Ville Itälä, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen (2.12.2015)

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2014, asiantuntijalausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

YLEISTÄ

Varainhoitovuoden 2014 vuosikertomuksen keskeinen osa on lausuma Euroopan unionin tilien luotettavuudesta ja tilitapahtumien laillisuudesta (DAS-tarkastuslausuma). Tarkastuslausuma sekä sen perusteena oleva tarkastustyö raportoidaan vuosikertomuksen ensimmäisessä luvussa.

Luvussa 2 raportoidaan muun muassa budjetin toimeenpanosta suhteessa menokehyksiin ja maksamattomien sitoumusten tilanteesta vuoden 2014 lopussa. Luku 3 käsittelee EU:n budjetista rahoitetun toiminnan tuloksellisuutta komission eri pääosastojen toimintakertomusten ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (ETT) omien erityiskertomusten pohjalta. Luku sisältää myös havaintoja Eurooppa 2020 – strategian seurannasta ja siitä, miten strategia näkyy jäsenmaiden rakenne ja investointirahasto-ohjelmissa.

Vuosikertomuksen luvussa 4 esitetään yksityiskohtaiset tarkastushavainnot EU:n tuloista ja luvuissa 5-9 yksityiskohtaiset tarkastushavainnot EU:n menoista.

ETT:n tarkastuksen kohteena (”tarkastusjoukko”) vuonna 2014 oli maksujen osalta 144,5 miljardia euroa. Summan lähtökohtana on vuoden 2014 EU:n budjetista suoritetut maksut (142,5 miljardia euroa). Kyseisestä summasta otetaan pois ennakkomaksut (15,6 mrd euroa) ja siihen lisätään aikaisempien ennakkomaksujen selvittämiset sekä lopullisille edunsaajille rahoitusinstrumenteista suoritetut maksut (17,6 mrd euroa).

Vuosikertomus 2014 poikkeaa rakenteeltaan aikaisemmista vuosista siten, että menoja koskevat tarkastushavainnot on ryhmitelty vastaamaan EU:n monivuotisia menokehyksiä (multiannual financial framework). Samalla vuosikertomuksen lukujen järjestys vastaa monivuotisen menokehyksen järjestystä. Näillä muutoksilla on haluttu parantaa vuosikertomuksen hyödyllisyyttä ja käytettävyyttä päätöksenteon pohjana.

Varainhoitovuoden 2014 yleistä talousarviota koskevan vuosikertomuksen ja Euroopan kehitysrahastoja koskevan vuosikertomuksen lisäksi tilintarkastustuomioistuin on vuodelta 2014 julkaissut 41 erityisvuosikertomusta, jotka käsittelevät EU:n virastoja sekä 8 erityisvuosikertomusta tutkimusalan yhteisyrityksistä (joint undertakings).

Vuonna 2014 tilintarkastustuomioistuin hyväksyi 24 erityiskertomusta. Kertomukset ovat luonteeltaan tuloksellisuustarkastuksia (performance audits), joissa arvioidaan EU:n budjetista rahoitettujen ohjelmien/toimien taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Luettelo vuonna 2014 hyväksytyistä erityiskertomuksista löytyy vuosikertomuksen liitteestä 3.1 (s. 125).

VUOSIKERTOMUKSEN 2014 KESKEISET VIESTIT

(A) Tilien luotettavuus ja tilitapahtumien säännönmukaisuus

Tilien luotettavuus: Euroopan unionin **tilinpäätös** varainhoitovuodelta 2014 **antaa oikeat ja riittävät tiedot** EU:n taloudellisesta asemasta sekä toimien tuloksista ja rahavirroista.

Tilitapahtumat: EU:n budjetista suoritettujen **maksujen virhetaso oli olennainen:** koko budjetin osalta **maksujen arvioitu virhetaso oli 4,4 %** (vuonna 2012: 4,5 %). Kaikilla operationaalisten menojen politiikkalohkoilla virhetaso oli olennainen. Tämä osoittaa, että EU:n varainhoitoa on parannettava.

Korkeimmat arvioidut virhetasot olivat **Maaseudun kehittämisen, ympäristöasioiden, ilmastotoimien ja kalastuksen** menoalalla (6,2 %), joka on osa luonnonvarojen menoalaa, sekä **alue- ja kaupunkipolitiikan menoalalla** (6,1 %), joka on osa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden menoalaa.

Tulojen ja **sitoumusten** virhetaso ei ollut olennainen (kansainvälisistä standardeista johdettu tilintarkastustuomioistuimen käyttämä olennaisuusraja 2,0 %).

(B) Tuloksellisuus, uusi lähestymistapa

Vuosi sitten, vuoden 2013 vuosikertomuksessa totesimme, että EU:n varainkäytössä ei kiinnitetä riittävää huomiota **tuloksellisuuteen**. Ohjelmakauden 2007-13 aikana tuloksellisuuden sijasta painotettiin ensisijassa sitä, että varat saadaan käytettyä ja toissijaisesti sitä, että varat tulevat käytettyä sääntöjenmukaisesti. Kolmantena, jos ollenkaan, kiinnitettiin huomiota EU:n budjetista rahoitettujen hankkeiden tuloksellisuuteen. Niin ikään vuoden 2013 vuosikertomuksessa nostimme esille sen, että tulevina vuosina EU:n budjetin maksumäärärahoihin (payments) tulee kohdistumaan merkittäviä paineita, koska EU:n budjetista annetut sitoumukset (commitments) ovat vuosi toisensa jälkeen ylittäneet suoritetut maksut.

Nämä kolme edellä mainittua ongelmaa (maksujen korkea virhetaso, heikkoudet tuloksellisuudessa, viiveitä erityisesti Euroopan rakenne- ja investointirahasto-ohjelmien toimeenpanossa) ovat johtaneet siihen, että nyt vuoden 2014 vuosikertomuksessa olemme korostaneet, että EU:n varainkäyttöön on saatava **täysin uusi lähestymistapa**.

Uusi lähestymistapa tarkoittaa käytännössä sitä, että ensiksi päättäjien (korkeimmalla tasolla) tulee yhteen sovittaa paremmin EU:n pitkän aikavälin tavoitteet (Eurooppa 2020 – strategia) EU:n budjetin kanssa.

Samalla EU:n budjetista on tehtävä **joustavampi ja reaktiivisempi** kriisitilanteita ajatellen.

Toiseksi, lainsäätäjien (neuvoston ja Euroopan parlamentin) on varmistettava, että EU:n rahoittamissa ohjelmissa ilmaistaan selkeästi tavoiteltavat tulokset ja hyväksyttävissä olevat riskit.

Kolmanneksi, EU-varojen hallinnoijien on varmistettava, että varainkäytössä noudatetaan sääntöjä, ja että sovitut tulokset saavutetaan.

Yhtälailla on tärkeätä varmistaa myös niiden EU:n politiikkaohjelmien ja mekanismien avoimuus, joita ei rahoiteta suoraan EU:n budjetista. Uudet tavat rahoittaa EU-ohjelmia ja – mekanismeja eivät saa siirtää varoihin kohdistuvia riskejä julkisen valvonnan ja tarkastuksen ulottumattomiin. Sellainen toimintatapa olisi lyhytnäköistä ja pidemmällä aikavälillä vahingollista.

(C) Viiveet rakenne- ja investointirahasto-ohjelmien toimeenpanossa

Euroopan rakenne- ja investointirahasto-ohjelmien toimeenpanossa on ollut jo pitkään viiveitä (tarkemmin vuosikertomuksen kappaleissa 2.15-2.19 ja kaavioissa 2.4 ja 2.5). Kauden 2007-13 maksuista oli suoritettu vuoden 2014 lopussa vasta 309,5 miljardia euroa, mikä vastaa 77 prosenttia kaikkien toimenpideohjelmien 403,0 miljardin euron kokonaismäärästä.

Samalla uuden kauden (2014-20) käynnistymisessä on ollut myös merkittäviä viiveitä (tarkemmin vuosikertomuksen kappaleissa 2.11 ja 2.16. ja kaaviossa 2.3.). Koska useilla jäsenmailla oli vaikeuksia toimittaa ohjelma-asiakirjoja komission hyväksyttäväksi, komissio joutui esittämään 21,1 miljardin euron sitoumusmäärärahojen siirtoa vuodelta 2014 vuosille 2015-2017.

(D) Rahoitusvälineisiin liittyvät ongelmat

Olemme jo aikaisempina vuosina nostaneet esille kauden 2007-13 Euroopan rakenne- ja investointirahasto-ohjelmista rahoitusvälineisiin (financial instruments) siirretyt suuret rahamäärät, jotka ovat vain pieneltä osin päätyneet lopullisten edunsaajien käyttöön. Komission laatiman kertomuksen[1] perusteella totesimme vuosikertomuksessa 2013 (kappaleet 5.33-5.36 ja laatikko 5.5), että 12,6 miljardin euron määrästä vain 37 prosenttia oli maksettu lopullisille edunsaajille vuoden 2012 loppuun mennessä.

Vuosikertomuksessa 2014 (kappaleet 6.46-6.52) totesimme, että rahoitusvälineisiin siirretty summa oli kasvanut 14,3 miljardiin euroon, mistä lopullisille edunsaajille oli vuoden 2013 lopussa maksettu 47 prosenttia. Totesimme myös, että *”rakennerahastoja koskevien asetusten mukaan ainoastaan lopullisille edunsaajille myönnetyt tuet tai takuut sekä hallintokulut ja rahaston hallinnoijien palkkiot katsotaan tukikelpoisiksi toimenpidettä päätettäessä, kun käyttämättä jääneet rahoitusvälineiden määrärahat on palautettava EU:n talousarvioon. Komission ilmoittama kokonaismaksatusaste on yhä liian alhainen, eikä niin ollen voida olettaa, että kaikki käytettävissä olevat varat käytettäisiin vähintään kerran. Erityisiä rahoitusvälineitä koskevia ongelmia havaittiin viidessä jäsenvaltiossa (Bulgaria, Kreikka, Espanja, Romania ja Slovakia), joissa maksatusasteet ovat selvästi EU:n vuoden 2013 keskiarvoa alhaisemmat.”*

---

[1] Summary of data on the progress made in financing and implementing finacial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006.

Edellä mainitun valossa on varsin huolestuttavaa, että komissio huhtikuussa 2015 omalla päätöksellään pidensi määräaikaa, mihin mennessä rahoitusvälineiden on maksettava ko. välineisiin siirretyt summat lopullisille edunsaajille (kappale 6.52): ”*Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 56 artiklan 1 kohdassa asetetaan maksujen tukikelpoisuuden päättymisajankohdaksi 31. joulukuuta 2015. Komissio päätti huhtikuussa 2015 jatkaa tukikelpoisuusaikaa 31. päivään maaliskuuta 2017 komission päätöksellä (48) sen sijaan, että se olisi pyytänyt neuvostoa ja parlamenttia muuttamaan asetusta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä tukikelpoisuusajan jatkamistapa ei noudata säädöshierarkiaa, jonka mukaan säännöstä voidaan muuttaa vain lainsäädännöllä, jonka oikeudellinen arvo on sama tai suurempi.”*

Liite 1. Yhteenveto tarkastustuloksista, maksutapahtumien säännönmukaisuus

Vuosikertomuksen luku (menoala)	Maksut (mrd euroa)	Maksujen todennäköisin virhetaso (%)	EU:n monivuotisten menokehysten otsake
5. Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky	13,0	5,6	Otsake 1a
6. Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus, josta	55,7	5,7	Otsake 1b
- Alue- ja kaupunkipolitiikka	44,6	6,1	
- Työllisyys- ja sosiaaliasiat	11,1	3,7	
7. Luonnonvarat, josta	57,5	3,6	Otsake 2
- Maatalouden markkinatoimet ja suora tuki	44,3	2,9	
- Maas. kehitt., ympäristö, ilmasto, kalastus	13,2	6,2	
8. Globaali Eurooppa	7,4	2,7	Otsake 4
9. Hallintomenot	8,8	0,5	Otsake 5
Muut menoerät ** **(ei omaa lukua vuosikertomuksessa)**	2,1	**	Otsakkeet 3 ja 6
Koko tarkastettu perusjoukko	**144,5**	**4,4**	

*Mukana vain kvantitaavisesti ilmaistavissa olevat virheet. Esimerkiksi maatalouden markkinatoimissa ja suorassa tuessa tehtiin 180 maksua koskevaa tarkastusta, joista 101:ssä oli kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe.** Muut menoerät käsittävät menokehysten otsakkeet 3 (turvallisuus ja kansalaisuus) ja 6 (korvaukset). Kyseisten menoerien arvioitu virhetaso on sisällytetty kokonaisarvioon (4,4 %).