

Euroopan unionin virallinen lehti

C 13

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

49. vuosikerta

18. tammikuuta 2006

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö	Sivu
	I <i>Tiedonantoja</i>	
	Tilintarkastustuomioistuin	
2006/C 13/01	Lausunto nro 10/2005 neuvoston asetusluonnoksesta, joka koskee Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 muuttamista	1
2006/C 13/02	Lausunto nro 11/2005 komission asetusluonnoksesta, joka koskee Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissäännöistä annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 2342/2002 muuttamista	9



I

(Tiedonantoja)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

LAUSUNTO nro 10/2005

neuvoston asetuseräluonnoksesta, joka koskee Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 muuttamista

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

(2006/C 13/01)

SISÄLLYS

	Sivu
JOHDANTO	2
VARAINHOITOA KOSKEVIEN SÄÄNTÖJEN VAKAUS JA YHDENMUKAISUUS	3
BUDJETTIPERIAATTEET	3
Vuotuisperiaate	4
Yleiskatteisuusperiaate	4
Erittelyperiaate	4
Seurattavuusperiaate	4
TALOUSARVION LAATIMINEN JA RAKENNE	4
TALOUSARVION TOTEUTTAMINEN	5
Talousarvion toteuttamistavat	5
Tilinpitäjän tehtävät: tilien luotettavuus	5
Taloushallinnon henkilöstön vastualueet	6
Toimielinten välinen yhteistyö	6
JULKISET HANKINNAT	6
Menettelyn ulkopuolelle jättäminen	6
Asiantuntijoiden nimeäminen	7
Toimielinten välinen yhteistyö	7
AVUSTUKSET	7
Voitontavoittelun kiellon periaate	7
Vain yhdestä lähteestä saatavan avustuksen periaate	8
Julkiset hankinnat	8
YHTEENVETO	8

EUROOPAN YHTEISÖJEN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 248 artiklan 4 kohdan ja 279 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 160 C artiklan 4 kohdan ja 183 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 ⁽¹⁾, ja erityisesti sen 184 artiklan, jossa säädetään kyseisen asetuksen tarkistamisesta kolmen vuoden välein,

ottaa huomioon ehdotuksen neuvoston asetukseksi asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 muuttamisesta ⁽²⁾,

ottaa huomioon neuvoston tilintarkastustuomioistuimelle esittämän, ehdotusta koskevan lausuntopyyntö, jonka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti 15. heinäkuuta 2005,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

— mikäli säännöksiä muutetaan, on esitettävä perustelut seuraavien seikkojen huomioon ottamiseksi:

Johdanto

1. Komission esittämän ehdotuksen tavoitteena on

— tehostaa sääntöjen soveltamista ja lisätä avoimuutta,

— yksinkertaistaa julkisia hankintoja ja avustuksia koskevia sääntöjä ja vaatimuksia, siten että ne ovat oikeassa suhteessa kustannuksiin ja riskeihin,

— selkeyttää ja keventää erilaisia talousarvion toteuttamista koskevia säännöksiä.

2. Komissio toteaa ehdotuksen perusteluissa, että varainhoitoasetuksen tarkistuksen tavoitteet on saavutettava sääntöjä, ja etenkin varainhoitoasetuksen peruseriaatteita, -käsitteitä ja -rakenteita muuttamatta, koska kyseinen säädös on talousarvion toteuttamisen tärkein lainsäädäntöväline ⁽³⁾.

3. Tätä varten ehdotuksessa esitetään seuraavat kriteerit:

— säännöksiä olisi muutettava ainoastaan silloin, kun ongelmaa ei voida ratkaista millään muulla tavalla,

— sellaisia muutosehdotuksia ei hyväksytä, jotka asettaisivat kyseenalaiseksi komission uudistuksen keskeisen sisällön,

— budjettiperiaatteita koskevat poikkeukset olisi rajoitettava mahdollisimman vähäisiin,

— on otettava huomioon ajanjaksoksi 2007—2013 annettavien uusien alakohtaisten asetusten edellyttämät muutokset,

— komission velvoite toteuttaa talousarvio ja saavuttaa määritellyt poliittiset tavoitteet

— moitteettoman varainhoidon vaatimukset

— EU:n taloudellisten etujen suojaaminen

— tarve saada myönteinen tarkastuslausuma lyhyellä aikavälillä.

4. Tilintarkastustuomioistuin on tutkinut komission esittämää asetusluonnosta edellä mainitut periaatteet, tavoitteet ja kriteerit huomioon ottaen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että myönteisen tarkastuslausuman saaminen ei ole olennainen kriteeri, jonka perusteella varainhoitosäännösten tarkistus olisi tehtävä. Yhteisön varainhoidon tehostamista tulisi soveltaa kriteerinä määritettäessä, mitä muutoksia varainhoitoasetukseen olisi tarpeen tehdä.

5. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotetut mukautukset ja muutokset ovat monilla aloilla merkittävä askel kohti yksikertaisempia ja joustavampia säännöksiä, joita tehokas varainhoito edellyttää. Sellaisia periaatteita ja perusteita, jotka olisi täytynyt ottaa huomioon näitä muutoksia tehtäessä, ei ole kuitenkaan noudatettu eikä asetettuja tavoitteita ole täysin saavutettu jäljempänä mainituista syistä.

6. Näin ollen eräät komission ehdottamat muutokset eivät ole perusteltuja ja ne saattavat monimutkaistaa hallinnointia. Ehdotetussa tarkistuksessa ei myöskään tarjota ratkaisuja tiettyihin varainhoidon tarpeisiin, kuten kohdista 21, 26, 29, 30, 32 ja 39 käy ilmi.

⁽¹⁾ EYVL L 248, 16.9.2002 sekä oikaisu EYVL L 25, 30.1.2003.

⁽²⁾ KOM(2005) 181 lopullinen, 3. toukokuuta 2005.

⁽³⁾ Varainhoitoasetus — neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002.

Varainhoitoa koskevien sääntöjen vakaus ja yhdenmukaisuus

7. Edellistä varainhoitoasetusta muutettiin useasti, mikä teki siitä epäyhdenmukaisen, kuten tilintarkastustuomioistuin totesi lausunnossa nro 4/97 ⁽¹⁾. Tilintarkastustuomioistuimen kritiikki ⁽²⁾ kohdistui erityisesti tämän säädöksen yleiseen epäjohdonmukaisuuteen sekä seuraaviin seikkoihin:

- muutokset ovat olleet osittaisia ja ne on tehty yksittäisten ongelmien ratkaisemiseksi,
- järjestelmiä on useampia rinnakkain ja niihin liittyviä poikkeuksia on lukuisia,
- tiettyihin asetuksiin, jotka koskivat erityisiä politiikkoja, toimenpiteitä tai ohjelmia, sisältyi keskeisiä varainhoitosäännöksiä eikä niitä ollut sisällytetty varainhoitoasetukseen; lisäksi kyseiset säännökset olivat toisinaan ristiriidassa varainhoitoasetuksen kanssa.

Kyseisen lausunnon ja siinä yksilöityjen epäjohdonmukaisuuksien seurauksena komissio käynnisti vuonna 1998 tarkistusmenettelyn, joka johti mittavan toimielinten välisen valmistelutyön ja keskustelun jälkeen nykyisen asetuksen vahvistamiseen vuonna 2002.

8. Komissio on myöntänyt, että nykyisen varainhoitoasetuksen, joka on osa komission toteuttamaa varainhoidon uudistusprosessia, eräitä osa-alueita (sisäisen valvonnan standardit, toimintoperusteinen budjetointi ja toimintojohtaminen) ei ole pantu kokonaisuudessaan täytäntöön ja että lisäponnistelut ovat tarpeen, jotta ne saataisiin toimimaan tehokkaasti ⁽³⁾. Lisäksi muut toimielimet ovat vasta viime aikoina ottaneet käyttöön kyseisen asetuksen joitakin kohtia.

9. Ehdotuksen perusteluissa esitetään, että tarkistuksen johdattavana ajatuksena on sääntöjen vakauden ja erityisesti varainhoitoasetuksen 2 artiklassa säädettyjen budjettiperiaatteiden vakauden varmistaminen ⁽⁴⁾.

10. Tekstin rakenteeseen tai sanamuotoon tehtävien muutosten lisäksi tarkistusluonnos sisältää kuitenkin ehdotuksia yhteensä 74:ää eri artiklaa (noin 40 prosenttia nykyisistä artikloista) koskeviksi muutoksiksi, jotka vaikuttavat lähes jokaiseen asetuksen osastoon. Näin ollen komission ehdotus merkitsee varainhoitoasetuksen sanamuodon merkittävää muuttamista.

11. Kyseinen varainhoitoasetuksen tarkistus sisältää lisäksi kolme varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen muutos ehdotusta, jotka esitettiin tai joista ilmoitettiin vuonna 2005.

⁽¹⁾ Lausunto nro 4/97 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euratom, EHTY, EY) Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun varainhoitoasetuksen muuttamisesta (EYVL C 57, 23.2.1998).

⁽²⁾ Lausunto nro 4/97, kohta 3.

⁽³⁾ Yhteenvetokertomus, KOM(2005) 256 lopullinen, 15.6.2005.

⁽⁴⁾ Ehdotetun tarkistuksen johdanto-osan viides kappale: ”Olisi vahvistettava periaatetta, jonka mukaan muiden talousarvion toteuttamiseen liittyvien säädösten on noudatettava varainhoitoasetusta”.

12. Eräät ehdotetut muutokset tehtiin komission osastojen aloitteesta budjettihallinnon yksinkertaistamiseksi. On kuitenkin olemassa riski, että budjettihallinto monimutkaistuisi poikkeusten ja muutosten myötä erityisesti maatalouden ja tutkimuksen aloilla. Muut ehdotukset ovat syntyneet joko alakohtaiseen lainsäädäntöön tehtyjen muutosten tai ajanjaksoa 2007—2013 koskevien komission lainsäädäntöehdotusten tuloksena (erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) ja tutkimuksen osalta).

13. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että eräitä komission asettamia periaatteita ja perusteita (sääntöjen vakaus, säännösten muuttaminen ainoastaan silloin, jos ongelmaan ei ole muuta ratkaisua, budjettiperiaatteita koskevien poikkeusten rajoittaminen mahdollisimman vähäin) on jätetty noudattamatta, mikä monimutkaistaa varainhoitoa ennen kuin nykyisen varainhoitoasetuksen myötä käyttöön otettujen merkittävien muutosten tulokset on saavutettu.

14. Siitä huolimatta, että varainhoitoasetuksen 184 artiklassa säädetään kyseisen asetuksen tarkistamisesta kolmen vuoden välein, varainhoitosääntöjen vakauden säilyttämisen vuoksi muutokset on tarpeen rajoittaa mahdollisimman vähäin.

15. Tilintarkastustuomioistuin kohdistaa lausuntonsa yhteisiä säännöksiä koskeviin I–VI osastoihin, koska asetuksen ensimmäisen osan (”yhteiset säännökset”) VII osastoon ”tilinpäätös ja kirjanpito” ja kolmanteen osaan (”siirtymä- ja loppusäännökset”) ehdotetut muutokset ovat suurimmaksi osaksi teknisiä ja liittyvät 1. tammikuuta 2005 voimaan tulleiden kirjanpitoa koskevien muutosten perusteella tehtävään säännösten ajan tasalle saattamiseen. Lisäksi toiseen osaan (”erityissäännökset”) ehdotetut muutokset vaikuttavat erityisesti yhteisten säännösten II osastossa säädettyihin budjettiperiaatteisiin.

Budjettiperiaatteet

16. Varainhoitoasetusta koskevissa tilintarkastustuomioistuimen lausunnoissa nro 4/97 ja 2/2001 ⁽⁵⁾ suositellaan kummasakin budjettiperiaatteiden entistä tiukempaa noudattamista ja poikkeuksien rajoittamista mahdollisimman vähäin. Komissio hyväksyi nämä suositukset varainhoitoasetuksen nykyisen tarkistuksen pääperiaatteeksi.

17. Ehdotetut muutokset vaikuttavat kuitenkin seuraaviin periaatteisiin:

- talousarvion yhtenäisyys (5 a artikla: ennakkomaksuista syntyvät korkotuotot),
- vuotuisuus (149 artikla: maataloustukirahaston ⁽⁶⁾ jaksottamattomien määrärahojen siirto; 160 a artikla: tutkimukseen osoitettujen maksusitoumusmäärärahojen ottaminen uudelleen käyttöön; 12 ja 150 artiklat: humanitaarisia avustustoimia ja maataloustukirahaston menoja koskevat ennakkositoumukset),

⁽⁵⁾ Lausunto nro 4/97, kohta 16; lausunto nro 2/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta, kohta 5 (EYVL C 162, 5.6.2001).

⁽⁶⁾ Euroopan maatalouden tukirahasto.

- yleiskatteisuus (18 artikla: ulkoisiin avustushjelmiin tarkoitettuihin jäsenvaltioiden rahoitusosuuksista ja laitteiden myynnistä saatavien tulojen sitominen käyttötarkoitukseensa),
- erittely (23 artikla: määrärahasiirrot osastosta "alustavat määrärahat"; hallintomäärärahojen siirrot; ilmoitusmenettely; 26, 45 ja 46 artikla: yhteisöjen kolmansien maiden hyväksi toteuttamia toimia varten myöntämiä lainoja ja lainatukuita koskevan varauksen poistamisen vuoksi tehtävät mukautukset),
- seurattavuus (29 artikla): talousarvion julkaisemisen määräaika pidentetään.

18. Vaikka jotkin muutokset johtuvat talousarviomäärärahojen hallinnoinnin yksinkertaistamisesta ja niillä otetaan käyttöön erityistilanteissa perusteltuja selvennyksiä (kuten talousarvion yhtenäisyys: ennakkomaksuista syntyvät korkotuotot; vuotuisuus: humanitaaristen kriisien hoitamiseksi tarvittavat ennakkositoumukset), ei ole aina osoitettu toteen, että muut poikkeukset olisivat välttämättömiä. Näitä seikkoja käsitellään jäljempänä.

Vuotuisperiaate

19. Tilintarkastustuomioistuin totesi lausunnossaan nro 2/2001 ⁽¹⁾, että määrärahojen siirrot eivät enää olleet toivottavia jaksotettujen määrärahojen järjestelmässä, koska niiden taloudellinen vaikutus oli vähäinen ja lisäksi ne mutkistivat hallintojärjestelmiä entisestään. Komissio ehdotti yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukia koskevien rahoituskuritoimenpiteiden hyväksymisen ⁽²⁾ seurauksena, että jaksottamattomia määrärahoja olisi voitava siirtää (149 artikla). Poikkeus ei ole perusteltu, sillä kyseessä olevat määrät ovat vähäisiä ja ne voitaisiin ottaa vaihtamalla seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon.

20. Tilintarkastustuomioistuin ilmoitti niinikään vastustavansa vapautettujen määrärahojen uudelleen käyttöön ottamisen sallimista ⁽³⁾. Se totesi, että kyseinen poikkeus yleiseen sääntöön oli tarpeeton, sillä määrärahojen tarve voidaan kattaa uusilla maksusitoumusmäärärahoilla. Ehdotuksessa rajoitetaan mahdollisuutta ottaa määrärahoja uudelleen käyttöön rakennerahastojen osalta, mutta annetaan mahdollisuus käyttää uudelleen tutkimukseen osoitettuja määrärahoja (160 a artikla). Tilintarkastustuomioistuimen mukaan tämän tyyppiset poikkeukset eivät ole perusteltuja, koska nykyisissä säännöissä vahvistetuilla talousarvionmuutoksilla ja hallintojärjestelmillä voidaan ottaa riittävällä tavalla huomioon kaikki mahdolliset tarpeet.

Yleiskatteisuusperiaate

21. Tiedossa olevien kiinteistöpoliittisten ongelmien ratkaisemiseksi ei ole esitetty muutosehdotuksia. Kiinteistöjen ostoon tai rakentamiseen liittyvien maksutapahtumien maksusitoumusmäärärahat eivät kata jo tehtyjen oikeudellisten

sitoumusten kokonaiskustannuksia, koska hallintomäärärahat ovat varainhoitoasetuksen 179 artiklan mukaisesti jaksottamattomia määrärahoja vastoin kyseisen asetuksen 7 artiklassa esitettyä periaatetta. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin toistaa suosituksensa ⁽⁴⁾, jonka mukaan tämän tyyppisiin toimiin olisi käytettävä jaksotettuja määrärahoja.

22. Yleiskatteisuuden periaatteeseen (käyttötarkoitukseensa sidotut tulot) tehtävien poikkeusten osalta tilintarkastustuomioistuin esitti lausunnossaan nro 2/2001 ⁽⁵⁾ suosituksen, jonka mukaan toissijaisia tapauksia ei tulisi käsitellä poikkeuksina ja että ne käsiteltäisiin yleisten säännösten mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan ehdotettu muutos ajoneuvojen, välineiden ja laitteiden tai teknisiin ja tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien laitteiden, välineiden ja aineiden myynnistä saatavien tulojen käyttötarkoitukseen sitominen (18 artiklan 1 kohdan ea alakohta) on toissijainen tapaus, minkä vuoksi muutos ei ole perusteltu.

Erittelyperiaate

23. Ehdotettu muutos 23 artiklan 1 kohdan b alakohtaan poistaa kaikki hallintomäärärahojen osastosta (politiikan alalta) toiseen tapahtuvan siirron rajoitukset sillä edellytyksellä, että kyseessä on samankaltainen meno. Ehdotus poistaa vastoin komission uudistuksen periaatteita toimintoperusteisen budjetoinnin ja toimintojohtamisen välisen yhteyden siten, että uudistus tyypistyy pelkästään talousarvion esittämistä koskevaksi muutokseksi. Kun budjettivallan käyttäjä myöntää hallintomäärärahoja yksittäisille politiikan aloille (talousarvion osastoille) ominaisten toimien hallinnointiin, määrärahat liittyvät erityisiin tavoitteisiin; tätä seikkaa ei oteta ehdotuksessa huomioon. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että neuvosto ja Euroopan parlamentti harkitsisivat toimintoperusteisen budjetoinnin ja toimintojohtamisen yhteydessä, tulisiko budjettivallan käyttäjällä olla mahdollisuus tehdä tällainen päätös.

Seurattavuusperiaate

24. Asetuksen 29 artiklan muutosehdotus pidentää talousarvion julkaisemisen määräaika nykyiseen asetukseen verrattuna yhdellä kuukaudella. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan talousarvion julkaisemisen määräajan pidentäminen on seurattavuusperiaatteen vastaista ja saattaa vaikeuttaa asianmukaista hallinnointia.

Talousarvion laatiminen ja rakenne

25. Ehdotettujen muutosten (46 artikla) tavoitteena on eriyttää talousarvioon kuuluva tieto muista liitteestä olevista tiedoista, jotka kuuluvat alustavaan talousarvioesitykseen ja jotka on tarkoitettu lisätiedoksi budjettivallan käyttäjälle. Tilintarkastustuomioistuin kannattaa tätä erottelua, joka vaikuttaa erityisesti maksuumäärärahojen täytäntöönpanon aikatauluun. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että oletetun vaikutuksen huomioon ottamiseksi näistä tiedoista olisi kuitenkin säädettävä varainhoitoasetuksen 33 artiklassa.

⁽¹⁾ Kohta 7.

⁽²⁾ EUVL L 270, 21.10.2003.

⁽³⁾ Kohta 54.

⁽⁴⁾ Lausunto nro 4/97, liite, kohta 2.18.

⁽⁵⁾ Kohta 9.

26. Tilintarkastustuomioistuimen kannan mukaan tätä varainhoitoasetuksen osaa voitaisiin myös yksinkertaistaa perusteellisemmin seuraavasti:

- poistettaisiin mahdollisuus negatiivisiin varauksiin, jotka vaikeuttavat hyväksytyjen kokonaismäärärahojen selkeää ja tarkkaa esittämistä ja ovat seurattavuusperiaatteen vastaisia,
- lisättäisiin henkilöstöhallinnolle välttämätöntä joustoa, jotta toimielimet voivat valita henkilöstökustannuksiin osoitetun talousarviomäärärahojen rajoissa mahdollisimman asianmukaisen henkilöstön ja ottaa palvelukseen henkilöitä, joilla on tiettyihin tehtäviin tarvittava pätevyys,
- tarkistettaisiin budjettinimikkeistöä siten, että sen alajaotteen pienin yksikkö olisi luku; tämä sallisi hallintointiin enemmän joustoa, jolla vältettäisiin nimikkeistön lukua pienemmistä yksiköistä toisiin tapahtuvista siirroista aiheutuvaa työtaakkaa.

Talousarvion toteuttaminen

27. Varainhoitoasetuksen IV osastoon ehdotetuilla muutoksilla pyritään erityisesti

- selkeyttämään ja määrittelemään selkeämmin niiden henkilöiden rooleja ja vastuualueita, jotka osallistuvat talousarvion toteuttamiseen eri toteuttamistavoin: yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tai hajautetusti, yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa, keskitetysti ja välillisesti (52—57 artiklat),
- määrittelemään selkeästi tulojen ja menojen hyväksyjien sekä tilinpitäjien vastuualueet kirjanpitotietojen osalta (60 ja 61 artiklat),
- muuttamaan taloushallinnon henkilöstön taloudellisia vastuualueita koskevia sääntöjä, jotta ne vastaisivat tarkemmin yhteisöjen palveluksessa olevia henkilöitä koskevissa säännöksissä annettuja sääntöjä (66 artikla),
- varmistamaan yhteisön taloudellisten etujen parempi suojele tehostamalla saamisen perintää koskevia sääntöjä (72 ja 73 artiklat).

Nämä selvennykset ja täsmennykset ovat myönteinen askel kohti varainhoidon parantamista. Tilintarkastustuomioistuin katsoo niiden olevan kuitenkin riittämättömiä seuraavien seikkojen osalta.

Talousarvion toteuttamistavat

28. Talousarviota eri tavoin toteuttavien henkilöiden roolit ja vastuualueet oli suurimmaksi osaksi kuvattu jo nykyisessä varainhoitoasetuksessa ja alakohtaisissa asetuksissa ja ne on nyt koottu komission ehdotukseen. Vaikka tilintarkastustuomioistuin pitääkin myönteisenä komission aloitetta pyrkiä esittämään tämä tieto järjestelmällisemmin, se katsoo, että komission olisi ollut suotavampaa säätää varainhoitoasetuksessa yhteisön sisäisen valvonnan menettelystä ⁽¹⁾.

Tilinpitäjän tehtävät: tilien luotettavuus

29. Tilintarkastustuomioistuin pitää myönteisenä komission ehdotusta selkeyttää taloushallinnon henkilöstön tehtäviä ja vastuualueita tilien laatimisen osalta säätämällä valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien sekä tilinpitäjien antamista todistuksista seuraavasti:

- Valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät laativat toimielimilleen vuosittain tehtäviensä suorittamisesta toimintakertomuksen, joka sisältää taloutta ja hallintoa koskevat tiedot, sekä vakuutuksen, jonka mukaan kertomuksen tiedot ovat oikeat ja riittävät ⁽²⁾.
- Toimielinten ja vastaavasti myös yhteisön toimeenpanovirastojen tilinpitäjät laativat tilinpäätöksen tulojen ja menojen hyväksyjien toimittamien ja varmentamien tietojen perusteella. 129 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti laadittuun lopulliseen tilinpäätökseen liitetään tilinpitäjän vakuutus, jonka mukaan tilinpäätös on laadittu varainhoitoasetuksen VII osaston säännösten sekä tilinpäätöksen liitteessä esitettyjen kirjanpitoperiaatteiden, -sääntöjen ja -menetelmien mukaisesti ⁽³⁾.
- Komission tilinpitäjän on laadittava lisäksi lopullinen konsolidoitu tilinpäätös muilta toimielimiltä saamiensa tietojen perusteella. Lopulliseen konsolidoituun tilinpäätökseen liitetään komission tilinpitäjän vakuutus, jonka mukaan tilinpäätös on laadittu VII osaston säännösten sekä tilinpäätöksen liitteessä esitettyjen kirjanpitoperiaatteiden, -sääntöjen ja -menetelmien mukaisesti ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Lausunto nro 2/2004.

⁽²⁾ Komission ehdotus 60 artiklan 7 kohtaan.

⁽³⁾ Komission ehdotus 61 artiklan 2 a kohtaan.

⁽⁴⁾ Komission ehdotus 129 artiklan 2 a kohtaan.

30. Nykyisen varainhoitoasetuksen 61 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään, että tilinpitäjät hyväksyvät tulojen ja menojen hyväksyjien määrittelemät järjestelmät, joiden tarkoituksena on tuottaa tai perustella kirjanpito-tietoja. Jotta tilinpitäjät voivat varmistaa nykyisen varainhoitoasetuksen 123 artiklan mukaisesti, että tilinpäätös antaa oikean kuvan, hyväksynnän on katettava järjestelmien vaikuttava toiminta kyseisellä ajanjaksolla ja näin ollen myös tuotetun tiedon luotettavuus, eikä nykyisen käytännön mukaisesti ainoastaan näiden järjestelmien käyttöön ottamista tai muuttamista. Toimielinten tilinpäätösten ⁽¹⁾ osalta on olemassa vaara, että tilinpäätösten laatiminen jää pelkäksi tilien mekaaniseksi koonniksi, tätä tarkoitusta varten luotujen kirjanpito-menettelyiden tulokseksi tai — konsolidoitujen tilien osalta — menettely jää konsolidoinnin sijaan pelkäksi tilien yhdistämiseksi. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan varainhoitoasetuksen 61 artiklan 1 kohdan e alakohdassa olisi selvennettävä, että tilinpitäjillä on valtuudet hyväksyä näiden järjestelmien vaikuttava toiminta.

31. Komissio ehdottaa (185 artiklassa), että komission sisäisen tarkastuksen toimialan tehtävät rajoittuvat vastedes sen seikan vahvistamiseen, että toimeenpanovirastojen sisäinen tarkastus toimii kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti. Vaatimus yhteisön virastojen tilien konsolidoimisesta toimielinten virastojen tileihin aiheuttaa sen, että komissio menettää mahdollisuuden saada käyttöönsä nykyisin sen käytettävissä olevaa riippumatonta suoraa tietoa näiden virastojen tilien luotettavuudesta siitä huolimatta, että ne saavat toiminta-avustuksia komission talousarviosta ja toisinaan hallinnoivat merkittäviä toimintamäärärahoja.

Taloushallinnon henkilöstön vastualueet

32. Asetuksen 66 artiklaa koskevassa muutosehdotuksessa henkilöstösääntöihin palautetaan taloudelliseen vastuuseen saattamista koskeva vaatimus. Tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmin antanut lausunnon ⁽²⁾, jonka mukaan henkilöstösääntöissä vahvistetut säännökset ja menettelyt eivät vastaa riittävällä tavalla vaatimusta saattaa taloushallinnon henkilöstö taloudelliseen vastuuseen. Jotta varmistutaan sääntöjen vaikuttavasta noudattamisesta ilman, että rasitetaan yhteisön hallintoa kohtuuttomasti menettelyihin liittyvillä säännöillä, joilla pyritään vastuussa olevan taloushallinnon henkilöstön suojeluun, näiden tahojen saattamisessa taloudelliseen vastuuseen olisi noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Tämän vuoksi olisi tehtävä ero tahallisen/petollisen toiminnan, vakavan laiminlyönnin, vähäisen huolimattomuuden ja virheen välillä. Lisäksi olisi otettava huomioon taloushallinnon toimijoiden toimintaympäristö, kuten resurssit, jotka ovat heidän käytössään tehtävien hoitamiseksi.

Toimielinten välinen yhteistyö

33. Asettamatta kyseenalaiseksi budjettihallinnon ja varainhoidon peruseräiteiden ja sääntöjen edellyttämää lainsäädännöllistä vakautta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että

⁽¹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2003, kohta 1.26 (EUVL C 293, 30.11.2004).

⁽²⁾ Lausunto nro 4/97, liite kohta 5.20; lausunto nro 2/2001, kohta 24.

toimielinten välistä yhteistyötä olisi hyödynnettävä paremmin tarpeettoman byrokratian välttämiseksi varsinkin pienissä toimielimissä. Tätä varten useiden toimielinten kesken voitaisiin perustaa yhteinen taloudellisten väärinkäytösten tutkintaelin.

Julkiset hankinnat

34. Julkisten hankintojen alalle ehdotetuilla muutoksilla pyritään muun muassa mukauttamaan varainhoitoasetuksen säännöt julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31 päivänä maaliskuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY ⁽³⁾ (jäljempänä ”direktiivi”) säännöksiin. Mukauttaminen yksinkertaistaa ja lieventää tarjoajilta edellytettyihin asiakirjoihin liittyviä vaatimuksia hankintamenettelyn ulkopuolelle jättämisperusteiden osalta (93 artikla).

35. Muutoksilla pyritään lisäksi

- poistamaan vaatimus, että kukin toimielin pitää omaa tietokantaa hankintamenettelyn ulkopuolelle jätetyistä tarjoajista (95 artikla) antamalla useammille toimielimille mahdollisuuden käyttää yhteistä tietokantaa,
- ulottamaan tutkimuksen alalla sovellettua yksinkertaistetulla menettelyllä tapahtuvaa asiantuntijoiden nimeämistä myös muille aloille (97 artikla),
- selventämään tapauksia, joissa hankintamenettelyt voidaan keskeyttää tai sopimusten toteuttaminen pysäyttää, mikäli niihin liittyy petoksia (103 artikla).

36. Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa lausunnossa nro 3/2005 ⁽⁴⁾, se suhtautuu myönteisesti julkisia hankintoja koskevien menettelyiden modernisoimiseen ja yksinkertaistamiseen, mutta katsoo, että yksinkertaistaminen olisi tehtävä siten, että direktiiviä noudatetaan tiukemmin ja että sopimuksen tekoon osallistuvien viranomaisten perusteettoman harkintavallan mahdollisuus voidaan sulkea pois.

Menettelyn ulkopuolelle jättäminen

37. Direktiivissä erotellaan menettelyn ulkopuolelle jättämisen kriteerit niiden vakavuuden perusteella ja annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus olla ottamatta huomioon vähäisemmät kriteerit. Direktiivissä täsmennetään, että säännöt ovat tässä kohdin tarpeen ⁽⁵⁾. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 93 artiklaan sisältyvä vaatimus hankintaviranomaisen tekemästä riskianalyysistä on riittämätön ja se suosittaa, että varsinaiseen varainhoitoasetukseen tai sen soveltamissääntöihin tehtäisiin lisäselvennys.

⁽³⁾ EUVL L 134, 30.4.2004.

⁽⁴⁾ Lausunto nro 3/2005 komission asetusluonnoksesta (EY), joka koskee Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissääntöistä 23 päivänä joulukuuta 2002 annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 2342/2002 muuttamista, kohdat 7—14 (EUVL C 124, 23.5.2005).

⁽⁵⁾ Direktiivin 45 artiklan 2 kohdan lopussa todetaan seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on määritettävä kansallinen lainsäädäntönsä mukaisesti ja yhteisön lainsäädännön huomioon ottaen edellytykset, joiden mukaan tätä kohtaa sovelletaan”.

Asiantuntijoiden nimeäminen

38. Ehdotuksella pyritään ulottamaan tutkimuksen alalla sovellettua yksinkertaistetulla menettelyllä tapahtuvaa asiantuntijoiden nimeämistä myös muille aloille hankintoja koskevia säännöksiä muuttamalla. Tutkimuksen alalla ⁽¹⁾ yksinkertaistettu menettely koskee asiantuntijoiden palvelukseen ottamista ja nimeämistä. Menettelyt vastaavat pikemminkin yhteisöjen muiden toimihenkilöiden palvelukseenottosääntöjä kuin julkisia hankintasopimuksia koskevia sääntöjä. Itse asiassa, kuten asetusluonnoksen perusteluissa todetaan, sopimusten tekeminen pelkästään ehdokkaiden valmiuksien perusteella ottamatta hintaa lainkaan huomioon (ehdotetut muutokset varainhoitoasetuksen 97 artiklan 2 kohtaan) poikkeaa direktiivin ja varainhoitoasetuksen periaatteista palveluhankintoja koskevien sopimusten osalta.

Toimielinten välinen yhteistyö

39. Toimielimille yhteisen tietokannan luominen menettelyiden ulkopuolelle jätettävistä tapauksista (ehdotettu muutos varainhoitoasetuksen 95 artiklaan) on esimerkki toimielinten välisestä yhteistyöstä. Jotta voitaisiin välttyä hallinnollisen työn turhalta toistamiselta, olisi hyödyllistä tutkia muita mahdollisuuksia tämänkaltaisen yhteistyön tiivistämiseksi toimielinten ja yhteisön toimeenpanovirastojen kesken. Olisi tarkasteltava mahdollisuutta käyttää muiden toimielinten tai toimeenpanovirastojen tekemiä sopimuksia tietyin edellytyksin ja/tai määrällisin rajoituksin, jotka takaavat kilpailun ja yhtäläisten mahdollisuuksien periaatteet. Siinä tapauksessa, että sopimus koskee useita toimielimiä, olisi niinkään tutkittava mahdollisuutta jakaa joitakin hankintaviranomaisen vastuualueita (eli tarjousten avaaminen ja arviointi) toiselle toimielimelle tai virastolle.

Avustukset

40. Tämän osaston artikloihin on ehdotettu seuraavia muutoksia:

- avustusten käsitteen laajentaminen myös tukemistarkoituksessa tehtäviin pääomasijoituksiin/osuuksiin rahoituslaitoksissa, vaikka nämä sijoitukset/osuudet ovat yleensä toimielinten varoja (108 artikla),
- mahdollisuus voitontavoittelun kiellon periaatetta koskeviin merkittäviin poikkeuksiin (109 artikla),
- mahdollisuus poiketa periaatteesta, jonka mukaan tukea ei voida myöntää useammasta budjettikohdasta, jos asianomaisissa perussäädöksissä niin säädetään (111 artikla),
- selvennyksiä ja täsmennyksiä nykyiseen käytäntöön,
- tuen hallinnoinnin yksinkertaistaminen (kiinteämääräiset korvaukset) (113 a artiklan), avustusten saajien velvollisuudet ja hallinnointimenettelyt (poissulkemistapaukset, hakemusten arviointi, julkisia hankintoja koskevien periaatteiden soveltaminen) (114, 116 ja 120 artikla).

⁽¹⁾ Asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, 160 artikla, ja asetus (EY) N:o 2321/2002, 11 artikla (EYVL L 355, 30.12.2002).

41. Tilintarkastustuomioistuin pitää ehdotettuja selvennyksiä, selityksiä ja yksinkertaistuksia myönteisinä, mutta katsoo, että eräät poikkeukset voitontavoittelun kiellon ja vain yhdestä lähteestä saatavan avustuksen periaatteisiin sekä julkisiin hankintoihin eivät ole riittävän perusteltuja seuraavista syistä:

- a) ne saattavat aiheuttaa lisäriskejä ja mutkistaa hallinnointia;
- b) todentaminen saattaa olla joissakin tapauksissa vaikeata;
- c) tapauksiin olisi voitu löytää yksinkertaisempia ratkaisuja.

Voitontavoittelun kiellon periaate

42. Nykyiset soveltamissäännöt sisältävät jo tiettyjä poikkeuksia voitontavoittelun kiellon periaatteeseen. Nämä poikkeukset on sisällytetty muutosehdotuksen 109—113 a artikloihin:

- luonnollisille henkilöille myönnetty apurahat,
- kilpailupalkinnot,
- toiminta, jonka tavoitteena on parantaa saajien rahoitusvalmiuksia,
- korvaukset, jotka kattavat yksilöidyn osuuden kustannuksista, kiinteämääräinen rahoitus ja kertakorvaukset.

43. Tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmassa lausunnossa ⁽²⁾ todennut, että voitontavoittelun kiellon periaatteen noudattamista on vaikea tarkistaa sellaisissa tapauksissa, joissa järjestö saa avustusta myös muista lähteistä.

44. Lisäksi 109 artiklaa koskevassa muutosehdotuksessa esitetään voitontavoittelun kiellon periaatteen soveltamista pikemminkin toiminnan kuin kunkin yksittäisen saajan tasolla. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ehdotettu muutos antaisi mahdollisuuden väärinkäyttöksiin sellaisen toiminnan kohdalla, jossa kumppaneita on useita. Sen seurauksena useita kumppaneita käsittävään toimintaan myönnetty avustukset saattavat tulevaisuudessa tuottaa joillekin saajille voittoa.

45. Lisäksi ehdotettuihin muutoksiin on lisätty ainoastaan osa nykyisissä soveltamissäännöissä vahvistetuista tiukoista poikkeuksista koskevista edellytyksistä:

- kieltä myöntää edunsaajajärjestöjen jäsenille ylijäävä tulo, joka aiheuttaisi heidän henkilökohtaisen rikastumisensa,
- kiinteämääräisten avustusten rajoittaminen enintään 5 000 euroon,

sillä komissio aikoo antaa soveltamissäännöissä yksityiskohtaisempia säännöksiä asiasta.

⁽²⁾ Lausunto nro 2/2001, kommentit 102 artiklan 2 kohtaan (EYVL C 162, 5.6.2001).

Vain yhdestä lähteestä saatavan avustuksen periaate

46. Komissio perustelee mahdollisuutta, että toimenpiteille voidaan myöntää avustusta useammasta yhteisön talousarvion lähteestä (111 artikla), rakennetoimien ja Euroopan laajuisten verkkojen aloilla vallitsevan tilanteen vuoksi. Tämä poikkeus koskee sääntöä, jolla suljetaan pois mahdollisuus rahoittaa samoja menoja kahdesti talousarviosta.

47. Tilintarkastustuomioistuimen viimeaikaisissa tämän alan tarkastuksissa yksilöitiin riski, että tuen määrä saattaa ylittää 100 prosenttia rahoitetuista menoista ja että tutkimuksen alalla ei noudateta valtion tukeen sovellettavaa tuen enimmäismäärää⁽¹⁾. Tuen päällekkäisyys voi itse asiassa — vastoin hallinnon yksinkertaistamisen tavoitetta — myös lisätä hallinnollista työtä, varsinkin jos tukikelpoisuuskriteereissä on eroja.

48. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että olisi suotavaa jatkaa periaatteen ”yksi toimenpide — yksi yhteisön tuki” noudattamista seuraavin keinoin:

- säätämällä, että tuen määrällä voidaan kattaa useampia yhteisön politiikkojen aloja — edellyttäen, ettei tuen kokonaisuus ylitä 100:aa prosenttia aiheutuneista tukikelpoisista menoista ja/tai valtiontukisääntöihin sovellettavia enimmäismääriä,
- parantamalla yhteisön tukitoimia koskevaa osastojen välistä koordinaointia.

Julkiset hankinnat

49. Lopuksi tilintarkastustuomioistuin toteaa, että ehdotettu muutos 120 artiklan 1 kohtaan ei ole perusteltu. Jos toiminnan toteuttaminen edellyttää avustuksen saajalta julkisia hankintoja — yhteisön rahoitus huomioon ottaen — on luonnollista, että

avustuksen saajalta edellytetään varainhoitoasetuksen V osaston periaatteiden (kaikkien tarjoajien tasapuolinen kohtelu, kilpailu ja avoimuus) noudattamista. Tämän perusteella soveltamissäännöissä olisi säädettävä yksinkertaistetuista menettelyistä sopimuksen suuruudesta riippuen.

Yhteenveto

50. Edellinen varainhoidon uudistus on toteutettu varsin hiltaintain, joten kaikkia sen tavoitteita ei ole voitu saavuttaa; näin ollen komission ehdottaman tarkistuksen laajuus ei ole perusteltu. Tarkistuksen laajuuden ja eräiden muutosten asiasisällön riskinä on, että hallinnointi monimutkaistuu turhaan.

51. Tämä koskee erityisesti budjettiperiaatteisiin sovellettavia uusia poikkeuksia, jotka on otettu käyttöön eräissä komission osastoissa koettujen ongelmien ratkaisemiseksi ja alakohtaisiin asetuksiin tehtyjen muutosten vuoksi. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että useimpiin näistä tarpeista voidaan löytää ratkaisu voimassa olevan varainhoitoasetuksen puitteissa.

52. Julkisia hankintoja ja avustuksia koskevat varainhoidon yksinkertaistamistoimet sekä yhteisöjen taloudellisten etujen suojelemiseen tähtäävät pyrkimykset (saamisten perintää, sopimusten keskeyttämistä tai täytäntöönpanoa ja seuraamuksia koskevat muutosehdotukset) ovat edistysaskeleita kohti moitteettomampaa varainhoitoa.

53. Ehdotettu tarkistus ei tarjoa kuitenkaan ratkaisua tiettyihin hallinnollisiin tarpeisiin (henkilöstöhallinnon joustavuus, kiinteistöjen osto/rakentamista koskevat maksutapahtumat, taloushallinnon toimijoiden vastuualueiden selkeyttäminen). Toisinaan ehdotetut muutokset eivät ole riittävän merkittäviä, jotta niillä voitaisiin ratkaista todetut ongelmat (talousarvion toteuttamistavat, tilinpitäjän tehtävät). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että toimielinten välistä yhteistyötä olisi hyödynnettävä tehokkaammin.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 7. joulukuuta 2005 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Hubert WEBER
presidentti

⁽¹⁾ Yhteisön puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön myönnettävälle valtion tuelle (EYVL C 83, 11.4.1986), tarkistettu vuonna 1996 (EYVL C 45, 17.2.1996) ja vuonna 1998 (EYVL C 48, 13.2.1998). Sen soveltamista jatkettiin 30. kesäkuuta 2002 ja 31. joulukuuta 2005 komission tiedonannoilla 2001/C 78/15 ja 2002/C 111/03.

LAUSUNTO nro 11/2005**komission asetusluonnoksesta, joka koskee Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissäännöistä annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 2342/2002 muuttamista**

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

(2006/C 13/02)

SISÄLLYS

	Sivu
JOHDANTO	10
ENNAKKOTILIT	10
AVUSTUKSET	10
MUITA HAVAINTOJA	11

EUROOPAN YHTEISÖJEN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 248 artiklan 4 kohdan ja 279 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 160 C artiklan 4 kohdan ja 183 artiklan,

ottaa huomioon neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta ⁽¹⁾ ja erityisesti sen 183 artiklan,

ottaa huomioon komission asetuksen (EY, Euratom) N:o 2342/2002 ⁽²⁾, annettu 23 päivänä joulukuuta 2002, neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissäännöistä, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 20 päivänä heinäkuuta 2005 annetulla komission asetuksella (EY, Euratom) N:o 1261/2005 ⁽³⁾,

ottaa huomioon komission asetusluonnoksen komission asetuksen (EY, Euratom) N:o 2342/2002 muuttamisesta ⁽⁴⁾,

ottaa huomioon komission tilintarkastustuomioistuimelle 12. lokakuuta 2005 esittämän lausuntopyynnön,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

Johdanto

1. Ehdotus sisältää nykyisen varainhoitoasetuksen soveltamissääntöihin liittyviä teknisiä muutoksia, joiden tarkoituksena on ”edelleen yksinkertaistaa hallinnollisia menettelyjä, joita toimielinten, talouden toimijoiden ja avustusten saajien on noudatettava erityisesti ulkoisten toimien alalla, sekä turvata yhteisöjen taloudellisten etujen korkeatasoinen suoja niihin kohdistuvilta riskeiltä”. Muutokset koskevat lähinnä saamisten perimisestä annettuja sääntöjä, julkisia hankintoja ja sopimuksia sekä avustuksia. Muutoksilla on siis vain vähäinen vaikutus maatalousmenoihin ja rakenteellisiin toimiin.

2. Tilintarkastustuomioistuin tutki komission asetusehdotuksen seuraavien periaatteiden pohjalta:

- noudattaako muutosehdotus moitteettoman varainhoidon periaatteita,
- yksinkertaistetaanko muutosehdotuksessa menettelyjä vaarantamatta vaikuttavuutta tai taloudellisten etujen suojaamista,
- ehdotetaanko muutoksia vain niiltä osin kuin se on välttämätöntä, sekä,
- säädetäänkö muutosehdotuksessa sellaisista poikkeuksista varainhoitoasetuksen periaatteisiin ja sääntöihin, joita ei sallita varainhoitoasetuksessa.

⁽¹⁾ EYVL L 248, 16.9.2002 (sellaisena kuin se on muutettuna EYVL L 25, 30.1.2003).

⁽²⁾ EYVL L 357, 31.12.2002.

⁽³⁾ EUVL L 201, 2.8.2005.

⁽⁴⁾ Komission asiakirja, viite SEC(2005) 1240 lopullinen.

3. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että muutosehdotukset pääsääntöisesti täyttävät kyseiset kriteerit. Seuraavissa kohdissa esiin tuotujen seikkojen osalta ehdot eivät kuitenkaan täyty.

Ennakkotilit

4. Ehdotuksen 67 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa kaksinkertaistetaan 30 000 eurosta 60 000 euroon se yksittäinen enimmäismäärä, jonka ennakkoiden hoitaja voi suorittaa. Uusi enimmäismäärä on huomattavasti suurempi kuin nykyisten soveltamissääntöjen hyväksymisen jälkeen kumuloitunut inflaatiovaikutus. Varainhoitoasetuksen 63 artiklassa ennakkotilien käyttö rajoitetaan kuitenkin ”vähäisiin menoihin”.

Avustukset

5. Komission ehdotuksen 172 artiklan 2 kohdassa poistetaan rajoitus, jonka mukaan luontoissuorituksia voidaan hyväksyä osarahoitukseksi vain ”perustelluissa poikkeustapauksissa”. Käytäntö, jossa osarahoitusta myönnetään luontoissuorituksena, sisältää kuitenkin suuren säännönvastaisuuden riskin, sillä on vaikea arvostaa oikein luontoissuoritus ja varmistua sen toimittamisesta. Ehdotettu muutos saattaa kannustaa luontoissuoritusten lisääntymiseen käyttöön, ja se on siten ristiriidassa yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisen kanssa.

6. Muutos, jota ehdotetaan 172 artiklan 3 kohdan osalta, antaa tulojen ja menojen hyväksyjälle mahdollisuuden jättää suorittamansa riskianalyysin perusteella pyytämättä edunsaajilta todisteita osarahoituksesta, jos avustus on enintään 25 000 euron suuruinen. Kyseisellä tasolla olevan riskin vuoksi ja koska todisteet on tavallisesti helppo esittää, tilintarkastustuomioistuin katsoo muutoksen olevan ristiriidassa yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisen kanssa.

7. Muutetun 173 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrä, jonka alittuessa ulkoista tarkastuskertomusta ei vaadita, korotetaan 300 000 eurosta 750 000 euroon toimien ja 75 000 eurosta 100 000 euroon toiminta-avustusten kohdalla. Korotukset ovat siis hyvin eri suuruusluokkaa, ja toimiin sovellettava korotus on huomattavasti suurempi kuin nykyisten soveltamissääntöjen hyväksymisen jälkeen kumuloitunut inflaatiovakuutus, mikä on ristiriidassa yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisen kanssa.

8. Ehdotuksessa 173 artiklan 4 kohdan kuudetta alakohtaa muutetaan siten, että ”oppilaitoksia” ei enää vaadita esittämään ulkoista tarkastuskertomusta tileistään. Nykyisten menettelyjen mukaan tästä vaatimuksesta on ollut mahdollista poiketa tulojen ja menojen hyväksyjän tekemän riskianalyysin perusteella.

9. Ehdotetun 176 artiklan 4 kohdassa ”oppilaitokset” lisätään sellaisista (enimmäkseen) julkisoikeudellisista yhteisöistä koostuvaan luetteloon, joiden taloudellisia edellytyksiä ei tarvitse tarkistaa. On kuitenkin olemassa lukuisia yksityisiä oppilaitoksia — kuten yksityisiä kouluja ja yliopistoja — joiden osalta yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvat riskit ovat samankaltaisia kuin muiden liiketoimintaa harjoittavien organisaatioiden. Lisäksi muutos johtaa perusteettomaan erotteluun oppilaitosten ja julkisen sektorin palveluja tarjoavien muiden yksityisten organisaatioiden välillä.

Muita havaintoja

10. Eräät muutokset olisi muotoiltava selkeämmin:

- Ehdotuksen 7 artiklan 1 kohtaan lisätystä osuudesta voi saada sen käsityksen, että tulojen ja menojen hyväksyjien olisi suotavampaa käyttää sopimuksissa tai avustussopimuksissa määriteltyä muuntokurssia kuin virallista valuuttakurssia, kun taas perusteluosan 2.1 kohdan kolmannessa kappaleessa todetaan, että ainoastaan toimeksisaajien ja edunsaajien tulisi käyttää sopimuksissa määriteltyä muuntokurssia.

- Ehdotuksessa muutetaan 21 artiklan 2 kohtaa noudattelemaan varainhoitoasetusta, jossa vaaditaan väliarviointien ja/tai jälkiarviointien tekemistä huomattavia menoja aiheuttavien ohjelmien ja toimien osalta; termiä ”huomattava” ei kuitenkaan määritellä. Lisäksi tällaisen muotoilun vaarana on, että arvioinnin ulkopuolelle jätetään merkittäviä ja vaikutuksiltaan olennaisia politiikkoja, joista aiheutuu vain vähäisiä talousarviomenoja (esimerkiksi kilpailupolitiikka ja yhtenäismarkkinat).

- Ehdotuksen 66 artiklan 2 kohdan toisesta virkkeestä voi saada sen vaikutelman, että ennakoiden hoitaja hyväksyy menoja, vaikka todellisuudessa hän vain vahvistaa ja maksaa menot väliaikaisesti.

- Ehdotuksen 130 artiklassa ja 164 artiklan 1 b kohdassa annetaan mahdollisuus tietyissä olosuhteissa rajoittaa esitettävien asiakirjojen sisältö ”ehdottoman välttämättömään”, mutta missään ei määritellä, mitä tällä tarkoitetaan. Sitä paitsi vaatimusten tulee aina rajoittua seikkoihin, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä.

- Tilintarkastustuomioistuin pitää hyväksyttävänä 86 artiklan 1 kohtaan ja 106 artiklan 5 kohtaan tehtyjä muutoksia, joskaan ne eivät noudattele komission julkituomaa tavoitetta luopua korkojen perimisestä silloin, kun ”kolmansien maiden kansallisesta lainsäädännöstä aiheutuu esteitä”.

11. Kuten tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa nro 3/2005 todetaan, tilintarkastustuomioistuin katsoo, että

- kolmannen maan lainsäädäntöä ei voida pitää ensisijaisena sopimuspuolten välillä nimenomaisesti sovittuun nähden (86 artiklan 1 kohtaan ja 106 artiklan 5 kohtaan ehdotetut muutokset),
- määräaika, johon mennessä tarjoajien on esitettävä epäamiskriteereihin liittyvät todisteet, olisi määritettävä sopimuksen tekemistä edeltävälle ajalle (134 artiklan 2 kohtaan ehdotetut muutokset),
- valintamenettelyn yhteydessä on aina esitettävä tietyt vähimmäisasiakirjat, niin että hankintaviranomainen kykenee perustelemaan valintansa (135 artiklan 6 kohtaan ehdotetut muutokset).

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 15. joulukuuta 2005 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Hubert WEBER

presidentti