseen nähden. Kertomuksessa annetaan joitakin tietoja ohjelmien vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta, mutta siinä ei tehdä päätelmiä odotettujen lopullisten tulosten tai vaikutusten osalta. Arviointikertomus ei siten vielä anna riittävää, relevanttia ja luotettavaa näyttöä EU:n toimintapolitiikkojen saavutuksista, eikä se näin ollen sovi suunniteltuun tarkoitukseensa vastuuvapausmenettelyssä käytettäväksi.
3. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että olisi otettava käyttöön luotettava järjestelmä tuloksellisuutta koskevien tietojen keräämiseksi. Näiden tietojen avulla yksilöitäisiin tulokset ja vaikutukset ja raportoitaisiin niistä, kun ne ovat saatavilla. Järjestelmän kulmakivet on saatava paikoilleen uuden ohjelmakauden valmisteluvaiheessa. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa näin ollen, että komissio esittää mahdollisimman pian vastuuvapauden myöntämisestä vastaavalle viranomaiselle tavoitteena olevaa tuloksellisuuden hallinnointi- ja raportointijärjestelmää koskevan suunnitelman/hahmotelman, jossa käsitellään myös arviointikertomuksen rakennetta ja roolia.

¹ KOM(2012) 675 lopullinen.

Taustaa

4. Perussopimuksessa² määrätään, että komissio laatii asianomaisen kertomuksen ja että parlamentti hyödyntää kertomusta todentavana aineistona myöntäessään komissiolle vuosittain talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden.
5. Komission ensimmäinen arviointikertomus julkaistiin helmikuussa 2012³. Kertomus oli lähinnä yhteenveto kahdella toiminnanalalla olemassa olevista arviointikertomuksista. Sitä laatiessaan komissio otti esiin myös ”kysymyksen kertomuksen tehtävästä ja ajoituksesta... erityisesti kun otetaan huomioon toteutetun arviointitoiminnan vaihteleva ajoitus ja sen kattamien ajanjaksojen erilainen pituus verrattuna talousarviota koskevan vuotuisen vastuuvapausmenettelyn tarkempaan vuotuisen kohdistukseen”. Komissio myös ilmoitti tutkivansa ”edelleen, miten kertomuksen sisältöä voitaisiin kehittää”.
6. Parlamentti totesi varainhoitovuoden 2010 vastuuvapautta koskevassa päätöksessään toukokuussa 2012, että ”ensimmäisen arviointikertomuksen kattavuus ja sisältö eivät ole sitä, mitä voisi odottaa SEUT-sopimuksessa edellytetyltä arviointikertomukselta”. Parlamentti kehotti komissiota ”kehittämään edelleen...arviointikertomuksen sisältöä ja erityisesti määrittämään tämän arviointikertomuksen lisäarvon verrattuna...”tavanomaisiin” arviointeihin”.⁴
7. Kesäkuussa 2012 tilintarkastustuomioistuin julkaisi oman lausuntonsa⁵ ensimmäisestä arviointikertomuksesta. Se totesi, että arviointikertomus oli väljästi laadittu ja sisällöllisesti lyhyt, joten sen tuoma lisäarvo ei ollut kovinkaan suuri. Tilintarkastustuomioistuin katsoi lisäksi, että komission olisi konsultoitava parlamenttia ja neuvostoa aktiivisesti selvittääkseen, miten sen perussopimuksen mukaan pitäisi toimia. Jotta arviointikertomus voisi osaltaan todellakin lisätä komission tilintekovelvollisuutta vastuuvapauden myöntävälle viranomaiselle, komission oli tarkasteltava arviointikertomuksen tarkoitusta, sisältöä, kattavuutta sekä ajoitusta.

² SEUT, 318 ja 319 artikla.

³ KOM (2012) 40 lopullinen.

⁴ Euroopan parlamentin päätös, tehty 10 päivänä toukokuuta 2012, vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2010, P7_TA(2012) 0153, kohdat 99 ja 100.

⁵ Lausunto nro 4/2012 (EUVL C 179, 20.6.2012, s. 1).

Toinen arviointikertomus

8. Toisessa arviointikertomuksessa esitetään katsaus vuonna 2011 päätökseen saatuihin eri arviointeihin⁶, ja se kattaa kaikki toimintamenoja koskevat budjettikohdat. Arviointikertomus on jäsenelty vuosien 2007–2013 monivuotisen rahoituskehityksen keskeisten toimintalohkojen mukaan. Tilintarkastustuomioistuin pitää lisääntyneitä kattavuutta parannuksena – kertomuksessa esitetään tiivis ja helppolukuinen katsaus suoritettuihin lukuisiin arviointeihin. Kertomuksessa annetaan joitakin tietoja ohjelmien vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta. Siinä on kuitenkin käytetty pääosin väliarviointeja, joissa painopiste on vahvasti toiminnassa eikä odotetuista lopullisista tuloksista tai vaikutuksista tehdä päätelmiä.
9. Tilintarkastustuomioistuin katsoo komission tavoin, että kaikille toimenpiteille⁷ olisi asetettava sopivat (eli 'SMART'-periaatteiden⁸) mukaiset tavoitteet, indikaattorit ja välietapit. Tämä on olennainen vaatimus, jotta tuloksellisuutta voidaan seurata ohjelmien koko elinkaaren ajan ja jotta voidaan arvioida, onko määriteltyjen tavoitteiden ja vaikutusten saavuttaminen todennäköistä. Lainsäätäjällä on tärkeä merkitys varmistettaessa, että käyttöön saadaan selvät toimintapoliittiset tavoitteet. Tilintarkastustuomioistuin on lisäksi aiemmin suositellut⁹, että 'eurooppalaisen lisäarvon' selvempi määrittely opastaisi EU:n poliittisia päätöksentekijöitä menojen painopistealueiden valinnassa; selvä määrittelmä auttaisi näin asettamaan asianmukaiset tavoitteet, tulosindikaattorit ja välietapit.
10. Komissio yksilöi joukon seikkoja, jotka on otettava huomioon tulevien kertomusten suunnittelussa. Lisäksi se panee merkille, että raportointikehityksen luomisen edellyttämä käsitteistö on jo alkanut. Tilintarkastustuomioistuin on tietoinen, että komissio tarvitsee aikaa kehittääkseen tuloksellisuuden hallinnointiin ja raportointiin sopivan ja luotettavan järjestelmän. On kuitenkin tärkeää, että komissio kehittää perustan vahvalle, luotettavalle tuloksellisuustietojen tuottavalle järjestelmälle ennen kuin seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen ohjelmat alkavat.

⁶ Yhteensä 118 arviointia sekä 39 arviointeihin liittyvää selvitystä.

⁷ Myös ohjelmille, joiden yhteydessä on vähän tai ei lainkaan toimintamenoja.

⁸ Tarkasti määritellyt, mitattavissa ja toteutettavissa olevat, relevantit ja ajallisesti määritetyt tavoitteet (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timely*).

⁹ Lausunto nro 1/2010, kohta 18.

11. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio ottaa mahdollisimman nopeasti yhteyttä vastuuvapauden myöntävään viranomaiseen ja esittää suunnitelman/hahmotelman tavoitteena olevasta tuloksellisuuden hallinnointi- ja raportointijärjestelmästä. Siinä olisi esitettävä muun muassa toimet, joita tarvitaan parempien ja ajankohtaisten tuloksellisuutta koskevien tietojen saamiseksi kaikilta pääosastoilta ohjelmien koko elinkaaren ajan, näkemys siitä, kuinka kyseiset tiedot sisällytetään vuotuisten toimintakertomusten tuloksellisuutta koskevaan osioon, sekä vuotuisten toimintakertomusten, yhteenvetokertomuksen ja arviointikertomuksen välinen yhteys. Jos käytössä olisi johdonmukainen ja luotettava tuloksellisuuden hallinnointi- ja raportointijärjestelmä, arviointikertomus tuottaisi lisäarvoa tarjoamalla koko talousarvion osalta tuloksellisuutta koskevan horisontaalisen analyysin – saadut kokemukset ja tarvittavat korjaavat toimenpiteet mukaan lukien.
12. Myös toisessa arviointikertomuksessa keskeiset päätelmät perustuvat kokonaisuudessaan arviointikertomukseen. Tilintarkastustuomioistuin toi kuitenkin jo lausunnossaan esiin, että komission käytettävissä on myös monia muita mahdollisia tietolähteitä, joiden pohjalta se voi muodostaa monipuolisen käsityksen tuloksellisuudesta. Tällaisia tietolähteitä ovat muun muassa tilintarkastustuomioistuimen omat erityiskertomukset, pääosastojen vuotuiset toimintakertomukset ja sisäisissä tarkastuksissa saadut tulokset.
13. Komissio todennäköisesti tarvitsee aikaa, ennen kuin se pystyy laatimaan perusteellisen arviointikertomuksen, joka perustuu luotettaviin, johdonmukaisesta tuloksellisuuden hallinnointi- ja raportointijärjestelmästä saatuihin tuloksellisuustietoihin. Näin ollen saattaa myös olla aiheellista, että komissio keskustelee vastuuvapauden myöntämisestä vastaavan viranomaisen kanssa siitä, mitä tietoja sen pitäisi arviointien avulla tuottaa ennen tavoitteena olevan arviointikertomuksen toteutumista.

Loppuhuomautukset

14. Komissio esitti arviointikertomuksensa marraskuussa 2012. Tilintarkastustuomioistuin on näin ollen pyrkinyt antamaan kertomukseen nopean ja vastuuvapausmenettelyn kannalta oikea-aikaisen vastauksen. Tästä syystä vastaus perustuu rajalliseen tietoihin perehtymiseen. Tilintarkastustuomioistuin pohtii jatkossa, missä ja millä tavoin arviointikertomuksessa annetut tiedot voidaan sisällyttää tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyöhön.
15. Komissio voi tulevassa arviointikertomuksen laatimisprosessissa konsultoida tilintarkastustuomioistuinta vapaasti missä vaiheessa tahansa.