EUROPEAN
COURT
OF AUDITORS

Dr Hannu Takkula
Member

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

4.12.2019

Asia: E 48/2019 vp Valtioneuvoston selvitys: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus Euroopan unionin talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2018

Asiantuntijalausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

YLEISTÄ

Varainhoitovuoden 2018 vuosikertomus julkaistiin 8.10.2019. Se esiteltiin samana päivänä Euroopan parlamentin tarkastusvaliokunnassa (CONT). Neuvostolle (valtiovarainministereiden ECOFIN-neuvosto) esittely tapahtui 10.10.2019.

ETT:n tarkastuksen kohteena (”tarkastusjoukko”) vuonna 2018 oli maksujen osalta 120,6 miljardia euroa (vuonna 2017: 100,2 miljardia euroa). Eli summa on selkeästi noussut ja on jo lähempänä EU:n budjetin loppusummaa (2018: 156,7 miljardia euroa).

On siis huomioitava, että tilintarkastustuomioistuin tutkii menot (vasta) siinä vaiheessa, kun EU:n varojen lopulliset saajat ovat toteuttaneet toimia tai heille on aiheutunut kuluja ja komissio on hyväksynyt menot (*hyväksytyt menot*). Käytännössä tämä tarkoittaa, että tarkastusjoukkomme sisältää vain niin sanottuja väli- ja loppumaksuja, ei ennakkomaksuja (ennakkomaksuja ainoastaan, jos niiden kirjanpidollinen selvittäminen oli tehty varainhoitovuonna 2018).

VUOSIKERTOMUKSEN 2018 KESKEISET VIESTIT

Tilien luotettavuus: Euroopan unionin tilinpäätös varainhoitovuodelta 2018 antaa oikeat ja riittävät tiedot EU:n taloudellisesta asemasta sekä toimien tuloksista ja rahavirroista. Toisin sanoen tilintarkastustuomioistuin on vahvistanut vuoden 2018 tilit luotettaviksi (eli antanut ’puhtaan lausunnon’). Puhdas lausunto on annettu joka varainhoitovuodelta vuodesta 2007 alkaen.

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

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

osalta maksujen arvioitu virhetaso oli 2,6 % (vuonna 2017: 2,4 %, vuonna 2016: 3,1 %, vuonna 2015: 3,8 %, vuonna 2014: 4,4 %).

Koska kuitenkin merkittävässä osassa (49 %) vuoden 2018 tarkastetuista menoista virhetaso ei ollut olennainen, annoimme kolmantena vuonna peräkkäin tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta varauman sisältävän lausunnon[1].

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.

Virhetaso (vuonna 2018: 2,6 prosenttia) on arvio siitä määrästä, jota ei olisi pitänyt maksaa EU:n budjetista, koska varoja ei käytetty EU:n sääntöjen mukaisesti. Toisin sanoen varojen käyttö ei vastaa sitä, mihin neuvosto ja parlamentti pyrkivät asiasta antamallaan EU:n lainsäädännöllä, tai sitä, mihin jäsenvaltiot pyrkivät kansallisilla säännöillään.

Tyypillisesti virheissä on kyse maksuista edunsaajille tai hankkeille, jotka eivät olleet oikeutettuja tukeen, taikka palvelu- tai tavarahankinnoista tai investoinneista, joiden yhteydessä julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei sovellettu asianmukaisesti.

Jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission toteuttamilla korjaavilla toimenpiteillä oli kaiken kaikkiaan myönteinen (alentava) vaikutus arvioituun virhetasoon. Totesimme kuitenkin, että merkittävä osa virheistä olisi voitu estää tai havaita ja korjata ennen maksujen suorittamista, jos komissio, jäsenvaltioiden viranomaiset tai riippumattomat tarkastajat olisivat hyödyntäneet kaikkia saatavillaan olleita tietoja.

Esimerkiksi luonnonvarojen (eli rahoituskehysten otsake 2, vuosikertomuksemme luku 7) osalta totesimme, että jos kaikkia tietoja olisi hyödynnetty, arvioitu virhetaso olisi jäänyt vuonna 2018 kahden prosentin olennaisuusrajan alapuolelle. Tämä osoittaa sen, että nykyiset kontrollit ovat asianmukaisia, mutta ne on pantava täytäntöön kunnolla.

MAKSAMATTOMAT SITOUMUKSET

Vuoden 2018 kertomuksessa huomautimme jälleen myös siitä, että EU:n budjettiin kohdistuu entistä merkittävämpi paine maksamattomista sitoumuksista johtuen. Niiden maksujen kokonaismäärä, jotka on sitouduttu suorittamaan tulevina vuosina, nousi 281 miljardiin euroon.

[1] Puhdas tarkastuslausunto: luvut antavat oikean ja riittävän 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.

Koska tämä maksamattomien sitoumusten määrä on kasvanut keskeytyksettä useita vuosia, julkaisimme huhtikuussa 2019 nopean tilannearvion (rapid case review) otsikolla ”EU:n talousarvion maksamattomat sitoumukset – lähempi tarkastelu”.

Tilannearviossa keskityttiin maksattamatta olleiden sitoumusten tasoon vuoden 2017 lopussa (eli 261 miljardia euroa). Se oli viimeisin vuosi, jolta tilintarkastustuomioistuimella oli tuolloin käytettävissään loppuun saakka viety vuotuinen tarkastus. Arvion tarkoituksena ei ollut antaa varmuutta 261 miljardin euron määrästä vaan analysoida siihen vaikuttaneita oleellisia tekijöitä.

Totesimme arviossa, että maksamattomien sitoumusten suureen määrään on kolme pääsyytä: maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen välillä oleva kuilu, monivuotisten rahoituskehysten päällekkäisyys ja EU:n rahoittamien ohjelmien hidas täytäntöönpano. Myös EU:n budjetin kasvu on osaltaan vaikuttanut maksamattomien sitoumusten kasvuun.

Selkeästi suurin osa maksamattomista sitoumuksista on peräisin koheesiopolitiikan määrärahoista eli Euroopan rakenne- ja investointirahastoista (ERI), jossa varojen käyttö on yhä jäsenvaltioille haasteellista. Lisäksi nykyisellä ohjelmakaudella ERI-rahastoista annettujen sitoumusten määräaikaa pidennettiin yhdellä vuodella, millä oli suora vaikutus maksattamatta olevan määrän kasvuun[2].

Tilannearviossa nostettiin esille useita keinoja, joilla voitaisiin estää vastaavan maksattamatta olevien sitoumusten määrän kertymistä uuden ohjelmakauden 2021–2027 yhteydessä: a) hyväksytään monivuotinen menosuunnitelma ja siihen liittyvät ohjelmat ajoissa; b) yksinkertaistetaan EU:n budjettiin sovellettavia varainhoitosääntöjä; c) laaditaan asiamukaisia ennusteita maksutarpeista; d) varmistetaan asianmukainen tasapaino sitoumuksiin ja maksuihin käytettävissä olevien määrien välillä.

ERITYISARVIOITA MENOALOITTAIN

Korkein arvioitu virhetaso oli koheesiomenojen alalla (rahoituskehysten otsake 1b: taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio), jossa arvioitu virhetaso oli 5,0 % (vuonna 2017: 3,0 %). Tämän menoalan virhetaso on perinteisesti ollut korkeahko. Näin ollen virhetason kasvu vuoteen 2017 nähden ei ollut suuri yllätys. Koheesiopolitiikan menojen tarkastuksessa havaitsimme, kuten edellisenä vuonnakin, että kansallisten tarkastusviranomaisten työssä on puutteita, jotka liittyvät työn laajuuteen, laatuun, dokumentointiin sekä otannan edustavuuteen.

Luonnonvarojen menoalalla (rahoituskehysten otsake 2) arvioitu virhetaso oli 2,4 %, eli sama kuin vuonna 2017. Suurin menoerä (72 %) luonnonvaroissa on maatalouden suorat tuet, joiden osalta arvioitu virhetaso oli alle olennaisuusrajan.

Kilpailukyvyn alalla (rahoituskehysten otsake 1a: kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky) arvioitu virhetaso laski 2 %:iin (vuonna 2017: 4,2 %). Tähän laskuun vaikutti se, että korkeariskisten tutkimusalan menojen osuus laski (51 %:sta 40 %:iin), vastaavasti vähäriskisten alojen (kuten avaruusohjelma) menojen osuus kasvoi huomattavasti ja myös se, että uusi tutkimusohjelma (Horisontti 2020) on tiettyjen sääntöjen osalta selkeämpi kuin edeltäjänsä (VII Puiteohjelma).

[2] ETT:n tilannearvio: EU:n talousarvion maksamattomat sitoumukset – lähempi tarkastelu, kappale 46.

MUUT ASIAT

Tilintarkastustuomioistuin peräänkuuluttaa tilivelvollisuuden ja avoimuuden periaatteita kaikkien EU:n elinten kohdalla, samoin kuin sellaisten EU:n säädösperustan ulkopuolella perustettujen elinten kohdalla, jotka toteuttavat EU:n toimintapolitiikkoja. Esimerkkeinä voidaan mainita Euroopan puolustusvirasto, Euroopan vakausmekanismi ja sellaiset Euroopan investointipankin toimet, jotka eivät liity EU:n talousarvioon.

EU:n yhteydessä toimivat elimet olisi pääsääntöisesti ja perussopimusten sallimissa rajoissa sisällytettävä EU:n talousarvioon siten, että niitä koskee täysimittainen demokraattinen tilivelvollisuus. Niihin olisi myös kohdistettava vahvat julkista tarkastusta koskevat toimivaltuudet. Tiettyjen EU:n yhteydessä toimivien elinten perustaminen ja rahoittaminen EU:n talousarvion ulkopuolella voi hyvinkin olla perusteltua poikkeuksena yleiseen sääntöön. Samoja tilivelvollisuuden ja avoimuuden periaatteita olisi kuitenkin sovellettava myös tällaisiin elimiin.