

Tarkastusvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2023

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2023 (E 65/2024 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- jäsen Petri Sarvamaa, Euroopan tilintarkastustuomioistuin
- kabinettipäälikkö Benjamin Jakob, Euroopan tilintarkastustuomioistuin
- erityisavustaja Elmo Torppa, Euroopan tilintarkastustuomioistuin
- neuvotteleva virkamies Toni Tiala, valtiovarain controller -toiminto, valtiovarainministeriö
- tilintarkastuspäälikkö 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 2023. Lisäksi Suomi huomioi 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 2023 on jatkanut nousuaan edellisestä vuodesta. Tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso ylittää kahden prosentin olennaisuusrajan kokonaisvirhetason ollessa 5,6 prosenttia. Virhetaso on selvästi kohonnut vuoden 2022 arvioidusta 4,2 prosentista ja vuoden 2021 arvioidusta 3,0 prosentista. Tilintarkastustuomioistuin toteaa lausunnossaan virheiden vaikutuksen EU:n talousarvion menoihin olevan olennainen ja laajalle levinnyt.

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2024 vp

Suomi kiinnittää erityistä huomiota tilintarkastustuomioistuimen havaintoihin EU:n talousarvion maksamatta olevien sitoumusten määrästä, joka on kohonnut vuoden 2023 lopussa ennätystasolle 543 miljardiin euroon verrattuna vuonna 2022 olleeseen 453 miljardiin euroon.

Suomi katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen esittämien havaintojen perusteella EU:n varainhoidon tila on edelleen heikentynyt. Suomi ei voi tukea vastuuvapauden suosittamista komissiolle varainhoitovuoden 2023 osalta. Suomi katsoo, että komission tulisi ryhtyä toimenpiteisiin menojen virhetason pienentämiseksi ja varainhoidon tilan parantamiseksi.

Suomi katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen erillisissä vuosikertomuksissa käsitellyille EU:n virastoille ja yhteisyrityksille voidaan suositaa vastuuvapauden myöntämistä varainhoitovuodelta 2023, 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 EU:n 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 toteaa, että tilintarkastustuomioistuin antaa jälleen puhtaan tarkastuslausunnon EU:n varainhoitovuoden 2023 tilien luotettavuudesta, kuten se on antanut jo vuodesta 2007 lähtien. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan vuoden 2023 tilinpäätös antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EU:n taloudellisesta tuloksesta ja sen varoista ja vastuista vuoden lopussa kansainvälisen julkissektorin tilinpäätösstandardin mukaisesti. Valiokunta toteaa myös, että vuoden 2023 tulot olivat tilintarkastustuomioistuimen antaman lausunnon mukaan aiempien vuosien tapaan kokonaisuutena tarkasteltuna lailliset ja asianmukaiset eikä virhetaso ollut olennainen.

Tilintarkastustuomioistuin antaa kahden viime vuoden tavoin EU:n talousarvion menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta kaksi erillistä lausuntoa. Näistä ensimmäinen koskee EU:n talousarviomenoja 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 yhteydessä tapahtuvasta tavanomaisesta talousarviovarojen käytöstä. EU:n talousarviomenojen edunsaajille maksetaan tiettyjen toimien toteuttamisesta ja korvataan aiheutuneita kuluja. Elpymis- ja palautumistukivälineessä jäsenvaltioille maksetaan ennalta määriteltujen välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävän toteutumisen perusteella.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tilintarkastustuomioistuin antaa jo viidentenä vuonna peräkkäin kielteisen lausunnon menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Kielteinen lausunto annetaan, koska tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden vaikutukset varainhoitovuoden hyväksyttyihin menoihin ovat olennaisia ja laajalle levinneitä ja maksujen

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2024 vp

arvioitu virhetaso ylitti kahden prosentin olennaisuusrajan. Valiokunta on erityisesti huolissaan siitä, että virhetaso on edelleen jatkanut nousua. Virhetaso oli 5,6 prosenttia vuonna 2023. Nousua oli peräti 1,4 prosenttiyksikköä vuodesta 2022, jolloin se oli 4,2 prosenttia. Suuririskisiksi, kulujen korvaamiseen perustuviksi menoiksi luokiteltiin 64 prosenttia tarkastetuista menoista, ja niissä virhetaso oli 7,9 prosenttia vuonna 2023.

Virhetason nousu johtui tilintarkastustuomioistuimen mukaan suurimmaksi osaksi monivuotisen rahoituskehyksen pääotsakkeen ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot” alla olevien maksujen arvioitun virhetason noususta 6,4 prosentista vuonna 2022 9,3 prosenttiin vuonna 2023. Nämä menot toteutetaan pääasiassa Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), koheesiorahaston ja Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) kautta, ja ne perustuvat kulujen korvaamiseen. Valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että jälleen kerran virheriski on suuri näissä kulujen korvaamiseen perustuvissa maksuissa, joihin sovellettavat säännöt ovat yleensä monimutkaisia. Yleisin virhetyyppi maksuissa oli tilintarkastustuomioistuimen mukaan tukikelpoisuuteen liittyvät virheet, joissa on kyse tukeen oikeuttamattomista kuluista kuluilmoituksissa. Muita virhetyyppejä olivat tukeen oikeuttamattomat hankkeet ja sisämarkkinasääntöjen rikkominen, joissa kyse on erityisesti julkisia hankkeita koskevien sääntöjen ja sisämarkkinasääntöjen (erityisesti valtiontukisääntöjen) noudattamatta jättämisestä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita myös kaikkien tarkastettujen tarkastusviranomaisten työssä.

Muita tilintarkastustuomioistuimen mainitsemia virhetason nousuun yhteydessä olleita tekijöitä olivat REACT-EU-välineen merkittävät lisämäärärahat, koheesiopolitiikan rahoitukseen sovellettavan tukikelpoisuuskauden päättymisen vuoden 2023 lopussa ohjelmakauden 2014—2020 osalta sekä elpymis- ja palautumistukivälineen tukikelpoisuuden päällekkäisyys. Nämä tekijät aiheuttivat jäsenvaltioille lisäpaineita rahojen käyttöön ja lisäsivät riskiä sille, ettei niillä ollut valmiuksia ja voimavaroja varmistaa menojen sääntöjenmukaisuutta.

Valiokunta pitää useita vuosia jatkunutta menojen virhetason nousua erittäin huolestuttavana ja painottaa sitä, että komission tulee tehdä toimia, joilla etenkin kulujen korvaamista koskevat virheet saadaan vähenemään. Valiokunta katsoo, että komission tulee ripeästi toteuttaa tilintarkastustuomioistuimen komissiolle antamat koheesiomenoihin liittyvät suositukset. Suositusten mukaan komission tulee kohdistaa valvontaa jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteisiin, yhdenmukaistaa julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden käsittelyä suoran ja yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin aloilla sekä varmistaa, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön prosessin, jolla tarkastetaan järjestelmällisesti maksun jälkeen, että edunsaaja on täyttänyt sopimusvelvoitteet. Lisäksi komission on laadittava asianmukaiset kauden 2014—2020 päättämismenettelyt tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa yksilöityjen riskien lieventämiseksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös petosepäilyjen määrän nousuun. Tilintarkastustuomioistuin raportoi tarkastustensa yhteydessä havaitsemistaan petosepäilyistä EU:n petostentorjuntavirastolle (OLAF). Vuonna 2023 tilintarkastustuomioistuin raportoi 20 petosepäilyä, joista 19 se havaitsi vuoden 2022 menoja koskevan tarkastustyönsä aikana ja yhden vuoden 2021 menotarkastuksessa. Vuoden 2023 vuosikertomuksen mukaan OLAF oli aloittanut näiden ilmoitusten perusteella jo neljä tutkintaa. Samaan aikaan tilintarkastustuomioistuin raportoi näistä tapauksista 17 Euroopan syyttäjänvirastolle (EPPO), joka on aloittanut niiden osalta yhdeksän tutkintaa.

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2024 vp

Vuoden 2023 menoja koskevien tarkastustensa aikana tilintarkastustuomioistuim on havainnut jo 12 petosepäilyä.

Valiokunta pitää valitettavana elpymis- ja palautumistukivälineen maksuissa ilmenneitä ongelmia. Tilintarkastustuomioistuim ei esitä näiden maksujen yhteydessä muiden EU:n menoalojen virhetasoon verrattavissa olevaa virhetasoa, mikä johtuu elpymis- ja palautumistukivälineen varainkäytön luonteesta. Tarkastushavaintojensa perusteella tilintarkastustuomioistuim arvioi, että havaittujen seikkojen taloudellinen vähimmäisvaikutus ylittää olennaisuusrajan ja antaa sen vuoksi elpymis- ja palautumistukivälineestä jälleen varauksen sisältävän lausunnon menojen lailisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Elpymis- ja palautumistukivälineessä jäsenvaltioille maksetaan niiden kullekin toimenpiteelle ennalta määrittelemien välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta. Vuoden 2023 loppuun mennessä elpymis- ja palautumistukivälineestä on suoritettu yhteensä 37 avustusmaksua, joiden arvo on 141,6 miljardia euroa. Näistä avustusmaksuista 23 suoritettiin vuonna 2023, ja ne maksettiin 17 jäsenvaltiolle. Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 tarkastus kohdistui kaikkiin 23 avustusmaksuun, joiden arvo oli yhteensä 53,5 miljardia euroa. Maksut koskivat 542:ta välitavoitetta ja 135:tä tavoitetta, joista tarkastettiin 325 välitavoitetta ja 127 tavoitetta.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten tulosten mukaan seitsemässä jäsenvaltiolle suoritetussa maksatuksessa havaittiin määrällisesti ilmaistavissa olevia virheitä ja kuudessa näistä virhetaso oli olennainen. Tilintarkastustuomioistuim havaitsi myös, että tarkastetuista 452 välitavoitteesta ja tavoitteesta 16 ei täyttänyt maksu- ja kelpoisuusehtoja. Nämä havainnot liittyivät välitavoitteiden tai tavoitteiden epätydyttävään saavuttamiseen, ennen tukikelpoisuuskautta alkaneisiin toimenpiteisiin ja toistuvien kansallisten talousarviomenojen rahoittamiseen.

Valiokunta korostaa sitä, että komission tulee toteuttaa tilintarkastustuomioistuimen sille antamat suositukset. Suositusten mukaan komission tulee ensinnäkin soveltaa tiukempia kriteereitä arvioitaessa tukikelpoisuusaajan noudattamista, toisekseen määritellä erityiset kriteerit, joilla arvioidaan toistuvien kansallisten talousarviomenojen korvaaminen, kolmanneksi varmistaa, että jäsenvaltiot korjaavat pikaisesti valvontajärjestelmissään yhä ilmenevät puutteet, ja neljänneksi käyttää jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiin kohdistamiensa tarkastusten tuloksia johtopäätösten esittämiseen valvontajärjestelmien vaikuttavuudesta.

Valiokunta katsoo myös, että tulevia rahoitusohjelmia suunnitellessaan komission tulee suhtautua vakavasti tilintarkastustuomioistuimen ja kansallisten tarkastusvirastojen esittämiin elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeviin ongelmiin. Valiokunta nostaa erityisesti tässä yhteydessä esille liian yleisellä tasolla määritellyt tavoitteet, jolloin rahoituksen vaikuttavuutta voi olla mahdotonta arvioida, sekä ongelmat rahoituksen läpinäkyvyydessä, kun rahavirtoja ei hallintomallissa aina ole mahdollista jäljittää edunsaajille asti.

Valiokunta on aiempien vuosien tapaan huolestunut EU:n talousarvion maksamatta olevien maksusitoumusten suuresta määrästä, joka nousi ennätystasolle vuonna 2023. Maksamatta olevien maksusitoumusten määrä oli vuoden 2023 lopussa 543 miljardia euroa, mikä oli 90 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2022. Maksamatta olevat sitoumukset liittyivät pääasiassa EU:n ta-

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2024 vp

lousarvioon ja varainhoitovuosien välisiin siirtoihin sekä Next Generation EU -välineestä rahoitettaviin avustuksiin. Valiokunta korostaa, että maksamatta olevien maksusitoumusten määrä rajoittaa varainkäytön mukauttamista uusiin käyttötarkoituksiin ja talousarvion painopisteiden muutoksiin, ja kehottaa komissiota varmistamaan sitoumusten määrän vähenemisen tulevina vuosina.

Valiokunta nostaa esille EU-velan määrän, joka kasvoi 30 prosenttia vuonna 2023 ja oli vuoden lopussa 458,5 miljardia euroa. Nousu johtui pääasiassa EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä. Sen myötä EU:sta on tullut yksi suurimmista lainojen liikkeeseenlaskijoista Euroopassa. EU:n elpymis- ja palautumistukivälineellä arvioidaan valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan olleen finanssimarkkinoita vakauttava vaikutus. Valiokunta on kuitenkin huolestunut kasvavasta EU-velan määrästä, sillä elpymis- ja palautumistukivälineen myötä lainanotto voi vielä yli kaksinkertaistua vuoteen 2026 mennessä, kun taas suurin osa lainan takaisinmaksusta lykätään tuleviin monivuotisiin rahoituskehyksiin. Komission arvion mukaan elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituskustannukset saattavat kasvaa 17—27 miljardia euroa alkuperäisestä 15 miljardin euron arviosta korkojen nousun vuoksi.

Valiokunta katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen esittämien havaintojen perusteella EU:n varainhoidon tila on edelleen heikentynyt. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan Suomi ei voi tukea vastuuvapauden suosittamista komissiolle varainhoitovuoden 2023 osalta. Valiokunta katsoo, että komission tulee ryhtyä toimenpiteisiin menojen virhetason pienentämiseksi ja varainhoidon tilan parantamiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Tarkastusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 12.12.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Veijo Niemi ps
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Kinnari kok
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Ville Merinen sd
jäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2024 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tanja Kirjavainen