28.10.2021

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2020

EUROPEAN COURT OF AUDITORS

Eduskunta
Tarkastusvaliokunnan kuuleminen

Hannu Takkula
Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

- Euroopan tilintarkastustuomioistuin on **Euroopan unionin riippumaton ulkoinen tarkastaja.**

- Tehtävänä (*missio*) on **arvioida** riippumattoman, ammattimaisen ja vaikuttavan tarkastustyön avulla EU:n **toimien taloudellisuutta, vaikuttavuutta, tehokkuutta, laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta**; parantaa tilivelvollisuutta, avoimuutta ja varainhoitoa. Tavoitteena on **lisätä kansalaisten luottamusta EU:hun** ja vastata vaikuttavalla tavalla sen nykyisiin ja tuleviin haasteisiin.

- Tilintarkastustuomioistuin sijaitsee **Luxemburgissa**. Siellä työskentelee tarkastus-, tuki- tai hallintotehtävissä noin **900** henkilöä, jotka edustavat kaikkia EU:n kansallisuuksia.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Tuotokset

- **Vuosikertomus:** EU:n talousarviota koskevien tilintarkastusten ja säännönmukaisuuden tarkastusten tulokset sekä talousarviohallintoon ja tuloksellisuuteen liittyviä näkökohtia
- **Erityiskertomukset:** tuloksellisuustarkastuksia, joiden kohteet on valittu eri toimintalohkoilta tai menoaloilta
- **Erityisvuosikertomukset:** EU:n virastot ja yhteisyritykset (joint undertakings)
- **Lausunnot:** uudesta tai päivitetystä lainsäädännöstä, jolla on huomattavaa vaikutusta varainhoitoon; lausuntoja annetaan EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) nojalla, toimielinten pyynnöstä tai omasta aloitteesta.
- **Katsaukset:** tarkoituksena on kuvata ja analysoida asioita perustuen aiempaan tarkastustyöhön tai muuhun julkisesti saatavilla olevaan tietoon.
- **Ennakkoesittelyt:** annetaan tietoa meneillään olevasta tarkastustehtävästä.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Vuosikertomus 2020

Tarkastuslausuma – keskeinen osa vuosikertomusta (tilit,tulot,maksut)

Yleiset havainnot – maksutapahtumat

Yleiset havainnot – varainhallinta

Suositukset (varainhallinta)

Tarkastuslausuma (DAS, SoA)

- Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa joka vuosi **EU:n tulot ja menot** ja tutkii, ovatko tilinpäätökset luotettavia ja ovatko tilien perustana olevat tulo- ja menotapahtumat EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaisia.

- Tämä työ muodostaa pohjan **tarkastuslausumalle**, jonka ETT antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

- Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa menot **sen jälkeen kun EU:n varojen lopulliset tuensaajat ovat toteuttaneet toimia tai heille on aiheutunut kuluja ja kun komissio on hyväksynyt kyseiset menot**.

Tarkastuslausuman kolme elementtiä: tilit, tulot ja menot

1. **TILIT** - Puhdas lausunto Euroopan unionin **vuoden 2020 tilien luotettavuudesta**.

→ Eli tilinpäätös antaa **oikean ja riittävän kuvan** EU:n taloudellisesta tuloksesta ja varoista/veloista vuoden lopussa.

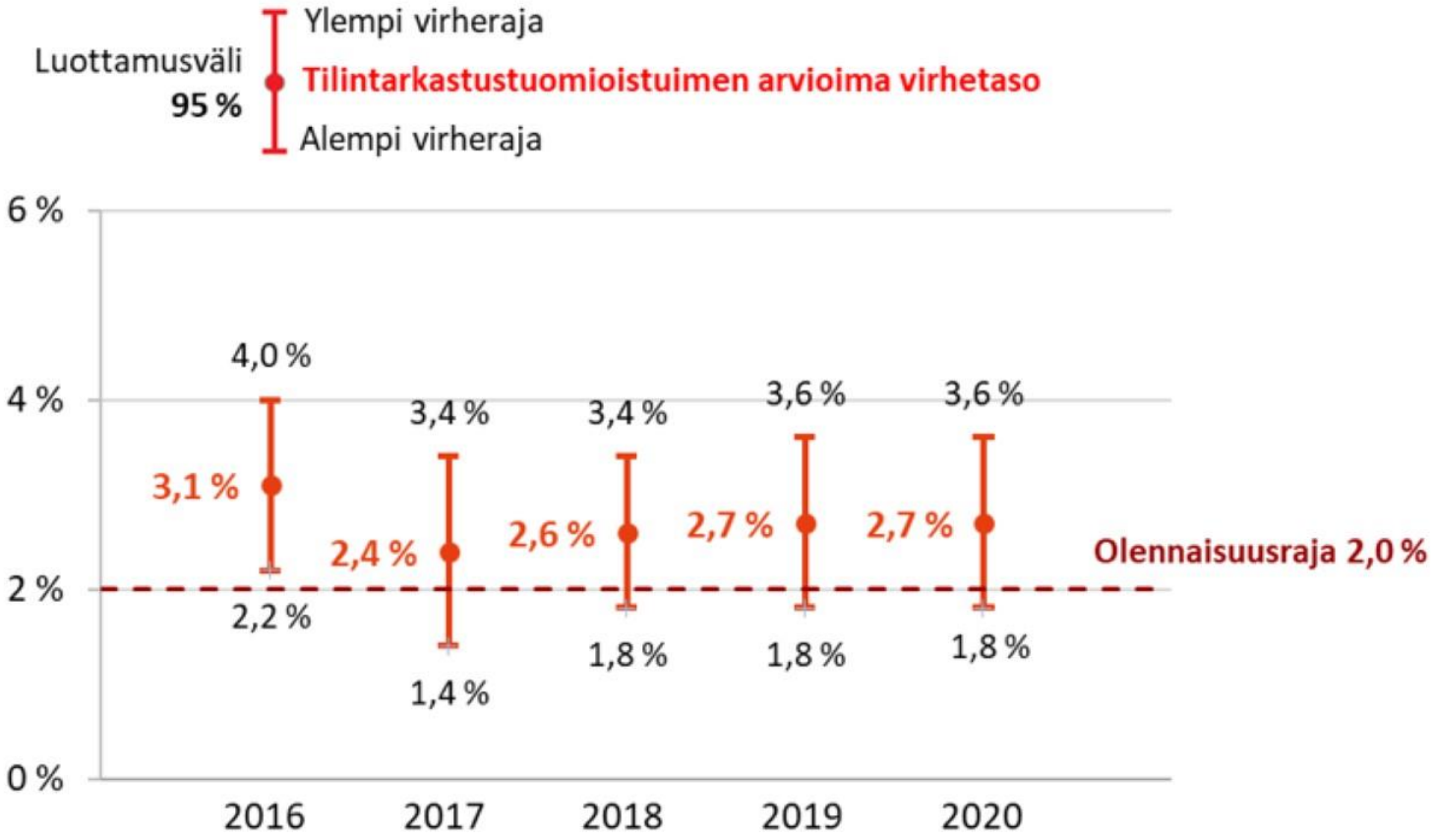
2. **TULOT -** kokonaisuutena tarkasteltuna EU:n budjetin tulot ovat **lailliset** ja **sääntöjenmukaiset**.

…mutta

3. **MAKSUJEN** osalta annamme **kielteisen** lausunnon.

- ✓ Toista vuotta peräkkäin kielteinen lausunto maksuista.
- ✓ Kielteinen lausunto on osoitus laajalle levinneistä ongelmista
- ✓ Mita tarkoittaa ”laajalle levinneet ongelmat” / ”laajalle ulottuva virhetaso”?
  - Yli puolet (59%) tarkastetuista maksuista oli suuririskisiä. Niissä arvioitu virhetaso oli 4,0 prosenttia.
  - Kaikkien EU:n budjetista suoritettujen **maksujen arvioitu virhetaso** oli 2,7 prosenttia (vuonna 2019 = 2,7 %; v. 2018 = 2,6 % ja v. 2017 = 2,4 %).

Arvioitu kokonaisvirhetaso (2016–2020)



Yleiset havainnot: maksutapahtumat (1)

Erilaisilla menotyypeillä on selkeästi erilaiset riskit:

Suuririskiset menot:

- lähinnä **kulujen korvaamiseen perustuvat maksut**, joissa EU korvaa eri toimintojen tukikelpoisia kuluja. Näissä säännöt ovat mutkikkaampia.

Yleisimmät virheet suuririskisissä menoissa:

- *Koheesioalalla:* tukeen oikeuttamattomat hankkeet ja sisämarkkinasääntöjen rikkominen (valtiontukia ja julkisia hankintoja koskevat säännöt)
- *Maaseudun kehittämisen, ympäristö- ja ilmastotoimien alalla:* tukeen oikeuttamattomat kulut, hallinnolliset virheet ja todentavan aineiston puuttuminen
- *Tutkimusalalla:* tukeen oikeuttamattomat kulut, erityisesti suorat henkilöstökulut
- *Ulkoisten toimien alalla*: todentavan aineiston puuttuminen, julkisia hankintoja koskevat säännöt, tukeen oikeuttamattomat kulut

59% tarkastetuista maksuista oli suuririskisiä. Niissä arvioitu virhetaso oli 4,0 %.

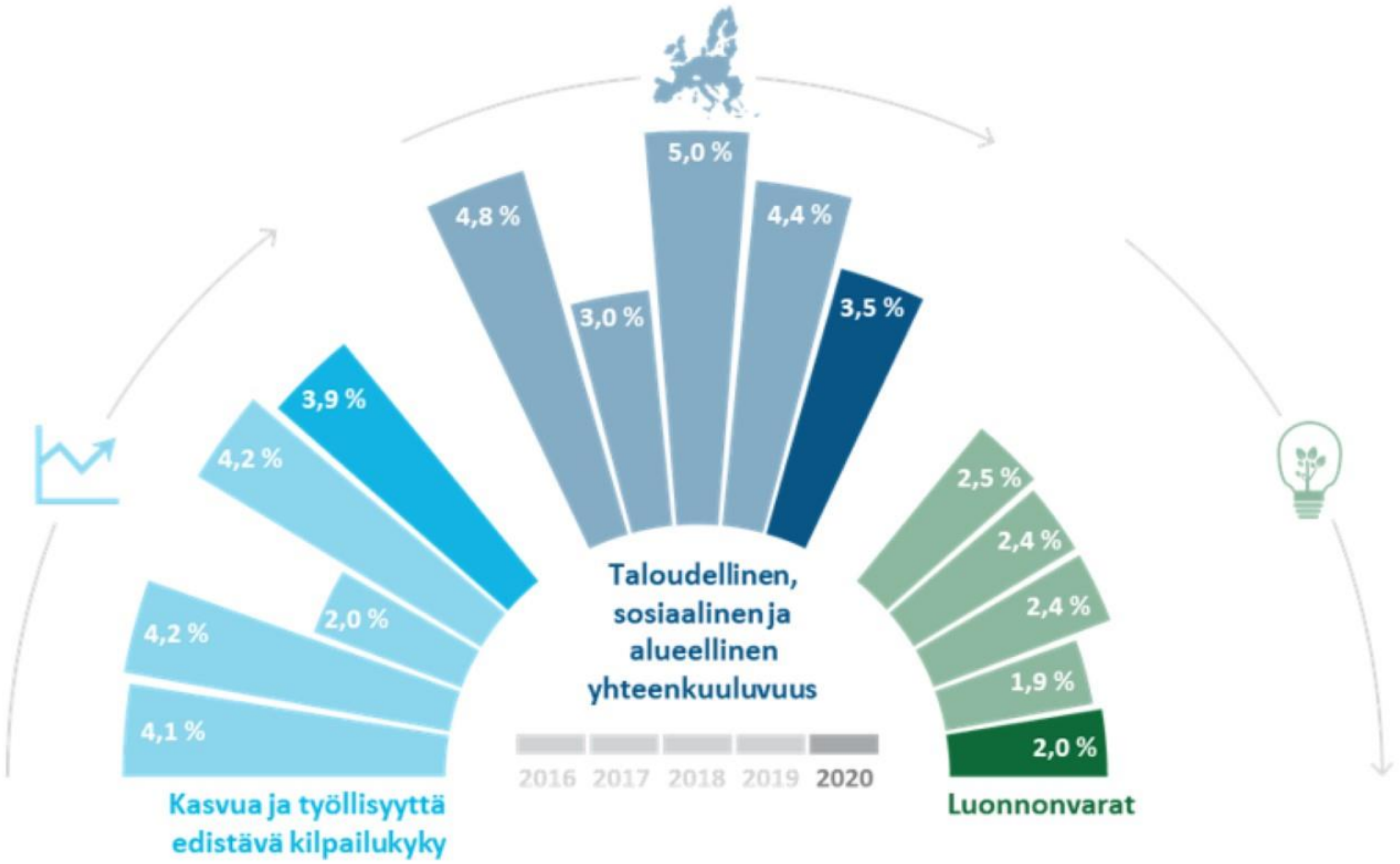
Yleiset havainnot: maksutapahtumat (2)

Vähäriskiset menot:

- ✓ lähinnä **tuki- tai muihin oikeuksiin perustuvat maksut**, jotka suoritetaan, kun edunsaajat täyttävät tietyt (vähemmän mutkikkaat) ehdot. Näitä maksuja ovat esimerkiksi opiskelija- ja tutkimusapurahat, viljelijöille maksettavat suorat tuet sekä EU:n henkilöstön palkat ja eläkkeet.

- ✓ Vähäriskisten menojen arvioitu virhetaso oli alle kahden prosentin olennaisuusrajan. Näitä maksuja oli 41 prosenttia tarkastuksen perusjoukosta.

Kolmen suurimman menoalan virhetasot (2016–2020)

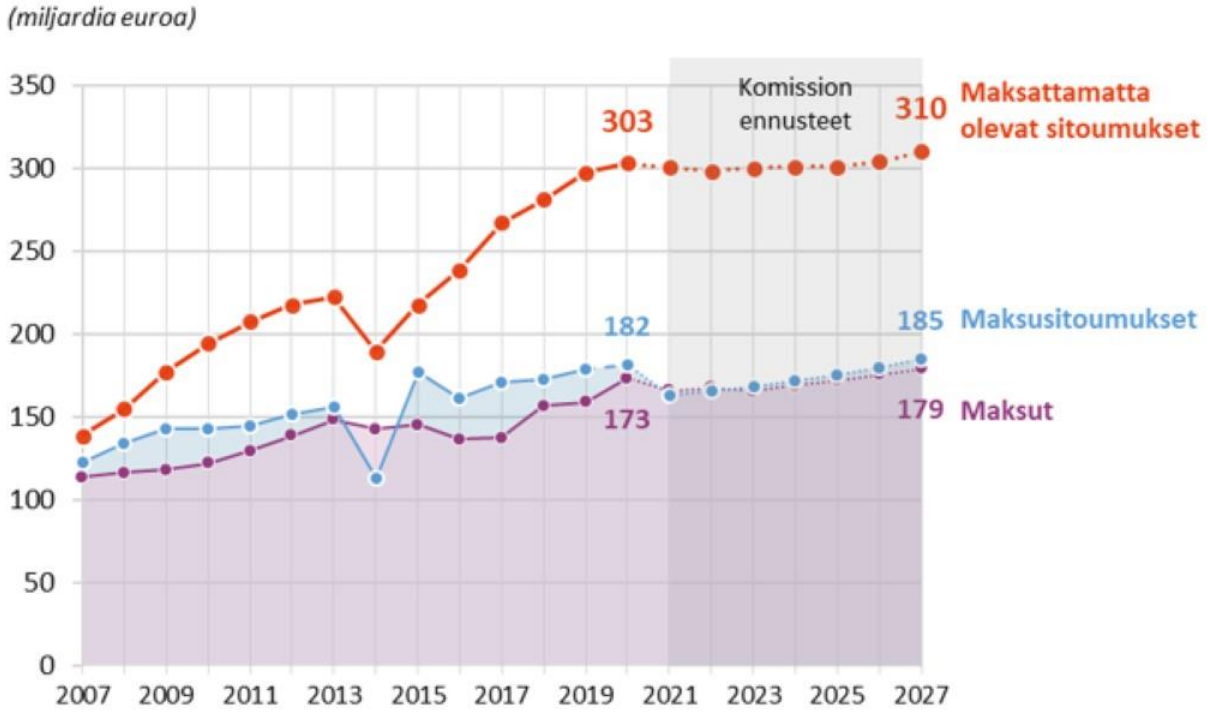


Huom. Arvioitu virhetaso perustuu kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviin virheisiin, jotka ETT on havainnut erityisesti tapahtumaotoksen testauksen yhteydessä. ETT poimii kyseisen otoksen ja arvioi virhetason vakioitujen tilastotieteellisten menetelmien avulla (ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2020, 1. luku).

Yleiset havainnot – varainhallinta (1)

Maksamattomat sitoumukset (RAL)

Maksattamatta olevien sitoumusten määrä on edelleen kasvanut ja oli vuoden 2020 lopussa 303 miljardia euroa. Kasvu oli edellisiä vuosia pienempi, mikä johtui osittain siitä, että covid19-pandemian torjuntaan myönnettiin lisää maksumäärärahoja.

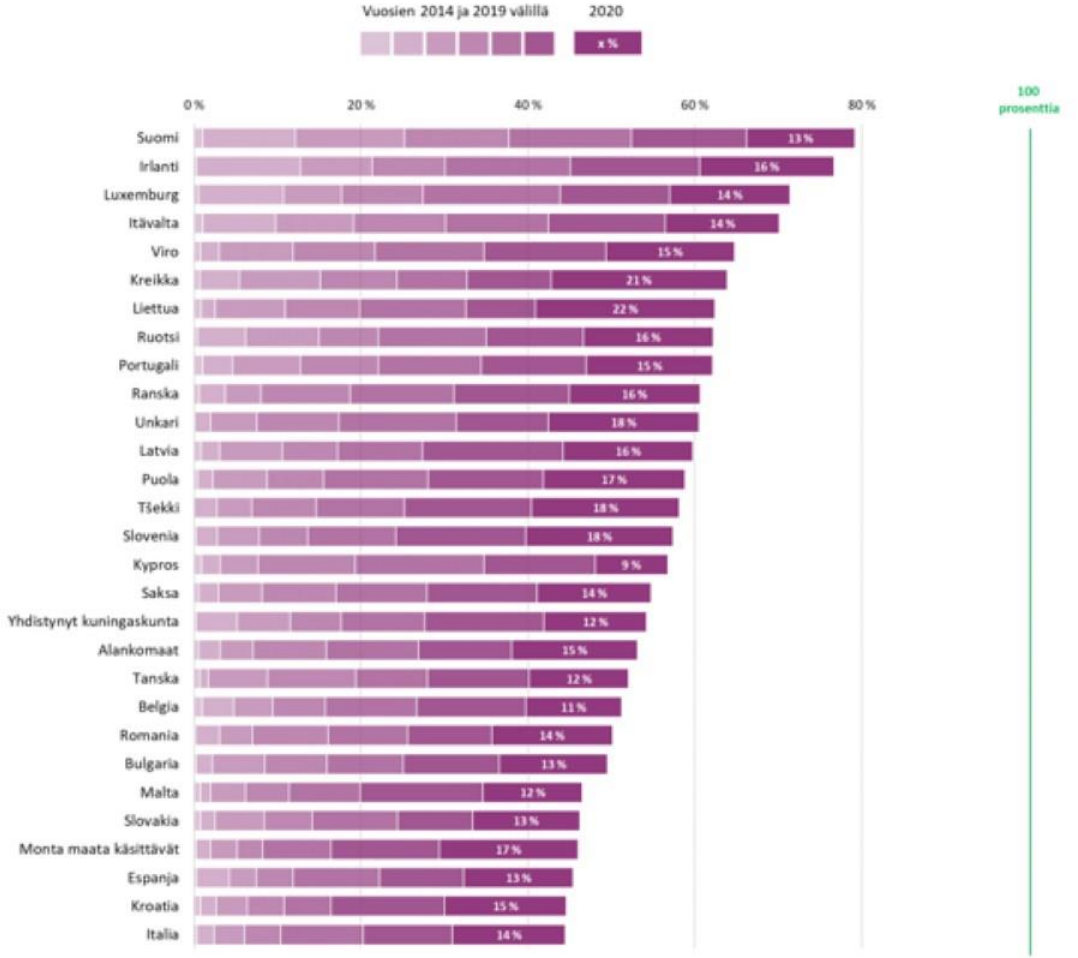


Yleiset havainnot – varainhallinta (2)

Rakennerahastojen käyttöaste

- Vuonna 2020 rakennerahastojen käyttöaste parani hieman edellisiin vuosiin verrattuna…
- …mutta kauden 2014-20 kumulatiivinen käyttöaste vain 55 prosenttia (edellisellä ohjelmakaudella 62 % vastaavaan aikaan).
- Vuoden 2020 lopussa kaikki sitoumukset (€465 mrd) myönnetty jäsenmaille. **Maksamatta yhä €209 mrd**.

Rakennerahastojen käyttöaste maittain (2014 – 2020)



Suosituksia varainhallintaan liittyen

- Jotta maksattamatta olevien sitoumusten (RAL) kokonaistasoa voitaisiin laskea tulevina vuosina, komission olisi **analysoitava maksattamatta olevien sitoumusten kehitykseen vaikuttavia tekijöitä** ja **ryhdyttävä** sen pohjalta **tarkoituksenmukaisiin toimiin**.

- Kun otetaan huomioon tulevina vuosina käytettävissä olevien EU:n rahoitusmäärien ja -tyyppien **merkittävä lisääntyminen**, mukaan lukien edelliseltä monivuotiselta rahoituskehykseltä jäljellä olevat määrät, komission olisi otettava **käyttöön toimenpiteitä, joiden avulla kyetään varmistamaan, että kansallisten viranomaisten saatavilla on lisää neuvontatukea**. Tämä helpottaisi kyseisten varojen järkevää käyttöä jäsenvaltioissa.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Vuosikertomus 2020

Petosepäilyt

COVID -19

Tarkastustyön aikana ilmenneet petosepäilyt

ETT raportoi Euroopan unionin petostentorjuntavirastolle (OLAF) kaikista tarkastustyön aikana havaituista petosepäilyistä.

- Petosten ehkäisemisessä ja havaitsemisessa päävastuu varoja hallinnoivilla tahoilla
- Vuosikertomuksen 2020 yhteydessä tarkastimme 783 tapahtumaa (728 maksutapahtumaa). Niiden joukossa oli *kuusi* petosepäilytapausta, jotka tilintarkastustuomioistuin ilmoitti OLAFille.
- Syyskuussa 2021 solmimme EPPO:n (European Public Prosecutor's Office) kanssa yhteistyötä koskevan hallinnollisen sopimuksen.

Vuosi	OLAFille ilmoitetut tapaukset	Johtaneet OLAFin tutkintaan
2017	13	8
2018	9	2
2019	9	6
2020	6	6

COVID-19

Vaikutukset tarkastustyöhön:

- Matkustusrajoitukset estivät lähes täysin paikanpäällä tehtävät tarkastukset, alkuperäisten asiakirjojen saannin, face-to-face- haastattelut ja EU-rahoitteisten tuotosten olemassaolon varmentamisen.
- Havaitsemisriski

Yleiset vaikutukset ETT:ssa:

- *Business continuity* säilyi. Koko henkilöstölle laitteet ja mahdollisuus etätyöhön.
- Erityisjärjestelyt kokousten suhteen (kaikki etänä), päätöksentekokyky säilyi.
- Julkaisuissa kuukauden tauko (Maalis-/huhtikuu 2020). Työohjelmaa mukautettiin, aloitettiin mm. COVIDiin liittyviä tarkastuksia (EU- ja kansallisen tason talouspoliittiset sopeutustoimet, EU:n panostukset kansanterveystoimiin).

COVID-19

Vaikutukset varainhoitoon: **Covid19-pandemialla** on merkittävä vaikutus EU:n tulevina vuosina käyttämien varojen määrään. Kaudella 2021–2027 NGEU-välineen ja monivuotisen rahoituskehyksen **yhteenlasketut määrärahat lähes kaksinkertaistuvat** edelliseen monivuotiseen rahoituskehykseen verrattuna (tulee olemaan 1 824 mrd euroa). Näiden määrärahojen kohdalla tulee olemaan toimeenpanoon ja varainhoidon moitteettomuuteen liittyviä riskejä ja haasteita.

Suositus: Jotta covid19-pandemiaan liittyvistä määristä (mukaan lukien vuonna 2020 sidotut tai sovitut määrät) voitaisiin raportoida kattavasti, komission olisi **yhdenmukaistettava covid19-pandemiaan liittyvien EU-varojen kirjaaminen** ja raportoitava siitä budjettivallan käyttäjälle vähintään kerran vuodessa niin kauan kuin tämä katsotaan tarpeelliseksi.

Vuosikertomus 2020

Tulokset kolmelta suurimmalta menoalalta

Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky:
24,1 mrd euroa, tarkastettu määrä: 16,3 mrd euroa

Virhetaso olennainen	Kyllä
Arvioitu virhetaso	3.9 % (2019: 4.0 %)



- Useimmat virheet liittyivät tukeen oikeuttamattomiin kuluihin, esimerkiksi liian suurina ilmoitettuihin henkilöstökuluihin, sellaisten kulujen korvaamiseen, joita ei ollut tosiasiallisesti aiheutunut tai väärin ilmoitettuihin alihankintakuluihin

Esimerkki alihankintakustannusten ilmoittaminen suorina henkilöstökuluina:

- Tuensaaja (PK-yritys) osoittautui todellisuudessa pöytälaatikkoyhtiöksi, jolla ei ollut todellista henkilökuntaa eikä omia tiloja. Yritys käytti yhden omistajan yksityisosoitetta yrityksen virallisena osoitteena. Yritys käytti freelancereita, mutta ilmoitti heille maksetut palkkiot suoriksi henkilöstökuluiksi. Omistajat solmivat konsulttisopimuksia omistavansa yrityksen kanssa.

Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio

59,5 mrd euroa, tarkastettu määrä: 48,4 mrd euroa

Virhetaso olennainen	Kyllä
Arvioitu virhetaso	3.5 % (2019: 4.4 %)



- Useimmat virheet liittyivät tukeen oikeuttamattomiin projekteihin ja kuluihin sekä tapauksiin, joissa oli rikottu sisämarkkinasääntöjä (esim. valtiontuet).

Esimerkki kannustavan vaikutuksen puuttumisesta (valtiontuissa):

- Latviassa suuryritys investoi lämmön talteenottoon energian hyödyntämiseksi tuotantolaitoksessaan. Ennen hakemuksen jättämistä tuensaaja oli jo suorittanut hankintamenettelyn, tehnyt toimitussopimuksen ja maksanut toimittajalle ensimmäisen ennakkomaksuerän. Investointi käynnistyi siis ennen kuin tuensaaja oli edes hakenut EU-rahoitusta. Kannustavaa vaikutusta EU:n lainsäädännössä tarkoitetussa merkityksessä ei ollut.

Luonnonvarat

60,6 mrd euroa, tarkastettu määrä: 60,3 mrd euroa

Virhetaso olennainen	Lähellä olennaisuusrajaa
Arvioitu virhetaso	**2,0 %** (2019: 1.9 %)



- Suurin osio, maatalouden suorat tuet = virhetaso ei-olennainen.
- Muut osiot = maaseudun kehittämistoimet, markkinatoimenpiteet, kalastus, ympäristö ja ilmastotoimet; virhetaso oli olennainen (näillä aloilla monimutkaisemmat tukikelpoisuusehdot kasvattavat virheriskiä)
- Keskeisiä virhelähteitä olivat tukeen oikeuttamattomat edunsaajat, toimet, hankkeet tai kulut.

Esimerkki tukeen oikeuttamatomista menoista:

- Edunsaaja oli Kroatiassa jättänyt ehdotuksen hankkeesta, jossa asennettaisiin vesimittari osana kastelujärjestelmää (edesauttamaan veden kestävää käyttöä). Edunsaaja kuitenkin jätti vesimittarin asentamatta, vaikka oli toimittamissaan dokumenteissa ilmoittanut näin tehneensä. Näin ollen edunsaajalle myönnettiin tukea väärin perustein.

ETT ja Next Generation EU (erityisesti RRF)

- ETT:n lausunto (9/2020)
- ETT:n tarkastusmandaatti
- Mitä/miten tarkastetaan?
  - Säännönmukaisuuden tarkastaminen
  - Tuloksellisuustarkastukset

Elpymisrahasto (Recovery and Resilience Facility, RRF)

ETT:n lausunnon (9.9.2020) pääkohdat:

- Riski kaksinkertaisesta rahoituksesta. RRF:n tavoitteet hyvin laajat ja osin päällekkäisiä muiden EU-ohjelmien kanssa → riski, että useasta EU-lähteestä rahoitetaan samoja toimia.
- RRF:n tarkoitus oli vastata COVID-kriisin seurauksiin. Tämä heijastuu kuitenkin vain osittain allokaatiokriteereissä (allokaatio perustuu kriisiä edeltäviin muuttujiin).
- Varojen käytössä on riski, että pullonkaulaksi muodostuu vastaanottokyky. Jo nykyisillä EU-tukisummilla tietyillä mailla vaikeuksia rahojenkäytön suhteen.
- Ennakkorahoitus on suuri (13 %). Voi olla sinänsä perusteltua, mutta samalla asetukseen tulisi kirjata tarkemmat säännöt myös varojen takaisinperimiseksi.
- RRF rahoitetaan lainanotolla, ei muodollisesti osa EU:n budjettia. Merkittävä muutos siihen, miten EU:n menoja on totuttu rahoittamaan → Huolehdittava siitä, että samoja tilivastuun ja läpinäkyvyyden periaatteita kunnioitetaan.

ETT:n tarkastusmandaatti

- Perussopimus: "Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa unionin **kaikkia** tuloja ja menoja koskevat tilit…" (Art 287.1)
- RRF-asetus: Unionin rahoitusta saavien henkilöiden ja yhteisöjen on varainhoitoasetuksen mukaisesti … **myönnettävä tilintarkastustuomioistuimelle tarvittavat oikeudet ja valtuudet** ja varmistettava, että unionin varojen hoitamiseen osallistuvat kolmannet osapuolet myöntävät vastaavat oikeudet.
- Jäsenvaltioiden toimittava niin, että ETT voi käyttää em. oikeuksiaan (eli asetettava lopullisille edunsaajille velvoite antaa tilintarkastustuomioistuimelle valtuutus käyttää oikeuksiaan). (Johdanto kohta 72 ja artikla 22.2.)

→ Koska RRF on (iso) osa unionin menoja, ETT:lla on jo perussopimuksen perusteella täydet tarkastusoikeudet kaikkeen RRFn varainkäyttöön (avustukset ja lainat) lopullisiin edunsaajiin saakka.

- Käytäntö/aika näyttää, onko näin myös todellisuudessa. On ollut joskus esimerkkejä, että asiakirjojen saanti tai läpikäynti ollut haastavaa (EKP, EIP, jäsenmaissakin).

Säännönmukaisuuden tarkastaminen

Lähtökohta

- Ainoa maksuehto (conditions for payment): onko elpymissuunnitelmissa määritellyt **välitavoitteet (milestones) ja tavoitearvot (targets)** saavutettu riittävässä määrin.
- Eli komissio arvioi jäsenmaiden maksuhakemuksia vain **välitavoitteiden ja tavoitearvojen** perusteella (ei linkkiä kuluihin/kustannuksiin).
- Komissio **ei** siis tarkasta maksatusten yhteydessä sitä, onko muita asetuksessa mainittuja ehtoja (conditions) noudatettu (esim. art 22.1.: compliance with applicable Union and national law, mm. valtiontuet ja julkiset hankinnat).

ETT:n tarkastus (ei vielä lopullisia päätöksiä)

- **Tarkastusjoukko** (audit population): vain hyväksytyt maksut (ei ennakkomaksuja)
- **Komission suorittama arviointi** plus jäsenmaissa paikanpäällä? Jos kyllä, miten? Isot saajat joka vuosi, muut rotaationa?
- Toinen avoin kysymys: miten tarkastetaan "**muut ehdot**"? Vuosikertomus/DAS vai erilliset tarkastukset (jolloin myös erilliset kertomukset)

Tuloksellisuustarkastukset

- Ensimmäinen tarkastus aloitettu, aiheena ***elpymissuunnitelmien arviointi*** ("Was the Commission assessment of the national recovery and resilience plans appropriate?").

- Muita mahdollisia tulevia tarkastuksia (ei vielä lopullisia päätöksiä):
  - Valvontajärjestelmät: Are Member States' control systems well designed to protect the EU's financial interests?
  - Vastaanottokyky: How successful is the facility in making funds available quickly?
  - Rakennerahastot ja RRF: What are the risks and opportunities in coordinating both instruments?
  - Toimeenpano: Are Member States implementing their RRPs effectively?
  - Suoriteperusteisuus: Is the Commission's performance monitoring of the implementation of the RRF appropriate and is the RRF truly performance-based?

Lopuksi

- RRF:n **lisäarvo**? Riippuu siitä, kuinka tehokkaasti varat kohdennetaan (EU:n kunnianhimoisiin tavoitteisiin) ja kuinka vaikuttavasti varat käytetään talouksien vahvistamiseksi (epidemian taloudellisten vaikutusten lieventämiseen ja talouksien resilienssin kohottamiseen).
- Varojen tehokas käyttö ensiarvoisen tärkeätä, koska
  - (1) Tuet ovat erittäin merkittäviä ja tulevat käytettäväksi hyvin lyhyellä aikavälillä.
  - (2) RRF:llä tuetaan laajoja uudistuksia ja investointiohjelmia (ei makseta hyväksyttäviä kustannuksia vastaan). Tuki on samankaltaista kuin kolmansille maille myönnettävä budjettituki. Tässä tukimuodossa on riskinä se, että uudistusten tavoitteet eivät ole kunnianhimoisia, ja että komission arviointi on "ylimalkaista" (maksuja jätetään harvoin suorittamatta ja takaisinperinnät ovat harvinaisia).
  - (3) Komissio pitää NGEU'ta "jäsenmaiden bisneksenä" ja aikoo suorittaa vain rajallisen määrän tarkastuksia → pahimmassa tapauksessa käsissä tarkastus-/tilivastuutyhjiö, missä 750 mrd euroa veronmaksajien rahaa jää vailla kunnollista tarkastamista. Jos ko summa käytetään tehottomasti, kehen veronmaksajien/kansalaisten sormi osoittaa? Kenen maine menee?
- Jäsenmailla rooli maksuhakemusten hyväksymisessä.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Kysymyksiä?

Contact Details

Hannu Takkula
Jäsen

+352 4398 45965
hannu.takkula@eca.europa.eu

European Court of Auditors
12, Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg

eca.europa.eu
eca-info@eca.europa.eu
@EUAuditorsECA

EUROPEAN COURT OF AUDITORS