

I

(Tiedonantoja)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

LAUSUNTO nro 8/2001

ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhteisön ohjelmien hallinnointiin liittyvistä tietyistä tehtävistä huolehtivien toimeenpanovirastojen asemasta

(annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan 2 alakohdan nojalla)

(2001/C 345/01)

EUROOPAN YHTEISÖJEN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 248 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan,

ottaa huomioon lausuntopyynnön, jonka Euroopan unionin neuvosto esitti 15. maaliskuuta 2001 ja jonka tilintarkastustuomioistuimien vastaanotti 21. maaliskuuta 2001,

ottaa huomioon yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen uudelleenlaatimista koskevan komission ehdotuksen⁽¹⁾ sekä tilintarkastustuomioistuimen lausunnon kyseisestä ehdotuksesta⁽²⁾,

sekä katsoo, että

neuvoston asetusehdotus on osa yhteisön ohjelmien hallinnoinnin eriyttämistä,

ehdotus koskee yhteisön ohjelmien hallinnointiin liittyvistä tietyistä tehtävistä huolehtivien toimeenpanovirastojen asemaa,

Johdanto

1. Komissio sitoutui joulukuussa 1999⁽³⁾ kehittämään johdonmukaista ja hallittua eriyttämispolitiikkaa korjatakseen tiettyjen teknisen avun toimistojen toiminnan heikosta valvonnasta johtuneita virheitä. Se sitoutui näin etsimään ratkaisua tilintarkastustuomioistuimen useana vuonna vuosi- ja erityiskertomuksissaan⁽⁴⁾ korostamaan ongelmaan. Aiempien kommenttiansa mukaisesti tilintarkastustuomioistuin suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti ehdotettuun asetukseen. Asetus on keskeinen osa komission eriyttämispolitiikkaa, ja siinä luodaan oikeusperusta, jonka nojalla yhteisön ohjelmien toteuttamista ja hallinnointia koskeva vastuu voidaan siirtää toimeenpanovirastoille.

2. Asetusehdotuksessa on kuitenkin joitakin säännöksiä, joita on tilintarkastustuomioistuimen mielestä selvennettävä tai muutettava oleellisesti. Näitä säännöksiä käsitellään jäljempänä olevissa kohdissa asetusehdotuksen järjestystä noudattaen.

Asetusehdotuksen 3 artikla: Toimeenpanovirastojen perustaminen ja lakkauttaminen

3. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että asetusehdotuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa tuodaan esiin toimeenpanovirastojen väliaikainen luonne, sillä siinä säädetään, että komissio voi

⁽¹⁾ KOM(2000) 461 lopullinen, 17.10.2000.

⁽²⁾ Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2001, 8. maaliskuuta 2001 (EYVL C 162, 5.6.2001, s. 1).

⁽³⁾ "Orientations pour la politique d'externalisation" (Eriyttämispolitiikan suuntaviivoja), SEC(1999) 2051/7, 14.12.1999.

⁽⁴⁾ Ks. esimerkiksi erityiskertomus nro 1/96 MED-ohjelmista.

vahvistaa viraston olemassaoloajan ja päättää sen lakkauttamisesta, jos viraston palveluja ei enää tarvita. Tilintarkastustuomioistuin haluaa korostaa, että komission on todella käytettävä päätösvaltaansa niiden virastojen osalta, jotka eivät enää ole tarpeellisia.

4. Asetusehdotuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen virastojen, joille komissio on siirtänyt tehtäviään, lakkauttamisen yhteydessä komission olisi viipymättä otettava takaisin tileihinsä virastojen saamiset ja velat jo ennen kuin lakkauttamisprosessi on saatettu päätökseen.

Asetusehdotuksen 5 artikla: Kotipaikka

5. Vaikka on selvää, että toimeenpanoviraston ja komission yksiköiden on toimittava tiiviissä yhteistyössä, ei ole asianmukaista edellyttää, että toimeenpanoviraston kotipaikka sijaitsee sellaisella paikkakunnalla, jolla komission yksiköt sijaitsevat. Olisi sopivampaa säätää, että viraston kotipaikan on sijaittava paikkakunnalla, jolla se pystyy suorittamaan tehtävänsä kaikkein tehokkaimmin.

Asetusehdotuksen 6 artikla: Tehtävät

6. Komissio on valtuuttavana toimielimenä vastuussa siitä, kuinka virastot toteuttavat niille siirretyt tehtävät. Näin ollen olisi toivottavaa, että asetuksessa vahvistettaisiin komission suorittamaa viraston toiminnan valvontaa koskevat yleissäännöt, joiden nojalla komissio voi puuttua asiaan, jos virasto toteuttaa kyseessä olevan yhteisön ohjelman tavoitteen vastaisia toimia tai jos se yleisesti ottaen toimii lainvastaisesti. Valvontaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt voitaisiin täsmentää valtuutuksessa (kunkin viraston erityispiirteet huomioon ottaen), mutta valvonnan yleisperusta olisi vahvistettava toimeenpanovirastojen asemasta annetussa asetuksessa.

Asetusehdotuksen 9 artikla: Johtokunnan tehtävät

7. Asetusehdotuksen 9 artiklan 2 kohdassa säädetään, että johtokunta hyväksyy toimeenpanoviraston vuosittaisen työohjelman viimeistään kunkin vuoden alussa. Näin ollen olisi toivottavaa säätää selvästi, että virastoa perustettaessa johtokunnan on asetettava selvät tavoitteet viraston toiminnalle sekä suoritusindikaattorit, joiden perusteella voidaan arvioida, kuinka virasto toteuttaa tehtävänsä. Näin voitaisiin alusta alkaen korostaa viraston toiminnasta saatavien tulosten merkitystä käynnissä olevaa uudistusta koskevien komission suuntaviivojen mukaisesti.

8. Lisäksi puiteasetuksessa olisi täsmennettävä, että viraston toimintaa koskevaan vuosikertomukseen (9 artiklan 7 kohta) on sisällyttävä tietoja kaikista saaduista varoista sekä niiden käytöstä, olivatpa varat peräisin yhteisöltä tai muista lähteistä. Kertomukseen olisi myös sisällyttävä riittävästi tietoja ja selvityksiä, joiden perusteella voidaan arvioida, kuinka hyvin asianomaisen viraston tavoitteet on saavutettu ja kuinka tehokkaasti virastoa on hallinnoitu.

9. Asetuksessa olisi myös säädettävä viraston toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta koskevan arvion tekemisestä säännöllisin väliajoin. Asetusehdotukseen ei tällä hetkellä sisälly tällaista säännöstä. Arvioinnit olisi toteutettava komission vastuulla mutta tiiviissä yhteistyössä viraston ja sen johtokunnan kanssa. Arviointikertomukset olisi toimitettava neuvostolle, Euroopan parlamentille ja tilintarkastustuomioistuimelle.

10. Johtokunnan olisi hyväksyttävä edellisen varainhoitovuoden kaikki tulot ja menot sisältävä toimeenpanoviraston tilinpäätös, jonka johtaja sille toimittaa, ennen kuin tilinpäätös annetaan Euroopan parlamentille, tilintarkastustuomioistuimelle ja komissiolle 14 artiklan 2 kohdan nojalla.

Asetusehdotuksen 11 artikla: Johtajan tehtävät

11. Toimeenpanoviraston johtajasta olisi tarpeen säätää, että hänen on huolehdittava siitä, että virastossa luodaan tehokas sisäisen valvonnan järjestelmä.

Asetusehdotuksen 12–16 artikla: Toimeenpanoviraston toimintatalousarvio ja niiden yhteisön ohjelmien toimintamäärärahat, joiden hallinnointiin virasto osallistuu ⁽¹⁾

12. Ehdotetussa asetuksessa säädetään, että toimeenpanoviraston toimintatalousarvio kattaa viraston toimintamenot ainoastaan kyseessä olevan vuoden ajalta. Talousarvio muodostuu ensinnäkin komission myöntämästä tuesta (määrätty prosenttiosuus niille yhteisön ohjelmille vuosittain myönnettyistä varoista, joiden hallinnointiin virasto osallistuu) ja toiseksi muista lähteistä mahdollisesti saatavista tuloista. Yhteisön ohjelmien toimintamäärärahat otetaan puolestaan viraston toimintatalousarvion sijasta Euroopan unionin yleiseen talousarvioon. Ohjelmista aiheutuvat menot kirjataan suoraan yleisen talousarvion asianomaisiin budjettikohtiin.

⁽¹⁾ Asetusehdotuksen englanninkielisessä toisinnossa käytetään toimintamenojen osalta käsitettä "operating budget" (toimintatalousarvio) ja toimista aiheutuvien menojen osalta käsitettä "operating appropriations of the Community programmes" (yhteisön ohjelmien toimintamäärärahat). Tämä aiheuttaa epäselvyyttä. Olisi suositeltavaa, että komissio käyttäisi käsitteitä, joilla nämä kaksi eri menotyyppiä saataisiin paremmin erotetuksi toisistaan. Jälkimmäisistä menoista olisi parempi käyttää esimerkiksi käsitettä "operational appropriations".

13. Ehdotuksen mukaan toimeenpanoviraston tilit sisältävät näin ollen ainoastaan viraston hallintomenot ja muut toimintamenot sekä tulot, joilla menot katetaan. Tileihin ei sisälly viraston hallinnoimista yhteisön ohjelmista aiheutuvia menoja.

14. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti viraston hallinnoimista toimista aiheutuvien menojen ottamiseen suoraan yleiseen talousarvioon. Näin vältetään se, että yleisestä talousarviosta suoritettavat maksut olisivat ainoastaan varojen siirtoja komissiolta välittäjäorganisaatioille⁽¹⁾. Tämä merkitsee kuitenkin sitä, että viraston tilinpäätökseen ei välttämättä sisälly niistä toimista, joiden hallinnoimisesta se on vastuussa, aiheutuneita menoja. Selkeiden tilinpäätösten laatiminen, joissa käsitellään ainoastaan toimintamenoja, olisi vastoin toimia, joita komissio on toteuttanut ottaakseen ohjelmissaan käyttöön toimintojohtamisen ja toimintoperusteisen budjetoinnin; näillä käsitteillä tarkoitetaan ohjelmiin käytettävien varojen esittämistä yhdessä niiden varojen kanssa, joilla katetaan ohjelmien hallinnoimista aiheutuvat menot. On tärkeää, että toimeenpanovirasto on velvollinen antamaan kattavan selonteon hallinnoimistaan toimintamäärärahoista.

15. Komissio voisi myös pohtia toimeenpanoviraston toimintatalousarvioiden sisällyttämistä yleiseen talousarvioon yhdessä viraston hallinnoimille ohjelmille myönnettyjen toimintamäärärahojen kanssa. Tässä tapauksessa myös toimintamenot kirjattaisiin suoraan yleiseen talousarvioon.

16. Tällainen ratkaisu voisi helpottaa täydellisten tilinpäätösten laatimista virastoista niin, että tilinpäätöksiin sisältyisivät sekä viraston toimintamenot että sen hallinnoimien ohjelmien toimintamenot. On kuitenkin tärkeää säilyttää ne mahdolliset hallinnon joustavuutta koskevat edut, joita aiheutuu siitä, että toimeenpanoviraston toimintatalousarvio ei kuulu varainhoitoasetuksen soveltamisalaan. Asetuksessa olisi edellytettävä ainakin, että viraston vuositilinpäätökseen sisältyy taloudellinen selvitys, jossa annetaan tarkat tiedot yhteisön ohjelmien toimintamäärärahojen käytöstä sitoumusten ja maksujen osalta (ks. kohta 8).

17. Asetusehdotuksen 12–16 artiklassa on useita kohtia, joita on selvennettävä.

⁽¹⁾ Huomautettakoon, että Euroopan jälleerakennusvirasto ei toimi tällä tavoin. Virasto saa komissiolta suuria määrärahasiirtoja, joilla rahoitetaan viraston hallinnoimat toimet ja sen toimintamenot. Kukin määrärahasiirto kirjataan yksittäiseksi maksuksi komission tileiltä, kun taas virasto kirjaa kunkin siirron tuloksi ja laatii tilin, joista käyvät ilmi sitoumukset ja maksut toimien ja toimintamenojen osalta.

- a) Asetusehdotuksen 12 ja 13 artiklassa olisi suositeltavaa viitata "tuen" (*grant*) sijasta "rahoitusosuuteen" (*contribution*), kun tarkoitetaan varoja, jotka komissio antaa toimeenpanoviraston käyttöön viraston toimintamenojen kattamiseksi. Tämä johtuu siitä, että käsite "grant" on tällä hetkellä määritelty avustusten hallinnonin käsikirjassa hieman erilaiseksi kuin mitä sillä tässä ehdotuksessa tarkoitetaan.
- b) Lisäksi ei ole selvää, onko "rahoitusosuus" (joka lasketaan prosentiosuutena niille yhteisön ohjelmille vuosittain myönnettyistä varoista, joiden hallintointiin virasto osallistuu) viraston saamaa tuloa silloinkin, kun ohjelmoituja määriä ei ole sidottu tai maksettu. Tavoitteena olisi oltava viraston olennaisten toimintamenojen rahoittaminen, ja niille voitaisiin asettaa enimmäismäärä. Asetusehdotuksen 13 artiklan säännöksiä on tämän vuoksi selvennettävä.
- c) Toimeenpanovirasto voi saada tuloja yleisestä talousarviosta maksettavan komission rahoitusosuuden lisäksi myös muista lähteistä (12 artiklan 3 kohta, 17 artikla). Asetusehdotuksessa edellytetään epäsuorasti, että 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu edellisen varainhoitovuoden kaikki tulot ja menot sisältävä tilinpäätös käsittää ainoastaan tällaisiin muihin tuloihin liittyvät toimintamenot, mutta epäselväksi jää, kuinka muilla tuloilla rahoitettujen ohjelmien menoista tehdään selvitys. Kohdassa 14 esitetyn kannan mukaan toimeenpanovirastolta olisi edellytettävä selontekoa kaikkien niiden varojen käytöstä, jotka on annettu sen hallinnoitavaksi.

Asetusehdotuksen 19 artikla: Tarkastukset

18. Asetusehdotuksen 14 artiklassa säädetään, että toimeenpanoviraston johtaja antaa Euroopan parlamentille, tilintarkastustuomioistuimelle, komissiolle ja johtokunnalle vuosittain edellisen varainhoitovuoden kaikki tulot ja menot (toimintamenot) sisältävän tilinpäätöksen (ks. tilintarkastustuomioistuimen ehdotuksen kohta 10, jossa ehdotetaan säännöksen muuttamista niin, että siinä edellytettäisiin johtokunnan hyväksyntää tilinpäätökselle ennen kuin tilinpäätös annetaan toimielimille). Euroopan parlamentti myöntää toimeenpanovirastolle vastuuvapauden.

19. Asetusehdotuksen 19 artiklassa säädetään, että tilintarkastustuomioistuin tarkastaa toimeenpanoviraston tilin perustamissopimuksen 248 artiklan mukaisesti.

20. Jos komission eriyttämispolitiikan johdosta perustetaan useita toimeenpanovirastoja, niiden tilien vuosittaisista tarkastuksista aiheutuu huomattavasti työtä, mikä edellyttäisi tilintarkastustuomioistuimen resurssien lisäämistä. Asetusehdotuksen mukaan tilit käsittävät ainoastaan virastojen toimintamenot. Kaikkien kyseisten tilien tarkastaminen vuosittain ei olisi kustannusvaikuttavuudeltaan paras tapa käyttää tilintarkastustuomioistuimen rajallisia resursseja. Ongelman minimoimiseksi ja tilintarkastustuomioistuimen resurssien kustannusvaikuttavan käytön edistämiseksi puiteasetuksessa olisi säädettävä virastojen

menojen (sekä virastojen toimintamenojen että niiden hallinnointimista ohjelmista aiheutuvien toimintamenojen) ennakkotarkastuksesta, jonka toimittavat riippumattomat tilintarkastajat ennen kuin menot sisällytetään komission konsolidoituun tilinpäätökseen. Tämä ei rajoita tilintarkastustuomioistuimen toimivaltaan perustamissopimuksen 248 artiklan nojalla kuuluvien tehtävien hoitoa. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaisi viraston hallinnointimille yhteisön ohjelmille myönnettyjen toimintamäärärahojen käytön, ja tarkastus kattaisi viraston hallinnoinnin tehokkuuden ja vaikuttavuuden. Tilintarkastustuomioistuimen olisi saatava ennakkotarkastuksesta varmuus laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvistä seikoista toimintamenoja koskevaa tarkastuslausumaansa varten.

21. Tässä yhteydessä voidaan kysyä, onko Euroopan parlamentin asianmukaista myöntää vastuuvapaus kullekin toimeenpanovirastolle ainoastaan toimintamenojen osalta. Toimeenpanoviraston ulkoisen tarkastuksen voitaisiin näissä olosuhteissa katsoa olevan osa komission sisäistä valvontaa, joka kohdistuu niiden elinten työskentelyyn, joille komissio on antanut tai siirtänyt tietyt tehtävät. Euroopan parlamentti voisi tutkia komission ja sen toimeenpanovirastojen toimintaa samalla, kun se myöntää komissiolle yleisen vastuuvapauden sen sijaan, että se myöntäisi vastuuvapauden kullekin virastolle erikseen. Tällaisiin järjestelyin

noudatettaisiin paremmin periaatetta, jonka mukaan komissio on vastuuvapausmenettelyssä viimekädessä tilintekovelvollinen toimeenpanovirastoille siirretystä ohjelmien toimintamenojen hallinnoinnista.

Asetusehdotuksen 21 artikla: Laillisuuden valvonta

22. EY:n perustamissopimuksen 230 artiklassa ei määrätä mahdollisuudesta nostaa kanne virastojen toimia vastaan. EY:n perustamissopimuksessa vahvistetaan yhteisöjen tuomioistuimen valvontatehtävä, joten sitä ei voida muuttaa tai laajentaa neuvoston asetuksella. Jottei vaikuttaisi siltä, että tällä asetusehdotuksella ehdotettaisiin kyseisenlaista muuttamista tai laajentamista, tässä artiklassa olisi suositeltavaa säätää, että komissio on valtuuttavana toimielimenä oikeudellisessa vastuussa toimeenpanovirastojen toimista.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 25. lokakuuta 2001 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Jan O. KARLSSON
Presidentti
