

Tarkastusvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2022

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2022 (E 51/2023 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- jäsen Hannu Takkula, Euroopan tilintarkastustuomioistuin
- kabinettipäällikkö Turo Hentilä, Euroopan tilintarkastustuomioistuin
- attasea Nita Tennilä, Euroopan tilintarkastustuomioistuin
- neuvotteleva virkamies Toni Tiala, Valtiovarain controller -toiminto, 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 2022. Lisäksi Suomi ottaa huomioon EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevan varauman sisältävän tarkastuslausunnon.

Sen sijaan Suomi pitää valitettavana tilintarkastustuomioistuimen antamaa kielteistä lausuntoa EU:n talousarvion menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Suomi pitää erittäin valitettavana, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavaintoihin perustuva arvioitu virhetaso vuonna 2022 on kääntynyt nousuun edellisiin vuosiin verrattuna. Tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso ylittää kahden prosentin olennaisuusrajan kokonaisvirhetason ollessa 4,2 prosenttia. Virhetaso on selvästi kohonnut vuoden 2021 arvioidusta 3,0 prosentista ja vuoden 2020 arvioidusta 2,7 prosentista. Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan kulujen korvaamiseen perustuvien suuririskisten menojen osuus talousarviosta on kasvanut 66 prosenttiin näiden menojen arvioidun virhetason ollessa 6,0 prosenttia. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin toteaa lau-

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2023 vp

sunnossaan virheiden vaikutuksen EU:n talousarvion menoihin olevan olennainen ja laajalle levinnyt.

Suomi kiinnittää erityistä huomiota tilintarkastustuomioistuimen havaintoihin EU:n talousarvion maksamatta olevien sitoumusten määrästä, joka on kohonnut vuoden 2022 lopussa ennätystasolle 453 miljardiin euroon verrattuna 341,6 miljardiin euroon vuonna 2021.

Suomi katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen esittämien havaintojen perusteella EU:n varainhoidon taso on heikentynyt. Suomi katsoo, että maksamattomien sitoumusten suuri määrä ja EU-rahoitteisten ohjelmien toimeenpanon hitaus sekä virheiden määrän selkeä kasvu viittaavat puutteisiin varojen hallinnoinnissa ja valvonnassa. Kokonaisvastuu EU:n talousarvion toimeenpanosta on komissiolla. Edellä mainittujen syiden vuoksi Suomi ei voi tukea vastuuvapauden suosittamista komissiolle varainhoitovuodelta 2022.

Suomi katsoo, että komission on vahvistettava toimenpiteitä maksujen virhetason pienentämiseksi ja että varainhoitoa on parannettava kaikilla aloilla sääntöjä ja hallinnointia yksinkertaistamalla sekä valvontaa tehostamalla. Suomi painottaa, että samalla on myös huomioitava valvonnan kustannustehokkuus. Lisäksi Suomi korostaa, että komission tulisi ryhtyä toimiin EU:n talousarvion maksamattomien sitoumusten määrän vähentämiseksi sekä tukemalla EU-rahoitteisten ohjelmien sujuvampaa toimeenpanoa että purkamalla maksamattomia sitoumuksia olemassa olevien sääntöjen mukaisesti.

Suomi pitää tärkeänä, että tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen avulla saadaan jatkosakin riippumaton, kattava ja mahdollisimman vertailukelpoinen kuva EU:n talousarvion toimeenpanon sääntöjenmukaisuudesta ja varainhoidon tilasta.

Suomi katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen erillisissä vuosikertomuksissa käsitellyille EU:n virastoille ja yhteisyrityksille voidaan suosittaa vastuuvapauden myöntämistä varainhoitovuodelta 2022, mikäli ne antavat neuvoston käsittelyn aikana 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 määräänemistöllä antamasta suosituksesta EU:n parlamentti tekee poliittisen päätöksen siitä, onko komissio täyttänyt hyväksyttävästi velvollisuutensa talousarvion toteuttajana.

Valiokunta pitää myönteisenä, että tilintarkastustuomioistuin antaa jälleen puhtaan tarkastuslausun EU:n varainhoitovuoden 2022 tilien luotettavuudesta kuten se on antanut jo vuodesta 2007 lähtien. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan vuoden 2022 tilinpäätös antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EU:n taloudellisesta tuloksesta ja sen varoista ja vastuis-

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2023 vp

ta vuoden lopussa. Myös vuoden 2022 tulot olivat aiempien vuosien tapaan kokonaisuutena tarkasteltuna lailliset ja asianmukaiset, eikä virhetaso ollut olennainen.

Vuoden 2021 tapaan tilintarkastustuomioistuin antaa EU:n talousarvion menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta kaksi erillistä lausuntoa. Näistä ensimmäinen koskee EU:n talousarvion menoja ja toinen elpymis- ja palautumistukivälineen menoja. Perusteena erillisille lausunnoille on se, että elpymis- ja palautumistukiväline on väliaikainen väline, jonka toteutus ja rahoitus poikkeavat olennaisesti monivuotisten rahoituskehysten puitteissa tapahtuvasta tavanomaisesta talousarviovarojen käytöstä.

Valiokunta kiinnittää huomion siihen, että tilintarkastustuomioistuin antaa jo neljäntenä vuonna peräkkäin kielteisen lausunnon menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Kielteinen lausunto annetaan, koska tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden vaikutukset varainhoitovuoden hyväksyttyihin menoihin ovat olennaisia ja laajalle levinneitä. Maksujen arvioitu virhetaso ylitti kahden prosentin olennaisuusrajan olleen 4,2 prosenttia vuonna 2022. Erityistä huolta aiheuttaa valiokunnan näkemyksen mukaan se, että virhetaso on noussut kolmena perättäisenä vuotena. Erityisen suurta nousu oli vuodesta 2021 vuoteen 2022. Nousu johtuu pääasiassa monivuotisen rahoituskehysten pääotsakkeen "koheesio, palautumiskyky ja arvot" alla olevien maksujen arvioidun virhetason noususta 6,4 prosenttiin. Nämä menot toteutetaan pääasiassa Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), koheesiorahaston ja Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) kautta.

Osoituksena laajasta levinneisyydestä oli suuririskisten maksujen osuuden kasvu 66 prosenttiin vuonna 2022. Näissä maksuissa arvioitu virhetaso ylitti kahden prosentin olennaisuusrajan olleen kuusi prosenttia. Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että jälleen kerran virheriski on suuri kulujen korvaamiseen perustuvissa maksuissa, joihin sovellettavat säännöt ovat yleensä monimutkaisia. Yleisin virhetyyppi suuririskisissä maksuissa oli tukikelpoisuuteen liittyvät virheet, joissa on kyse tukeen oikeuttamattomista kuluista kuluilmoituksissa. Muita virhetyyppejä olivat tukeen oikeuttamattomat hankkeet ja sisämarkkinasääntöjen rikkominen, joissa kyse oli erityisesti julkisia hankkeita koskevien sääntöjen ja sisämarkkinasääntöjen (erityisesti valtioneuvoston päätösten) noudattamatta jättämisestä.

Valiokunta on jo aiempina vuosina kiinnittänyt huomiota useita vuosia jatkuneeseen menojen arvioidun virhetason nousuun. Valiokunta pitää kehitystä erittäin huolestuttavana ja painottaa sitä, että komission tulee ottaa käyttöön toimenpiteitä, joilla etenkin kulujen korvaamista koskevat virheet saadaan vähenemään. Valiokunta myös yhtyy Suomen kantaan siitä, että varainhoitoa on parannettava kaikilla aloilla sääntöjä ja hallinnointia yksinkertaistamalla ja valvontaa tehostamalla. Valvonta tulee myös järjestää siten, että se on kustannustehokasta. 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 menojen yhteydessä syntyneiden virheiden ennaltaehkäisyssä ja valvontajärjestelmien kehittämisessä. Lainsäädännön selkeyttäminen todennäköisesti vähentäisi myös virheitä.

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2023 vp

Elpymis- ja palautumistukivälineestä tilintarkastustuomioistuimien antaa varauman sisältävän lausunnon menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa jäsenvaltioille maksetaan niiden ennalta kullekin toimenpiteelle määrittelemien välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta. Vuonna 2022 elpymis- ja palautumistukivälineestä suoritettiin 11 jäsenvaltiolle 13 avustuskassua, joiden arvo oli 46,9 miljardia euroa. Tilintarkastustuomioistuin löysi tarkastuksissaan 11 maksussa säännönmukaisuusongelmia välitavoitteissa tai tavoitteissa. Yleisin havaittu ongelma oli se, että välitavoitteita tai tavoitteita ei joko ollut toteutettu tyydyttävästi tai ne eivät vastanneet kelpoisuusehtoja. Tarkastuksissa havaittiin lisäksi tapauksia, joissa toimenpiteet ja niihin liittyvät välitavoitteet tai tavoitteet oli suunniteltu heikosti. Ongelmia oli myös niiden tietojen luotettavuudessa, joita jäsenvaltiot sisällyttivät antamiinsa johdon vahvistuslausumiin. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että sen varainhoitovuonna hyväksytyt elpymis- ja palautumistukivälineen menot koskevat tarkastushavainnot ovat kokonaisvaikutukseltaan olennaisia mutta eivät laajalle ulottuvia.

Valiokunta kiinnittää huomiota elpymis- ja palautumistukivälineen maksuissa ilmenneisiin ongelmiin. Tilintarkastustuomioistuin ei esitä näiden maksujen yhteydessä muiden EU:n menoalojen virhetasoon verrattavissa olevaa virhetasoa johtuen elpymis- ja palautumistukivälineen varainkäytön luonteesta. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin arvioi, että havaittujen seikkojen taloudellinen vähimmäisvaikutus on lähellä sen määrittämää olennaisuusrajaa. Valiokunta korostaa sitä, että komission tulee välittömästi toteuttaa tilintarkastustuomioistuimen suositukset, joiden mukaan jäsenvaltioiden maksupyyntöjä koskevia alustavia arvioita ja jälkitarkastuksia tulee parantaa ja välitavoitteet ja tavoitteet tulee määritellä selkeästi.

Tilintarkastustuomioistuin raportoi tarkastustensa yhteydessä havaitsemistaan petosepäilyistä EU:n petostentorjuntavirastolle (OLAF). Vuonna 2022 tilintarkastustuomioistuin raportoi 14 petosepäilyä, jotka se havaitsi vuoden 2021 menot koskevan tarkastustyönsä aikana. Vuosikertomuksen mukaan OLAF oli aloittanut näiden ilmoitusten perusteella jo kaksi tutkintaa. Samaan aikaan tilintarkastustuomioistuin raportoi näistä tapauksista kuudesta Euroopan syyttäjävirastolle (EPPO), joka on aloittanut niiden osalta kolme tutkintaa. Vuoden 2022 menot koskevien tarkastustensa aikana tilintarkastustuomioistuin on havainnut jo 14 petosepäilyä.

Valiokunta on myös aiempien vuosien tapaan erittäin huolestunut EU:n talousarvion maksamatta olevien maksusitoumusten suuresta määrästä, joka on noussut ennätystasolle vuonna 2022. Maksamatta olevien maksusitoumusten määrä oli vuoden 2022 lopussa 452,8 miljardia euroa, mikä oli 111,2 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2021. Vuosikertomuksen mukaan kasvu johtui lähinnä siitä, että varoja sidottiin enemmän EU:n elpymisvälineen toisen täytäntöönpanovuoden aikana sekä siitä, että kauden 2021–2027 yhteistyössä hallinnoitavia rahastoja alettiin ottaa käyttöön. Valiokunta yhtyy Suomen kantaan siitä, että komission tulisi ryhtyä toimiin EU:n maksamattomien sitoumusten määrän vähentämiseksi tukemalla EU-rahoitteisten ohjelmien sujuvampaa toimeenpanoa ja purkamalla maksamattomia sitoumuksia olemassa olevien sääntöjen mukaisesti.

Suomen tapaan myös valiokunta katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen esittämien havaintojen pohjalta EU:n varainhoidon taso on heikentynyt. Maksamattomien sitoumusten suuri määrä ja EU-rahoitteisten ohjelmien toimeenpanon hitaus sekä virheiden määrän selkeä kasvu viittaavat puutteisiin varojen hallinnoinnissa ja valvonnassa. Kokonaisvastuu EU:n talousarvion toimeen-

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2023 vp

panosta on komissiolla. Valiokunta yhtyy Suomen kantaan siitä, että edellä mainittujen syiden vuoksi Suomi ei voi tukea vastuuvapauden suosittamista komissiolle varainhoitovuodelta 2022.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Tarkastusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 7.12.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Veijo Niemi ps
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Tomi Immonen ps
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Kinnari kok
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Ville Merinen sd
jäsen Sari Tanus kd
varajäsen Vesa Kallio kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tanja Kirjavainen.