

VVC Tiala Toni(VM)

23.11.2020
JULKINEN

Asia

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus Euroopan unionin talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2019

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on julkaissut 10.11.2020 vuosikertomuksensa varainhoitovuodelta 2019 ja se esitellään valtiovarainministerien epävirallisessa videokokouksessa 1.12.2020. EU:n vuotuinen vastuuvapausmenettely käynnistyy julkaisusta ja vuosikertomusta käsitellään neuvoston budjettikomiteassa tammi- ja helmikuussa 2021. Neuvoston suosituksesta vastuuvapauden myöntämiseksi EU:n komissiolle varainhoitovuodelta 2019 on tarkoitus päättää Ecofin-neuvostossa 16.2.2021. Suositus toimitetaan Euroopan parlamentille, joka päättää vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle kevään 2021 aikana.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus toimitetaan vakiintuneen käytännön mukaisesti ja käsittelyaikataulu huomioiden PeL 97 §:n mukaisena selvityksenä eduskuntaan.

Suomen 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.

Tilintarkastustuomioistuin korostaa monimutkaisten sääntöjen johtavan suureen virheriskiin. 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 jatkossakin riippumaton, kattava ja mahdollisimman vertailukelpoinen kuva EU:n talousarvion toimeenpanon sääntöjenmukaisuudesta ja varainhoidon tilasta, huolimatta siitä, että tilintarkastustuomioistuin 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 edessä asianmukaiset selvitykset toimenpiteistä, joihin on ryhdytty tilintarkastustuomioistuimen esittämien havaintojen johdosta.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on laatinut varainhoitovuotta 2019 koskien vuosikertomuksen EU:n talousarvion toteuttamisesta, erillisen kertomuksen EU:n talousarvion tuloksellisuudesta sekä yhteenvedot virastoja ja yhteisyrityksiä koskevista tarkastuksista. Tilintarkastustuomioistuimen kertomusten tietojen pohjalta neuvostossa valmistellaan vastuuvapaussuositus komissiolle varainhoitovuodelta 2019. Lisäksi neuvostossa valmistellaan EU:n talousarviosta rahoitettavia virastoja ja yhteisyrityksiä koskevat erilliset vastuuvapaussuositukset.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2019

Yhteenveto ja kehitys vuonna 2019

- Tilintarkastustuomioistuin antaa puhtaan tarkastuslausunnon EU:n vuoden 2019 tilien luotettavuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan vuoden 2019 tilinpäätös antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EU:n taloudellisesta tuloksesta ja sen varoista ja vastuista vuoden lopussa kansainvälisten julkissektorin tilinpäätösstandardien mukaisesti. Myös tulojen osalta annetaan aiempien vuosien tapaan puhdas lausunto.
- EU:n talousarviosta vuonna 2019 suoritettujen menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta tilintarkastustuomioistuin antaa kielteisen lausunnon. Menojen kokonaisvirhetasoksi arvioidaan 2,7 prosenttia, mikä ylittää kahden prosentin olennaisuusrajan. Luku on hieman noussut vuoden 2018 arvioidusta 2,6 prosentin virhetasosta. Vuonna 2017 kokonaisvirhetasoksi arvioitiin 2,4 prosenttia ja vuonna 2016 3,1 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että yli puolessa vuoden 2019

tarkastetuista menoista virhetaso on olennainen. Tämä on perusteena tilintarkastustuomioistuimen kielteiselle lausunnolle.

- Kulujen korvaamiseen perustuvien suuririskisten menojen osuus oli 53,1 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta perusjoukosta. Osuus on kasvanut edelliseen vuoteen verrattuna, jolloin se oli noin 50 prosenttia perusjoukosta. Kasvu johtuu erityisesti koheesiomenojen lisääntymisestä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että kulujen korvaamisesta aiheutuvien menojen virhetaso on 4,9 prosenttia, mikä ylittää olennaisuusrajan. Korkeimmat virhetasot liittyvät koheesiopolitiikkaan, maatalouden markkinatoimiin, maaseudun kehittämiseen sekä tutkimushankkeisiin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että virheriski on suuri, kun menoihin sovellettavat säännöt ovat monimutkaiset.
- Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista menoista 46,9 prosenttia oli tukioikeuteen perustuvia vähäriskisiä menoja, joita ovat muun muassa viljelijöille maksettavat suorat tuet sekä hallinnon menot. Tukioikeuksiin perustuvien menojen virhetaso jää tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan alle kahden prosentin olennaisuusrajan.
- Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan suuririskisten menojen virheistä 74 prosenttia liittyy tukikelpoisuuteen eli maksupyyntöihin on sisällytetty tukeen oikeuttamattomia kuluja tai hanke itsessään ei ole tukeen oikeutettu. Arviolta 20 prosenttia virheistä liittyy julkisiin hankintoihin, valtiontukisääntöihin tai myöntämismenettelyihin.
- Suomea koskeva merkittävin havainto tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa liittyy siihen, että Euroopan rakenne- ja investointirahastojen täytäntöönpanossa vuonna 2019 Suomen 66,2 prosentin käyttöaste on jäsenmaista korkein. Rahastojen täytäntöönpano on ollut muutoin varsin hidasta EU:n keskimääräisen käyttöasteen ollessa 39,6 prosenttia.

Luku 1: Tarkastuslausuma varainhoitovuodelta 2019

Tilintarkastustuomioistuimen toteaa, että tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyksiä.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo toimien sääntöjenmukaisuuden osalta, että tulojen virhetaso ei ollut olennainen. Sen sijaan menojen osalta tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset osoittavat, että arvioitu virhetaso kasvoi edellisvuoteen verrattuna ja oli 2,7 prosenttia (vuonna 2018 2,6 prosenttia). Virhetaso oli olennainen suuririskisissä menoissa, jotka perustuvat pääasiassa kulujen korvaamiseen ja joihin sovelletaan usein mutkikkaita sääntöjä. Vuonna 2019 tämän tyyppisten menojen osuus perusjoukosta oli merkittävä, sillä se kasvoi 53,1 prosenttiin. Päinvastoin kuin aiempina kolmena vuotena, virheet ulottuivat vuonna 2019 laajemmalle. Tästä syystä tarkastuslausunto on kielteinen.

Tilintarkastustuomioistuin jaotteli tarkastettavan perusjoukon suuririskisiin ja vähäriskisiin menoihin. Jaottelun pohjana oli tilintarkastustuomioistuimen riskianalyysi, joka perustui aiempiin tarkastustuloksiin sekä hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointeihin. Tilintarkastustuomioistuin arvioi erillisen virhetason sekä suuririskisille että vähäriskisille menoille. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset varainhoitovuodelta 2019 ja havainnot edeltäviltä vuosilta vahvistavat tilintarkastustuomioistuimen arvioinnin ja riskiluokittelun ja viittaavat siihen, että tapa, jolla varoja maksetaan, vaikuttaa virherisktiin.

Virheriski on pienempi, kun menoihin sovellettavat säännöt ovat yksinkertaistettuja eli vähemmän monimutkaisia. Vähäriskisissä menoissa on kyse pääasiassa tukioikeusperusteisista maksuista sekä hallintomenoista. Tukioikeusperusteiset maksut kattavat esimerkiksi opiskelija- ja tutkimusapurahoja, viljelijöille maksettavia suoriatukia sekä muille kuin EU-maille myönnettäviä budjettitukia. Hallintomenot koostuvat lähinnä EU:n viranhaltijoiden palkoista ja eläkkeistä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo tarkastustyönsä perusteella, että näillä aloilla arvioitu virhetaso jää alle 2,0 prosentin olennaisuusrajan.

Virheriski on suuri, kun menoihin sovellettavat säännöt ovat monimutkaisia. Tämä koskee etenkin kulujen korvaamiseen perustuvia maksuja, joiden yhteydessä edunsaajien on esitettävä niille aiheutuneisiin tukikelpoisiin kuluihin liittyviä maksupyyntöjä. Edunsaajien on tätä varten osoitettava, että niiden toiminta on tukikelpoista, minkä lisäksi niiden on toimitettava evidenssiä niille aiheutuneista korvauksien oikeuttavista kuluista. Näin tehdessään tuensaajien on usein noudatettava monimutkaisia sääntöjä sen suhteen, mitkä kulut voidaan sisällyttää hakemuksiin (tukikelpoisuussäännöt) ja millaiset kulut katsotaan asianmukaisesti aiheutuneiksi (julkisia hankintoja tai valtiontukea koskevat säännöt). Tilintarkastustuomioistuin arvioi suuririskisten menojen virhetasoksi 4,9 prosenttia (vuonna 2018 4,5 prosenttia) eli virhetaso ylittää 2,0 prosentin olennaisuusrajan. Suuririskisiä menoaloja ovat koheesio, maaseudun kehittäminen, markkinatoimenpiteet, kalastus sekä ympäristö- ja ilmastotoimet, tutkimusmenot ja globaali Eurooppa.

Myös komissio laatii oman virhetasoarvionsa, joka asettuu tilintarkastustuomioistuimen virhetasoarvioiden vaihteluvälin alempaan päähän. Komission mukaan riskitaso maksamishetkellä vuodelta 2019 on 2,1 prosenttia, joka on alempi kuin tilintarkastustuomioistuimen arvioima 2,7 prosenttia. Erityisesti kilpailukyky- ja koheesioaloilla komission arvioima virhetaso on matalampi, kun taas luonnonvarojen alalla komission riskiarvio vastaa tilintarkastustuomioistuimen arviota.

Luku 2: Talousarvio- ja varainhallinto

Varainhoitovuonna 2019 EU:n talousarvion sitoumusmäärärahat käytettiin lähes kokonaisuudessaan. Määrärahoja sidottiin 165,2 miljardia euroa (99,4 prosenttia). Käytettävissä olleiden maksuumäärärahojen käyttöaste (98,5 prosenttia) oli hieman alhaisempi ja vuonna 2019 maksuja oli 146,2 miljardia euroa. Tämä lisää maksattamatta olevia sitoumuksia ja tulevia maksutarpeita.

Maksattamatta olevien maksusitoumusten määrä on jatkanut kasvuaan ja oli vuoden 2019 lopussa 298 miljardia euroa. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan osa lisäyksestä johtuu EU:n talousarvion kokonaismäärän kasvusta ajan mittaan. Maksattamatta olevien sitoumusten historiallisen korkealle tasolle on kuitenkin myös kaksi muuta syytä: vuotuisten sitoumusten ja maksujen välinen ero sekä yleisesti ottaen hidas täytäntöönpano Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) kohdalla. Täytäntöönpanon viivästymisen vuoksi sitoumukset, jotka oli alun perin suunniteltu maksettaviksi nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä, on maksettava seuraavassa rahoituskehyksessä. Tilintarkastustuomioistuimen analyysin mukaan pääasiallisia syitä ERI-rahastojen hitaaseen käyttöön ovat meno-ohjelmien aloittamisen viivästyminen ja kustannusten ilmoittamiseen varattu lisäaika (n+3 -sääntö).

Vaikka ERI-rahastojen täytäntöönpano on ohjelmakauden edetessä nopeutunut, yleinen käyttöaste on edelleen alhaisempi kuin edellisen monivuotisen rahoituskehysten vastaavana vuonna. Covid-19-kriisin seurauksena tarkistettujen ERI-rahastojen

täytäntöönpanosääntöjen odotetaan nopeuttavan täytäntöönpanoa entisestään. Nämä muutokset uhkaavat aiheuttaa paineita käytettävissä oleviin maksumäärärahoihin vuodesta 2020 alkaen. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio seuraa tiiviisti maksutarpeita ja ryhtyy valtuuksiensa puitteissa toimenpiteisiin varmistaa maksumäärärahojen saatavuuden, ottaen samalla huomioon maksumäärärahojen riittämättömyyden riskin ja covid-19-pandemian aiheuttamat poikkeukselliset tarpeet.

Yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden kohdalla sidotuista varoista vain 17 prosenttia oli maksettu lopullisille tuensaajille nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen viidennen vuoteen mennessä. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio jatkaa seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen aikana vuotuisten kertomusten laatimista yhteistyössä hallinnoitavista rahoitusvälineistä

Vuoden 2019 lopussa EU:lla oli käytössään useita välineitä, joilla voidaan puuttua EU:n talousarvioon kohdistuviin rahoitusriskeihin, jotka johtuvat lainoista ja talousarviotakuista. Covid-19-kriisin vaikutus edellyttää kuitenkin tilintarkastustuomioistuimen mukaan tulevien riskien lieventämiseksi käytettävissä olevien määrien ja mekanismien uudelleenarviointia, ja samalla rahoitusasteiden tarkistamista. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio esittää yleisestä talousarviosta katettavia takauksia koskevassa vuotuisessa kertomuksessa kokonaiskuvan EU:n talousarvioon kohdistuvista riskeistä, mukaan lukien Euroopan strategisten investointien rahaston takuusta ja kaikista tulevista rahoitustoimista aiheutuvat riskit.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuudet mahdollistavat vain sellaisten Euroopan investointipankin toimien tutkinnan, jotka rahoitetaan tai taataan EU:n talousarviosta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että sille tulisi antaa mahdollisuus tarkastaa myös Euroopan investointipankin rahoitustoiminnan sääntöjen mukaisuuteen ja toiminnan tuloksellisuuteen liittyvät näkökohdat.

Luku 3: Tulot

- 163,9 miljardia euroa
- Virhetaso ei ole olennainen

Tarkastuksen tulokset osoittavat kokonaisuutena tarkasteltuna, että tulojen virhetaso ei ole olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat tuloihin liittyvät järjestelmät olivat yleisesti ottaen vaikuttavia. Perinteisiä omia varoja koskevat keskeiset sisäiset kontrollit, jotka tilintarkastustuomioistuin tarkasti komissiossa ja kolmessa jäsenvaltiossa, olivat osittain vaikuttavia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kontrolleissa, joilla jäsenvaltiot pyrkivät pienentämään tullivajetta, oli sellaisia merkittäviä puutteita, jotka edellyttävät EU:n toimia.

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa perinteisten omien varojen osalta, että komission olisi tarjottava jäsenvaltioille säännöllistä tukea riskialteimpien maahantuojien valinnassa jälkitarkastuksiin keräämällä ja analysoimalla relevantteja tuontitietoja EU-tasolla ja jakamalla analyysinsä tulokset jäsenvaltioille sekä antamalla opastusta tietojen analysoimiseen. Lisäksi komission olisi tarkistettava menettelyjään avoimien kohtien seurantaan ja asetettava jäsenvaltioille määrääjat havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

Luku 4: Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky

- 21,7 miljardia euroa
- Virhetaso on olennainen

- Arvioitu todennäköisin virhetaso: 4,0 prosenttia (2,0 prosenttia vuonna 2018)

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus koski menoja, jotka liittyvät tutkimukseen ja innovointiin, koulutukseen, Euroopan laajuisiin energia-, liikenne- ja tietoliikenneverkkoihin, avaruusohjelmiin ja yritysten kehittämiseen. Merkittävimmät ohjelmat ovat tutkimuksen seitsemäs puiteohjelma, Horisontti 2020 -ohjelma, Erasmus+, Verkkojen Eurooppa sekä Galileo ja EGNOS. Lisäksi otsakkeen menoista maksetaan EU:n rahoitusosuus kansainvälisessä lämpöydinreaktorissa (ITER).

Komissio hallinnoi suoraan suurinta osaa näiden ohjelmien menoista muun muassa toimeenpanovirastojen kautta. Menot muodostuvat hankkeisiin osallistuville julkisille tai yksityisille edunsaajille myönnettävistä avustuksista. Komissio maksaa edunsaajille ennakkomaksun, kun avustussopimus tai rahoituspäätös on tehty, ja korvaa EU:n rahoitettavaksi kuuluvat kulut ennakkomaksuilla vähennettynä, kun edunsaajat ovat ilmoittaneet kulut. Erasmus+-ohjelmassa puolestaan kansalliset toimistot hallinnoivat suurinta osaa menoista komission puolesta.

Seitsemännen puiteohjelman ja Horisontti 2020 -puiteohjelman menot ovat edelleen riskialttiimpia. Horisontti 2020 -puiteohjelman henkilöstökustannusten ilmoittamista koskevat säännöt ovat yksinkertaistamispyrkimyksistä huolimatta monimutkaiset, ja niiden laskeminen on edelleen merkittävä virhelähde menoilmoituksissa.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että menojen virhetaso on olennainen kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyn alalla. Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat, että arvioitu kokonaisvirhetaso on 4,0 prosenttia. Tämä on lähellä vuosina 2015, 2016 ja 2017 havaittua tasoa. Tilintarkastustuomioistuimen tulokset osoittavat, että virhetaso oli jatkuvasti korkea tutkimus- ja innovointimenoissa, jotka olivat pääasiainen virhelähde, ja paljon alhaisempi muualla. Vaikka Horisontti 2020 -puiteohjelman sääntöjä on yksinkertaistettu, henkilöstökustannusten ilmoittamista koskevat säännöt johtavat siihen, että virhetaso on edelleen olennaisuusrajan yläpuolella.

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa komissiolle, että se tarkastaisi kohdennetummin pk-yritysten menoilmoituksia ja tehostaisi Horisontti 2020 -puiteohjelman rahoitussääntöjä koskevaa tiedotuskampanjaansa kiinnittäen erityistä huomiota näihin merkittäviin edunsaajiin. Komission olisi myös toteutettava kampanja, jossa muistutetaan kaikkia Horisontti 2020 -puiteohjelman edunsaajia henkilöstökustannusten laskentaa ja ilmoittamista koskevista säännöistä. Lisäksi henkilöstökustannuksia koskevia sääntöjä olisi edelleen yksinkertaistettava seuraavassa tutkimuksen puiteohjelmassa. Komission olisi myös huomioitava tilintarkastustuomioistuimen havainnot koskien Horisontti 2020 -ohjelman tarkastuksia ja tarkastajien työn laatua.

Luku 5: Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio

- 53,8 miljardia euroa
- Virhetaso on olennainen
- Arvioitu todennäköisin virhetaso: 4,4 % (5,0 % vuonna 2018)

Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesiovarojen käyttö keskittyy jäsenvaltioiden ja alueiden välisten kehityserojen supistamiseen ja kaikkien alueiden kilpailukyvyn vahvistamiseen. Tavoitteita toteutetaan erityisesti Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja koheesiorahaston rahoittamien ohjelmien kautta yhteistyössä jäsenmaiden kanssa. Ohjelmista korvataan

tuensaajien ilmoittamia menoja, joiden on oltava ehtojen mukaisia ja hyväksytyistä toimista aiheutuneita tukikelpoisia kustannuksia.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö vastasi edellisten vuosien tarkastustapaa, jossa huomioitiin ohjelmien tarkistettu valvonta- ja varmennuskehys. Tämän mukaisesti tilintarkastustuomioistuin tarkasti 236 tapahtuman otoksen. Näistä 220 tapahtumaa koostui menoista, jotka ohjelmien tarkastusviranomaiset olivat tarkastaneet aiemmin. Virhetasoksi tilintarkastustuomioistuin arvioi 4,4 prosenttia, mikä ylittää selvästi olennaisuusrajan. Havaittujen virheiden määrä ja vaikutus osoittavat, että tällä alalla on suuri virheriski ja että hallintoviranomaisten tarkastuksilla on edelleen usein vain vähän vaikutusta pyrittäessä estämään tai havaitsemaan sääntöjenvastaisuuksia edunsaajien ilmoittamissa menoissa.

Tarkastusviranomaisten työ on erittäin tärkeä osa koheesiomenojen varmennus- ja valvontakehystä. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tarkastusviranomaisten työn osana prosessia, joka mahdollisesti johtaa siihen, että se hyödyntää komission varmennusmallia tulevaisuudessa nykyistä enemmän. Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin arvioi 18 tarkastusviranomaisen työtä kaikkiaan 116 tarkastusviranomaisesta.

Tarkastusviranomaiset olivat ilmoittaneet jäännösvirhetasoksi korkeintaan kaksi prosenttia kaikkien tilintarkastustuomioistuimen tutkimien varmennus- ja päättämispakettien kohdalla. Lisävirheet, jotka tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastusviranomaisten aiemmin tarkastamista tapahtumista poimimassaan tapahtumaotoksessa, samoin kuin komission suorittaman tarkastustyön tulokset osoittavat, että tarkastusviranomaisten raportoimat jäännösvirhetasot eivät ole aina luotettavia. Tilintarkastustuomioistuin sai tarkastustyönsä perusteella riittävästi näyttöä siitä, että jäännösvirhetaso oli yli kaksi prosenttia yhdeksässä tarkastetuista 20 varmennuspaketista (45 prosenttia). Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut kauden 2014-2020 menoja kolmen vuoden ajan. Tänä aikana niiden varmennuspakettien määrä, joiden osalta tarkastusviranomaiset ovat ilmoittaneet epäluotettavia alle kahden prosentin jäännösvirhetasoja, on ollut jatkuvasti noin 50 prosenttia sekä pakettien että tarkastukseen valittujen menojen osalta.

Uusi valvonta- ja varmennuskehys suunniteltiin varmistamaan, että vuotuiset jäännösvirhetasot pysyvät kahden prosentin alapuolella. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kuitenkin osoitti, että lisäparannukset ovat tarpeen kehyksen soveltamistavassa niin hallintoviranomaisten, tarkastusviranomaisten kuin komissionkin tasolla. Tilintarkastustuomioistuin toistaa aiemmat suosituksensa tähän liittyen sekä suosittaa lisäksi komissiolle, että se tarkentaisi mitä tarkoitetaan ”fyysisesti päätökseen saatetuilla” tai ”kokonaan täytäntöönpannuilla” toimilla yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen artiklassa 65. Lisäksi komission olisi analysoitava havaitsematta jääneiden virheiden pääasialliset lähteet ja kehitettävä yhdessä tarkastusviranomaisten kanssa tarvittavat toimenpiteet ilmoitettavien jäännösvirhetasojen luotettavuuden parantamiseksi.

Luku 6: Luonnonvarat

- 59,5 miljardia euroa
- Virhetaso on lähellä olennaisuusrajaa
- Arvioitu todennäköisin virhetaso: 1,9 % (2,4 % vuonna 2018)

Menoala kattaa yhteisen maatalouspolitiikan, yhteisen kalastuspolitiikan ja osan ympäristö- ja ilmastotoimiin liittyvistä EU:n menoista. Yhteisen maatalouspolitiikan osuus luonnonvarojen menoista on 98 prosenttia. Yhteisen maatalouspolitiikan menot

jakaantuvat viljelijöille maksettaviin suoriin tukiin, maatalouden markkinatoimenpiteisiin sekä maaseudun kehittämiseen.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 251 tapahtumaa, joista 207 tapahtumaa oli virheettömiä (82 prosenttia). 44 tapahtumaan sisältyi virheitä (18 prosenttia). Tilintarkastustuomioistuin totesi luonnonvarojen alan virhetason 1,9 prosenttia olevan lähellä olennaisuusrajaa. Tilintarkastustuomioistuimen kokonaistarkastusevidenssi osoittaa, että virhetaso ei ollut olennainen suorien tukien vähäriskisellä alalla, joka edustaa 70 prosenttia luonnonvaroihin liittyvistä maksuista, ja että se oli olennainen niiden menoalojen osalta, jotka tilintarkastustuomioistuin oli määrittänyt suuririskisiksi (maaseudun kehittäminen, markkinatoimenpiteet, kalastus, ympäristö ja ilmastotoimet) ja jotka vastaavat 30 prosenttia tämän otsakkeen mukaisista maksuista.

Komissiolle tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että sen olisi päivitettävä yhteisen maatalouspolitiikan petosriskejä koskevaa analyysiaan useammin, tehtävä analyysi jäsenvaltioiden petostentorjuntatoimenpiteistä ja levitettävä Arachne-välineen käyttöön liittyviä parhaita käytäntöjä kannustaakseen maksajavirastoja välineen käyttöön.

Luku 7: Turvallisuus ja kansalaisuus

- 3,3 miljardia euroa
- Pienen otoksen takia todennäköistä virhetasoa ei ole arvioitu

Suurin osa otsakkeen menoista liittyy turvapaikka-, maahanmuutto ja kotouttamisrahastoon (AMIF) sekä sisäisen turvallisuuden rahastoon (ISF). Suurinta osaa näiden rahastojen varoista hallinnoivat jäsenvaltiot ja komissio yhdessä. Merkittävä osa otsakkeen menoista liittyy lisäksi 13 hajautetun viraston rahoitukseen. Virastot toteuttavat EU:n keskeisiä prioriteetteja maahanmuuton ja turvallisuuden, oikeudellisen yhteistyön ja terveyden aloilla. Lisäksi rahoitusta saavat elintarvikkeita ja rehuja koskeva ohjelma, joka pyrkii varmistamaan ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden kaikissa elintarvikeketjun vaiheissa, ja EU:n Luova Eurooppa -puiteohjelma, jolla tuetaan kulttuuri- ja audiovisuaalialaa. Talousarvio kattaa myös useita ohjelmia, joiden yhteisenä tavoitteena on lujittaa turvallisuutta ja kansalaisuutta EU:ssa. Tällaisia ohjelmia ovat oikeusala, kuluttajansuojaa sekä oikeuksia, tasa-arvoa ja kansalaisuutta koskevat ohjelmat.

Tilintarkastustuomioistuin tutki 19 tapahtuman otoksen, joka antoi kokonaiskuvan budjettimäärärahojen käytöstä. Tarkoituksena ei ollut poimia edustavaa otosta rahoituskehyksen otsakkeen kaikista menoista, joten tilintarkastustuomioistuin ei arvioinut kokonaisvirhetasoa.

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti kahdeksan tarkastusviranomaista, jotka vastasivat jäsenvaltionsa AMIF- ja ISF-rahastojen tilinpäätösten tarkastamisesta ja vuotuisen tarkastuskertomuksen toimittamisesta komissiolle. Kaikki tarkastusviranomaiset ovat kehittäneet ja ottaneet käyttöön yksityiskohtaisia menettelyjä, jotka ovat riittävän laadukkaita sääntöjenmukaista raportointia silmällä pitäen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tiettyjä puutteita, joiden vaikutus tileihin ei kuitenkaan ollut niin merkittävä, että se olisi heikentänyt tarkastusviranomaisten päätelmiä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yleisesti ottaen tarkastusviranomaisilla oli yksityiskohtaiset tarkastusohjelmat ja tarkistuslistat johtopäätöksensä tueksi.

Havaintojensa perusteella tilintarkastustuomioistuin suosittaa komissiota antamaan jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisille ohjeita otannasta ja virhetason laskemisesta sekä tarkastustyön asianmukaisesta dokumentoinnista.

Luku 8: Globaali Eurooppa

- 10,1 miljardia euroa
- Pienen otoksen takia todennäköistä virhetasoa ei ole arvioitu

Globaalin Euroopan otsake kattaa EU:n ulkoisiin toimiin liittyvät menot ja niitä hallinnoivat useat komission pääosastot. Tilintarkastustuomioistuin tutki 68 tapahtuman otoksen, jonka avulla pyrittiin saamaan kokonaiskuva varainkäytöstä. Tarkastettujen tapahtumien määrä ei kuitenkaan ollut riittävä kokonaisvirhetason arvioimiseksi.

Tarkastustensa pohjalta tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio ilmoittaisi jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen rajoitteet naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston vuoden 2020 toimintakertomuksessa ja tulevien vuosien toimintakertomuksissa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio tarkistaisi luottamustasoa, jota naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto käyttää avustuksiin sovellettavan virhetason laskentamenetelmässä vastaamaan todenmukaisemmin avustusten yhteydessä esiintyvää suurempaa riskiä. Myös toistuvien virhetyyppien kuten ALV-maksujen ja ajankäytön seurannan tunnistamista ja valvontaa olisi vahvistettava.

Luku 9: Hallinto

- 10,4 miljardia euroa
- Ei olennaisia virheitä

Hallintomenoja ovat henkilöstömenot, joiden osuus hallintomenojenkokoisuuksista on noin 60 prosenttia, sekä kiinteistöihin, laitteisiin, energiaan, viestintään ja tietotekniikkaan liittyvät menot. Tarkastetuista 45 tapahtumasta kolmeen liittyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi virheet ja arvioi, että virhetaso jää olennaisuusrajan alapuolelle. Tilintarkastustuomioistuimen työ usealta vuodelta osoittaa, että hallintomenoissa riski on alhainen.

Havaintojensa perusteella tilintarkastustuomioistuin toistaa poliittisia ryhmiä koskevan suosituksensa Euroopan parlamentille. Lisäksi suositetaan, että Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ottaa käyttöön erityistä luotettavuutta edellyttävien tehtävien hoitoon sisäisen valvonnan standardeihinsa liittyvät toimintaperiaatteet. Näiden periaatteiden olisi perustuttava kattavaan riskinarviointiin, jonka pohjalta voidaan määrittää riskiä lieventävät kontrollit siten, että otetaan huomioon komitean koko ja sen työn luonne.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomus EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuudesta vuoden 2019 lopussa

Aiemmin tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen sisältyneet toiminnan tuloksellisuuden arvioinnit on nyt koottu erilliseen tuloksellisuuskertomukseen. Uusi kertomus sisältää tilintarkastustuomioistuimen arviot paitsi komission vuotuisesta hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksesta niin myös menoaloja koskevat tuloksellisuuden arvioinnit.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission vuotuinen tuloksellisuusraportointi on viime vuosina kehittynyt erillisten kertomusten kokoelmasta johdonmukaisemmaksi kokonaisuudeksi. Komission kertomuksiin sisältyy nyt osia, joissa esitetään tuloksellisuusarviointeja meno-ohjelmittain, mikä on merkittävä myönteinen kehitysaskel. Komissio on kuitenkin taipuvainen antamaan vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessaan arviointeja, jotka ovat turhan myönteisiä verrattuna ohjelmaselvitysten yksityiskohtaisempiin raportteihin. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tiettyjen ohjelmien täysimääräinen tuloksellisuusarviointi ei ole vielääkään mahdollista, mikä johtuu lähinnä toimitettujen tietojen rajallisuudesta.

Kilpailukyky

Tilintarkastustuomioistuimen mukaan EU:n Horisontti 2020 -tutkimusohjelmassa on paljon esimerkkejä onnistuneista hankkeista ja vahvaa näyttöä siitä, että ohjelma tuottaa yleiseurooppalaisen luonteensa ansiosta EU-tason lisäarvoa. Toisessa merkittävässä ohjelmassa, Euroopan strategisten investointien rahastossa (ESIR), indikaattorit osoittavat, että ohjelma on aikataulunsa mukaisesti saamassa liikkeelle 500 miljardin euron investoinnit. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin huomauttaa, että markkinat olisivat voineet ottaa hoitaakseen osan investoinneista. Lisäksi varoitetaan ylimitoitetuista kertoimista koskevista laskelmista, jotka voivat osaltaan aiheuttaa liian myönteisiä arvioita.

Koheesio

Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että vaikka komissio ja jäsenvaltiot ovat jo tarkistaneet vuosien 2014–2020 alkuperäisiä tavoitearvoja, vain hieman yli kolmannes Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston indikaattoreista on edistynyt aikataulunsa mukaisesti. Ennen covid-19-kriisin puhkeamista oli todennäköistä, että useimmat työllisyys- ja koulutustavoitteet saavutettaisiin vuoteen 2020 mennessä. Samalla kuitenkin tutkimuksessa ja kehittämisessä sekä köyhyyteen ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyvissä tavoitteissa oli jääty jälkeen. Komission omat tuloksellisuustiedot tällä toimintapolitiikan alalla osoittavat, että ohjelmat jäävät alkuperäisistä odotuksista.

Luonnonvarat

Tilintarkastustuomioistuimen arvioinnin mukaan komission raportointi yhteisen maatalouspolitiikan tuloksellisuudesta vuodelta 2019 on liian myönteistä eikä siinä keskitytä tuloksiin. Keskeinen heikkous on siinä, että kauden 2014–2020 tuloksellisuusindikaattorit eivät perustu yhteisen maatalouspolitiikan rahoitustuen myöntämistä koskevaan yksityiskohtaiseen toimintalogiikkaan. Esimerkiksi viljelijöille maksettavat suorat tuet ovat vähentäneet viljelijöiden tulojen vaihtelua, mutta tukia ei ole kohdennettu siten, että niillä autettaisiin viljelijöitä saavuttamaan kohtuullinen elintaso. Lisäksi yhteisen maatalouspolitiikan toimenpiteiden on todettu vaikuttaneen vain vähän ilmastonmuutoksen torjuntaan.

Turvallisuus ja kansalaisuus

Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, ettei komission kertomuksista käy ilmi, onko turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto edistynyt hyvin tavoitteidensa saavuttamisessa. Käytettävissä olevat tiedot viittaavat kuitenkin siihen, että rahasto on merkityksellinen ja tuottaa EU-tason lisäarvoa. Indikaattorit näyttävät myönteisessä valossa sellaiset rahaston saavutukset, jotka koskevat kotouttamista ja laillista

maahanmuuttoa. Toisaalta pitkän aikavälin vaikutuksia, kuten maahanmuuttajien ja EU:n kansalaisten työllisyysnäkökymien eroja, ei voida vielä arvioida.

Globaali Eurooppa

Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan komissio ei anna kahdesta rahoitusvälineestä riittävästi tietoa niin, että välineiden tuloksellisuutta voitaisiin arvioida luotettavasti. Yksi välineistä koskee yhteistyötä kehitysmaiden kanssa ja toinen suhteita EU:n eteläisiin ja itäisiin naapureihin. Viimeksi mainitun välineen osalta indikaattorit osoittavat kuitenkin myönteistä kehitystä köyhyyden vähentämisessä, koulutuksessa, sukupuolten tasa-arvossa ja inhimillisessä kehityksessä mutta kielteistä kehitystä demokratian, oikeusvaltion ja poliittisen vakauden lujittamisessa.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n virastoista varainhoitovuodelta 2019

Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen vastuulle kuuluviin 41 EU:n viraston ja unionin muun elimen tarkastuksiin varainhoitovuodelta 2019.

Tilintarkastustuomioistuin antoi puhtaan tarkastuslausunnon kaikkien 41 viraston tilinpäätöksestä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tilinpäätökset antavat kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot virastojen taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2019 sekä niiden toimien tuloksista ja rahavirroista mainittuna päivänä päättyneeltä varainhoitovuodelta voimassa olevien varainhoitoa koskevien säännösten ja komission tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

Tilintarkastustuomioistuin antoi kaikkien virastojen osalta puhtaan tarkastuslausunnon tilinpäätösten perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta varainhoitovuodelta 2019. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tulot olivat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Tilintarkastustuomioistuin antoi vakiomuotoiset puhtaat tarkastuslausunnot 39 viraston tilinpäätösten perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta varainhoitovuodelta 2019. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että näiden virastojen maksut olivat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset. Varauman sisältävän lausunnon sai kaksi virastoa: Energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto (ACER) ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO). ACERin osalta tilintarkastustuomioistuin antoi varauman sisältävän lausunnon kahden sääntöjenvastaisen hankintamenettelyn perusteella. Virasto ei ollut kummankaan menettelyn yhteydessä toteuttanut asianmukaista kilpailuun perustuvaa hankintamenettelyä, joten kaikki menettelyihin liittyvät maksut ovat sääntöjenvastaisia. EASOn osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että osa asiantuntijakonsultteja koskeneeseen valintamenettelyyn liittyneistä maksuista oli sääntöjenvastaisia, sillä asianmukaisen kirjausketjun muodostamisen kannalta tarpeen olevat tiedot puuttuivat systemaattisesti. EASO on saanut varauman sisältävän lausunnon tilintarkastustuomioistuimelta varainhoitovuodesta 2016 lähtien.

Lisäksi useimpien virastojen kohdalla tilintarkastustuomioistuin toi esille parantamista vaativia osa-alueita huomautuksissa, jotka eivät aseta tarkastuslausuntoja kyseenalaisiksi.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n yhteisyrityksistä varainhoitovuodelta 2019

Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa esitetään yhteenveto kaikkien kahdeksan yhteisyrityksen tarkastuksista varainhoitovuodelta 2019.

Tilintarkastustuomioistuin antoi puhtaat tarkastuslausunnot kaikkien yhteisyritysten tilinpäätöksistä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tilinpäätökset antavat kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot yhteisyritysten taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2019 sekä yhteisyritysten toimien tuloksista ja rahavirroista mainittuna päivänä päättyneeltä varainhoitovuodelta voimassa olevien varainhoitoa koskevien säännösten ja komission tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

Tilintarkastustuomioistuin antoi puhtaat tarkastuslausunnot kaikkien yhteisyritysten osalta tilinpäätösten perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta varainhoitovuodelta 2019. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että toimet olivat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Tilintarkastustuomioistuin antoi puhtaat tarkastuslausunnot kaikkien yhteisyritysten osalta tilinpäätösten perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta varainhoitovuodelta 2019. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että toimet olivat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Asettamatta lausuntojaan kyseenalaiseksi tilintarkastustuomioistuin esitti lisäksi useita huomautuksia, joiden avulla se pyrki tuomaan esiin parannustarpeita.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 287 ja 319 artikla.

Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavien varainhoitosääntöjen artikkelit 254-263.

Tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Kunkin varainhoitovuoden päätyttyä tilintarkastustuomioistuin laatii vuosikertomuksen, johon on liitetty toimielinten vastaukset.

Neuvoston määräenemmistöllä antamasta suosituksesta Euroopan parlamentti myöntää komissiolle talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asian käsittelystä Euroopan parlamentissa vastaa talousarvion valvontavaliokunta (CONT), jonka laatiman mietinnön pohjalta täysistunto äänestää vastuuvapauden myöntämisestä. Komission vastuuvapauden osalta raportojana toimii Joachim Kuhs (ID, Saksa).

Alustavan aikataulun mukaan talousarvion valvontavaliokunnan äänestykset ovat maaliskuussa ja täysistuntoäänestys vastuuvapaudesta huhtikuussa 2021.

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö pyytää kannanotot ja mahdolliset muut kommentit tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin ja komission vastineisiin asianomaisilta viranomaisilta Suomen kannan muodostamiseksi EU-käsittelyä varten.

EU-asioiden jaosto 34 (budjetti- ja hallintoasiat) kirjallinen menettely 25.-26.11.2020.

Eduskuntakäsittely

PeL 97 §:n mukainen selvitys eduskuntaan.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Asialla ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksella pyritään vaikuttamaan EU:n varainkäyttöön ja varainhallintaan.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2019 (EU:n virallinen lehti 9.11.2020/C 377/13)

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomus EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuudesta vuoden 2019 lopussa (EU:n virallinen lehti 12.11.2020/C 381/4)

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n virastoista varainhoitovuodelta 2019 (EU:n virallinen lehti 21.10.2020/C 351/7)

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n yhteisyrityksistä varainhoitovuodelta 2019 (EU:n virallinen lehti 11.11.2020/C 380/6).

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Neuvotteleva virkamies Toni Tiala, VM/VVC, p. 02955 30361, toni.tiala@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2020/1620

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	Euroopan tilintarkastustuomioistuin, vastuuvapaus VM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, SM, TEM, TULLI, UM, VNK, VTV
