III

(Valmistavat säädökset)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

LAUSUNTO nro 3/2020

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan ja 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla)

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 1301/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse erityistoimenpiteistä, joilla voidaan tarjota poikkeuksellista joustavuutta Euroopan rakenne- ja investointirahastojen käyttöön covid-19-epidemian vastatoimena

(2020/C 159/01)

SISÄLLYS

	Kohta	*Sivu*
JOHDANTO	1–5	2
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ARVIO	6–13	3
Mahdollisuus sadan prosentin osarahoitukseen	7–8	3
Jäsenvaltiot voivat osoittaa EU-tuen valitsemiinsa kohteisiin joustavammin	9–10	3
Erityistoimenpiteiden käytön seuranta	11	4
Toimenpiteiden ajoitus	12	4
Vaikutus tarkastajien työhön	13	4
JOHTOPÄÄTÖS	14	4

JOHDANTO

1. Covid-19-epidemia vaikuttaa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ennennäkemättömällä tavalla kansalaisten terveyteen ja maiden talouksien kestävyyteen. Komissio ehdottaa, että näitä vaikutuksia pyritään lieventämään asettamalla käyttöön Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) rahoitusta siten, että ”toimenpide olisi väliaikainen ja poikkeuksellinen, eikä sen tulisi rajoittaa niiden sääntöjen soveltamista, joita olisi sovellettava tavanomaisissa olosuhteissa” ([1]). Komissio tiedostaa ([2]), että suurin osa toteutettavista toimista on rahoitettava jäsenvaltioiden kansallisista talousarvioista. Komission ehdotukset sisältyvät muutosehdotukseen, joka koskee kahta varojen käytöstä kaudella 2014–2020 annettua asetusta: yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, jossa vahvistetaan useaa eri rahastoa koskevat säännöt ([3]), sekä Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) annettu asetus ([4]). Komissio on jo toteuttanut lisätoimenpiteitä viime viikkojen aikana ([5]). Lisätoimenpiteet eivät ole tämän lausunnon varsinaisena aiheena, mutta ne on otettu huomioon tarvittaessa.

2. Komission ehdotuksen oikeusperustan mukaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kuuleminen on pakollista ([6]). Tilintarkastustuomioistuin sai viralliset pyynnöt lainsäädäntöelimiltä 3. huhtikuuta 2020 (Euroopan parlamentti) ja 8. huhtikuuta 2020 (neuvosto). Kuulemisvaatimus täytetään tällä lausunnolla.

3. Perustamissopimuksen mukaan tilintarkastustuomioistuin ”tarkastaa tulojen ja menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden sekä sen, että varainhoito on ollut moitteetonta” ([7]). Tilintarkastustuomioistuimen toimintaperiaatteena on arvioida, onko kyseessä sääntöihin perustuva hallinnollinen toimintakehys, jonka tarkoituksena on tuottaa kansalaisille myönteisiä tuloksia ja vaikutuksia siten, että sovellettavia sääntöjä noudatetaan.

4. Nyt vallitsevat olosuhteet eivät kuitenkaan ole tavanomaiset. EU:n toimielimenä ymmärrämme, että EU:n on ryhdyttävä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin tukeakseen jäsenvaltioita niiden pyrkiessä torjumaan covid-19-epidemiaa ja sen vaikutuksia EU:n kansalaisten elämään. Vallitseva tilanne vaatii kaikkien käytettävissä olevien taloudellisten välineiden asettamista käyttöön kiireellisesti, jotta voidaan pyrkiä torjumaan epidemian vaikutuksia terveyteen, yrityksiin ja kansalaisiin: EU:n tukea on voitava asettaa jäsenvaltioiden käyttöön mahdollisimman pian.

5. Komission ja lainsäädäntöviranomaisten kaudelle 2014–2020 asettamien menettelyjen keventämiseen liittyy riskejä. Komission ehdotuksen haasteena on löytää oikea tasapaino seuraavien kahden tekijän välillä: tarve toimia riittävän joustavasti, jotta kyetään varmistamaan, että jäsenvaltiot saavat varat käyttöön ilman viiveitä, ja tarve minimoida vaatimustenmukaisuuteen ja varainhoidon moitteettomuuteen kohdistuvat riskit. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että joustavuuden lisääminen on ensisijaisesti tekijä, joka perustuu EU:n lainsäädäntöviranomaisten – parlamentin ja neuvoston – poliittiseen harkintaan.

([1]) Perustelut, jotka on liitetty komission ehdotukseen COM(2020) 138 final (menettely 2020/0054 (COD)) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 1301/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse erityistoimenpiteistä, joilla voidaan tarjota poikkeuksellista joustavuutta Euroopan rakenne- ja investointirahastojen käyttöön covid-19-epidemian vastatoimena.

([2]) Komission tiedonanto: Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa (2020/C 91 I/01), 9 kohta.

([3]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320).

([4]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1301/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013 , Euroopan aluekehitysrahastosta ja Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitetta koskevista erityissäännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1080/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 289).

([5]) Erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/460, annettu 30 päivänä maaliskuuta 2020, asetusten (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 508/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse erityistoimenpiteistä, jotta saataisiin liikkeelle investointeja jäsenvaltioiden terveydenhuoltojärjestelmiin ja muille talouden aloille covid-19:n puhkeamisen vastatoimena (Koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskeva investointialoite) (EUVL L 99, 31.3.2020, s. 5), ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/461, annettu 30 päivänä maaliskuuta 2020, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2012/2002 muuttamisesta taloudellisen tuen myöntämiseksi vakavan kansanterveysuhan koettelemille jäsenvaltioille ja unioniin liittymisestä neuvotteleville maille (OJ L 99, 31.3.2020, s. 9).

([6]) Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT), 322 artiklan 1 kohdan a alakohta.

([7]) SEUT, 287 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ARVIO

6. Tätä taustaa vasten tilintarkastustuomioistuin pyrkii lausuntonsa avulla helpottamaan lainsäädäntöviranomaisten suorittamaa komissio ehdotuksen arviointia. Lausunnossa ei esitetä yksityiskohtaisia kommentteja lainsäädäntöön ehdotetuista muutoksista, vaan tuodaan esille pääasialliset kysymykset ja joitakin toimiin liittyviä riskejä.

Mahdollisuus sadan prosentin osarahoitukseen

7. Ehdotukseen ei sisälly EU:n lisärahoitusta jäsenvaltioille. Siinä kuitenkin esitetään EU:n rahoituksen nopeampaa siirtoa siten, että jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus pyytää EU:lta 100 prosentin rahoitusta ilman että niillä olisi velvoitetta omaan osarahoitusosuuteen ([8]). Toimenpide parantaisi resurssien saatavuutta jäsenvaltioissa lyhyellä aikavälillä. Toimenpiteen vaikutukset vaihtelisivat jäsenvaltioittain useista eri tekijöistä riippuen. Niihin lukeutuvat esimerkiksi tällä hetkellä käytössä olevat osarahoitusosuudet ja jäsenvaltioiden suhteellinen edistyminen ohjelmiensa toteuttamisessa. Yleisesti ottaen toimenpiteestä hyötyvät eniten jäsenvaltiot, joiden saatavilla on enemmän rahoitusta nykyisten toimenpideohjelmien kautta, sekä jäsenvaltiot, jotka ilmoittavat suurimmat menot seuraavana tilivuonna, ja lisäksi jäsenvaltiot, joiden osarahoitusosuudet ovat yleensä alhaisemmat.

8. Tästä seuraava ohjelmien täytäntöönpanon vauhdittuminen yhdistettynä siihen, että päätökseen saatuihin toimiin liittyvät menot hyväksytään tukikelpoisiksi, aiheuttaa paineita EU:n talousarviossa käytettävissä oleviin maksumäärärahoihin. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio toteaa, että se ”seuraa tarkasti ehdotetun muutoksen vaikutusta maksumäärärahoihin vuonna 2020 ottaen huomioon sekä talousarvion toteuttamisen että jäsenvaltioiden tarkistetut ennusteet” ([9]).

Jäsenvaltiot voivat osoittaa EU-tuen valitsemiinsa kohteisiin joustavammin

9. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat torjua covid-19-epidemiaa joustavammin osoittamalla EU-varoja kohteisiin, joissa tarve on suurin. Tämä poistaisi vaatimukset, joiden mukaan kiinteä osuus ERI-varoista on kohdennettava keskeisiin aihepiireihin ([10]) (kuten tutkimus ja kehittäminen tai ilmasto ja energia), ja helpottaisi varojen siirtoa rahastojen, ohjelmien ja alueiden välillä jäsenvaltion sisällä ([11]). Ehdotuksen mukaan päätösvalta rahoituksen tarkasta kohdentamisesta olisi käytännössä jäsenvaltioilla. Ehdotuksen tarjoama joustavuus saattaa lisäksi vaikuttaa EU:n kykyyn saavuttaa toimenpideohjelmissa alun perin asetetut tavoitteet ja komission mahdollisuuksiin raportoida tuloksellisuudesta.

10. Ehdotuksessa osa hallinnollisista vaatimuksista on poistettu (kuten tarve muuttaa kumppanuussopimuksia), mutta monet uusista toimenpiteistä vaatisivat toimenpideohjelmien muuttamista ja sen myötä komission hyväksyntää. Tästä saattaa aiheutua huomattava hallinnollinen työmäärä etenkin komissiolle, jonka olisi hyväksyttävä suuri määrä muutoksia lyhyessä ajassa. Jäsenvaltioiden ja komission olisi pyrittävä lieventämään tätä riskiä ja maksimoimaan varojen vaikuttavuus rajoittamalla toimenpideohjelmien muutoksia siten, että ne voivat liittyä ainoastaan varojen uudelleenkohdentamiseen toimiin, jotka liittyvät covid-19-epidemiaan. Näin voidaan minimoida viiveet siinä, kuinka nopeasti varat tavoittavat edunsaajat.

([8]) Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 ehdotettu uusi 25 a artiklan 2 kohta, jolla muutetaan asetuksen 60 artiklan 1 kohtaa ja 120 artiklan 3 kohtaa. Siirtojen ei pitäisi vähentää nuorisotyöllisyysaloitteeseen (asetuksen 92 artiklan 5 kohta) ja vähävaraisimmille suunnattuun ohjelmaan (asetuksen 92 artiklan 7 kohta) osoitettavien varojen vähimmäismäärää.

([9]) Perustelut, jotka on liitetty komission ehdotukseen COM(2020) 138 final (menettely 2020/0054 (COD)) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 1301/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse erityistoimenpiteistä, joilla voidaan tarjota poikkeuksellista joustavuutta Euroopan rakenne- ja investointirahastojen käyttöön covid-19-epidemian vastatoimena.

([10]) Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 ehdotettu uusi 25 a artiklan 5 kohta, jolla muutetaan asetuksen 18 artiklaa.

([11]) Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 ehdotettu uusi 25 a artiklan 2 kohta ja 25 a artiklan 3 kohta, joilla muutetaan asetuksen 92 artiklan 1 kohdan a–d alakohtaa, 92 artiklan 4 kohtaa ja 93 artiklaa.

Erityistoimenpiteiden käytön seuranta

11. Ehdotuksen mukaan ”kriisinhallintavalmiuksia edistävien toimien” valinta ja rahoitus voisivat tapahtua jälkikäteen ([12]). Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että ehdotuksessa ei eritellä, minkä tyyppisiä toimia tarkoitetaan eikä sitä, kuinka jäsenvaltiot ja komissio voisivat seurata niitä. Ehdotuksessa ei myöskään aseteta investointeja koskevia valvontavaatimuksia (esim. erityisen toimintalinjan määrittely, toimenpiteet kokoavan tukitoimikoodin luominen tai covid-19-epidemian torjuntatoimiin liittyvien menojen merkitseminen asianomaisiin IT-järjestelmiin). Näin ollen komissio ja lainsäädäntöviranomaiset eivät saisi helposti luotettavia tietoja siitä, miten ERI-rahastojen varoja on käytetty covid-19-epidemian yhteydessä. Tämä puolestaan saattaisi heikentää tilivelvollisuutta suhteessa EU:n kansalaisiin näiden varojen käytön osalta.

Toimenpiteiden ajoitus

12. Jotkin toimenpiteet olisivat käytettävissä määrätyn ajanjakson ajan (100 prosentin osarahoitus, vuotuisten täytäntöönpanokertomusten toimittamiselle asetetun määräajan lykkääminen, muutetut tarkastusten otantajärjestelyt, vaikeuksissa oleville yrityksille suunnattava rahoitus). Osa toimenpiteistä olisi puolestaan mahdollisesti voimassa vuoden 2023 loppuun, jonka jälkeen nykyiseen ohjelmakauteen perustuvia maksuja ei saa enää suorittaa (temaattista keskittämistä koskevien vaatimusten ja kumppanuussopimusten muutosvaatimusten poistaminen). Kriisin eri osatekijöiden kestoon liittyy epävarmuutta, joten toimien ajoittamisessa on oltava joustavuutta. Kuitenkin niiden toimenpiteiden kohdalla, joiden päättymisajankohta ajoittuu ohjelmakauden loppuun, on tärkeää, että komissio valvoo tilanteen kehittymistä huolellisesti ja pyrkii varmistamaan, että toimenpiteet ovat käytössä vain niin kauan kuin edellä tarkoitettu ”väliaikaisen ja poikkeuksellisen” tavoite toteutuu.

Vaikutus tarkastajien työhön

13. Ehdotuksen mukaan tarkastajat voisivat covid-19-epidemian perusteella käyttää työssään muita kuin otantaan perustuvia menetelmiä yhden tilivuoden ajan ([13]). Toimenpiteen avulla olisi mahdollista vähentää vaadittavaa työmäärää niiden tarkastusviranomaisten kohdalla, jotka hyödyntävät tätä vaihtoehtoa ([14]). Riskinä kuitenkin on, että ohjelmista poimittavat otokset eivät olisi edustavia, minkä seurauksena virhetasot ja tarkastuslausunnot saattaisivat olla kyseisen tilivuoden osalta epäluotettavia. Tämä saattaa heikentää ERI-rahaston varojen käytön tarkastamista aikana, jolloin menoihin liittyvät virhe- ja/tai petosriskit ovat todennäköisesti suurempia. Ehdotus saattaa näin ollen vaikuttaa komission mahdollisuuksiin antaa varmuus varainkäytön laillisuudesta, millä voi olla vaikutuksia tilivelvollisuusprosessiin ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyöhön.

JOHTOPÄÄTÖS

14. Komissio ehdottaa muutoksia yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen ja EAKR:ää koskevaan asetukseen. Ehdotus keventäisi tiettyjä ERI-rahastojen menoihin kaudella 2014–2020 sovellettavia sääntöjä. Nämä lyhyen aikavälin toimet ovat tarpeen, jotta jäsenvaltioita kyetään tukemaan covid-19-kriisin vaikutusten lieventämisessä. Toimien seurauksena ei kuitenkaan pitäisi joutua tekemään huomattavia kompromisseja varainkäyttöä koskevan tilivelvollisuuden osalta, sillä se heikentäisi pitkällä aikavälillä EU:n kansalaisten luottamusta EU:n toimielimiin. Komissio on työskennellyt poliittisen paineen alla ja erittäin tiukkojen määräaikojen puitteissa saadakseen ehdotuksensa esitettyä. Tämä lisää riskiä siitä, että toimenpiteiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa saattaa tulla eteen ennakoimattomia ongelmia. Komission olisikin valvottava varojen käyttöä tiiviisti tilanteen edetessä, jotta toimia voidaan tarvittaessa muuttaa käytännön kokemusten perusteella. Ehdotukseen sisältyvät sääntömuutokset ovat vain tilapäisiä ja pohjautuvat poikkeukselliseen tilanteeseen. Normaaleihin sääntöihin on tärkeä palata mahdollisimman pian.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 14. huhtikuuta 2020.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta
Klaus-Heiner LEHNE
presidentti

([12]) Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 ehdotettu uusi 25 a artiklan 7 kohta, jolla muutetaan 65 artiklan 6 kohtaa koskien asetuksen (EU) 460/2020 65 artiklan 10 kohdan mukaisesti 1. helmikuuta 2020 alkaen käyttöön otettavia uusia tukikelpoisia toimia.
([13]) Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 ehdotettu uusi 25 a artiklan 12 kohta, jolla muutetaan asetuksen 127 artiklan 1 kohtaa.
([14]) Toimenpide olisi käytännössä hyödyllinen alle 600 toimea käsittävien perusjoukkojen kohdalla.