Tilintarkastusneuvos Heikki Kuivanto
Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys E 82/2017 vp: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2016

Tarkastusvaliokunta 30.11.2017 klo 12:30
Asiantuntijapyyntö 15.11.2017: asiantuntijakuuleminen ja asiantuntijalausunto

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto valtioneuvoston E-selvityksestä E 82/2017 vp: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2016

1 Yleisiä huomioita

Vuosikertomuksessaan Euroopan tilintarkastustuomioistuin (ETT) raportoi EU:n varainhoidon parantuneen. Tulojen ja menojen kokonaisvirhetaso on ETT:n arvion mukaan alentunut. Menojen sääntöjenmukaisuudesta yli kahden vuosikymmenen ajan annettu kielteinen tarkastuslausunto muuttui varauman sisältäväksi lausunnoksi. Tulojen ja tukioikeuksiin perustuvien menojen virhetaso oli olennaisuusrajan alapuolella, mutta kustannusten korvauksiin perustuvien menojen virhetaso ylitti edelleen olennaisuusrajan. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) pitää myönteisenä erityisesti sitä, että arvioitu virhetaso laski sekä tukioikeuksiin että kustannusten korvauksiin perustuvissa menoissa.

VTV kiinnittää huomiota siihen, että tilintarkastustuomioistuin pitää vaarana tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden heikkenemistä EU:n toimintapolitiikkojen rahoitusmekanismien monimutkaistumisen takia. ETT korostaa EU:n talousarviota yhtenäisenä mekanismina, joka lisää osaltaan tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä. Tuomioistuin tuo riskinä esiin, että EU:n talousarvion rinnalla käytettävät muut rahoitusmekanismit voivat vähentää tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä, koska raportointia, tarkastusta ja julkisen valvonnan järjestelyjä ei ole sovitettu yhteen. Esimerkiksi vain osa rahoitusmekanismeista on tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen ja raportoinnin kohteena, mikä tuomioistuimen mukaan heikentää julkista valvontaa.

2 Huomioita ETT:n tarkastustoiminnan painopisteistä ja erityiskertomusten tuloksista

Tilintarkastustuomioistuin laatii vuosittain erityiskertomuksia, joissa tarkastellaan moitteettoman varainhoidon periaatteiden (usein tuloksellisuuden) toteutumista. Vuonna 2016 tilintarkastustuomioistuin antoi ennätysmäärän eli 36 erityiskertomusta. ETT raportoi tarkastuskohteiden (yleensä komission) hyväksyneen lähes kolme neljäsosaa erityiskertomuksiin sisältyneistä suosituksista. Toteutetun seurannan perusteella myös erittäin suuri osa aiemmista suosituksista on pantu toimeen.

Vuoden 2016 aikana valmistui erityiskertomuksia esimerkiksi koskien julkisyhteisöjen liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä (EDP) ja pankkiunioniin liittyvää yhteistä valvontamekanismia. Liiallisen alijäämän menettelyn osalta ETT suositti, että komission tulisi keskittyä velan vähentämisen tavoitteeseen

erityisesti pahasti velkaantuneissa jäsenmaissa sekä vahvistaa sovittujen rakenneuudistusten toteutumisen seurantaa. Valvontamekanismia koskien ETT toi riskitekijänä esiin yhteisen mekanismin suuren riippuvuuden kansallisista valvontaresursseista. Lisäksi ETT toi esiin tarkastusvajeen, joka syntyi yhteisen pankkivalvontamekanismin perustamisesta. Tilanne johtuu siitä, että tilintarkastustuomioistuimen EKP:n valvontatoimintaa koskevat tarkastusvaltuudet eivät käsitä joillakin kansallisilla ylimmillä tarkastuselimillä aiemmin olleita tarkastusvaltuuksia.

VTV pitää tärkeänä, että ETT pystyy kohdistamaan tarkastustoimintaansa ajankohtaisiin ja tulevaisuuden kannalta keskeisiin aiheisiin ja tuomaan tarkastustiedolla lisäarvoa EU:n toiminnan kehittämiseen. Tähän liittyen on myönteistä, että ETT:n uuden, vuosia 2018 – 2020 koskevan strategian mukaan ETT laajentaa EU-toimien tuloksellisuuden tarkastamista. ETT tulee painottamaan muun muassa ajankohtaisuutta, EU-tason toimenpiteiden tuottamaa lisäarvoa ja laaja-alaisia tarkasteluja.

Vuoden 2018 työohjelmaan sisältyy useita esimerkkejä aiheista, jotka ovat relevantteja EU:n kehittämisen kannalta. ETT valmistelee EU:n talousarvion tulevaisuutta koskevan katsauksen osaksi unionin keskipitkän aikavälin rahoituskehystä koskevaa keskustelua. Lisäksi työohjelma sisältää katsauksen yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuuteen. Vuoden aikana suunnitellaan julkaistavaksi kaksi eurooppalaista ohjausjaksoa koskevaa tarkastusta, joilta voidaan odottaa aineksia julkisen talouden sääntöjen (vakaus- ja kasvusopimus), makrotaloudellisten epätasapainojen menettelyn (MIP) ja rakenteellisten kasvu ja työllisyystavoitteiden (EU 2020) muodostaman kokonaisuuden kehittämiseen. Nämä täydentävät ETT:n vuonna 2016 julkaisemaa tarkastusta koskien liiallisten alijäämien menettelyä (EDP).

VTV korostaa ETT:n roolia EU:n ylimpien tarkastusviranomaisten yhteyskomiteassa. Muun yhteistyön ohella yhteyskomitean työryhmien puitteissa on toteutettu EU-maiden yhteisiä rinnakkaistarkastuksia. ETT on rinnakkaistarkastuksissa mukana tarkkailijana, ja tästä on ollut merkittävää hyötyä tarkastusten toteuttamiseen. Vuosina 2016-2017 Suomi on osallistunut kolmeen rinnakkaistarkastukseen, joiden aiheina ovat riskit julkisen talouden kestävyydelle, kansallinen pankkivalvonta osana EU:n yhteistä pankkivalvontamekanismia sekä rakennerahastojen vaikutus EU2020 -strategian toimeenpanoon työllisyyden ja koulutuksen alueilla.

3 Maksujen virheitä koskevia huomioita

Vuosikertomuksen perusteella ETT:n ja komission käsitys virheiden määrästä ja syistä on suurelta osin yhdenmukainen, mikä antaa hyvän lähtökohdan edelleen parantaa maksujen sääntöjenmukaisuutta. Yhdessä hallinnoitujen varojen osalta keskeisiksi nousevat jäsenvaltioiden toimenpiteet.

Virheiden tasoa arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että monivuotisen rahoituskehyksen otsaketta ”Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio” koskeva ETT:n otos kohdistuu päättyneeseen ohjelmakauteen (2007 – 2013). Kertomuksessa esille tuodut virheet ovat sisällöltään tavanomaisia ja mahdollisia myös Suomessa, vaikkakaan meillä varojen käyttöön ei liity korostunutta riskiä.

Jatkossa pyrittäneen edelleen yksinkertaistamaan tukien ehtoja ja lisäämään yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä. Lisäksi pyrittäneen kiinnittämään huomiota olemassa olevien kontrollien täytäntöönpanoon sekä siirtämään enemmän huomiota (ohjelmakautta 2014 - 2020 koskevan EU:n strategiakehyksen mukaisesti) varainkäytön tuloksellisuuteen. Nämä pyrkimykset ovat perusteltuja. Niissä onnistuminen riippuu kuitenkin siitä, miten toimeenpanossa onnistutaan.

Komissiolla on meneillään olevalla ohjelmakaudella (2014 - 2020) mahdollisuus netto-oikaisuihin, jos komissio tai tilintarkastustuomioistuin on havainnut vakavia puutteita, joita jäsenvaltio ei ole aiemmin yksilöinyt, mikä lisännee jäsenvaltioiden intressiä varmentaa hallinto- ja valvontajärjestelmiä.

Maataloustukien virhetaso on''' vähäinen, mihin ovat osaksi vaikuttaneet käytössä olevat tietojärjestelmät. Kertomuksen perusteella tietojärjestelmiä tulisi pyrkiä hyödyntämään enemmän esim. sidosyritysten tunnistamisessa. Pyrkimys digitaalisuuden lisäämiseen tukien valvonnassa tältä ja mahdollisesti muiltakin osin on tavoiteltavaa.

VTV pitää valtiovarainministeriön selvityksen tavoin tärkeänä sitä, että ETT antaa jatkossakin vuosikertomuksensa avulla riippumattoman, kattavan ja vertailukelpoisen kuvan EU:n talousarvion toimeenpanosta ja varainhoidon tilasta.

4 Ohjelmakauden vaihdosta koskevia huomioita

Maksamattomien maksusitoumusten määrä on edelleen noussut. Tähän on vaikuttanut osaltaan se, että ohjelmakausi 2014 – 2020 on käynnistynyt hitaasti. VTV katsoo, että ohjelmien käynnistymiseen liittyvät viiveet eivät voi olla vaikuttamatta varainkäytön tuloksellisuuteen liittyvään riskiin EU:ssa. Toiminnan tuloksellisuutta koskevan riskin merkitys korostuu niissä maissa, joissa maksut muodostavat merkittävän osuuden julkisen talouden menoista.

Myös Suomessa ohjelmakausien vaihdokseen liittyvät viiveet ovat merkityksellisiä, vaikkakaan verrattuna EU:n kokonaistilanteeseen ongelmat ovat vähäisiä. Ohjelmakausien vaihdoksen yhteydessä Suomessa esimerkiksi maaseuturahastosta osarahoitettavien hanke- ja yritystukien rahoitus- ja maksupäätösten teon aloittaminen viivästyi tietojärjestelmän keskeneräisyyden vuoksi. Keskeneräisyyteen osaltaan myötävaikutti normiston valmistumisen myöhäinen ajankohta. Tuenhakijan näkökulmasta rahoitus- ja maksupäätöstä koskeva odotusaika kyseisissä hanke- ja yritystuissa on voinut muodostua kohtuuttoman pitkäksi.

5 Valtiontalouden tarkastusviraston EU-varoja koskeva tarkastus

EU:n varainsiirtoja, varojen hallinnointia ja valvontaa on tarkastettu vuonna 2016 yhtenäisen suojan periaatteen mukaisesti osana VTV:n suorittamaa tuloksellisuustarkastusta, tilintarkastusta ja laillisuustarkastusta noudattaen samoja periaatteita ja menettelytapoja kuin kansallisia varoja tarkastettaessakin.

Tilin- ja laillisuustarkastuksessa kiinnitetään huomiota kirjanpidon oikeellisuuteen, toiminnan laillisuuteen sekä toiminnan ohjauksen asianmukaisuuteen, varojen hallinnointiin ja sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviin kysymyksiin.

Vuonna 2016 tilintarkastuksen ja laillisuustarkastuksen yksikön EU:n varojen tarkastukseen erikoistuneiden tilintarkastajien tarkastus kohdentui Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan sosiaalirahastosta ja maaseuturahastosta rahoitettuihin toimenpiteisiin. Tarkastuksessa tehdyt havainnot eivät johtaneet huomautuksiin kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuskertomuksissa.

Vuotta 2016 koskien EU-varoja on tarkastettu Maaseutuviraston tilintarkastuksen yhteydessä tehdyssä laillisuustarkastuksessa ”Maataloustukien laillisuus ja asianmukaisuustarkastus”.

VTV:n vuonna 2016 julkaistuista tuloksellisuustarkastuskertomuksista kiinteimmin EU:n varainkäytön tarkastamiseen liittyivät kertomukset ”Rakennerahasto-ohjelmien vaikuttavuus” ja ”Laajakaistarakentamisen tukeminen”.

Lisätietoja:

Tilintarkastusneuvos Heikki Kuivanto, Heikki.Kuivanto@vtv.fi, p. 040 7324735

Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, Mika.Sainio@vtv.fi, p. 050 5986768