Valiokunnan lausunto TrVL 1/2019 vp– E 48/2019 vp

Tarkastusvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus Euroopan unionin talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2018

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus Euroopan unionin talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2018 (E 48/2019 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- jäsen Hannu Takkula, Euroopan tilintarkastustuomioistuin
- kabinettipäällikkö Turo Hentilä, Euroopan tilintarkastustuomioistuin
- valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen, valtiovarainministeriö
- tilintarkastuspäällikkö Jari Sanaskoski, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää myönteisenä sitä, että tilintarkastustuomioistuin antaa puhtaan tarkastuslausunnon EU:n tilien luotettavuudesta sekä tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

Menojen sääntöjenmukaisuuden osalta tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso ylittää edelleen kahden prosentin olennaisuusrajan kokonaisvirhetason ollessa 2,6 prosenttia. Suomi pitää valitettavana, että arvioitu virhetaso on hieman korkeampi kuin edellisen vuoden 2,4 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuimen antaman lausuman perusteella kokonaistilanne vastaa kuitenkin pitkälti aiempaa. Kulujen korvaamiseen perustuvien maksujen virhetaso on säilynyt korkeana 4,5 prosentissa, kun taas tukioikeuksiin perustuvien maksujen virhetaso jää alle kahden prosentin rajan.

Valmis
5.0

Pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna tilintarkastustuomioistuimen raportoimat virhetasot ovat olleet laskussa. Tilintarkastustuomioistuin korostaa monimutkaisten sääntöjen johtavan suureen virheriskiin. Valtaosa korkean riskin maksuista liittyy kulujen korvaamiseen tutkimus- ja työllisyyshankkeissa, alueiden ja maaseudun kehittämisessä sekä kehityshankkeissa EU:n ulkopuolella. Tyypilliset virheet liittyvät kulujen tukikelpoisuuteen, julkisiin hankintoihin, valtiontukiin tai avustusten myöntämismenettelyihin.

Suomi katsoo, että komission on jatkettava toimenpiteitä erityisesti kulujen korvaamiseen liittyvien maksujen virhetason pienentämiseksi. Varainhoitoa on edelleen parannettava kaikilla aloilla sääntöjä ja hallinnointia yksinkertaistamalla. Samalla on myös huomioitava valvonnan kustannustehokkuus. Lisäksi Suomi kiinnittää huomiota tilintarkastustuomioistuimen havaintoon EU:n talousarvion maksamatta olevien maksusitoumusten määrän jatkuvasta kasvusta, mikä lisää maksumäärärahoihin kohdistuvia paineita tulevina vuosina. Tilanteen tasapainottamiseksi olisi tarkennettava varojen vapauttamista koskevia sääntöjä ja tarkasteltava maksusitoumusmäärärahojen tasoa.

Tilintarkastustuomioistuin on ilmoittanut pyrkivänsä siirtymään kohti varmentavaa tarkastustapaa, jossa se tukeutuu enemmän muiden tarkastajien tekemään työhön. Samalla sääntöjenmukaisuuden tarkastuksesta ollaan siirtymässä kohti laadullisempaa tuloksellisuuden arviointia. Suomi pitää tärkeänä, että tarkastustavan muutoksista huolimatta tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen avulla saadaan jatkossakin riippumaton, kattava ja mahdollisimman vertailukelpoinen kuva EU:n talousarvion toimeenpanosta ja varainhoidon tilasta.

Suomi katsoo, ettei tilintarkastustuomioistuimen havaintojen pohjalta ole olemassa erityisiä syitä olla esittämättä vastuuvapauden myöntämistä komissiolle varainhoitovuodelta 2018. Suomen kanta neuvoston vastuuvapaussuositukseen täsmentyy neuvoston budjettikomitean käsittelyn aikana tammi-helmikuussa 2020. Lopullinen kanta neuvoston vastuuvapaussuositukseen määritellään Ecofin-neuvostoon 18.2.2020.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain lausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus ja siihen sisältyvä tarkastuslausuma EU:n varainhoidosta muodostavat perustan vastuuvapausmenettelylle, jossa neuvoston määräenemmistöllä antamasta suosituksesta EU:n parlamentti tekee poliittisen päätöksen siitä, onko komissio täyttänyt hyväksyttävästi velvollisuutensa talousarvion toteuttajana.

Tilintarkastustuomioistuin antaa jälleen puhtaan tarkastuslausunnon EU:n varainhoitovuoden 2018 tilien luotettavuudesta, kuten se on antanut vuodesta 2007 lukien. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan vuoden 2018 tilinpäätös antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EU:n taloudellisesta tuloksesta ja sen varoista ja vastuista vuoden lopussa. Myös vuoden 2018 tulot olivat aiempien vuosien tapaan kokonaisuutena tarkasteltuna lailliset ja sääntöjenmukaiset.

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2019 vp

EU:n talousarviosta vuonna 2018 suoritetuista maksuista tilintarkastustuomioistuin antaa varauman sisältävän lausunnon. Maksujen arvioitu kokonaisvirhetaso (2,6 prosenttia) on hieman kasvanut edelliseen vuoteen verrattuna (2,4 prosenttia), ja se ylittää kahden prosentin olennaisuusrajan. Myönteistä on kuitenkin se, että pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna virhetasot ovat olleet laskussa. Vuonna 2016 kokonaisvirhetasoksi arvioitiin 3,1 prosenttia ja vuonna 2015 3,8 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan nyt noin puolessa tarkastetuista menoista virhetaso ei ollut olennainen. Tämä on perusteena tilintarkastustuomioistuimen lausunnolle, joka on kolmantena vuonna perättäin varauman sisältävä eli myönteisempi kuin aiempina vuosina annettu kielteinen lausunto maksujen sääntöjenmukaisuudesta.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset varainhoitovuodelta 2018 vahvistavat aikaisempina vuosina (2016 ja 2017) tehdyt havainnot siitä, että menojen korvaamisperuste vaikuttaa virheriskiin. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan havaitut virheet liittyvät enimmäkseen suurriskisiin menoihin, joissa on kyse siitä, että EU:n talousarviosta korvataan edunsaajille aiemmin aiheutuneita kuluja. Tämän tyyppiset menot muodostivat noin 51 prosenttia tarkastuksen perusjoukosta, ja niiden arvioitu virhetaso oli 4,5 prosenttia (vuonna 2017 3,7 prosenttia ja vuonna 2016 4,8 prosenttia). Korkeimmat virheriskit liittyivät tutkimushankkeisiin, koheesiopolitiikkaan ja maaseudun kehittämiseen sekä kehitysyhteistyöhankkeisiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että komissio tehostaa riskien arviointiaan ja jatkaa toimenpiteitä kulujen korvaamiseen liittyvien menojen virhetason pienentämiseksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että virheiden määrä vaihtelee suuresti paitsi jäsenmaittain myös menoaloittain. Esimerkiksi taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus -menoalan virhetasoksi tilintarkastustuomioistuin on arvioinut 5 % (vuonna 2017 3,0 %), kun taas kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky -menoalan virhetasoksi on arvioitu 2,0 % (vuonna 2017 4,2 %). Jotta tarkastusten tuloksellisuutta voitaisiin lisätä ja samalla vähentää tarkastustoiminnan hallinnollista taakkaa niissä maissa, joissa hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat, tulee tarkastuksia kohdentaa jatkossa painottaen virheriskejä ja virheiden syitä. Valiokunta korostaa myös jäsenmaiden omaa vastuuta komission kanssa yhteisesti hallinnoitujen virheiden ennaltaehkäisyssä ja valvontajärjestelmien kehittämisessä. Valiokunta pitää merkittävänä puutteena sitä, että joidenkin jäsenvaltioiden tarkastustoiminnan kyky havaita virheitä on heikko. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio -menoalan 220 tapahtuman tarkastuksissa 36 sellaista virhettä, jotka jäsenmaiden tarkastusviranomaiset olivat jo tarkastaneet.

Valiokunta kiinnittää huomiota tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavan muutokseen, minkä seurauksena raportoituja virhetasoja ei voida pitää täysin vertailukelpoisina edellisvuosiin nähden. Tilintarkastustuomioistuin on ilmoittanut pyrkivänsä siirtymään kohti varmentavaa tarkastustapaa, jossa se tukeutuu enemmän muiden tarkastajien tekemään työhön. Samalla sääntöjenmukaisuuden tarkastuksesta ollaan siirtymässä kohti laadullisempaa tuloksellisuuden arviointia. Valiokunta pitää tärkeänä, että komissio seuraa tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavan muutosten vaikutuksia tarkasti. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston selvityksessä esitettyyn kantaan, jonka mukaan on tärkeää saada tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen avulla jatkossakin riippumaton, kattava ja mahdollisimman vertailukelpoinen kuva EU:n talousarvion toimeenpanosta ja varainhoidon tilasta.

Valiokunta painottaa sitä, että EU:n varainhoitoa on parannettava edelleen kaikilla EU:n politiikka-aloilla ja tässä yhteydessä on huomioitava myös lainsäädännön ja hallinnoinnin yksinkertaistaminen ja valvonnan kustannustehokkuus. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan virheriski on suuri, kun menoihin sovellettavat säännöt ovat monimutkaisia. Tärkeää on myös kiinnittää enemmän huomiota varainkäytön tuloksellisuuteen. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan EU:n talousarvioon tällä hetkellä sovellettavat tuloksellisuusindikaattorit eivät aina anna oikeaa kuvaa siitä, miten poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa on tosiasiallisesti edistytty. Ohjelmissa käytetyt indikaattorit painottivat usein panoksia ja tuotoksia tulosten ja vaikutusten sijasta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös tapauksia, joissa indikaattorit olivat EU-rahoituksen vaikutusten kannalta lähes kokonaan epätarkoituksenmukaisia. Tavoitteiden osalta tilintarkastustuomioistuin toteaa, että monet niistä eivät olleet riittävän kunnianhimoisia.

Valiokunta on erittäin huolestunut EU:n talousarvion maksamatta olevien maksusitoumusten jatkuvasta kasvusta, mikä lisää maksumäärärahoihin kohdistuvia paineita tulevina vuosina. Vuoden 2018 lopussa maksamattomien sitoumusten määrä oli 281 miljardia euroa (vuoden 2017 lopussa 267 miljardia euroa). Maksamatta olevien maksusitoumusten suuri määrä johtuu lähinnä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen hitaasta täytäntöönpanosta, mutta myös sitoumusten ja maksujen vuosittaisesta erosta sekä EU:n talousarvion kasvusta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston selvityksessä esitettyyn kantaan, jonka mukaan tilanteen tasapainottamiseksi olisi tarkennettava varojen vapauttamista koskevia sääntöjä ja tarkasteltava maksusitoumusmäärärahojen tasoa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Tarkastusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 10.12.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
varajäsen Kimmo Kiljunen sd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
tarkastusneuvos Arto Mäkelä.