

Asia

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015; valtioneuvoston toimenpiteet

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

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

Eduskunnan tarkastusvaliokunta antoi 13.12.2016 lausunnon TrVL 3/2016 valtioneuvoston selvityksestä E 109/2016 esittäen, että valtioneuvosto antaa suurelle valiokunnalle ja tarkastusvaliokunnalle selvityksen, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien epäkohtien korjaamiseksi.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan tilintarkastustuomioistuin toimii EU:n varojen ulkoisena tarkastajana. Se laatii kultakin varainhoitovuodelta vuosikertomuksen, joka sisältää tarkastuslausuman EU:n tilinpäätöksen luotettavuudesta ja toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tarkastuslausumaa täydentävät kutakin EU:n keskeistä toiminta-alaa koskevat erityisarviot. Varainhoitovuoteen 2015 kohdistuneissa tarkastuksissa tilintarkastustuomioistuin arvioi noin 1200 tapahtuman laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden. Tilastollisen otannan perusteella tehtyjen tarkastusten tulosten pohjalta tilintarkastustuomioistuin antoi arvionsa maksujen kokonaisvirhetasosta (3,8 %). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset eivät kata kaikkia jäsenmaita kaikkina vuosina, mistä johtuen vuosikertomus ei sisällä yksittäisten jäsenmaiden ohjelmien virhetasoa koskevia arvioita. Vuonna 2015 Suomeen kohdistui yhdeksän tapahtuman tarkastus, joka koski maatalousalan menoja (markkinatoimenpiteet ja suora tuki, maaseudun kehittäminen). Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen 2015 Suomea koskevat havainnot liittyvät tähän tarkastukseen.

Vuosikertomuksen lisäksi tilintarkastustuomioistuin laatii EU:n meno-ohjelmia ja tuloja käsitteleviä erityiskertomuksia, yleiskatsauksia sekä lausuntoja EU-lainsäädännöstä ja muista päätöksistä, jotka vaikuttavat varainhoitoon. Vuonna 2015

tilintarkastustuomioistuinin laati 25 erityiskertomusta, jotka eivät sisältäneet erityisiä Suomea koskevia havaintoja. Erityiskertomuksia käsitellään neuvoston sektorityöryhmissä vastuuministeriöiden ohjeistuksella ja kertomuksista laaditaan tavallisesti neuvoston päätelmät. Tilintarkastustuomioistuin antaa vuosikertomuksessaan ja erityiskertomuksissaan suosituksia, jotka kohdistuvat pääasiassa komissioon.

Seuraavassa käydään läpi toimenpiteet, joihin Suomessa on ryhdytty tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien epäkohtien korjaamiseksi. Lisäksi käydään läpi valtioneuvoston kantoja, jotka liittyvät tilintarkastustuomioistuimen esille nostamiin yleisiin kysymyksiin.

Toimenpiteet Suomea koskevien havaintojen osalta

Tilintarkastustuomioistuin toteutti Suomessa varainhoitovuoden 2015 osalta yhdeksää maksutapahtumaa koskeneen tarkastuksen. Maksutapahtumista viisi kohdistui maataloustukirahaston kautta rahoitettaviin maatalouden markkinatoimenpiteisiin ja suoriin tukiin. Neljä maksutapahtumaa kohdistui maaseudun kehittämistoimenpiteisiin (ympäristötuki, luonnonhaittakorvaus). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä viiden maksutapahtuman osalta. Virheet olivat kvantifioitavissa ja tilintarkastustuomioistuimen luokituksessa ne määriteltiin pieniksi.

Maatalousrahastojen osalta kansallisena toimivaltaisena viranomaisena toimiva Maaseutuvirasto on ryhtynyt toimenpiteisiin virheiden korjaamiseksi ja tilintarkastustuomioistuimen mittaaman pinta-alan viemiseksi peltolohkokisteriin, joka on maataloushallinnon pinta-alarekisteri ja tukihakemuksessa esitettyjen pinta-alojen vertailuperusta. Kvantifioitavissa olevat virheet koskivat pinta-alamittauksissa havaittuja pieniä eroja, joita on kohtuullisin kustannuksin vaikea ehkäistä normaalien valvontatoimien yhteydessä.

Vuonna 2015 toteuttamassaan laajemmassa järjestelmätarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin esitti myös muita havaintoja, jotka koskivat mm. täydentävien ehtojen seuraamusjärjestelmän puutteita, pk-yritysten tukikelpoisuuskriteerien valvontaa, julkisiin hankintoihin liittyviä menettelytapoja sekä puutteita tarkastusten kirjausketjussa ja muissa menettelyissä. Kansalliset viranomaiset ottavat huomioon tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset sekä tekevät tarvittaessa tarkistuksia ohjeistukseen ja toimintatapoihin.

Toimenpiteet yleisten kehittämiskysymysten osalta

Varainhoitovuotta 2015 koskevassa vuosikertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustulostensa olevan suurelta osin yhdenmukaisia aiempien vuosien tulosten kanssa. Viime vuosina tilintarkastustuomioistuin onkin korostanut johtopäätöksissään erityisesti tuloksellisuuden edistämistä ja sääntöjen yksinkertaistamista EU:n varainkäytön parantamiseksi.

Tuloksellisuuden osalta tilintarkastustuomioistuin on todennut, että EU:n varainkäytön tavoitteet olisi ilmaistava selkeämmin ja EU:n talousarvion varoja ohjattava unionin painopisteiden, kuten Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti toimiin. Tuloksellisuuden mittaaminen vaatii myös edelleen kehittämistä. Tuloksellisuuspainotteisuuden puutteesta osoituksena on tilintarkastustuomioistuimen mukaan se, että ohjelmakaudella 2007-2013 EU-varojen käytön painopisteenä oli hyvän tuloksellisuuden sijaan pikemminkin se, että sääntöjä noudatetaan ja kaikki varat saadaan käytettyä.

Sääntöjen ja varainhallinnan yksinkertaistamisella voidaan pienentää virhetasoa. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan sovellettava säädosperusta on useilla EU:n talousarvion aloilla monimutkainen. Esimerkiksi yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen (kerta- ja kiinteämääräiset maksut sekä vakioyksikkökustannukset) käytön on todettu olevan vähemmän virhealtista kuin todellisiin kuluihin perustuvien kuluilmoitusten. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin on havainnut, että kulujen korvaamiseen perustuvissa järjestelmissä virhetaso on paljon korkeampi kuin tukioikeuksiin perustuvien menojen kohdalla. Myös varainkäytön hallinnoinnin ja valvonnan laatua olisi edelleen parannettava, sillä tilintarkastustuomioistuimen mukaan merkittävä osa tarkastuksissa havaituista virheistä olisi voitu estää ennen maksun suorittamista, jos komissio ja jäsenvaltioiden viranomaiset olisivat hyödyntäneet kaikkia saatavillaan olevia tietoja.

Valtioneuvoston näkemys EU:n varainhoidon kehittämisestä on hyvin samansuuntainen tilintarkastustuomioistuimen yleisten näkemysten kanssa. EU:n vuotuisessa vastuuvapauskäsittelyssä valtioneuvosto on painottanut sitä, että varainhoitoa on parannettava edelleen kaikilla EU:n politiikka-aloilla ja huomioitava lainsäädännön ja hallinnoinnin yksinkertaistaminen sekä valvonnan kustannustehokkuus. Hallinnollista taakkaa olisi pyrittävä vähentämään merkittävästi. Samalla myös kokonaisvirhetaso on saatava pienenemään, mikä vaatii komissiolta parempaa riskianalyysia, resurssien kohdentamista ja tarkempaa toimintasuunnitelmaa (E 109/2016).

EU:n talousarvion pitkän linjan tavoitteet ja toimet määritellään monivuotisessa rahoituskehyksessä, jonka puitteissa laaditaan vuotuiset budjetit. EU:n talousarvion rahoittamista ohjelmista ja niiden säädosperustasta sovitaan monivuotista rahoituskehystä koskevien neuvotteluiden yhteydessä. Ohjelmakausi 2014-2020 lähestyy puoliväliä ja komission ehdotuksia koskien tulevaa rahoituskehyskautta vuoden 2021 jälkeen odotetaan vuoden 2018 alkuun mennessä. Samassa yhteydessä komissio julkistaa myös sektorikohtaisia ohjelmia ja niiden hallinnointia koskevat asetusehdotuksensa. Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa 2017 todetaan, että rahoituskehyksen painopistettä on siirrettävä asteittain vahvemmin tukemaan talouskasvua, työllisyyttä ja osaamista. Lisäksi tulee huolehtia, että rahoituksen painopisteet vastaavat entistä paremmin ajankohtaisia tarpeita. EU:n rahoittamien toimien on tähdättävä eurooppalaisen lisäarvon syntymiseen ja vaikuttavuuteen. Määrärahojen käytön tulee olla tuloksellista, kustannustehokasta ja perustua moitteettoman varainhoidon periaatteisiin. Tärkeää on myös miettiä keinoja yksinkertaistaa menettelyjä (E 123/2016).

Komissio antoi 14.9.2016 ehdotuksensa koskien nykyisen rahoituskehyksen 2014-2020 väliarviointia esittäen lisäyksiä määrärahoihin, talousarvion joustavuuden lisäämistä sekä sääntöjen yksinkertaistamista. Valtioneuvoston kannan mukaan rahoituskehyksen sisällä on oltava mahdollisuus vastata joustavasti ja tehokkaasti ennakoimattomiin menoihin ja haasteisiin. Samalla on huolehdittava siitä, että Suomen nettomaksusuus on kohtuullinen ja oikeudenmukainen eikä joustavuuden lisääminen komission esittämillä uusilla toimilla saa merkitä huomattavia lisärahoitusvaatimuksia jäsenmaille (U 60/2016).

Komission ehdotukset EU:n varainhoidon yksinkertaistamiseen ja joustavoittamiseen liittyen (ns. Omnibus-asetusehdotus) annettiin samassa yhteydessä 14.9.2016 monivuotisen rahoituskehyksen 2014-2020 väliarvioinnin kanssa. Komission esitykset muutoksista EU:n varainhoitosääntöihin koskivat EU:n varainhoitoasetuksen laajaa uudistusta sekä Euroopan maatalouden tukirahastoon, tutkimuksen ja ulkoisten toimien määrärahoihin ja muihin erityisiin EU:n rahastoihin sovellettavia erityissääntöjä. Valtioneuvoston kannan mukaan varainhoitoasetuksen uudistuksessa on tärkeää parantaa

ja tehostaa unionin varojen käyttöä sekä taloudenhoitoa kunnioittaen budjettiperiaatteita. Samalla tulee yksinkertaistaa menettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa vaarantamatta kuitenkaan varojen asianmukaista käyttöä (U 70/2016).

Valtioneuvoston kannassa komission Omnibus-ehdotukseen koskien yhteisen maatalouspolitiikan asetusten yksinkertaistamista todetaan, että komission esityksen tavoitteita yksinkertaistamisesta kannatetaan, mutta samalla nähdään vielä pidemmälle menevää yksinkertaistamistarvetta. Maatalousrahastot tulisi sisällyttää kattavammin mukaan yleisen varainhoitoasetuksen muutosten tavoitteiden mukaiseen rahastokohtaisten sääntöjen yhtenäistämiseen ja yksinkertaistamiseen. Lisäksi valtioneuvosto esittää, että komissio tarkastelisi mahdollisuuksia yksinkertaistaa tukijärjestelmää myös peltopinta-alojen osalta (U 71/2016).

Valtioneuvoston kannassa komission Omnibus-ehdotukseen koskien Euroopan rakenne- ja investointirahastojen yleisasetuksen ja rahastokohtaisten asetusten muutoksia todetaan, että EU-sääntelyn toimivuuden ja laadun parantaminen on Suomen EU-politiikan avaintavoitteita. Sääntelyn sujuvoittaminen, normien purku ja tarpeettoman hallintobyrokratian karsiminen tukee kasvupolitiikkaa parantamalla yrittäjyyden edellytyksiä ja edistämällä uusien työpaikkojen syntymistä. Koheesiopolitiikan osalta on katsottu, ettei kesken ohjelmakauden tule lähteä avaamaan sovittua sääntelypakettia kokonaisuutena ja olennaista on keskittyä talouskasvua toteuttavan tulosperusteisen politiikan nopeaan toteuttamiseen. Rahoituskehyksen välitarkasteluun sisältyvässä lainsäädäntöpaketissa tulisi keskittyä vain sellaisiin parannuksiin kauden 2014-2020 ohjelmissa, jotka voidaan tehdä vaarantamatta ohjelmien tehokasta toimeenpanoa ja lisäämättä sääntelymuutoksista aiheutuvia kustannuksia. Yksinkertaistaminen ja joustavuus eivät edisty pelkillä yksittäisillä säädösmuutoksilla. Tarvitaan kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa. Säännösten yksinkertaistaminen ja joustavuuden lisääminen riippuvat kaikista tekijöistä ja toimijoista. Painopisteen tulisi olla jo vuoden 2020 jälkeisen rahoituskehyskauden uudistusten valmistelussa (E 103/2016).

Komission ehdotuksia monivuotisen rahoituskehyksen uudistamisesta, sääntöjen yksinkertaistamisesta ja tuloksellisuuden parantamisesta käsitellään neuvoston eri kokoonpanoissa ja valmistelemissa työryhmissä vastuuministeriöiden ohjeistuksella. Sektoriasetusten osalta päätökset tehdään neuvostossa määräenemmistöllä ja yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamentin kanssa. Rahoituskehysasetuksen osalta muutokset vaativat neuvoston yksimielisyyttä ja Euroopan parlamentin hyväksyntää.

Valtioneuvosto toteaa, että lopulliset kannat muodostetaan neuvotteluissa saavutetun lopullisen kokonaisuuden perusteella Suomen kokonaisuuden huomioiden.

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 määränemmistöllä 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 on pyytänyt 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); E-kirje kirjallinen menettely 24.-26.10.2016 ja E-jatkokirje kirjallinen menettely 27.1.-1.2.2017.

Eduskuntakäsittely

PeL 97 §:n mukainen tiedoksianto eduskuntaan.

TrVL 3/2016.

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).

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset ovat saatavilla tilintarkastustuomioistuimen internet-sivuilla (www.eca.europa.eu).

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 E 109/2016 vp.

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