



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

FI

Lausunto 06/2022

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
322 artiklan 1 kohdan nojalla)

**ehdotuksesta Euroopan
parlamentin ja neuvoston
asetukseksi unionin yleiseen
talousarvioon
sovellettavista
varainhoitosäännöistä
(uudelleenlaadittu)
[2022/0162 (COD)]**

Sisällys

	Kohta
Johdanto	01–03
Yleiset huomautukset	04–05
Erityiset huomautukset	06–48
EU:n rahoituksen saajia koskevien tietojen kirjaaminen ja säilytys sekä tiedonlouhinta	07–12
EU:n hankinnat ja palkatut ulkopuoliset asiantuntijat	13–18
Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä (EDES)	19–22
Unionin rahoitusosuudet maailmanlaajuisiin aloitteisiin	23–26
Lainanotto ja -anto	27–31
Rahoitusvälineitä ja talousarviotakuita koskeva raportointi	32–34
Turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevat unionin myöntämismenettelyt	35–38
Sekalaiset muutokset	39–48
25 artikla – Lahjoitukset	40–41
33 artikla – Tuloksellisuus sekä taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteet	42–43
252 artikla – Lopullisen konsolidoidun tilinpäätöksen hyväksyminen	44–48
Liite	
Ehdotetut muutokset	

Johdanto

01 Komissio julkaisi 16. toukokuuta 2022 ehdotuksen unionin yleiseen talousarvioon sovellettavia varainhoitosääntöjä koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (varainhoitoasetus) kohdennetuksi muutokseksi. Komission ehdotuksen oikeusperustan vuoksi tilintarkastustuomioistuimen kuuleminen on pakollista¹. Neuvosto pyysi 2. syyskuuta 2022 ja Euroopan parlamentti 13. syyskuuta 2022, että tilintarkastustuomioistuin esittäisi näkemyksensä ehdotuksesta. Kuulemisvaatimus täytetään tällä lausunnolla.

02 Komissio perustelee tätä tarkistusta tarpeella yhdenmukaistaa varainhoitoasetus monivuotista rahoituskehystä koskevan paketin kanssa, jotta voidaan ylläpitää yhteistä säännöstöä, jonka avulla unionin menoja hallinnoidaan. Näin ollen kaikki yleiset varainhoitosäännöt sisältyvät varainhoitoasetukseen. Tämän tarkoituksena on parantaa EU:n toimielinten ja EU:n varojen saajien oikeusvarmuutta.

03 Lisäksi komissio on sisällyttänyt ehdotukseen myös muita muutoksia, jotta

- varainhoitoasetuksen voimaantulosta vuodesta 2018 lähtien määritettyjä parannuksia ja yksinkertaistuksia voidaan toteuttaa
- voidaan vastata viimeaikaisiin tapahtumiin ja kehityssuuntauksiin, kuten covid-19-pandemiaan ja kriisinhallintaan
- EU:n taloudellisia etuja voidaan suojata paremmin (esim. hyödyntämällä enemmän digitalisaatiota)
- EU:n toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamista voidaan edistää ja EU:n varojen saajia koskevien menettelyjen yksinkertaistamista voidaan lisätä.

¹ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 322 artiklan 1 kohdan a alakohta.

Yleiset huomautukset

04 Komissio on ehdottanut varainhoitoasetuksen laatimista uudelleen sen sijaan, että sitä pelkästään tarkistettaisiin. Komissio toteaa, että uudelleenlaadinnan tarkoituksena on pyrkiä ”löytämään oikea tasapaino keskittymällä todella välttämättömiin muutoksiin”. Uudelleenlaadinnan seurauksena hyväksytään uusi säädös, jossa aiempaan asetukseen tehdyt sisältömuutokset ja muuttumattomina säilyvät säännökset on yhdistetty yhdeksi tekstiksi. Uusi säädös korvaa ja kumoaa siten asetuksen kaikki aiemmat versiot.

05 Ehdotukseen liitettävien perustelujen tulee uudelleenlaatimistekniikan käytöstä vuonna 2001 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen² mukaisesti sisältää perustelut uudelleenlaatimisen käynnistämiseksi ja täsmentää syyt tällaisen lähestymistavan käyttöön ja kuhunkin ehdotettuun sisältömuutokseen. Kyseinen sopimus edellyttää, että uudelleenlaatimista koskeva ehdotus esitetään siten, että sisältömuutokset ja uudet johdanto-osan kappaleet on erotettu selvästi niistä säännöksistä, joita ei ole muutettu. Tilintarkastustuomioistuin katsoo toimielinten välisessä sopimuksessa määrättyjä ehtoja ja ehdotukseen sisältyviä komission antamia uudelleenlaatimisen perusteluja koskevan analyysin perusteella, että komission ehdotus täyttää uudelleenlaatimisen edellytykset.

² Toimielinten välinen sopimus säädösten uudelleenlaatimistekniikan järjestelmällisestä käytöstä, allekirjoitettu 28. marraskuuta 2001 (2002/C 77/01).

Erityiset huomautukset

06 Tässä osassa esitetään tilintarkastustuomioistuimen huomautukset tietyistä komission ehdottamista muutoksista. Tilintarkastustuomioistuimen lausunto perustuu kysymyksiin, jotka komissio yksilöi sarjassa epävirallisia asiakirjoja, jotka komissio jakoi Euroopan parlamentin, neuvoston ja tilintarkastustuomioistuimen kanssa tavoitteenaan perustella ehdottamansa muutokset. Tilintarkastustuomioistuin käsittelee ainoastaan niitä kysymyksiä, joista se haluaa esittää erityisiä huomautuksia.

EU:n rahoituksen saajia koskevien tietojen kirjaaminen ja säilytys sekä tiedonlouhinta

Asianomaiset artiklat

- o 2 artikla – Määritelmät
- o 36 artikla – Talousarvion toteuttamisen sisäinen valvonta
- o 275 artikla – Siirtymäsäännökset

Taustaa

07 Toimielinten välisessä sopimuksessa³, joka tehtiin 16. joulukuuta 2020, määrätään EU:n varojen lopullisia saajia ja edunsaajia koskevien tietojen ja lukujen keräämisestä valvonta- ja tarkastustarkoituksiin. Tiedot EU:n varoista – suoraan tai välillisesti – viime kädessä hyötyvistä tahoista (mukaan lukien tiedot edunsaajaomistajista) ovat tarpeen EU:n talousarvion ja elpymis- ja palautumistukiväliseen suojaamiseksi petoksilta ja sääntöjenvastaisuuksilta.

08 Vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten – siltä osin kuin talousarviota toteutetaan hallinnoiden varoja yhteistyössä – ja elpymis- ja palautumistukiväliseen osalta komissio on jo ehdottanut jäsenvaltioilta saatavien, EU:n varojen saajia koskevien tietojen keräämisen ja yhteentoimivuuden parantamista, mukaan lukien tiedot tosiasiallisesta omistajuudesta. Hyväksytyssä lainsäädännössä ei kuitenkaan

³ Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta sekä uusista omista varoista, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi, tehty 16 päivänä joulukuuta 2020 (2020/L 433 I/28).

esitetä komissiolta saatavan yhteisen tiedonlouhinta- ja riskipisteytysvälineen pakollisesta käytöstä. Komissio ehdottaa, että siitä tehtäisiin pakollinen tulevaa monivuotista rahoituskehystä varten. Kuten tilintarkastustuomioistuin korostaa EU:n talousarvion suojaamista koskevassa erityiskertomuksessaan⁴, välineen pitäisi hyödyntää myös poissulkemisen kannalta merkityksellistä tietoa, jota on saatavilla eri kansallisen ja EU:n tason rekistereissä.

09 Komissio ehdottaa, että petosten torjunta-, havaitsemis- ja reagointijärjestelmiä vahvistetaan EU:n varojen lopullisia saajia ja edunsaajia (mukaan lukien edunsaajaomistajat) koskevien tietojen pakollisen sähköisen kirjaamisen ja säilyttämisen avulla sekä integroimalla nämä tiedot yhteen komission toimittamaan tietojärjestelmään tiedonlouhinta- ja riskipisteytystä varten. Pääsy tähän järjestelmään ei olisi rajoitettu pelkästään rahastojen täytäntöönpanosta vastaaville toimielimille, vaan sitä voisivat käyttää myös EU:n tutkinta- ja valvontaelimet (mukaan lukien tilintarkastustuomioistuin, Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) ja Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO)).

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto

10 Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti aikomukseen luoda yksi integroitu tietojärjestelmä tiedonlouhintaan ja riskipisteytykseen, järjestelmän käyttöoikeuden laajentamiseen koskemaan myös tutkinta- ja valvontaelimiä sekä mahdollisuuteen hyödyntää automatisoituja välineitä ja uusia teknologioita enemmän valvonta- ja tarkastustarkoituksiin. Tällaisella järjestelmällä olisi keskeinen merkitys EU:n varoihin vaikuttavien petosten, korruption ja eturistiriitojen torjunnassa. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin ehdottaa, että järjestelmästä tehdään pakollinen jo ennen seuraavaa monivuotista rahoituskehystä.

11 Ehdotuksessa kuvataan ne erityiset tiedot, jotka olisi kirjattava EU:n varojen saajista ja saajien tosiasiallisista edunsaajaomistajista⁵. Varojen saajien joukko, josta tietoja olisi kirjattava ja säilytettävä, ei kuitenkaan ole yhtä kattava kuin mitä yhteistyöhön perustuvan hallinnon piiriin kuuluvissa alakohtaisissa säännöissä ja elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa on määritelty, sillä niissä ei nimenomaisesti viitata yhtiöihin, joille on myönnetty EU:n rahoittamia julkisia hankintasopimuksia.

⁴ [Erityiskertomus 11/2022 EU:n talousarvion suojaaminen: Mustan listan käyttöä parannettava.](#)

⁵ 36 artiklan 6 kohta.

12 Lisäksi, yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin osalta, lopullisia saajia koskevia tietoja ei siirrettäisi komissiolle eikä sisällytettäisi yhteen integroituun tietojärjestelmään. Tämä johtuu komission ehdotuksesta rajoittaa käsitettä EU:n varojen 'saajat'⁶. Ehdotuksen mukaan ”viittauksia saajiin pidetään viittauksina alakohtaisissa säännöissä määriteltyihin tuensaajiin”. Näin ollen tämä määritelmä sulkee pois lopullisia saajia koskevat tiedot, joiden keräämistä alakohtaiset säännöt edellyttävät jäsenvaltioilta, erityisesti rahoitusvälineiden osalta. Jäsenvaltioiden olisi siirrettävä nämä tiedot, ja tiedot olisi tallennettava yhteen integroituun tietojärjestelmään.

EU:n hankinnat ja palkatut ulkopuoliset asiantuntijat

- o 153 artikla – Hakemusasiakirjojen jättäminen
- o 164 artikla – Sopimuksiin sovellettavat periaatteet ja soveltamisala
- o 169 artikla – Toimielinten yhteiset hankinnat, muut yhteishankinnat ja jäsenvaltioiden puolesta tehtävät hankinnat
- o 144 artikla – Hylkääminen ratkaisu- tai myöntämismenettelystä

Taustaa

13 Covid-19-pandemian myötä on tullut esiin tarve suurempaan joustavuuteen kriisiaikoina toteutettavien hankintamenettelyjen osalta. Häätätilanteen tukivälinettä on jo muutettu joustavuuden lisäämiseksi hankintojen osalta (esim. yhteishankinnat), ja komissio ehdottaa nyt vastaavaa joustavuutta varainhoitoasetukseen. Tähän sisältyy kriisin määritelmän päivittäminen kattamaan myös kansanterveyteen liittyvät häätätilanteet, kuten covid-19-kriisin. Ehdotus kattaa myös hankintojen digitalisoinnin ja useat hankintasopimukset. Lisäksi komissio tekee ehdotuksia puuttuakseen ongelmaan, joka koskee ulkopuolisten asiantuntijoiden palkkaamista, ja tehostaakseen ammatillisia eturistiriitoja koskevia säännöksiä.

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto

14 Yleisesti ottaen tilintarkastustuomioistuin suhtautuu ehdotettuihin muutoksiin myönteisesti. Se haluaa kuitenkin tuoda esiin eräitä näkökohtia.

⁶ 36 artiklan 9 kohta. Tämä uusi määritelmä on annettu myös ehdotuksen 38 artiklassa.

15 Komissio ehdottaa, että unionin edustustojen tekemien sopimusten tai unionin edustustojen edun nimissä kolmansissa maissa tehtyjen sopimusten osalta hankintaviranomaiselle sallitaan kirjeitse tehtävien hakemusasiakirjojen toimitustapojen rajoittaminen vain yhteen yleensä vaadittavista toimitustavoista⁷ (joko postitse tai lähettipalvelua käyttäen tai henkilökohtaisesti toimivaltaisen tulojen ja menojen hyväksyjän tiloihin). Tämän muutoksen riskinä on kilpailun rajoittaminen. Mikä tahansa rajoitus, joka liittyy kirjeitse toimittamiseen, olisi perusteltava hyvin ja dokumentoitava.

16 Yleisen varainhoitoasetuksen hankintasääntöjä sovelletaan suoraan 70 artiklassa tarkoitettuihin elimiin ja 71 artiklassa tarkoitettuihin julkisiin ja yksityisiin kumppanuuksiin (puiteasetusten ja yksittäisten varainhoitoasetusten mukaisesti). Komission ehdotuksen⁸ mukaan ”toimivaltainen tulojen ja menojen hyväksyjä voi tukeutua kriisin julistamiseen hankintamenettelyn käynnistämiseksi vain, jos kyseinen menettely on perusteltu kriisistä johtuvan äärimmäisen kiireellisen tilanteen vuoksi”. Lisäksi kriisinjulistus riippuu asiaankuuluvista sisäisistä säännöistä. Kriisin julistaminen ”asiaankuuluvien sisäisten sääntöjen” mukaisesti mahdollistaa kriisinjulistuksia koskevien erilaisten sisäisten sääntökokonaisuuksien käytön sen mukaan, mikä EU:n elin on kyseessä. Tämän riskinä on epä johdonmukainen soveltaminen.

17 Eräs ehdotettu muutos sallii muiden hankintaviranomaisten sisällyttämisen sen viranomaisen toimesta, joka käynnisti hankintamenettelyn⁹, kun kyseessä on kriisinjulistus¹⁰. Sitä ei ole määritetty, edellytetäänkö, että kaikki hankintaviranomaiset ovat tehneet kriisinjulistuksen asiaankuuluvien sisäisten sääntöjensä mukaisesti vai riittääkö, että vain johtava hankintaviranomainen on tehnyt tällaisen julistuksen. Olisi tehtävä selväksi, vaaditaanko osallistuvilta hankintaviranomaisilta koordinoitua lähestymistapaa.

18 Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti ehdotettuun muutokseen, jonka mukaan toimivaltaista tulojen ja menojen hyväksyjää edellytetään hylkäämään ratkaisu- tai myöntämismenettelystä sellainen osallistuja, jolla on eturistiriitoja¹¹. Tilintarkastustuomioistuin esittää 144 artiklaan pientä lisämuutosta, ks. *liite*.

⁷ 153 artiklan 5 kohta.

⁸ 164 artiklan 6 kohta.

⁹ 169 artiklan 1 kohta.

¹⁰ 164 artiklan 6 kohdan mukaisesti.

¹¹ 144 artiklan 1 kohta.

Varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä (EDES)

- o 138 artikla – Unionin taloudellisten etujen suojaaminen riskien havaitsemisen ja hallinnollisten seuraamusten määräämisen kautta
- o 139 artikla – Poissulkemisperusteet ja poissulkemispäätökset
- o 142 artikla – Poissulkemisen kesto ja vanhentumisaika
- o 152 artikla – Sähköiset tiedonvaihtojärjestelmät
- o 153 artikla – Hakemusasiakirjojen jättäminen

Taustaa

19 Komissio on ehdottanut useita laajoja ja yksityiskohtaisia varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmää koskevia muutoksia. Järjestelmä oli aiheena tilintarkastustuomioistuimen EU:n talousarvion suojaamista koskevassa erityiskertomuksessa¹². Kyseiset muutokset koskevat pääosin varainhoitoasetuksen varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmää käsittelevää osaa.

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto

20 Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti ehdotettuihin muutoksiin, joiden tarkoituksena on ulottaa varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmä kattamaan yhteistyöhön perustuva hallinnointi. Tilintarkastustuomioistuin suositti tätä erityiskertomuksessaan. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti myös komission ehdotukseen varmistaa, että riittäviä poissulkemisjärjestelyjä sovelletaan suoraan hallinnoitaviin meno-ohjelmiin, kuten elpymis- ja palautumistukivälineeseen, jonka edunsaajia ovat jäsenvaltiot. Nämä muutokset muodostavat yhdenmukaisen oikeusperustan kaikkia hallinnointitapoja varten, jotta ne voivat käsitellä vakavia rikkomuksia koskevaa evidenssiä¹³, jota kansalliset tai EU:n lähteet¹⁴ ovat toimittaneet. Mahdollisuudet epäluotettavien vastapuolten poissulkemiseen EU:n varojen saannilta ovat kuitenkin paremmat suoran hallinnoinnin kuin yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin yhteydessä. Siten vastapuolia, jotka ovat poissulkemistilanteessa, ei kohdella yhdenmukaisesti kaikkien hallinnointimuotojen yhteydessä, kuten

¹² Erityiskertomus 11/2022 EU:n talousarvion suojaaminen: Mustan listan käyttöä parannettava.

¹³ 139 artiklan 1 kohta.

¹⁴ 138 artiklan 2 kohta.

tilintarkastustuomioistuin on suosittanut EU:n talousarvion suojaamista koskevassa erityiskertomuksessaan.

21 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin pitää myönteisenä ehdotusta nopeutetusta poissulkemismenettelystä¹⁵. Komission mukaan sitä sovellettaisiin tapauksiin, joissa jäsenvaltion tai kolmannen maan viranomainen antaa lainvoimaisen tuomion tai tekee lopullisen hallinnollisen päätöksen vakavasta väärinkäytöksestä, tai tapauksiin, joissa kansainvälinen järjestö, Euroopan investointipankki tai Euroopan investointirahasto tekee poissulkemispäätöksen, kun kyseisillä organisaatioilla on käytössään vastaava menettely. Komission mukaan tämän muutoksen tarkoituksena on muodostaa oikeusperusta, jonka nojalla voidaan kehittää vastapuolen kanssa toteutettava yksinkertaistettu kuulemismenettely kyseessä olevia tapauksia varten. Tilintarkastustuomioistuimen käsitys on, että yksinkertaistetun kuulemismenettelyn määrittää komissio yhdessä varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän tutkintaelimen kanssa. Komission olisi harkittava nopeutetun menettelyn tarkoituksen kuvaamista ehdotetussa muutoksessa.

22 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille myös muut varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän tehostamiseen tarkoitetut muutokset ja suhtautuu niihin myönteisesti. Kyseiset muutokset liittyvät seuraaviin seikkoihin:

- o poissuljettujen vastapuolten edunsaajaomistajien, sidosyhteisöjen ja toimivan johdon velvollisuuksista huolehtivien henkilöiden sisällyttäminen¹⁶, kuten tilintarkastustuomioistuin on suosittanut erityiskertomuksessaan
- o eturistiriita erillisenä poissulkemisperusteena (yhdenmukaistus julkisia hankintoja koskevan EU:n direktiivin kanssa)¹⁷
- o kieltäytyminen yhteistyöstä EU:n elinten suorittamassa tutkimuksessa, tarkastuksessa tai tilintarkastuksessa (nimenomaisena poissulkemisperusteena)¹⁸
- o syrjintään, vihaan tai väkivaltaan kiihottaminen¹⁹

¹⁵ 139 artiklan 8 kohta.

¹⁶ 138 artiklan 2 kohta.

¹⁷ 139 artiklan 1 kohdan iv alakohta.

¹⁸ 139 artiklan 1 kohta ja 142 artikla.

¹⁹ 139 artiklan 1 kohdan vi alakohta.

- o epäluotettavien takaajien poissulkeminen²⁰
- o oletama kuulemismenettelyyn liittyvästä kirjeestä ja hallinnollisista päätöksistä ilmoittamisesta²¹
- o todisteet korjaavista toimenpiteistä²².

Unionin rahoitusosuudet maailmanlaajuisiin aloitteisiin

- o 240 artikla – Unionin rahoitusosuudet maailmanlaajuisiin aloitteisiin

Taustaa

23 Maailmanlaajuisia aloitteita kuvataan useiden rahoittajien yhdistetyiksi varoiksi, joilla tuetaan maailmanlaajuista tavoitetta (liittyvät esim. ilmastonmuutokseen, koulutukseen ja aidsin torjuntaan). Komissio katsoo, että osallistuminen näihin rahastoihin on tehokkain tapa edistää EU:n keskeisiä toimintapoliittisia tavoitteita samalla, kun osallistumisella tuetaan kansainvälisen yhteisön kohtaamien maailmanlaajuisien haasteiden ratkaisemista.

24 Olemassa olevien talousarviovälineiden hallintorakenne ei komission lausunnon mukaan sovellu siihen, että EU osallistuu vakiintuneiden maailmanlaajuisien aloitteiden edistämiseen, erityisesti, jos EU:n antaman tuen määrä on pieni. Tällaisissa tapauksissa uusi artikla mahdollistaa aloitteen edistämisen ilman suoraa yhteyttä kustannuksiin tai tiettyihin tuloksiin, mutta tietyin erityisehdoin.

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto

25 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kun rahoitusosuuksia ei liitetä aiheutuneisiin kustannuksiin tai tiettyihin tuloksiin, EU:lla on vähäisemmät mahdollisuudet tarkistaa, miten sen varat on käytetty. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio ei esitä määritelmää maailmanlaajuiselle aloitteelle.

²⁰ 138 artiklan 2 kohta.

²¹ 152 ja 153 artikla.

²² 139 artiklan 10 kohta.

26 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että rahoitusosuuden saajan olisi kunakin vuonna toimitettava komissiolle riittävästi tietoa asianomaisen maailmanlaajuisen aloitteen toiminta- ja hallintomenoista. Komission olisi valmisteltava vastuuvapauden myöntävälle viranomaiselle vuosikertomus ilmenneistä riskeistä sekä tällaisten rahoitusosuuksien kustannustehokkuudesta ja vaikuttavuudesta, jotta voitaisiin perustella maksujen jatkaminen tai keskeyttäminen. Ehdotettu 240 artiklan muutos sisältyy *liitteeseen*.

Lainanotto ja -anto

- o 52 artikla – Talousarvion esitystapa

Taustaa

27 Komission on annettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle säännöllisesti ja kattavasti tietoja velanhoitostrategiansa kaikista näkökohdista²³. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio myös sopivat yhteisesti, että Next Generation EU -välineen (NGEU)²⁴ hyväksymisen jälkeen lainanotto- ja lainanantotoimien raportointia koskevia säännöksiä arvioitaisiin ja tarvittaessa tarkistettaisiin osana seuraavaa varainhoitoasetuksen tarkistusta.

28 Komissio valmistelee erilaisia kertomuksia erityyppisistä varainhankintaohjelmista, veloista ja varainhallinnasta, mutta tätä raportointia koskevista vaatimuksista ei ole tarkasti määrätty. Komissio ei valmistele säännöllistä ja kattavaa kertomusta komission velanhoitostrategian täytäntöönpanosta ja NGEU-välineeseen ja muihin EU:n varainhankintaohjelmiin liittyvien EU:n velanhoitotavoitteiden saavuttamisesta. Tällaisia tavoitteita ovat esimerkiksi varojen ottaminen lainaksi mahdollisimman pienillä kustannuksilla keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä sekä varovaisuuden noudattaminen riskien rajoittamiseksi.

29 Komission ehdotuksessa²⁵ esitetään, että talousarvioesitykseen ”olisi lisättävä kattava yleiskatsaus komission toteuttamiin lainanotto- ja lainanantotoimiin”.

²³ Neuvoston päätös 2020/2053 (omia varoja koskeva päätös), 5 artiklan 3 kohta.

²⁴ Neuvoston asetus COM(2020) 441 Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-pandemian jälkeisen elpymisen tukemiseksi.

²⁵ 52 artiklan 1 kohdan d alakohdan iii alakohhta.

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto

30 Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission tavoitteeseen parantaa lainanotto- ja lainanantotoimia koskevia talousarvioasiakirjoja. Ehdotetun kattavan katsauksen tarkoitus ja sisältö eivät kuitenkaan ole selkeitä, etenkin sen osalta, kattaako katsaus komission velanhoitostrategian täytäntöönpanon. Lisäksi on epäselvää, miten kattavan katsauksen tiedot eroavat katsauksesta, joka annetaan 52 artiklan 1 kohdan d alakohdan iii alakohdassa mainituista vireillä olevista pääomatoimista ja velanhoitoon liittyvistä toimista. On epäselvää, millainen uuden katsauksen lisäarvo tulee olemaan, kun otetaan huomioon, että katsauksia lainanotto- ja lainanantotoimiin on annettu jo lukuisissa kertomuksissa.

31 Lisäkatsaus lainanotto- ja lainanantotoimiin ei korjaa sitä, että kattavaa raportointia ei ole toteutettu komission velanhoitostrategian täytäntöönpanosta ja NGEU-välineeseen ja muihin EU:n varainhankintaohjelmiin liittyvien EU:n velanhoitotavoitteiden saavuttamisesta. Näiden tietojen puuttuminen tarkoittaa sitä, että komission tilivelvollisuus joistakin velanhoitotavoitteista jää edelleen epäselväksi.

Rahoitusvälineitä ja talousarviotakuuta koskeva raportointi

- o 41 artikla – Talousarvioesitys
- o Poistettu 250 artikla – Vuosikertomus rahoitusvälineistä, talousarviotakuista ja rahoitusavusta

Taustaa

32 Varainhoitoasetuksessa komissiolle määrätään lukuisia raportointivelvollisuuksia koskien ehdollisia velkoja ja yhteistä vararahastoa. Komission ehdotuksen tavoitteena on virtaviivaistaa rahoitusvälineitä ja talousarviotakuuta koskevaa raportointia.

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto

33 Komissio ehdottaa muiden muutosten ohella 250 artiklan poistamista. Kyseisessä artiklassa säädetään kertomuksesta, joka sisältää erilaisia tietoja, kuten yhteenvedon jäsenvaltioille ja kolmansille maille myönnetystä rahoitusavusta, josta ei tällä hetkellä raportoida muualla. Komission perusteluna 250 artiklan poistamiselle on se, että rahoitusvälineitä ja talousarviotakuuta koskevan kattavan selvitys annettaisiin mieluummin talousarvioesitykseen liitetyissä valmisteluasiakirjoissa, joka on laadittu 41 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaisesti.

34 Jos 250 artiklassa mainittua kertomusta ei enää laadita, riskinä on, että talousarviotakuista ja rahoitusavusta aiheutuvia EU:n ehdollisia velkoja koskevia koostettuja tietoja ei raportoida samassa määrin kuin aiemmin. Asetuksen 250 artiklassa mainitussa kertomuksessa annetaan katsaus EU:n kokonaisriskiin ja riskinhallintajärjestelmään sekä analyysi ehdollisista veloista luokittain: talousarviotakuut ja rahoitusapu jäsenvaltioille ja kolmansille maille. Kertomuksessa annetaan myös EU:n ehdollisten velkojen kestävyyttä koskeva arvio. Tällä hetkellä 250 artiklan mukainen kertomus on ainut selvitys, joka kattaa kaikentyyppiset ehdolliset velat ja kokonaismäärät. EU:n ehdollisten velkojen määrän ja merkityksen kasvun vuoksi²⁶ tilintarkastustuomioistuin ehdottaa, että varainhoitoasetuksen 250 artiklan mukainen raportointivelvollisuus säilytetään. Vaihtoehtoisesti komission olisi varmistettava, että 250 artiklan mukaisen kertomuksen sisältö on täysin integroitu toiseen julkisesti saatavilla olevaan selvitykseen.

Turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevat unionin myöntämismenettelyt

- o 137 artikla – Turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojelu

Taustaa

35 Komissio aikoo luoda horisontaalisen kehyksen unionin myöntämismenettelyille, joiden yhteydessä unionin ja sen jäsenvaltioiden turvallisuutta ja yleistä järjestystä on suojattava. Tätä tarkoitusta varten ehdotetussa uudessa säännöksessä säädetään lukuisista erityisehdoista, jotka koskevat turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskeviin unionin myöntämismenettelyihin osallistuvia yhteisöjä. Säännöksessä säädetään myös säännöistä ja menettelyistä, jotka koskevat näiden ehtojen soveltamista unionin kansainvälisten veloitteiden mukaisesti, erityisesti julkisten hankintojen alalla.

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto

36 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotetut muutokset, joiden tarkoituksena on määrittää erityisehtoja koskien kolmansien maiden yhteisöjen osallistumista turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskeviin unionin myöntämismenettelyihin, ovat alan kehityksen mukaisia. Muutosehdotukset vastaavat esimerkiksi vuonna 2019 ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismeista

²⁶ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, toinen luku.

annettua asetusta²⁷, joka edellyttää komissiota ja jäsenvaltioita tutkimaan niitä ulkomaisia suoria sijoituksia, jotka todennäköisesti vaikuttavat turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen.

37 Ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismeista annetussa asetuksessa kuitenkin kuvataan tilanteita, jotka aiheuttavat turvallisuutta ja yleistä järjestystä koskevia huolenaiheita²⁸. Tällaisia tilanteita ei kuitenkaan ole kuvattu ehdotuksessa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä voi johtaa säännön epä johdonmukaiseen soveltamiseen. Siksi tilintarkastustuomioistuin esittää kattavien täytäntöönpano-ohjeiden antamista.

38 Lisäksi ehdotuksessa todetaan, että mikäli rahoituspäätöstä ei edellytetä, toimivaltainen tulojen ja menojen hyväksyjä päättää, vaikuttavatko turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvät näkökohdat tiettyyn myöntämismenettelyyn²⁹. Tilintarkastustuomioistuin esittää, että perusteet, joiden mukaan toimivaltaisen tulojen ja menojen hyväksyjän olisi tehtävä tällainen päätös, olisi määritettävä kattavissa täytäntöönpano-ohjeissa.

Sekalaiset muutokset

Taustaa

39 Komission ehdotus sisältää lukuisia muutoksia, joita ei ole esitetty epävirallisessa asiakirjassa. Muutokset koskevat uudelleenlaadintaehdotuksen keskeisimpiä aiheita, jotka on kuvattu kohdassa **02**.

²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2019/452, annettu 19 päivänä maaliskuuta 2019, unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puitteiden perustamisesta.

²⁸ 4 artikla: tekijät, jotka voidaan ottaa huomioon määritettäessä sitä, vaikuttaako ulkomainen suora sijoitus todennäköisesti turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen.

²⁹ 137 artiklan 2 kohta.

25 artikla – Lahjoitukset

Taustaa

40 EU:n toimielimet voivat ottaa vastaan lahjoituksia. Kuitenkin sellaiset yli 50 000 euron lahjoitukset, joihin liittyy kuluja, joiden arvo on yli 10 prosenttia lahjoituksen arvosta, voidaan vastaanottaa vain Euroopan parlamentin ja neuvoston luvalla. Kulut voivat liittyä esimerkiksi lahjoitettujen rokotusten kuljettamiseen ja jakeluun. Covid-19-pandemian aikana saamiensa kokemusten vuoksi komissio ehdottaa, että jos kyseessä on luontoissuoritukseksi tehty yli 50 000 euron lahjoitus³⁰, Euroopan parlamentin ja neuvoston lupaa ei enää edellytetä, jos tällaiset lahjoitukset on tarkoitettu humanitaariseen apuun, hätäapuun, pelastuspalveluun tai kriisinhallinta-apuun.

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto

41 Tilintarkastustuomioistuin esittää, että läpinäkyvyyden säilyttämiseksi varainhoitoasetuksessa olisi edellytettävä, että komissio raportoi poikkeuksen soveltamisesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

33 artikla – Tuloksellisuus sekä taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteet

Taustaa

42 Komissio ehdottaa, että ohjelmat ja toimet olisi toteutettava niille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi aiheuttamatta merkittävää haittaa ympäristötavoitteille. Niitä ovat muun muassa ilmastonmuutosta, sen hillitsemistä ja siihen sopeutumista sekä vesivarojen kestävästä käytöstä ja suojelua ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevat tavoitteet³¹.

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto

43 Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti muutokseen, joka on tehty tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessaan 22/2021 *Kestävä rahoitus: Johdonmukaisemmat EU:n toimet ovat tarpeen, jotta rahoitusta saadaan ohjatuksi kestäviin investointeihin* antaman suosituksen mukaisesti. Tämän muutoksen vaikutus

³⁰ 25 artiklan 3 kohta.

³¹ 33 artiklan 2 kohdan d alakohta.

riippuu siitä, miten ”merkittävä haitta” tulkitaan alakohtaisessa lainsäädännössä ja miten sitä arvioidaan käytännössä.

252 artikla – Lopullisen konsolidoidun tilinpäätöksen hyväksyminen

Taustaa

44 Komissio ehdottaa, että tilintarkastustuomioistuimen huomautuksille alustavista tilinpäätöksistä asetettuja määräaikoja tulisi aikaistaa kuukaudella. Lisäksi komissio ehdottaa, että tilintarkastustuomioistuinta edellytetään hyväksymään tilinpäätösten luotettavuutta koskevat lausunnot 31. heinäkuuta mennessä.

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto

45 Komissio perustelee määräaikojen aikaistamista sillä, että niitä noudatetaan jo käytännössä. Tilintarkastustuomioistuin tosin ilmoittaa tilien osalta tekemänsä työn tulokset kirjeitse 31. heinäkuuta mennessä eli ennen lausunnon yleensä lokakuussa tapahtuvaa julkaisemista. Se ei kuitenkaan ole tehnyt näin muiden 247 artiklassa mainittujen elinten osalta.

46 Samalla komissiolle ja muille elimille³² asetetut määräajat, joiden kuluessa niiden on toimitettava alustavat tilinpäätökset tilintarkastustuomioistuimelle, pysyvät samoina (31. maaliskuuta komission ja 1 maaliskuuta muiden elinten osalta).

47 Tämä ehdotus on tilintarkastustuomioistuimelle merkittävä muutos. Muutos on merkittävä erityisesti 70 ja 71 artiklassa tarkoitettujen unionin elinten osalta niiden lukumäärän vuoksi. Ehdotuksessa aikaa, joka tilintarkastustuomioistuimella on käytettävissään tilien tarkastamiseen, lyhennetään kuukaudella. Tämä vaarantaisi tarkastuslausumien perustan riittävyyden ja laadukkuuden. Lyhennetyt määräajat edellyttävät myös tilien tarkastuksen aikataulun erottamista laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevana tarkastuksen aikataulusta. Tämä heikentäisi edelleen tilien tarkastustyön ja kuulemismenettelyn toteutettavuutta asetetuissa määräajoissa.

³² Varainhoitoasetus, nykyinen 245 artikla.

48 Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotettua muutosta ei pitäisi yrittää toteuttaa tänä ajankohtana. Sen sijaan tilintarkastustuomioistuin ehdottaa komission ja tilintarkastustuomioistuimen välisen vuoropuhelun aloittamista, jotta voidaan kehittää realistinen lähestymistapa määräaikojen tarkistamiseksi. Määräajat voitaisiin ottaa huomioon varainhoitoasetuksen seuraavan arvioinnin yhteydessä.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 27. lokakuuta 2022 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Tony Murphy
presidentti

Liite

Ehdotetut muutokset

Taulukossa 1 on tilintarkastustuomioistuimen esittämiä komission ehdotusta koskevia erityisiä muutoksia ja huomautuksia. *Taulukossa 2* on merkitykseltään vähäisempiä muutoksia, joita ehdotetaan mutta ei mainita itse lausunnossa.

Taulukko 1 – Lausunnossa kuvatut muutokset

Ehdotuksen sisältö	Ehdotettu muutos	Huomautukset
<p>240 artiklan 2 kohta: Unionin maailmanlaajuisiin aloitteisiin osoittamiin rahoitusosuuksiin sovelletaan unionin rahoituksen luonne huomioon ottaen seuraavia ehtoja:</p> <p>i) (...)</p> <p>ii) (...)</p> <p>iii) (...)</p> <p>iv) (...)</p> <p>v) (...).</p> <p>Jos epäillään vakavia sääntöjenvastaisuuksia, kuten petoksia, lahjontaa tai eturistiriitoja, toimivaltainen tulojen ja menojen hyväksyjä, EPPO niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka osallistuvat asetuksen (EU) 2017/1939 mukaiseen tiiviimpään yhteistyöhön, OLAF ja tilintarkastustuomioistuin hyödyntävät aloitteen sääntöjä pyytääkseen lisätietoja ja tehdäkseen aloitteen toteuttamiseen osallistuvan asianomaisen elimen kanssa yhteisiä tarkastus-, valvonta- tai tutkintakäyntejä 129 artiklan mukaisesti.</p> <p>3) (...).</p> <p>4) (...).</p>	<p>240 artiklan 2 kohta: Unionin maailmanlaajuisiin aloitteisiin osoittamiin rahoitusosuuksiin sovelletaan unionin rahoituksen luonne huomioon ottaen seuraavia ehtoja:</p> <p>i) (...)</p> <p>ii) (...)</p> <p>iii) (...)</p> <p>iv) (...)</p> <p>v) (...)</p> <p>vi) SEUT-sopimuksen 287 artiklan mukaisesti aloitteen säännöt takaavat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastusoikeudet.</p> <p>Jos epäillään vakavia sääntöjenvastaisuuksia, kuten petoksia, lahjontaa tai eturistiriitoja, toimivaltainen tulojen ja menojen hyväksyjä, EPPO niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka osallistuvat asetuksen (EU) 2017/1939 mukaiseen tiiviimpään yhteistyöhön, ja OLAF ja tilintarkastustuomioistuin hyödyntävät aloitteen sääntöjä pyytääkseen lisätietoja ja tehdäkseen aloitteen toteuttamiseen osallistuvan asianomaisen elimen kanssa yhteisiä tarkastus-, valvonta- tai</p>	

Ehdotuksen sisältö	Ehdotettu muutos	Huomautukset
	<p>tutkintakäyntejä 129 artiklan mukaisesti.</p> <p>3) (...).</p> <p>4) (...).</p> <p>5) Komissio saa kunakin vuonna edunsaajayhteisöltä riittävästi tietoa asianomaisen maailmanlaajuisen aloitteen toiminta- ja hallintomenoista.</p> <p>6) Komissio laatii vastuuvapauden myöntävälle viranomaiselle vuosittain kertomuksen ilmenneistä riskeistä ja tällaisten rahoitusosuuksien kustannustehokkuudesta ja vaikuttavuudesta, jotta voidaan perustella kyseisten rahoitusosuuksien jatkaminen tai lopettaminen.</p>	

Taulukko 2 – Muut ehdotetut muutokset

Ehdotuksen sisältö	Ehdotettu muutos	Huomautukset
<p>38 artiklan 1 kohta (viimeinen alakohta):</p> <p>Tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä velvoitetta sovelletaan myös muihin unionin toimielimiin niiden toteuttaessa talousarviota 59 artiklan 1 kohdan nojalla.</p>	<p>Tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä velvoitetta sovelletaan myös muihin unionin toimielimiin niiden toteuttaessa talousarviota 59 artiklan 1 kohdan nojalla.</p>	<p>Tässä toistetaan ensimmäisessä alakohdassa muutoksena esitetty asia.</p>
<p>144 artiklan 1 kohdan d alakohta: jolla on liitteessä I olevan 20.6 kohdan mukaisesti eturistiriitoja, jotka voivat vaikuttaa kielteisesti sopimuksen täyttämiseen.</p>	<p>d) jolla on liitteessä I olevan 20.6 kohdan mukaisesti ammattillisia eturistiriitoja, jotka voivat vaikuttaa kielteisesti sopimuksen täyttämiseen.</p>	<p>Yhdenmukaistus 2 artiklassa mainitun ammatillisen eturistiriidan uuden määritelmän kanssa.</p>
<p>158 artiklan 4 kohdan c alakohta: ne ovat sellaisen riippumattoman ulkoisen tarkastuksen kohteena, jonka tekee kyseisestä henkilöstä tai yhteisöstä toiminnallisesti riippumaton tarkastusyksikkö kansainvälisesti hyväksytyjen tarkastusstandardien mukaisesti</p>	<p>ne ovat sellaisen riippumattoman ulkoisen tarkastuksen kohteena, jonka tekee kyseisestä henkilöstä tai yhteisöstä toiminnallisesti riippumaton tarkastusyksikkö kansainvälisesti hyväksytyjen tarkastusstandardien mukaisesti</p>	<p>”kyseisestä henkilöstä tai yhteisöstä toiminnallisesti riippumaton” on tarpeeton, koska lauseen alussa on ”riippumattoman ulkoisen”.</p>
<p>158 artiklan 6 kohta: Sellaisissa usean rahoittajan toimissa, joissa unionin rahoitusosuudella korvataan menoja, 4 kohdassa tarkoitettu menettely koostuu...</p>	<p>158 artiklan 6 kohta. Sellaisissa usean rahoittajan toimissa, joissa unionin rahoitusosuudella korvataan menoja, 159 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu menettely koostuu...</p>	<p>Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 158 artiklan 6 kohta on sama kuin 159 artiklan 7 kohta. Viittaus 4 kohtaan ei kuitenkaan ole tässä tapauksessa oikein, ja se tulee vaihtaa muotoon 159 artiklan 4 kohta.</p>