

Tarkastusvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus Euroopan unionin talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2019

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus Euroopan unionin talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2019 (E 147/2020 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- jäsen Hannu Takkula, Euroopan tilintarkastustuomioistuim
- kabinettipäällikkö Turo Hentilä, Euroopan tilintarkastustuomioistuim
- neuvotteleva virkamies Toni Tiala, valtiovarainministeriö
- tilintarkastuspäällikkö Jari Sanaskoski, Valtiontalouden tarkastusvirasto

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää myönteisenä sitä, että tilintarkastustuomioistuin antaa puhtaan tarkastuslausunnon EU:n tilien luotettavuudesta sekä tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta varainhoitovuodelta 2019.

Menojen sääntöjenmukaisuuden osalta tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso ylittää edelleen kahden prosentin olennaisuusrajan kokonaisvirhetason ollessa 2,7 prosenttia. Suomi pitää valitettavana tilintarkastustuomioistuimen antamaa kielteistä lausuntoa menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen arvion perusteella kokonaistilanne vastaa kuitenkin pitkälti aikaisempia vuosia kulujen korvaamiseen perustuvien maksujen virhetason pysyessä korkeana 4,9 prosentissa ja tukioikeuksiin perustuvien maksujen virhetason jäädessä alle kahden prosentin olennaisuusrajan.

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2020 vp

Tilintarkastustuomioistuimien korostaa monimutkaisten sääntöjen johtavan suuren virheriskin. Valtaosa korkean riskin maksuista liittyy kulujen korvaamiseen koheesioalalla, maaseudun kehittämisessä ja maatalouden markkinatoimenpiteissä, tutkimushankkeissa sekä kehityshankkeissa EU:n ulkopuolella. Tyypilliset virheet liittyvät kulujen tukikelpoisuutta, julkisia hankintoja, valtiontukia tai avustusten myöntämismenettelyitä koskeviin sääntöihin. Sen sijaan tukioikeuksiin perustuvissa maksuissa virheriski on vähäinen. Näitä ovat esimerkiksi maatalouden suorat tuet, opiskelija- ja tutkija-apurahat sekä hallintomenot.

Suomi katsoo, että komission on jatkettava toimenpiteitä erityisesti kulujen korvaamiseen liittyvien maksujen virhetason pienentämiseksi. Varainhoitoa on parannettava uuden monivuotisen rahoituskehyskauden alkaessa kaikilla aloilla sääntöjä ja hallinnointia yksinkertaistamalla. Samalla on myös huomioitava valvonnan kustannustehokkuus.

Suomi pitää tärkeänä, että tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen avulla saadaan jatkosakin riippumaton, kattava ja mahdollisimman vertailukelpoinen kuva EU:n talousarvion toimeenpanon sääntöjenmukaisuudesta ja varainhoidon tilasta, huolimatta siitä, että tilintarkastustuomioistuimien painottaa työssään aiempaa enemmän laadullista tuloksellisuustarkastusta.

Suomi katsoo, ettei tilintarkastustuomioistuimen havaintojen pohjalta ole olemassa erityisiä syitä olla esittämättä vastuuvapauden myöntämistä komissiolle varainhoitovuodelta 2019.

Suomi katsoo, että myös virastoille ja yhteisyrityksille voidaan suosittaa vastuuvapauden myöntämistä varainhoitovuodelta 2019, mikäli ne antavat neuvoston käsittelyn edetessä asianmukaiset selvitykset toimenpiteistä, joihin on ryhdytty tilintarkastustuomioistuimen esittämien havaintojen johdosta.

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.

Valiokunta pitää myönteisenä, että tilintarkastustuomioistuin antaa jälleen puhtaan tarkastuslausunnon EU:n varainhoitovuoden 2019 tilien luotettavuudesta, kuten se on antanut vuodesta 2007 lukien. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan vuoden 2019 tilinpäätös antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EU:n taloudellisesta tuloksesta ja sen varoista ja vastuista vuoden lopussa. Myös vuoden 2019 tulot olivat aiempien vuosien tapaan kokonaisuutena tarkasteltuna lailliset ja sääntöjenmukaiset.

Valiokunta pitää valitettavana menojen kokonaisvirhetason viime vuosien kehitystä. Tilintarkastustuomioistuin onkin päätenyt antamaan kielteisen lausunnon EU:n talousarviosta vuonna 2019 suoritettujen menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Lausunto on aiempia vuosia jyrkem-

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2020 vp

pi, sillä vuosina 2016—2018 tilintarkastustuomioistuimen lausunto oli sisältänyt varauman. Huolestuttavaa on myös se, että menojen arvioitu kokonaisvirhetaso (2,7 prosenttia) on ollut lievässä nousussa, ja se on viime vuosina ylittänyt kahden prosentin olennaisuusrajan. Vuonna 2018 arvioitu kokonaisvirhetaso oli 2,6 prosenttia ja vuonna 2017 2,4 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan virheiden määrä oli vuonna 2019 aiempia vuosia suurempi.

Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että tilintarkastustuomioistuimen arvioimat ja raportoimat virheriskit ovat viime vuosina koskeneet aina samanlaisia menotyyppisiä, eikä niiden osalta ole tässäkin vuosikertomuksessa tapahtunut kehitystä parempaan. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan suurimmat virheriskit liittyvät jälleen menoihin, jotka perustuvat pääasiassa kulojen korvaamiseen ja joihin sovelletaan usein monimutkaisia sääntöjä. Vuonna 2019 tämäntyyppisten menojen osuus tarkastuksen perusjoukosta kasvoi 53,1 prosenttiin (vuonna 2018 51 prosenttia). Suuririskisten menojen arvioitu virhetaso oli 4,9 prosenttia (4,5 prosenttia vuonna 2018 ja 3,7 prosenttia vuonna 2017). Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan suuririskisten menojen virheistä 74 prosenttia liittyi tukikelpoisuuteen eli maksupyyntöihin oli sisällytetty tukeen oikeuttamattomia kuluja tai hanke itsessään ei ollut tukeen oikeutettu. Valiokunta pitää tärkeänä, että komissio tehostaa toimenpiteitä kulojen korvaamista koskevien menojen virhetason pienentämiseksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että virheiden määrä vaihtelee merkittävästi menolajittain. Esimerkiksi vuosina 2015—2019 taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus-menoalan virhetaso on ollut 3,0—5,2 prosenttia, mutta luonnonvarat-menoalan virhetaso on vastaavana aikana ollut 1,9—2,9 prosenttia. Jotta tarkastusten tuloksellisuutta voitaisiin lisätä ja samalla vähentää tarkastustoiminnan hallinnollista taakkaa niissä maissa, joissa hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat, tulee jatkossa tarkastuksia kohdennettaessa painottaa virheriskejä ja virheiden syitä. Valiokunta korostaa myös jäsenmaiden omaa vastuuta komission kanssa yhteisesti hallinnoitujen virheiden ennaltaehkäisyssä ja valvontajärjestelmien kehittämisessä. Lain-säädännön selkeyttäminen todennäköisesti vähentäisi myös virheitä.

Tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso kuvaa sitä rahamäärää, jota ei ole käytetty sovellettavien säännösten ja määräysten mukaisesti ja jota ei näin ollen olisi pitänyt maksaa EU:n talousarviosta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että virhetaso itsessään ei kerro esim. petosten määrästä. Tilintarkastustuomioistuin raportoi kaikista tarkastustensa yhteydessä havaitsemistaan petosepäilyistä EU:n petostentorjuntavirastolle (OLAF). Tämä päättää, tutkiiko se tapaukset ja ryhtyykö se niiden osalta jatkotoimiin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuoden 2019 tarkastuslausumaa varten 747 tapahtumaa. Näiden joukossa oli yhdeksän petosepäilytapausta, jotka tilintarkastustuomioistuin ilmoitti OLAF:lle. Vuonna 2018 ilmoitettuja tapauksia oli yhdeksän ja vuonna 2017 kolmetoista. Vuonna 2019 OLAF käynnisti tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamista tapauksista kuusi tutkintaa.

Valiokunta on aiempien vuosien tapaan huolestunut EU:n talousarvion maksamatta olevien maksusitoumusten jatkuvasta kasvusta, mikä lisää maksumäärärahoihin kohdistuvia paineita tulevina vuosina. Vuoden 2019 lopussa maksamattomien sitoumusten määrä oli jo 298 miljardia euroa (vuoden 2018 lopussa 281 miljardia euroa ja vuoden 2017 lopussa 267 miljardia euroa). Tilintarkastustuomioistuimen mukaan lisäykset johtuvat EU:n talousarvion kokonaismäärän kasvusta,

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2020 vp

vuotuisten sitoumusten ja maksujen välisistä eroista sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) hitaasta täytäntöönpanosta.

Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että Euroopan rakenne- ja investointirahastojen varoja on paljon käyttämättä nykyisen rahoituskehityksen (2014—2020) loppuvaiheessa. Näiden ERI-rahastojen kumulatiivinen käyttöaste on hitaan täytäntöönpanon seurauksena alhainen ja mm. selvästi alempi kuin edellisen monivuotisen rahoituskehityksen aikana. Niistä kokonaismäärärahoista, jotka nykyisessä rahoituskehityksessä on kohdistettu ERI-rahastoihin (465 miljardia euroa), oli vuonna 2019 maksettu vain 40 prosenttia, kun vuonna 2012, joka oli edellisen rahoituskehityksen vastaava vuosi, varojen käyttöaste oli 46 prosenttia. Valiokunta kiinnittää huomiota myös käyttöasteen suuriin eroihin eri jäsenmaissa. Vain yhdeksässä jäsenvaltiossa varojen käyttöaste nykyisen rahoituskehityksen aikana vuonna 2019 oli korkeampi kuin edellisen kehityksen aikana vuonna 2012. Korkeimmat käyttöasteet vuonna 2019 olivat yli 60 prosenttia (mm. Suomi) ja alhaisimmat käyttöasteet 30—33 prosenttia (esim. Italia ja Espanja). Valiokunta pitää tärkeänä, että uuden ohjelmakauden alkaessa ERI-rahastojen varojen hitaan käytön syyt selvitetään erityisesti niiden maiden osalta, joissa kumulatiiviset käyttöasteet ovat alhaisia.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin myös huolia tulevan covid-19-elpymispaketin (750 mrd. euroa) käytön ja varojen valvonnan suhteen. On vielä epäselvää, onko tilintarkastustuomioistuintella kattavat valvontaoikeudet asiassa. Valiokunta painottaa tarvetta saada jatkossa myös tietoa siitä, kuinka tuloksellisesti uuden EU:n elpymispaketin varoja on eri jäsenmaissa käytetty.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Tarkastusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 10.12.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Pia Viitanen sd
varajäsen Kimmo Kiljunen sd

Valiokunnan lausunto TrVL 2/2020 vp

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

tarkastusneuvos Arto Mäkelä
valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.