

Asia

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on julkaissut 13.10.2016 vuosikertomuksensa varainhoitovuodelta 2015 ja se esitellään Ecofin-neuvostolle 8.11.2016. Vuosikertomusta käsitellään tammi- ja helmikuussa 2017 neuvoston budjettikomiteassa. Neuvoston suosituksesta vastuuvapauden myöntämiseksi EU:n komissiolle varainhoitovuodelta 2015 on tarkoitus päättää Ecofin-neuvostossa 21.2.2017. Euroopan parlamentti päättää vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle kevään 2017 aikana.

Suomen 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 hallinnon yksinkertaistaminen sekä valvonnan kustannustehokkuus. Hallinnollista taakkaa olisi pyrittävä vähentämään merkittävästi. Samalla myös kokonaisvirhetaso on saatava pienenemään, mikä vaatii komissiolta parempaa riskianalyysyä, resurssien kohdentamista ja tarkempaa toimintasuunnitelmaa. Virheiden vähentäminen tulee kytkeä myös tuloksellisuuteen sekä parempaan tavoitteiden asetteluun. Myös pitkän aikavälin vaikuttavuusarviointia EU:n rahoituksen vaikutuksista on parannettava sekä kiinnitettävä huomiota rahoitusvälineiden käytön lisääntymisestä aiheutuviin riskeihin.

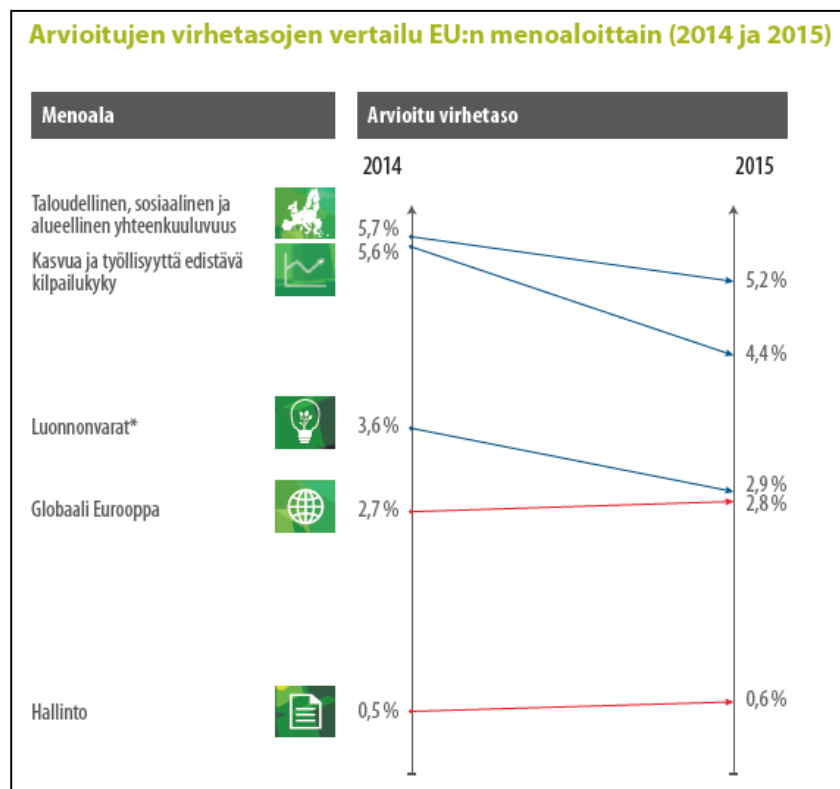
Suomi pitää tärkeänä sitä, että tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen avulla saadaan jatkossakin kattava ja vertailukelpoinen kuva EU:n talousarvion toimeenpanosta ja varainhoidon tilasta. Samalla Suomi tukee tilintarkastustuomioistuimen pyrkimyksiä kohdentaa tuloksellisuustarkastustoimintaansa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

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

Pääasiallinen sisältö

Yhteenveto ja kehitys vuonna 2015

- EU:n tilinpäätös vuodelta 2015 on laadittu asianmukaisesti kansainvälisiä standardeja noudattaen, ja se antaa tilanteesta kaikilta olennaisilta osiltaan oikean ja riittävän kuvan. Tilintarkastustuomioistuin antaa siis jälleen puhtaan tarkastuslausunnon tilien luotettavuudesta. Tilintarkastustuomioistuin antaa kuitenkin kielteisen lausunnon maksujen asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta).
- Vuoden 2015 maksujen arvioitu virhetaso (joka kuvastaa sääntöjenvastaisuuksien tasoa) on 3,8 prosenttia. Tilanne on viime vuosina parantunut, mutta virhetaso on edelleen huomattavasti tilintarkastustuomioistuimen asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan yläpuolella.



- Hallinnointitavalla on vähäinen vaikutus virhetasoon. Arvioitu virhetaso oli edelleen lähes sama siitä huolimatta, hallinnoitiinko menoja yhdessä jäsenvaltioiden kanssa (4,0 prosenttia) vai hallinnoiko komissio menoja suoraan (3,9 prosenttia). Korkeimmat arvioitujen virhetasot havaittiin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden menoalalla (5,2 prosenttia) sekä kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyn alalla (4,4 prosenttia). Arvioitu virhetaso oli alhaisin hallintomenojen alalla (0,6 prosenttia).

- Kulujen korvaamiseen perustuvien järjestelmien ja tukioikeuksiin perustuvien järjestelmien erilaisilla riskirakenteilla on ollut edelleen suuri vaikutus eri menoalojen virhetasoihin. Kulujen korvaamiseen perustuvissa järjestelmissä EU korvaa tukikelpoisista toimista aiheutuneet tukikelpoiset kulut edunsaajien esittämien kuluilmoitusten perustella, kun taas tukioikeuksiin perustuvissa ohjelmissä ei korvata kuluja vaan maksut suoritetaan tiettyjen ehtojen täytyttyä. Virhetaso on paljon korkeampi kulujen korvaamisen yhteydessä (5,2 prosenttia) kuin tukioikeuksiin perustuvien menojen kohdalla (1,9 prosenttia).
- Jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission toteuttamalla korjaavilla toimenpiteillä oli myönteinen vaikutus arvioituun virhetasoon. Arvioitu kokonaisvirhetaso olisi ilman kyseisiä toimenpiteitä ollut 4,3 prosenttia. Parantamisen varaa on edelleen, vaikka komissio on pyrkinyt parantamaan riskienarviointiaan ja lisäämään korjaavien toimenpiteiden vaikutusta.
- 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.
- Kuluvana vuonna tai tulevina vuosina maksettavat määrät pysyvät erittäin suurina. Komissio ei kuitenkaan ole esittänyt seuraaviksi 7–10 vuodeksi laadittua kassavirtaennustetta. Tällainen ennuste tarjoaisi sidosryhmille mahdollisuuden ennakoita tulevia maksuvaatimuksia ja talousarvion painopisteitä.
- EU:n toimintapolitiikkoja ja toimia koskevaan tilivelvollisuuteen ja koordinointiin kohdistuvat riskit ovat suurempia, jos käytetään enemmän rahoitusvälineitä, joita ei rahoiteta suoraan EU:n talousarviosta ja joita tilintarkastustuomioistuin ei tarkasta.
- Komissiossa tuloksellisuuden mittaamiseen käytetyt indikaattorit ovat parantuneet jonkin verran, mutta niissä esiintyy edelleen puutteita. Hallinnolliset tavoitteet on myös laadittava paremmin komission pääosastojen tasolla.
- Suomea koskevia erityisen merkittäviä havaintoja vuosikertomuksessa ei ole. Huomiot liittyvät mm. alv-varaumiin ja perinteisten omien varojen avoimiin kohtiin. Maatalousmenojen osalta tilintarkastustuomioistuin kohdisti Suomeen yhdeksän tarkastusta, joista viidessä havaittiin virheitä. Virheet arvioitiin kuitenkin pieniksi.

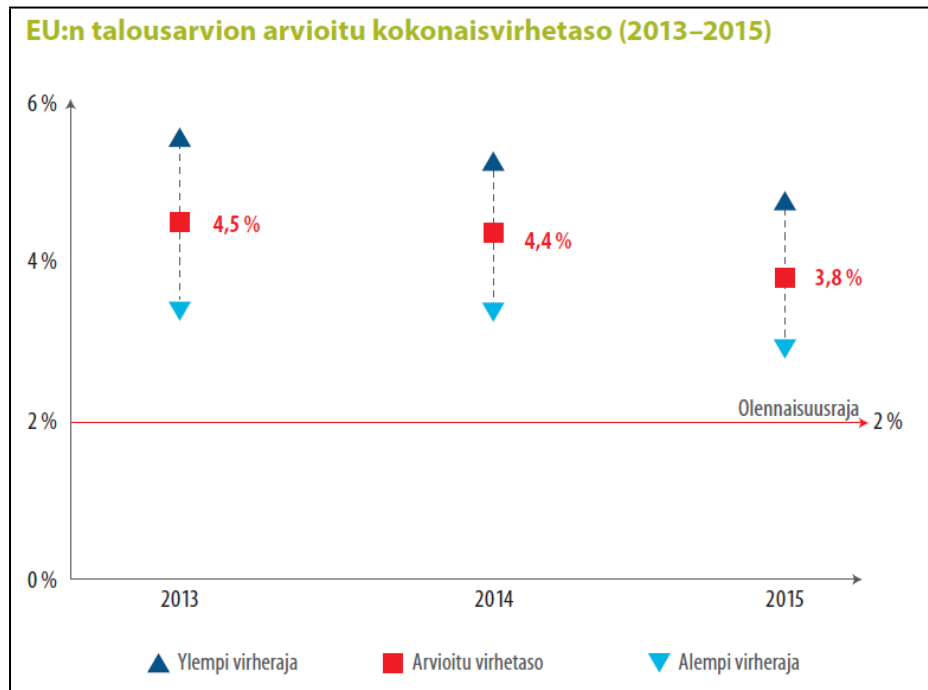
Luku 1: Tarkastuslausuma varainhoitovuodelta 2015

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että EU:n vuoden 2015 tilinpäätös 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 antaa näin ollen puhtaan tarkastuslausunnon (vahvistuksen) tilien luotettavuudesta, kuten se on antanut vuodesta 2007 lähtien.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo myös, että varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Sen sijaan talousarvion menojen sääntöjenmukaisuuden osalta virhetaso on olennainen (3,8 %) ja tämän johdosta tilintarkastustuomioistuimen lausuma maksujen

asianmukaisuudesta on kielteinen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi maksujen virhetasoksi 3,8 prosenttia vuonna 2015. Kokonaisvirhetaso on alentunut viime vuosina, mutta se ylittää edelleen merkittävästi olennaisuudelle asetetun kynnyksiarvon (2 %). Vuonna 2014 arvioitu kokonaisvirhetaso oli 4,4 % ja vuonna 2013 4,5 %.



Luku 2: Talousarvio- ja varainhallinto

Tilintarkastustuomioistuimen mukaan EU:n vuoden 2015 maksubudjetti oli tähän mennessä toiseksi suurin. Lisäksi maksujen lopullinen määrä (145,2 mrd euroa) oli kolmantena vuonna peräkkäin suurempi kuin alkuperäisen talousarvion määrä (141,3 mrd euroa). Lopulliseen määrään päädyttiin hyväksymällä vuoden aikana kahdeksan lisätalousarviota.

Yli kolme neljäsosaa toimintamenoista koski järjestelmiä, jotka toimivat edellisen monivuotisen rahoituskehysten sääntöjen mukaisesti. Tämä käsittää mm. viljelijöille vuonna 2014 myönnettyt tuet, kauden 2007-13 toimenpideohjelmiin sisältyvien koheesioalan hankkeiden osalta ilmoitetut kulujen korvaukset ja vuonna 2007 alkaneen seitsemännen puiteohjelman tutkimushankkeisiin liittyvät maksut.

Vuonna 2015 käytettävissä olevien maksusitoumusmäärärahojen määrä oli edellisvuotta korkeampi ja vastasi 97,7 % käytettävissä olevasta kokonaismäärästä. Alkuperäisten sitoumusten tekemisestä menojen lopulliseen tarkastamiseen ja hyväksymiseen kuluu paljon aikaa. Tämä tarkoittaa, että varainkäyttömallit mukautuvat hitaasti talousarvion painopisteiden muutoksiin. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio ryhtyy toimiin vähentääkseen maksamatta olevia sitoumuksia. Komission tulisi mm. nopeuttaa sitoumusten vapauttamismenettelyä, päättää nopeammin vuosien 2007-13 ohjelmat, soveltaa nettomääräisiä oikaisuja laajemmin koheesioalan menoihin, vähentää ulkopuolisten tahojen hallussa olevia käteisvaroja sekä laatia maksusuunnitelmia ja ennusteita niillä aloilla, joilla maksamattomien sitoumusten ja muiden velvoitteiden määrä on merkittävä.

Kauden 2007-13 EU:n rakennerahastojen varojen käytössä ilmeni merkittäviä viipeitä. Kaikkien hyväksytyjen toimenpideohjelmien 446,2 mrd euron kokonaismäärästä oli

vuoden 2015 lopussa vielä käyttämättä 10 %. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yli puolet käyttämättä jääneistä sitoumuksista koski viittä jäsenvaltiota (Tšekki, Espanja, Italia, Puola ja Romania). Viipeet saattavat muodostaa huomattavan haasteen joillekin jäsenvaltioille. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio ottaa talousarvio- ja varainhallinnossaan huomioon tiettyjen jäsenvaltioiden valmiuksien rajoitteet, jotta varmistetaan, että varat käytetään vaikuttavalla tavalla.

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komission olisi laadittava ja julkaistava vuosittain päivitetty kassavirtaennuste, joka kattaa aikajakson seitsemästä kymmeneen vuoteen, ja jossa käsiteltäisiin talousarvion enimmäismääriä, maksutarpeita, valmiuksien rajoitteita ja mahdollisia sitoumusten purkaantumisia. Lisäksi komission olisi perittävä takaisin yhteistyössä hallinnoitujen rahoitusvälineiden käyttämättömät käteisvarat. Samoin komission olisi perittävä takaisin edellisiin monivuotisiin rahoituskehyksiin, joiden tukikelpoisuuskausi on päättynyt, sisältyvät välillisen hallinnoinnin piiriin kuuluvien rahoitusvälineiden jäljellä olevat käyttämättömät varat.

Vuosia 2014–2020 koskevassa monivuotisessa rahoituskehyksessä välillisen hallinnoinnin piiriin kuuluvien rahoitusvälineiden merkitys on korostunut ja niiden osuus EU:n talousarvion maksuista on kasvanut. Rahoitusvälineitä ovat lähinnä lainat, oman pääoman ehtoiset rahoitusvälineet, vakuudet ja riskinjakovälineet.

Luku 3: EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus

Tilintarkastustuomioistuin painottaa, että EU:n varojen käytön olisi tapahduttava moitteettoman varainhoidon periaatteiden – taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus – mukaisesti. Hyvä tuloksellisuus käsittää panokset (taloudelliset, inhimilliset, aineelliset ja organisatoriset tai sääntelyyn liittyvät resurssit, joita tarvitaan ohjelman täytäntöönpanoon), tuotokset (ohjelman suoritteet), tulokset (ohjelman välittömät vaikutukset suoraan kohderyhmään tai tuensaajiin) sekä vaikutukset (asianomaisessa yhteisössä tapahtuneet pitkän aikavälin muutokset, jotka on ainakin osittain saatu aikaan EU:n toiminnalla).

Tilintarkastustuomioistuin arvioi näitä osatekijöitä säännöllisesti tuloksellisuuden tarkastuksissaan. Vuosikertomuksen luvussa arvioidaan erilaisia komission perustamia järjestelmiä, joiden tarkoituksena on varmistaa paitsi sovellettavan lainsäädännön noudattaminen myös se, että EU:n varat on käytetty hyvin. Vuoden 2015 vuosikertomuksessa arvioidaan erityisesti Horisontti 2020 -ohjelman tuloksellisuuden hallintajärjestelmiä viime vuonna toteutetun Eurooppa 2020 -strategian arvioinnin pohjalta.

Horisontti 2020 -ohjelman budjetti ohjelmakaudelle 2014–2020 on noin 75 miljardia euroa. Ohjelmalla tuetaan Eurooppa 2020-strategiaa ja Euroopan tutkimusalueen perustamiseen tähtäävää EU:n tavoitetta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että ohjelman seuranta- ja raportointijärjestelmän rakenteelliset puutteet tarkoittavat, että komissiolla on rajalliset mahdollisuudet seurata ohjelman tuloksellisuutta ja raportoida siitä.

Luku 4: Tulot

- *153,8 miljardia euroa*
- *Virhetaso ei ole olennainen*
- *Arvioitu todennäköisin virhetaso: 0,0 % (0,0 % vuonna 2014)*

Tarkastus kattoi EU:n tulot, joiden avulla se rahoittaa talousarvionsa. Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet lasketaan jäsenvaltioiden bruttokansantulon (BKTL) ja jäsenvaltioiden keräämän arvonlisäveron (alv) perusteella. Vuonna 2015 BKTL:oon perustuvien tulojen osuus oli 64 prosenttia ja alv:oon perustuvien tulojen osuus oli 13 prosenttia kokonaismäärästä. Perinteiset omat varat koostuvat lähinnä tuontitulleista ja sokerin tuotantomaksuista, jotka jäsenvaltioiden viranomaiset kantavat EU:n puolesta. Niiden osuus tuloista oli 13 prosenttia. Loput 10 prosenttia ovat peräisin muista tulolähteistä.

Varaumien avulla voidaan jättää auki jäsenvaltioiden toimittamiin BKTL-tietoihin sisältyviä epäselviä osatekijöitä mahdollista oikaisua varten. BKTL-tietoihin kohdistuvat komission tarkastusryhmät ovat pitkiä. Tehdyillä oikaisuilla voi olla merkittävä vaikutus joidenkin jäsenvaltioiden maksuosuuksiin. Vuonna 2015 komissio poisti suurimman osan asianomaisista varaumista vuonna 2014 tehtyjen merkittävien oikaisujen jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut vakavia ongelmia arvioimissaan poistetuissa varauksissa.

Tullimaksujen osalta jäsenvaltioiden viranomaiset tarkistavat, ovatko maahantuojat noudattaneet tullitariffeja ja tuontimääräyksiä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi edellisten vuosien tapaan, että näissä tarkastuksissa käytetyt menetelmät (mm. jälkitarkastukset) sekä tarkastusten laatu ja tarkastustulokset vaihtelivat tarkastettujen jäsenvaltioiden välillä.

Luku 5: Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky

- *14,5 miljardia euroa*
- *Virhetaso on olennainen*
- *Arvioitu todennäköisin virhetaso: 4,4 % (5,6 % vuonna 2014)*

Alan menojen avulla pyritään esimerkiksi parantamaan tutkimusta ja innovointia, edistämään koulutusjärjestelmiä ja työllisyyttä, varmistamaan digitaaliset sisämarkkinat, edistämään uusiutuvan energian käyttöä ja energiatehokkuutta, nykyaikaistamaan liikennealaa sekä parantamaan liiketoimintaympäristöä erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritykset) osalta.

Tutkimuksen ja innovoinnin ala kattaa 62 prosenttia luvun menoista. Menot toteutetaan ohjelma-kautta 2007–2013 koskevan tutkimuksen ja kehittämisen 7. puiteohjelman sekä ohjelmakautta 2014–2020 koskevan uuden Horisontti 2020 -puiteohjelman kautta. Eräillä muilla keskeisillä va-rainkäytön välineillä tuetaan yleissivistävää ja ammatillista koulutusta sekä nuorisoa ja urheilua (elinikäisen oppimisen ohjelma ja Erasmus+), liikenneinfrastruktuurien kehittämistä (Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskeva ohjelma TEN-T ja Verkkojen Eurooppa -väline), energia-alan hankkeita (Euroopan energia-alan elvytysohjelma) sekä avaruusohjelmia (satelliittinavigointiohjelmat, kuten Galileo ja Euroopan geostationaarinen navigointilisäjärjestelmä, ja maaseurantaohjelma Copernicus).

Lähes 90 prosenttia menoista muodostuu avustuksista, joita myönnetään yksityisille tai julkisille edunsaajille. Komissio korvaa edunsaajien kuluilmoituksissa ilmoittamat hankekulut.

Tutkimuksen ja innovoinnin alalla havaitut virheet olivat samantyyppisiä ja samaa kokoluokkaa kuin virheet, joita tilintarkastustuomioistuin on havainnut koko tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman aikana. Muiden varainkäytön välineiden maksuissa havaittiin sitä vastoin vähemmän virheitä kuin aiempina vuosina. Useimmat virheistä

liittyivät tapauksiin, joissa oli korvattu edunsaajien ilmoittamia henkilöstökuluja tai välillisiä kustannuksia, jotka eivät oikeuttaneet tukeen.

Henkilöstökulujen kohdalla edunsaajat olivat usein laskeneet hankkeeseen osoitetun henkilöstönsä tuntipalkan väärin tai ne eivät kyenneet esittämään riittävästi todisteaineistoa siitä, kuinka paljon aikaa hankkeeseen tosiasiaassa oli käytetty. Välillisten kustannusten tapauksessa virheet johtuivat virheellisesti lasketuista yleiskustannuksista tai kuluilmoituksiin sisältyvistä kuluista, jotka eivät liittyneet hankkeeseen. Kun edunsaaja ilmoitti välilliset kustannuksensa kiinteämääräisinä välittömistä kustannuksista lasketun prosenttiosuuden perusteella, näissä välittömissä kustannuksissa oleva virhe johti suhteessa samansuuruiseen virheeseen ilmoitetuissa välillisissä kustannuksissa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös virheitä, jotka liittyivät julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämiseen, vaikkakin sääntöjen mukaisuus oli alalla yleisesti ottaen lisääntynyt.

Lähes kaikki virheet, jotka tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuluilmoituksissa, johtuivat siitä, että edunsaajat olivat tulkinneet monimutkaisia tukikelpoisuussääntöjä virheellisesti tai laskeneet kulunsa väärin. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi kaksi petosepäilytapausta, joissa edunsaajat olivat ilmeisesti tarkoituksella ilmoittaneet tukikelpoiset hankekulunsa todellista suurempina.

Luku 6: Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus

- *53,9 miljardia euroa*
- *Virhetaso on olennainen*
- *Arvioitu todennäköisin virhetaso: 5,2 % (5,7 % vuonna 2014)*

Tällä menoalalla pyritään supistamaan alueiden välisiä kehityseroja, uudistamaan taantuvia teollisuusalueita sekä edistämään rajat ylittävää, monikansallista ja alueiden välistä yhteistyötä. Menoala muodostuu pääasiassa kahdesta osasta, jotka ovat alue- ja kaupunkipolitiikka sekä työllisyys- ja sosiaaliasiat.

Euroopan aluekehitysrahastoon (EAKR), koheesiorahastoon ja sosiaalirahastoon (ESR) sovelletaan samoja sääntöjä, joista voidaan poiketa rahastokohtaisten asetusten nojalla. Komissio hallinnoi menoja yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Hallinnointi kattaa mm. hyväksytyjen meno-ohjelmien alaisuudessa toteutettavien hankkeiden osarahoitus. Kulujen korvaamiseen sovellettavat tukikelpoisuussäännöt määritetään kansallisesti tai alueellisesti, ja ne saattavat vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. Tämän lisäksi on erityisvälineitä ja rahastoja, kuten naapurimaille tarkoitettu Euroopan naapurisuusväline ja Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto (FEAD). Niiden osuus kokonaismenoista on alle prosentin luokkaa.

Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alan pääasialliset virhelähteet ovat tukeen oikeuttamattomat menot edunsaajien kuluilmoituksissa ja tukeen oikeuttamattomien hankkeiden, toimien tai edunsaajien valinta. Näiden jälkeen tulevat julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja valtiontukisääntöjen rikkominen. Suurin osa virheistä johtuu edunsaajien ilmoittamista tukeen oikeuttamattomista kuluista. Lisäksi jotkut tarkastetuista hankkeista eivät täyttäneet asetuksissa ja/tai kansallisissa tukikelpoisuussäännöissä asetettuja tukikelpoisuusehtoja.

Merkittävä osa kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä sisältävistä tapahtumista oli sellaisia, joiden osalta jäsenvaltioiden viranomaisilla oli riittävästi tietoa voidakseen ehkäistä tai havaita ja korjata niissä esiintyvät virheet ennen kuin komissiolta haettiin

korvauksia. Jos kaikkia näitä tietoja olisi hyödynnetty virheiden korjaamiseksi ennen kuin menot ilmoitettiin komissiolle, menojen arvioitu virhetaso olisi ollut alan osalta 2,4 prosenttiyksikköä alhaisempi. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että virhe oli usein kansallisten viranomaisten tekemä. Nämä virheet vaikuttivat arvioituun virhetasoon 0,6 prosenttiyksikön verran.

Luku 7: Luonnonvarat

- *58,6 miljardia euroa*
- *Virhetaso on olennainen*
- *Arvioitu todennäköisin virhetaso: 2,9 % (3,6 % vuonna 2014)*
 - *maatalous – markkinatoimenpiteet ja suora tuki 2,2 % (2,9 % vuonna 2014)*
 - *maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus 5,3 % (6,2 % vuonna 2014)*

Menoala kattaa yhteisen maatalouspolitiikan, yhteisen kalastuspolitiikan ja ympäristötoimenpiteet. Yhteistä maatalouspolitiikkaa toteutetaan kahden rahaston avulla: Euroopan maatalouden tukirahastosta (”maataloustukirahasto”) rahoitetaan kokonaisuudessaan EU:n suorat tuet ja markkinatoimenpiteet ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (”maaseuturahasto”) rahoitetaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa maaseudun kehittämistä koskevia ohjelmia. Menoja hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Kummankin rahaston menot kanavoidaan noin 80 maksajaviraston kautta. Maksajavirastojen vastuulla on tarkastaa tukihakemusten tukikelpoisuus ja suorittaa maksut edunsaajille.

Komission ja jäsenvaltioiden yhdessä hallinnoima Euroopan kalatalousrahasto on yhteisen kalastuspolitiikan toteuttamisen pääasiallinen väline. Komissio hallinnoi keskitetysti EU:n ympäristöpolitiikkaa, ja ympäristöalan menojen kohdalla tärkein rahasto on LIFE-ohjelma.

Maatalouden alalla (virhetaso 2,2 %) monet tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaituista virheistä johtuvat siitä, että edunsaajien esittämissä kuluilmoituksissa on virheellisiä tietoja tai niihin sisältyy tukeen oikeuttamattomia kuluja; yleisin virhe oli se, että maatalousmaan ala oli ilmoitettu liian suurena. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tällaisia virheitä tarkastuskäynnin kohteena olleista 18 jäsenvaltiosta 12:ssa. Viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän (LPIS) tietokannasta on tullut viime vuosina luotettavampi, mutta ilmoitettuun maa-alaan liittyviä virheitä havaittiin silti. Tilintarkastustuomioistuin tiedostaa, että alle kahden prosentin virheellisyyttä on vaikea havaita ja korjata. LPIS-järjestelmään kirjattujen tukikelpoisuustietojen ja tosiasiallisen tukikelpoisen maa-alan väliset suuremmat erot, jotka näkyvät LPIS-tietokantaan tallennetuista ortokuvista (ilmakuva), olisi pitänyt havaita ja korjata (esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen Kreikassa, Espanjassa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa havaitsemat virheet). Toinen maatalousmaan pinta-alaan liittyvien virheiden syy on se, että tukikelpoisen pysyvän laitumen kansalliset määritelmät eivät ole EU:n lainsäädännön mukaisia.

Maaseudun kehittämisen osalta (virhetaso 5,3 %) suurimmat virhelähteet olivat seuraavat: edunsaajat, toimet, hankkeet tai menot eivät oikeuttaneet tukeen ja julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei noudatettu. Lisäksi havaittiin virheitä, jotka liittyivät siihen, että maatalouden ympäristösitoumuksia ei noudatettu ja hehtaarimäärä ilmoitettiin liian suurena. Menoalalla esiintyvien, lopullisten edunsaajien tekemien kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden yhteydessä kansallisilla viranomaisilla oli useissa tapauksissa riittävästi tietoa, jonka avulla virheet olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata

ennen kuin menot ilmoitettiin komissiolle. Jos kaikkea tätä tietoa olisi käytetty virheiden korjaamiseen, arvioitu virhetaso olisi ollut 1,7 prosenttiyksikköä alhaisempi. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi joitakin tapauksia, joissa virhe johtui kansallisista viranomaisista. Nämä virheet vaikuttivat arvioituun virhetasoon 1,5 prosenttiyksikön verran.

Luku 8: Globaali Eurooppa sekä turvallisuus ja kansalaisuus

- *Globaali Eurooppa 6,9 miljardia euroa*
- *Virhetaso on olennainen*
- *Arvioitu todennäköisin virhetaso: 2,8 % (2,7 % vuonna 2014)*
- *Turvallisuus ja kansalaisuus 2,1 miljardia euroa; todennäköistä virhetasoa ei arvioitu*

Luvussa on kaksi osaa. Ensimmäisessä osassa käsitellään globaalia Eurooppaa koskevia havaintoja. Toisessa osassa esitettävät havainnot koskevat puolestaan turvallisuutta ja kansalaisuutta.

Globaali Eurooppa sisältää menot, jotka liittyvät ulkopoliittikkaan, EU:n ehdokasvaltioille ja mahdollisille ehdokasvaltioille annettavaan tukeen sekä kehitysmaille ja naapurimaille annettavaan kehitysapuun ja humanitaariseen apuun. Menot jakautuvat yli 150 maahan ja niiden yhteydessä sovelletaan lukuisia erilaisia yhteistyövälineitä ja avunantomenetelmiä. Menoja hallinnoivat suoraan useat komission pääosastot – joko Brysselissä sijaitsevasta päätoimipaikasta tai tuensaajamaissa sijaitsevista EU:n edustustoista käsin – taikka välillisesti edunsaajat tai kansainväliset järjestöt.

Tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että yleisimmin esiintyvä virhetyyppi oli lopullisten edunsaajien ilmoittamat tukeen oikeuttamattomat menot. Tukeen oikeuttamattomia menoja ovat menot, jotka eivät liity sopimuksen mukaisiin toimiin tai jotka eivät ole aiheutuneet tukikelpoisuuskaudella. Lisäksi havaittiin tapauksia, joissa ei ole noudatettu lakiin tai sopimukseen perustuvia velvoitteita. Näissä tapauksissa oli kyse mm. hankintasäännöistä, alkuperää koskevista säännöistä, virheellisesti välittöminä kustannuksina ilmoitetuista välillisistä kustannuksista tai tukeen oikeuttamattomien verojen sisällyttämisestä kuluilmoitukseen. Muut tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virheet liittyivät siihen, että komissio oli hyväksynyt ja selvittänyt maksuja, jotka koskivat palveluja, urakoita tai tavarahankintoja, joita koskevat menot eivät olleet vielä aiheutuneet edunsaajalle tai joista edunsaaja ei voinut toimittaa tilintarkastustuomioistuimelle menotositteita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että komissio validoi menoja ja hyväksyi niihin perustuvia maksuja viipeellä.

Turvallisuuden ja kansalaisuuden menoala kattaa erityyppisiä toimintapolitiikkoja, joiden yhteisenä tavoitteena on lujittaa ”EU:n kansalaisuuden” käsitettä luomalla vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja. Varat käytetään rajavalvontaan, maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan, oikeus- ja sisäasioiden alaan, julkiseen terveydenhuoltoon, kuluttajansuojaan, kulttuuriin, nuorisolaan, tiedotukseen sekä kansalaisten kanssa käytävään vuoropuheluun. Menoala on suhteellisen pieni, mutta kasvava osa EU:n talousarviosta (noin 1,4 prosenttia).

Komission suoraan hallinnoimien avustusten ja hankintamenettelyjen osalta todettiin, että varainhoitoasetuksessa vaaditut valvontamenettelyt oli toteutettu eikä niissä ilmennyt suuria puutteita. Toisaalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita komission arvioinneissa, jotka koskivat jäsenvaltioiden kauden 2007–2013 SOLID-ohjelman

(yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskeva yleisohjelma) hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä. Havaittiin, että komissio ei ollut testannut arviointiensa yhteydessä keskeisten sisäisten valvontamenettelyjen vaikuttavuutta vaan pikemminkin keskittynyt muodostamaan käsityksen valvontamenettelyistä ja dokumentoimaan ne. Tämä olisi voinut johtaa joissakin tapauksissa siihen, että komissio olisi arvioinut riskit todellista alhaisemmiksi. Lisäksi komissio kohdisti pieniriskisinä pitämiinsä ohjelmiin suhteellisen vähän jälkitarkastuksia jäsenvaltioissa. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan tämä vähentää jäsenvaltioiden menojen luotettavuutta SOLID-ohjelman kohdalla.

Luku 9: Hallinto

- *9,0 miljardia euroa*
- *Virhetaso ei ole olennainen*
- *Arvioitu todennäköisin virhetaso: 0,6 % (0,5 % vuonna 2014)*

Hallinnon menoala koskee EU:n toimielinten ja muiden elinten menoja. Nämä elimet ovat komissio, Euroopan parlamentti, Euroopan ulkosuhdehallinto, Eurooppa-neuvosto ja neuvosto, Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan tilintarkastustuomioistuin, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea, Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan tietosuojavaltuutettu.

Henkilöstömenojen (palkat, eläkkeet ja lisät) osuus on noin 60 prosenttia kokonaisuudesta. Loput menot ovat kiinteistö-, laite-, energia-, viestintä- ja tietotekniikkamenoja.

Järjestelmien tarkastuksissa ei havaittu kokonaisuuden kannalta merkittäviä puutteita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin tietyillä osa-alueilla parannettavaa eräissä toimielimissä ja elimissä. Tilintarkastustuomioistuin suosittaakin, että Euroopan parlamentin olisi valvottava tehokkaammin sitä, kuinka poliittiset puolueet noudattavat menojen hyväksymistä ja maksamista sekä hankintaa koskevia sääntöjä ja menettelyjä. Lisäksi komission olisi parannettava järjestelmiään, jotta perhelisien laskentaan vaikuttava henkilöstön jäsenten henkilökohtainen tilanne päivitetään oikea-aikaisesti. EU:n ulkosuhdehallinnon olisi tehostettava menettelyjä, jolla se rekrytoi paikallista henkilöstöä, ja menettelyjä, joita se soveltaa edustustojen alle 60 000 euron hankintasopimuksiin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 287 ja 319 artikla.

Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavien varainhoitosääntöjen artiklat 158-167.

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.

Alustavan aikataulun mukaan talousarvion valvontavaliokunnan äänestykset ovat maaliskuussa 2017 ja täysistunto äänestää vastuuvapaudesta huhtikuussa 2017.

Kansallinen valmistelu

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

EU-asioiden jaosto 34 (budjetti- ja hallintoasiat); kirjallinen menettely 24.-26.10.2016.

Eduskuntakäsittely

PeL 97 §:n mukainen tiedoksianto eduskuntaan.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Asialla ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksella pyritään vaikuttamaan EU-varojen hoitoon ja käyttöön.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015 (EU:n virallinen lehti 2016/C 375/01).

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

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

Valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen, VM/VVC, p. 02955 30345, esko.mustonen@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2016/1572

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	Euroopan tilintarkastustuomioistuin, vastuuvapaus, talousarviot VM
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, STM, TEM, TPK, TULLI, UM, VNK, VTV, YM
