



EUROOPAN PARLAMENTTI

2009 - 2014

---

*Istuntoasiakirja*

---

**A7-0068/2014**

30.1.2014

## **MIETINTÖ**

saavutettuihin tuloksiin perustuvasta unionin varoja koskevasta arvioinnista:  
uusi väline komission tehostettua vastuuvapausmenettelyä varten  
(2013/2172(INI))

Talousarvion valvontavaliokunta

Esittelijä: Michael Theurer

## SISÄLTÖ

	<b>Sivu</b>
EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS .....	3
PERUSTELUT .....	7
VALIOKUNNAN LOPULLISEN ÄÄNESTYKSEN TULOS.....	14

## EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

### saavutettuihin tuloksiin perustuvasta unionin varoja koskevasta arvioinnista: uusi väline komission tehostettua vastuuvapausmenettelyä varten (2013/2172(INI))

*Euroopan parlamentti*, joka

- ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 318 ja 319 artiklan,
  - ottaa huomioon komission vuonna 2012 ja 2013 hyväksymät arviointikertomukset (COM(2012)0040, COM(2012)0675 ja COM(2013)0461),
  - ottaa huomioon työjärjestyksen 48 artiklan,
  - ottaa huomioon talousarvion valvontavaliokunnan mietinnön (A7-0068/2014),
- A. toteaa, että arviointi on väline, jolla pyritään määrittelemään ja ymmärtämään prosessin tuloksia ja vaikutuksia sekä määrittelemään vaihtoehtoja päätöksenteon tueksi, jotta prosessia voitaisiin parantaa entisestään;
- B. toteaa, että tilintarkastusta ei pidä sekoittaa arviointiin, koska arviointi kuuluu hallintoviranomaisille, kun taas tilintarkastus on tilintarkastuselinten vastuulla;
- C. toteaa, että tulosten arviointi ja varainkäytön tuloksellisuuden tarkastaminen tukeutuvat kaikkein varhaisimmassa vaiheessa eli suunnitteluvaiheessa asetettuihin tavoitteisiin;
- D. ottaa huomioon, että esitellessään komission luonnosta uudeksi monivuotiseksi rahoituskehikseksi kesäkuussa 2011 komission puheenjohtaja Barroso edellytti, että budjettipäätöksiä ei tehtäisi perinteisten byrokraattisten otsakkeiden avulla vaan tosiseikkojen ja tavoitteiden perusteella, jotta jokainen käytetty euro hyödynnettäisiin mahdollisimman hyvin;
- E. toteaa, että vaikka komissio on sitoutunut tuloksellisuuteen, toimintoperusteinen budjetointi on edelleen perusperiaate unionin talousarviota laadittaessa;
- F. muistuttaa pyytäneensä 3. heinäkuuta 2013 komissiota perustamaan työryhmän, johon kuuluisi komission, parlamentin, neuvoston sekä tilintarkastustuomioistuimen edustajia ja joka tarkastelisi toimenpiteitä tulosbudjetoinnin täytäntöön panemiseksi, sekä laatimaan tätä koskevan aikataulutetun toimintasuunnitelman;
1. tähdentää, että koska arviointikertomuksessa keskitytään unionin varoihin saavutettujen tulosten perusteella, sillä täydennetään Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksensa 1–9 luvussa kehittämää sääntöjenmukaisuuteen perustuvaa lähestymistapaa ja annetaan parlamentille mahdollisuus harjoittaa paremmin unionin julkisten toimien poliittisen valvonnan tehtäväänsä;

2. muistuttaa, että vastuuvapauden myöntäminen on poliittinen menettely, joka koskee komission tapaa toteuttaa Euroopan unionin talousarvio omalla vastuullaan sekä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa;
3. muistuttaa kehottaneensa 17. huhtikuuta 2013 antamassaan päätöslauselmassa komissiota muuttamaan 318 artiklan mukaisen arviointikertomuksen rakennetta siten, että siinä erotetaan sisäiset toimet ulkoisista ja keskitytään sisäisten toimien osalta siihen, miten Eurooppa 2020 -strategian lippulaiva-aloitteiden tavoitteiden saavuttaminen on edistynyt<sup>1</sup>;
4. muistuttaa myös, että monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 liitteenä olevassa toimielinten välisessä sopimuksessa todetaan, että komission on erotettava Eurooppa 2020 -strategiaan keskittyvät sisäiset toimet ulkoisista ja käytettävä enemmän tuloksellisuutta koskevaa tietoa ja myös varainkäytön tuloksellisuuden tarkastamisen tuloksia arvioidakseen EU:n varainhoitoa saavutettujen tulosten perusteella;
5. painottaa, että toimintoperusteinen budjetointi on edelleen peruseriaate unionin talousarviota laadittaessa; on huolestunut siitä, että vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2012 Euroopan tilintarkastustuomioistuin toteaa, että sovellettava lainsäädäntöperusta on useilla EU:n talousarvion aloilla mutkikas eikä tuloksellisuutta painoteta, ja se pitää valitettavana, että maataloutta ja koheesiota koskevat asetusehdotukset ohjelmakaudelle 2014–2020 perustuvat olennaisesti panoksiin (ovat menosuuntautuneita), joten painopisteenä on tuloksellisuuden sijasta sääntöjenmukaisuus;
6. pitää myönteisenä, että viimeisimmässä saavutettuihin tuloksiin perustuvassa unionin varoja koskevassa arviointikertomuksessaan (COM(2013)0461) komissio otti huomioon useita suosituksia, joita parlamentti oli antanut tehdessään päätöstä vastuuvapauden myöntämisestä;
7. pitää kuitenkin valitettavana, että komissio ei keskittynyt unionin pääasiallisten tavoitteiden saavuttamiseen ja politiikkansa tehokkuuteen, vaan esitti arviointiyhteenvedoja, jotka kattoivat kaikki nykyiseen monivuotiseen rahoituskehukseen liittyvät EU:n ohjelmat eri politiikanaloilla nykyisten budjettiotsakkeiden mukaisesti;
8. painottaa, että Euroopan tilintarkastustuomioistuin arvioi toisen ja kolmannen arviointikertomuksen ja totesi, että vaikka parannuksia oli saatu aikaan, kertomus ei kuitenkaan vielä tuota riittävää, relevanttia ja kyllin luotettavaa näyttöä siitä, mitä EU:n toimintapolitiikoilla on saavutettu, ja siksi se ei sovellu käytettäväksi vastuuvapausmenettelyssä;
9. kehottaa komissiota hyödyntämään erityisiä tietoja jäsenvaltioiden saavutuksista arvioidessaan unionin rahoituksen saavutuksia;
10. edellyttää, että taloudellisia tuloksia koskevassa arviointikertomuksessa ei pitäisi tuottaa lisää osittaisia arviointeja sen paremmin ohjelmakauden keskivaiheessa kuin sen lopussakaan;

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin päätös vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2011, pääluokka III – Komissio ja toimeenpanovirastot, hyväksytyt tekstit, P7\_TA(2013)0122.

11. tähdentää, että budjettivallan käyttäjä tarvitsee vuosittain selkeän näkemyksen unionin päätavoitteita koskevista todellisista saavutuksista, joka tarjotaan ensi vaiheessa tärkeimpien rahoitusohjelmien arviointina ja seuraavassa vaiheessa laaja-alaisena toimintamenoja koskevien lausuntojen arviointina<sup>1</sup>, jossa arvioidaan, missä määrin ohjelmilla on edistetty Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamista;
12. katsoo, että komission tekemän arvioinnin olisi toimittava tilintarkastustuomioistuimen tietolähteenä ja inspiraation lähteenä; pyytää tilintarkastustuomioistuinta tarkastelemaan komission arviointiprosessia vuosittain, esittelemään asian parlamentille vuosikertomuksessaan ja ottamaan sen huomioon määritellessään tuloksellisuuden tarkastamista koskevaa ohjelmaansa;
13. kehottaa tilintarkastustuomioistuinta raportoimaan parlamentille komission edistymisestä riskinhallinnan, hallinnon ja sisäisen valvonnan prosessien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa unionin tavoitteiden saavuttamiseksi avoimella ja vastuuvellisuuden mukaisella tavalla sekä laatimaan suosituksia, jos puutteita havaitaan;
14. pitää myönteisenä, että SEUT:n 318 artiklan mukaista arviointikertomuksen kehittämistä varten laaditaan toimintasuunnitelma, kuten komission uusimpaan arviointikertomukseen liitettyssä yksiköiden valmisteluasiakirjassa 8SWD(2013)0229) todetaan; antaa erityisesti arvoa sille, että 318 artiklan mukaiseen arviointikertomukseen sisällytetään tuloksellisuutta koskevat tiedot hallintosuunnitelmista, vuotuisista toimintakertomuksista ja yhteenvetokertomuksista, kuten parlamentti pyysi vuonna 2013;
15. pitää lisäksi myönteisenä, että komissio aikoo seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen aikana jäsenillä ja perustaa arviointikertomuksensa tuloksellisuutta mittaavaa uutta järjestelmää vastaavasti;
16. tähdentää, että tuloksellisuusjärjestelmässä olisi oltava kolme pääelementtiä: ohjelman tavoitteiden saavuttaminen (tulokset), komission ja jäsenvaltioiden varainhoidon moitteettomuus sekä se, missä määrin ohjelmien tuloksilla ja moitteettomalla varainhoidolla on kyetty edistämään unionin päätavoitteiden saavuttamista;
17. painottaa, että tuloksellisuuden mittaaminen on mahdollista vain aloilla, joilla EU:lla on merkittävä poliittinen vastuu ja joilla Euroopan tasolla todella voidaan vaikuttaa;
18. edellyttää, että arviointiprosessissa saadut tiedot on koottava globaalilla tasolla ja sisäisten toimien osalta Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden osalta;
19. pyytää komissiota esittämään Euroopan parlamentille ja neuvostolle SEUT-sopimuksen 318 artiklan toisessa alakohdassa tarkoitetun saavutettuihin tuloksiin perustuvan unionin varoja koskevan arviointikertomuksen tarkasteltua varainhoitovuotta seuraavan vuoden kesäkuun 30. päivään mennessä;

---

<sup>1</sup> Katso COM(2013)0450 esitys Euroopan komission yleiseksi talousarvioksi varainhoitovuodeksi 2014, valmisteluasiakirja toimintamenoja koskevista ohjelmaselvityksistä, kesäkuu 2013

\*

\* \*

20. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman komissiolle, neuvostolle ja Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuimelle sekä huolehtimaan sen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä (L-sarja).

## PERUSTELUT

### Johdanto

Euroopan unionin toiminnasta tehdyllä sopimuksella (SEUT) on lisätty uusi väline talousarviota koskevaan vastuuvapausmenettelyyn: saavutettuihin tuloksiin perustuva unionin varoja koskeva arviointi. SEUT:n 318 artiklan mukaisesti komissio laatii tästä vuosittain kertomuksen.

Koska arviointikertomuksessa keskitytään taloudellisiin tuloksiin, sillä täydennetään Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksensa 1–9 luvussa kehittämää sääntöjenmukaisuuteen perustuvaa lähestymistapaa. Kertomuksella tarjotaan Euroopan parlamentille mahdollisuus arvioida poliittisia saavutuksia ja rahoitustoimien laillisuutta. Muutoksella helpotetaan myös siirtymistä toimintoperusteisesta budjetoinnista tulosbudjetointiin.

### 1. Euroopan komission vastuuvapausmenettelyn kaksi pilaria: sääntöjenmukaisuus ja tulokset

Vastuuvapausmenettelyn päätarkoituksena on tarkistaa, onko Euroopan unionin varainhoito ollut moitteetonta, ja varmistaa vuosittain, että unionin kaikki tulot ja menot sekä niiden saldot ja varat ja velat esitetään unionin taseessa<sup>1</sup>.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan mukaan tilintarkastustuomioistuin tarkastaa tulojen ja menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden sekä sen, että varainhoito on ollut moitteetonta. Se ilmoittaa tällöin erityisesti kaikista epäkohdista.

- Tulot tarkastetaan unionin tuloiksi todettujen ja unionille suoritettujen määrien pohjalta.
- Menot tarkastetaan maksusitoumusten ja suoritettujen maksujen pohjalta.

Parlamentin päätös vastuuvapauden myöntämisestä, myöntämisen lykkäämisestä tai epäämisestä perustuu ensisijaisesti, mutta ei yksinomaan, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen, jossa tutkitaan tilitietojen luotettavuus sekä tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus.

Vastuuvapautta myöntäessään parlamentin on kuitenkin arvioitava asianmukaisuuden lisäksi Euroopan unionin varainhoidon tuloksellisuus.

Parlamentti tarkastelee myös komission vuosittain laatimaa saavutettuihin tuloksiin perustuvaa varoja koskevaa arviointikertomusta (unionin suorituskyky) sekä tilintarkastustuomioistuimen laatimia erityiskertomuksia, joissa tarkastellaan eri alojen tai toimintalinjojen varainhoidon moitteettomuutta. Koska kertomukset koskevat taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden noudattamista, ne käynnistävät

---

<sup>1</sup> Talousarvion toteuttamista koskevasta vastuuvapausmenettelystä määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 319, 318 ja 317 artiklassa sekä 287 artiklan 1 kohdassa. Tätä täydennetään unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetulla asetuksella (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25.10.2012).

järjestelmällisesti keskustelun siitä, onko unionin politiikkoihin osallistuvilla toimijoilla käytettävissään keinot ja välineet unionin poliittisten elinten määrittelemien tavoitteiden saavuttamiseksi.

## **2. Tilintarkastuksen ja arvioinnin välinen ero**

Tilintarkastus ja arviointi ovat molemmat käsitteitä, joilla arvioidaan tuotteita ja tuloksia, ja ne ovat organisaatioille yhtä tärkeitä. Ne kuitenkin poikkeavat toisistaan merkittävästi.

Arviointi on oppimisväline, koska se toteutetaan aina prosessin puolivälissä tai lopussa. Siinä on kyse prosessin tulosten ja vaikutusten määrittelemisestä ja ymmärtämisestä sekä vaihtoehtojen määrittelystä päätöksenteon tueksi, jotta prosessia voidaan parantaa entisestään. Koska kyseessä on hallinnollinen väline, komissio käytännössä päättää, miten sitä voidaan käyttää parhaiten.

Tilintarkastus voidaan määritellä riippumattomaksi varmistustoiminnaksi, jonka tavoitteena on tuoda lisäarvoa sekä parantaa tietyn organisaation toimintaa ja operaatioita. Tilintarkastus toteutetaan organisaation valvonta- ja hallintoprosessien parantamiseksi sekä riskinhallinnan tehokkuuden tarkistamiseksi.

Unionin taloudellisen tuloksen arviointia ei pidä sekoittaa varainkäytön tuloksellisuuden tarkastamiseen. Arvioinnin toteuttaa komissio, kun taas ulkoisesta tilintarkastuksesta vastaa tilintarkastustuomioistuin. Tulosten arviointi ja varainkäytön tuloksellisuuden tarkastaminen tukeutuvat kaikkein varhaisimmassa vaiheessa eli suunnitteluvaiheessa asetettuihin tavoitteisiin.

Vastuuvollisuus on olennainen osa kumpaakin toimintaa. Arvioinnissa tarkastellaan sitä, onko tuloksia saavutettu vai ei, ja mitä syitä on tarkastellun prosessin onnistumisen tai epäonnistumisen taustalla.

Tilintarkastuksessa keskitytään operaatioiden sekä ohjelma- ja hallintokehyksen menestykseen ja asianmukaisuuteen ja varmistetaan, että organisaatioiden hallintokäytännöissä noudatetaan taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteita.

## **3. Toimintoperusteinen budjetointi ja tulosbudjetointi**

Määritelmänsä mukaan toimintoperusteinen budjetointi on budjetointimenetelmä, joka perustuu toimintoihin sekä kustannustekijöitä koskeviin tietoihin ja vaihtelua koskeviin palautemekanismeihin talousarviossa. Tässä yhteydessä toiminnot ovat olennaisia, koska ne ovat kustannustekijöitä. Jos pystymme valvomaan kustannusten syitä (kustannustekijöitä), kustannuksia voidaan hallinnoida ja ymmärtää paremmin.

Varhain 2000-luvulla toteutetuissa Neil Kinnockin uudistuksissa otettiin käyttöön toimintoperusteinen budjetointi ja toimintojohtaminen, valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien allekirjoittamat toimintakertomukset sekä sisäisen tarkastuksen uudistus ja suoriteperusteinen kirjanpito. Näiden uudistusten päätavoitteena oli kehittää selkeä hierarkia poliittisten tavoitteiden, niiden saavuttamiseen osoitettujen varojen sekä tavoitteiden



saavuttamisen valvonnassa tarvittavien suoritusindikaattorien välille. Todellisuus on kuitenkin hyvin toisenlainen.

Ensinnäkin, vaikka komissio ryhmitteli talousarvion uudelleen toimintojen mukaisesti varainhoitovuonna 2003/2004, luokittelussa noudatettiin pääasiassa hallinnon organisaatorakennetta ja säilytettiin hyvin monta budjettikohtaa. Lisäksi toimintojen tavoitteet eivät vieläkaan varsinaisesti kuulu talousarviokeskusteluun, vaan ne esitetään erillisissä toimintaselvityksissä (ks. myös varainhoitovuoden 2014 toimintamenoja koskevat ohjelmaselvitykset). Lopuksi talousarvion uusi rakenne ei noudattanut täysimääräisesti monivuotista rahoituskehystä. Jokainen monivuotisen rahoituskehysten otsake sisältää useita toimintoja, ja monet yksittäiset toiminnot jakautuvat useisiin monivuotisen rahoituskehysten otsakkeisiin. Tämän vuoksi keskustelu Euroopan parlamentissa ja neuvostossa pyörii monivuotisen rahoituskehysten otsakkeiden liikkumavaroissa eikä siinä ”päästä kovin syvälle toimintoperusteisen budjetoinnin tavoitteiden, suoritusindikaattoreiden ja mitattujen tulosten maailmaan (Euroopan parlamentti, 2007:3)”.

Joulukuussa 2010 useat Euroopan unionin valtionpäämiehet lähettivät komission puheenjohtaja Barrosolle kirjeen, jossa todettiin, että Euroopan unionin tulevien vuosien haasteena ei ole käyttää enemmän rahaa vaan käyttää se paremmin.

Esitellessään komission luonnosta uudeksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi kesäkuussa 2011 komission puheenjohtaja Barroso vastasi tähän toiveeseen pyytämällä, että budjettipäätöksiä ei tehtäisi perinteisten byrokraattisten ja sidosryhmiin perustuvien otsakkeiden avulla vaan tosiseikkojen ja tavoitteiden perusteella, jotta jokainen käytetty euro hyödynnettäisiin mahdollisimman hyvin.

Tämän jälkeen komissio on sitoutunut uudelleen suoritus- ja tulosperusteiseen budjetointiin. Monivuotisen rahoituskehysten uusissa periaatteissa keskitytään toimintapolitiikan tärkeimpien tavoitteiden saavuttamiseen, EU:n tason lisäarvoon, vaikutuksiin ja tuloksiin. Uuden varainhoitoasetuksen 30 artiklan 3 kohdan mukaan kaikille talousarvion kattamille toiminnan aloille on vahvistettava erityiset mitattavissa ja toteutettavissa olevat, asiaankuuluvat ja ajallisesti määräytyvät tavoitteet. Uusia toimintalinjoja koskevien ehdotusten uusien oikeusperustojen lisäksi esitettiin tavoitteet ja indikaattorit.

#### **4. Tulobudjetointi**

Näistä saavutuksista ja tulobudjetointiin sitoutumisesta huolimatta toimintoperusteinen budjetointi on edelleen peruserä unionin talousarviota laadittaessa.

Talousarvion valvonnan alalla on kuitenkin hiljattain tapahtunut kehitystä, joka nopeuttaa uutta tulospainotteista suuntausta.

Parlamentti neuvoi vuonna 2013 ensimmäistä kertaa komissiota siinä, kuinka sen olisi laadittava unionin varoja koskeva arviointikertomus, jota edellytetään SEUT-sopimuksen 318 artiklassa. Parlamentti yhdisti varainhoidon unionin poliittisiin tavoitteisiin.

Parlamentti pyysi 3. heinäkuuta 2013 komissiota perustamaan työryhmän, johon kuuluisi komission, parlamentin, neuvoston sekä tilintarkastustuomioistuimen edustajia ja joka

tarkastelisi toimenpiteitä tulosbudjetoinnin täytäntöönpanemiseksi, sekä laatimaan tätä koskevan aikataulutetun toimintasuunnitelman.

Suhteellisen tiukan määritelmän mukaan tulosbudjetoinnissa varat myönnetään erityisten ja mitattavien tulosten saavuttamisen perusteella (Fielding Smith 1999). Sen mukaan tavoite tai tavoitteet on saavutettava tietyllä menotasolla. Siinä määritellään rahan ja sillä saavutettavien tulosten väliset suhteet sekä selitetään, kuinka nämä suhteet syntyvät. Määritelmä tarjoaa näin rationaalisen ja mekanistisen yhteyden tuloksellisuutta kuvaavan luvun ja varojen osoittamisen välille, ja siitä voidaan todeta tulostasoa, joka voidaan saavuttaa lisävaroin.

Arvioinnilla on keskeinen asema tulosbudjetoinnissa, erityisesti kun tulosbudjettiin liittyy kannustimia tai vaihtoehtoisia budjettiperiaatteita, jotka velvoittavat budjettivallan käyttäjän tarkastelemaan vuosittain mitattujen tuotosten tarkkuutta.

## **5. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 318 artiklan mukainen arviointikertomus: kokemukset ja Euroopan parlamentin antamat ohjeet sekä toimielinten välinen sopimus monivuotisesta rahoituskehystä**

Tilintarkastustuomioistuin ja Euroopan parlamentti tarkastelivat ensimmäistä kertaa varainhoitovuotta 2010 koskevaa ensimmäistä arviointikertomusta (COM(2012)0040). Ne pitivät kuitenkin valitettavana sen liiallista suppeutta. Seuraavassa, vuoden 2011 arviointikertomuksessa (COM(2012)0675) käytettiin tuloksellisuuteen liittyvien tietojen päälähteenä yhteensä 118:aa vuonna 2011 valmistunutta arviointia ja esitettiin rahoitusohjelmia koskevista arviointituloksista yhteenvedot budjettiotsakkeittain.

### *Euroopan parlamentin ohjeet*

Vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan komissiolle 17. huhtikuuta 2013 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti antoi tunnustusta tapahtuneelle edistymiselle, mutta piti kuitenkin valitettavana, että kertomus sisältää vain yhteenvedot eri ohjelmien arvioinneista ja vielä eri ajanjaksoilta eikä siihen sisälly minkäänlaista kattavaa arviointia komission vuonna 2011 toiminnassaan saavuttamista tuloksista.

Parlamentti kehotti komissiota kehittämään uuden toimintakulttuurin ja määrittelemään hallintosuunnitelmassaan tavoitearvoja ja indikaattoreita, jotka vastaavat tarkoituksenmukaisuutta, vertailukelpoisuutta ja luotettavuutta koskevia tilintarkastustuomioistuimen vaatimuksia. Vuotuisissa toimintakertomuksissaan yksiköiden olisi mitattava suorituskykyään arvioimalla tulokset, joita ne ovat saavuttaneet komission keskeisimpien politiikanalojen edistämiseksi. Tätä ”yksikkökohtaista” tulosta olisi täydennettävä arvioimalla yleisesti komission tulosta SEUT-sopimuksen 318 artiklan mukaisessa arviointikertomuksessa.

Lopuksi parlamentti kehotti komissiota muuttamaan edellä mainitun arviointikertomuksen rakennetta siten, että siinä erotetaan sisäiset toimet ulkoisista ja keskitytään sisäisten toimien osalta Eurooppa 2020 -strategiaan, koska se on unionin merkittävin poliittinen tavoite.

Komission olisi korostettava lippulaiva-aloitteiden tavoitteiden saavuttamisessa toteutunutta edistymistä<sup>1</sup>.

*Monivuotista rahoituskehystä 2014–2020 koskeva toimielinten välinen sopimus*

Monivuotista rahoituskehystä koskevassa toimielinten välisessä sopimuksessa todetaan, että 318 artiklassa tarkoitettussa arviointikertomuksessa komission on erotettava Eurooppa 2020 -strategiaan keskittyvät sisäiset toimet ulkoisista ja käytettävä enemmän tuloksellisuutta koskevaa tietoa, myös varainkäytön tuloksellisuuden tarkastamisen tuloksia, EU:n varainhoidon arvioinnissa saavutettujen tulosten perusteella.

## **6. SEUT-sopimuksen 318 artiklassa tarkoitettun kertomuksen rakenne: talousarvion yleistavoitteet ja lippulaiva-aloitteet 2012**

- 6.1. Viimeisimmässä saavutettuihin tuloksiin perustuvassa unionin varoja koskevassa arviointikertomuksessaan (COM(2013)0461) komissio otti huomioon useita vastuuvapauden myöntämistä koskevan parlamentin päätöksen liitteenä olevassa päätöslauselmassa esitetyistä suosituksista.

Kertomus julkaistiin tällä kertaa huomattavasti varhaisemmassa vaiheessa kuin vuosien 2010 ja 2011 kertomukset. Tämän ansiosta se niveltyy paremmin yhteenvetokertomuksen hyväksymiseen, minkä lisäksi näin voidaan varmistaa, että se on vastuuvapauden myöntämisestä vastaavan viranomaisen saatavilla raportointivuotta koskevaa vastuuvapausmenettelyä varten.

Parlamentin esittämän pyynnön mukaisesti kertomuksessa myös erotetaan toisistaan sisäiset ja ulkoiset toimet ja esitetään ohjelmien yhteys Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin.

- 6.2. Unionin pääasiallisten tavoitteiden saavuttamiseen keskittymisen sijasta viimeisin kertomus kuitenkin kattaa kaikki nykyiseen monivuotiseen rahoituskehykseen liittyvät EU:n ohjelmat eri politiikanaloilla nykyisten budjettiotsakkeiden mukaisesti. Lisäksi komissio ilmoittaa jo esittävänsä tulosraportoinnin kehyyksen, joka on käytössä seuraavan monivuotisen rahoituskehyyksen loppuun saakka. Kehys perustuu seuraavan sukupolven ohjelmiin liittyviä oikeudellisia välineitä koskevaan yhteiseen lainsäädäntötyöhön.

Alakohtaiset arvioinnit ovat epäilemättä hyödyllisiä, mutta on korostettava, että yksi syy siihen, että talousarviokeskustelussa harvoin tarkastellaan tosiseikkoja ja tuloksia, on nimenomaan se, että ei ole analyttisiä valmiuksia eikä poliittista tahtoa ottaa opiksi menneestä, vaan keskustellaan ainoastaan tulevaisuudesta.

---

<sup>1</sup> **Unionin tärkeimmät tavoitteet: Eurooppa 2020 -strategia:**

Eurooppa 2020 -strategia on puheenjohtaja Barroson vuonna 2010 käynnistämä komission keskeinen hanke, jolla pyritään luomaan älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua. Strategiassa keskitytään viiteen kunnianhimoiseen tavoitteeseen, joita mitataan määrällisten tavoitearvojen avulla ja jotka liittyvät työllisyyden, innovoinnin, koulutuksen, köyhyyden torjunnan sekä ilmaston ja energian aloihin.

Unionin kasvua ja työpaikkoja koskeva strategia ei perustu kunkin yksittäisten pääosaston toimiin vaan siihen kuuluu seitsemän laajaa lippulaiva-aloitetta, joiden toteuttamiseen useat pääosastot osallistuvat, mikä aiheuttaa komissiolle koordinoitua ja yhteistyöhön liittyviä haasteita.

Komissio tuottaa vuosittain kymmeniä tuhansia sivuja toimintaselvityksiä, hallintosuunnitelmia ja toimintakertomuksia ilman johdonmukaisia ja vakuuttavia yhteenvetoja.

Varainhoitoa koskevassa kertomuksessa ei pitäisi tuottaa lisää osittaisia arviointeja sen paremmin ohjelmakauden keskivaiheessa kuin sen lopussakaan.

Budjettivallan käyttäjä tarvitsee selkeän näkemyksen unionin päätavoitteita koskevista todellisista saavutuksista, ja nämä koskevat luonnollisesti useita budjettiotsakkeita.

Tältä kannalta katsottuna komission olisi suhtauduttava vakavasti itse määrittämiinsä älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua koskeviin tavoitteisiin. Lisäksi on pantava merkille, että asiakirjassaan COM(2013)0450, joka koskee vuoden 2014 toimintamenoja koskevien ohjelmaselvitysten arviointia, komissio itse arvioi, että 80 018,40 miljoonaa euroa eli 57,6 prosenttia koko talousarvioesityksestä liittyy Eurooppa 2020 -strategiaan. Varat jakautuvat lippulaiva-aloitteisiin jäljempänä esitetyllä tavalla<sup>1</sup>.

Sen sijaan, että kerätään osittaisia arviointeja eri ohjelmista budjettiotsakkeittain, komission olisikin valittava erilainen lähestymistapa ja keskityttävä ensisijaisesti Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen ja erityisesti lippulaiva-aloitteisiin. Ne ovat poliittisesti merkityksellisempiä, koska niissä pyritään yleisiin tavoitteisiin yhdistämällä eri otsakkeiden eri budjettikohtien kattamia eri ohjelmia.

- 6.3. Tämän lisäksi on todettava, että komissiolla on vastedes perussopimuksessa todellinen oikeusperusta tällaisen suoritusten arvioinnin toteuttamiseen. Sillä on myös saatavilla riittävästi välineitä tämän veloitteensa täyttämiseksi, erityisesti sen omasta sisäisen hallinnon arkkitehtuurista peräisin olevat välineet, kuten hallintosuunnitelmat, vuotuiset toimintakertomukset ja yhteenvetokertomukset, arvioinnin toteuttamiseksi.

Johdonmukaisen arviointikehyksen mahdollista puuttumista seuraavan sukupolven ohjelmiin liittyvistä oikeudellisista välineistä ei voida käyttää verukkeena taloudellisen tuloksen yleisen arvioinnin toteuttamisesta poikkeamiselle. Komission arviointien ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen varainkäytön tuloksellisuuden tarkastamisen yhteydessä tarvitaan enemmän yhteistyötä. Nämä kaksi toimielintä voisivat kenties laatia vuotuiset arviointia ja tuloksellisuuden tarkastamista koskevat suunnitelmansa selvästi integroidummalla tavalla.

- 6.4. Komission arviointi toimisi tilintarkastustuomioistuimen tietolähteenä ja innoittajana. Tilintarkastustuomioistuin saisi objektiivisen ja riippumattoman

---

<sup>1</sup> Lippulaiva-aloite 1 ”Innovaatiunioni”: 11 839,3 miljoonaa euroa; lippulaiva-aloite 2 ”Nuoret liikkeellä”: 4 044 miljoonaa euroa; lippulaiva-aloite 3 ”Eurooppalainen digitaalistrategia”: 3 385 6 miljoonaa euroa; lippulaiva-aloite 4 ”Resurssitehokas Eurooppa”: 30 002,5 miljoonaa euroa; lippulaiva-aloite 5 ”Globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka” 14 956 miljoonaa euroa; lippulaiva-aloite 6 ”Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma”: 10 110,3 miljoonaa euroa; lippulaiva-aloite 7 ”Euroopan köyhydentorjuntafoorumi”: 5 680,5 miljoonaa euroa.

arvioinnin komission toiminnoista ja voisi määrittää, onko tuloksia saavutettu, sekä selittää, mitä tästä voidaan ottaa opiksi ja soveltaa muissa tilanteissa.

Tilintarkastustuomioistuin pystyisi yleisesti tarkistamaan komission arviointimenettelyn mutta myös toteuttamaan tässä yhteydessä tuloksellisuuden tarkastamista koskevan ohjelmansa. Tilintarkastustuomioistuin tarjoaa parlamentille objektiivisen ja riippumattoman arvioinnin siitä, onko varmistettu, että komission suunnittelemat ja täytäntöönpanemat riskinhallinnan, hallinnon ja sisäisen valvonnan prosessit täyttävät unionin tavoitteet.

## **Päätelmät**

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 318 artiklan mukainen arviointikertomus edistää budjettivallan käyttäjän analyttisiä valmiuksia ottaa asianmukaisesti opiksi menneestä. Komission itse määrittämiin unionin pääasiallisiin tavoitteisiin keskittymisen avulla olisi saatava aikaan unionin politiikkojen yleinen ja poliittisesti merkityksellinen arviointi. Komission olisi selitettävä yksinkertaisesti, tiiviisti ja kokonaisvaltaisesti, kuinka EU:n menoilla edistetään Eurooppa 2020 -strategian yleisten tavoitteiden ja lippulaiva-aloitteiden tavoitteiden saavuttamista. Näin arviointikertomuksesta muodostuisi suoritusten arvioinnin ja tuloksellisuuden tarkastamisen välinen puuttuva lenkki. Se edistäisi myös osaltaan uutta toimintakulttuuria unionin varainhoidossa ja auttaisi valmistelemaan siirtymistä todelliseen tulosbudjetointiin.

## VALIOKUNNAN LOPULLISEN ÄÄNESTYKSEN TULOS

<b>Hyväksytty (pvä)</b>	21.1.2014
<b>Lopullisen äänestyksen tulos</b>	+: 20 -: 0 0: 0
<b>Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet jäsenet</b>	Marta Andreasen, Jean-Pierre Audy, Inés Ayala Sender, Zigmantas Balčytis, Zuzana Brzobohatá, Tamás Deutsch, Martin Ehrenhauser, Jens Geier, Gerben-Jan Gerbrandy, Ingeborg Gräßle, Jan Mulder, Eva Ortiz Vilella, Monika Panayotova, Bart Staes, Georgios Stavrakakis, Søren Bo Søndergaard, Michael Theurer
<b>Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet varajäsenet</b>	Chris Davies, Derk Jan Eppink, Vojtěch Mynář, Markus Pieper
<b>Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet sijaiset (187 art. 2 kohta)</b>	Janusz Władysław Zemke