EUROPEAN
COURT
OF AUDITORS

Dr Hannu Takkula
Member

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

27.11.2018

Asia: 94/2018 vp Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017

Asiantuntijalausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

YLEISTÄ

Varainhoitovuoden 2017 vuosikertomus julkaistiin 4.10.2018. Se esiteltiin samana päivänä Euroopan parlamentin tarkastusvaliokunnassa (CONT). Neuvoston budjettikomiteassa vuosikertomus esiteltiin 8.10.2018 ja valtiovarainministereiden ECOFIN-neuvostossa 6.11.2018.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (ETT) tarkastuksen kohteena (”tarkastusjoukko”) vuonna 2017 oli maksujen osalta 100,2 miljardia euroa (vuonna 2016: 129,3 miljardia euroa). Summan merkittävä aleneminen johtuu ennen muuta koheesiopolitiikan alalla tapahtuneesta muutoksesta, jossa hyväksyttyihin menoihin (ja siten myös meidän tarkastusjoukkoon) lasketaan vain komission lopullisesti hyväksymät maksut (ei enää väli- ja loppumaksuja).

VUOSIKERTOMUKSEN 2017 KESKEISET VIESTIT

Tilien luotettavuus: Euroopan unionin **tilinpäätös** varainhoitovuodelta 2017 **antaa oikeat ja riittävät tiedot** EU:n taloudellisesta asemasta sekä toimien tuloksista ja rahavirroista.

Tulot: Tulojen virhetaso ei ollut olennainen. Tulojen keräämiseen liittyvät järjestelmät olivat kaiken kaikkiaan vaikuttavia, mutta perinteisten omien varojen (tullit) hallinnoinnin osalta havaitsimme puutteita jäsenmaissa.

Maksut: EU:n budjetista suoritettujen maksujen virhetaso oli yhä **olennainen** (kansainvälisistä standardeista johdettu tilintarkastustuomioistuimen käyttämä olennaisuusraja 2,0 %). Koko budjetin osalta maksujen **arvioitu virhetaso oli 2,4 %** (vuonna 2016: 3,1 %, vuonna 2015: 3,8 %, vuonna 2014: 4,4 %).

Koska kuitenkin merkittävässä osassa (53 %) vuoden 2017 tarkastetuista menoista virhetaso ei ollut olennainen, annoimme toisena vuonna peräkkäin tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta **varauman sisältävän lausunnon**[1].

[1] Puhdas tarkastuslausunto: luvut antavat oikean ja riitävän kuvan ja ovat tilinpäätösraportointia ja varainhoitoa koskevien sääntöjen mukaisia. Varauman sisältävä lausunto: ei voida antaa puhdasta lausuntoa, mutta havaitut ongelmat eivät ulotu laajalle eli niitä ei esiinny koko tarkastusjoukossa. Kielteinen lausunto: osoitus laajalle levinneistä ongelmista.

12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg
T +352 4398 47282 **E** hannu.takkula@eca.europa.eu **eca.europa.eu**

Ongelmia ilmenee edelleen etenkin aloilla, joissa EU:n budjetista suoritetaan maksuja edunsaajien **kuluilmoitusten** perusteella. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi maaseudun kehittäminen ja koheesiopolitiikka. Kulujen korvaamiseen perustuvaa rahoitusta suunnataan myös tutkimukseen, koulutustoimiin ja kehitysapuhankkeisiin.

Sen sijaan **tukioikeuksiin** perustuvissa maksuissa virhetaso **ei** ollut olennainen. Tällaisia maksuja ovat muun muassa suorat tuet viljelijöille sekä apurahat opiskelijoille ja tutkijoille.

Virheiden ehkäiseminen olisi mahdollista ilman lisävalvontaa. Eli huomautimme siitä, että saatavilla oli riittävästi tietoa, jonka avulla huomattava osa tiettyjen alojen (kuten kilpailukyvyn ja maatalouden kehittämisen) virheistä olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata. Jos kansalliset viranomaiset olisivat käyttäneet näitä tietoja virheiden korjaamiseen, arvioitu virhetaso olisi jäänyt kahden prosentin olennaisuusrajan alapuolelle vielä suuremmassa osassa EU:n budjettia.

Tilintarkastustuomioistuimen presidentti varoitti vuosikertomuksen esittelytilaisuudessa, että EU:n ei pitäisi luoda odotuksia, joita ei kyetä täyttämään. Presidentti Klaus-Heiner Lehne muistutti, että EU:n budjetin osuus koko EU:n bruttokansantulosta on vain noin yksi prosentti. Tästä syystä on suhtauduttava realistisesti siihen, mitä se voi tehdä käyttöönsä asetetuilla varoilla, etenkin kun unionin seuraava seitsenvuotinen budjettisykli alkaa olla käsillä. Johtopäätös on selvä: EU:n ei pidä tehdä lupauksia, jos se ei voi niitä myös pitää.

Epärealistisiin odotuksiin liittyen huomautimme myös siitä, että EU:n budjettiin kohdistuu entistä merkittävämpi paine maksamattomista sitoumuksista johtuen. Niiden maksujen kokonaismäärä, jotka on sitouduttu suorittamaan tulevina vuosina, nousi ennätystasolle yli 267 miljardiin euroon. Tämä näkökohta olisi asetettava etusijalle seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen suunnittelussa. Suurin osa (161 mrd euroa) maksamattomista sitoumuksista on peräisin Euroopan rakenne- ja investointirahastoista (ERI), jossa varojen käyttö on yhä jäsenvaltioille haasteellista. Rahoituskaudella 2014-20 neljännen toimeenpanovuoden jälkeen maksujen keskimääräinen käyttöaste oli vain 16 % (edellisellä kaudella, jota niin ikään vaivasi hidas liikkeellelähtö ja isot viipeet toteutuksessa, käyttöaste oli neljän vuoden jälkeen 22 %).

Perinteiseen tapaan olemme omistaneet vuosikertomuksestamme yhden luvun tuloksellisuuden arviointiin (Luku 3: EU:n budjetista rahoitetun toiminnan tuloksellisuus). Vuonna 2017 keskityimme erityisesti seuraaviin osa-alueisiin: (1) komission päätöksenteossa käyttämät tuloksellisuustiedot; (2) valikoidut tulokset tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2017 antamista tuloksellisuutta koskevista erityiskertomuksista; (3) tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2014 julkaistuissa erityiskertomuksissa antamien suositusten täytäntöönpano.

Pääasiallinen havaintomme oli, että komissio voi hyödyntää tuloksellisuustietoja vain rajallisesti. Syynä tähän on se, että EU:n monivuotisessa rahoituskehyksessä ei ole riittävästi joustoa tuloksellisuustietojen käyttämiseksi. Vuosia 2014–2020 koskevassa monivuotisessa rahoituskehyksessä noin 80 prosenttia on kohdennettu ennalta. Luonnollisesti tällainen kirjekuorimalli rajoittaa merkittävällä tavalla budjetin mahdollisuuksia vastata muuttuviin tarpeisiin.

ERITYISARVIOITA MENOALOITTAIN

Korkein arvioitu virhetaso oli kilpailukyvyn alalla (rahoituskehysten otsake 1a: kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky), 4,2 %.

Koheesiomenojen alalla (rahoituskehysten otsake 1b: taloudelinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio) arvioitu virhetaso oli 3,0 %. Koska uudella ohjelmakaudella koheesiomenoissa hyväksyttyihin maksuihin luetaan vain komission lopullisesti hyväksymät maksut, oli tarkastusjoukkomme jo lähtökohtaisesti vähemmän ”virhealtis” kuin aikaisemmin. Näin ollen vuoden 2017 arvioitu virhetaso ja aikaisempien vuosien vuosien virhetaso eivät ole vertailukelpoisia.

Luonnovarojen menoalalla (rahoituskehysten otsake 2) arvioitu virhetaso oli 3,0 %. Suurin menoerä (74 %) luonnovaroissa on maatalouden suorat tuet, joiden osalta arvioitu virhetaso oli alle olennaisuusrajan. Hallintomenoissa (rahoituskehysten otsake 5) arvioitu virhetaso oli 0,5 %.

YHTEENVETO

Vuoden 2017 vuosikertomuksen perusteella tiivistetysti voi todeta, että EU:n varainhoidon tilanne on parantunut, mutta että parannettavaa yhä riittää.

Isoja haasteita ovat muun muassa maksamattomien sitoumusten taso ja voimakas kasvu, koheesiopolitiikan yhä kasvavat käynnistysvaikeudet ohjelmakauden alussa sekä hidas toimeenpano ylipäätään, riittämätön tuloksellisuustietojen hyödyntäminen, kansallisten viranomaisten ja komission riittämätön tiedon hyödyntäminen virheiden ehkäisemiseksi sekä kulukorvauksiin perustuvien maksujen korkea virhetaso.

MUITA TARKASTUSKERTOMUKSIA JA TUOTTEITA

Varainhoitovuoden 2017 yleistä talousarviota koskevan vuosikertomuksen ja Euroopan kehitysrahastoja koskevan vuosikertomuksen lisäksi tilintarkastustuomioistuin on vuodelta 2017 hyväksynyt 41 erityisvuosikertomusta, jotka käsittelevät EU:n virastoja. Kaikille virastoille annettiin puhdas tarkastuslausunto tilien ja tulojen osalta. Maksutapahtumien osalta kaikki virastot pois lukien Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) saivat niin ikään puhtaan tarkastuslausunnon.

Vuonna 2017 tilintarkastustuomioistuin julkaisi 28 erityiskertomusta. Kertomukset ovat luonteeltaan tuloksellisuustarkastuksia (performance audits), joissa arvioidaan EU:n budjetista rahoitettujen ohjelmien/toimien taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Luettelo vuonna 2017 julkaistuista erityiskertomuksista löytyy vuosikertomuksen yhteenvedon sivulta 20.

Uusien rahoituskehysten lähestyessä tilintarkastustuomioistuin on julkaissut lukuisia yleiskatsauksia (briefing papers) budjetin kokonaisuuteen ja suurimpiin menoaloihin (maatalous, koheesio, tutkimus) liittyen. Sen lisäksi ETT on julkaissut lausuntoja (opinions) komission lainsäädäntöehdotuksista maatalouteen, koheesioon, unionin omiin varoihin ja oikeusvaltioperiaatteeseen liittyen. Lausunto on valmistumassa myös uudesta n**aapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineestä** (NDICI).

Kaikki yllä mainitut kertomukset ovat saatavilla ETT:n internet-sivuilta www.eca.europa.eu

VARMENTAVA TARKASTUSTAPA

Haluan vielä lopuksi nostaa esille yhden tarkastustapaamme liittyvän asian, jolla oli vaikutusta jo vuoden 2017 vuosikertomukseemme, ja joka tulee näkymään jatkossakin.

Vuosi 2017 oli ensimmäinen vuosi, jolloin huomattava osa EU:n budjetin menoista toteutettiin kauden 2014–2020 sääntöjen mukaisesti. Komission ja jäsenvaltioiden sisäisiä kontrolleja on samanaikaisesti tehostettu, joten odotamme voivamme luottaa niihin enemmän menojen sääntöjenmukaisuutta arvioidessamme.

Niinpä aiomme jatkossa soveltaa **varmentavaa tarkastustapaa** koko tarkastuslausumassa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että perustaisimme tarkastuslausuntomme komission (johdon ja valvontayksiköiden) antamaan vahvistuslausumaan. Näin ollen oma suora testauksemme vähenisi (tai jopa poistuisi kokonaan).

Vuonna 2017 sovelsimme jo koheesioalalla tätä uutta lähestymistapaa. Vaikka tilanne ei ole vielä tyydyttävä,[2] pyrimme mahdollisuuksien mukaan laajentamaan tätä lähestymistapaa jatkossa muihinkin menoaloihin. Näin voisimme keskittää voimavaroja enemmän tuloksellisuustarkastuksiin, joissa tarkastetaan, ovatko EU:n toimintapolitiikat todellakin vaikuttavia ja saadaanko meno-ohjelmien avulla paras mahdollinen vastine rahoille.

[2] ”Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastusviranomaisten työn laajuudessa, laadussa ja dokumentoinnissa 121 tapahtuman (56 prosenttia) yhteydessä puutteita, joiden vuoksi sen oli tehtävä tarkastustyö uudestaan. Puutteet liittyivät 17:ään tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 22 varmennus-/päättämispaketista ...tarkastusviranomaisten osalta havaittujen puutteiden määrän vuoksi (ks. kohdat 6.44–6.50) niiden työhön voidaan nykyisin luottaa vain rajallisessa määrin...tästä syystä ja komission työssä ilmenneiden puutteiden takia (ks. kohdat 6.51–6.72) tilikauden 2015/2016 kokonaisjäännösvirhetasot on esitetty komission vuotuisissa toimintakertomuksissa todellista alhaisempina, eikä tilintarkastustuomioistuin voi toistaiseksi pitää niitä luotettavina...”