III

(Valmistavat säädökset)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

LAUSUNTO nro 3/2014

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan nojalla)

ehdotuksesta neuvoston asetukseksi kymmenenteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun asetuksen (EY) N:o 215/2008 muuttamisesta siirtymävaiheen rahoitusjärjestelyn täytäntöön panemiseksi

(2014/C 124/01)

SISÄLLYS

	Kohta	*Sivu*
JOHDANTO	1-6	3
YLEISET HUOMAUTUKSET SELKEYDESTÄ	7-10	4
ERITYISET HUOMAUTUKSET	11-20	4
Toteuttamistavat	11-13	4
Avustukset	14–15	4
Budjettituki	16-20	5

EUROOPAN UNIONIN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) ja erityisesti sen 287 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen Cotonoussa 23 päivänä kesäkuuta 2000 tehdyn kumppanuussopimuksen ([1]),

ottaa huomioon merentakaisten maiden ja alueiden assosiaatiosta Euroopan yhteisöön 27 päivänä marraskuuta 2001 tehdyn neuvoston päätöksen 2001/822/EY (”päätös merentakaisten alueiden assosiaatiosta”) ([2]),

ottaa huomioon neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien sisäisen sopimuksen vuosia 2008–2013 koskevaan monivuotiseen rahoituskehykseen perustuvan yhteisön avun rahoituksesta AKT–EY-kumppanuussopimuksen mukaisesti sekä rahoitustuen myöntämisestä perustamissopimuksen neljännessä osassa tarkoitetuille merentakaisille maille ja alueille ([3]), ja erityisesti sen 10 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon neuvostossa kokoontuneiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien sisäisen sopimuksen vuosia 2014–2020 koskevaan monivuotiseen rahoituskehykseen perustuvan Euroopan unionin avun rahoituksesta AKT–EU-kumppanuussopimuksen mukaisesti sekä rahoitustuen myöntämisestä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen neljännessä osassa tarkoitetuille merentakaisille maille ja alueille ([4]), ja erityisesti sopimuksen 10 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon 12 päivänä joulukuuta 2013 annetun neuvoston päätöksen 2013/759/EU EKR:n varainhoidon siirtymätoimenpiteistä 1 päivästä tammikuuta 2014 yhdennentoista EKR:n voimaantuloon saakka ([5]),

ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen lausunnon nro 12/2002 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi, joka koskee yhdeksänteen Euroopan kehitysrahastoon 23. kesäkuuta 2000 Cotonoussa allekirjoitetun AKT–EY-kumppanuussopimuksen nojalla sovellettavaa varainhoitoasetusta ([6]),

ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen lausunnon nro 2/2007 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhdeksänteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavan varainhoitoasetuksen muuttamisesta ([7]),

ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen lausunnon nro 9/2007 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi kymmenenteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta ([8]),

ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen lausunnon nro 3/2013 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta ([9]),

ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset kahdeksannesta, yhdeksännestä ja kymmenennestä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetuista toimista ([10]),

([1]) EYVL L 317, 15.12.2000, s. 3. Sopimusta on muutettu Luxemburgissa 25 päivänä kesäkuuta 2005 tehdyllä sopimuksella (EUVL L 287, 28.10.2005, s. 4) ja Ouagadougoussa 22 päivänä kesäkuuta 2010 tehdyllä sopimuksella (EUVL L 287, 4.11.2010, s. 3).
([2]) EYVL L 314, 30.11.2001, s. 1, ja EYVL L 324, 7.12.2001, s. 1, muutettuna päätöksellä 2007/249/EY (EUVL L 109, 26.4.2007, s. 33) ja päätöksellä 528/2012/EU (EUVL L 264, 29.9.2012, s. 1).
([3]) EUVL L 247, 9.9.2006, s. 32.
([4]) EUVL L 210, 6.8.2013, s. 1. Sopimusta ei ole vielä ratifioitu.
([5]) EUVL L 335, 14.12.2013, s. 48.
([6]) EYVL C 12, 17.1.2003, s. 19.
([7]) EUVL C 101, 4.5.2007, s. 1.
([8]) EUVL C 23, 28.1.2008, s. 3.
([9]) EUVL C 370, 17.12.2013, s. 1.
([10]) EUVL C 331, 14.11.2013, s. 261; EUVL C 326, 10.11.2011, s. 251; EUVL C 303, 9.11.2010, s. 243 ja EUVL C 269, 10.11.2009, s. 257.

ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset nro 9/2013 ([1]) ja 11/2010 ([2]),

ottaa huomioon komission ehdotuksen neuvoston asetukseksi yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta ([3]),

ottaa huomioon komission ehdotuksen neuvoston asetukseksi kymmenenteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 18 päivänä helmikuuta 2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 215/2008 muuttamisesta siirtymävaiheen rahoitusjärjestelyn täytäntöön panemiseksi ([4]),

ottaa huomioon edellä mainittua ehdotusta koskevan Euroopan unionin neuvoston lausuntopyynnön, jonka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti 28. tammikuuta 2014 ja jota täydennettiin varainhoitoasetuksen luonnoksen säännökset sisältävällä liitteellä, jonka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti 25. helmikuuta 2014,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

Johdanto

1. Jäsenvaltiot tekivät sisäisen sopimuksen yhdennentoista EKR:n perustamisesta kesäkuussa 2013. Sisäinen sopimus tulee voimaan vasta, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet sen. Ratifiointi tapahtuu todennäköisesti vuonna 2014.

2. Jotta varoja on saatavilla tammikuusta 2014 siihen asti, kunnes yhdennentoista EKR:n perustamista koskeva sisäinen sopimus tulee voimaan, neuvosto on ehdottanut siirtymävaiheen toimenpiteitä (siirtymävaiheen rahoitusjärjestely), jotka rahoitetaan edeltävien EKR:jen varoista. Siirtymävaiheen rahoitusjärjestelyn mukaiset varat kirjataan yhdennestätoista EKR:sta myönnetyiksi varoiksi.

3. Neuvosto ei voi hyväksyä yhdenteentoista EKR:oon sovellettavia varainhoitosääntöjä ennen kuin sisäinen sopimus on tullut voimaan. Siksi komissio ehdottaa, että neuvoston asetusta kymmenenteen EKR:oon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta muutetaan siten, että yhdenteentoista EKR:oon sovellettavat varainhoitosäännöt koskevat myös siirtymävaiheen rahoitusjärjestelyä.

4. Tilintarkastustuomioistuimelta pyydettiin lausuntoa ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta. Lausunto julkaistiin joulukuussa 2013 (lausunto nro 3/2013).

5. Tilintarkastustuomioistuin pitää tervetulleena sitä, että nyt käsillä olevassa ehdotuksessa on otettu huomioon monet näkökohdista, jotka se toi esiin lausunnossaan nro 3/2013 yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta. Ehdotuksessa on otettu nyt huomioon etenkin seuraavat seikat:

— hankintasäännöksiä (erityisesti ehdotuksen 36 artiklan 5 kohta) on parannettu

— kansallisten tarkastusviranomaisten ja tilintarkastustuomioistuimen yhteistyötä on selkeytetty (ehdotuksen 48 artiklan 6 kohta)

— varainhoitoasetuksen luonnoksen soveltamisalue on laajennettu kattamaan kaikki EKR:n menoalat investointikehystä lukuun ottamatta (ehdotuksen 60 artikla).

6. Tilintarkastustuomioistuin esitti lausunnossaan nro 3/2013 myös muita huomautuksia, jotka ovat edelleen relevantteja ja jotka mainitaan seuraavissa kohdissa (ks. kohdat 7–20).

([1]) Kongon demokraattisen tasavallan hallintotavan parantamiseen tarkoitettu EU:n tuki (http://eca.europa.eu).
([2]) Miten komissio on hallinnoinut suoraa talousarviotukea Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioissa sekä Latinalaisen Amerikan ja Aasian maissa? (http://eca.europa.eu).
([3]) COM(2013) 660 final.
([4]) COM(2014) 9 final.

Yleiset huomautukset selkeydestä

7. Ehdotukseen sisältyy lukuisia viittauksia yleiseen varainhoitoasetukseen ([1]) ja siinä mainitaan, mitä yleisen varainhoitoasetuksen artikloita sovelletaan. Ehdotuksessa mainitaan kuitenkin usein myös yleisen varainhoitoasetuksen säännöksiä tai viittauksia sen säännöksiin, joita ei sovelleta. Tiettyjä yleisen varainhoitoasetuksen säännöksiä ei ole tarkoitus soveltaa sellaisinaan vaan ”soveltuvin osin” ja eräät termit on ymmärrettävä eri merkityksessä kuin yleisessä varainhoitoasetuksessa (ks. luettelo ehdotuksen 2 artiklan 4 kohdassa).

8. Luonnos varainhoitoasetukseksi ei tämän vuoksi ole lainkaan käyttäjäystävällinen. Se ei ole itsenäinen asiakirja. Luonnosta on mahdotonta ymmärtää ilman yleistä varainhoitoasetusta ja sen soveltamissääntöjä. Tällainen monimutkaisuus muodostaa merkittävän riskin oikeudelliselle varmuudelle. Hallinnoijien, edunsaajien ja tarkastajien olisi vaikea käyttää asiakirjaa nykymuodossaan. On nimittäin olemassa merkittävä riski, että säännöksiä voidaan tulkita väärin ja siitä voi aiheutua virheitä.

9. Tilintarkastustuomioistuin pahoittelee, että komissio ei ole esittänyt selkeää itsenäistä asetusluonnosta, joka olisi laadittu käyttäjien kannalta mahdollisimman selväksi ja jossa olisi minimoitu väärinymmärryksestä johtuva virheriski.

10. Tilintarkastustuomioistuin pahoittelee myös sitä, että sen lausunnoissa nro 12/2002, nro 2/2007 ja nro 9/2007 tehdyistä ehdotuksista huolimatta komissio ei vielä ole ehdottanut yhtä ainoaa varainhoitoasetusta, jota sovellettaisiin kaikkiin nykyisiin ja tuleviin EKR:ihin. Tätä asetusta voitaisiin yleisen varainhoitoasetuksen tapaan muuttaa aina, kun se osoittautuisi tarpeelliseksi. Näin taattaisiin jatkuvuus ja vältettäisiin riski, että EKR:jen toteuttaminen keskeytyisi; lisäksi rahastojen hallinnoinnin voitaisiin olettaa näin yksinkertaistuvan.

Erityiset huomautukset

Toteuttamistavat

11. Ehdotuksen 17 artiklassa säädetään muun muassa välillisestä hallinnoinnista annettujen yleisen varainhoitoasetuksen säännösten soveltamisesta. Ehdotuksen 17 artiklan 3 kohdassa otetaan kuitenkin käyttöön osatekijöitä, joita kyseiset säännökset eivät kata.

12. Artiklan 3 kohdassa säädetään, että ”täytäntöönpanotehtäviä hoitavat yhteisöt” voivat siirtää talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä muille yhteisöille vastaavin edellytyksin. Käytännössä siis luodaan keskinäiseen luottamukseen perustuva toimintahierarkia. Laajalti hajautettu vallankäyttö antaa AKT-valtioille ja merentakaisille maille ja alueille mahdollisuuden osoittaa talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä yksityisoikeudellisille elimille palvelusopimusten perusteella. On epäselvää, miksi säännös on sisällytetty ehdotukseen. On olemassa merkittävä riski, että säännös vaikeuttaa ja mahdollisesti estää yleisen varainhoitoasetuksen 60 artiklan 1 kohdan säännösten soveltamista. Näissä säännöksissä todetaan muun muassa, että yhteisöjen ja henkilöiden, joille talousarvion toteuttamistehtäviä on siirretty, ”*on unionin varoja hallinnoidessaan huolehdittava siitä, että unionin taloudellisia etuja suojataan tässä asetuksessa edellytettyä vastaavalla tavalla…*”.

13. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että neuvosto harkitsee, onko perusteltua sisällyttää asetukseen 17 artiklan 3 kohta, ja pohtii etenkin sitä, ovatko kohdan mukaan ottamisesta mahdollisesti aiheutuvat hyödyt suuremmat kuin riski, että syntyy epäselvyyttä siitä, mikä taho kantaa vastuun EKR:n varojen asianmukaisesta käytöstä.

Avustukset

14. Ehdotuksen 37 artiklan mukaan EKR:n rahoitukseen sovelletaan yleensä yleisen varainhoitoasetuksen säännöksiä, jotka koskevat avustuksia. Artiklan 3 kohtaan kuitenkin sisältyy myös säännös, jossa painotetaan, että komission on tarpeen ottaa huomioon erityistarpeet ja toimintaympäristö, kun se määrittää rahoitusta koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä. Ei ole selvää, miksi tämän säännöksen sisällyttämistä siirtymävaiheen rahoitusjärjestelyihin sovellettavaan EKR:n varainhoitoasetukseen on pidetty tarpeellisena, kun yleisessäkään varainhoitoasetuksessa ei tällaista säännöstä ole.

15. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että neuvosto pohtii, onko säännöksen mukaan ottamiselle hyvät perustelut ja onko säännös riittävän selkeä.

([1]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1).

Budjettituki

16. Ehdotuksen 39 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään, että yleisen varainhoitoasetuksen 186 artiklaa sovelletaan EKR:n budjettitukeen liittyviin maksuihin. Kyseisessä yleisen varainhoitoasetuksen artiklassa säädetään seuraavaa: rahoituspäätöksessä on esitettävä yksityiskohtaisesti budjettituen tavoitteet ja siltä odotetut tulokset, ja rahoitusosuuden suorittaminen perustuu edistymiseen edellytysten täyttämisessä (2 kohta); rahoitussopimuksissa on säädettävä sääntöjenvastaisten menojen perusteella maksettujen varojen palauttamisesta (3 kohta); komissio tukee parlamentaarisen valvonnan ja tilintarkastusvalmiuksien kehittämistä sekä avoimuuden ja yleisön tiedonsaantimahdollisuuksien lisäämistä edunsaajamaissa (4 kohta).

17. Ehdotuksen 39 artiklan 2–7 kohdassa esitetään joukko EKR:n myöntämään budjettitukeen liittyviä periaatteita ja käytäntöjä. Siinä muun muassa esitetään yleisiä toimintaperiaatteita (toinen ja neljäs kohta), toistetaan tai ilmaistaan toisin sanoin eräitä yleisen varainhoitoasetuksen 186 artiklan säännöksiä (kolmas, viides ja kuudes kohta) sekä viitataan epäselvästi merentakaisten maiden ja alueiden ja kyseisten jäsenvaltioiden yhteyksiin (seitsemäs kohta).

18. Teksti näyttää näin ollen menevän pidemmälle kuin varainhoitoasetuksen olisi tarpeen ([1]). On myös olemassa sekaannusten vaara, sillä ehdotuksessa todetaan, että se noudattaa vastaavia yleisen varainhoitoasetuksen säännöksiä, mutta toisaalta tietyt säännökset ilmaistaan ehdotuksessa eri sanoin kuin yleisessä varainhoitoasetuksessa.

19. Tilintarkastustuomioistuin on antanut viimeaikaisissa kertomuksissaan useita suosituksia budjettituen käytöstä ([2]). Erityisesti on tarpeen asettaa objektiivisesti todennettavissa olevia, ja jos mahdollista, määrällisiä kriteereitä ja seurata edistymistä niiden avulla. Tekstiä olisi hyödyllistä parantaa tältä osin. Osa nykyiseen luonnokseen sisältyvästä tekstistä (esimerkiksi viittaukset ”eriyttämiseen” ja ”lähtökohtiin” 39 artiklan neljännessä kohdassa) voitaisiin toisaalta tulkita perusteeksi suhteellisen sallivan näkemyksen omaksumiselle sen osalta, onko budjettitukeen perustuville maksuille asetettava tiukat ehdot.

20. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että neuvosto tarkastelee tätä artiklaa edellä esitettyjen seikkojen valossa.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel PINXTENIN johdolla hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 1. huhtikuuta 2014 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidentti

([1]) Ehdotetun neuvoston asetuksen johdanto-osan 2 kappaleessa mainitaan kymmenennen EKR:n täytäntöönpanosäännöt toiminnan ja rahoituksen hallinnointia varten.

([2]) Tilintarkastustuomioistuimen EKR:oja koskeva vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 51; EKR:oja koskeva vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 64; EKR:oja koskeva vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kohta 54 sekä EKR:oja koskeva vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 56. Erityiskertomus nro 9/2013 ”Kongon demokraattisen tasavallan hallintotavan parantamiseen tarkoitettu EU:n tuki”, erityiskertomus nro 4/2013 ”Hallintotapaan liittyvä yhteistyö EU:n ja Egyptin välillä” sekä erityiskertomus nro 11/2010 ”Miten komissio on hallinnoinut suoraa talousarviotukea Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioissa sekä Latinalaisen Amerikan ja Aasian maissa?”.