Valiokunnan lausunto TrVL 3/2016 vp– E 109/2016 vp

Tarkastusvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2015

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2015 (E 109/ 2016 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Ville Itälä, Euroopan tilintarkastustuomioistuin
- kabinettipäällikkö Turo Hentilä, Euroopan tilintarkastustuomioistuin
- tilintarkastuspäällikkö Jari Sanaskoski, valtiontalouden tarkastusvirasto
- valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Toni Tiala, valtiovarainministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää valitettavana sitä, että tilintarkastustuomioistuimen arvio maksujen kokonaisvirhetasosta (3,8 %) on edelleen korkea ja ylittää selvästi olennaisuusrajan (2 %). Myönteistä on kuitenkin se, että kokonaisvirhetaso on viime vuosina ollut lievästi laskussa ja lisäksi tilintarkastustuomioistuin antaa puhtaan lausunnon tilien luotettavuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen perusteella komission ei voida katsoa syyllistyneen selviin laiminlyönteihin. Näin ollen Suomi katsoo, ettei ole olemassa riittävän painavia perusteita olla esittämättä vastuuvapauden myöntämistä komissiolle varainhoitovuodelta 2015. Suomi painottaa edellisvuosien tapaan sitä, että varainhoitoa on parannettava edelleen kaikilla EU:n politiikka-aloilla ja tässä yhteydessä on huomioitava lainsäädännön ja hallinnoinnin yksinkertaistaminen sekä valvonnan kustannustehokkuus. Hallinnollista taakkaa olisi pyrittävä vähentämään merkittävästi. Samalla myös kokonaisvirhetaso on saatava pienenemään, mikä vaatii komissiolta parempaa riskianalyysiä, resurssien kohdentamista ja tarkempaa toimintasuunnitelmaa. Virheiden vähentäminen tulee kytkeä myös tuloksellisuuteen sekä parempaan tavoitteiden asetteluun. Myös pitkän aikavälin vaikutta-

vuusarviointia EU:n rahoituksen vaikutuksista on parannettava sekä kiinnitettävä huomiota rahoitusvälineiden käytön lisääntymisestä aiheutuviin riskeihin.

Suomi pitää tärkeänä sitä, että tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen avulla saadaan jatkossakin kattava ja vertailukelpoinen kuva EU:n talousarvion toimeenpanosta ja varainhoidon tilasta. Samalla Suomi tukee tilintarkastustuomioistuimen pyrkimyksiä kohdentaa tuloksellisuustarkastustoimintaansa ja erityiskertomuksiaan esimerkiksi sektori- ja jäsenmaakohtaisten toimien syvällisempään arviointiin.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksia sekä komission ja muiden toimielinten vastauksia koskevat yksityiskohtaiset kannanotot ovat valmisteltavina, ja Suomen kanta tulee täsmentymään neuvoston budjettikomitean käsittelyn aikana tammi-helmikuussa 2017.

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 totesi, että Euroopan unionin tilinpäätös varainhoitovuodelta 2015 on laadittu kansainvälisten julkisen sektorin tilinpäätösstandardien mukaisesti ja se antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikean ja riittävän kuvan EU:n taloudellisista tuloksista varainhoitovuodelta sekä EU:n varoista ja veloista varainhoitovuoden lopussa. Tilintarkastustuomioistuin antoi näin ollen puhtaan tarkastuslausunnon tilien luotettavuudesta, kuten se on antanut vuodesta 2007 lukien. Maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta tilintarkastustuomioistuin antoi kielteisen lausunnon, koska maksujen arvioitu virhetaso oli olennainen (3,8 %, olennaisuusrajana 2 %).

Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota maksujen virhetason korkeaan tasoon ja erityisesti siihen, ettei tilanteeseen saada aikaan parannusta. Tilintarkastustuomioistuin on antanut jo yli 20 vuoden ajan maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta kielteisen lausunnon. Virhetason lievästä alenemisesta (vuonna 2014: 4,4 %, vuonna 2013: 4,5 %) huolimatta taso on edelleen huomattavasti kahden prosentin olennaisuusrajan yläpuolella. Valiokunta pitää myönteisenä, että keskeisillä menoaloilla korkeat virheriskit ovat vuodesta 2014 vuoteen 2015 jonkin verran alentuneet. Menoalan Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus -virhetaso on laskenut 5,7 %:sta 5,2 %:iin ja menoalan Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky 5,6 %:sta 4,4 %:iin. Sen sijaan menoalojen Globaali Eurooppa ja Hallinto virhetasot olivat vuonna 2015 hieman edellisvuotta korkeampia. Lukuun ottamatta hallintomenoja, kaikkien yksittäisten menoalojen virhetaso on jälleen olennainen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:n tukemien hankkeiden tukikelpoisuus ja tukiehtojen toteutuminen varmistetaan ennakolta huomattavasti nykyistä paremmin. EU:n varojen hoidon huonoa tasoa ja korjaavien toimien tehottomuutta kuvastaa se, että jo useiden vuosien ajan merkittävän

osan arvioidusta kokonaisvirhetasosta muodostavat menot, jotka eivät täytä EU:n tukikelpoisuusehtoja tai joissa hankkeet/toimet tai edunsaajat ovat kokonaan tukeen oikeuttamattomia. Vuonna 2015 mainittujen virhetyyppien osuus arvioidusta kokonaisvirhetasosta oli 58 % (vuonna 2014: 45 %, vuonna 2013: 64 %). Valiokunta pitää tilintarkastustuomioistuimen esille nostamia esimerkkejä merkittävistä virheistä erittäin huolestuttavina. Vuotta 2015 koskevissa tarkastuksissa havaittiin kaikkiaan 12 petosepäilytapausta.

Valiokunta pitää perusteltuna, että EU:n varainhoidon tarkastussuunnitelmat laaditaan aiempaa enemmän virheriskien ja aikaisempien kokemusten perusteella virheiden syistä. Tämä edellyttää riskianalyysin kehittämistä sekä virheiden syiden nykyistä parempaa analysointia. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että virheiden määrä vaihtelee huomattavasti paitsi menoaloittain myös jäsenmaittain. Kohdentamalla tarkastustoiminta paremmin voidaan lisätä tarkastusten tuloksellisuutta sekä vähentää tarkastuskohteiden hallinnollista taakkaa niissä maissa, joissa hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat.

Valiokunta painottaa myös jäsenmaiden omaa vastuuta komission kanssa yhteisesti hallinnoitujen menojen virheiden syiden analysoinnissa, virheiden ennalta ehkäisemisessä ja hallinto- ja valvontajärjestelmien kehittämisessä. Valiokunta pitää merkittävänä puutteena sitä, ettei maataloustukeen liittyvien pinta-alatietojen oikeellisuuden varmistamisessa ole juuri tapahtunut parannusta. Yhä edelleen pinta-alatiedot voidaan jonakin vuonna todeta yllättäen valvonnassa virheellisiksi, vaikkei olosuhteissa ole tapahtunut muutoksia. Valiokunta piti jo tilintarkastustuomioistuimen vuosien 2010 ja 2011 vuosikertomuksista antamissaan lausunnoissa (TrVL 1/2012 vp ja TrVL 9/2012 vp) erityisen tärkeänä osa-alueena maatalouden peltolohkokarttojen ja niiden mittausaineistojen ja mittaustapojen kehittämistä. Esimerkiksi peltojen pinta-alojen laskennassa sovellettavasta mittaustavasta johtuvat poikkeamat ja mittausvirheet ovat johtaneet maanviljelijöiden kannalta kohtuuttomiin seuraamuksiin sekä taloudellisiin menetyksiin ja takaisinperintöihin. Valiokunnan mielestä kysymys on myös hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta ja viranomaistoiminnan uskottavuudesta viljelijöiden kannalta.

Valiokunta toteaa, että jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission toteuttamilla korjaavilla toimenpiteillä on ollut myönteinen vaikutus arvioituun virhetasoon. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan ilman kyseisiä toimia arvioitu kokonaisvirhetaso olisi ollut 4,3 %, kun se toimenpiteiden jälkeen on ollut 3,8 %. Huolestuttavaa on kuitenkin se, 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 olevia tietoja. Valiokunta yhtyy tilintarkastustuomioistuimen arvioon siitä, että komission on edelleen aiheellista parantaa korjaavien toimenpiteiden vaikutusten arviointiaan.

Valiokunta pitää merkittävänä ongelmana EU:n säännösten monimutkaisuutta ja niiden hallinnan vaikeutta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston selvityksessä esitettyyn tarpeeseen selkeyttää lainsäädäntöä ja vähentää merkittävästi hallinnollista taakkaa. EU:n varainkäytössä tulee kiinnittää huomattavasti nykyistä enemmän huomiota myös tuloksellisuuteen. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan komissiossa tuloksellisuuden mittaamisessa käytetyt indikaattorit ovat jonkin verran parantuneet, mutta niissä esiintyy edelleen puutteita. Arvioimansa Horisontti 2020 -ohjelman osalta tilintarkastustuomioistuin on todennut, että ohjelman seuranta- ja raportointijärjestelmän rakenteellisten puuteiden vuoksi komissiolla on rajalliset mahdollisuudet seurata ohjelman

tuloksellisuutta ja raportoida siitä. Horisontti 2020 -ohjelma yhdistää ensimmäistä kertaa aiemmin erilliset tutkimusta ja innovointia koskevat meno-ohjelmat, ja sen budjetti ohjelmakaudella 2014—2020 on noin 75 miljardia euroa.

Valiokunta painottaa sitä, että hyvä, tehokas ja läpinäkyvä hallinto on tärkeää EU:n ja sen toimielinten luottamuksen palauttamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi ottaa tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomat epäkohdat ja johtopäätökset aktiivisesti esille sekä kansallisessa että neuvoston työssä ja laatii suunnitelman korjaavien toimien toteuttamisesta. Valiokunta pitää myös tarpeellisena, että valtioneuvosto antaa suurelle valiokunnalle ja tarkastusvaliokunnalle selvityksen, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien epäkohtien korjaamiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Tarkastusvaliokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan esittäen kuitenkin, että valtioneuvosto antaa suurelle valiokunnalle ja tarkastusvaliokunnalle selvityksen, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien epäkohtien korjaamiseksi.*

Helsingissä 13.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd (osittain)
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Mika Raatikainen ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Tapani Tölli kesk (osittain)
varajäsen Pia Viitanen sd (osittain).

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.