

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus Euroopan unionin talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2023

Kokous

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on julkaissut 10.10.2024 vuosikertomuksensa varainhoitovuodelta 2023 ja se esitellään talous- ja rahoitusasioiden neuvostolle 10.12.2024. EU:n vuotuinen vastuuvapausmenettely käynnistyy julkaisusta ja vuosikertomusta käsitellään neuvoston budjettikomiteassa tammi- ja helmikuussa 2025. Neuvoston suosituksesta vastuuvapauden myöntämiseksi EU:n komissiolle varainhoitovuodelta 2023 päätetään talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa viimeistään maaliskuussa 2025. Suositus toimitetaan Euroopan parlamentille, jonka on tarkoitus päättää vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle täysistunnossaan toukokuussa 2025.

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

Suomen kanta

Suomi pitää myönteisenä sitä, että tilintarkastustuomioistuin antaa puhtaan tarkastuslausun 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.

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

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 suositella vastuuvapauden myöntämistä varainhoitovuodelta 2023, mikäli ne antavat neuvoston käsittelyn aikana asianmukaiset selvitykset toimenpiteistä, joihin on ryhdytty tilintarkastustuomioistuimen esittämien havaintojen johdosta.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastaa vuosittain EU:n tilinpäätöksen sekä tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta. Tarkastustensa pohjalta tilintarkastustuomioistuin on laatinut varainhoitovuotta 2023 koskien vuosikertomuksen EU:n talousarvion toteuttamisesta sekä yhteenvedot virastoja ja yhteisyrityksiä koskevista tarkastuksista.

EU:n talousarviota koskeva vuosikertomus sekä virastojen tarkastuksista laadittu yhteenveto on julkaistu lokakuussa ja yhteisyritysten tarkastuksista laadittu yhteenveto marraskuussa 2024. Tilintarkastustuomioistuimen kertomusten tietojen pohjalta neuvostossa valmistellaan vuoden 2025 alussa komissiota koskeva vastuuvapaussuositus varainhoitovuodelta 2023. Lisäksi neuvostossa valmistellaan EU:n talousarviosta rahoitettavia virastoja ja yhteisyrityksiä koskevat erilliset vastuuvapaussuositukset.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2023

Yhteenveto ja kehitys vuonna 2023

- Tilintarkastustuomioistuin antaa puhtaan tarkastuslausunnon EU:n vuoden 2023 tilien luotettavuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan vuoden 2023 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.
- Tilintarkastustuomioistuin antaa EU:n talousarvion menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta kaksi erillistä lausuntoa: Toinen koskee EU:n talousarviomenoja ja toinen elpymis- ja palautumistukivälineen menoja. Elpymis- ja palautumistukivälineestä annetaan erillinen lausunto, koska kyseessä on väliaikainen väline, jonka

toteutus- ja rahoitustapa poikkeaa olennaisesti monivuotisten rahoituskehysten mukaisista talousarviomenoista. EU:n talousarviomenojen edunsaajille maksetaan tiettyjen toimien toteuttamisesta tai korvataan aiheutuneita kuluja. Sen sijaan elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa jäsenvaltioille maksetaan ennalta määriteltujen välitavoitteiden tai tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta.

- EU:n talousarviomenojen osalta tilintarkastustuomioistuin antaa kielteisen lausunnon menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen arvioima kokonaisvirhetaso varainhoitovuoden 2023 talousarviomenoissa on 5,6 prosenttia, mikä ylittää 2 prosentin olennaisuusrajan ja on korkeampi kuin vuosina 2022 (4,2 prosenttia) ja 2021 (3,0 prosenttia). Merkittävässä osassa menoja virhetaso on olennainen. Tämä koskee lähinnä kulujen korvaamiseen perustuvia menoja, joiden arvioitu virhetaso on 7,9 prosenttia ja ne muodostavat 64,4 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen perusjoukosta. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden vaikutukset varainhoitovuoden hyväksyttyihin menoihin ovat edellä todetun perusteella sekä olennaisia että laajalle ulottuvia.
- Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta tilintarkastustuomioistuin antaa varauman sisältävän lausunnon menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Tarkastusten kohteina olleista 23:sta komissiolta jäsenvaltioille suoritetuista maksatuksista havaittiin seitsemässä kvantitatiivisesti ilmaistavia virheitä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin raportoi puutteista jäsenvaltioiden raportointi- ja valvontajärjestelmissä sekä jäsenvaltioiden viranomaisen vahvistuslausumiin sisällyttämien tietojen luotettavuudessa. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan myös välitavoitteita ja tavoitteita on määriteltä epämääräisesti ja niiden saavuttamisen arviointiin liittyy laajaa harkinnanvaraisuutta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että sen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevat havainnot ovat kokonaisvaikutuksiltaan olennaisia mutta eivät laajalle ulottuvia.
- EU:n talousarvion ja Next Generation EU -elpymisvälineen avustusrahoituksen maksattamatta olevat sitoumukset ylsivät vuoden 2023 lopussa jälleen ennätystasolle eli 543 miljardiin euroon. Vuoden 2022 lopussa maksamattomat sitoumukset olivat 453 miljardia euroa. Määrän odotetaan kuitenkin lähtevän laskuun, kun Next Generation EU -elpymisvälineen sitoumukset vähenevät.
- Komission arvio EU:n talousarvion menoihin sisältyvästä virheriskistä on huomattavasti alhaisempi kuin tilintarkastustuomioistuimen. Komissio katsoo, että monivuotisten valvontastrategioiden ansiosta riskitaso maksamishetkellä on 1,9 prosenttia eli alle olennaisuusrajan. Komissio ei myöskään aina yhdy tilintarkastustuomioistuimen arvioon yksittäisistä virheistä ja koheesiomenojen osalta komission arvio virheriskistä on selvästi alle tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetason. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevien tilintarkastustuomioistuimen havaintojen komissio katsoo johtuvan erilaisista tulkinnoista ja näkemyseroista.
- Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus ei sisällä tällä kertaa Suomeen kohdistuneita tarkastuksia tai erityisiä Suomea koskevia havaintoja.

Luku 1: Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että EU:n vuoden 2023 tilinpäätös antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EU:n taloudellisesta tuloksesta ja sen varoista ja vastuista vuoden lopussa kansainvälisten julkissektorin tilinpäätösstandardien mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin antaa näin ollen puhtaan tarkastuslausunnon tilien luotettavuudesta kuten joka vuosi vuodesta 2007 lähtien.

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että EU:n talousarvion tulojen virhetaso ei ole olennainen ja varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Tilintarkastustuomioistuin jatkaa menettelyään, jossa se antaa kaksi erillistä lausuntoa menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Näin otetaan huomioon se, että väliaikaisen elpymis- ja palautumistukivälineen toteutus ja rahoitus poikkeavat olennaisesti monivuotisten rahoituskehysten puitteissa tapahtuvasta talousarviovarojen käytöstä.

Tilintarkastustuomioistuin antaa varauman sisältävän lausunnon elpymis- ja palautumistukivälineen menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että havainnot, jotka koskevat varainhoitovuonna hyväksytyjä elpymis- ja palautumistukivälineen menoja, ovat kokonaisvaikutukseltaan olennaisia mutta eivät laajalla ulottuvilla. Havainnot koskevat laadullisia ja määrällisiä tekijöitä, jotka liittyvät toimenpiteiden tavoitteiden ja välitavoitteiden määrittelyyn ja arviointiin sekä puutteisiin jäsenvaltioiden raportointi- ja valvontajärjestelmissä ja vahvistuslausumien tietojen luotettavuudessa. Kaikkiaan kahdestakymmenestä kolmesta jäsenvaltioille suoritetusta elpymis- ja palautumistukivälineen maksusta seitsemässä havaittiin kvantitatiivisesti ilmaistavia virheitä, ja kuudessa näistä maksuista virhetaso oli olennainen.

Tilintarkastustuomioistuin antaa kielteisen lausunnon EU:n talousarviomenojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta vuodelta 2023. Tilintarkastustuomioistuimen arvioima kokonaisvirhetaso on 5,6 prosenttia. Merkittävässä osassa menoja virhetaso on olennainen. Tämä koskee erityisesti kulujen korvaamiseen perustuvia menoja, joihin sovelletaan monimutkaisia sääntöjä. Ne muodostavat 64,4 prosenttia tarkastetuista menoista ja niiden arvioitu virhetaso on 7,9 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden vaikutukset varainhoitovuoden hyväksytyihin menoihin ovat sekä olennaisia että laajalle ulottuvia.

Luku 2: Talousarvio- ja varainhallinto

Vuonna 2023 EU:n talousarviosta käytettiin 98,9 prosenttia käytettävissä olevista noin 184 miljardin euron sitoumusmäärärahoista. Maksুমäärärahojen käyttö oli suunniteltua hitaampaa, kun alun perin talousarvion sisältämistä 168,6 miljardista eurosta käytettiin noin 162 miljardia euroa. Lisätalousarvioilla vähennettiin noin 3,4 miljardia vuoden 2023 maksumäärärahoja. Euroopan rakenne- ja investointirahastojen vuosien 2014-2020 toimeenpano on päättynyt, mutta maksatuksia on vielä tekemättä ja kauden 2021-2027 rahastojen maksut ovat edelleen vähäisiä. Myös komission jäsenvaltioille tekemät maksatukset elpymis- ja palautumistukivälineestä ovat olleet suunniteltua pienempiä.

Vuoden 2023 loppuun mennessä maksattamatta olevat sitoumukset ylsivät uuteen ennätykseen 543 miljardiin euroon (vuoden 2022 lopussa 452,8 miljardia euroa). Vuonna 2023 ne koostuivat EU:n talousarvioon, varainhoitovuosien välisiin siirtoihin ja käyttötaroitukseen sidottuihin tuloihin liittyvistä sitoumuksista (304,4 miljardia euroa) ja Next Generation EU -elpymisvälineen täytäntöönpanoon (238,6 miljardia euroa) liittyvistä sitoumuksista. Komission ennusteen mukaan maksamattomien sitoumusten määrä vähennee tulevina vuosina. Aiempiin monivuotisiin rahoituskehyksiin liittyvä maksamattomien sitoumusten osa supistuu kun lähestytään kauden 2014-2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen päättämistä vuosina 2025 ja 2026. Myös Next Generation EU -välineen maksamatta olevat sitoumukset vähenevät vuosina 2024-25 ja viimeiset maksatukset on tehtävä vuoden 2026 loppuun mennessä.

EU:n maksamatta olevien lainojen määrä kasvoi 30 prosenttia vuonna 2023 yli 458,5 miljardiin euroon. Määrästä 268,4 miljardia euroa liittyi Next Generation EU -välineeseen. Siihen liittyvän lainan takaisinmaksu on aloitettava ennen vuoden 2027 loppua ja saatettava päätökseen viimeistään vuonna 2058. Välineen lainanoton

rahoituskustannuksiksi arvioitiin alun perin noin 15 miljardia euroa, mutta korkojen nousu voi aiheuttaa arviolta 17-27 miljardia euroa lisäkuluja.

EU:n talousarvioon kohdistuvan Ukrainaun liittyvän riskin määrä oli 33,7 miljardia euroa vuoden 2023 lopussa. Määrään sisältyi 18 miljardia euroa makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen lainoja, 11,6 miljardia euroa makrotaloudellisen rahoitusavun lainoja sekä 4,1 miljardia euroa muita lainoja ja rahoitustakuita. Lisäksi vuonna 2024 perustetun Ukrainan tukivälineen kautta maksetaan vuosina 2025-27 enintään 17 miljardia euroa tukea ja rahoitetaan enimmillään 33 miljardin euron määrä lainoja.

Suosituksissaan tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota seuraamaan tiiviisti toimenpanoa ohjelmissa, joissa on riski sille, että määrärahoja joudutaan vapauttamaan. Tämä koskee erityisesti jäsenvaltioiden hallinnoimia kauden 2021-2027 ohjelmia.

Luku 3: EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus

Tilintarkastustuomioistuin analysoi vuosittain useita tuloksellisuuteen liittyviä näkökohtia ja arvioi tuloksia, joita EU:n talousarviolla on saatu aikaan. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2023 yhteensä 29 erityiskertomusta, joissa käsiteltiin EU:n eri menoaloja ja toimintapolitiikkoja. Painopisteinä olivat erityisesti elpymiseen liittyvät toimet, kilpailukyvyn parantaminen, palautumiskyky ja eurooppalaiset arvot, ilmastonmuutos, ympäristö ja luonnonvarat sekä finanssipolitiikka ja julkinen talous.

Erityiskertomuksissaan tilintarkastustuomioistuin antaa suosituksia tarkastusten kohteille. Vuoden 2023 erityiskertomuksiin sisältyneistä 220 suosituksesta 85 prosenttia hyväksyttiin sellaisenaan ja 10 prosenttia osittain.

Osana vuosikertomusta tilintarkastustuomioistuin on analysoinut rahoituskehyksen otsakkeen 4 ”Muuttoliike ja rajaturvallisuus” alaisten AMIF- ja IBMF-rahastojen tuloksellisuutta. Johtopäätöksiä tilintarkastustuomioistuin toteaa, että rahastojen tuloksellisuudesta on saatavilla vasta vähän tietoja, koska kuluvin kauden täytäntöönpano on vasta aloitettu. Useimmat kauden 2014-2020 indikaattorit osoittavat, että tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty hyvin, mutta eivät välttämättä osoita missä määrin rahoitetut toimet ovat vastanneet tarpeisiin. Ohjelmien kokonaistuloksista, mukaan lukien niiden taloudellisuudesta ja tehokkuudesta, ei ole vielä riittävästi tietoa. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle ohjelmien tuloksellisuutta koskevien lausuntojen laadun parantamista.

Luku 4: Tulot

- 248,4 mrd euroa
- Virhetaso ei ole olennainen

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että tulotapahtumien virhetaso ei ollut olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat tulojen hallinnointijärjestelmät olivat yleisesti ottaen vaikuttavia. Seuraavat osa-alueet olivat kuitenkin vain osittain vaikuttavia: BKTL- ja alv-varaumien ja perinteisiä omia varoja koskevien avointen kohtien hallinnointi komissiossa, tietyt perinteisten omien varojen keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt, joita tilintarkastustuomioistuin arvioi eräissä jäsenvaltioissa (Espanja, Ranska, Tanska) ja järjestelmät, joilla varmistetaan tietojen luotettavuus ja vertailukelpoisuus laskettaessa muovipakkausjätteeseen perustuvia omia varoja.

Suosituksissaan tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota perimään jäsenvaltioilta viivästyskorkoa, kun BKTL-varaumia ei oteta täysimääräisesti huomioon määräaikaan mennessä sekä suorittamaan seurantakäyntejä jäsenvaltioissa tulliselvitysjärjestelmiin liittyvän FRC-kehyksen täytäntöönpanon osalta.

Luku 5: Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous

- Menot yhteensä 25,3 mrd euroa
- Virhetaso on olennainen
- Arvioitu virhetaso 3,3 prosenttia (2,7 prosenttia vuonna 2022)

Rahoituskehityksen otsakkeesta 1 sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous rahoitetaan useita erilaisia ohjelmia, joiden hankkeilla edistetään muun muassa tutkimusta ja innovointia, Euroopan laajuisten liikenneverkkojen kehittämistä, viestintäalaa, energia-alaa, digitalista siirtymää ja sisämarkkinoita sekä avaruuspolitiikkaa. Pääasiallinen tutkimuksen ja innovoinnin ohjelma on Horisontti 2020 -puiteohjelma sekä sen seuraaja Horisontti Eurooppa -puiteohjelma. Otsakkeesta rahoitetaan myös suuria infrastruktuurihankkeita Verkkojen Eurooppa -välineellä. Lisäksi otsakkeen rahoitus kattaa avaruushankkeita, kuten Galileon (EU:n maailmanlaajuinen satelliittinavigointijärjestelmä), EGNOS-järjestelmän (Euroopan geostationaarinen navigointilisäjärjestelmä) ja Copernicus-ohjelman (Euroopan maanseurantaohjelma). Otsakkeeseen sisältyy myös InvestEU-rahasto.

Komissio hallinnoi suurinta osaa näiden ohjelmien menoista suoraan sekä toimeenpanovirastojen kautta. Menot muodostuvat hankkeisiin osallistuville julkisille tai yksityisille edunsaajille myönnettävistä avustuksista. InvestEU-rahoitusvälineiden täytäntöönpanosta vastaa pääasiassa joko Euroopan investointipankki (EIP) tai Euroopan investointirahasto (EIR), jotka puolestaan käyttävät rahoituksen välittäjiä.

Tilintarkastustuomioistuimen tilastollisesti edustava otos kattoi 127 tapahtumaa, joista 97 liittyi Horisontti-puiteohjelmiin ja loput muihin ohjelmiin. Tarkastetuista tapahtumista 39 eli 31 prosenttia sisälsi virheitä. Kvantifioitujen 32 virheen perusteella tilintarkastustuomioistuin arvioi virhetasoksi 3,3 prosenttia. Menojen virhetaso on olennainen. Tutkimus- ja innovointimenoissa ilmenee eniten virheitä, erityisesti henkilöstökulujen alalla.

Suosituksissaan tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota parantamaan erityisesti henkilöstökuluihin liittyvien sääntöjen selkeyttä ja vahvistamaan niiden noudattamista edunsaajien keskuudessa. Lisäksi hankintoihin liittyvien ennakkotarkastusten ohjeistuksia ja kattavuutta olisi edelleen kehitettävä yhdenmukaisten valintakriteerien varmistamiseksi.

Luku 6: Koheesio, palautumiskyky ja arvot

- Menot yhteensä 73,3 mrd euroa
- Virhetaso on olennainen
- Arvioitu virhetaso 9,3 prosenttia (6,4 prosenttia vuonna 2022)

Rahoituskehityksen otsakkeen 2 koheesio, palautumiskyky ja arvot varojen käyttö keskittyy EU:n eri jäsenvaltioiden ja alueiden välisten kehityserojen vähentämiseen sekä toimiin, joilla tuetaan ja suojellaan EU:n arvoja, mikä lisää EU:n kykyä palautua nykyisistä ja tulevista haasteista. Alaotsakkeen 2 a (taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus) rahoitusta myönnetään Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), koheesiorahaston, Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Verkkojen Eurooppa -välineen kautta jäsenvaltioiden hallinnoimiin ohjelmiin. Alaotsakkeen 2 b (palautumiskyky ja arvot) rahoitusta puolestaan myönnetään Erasmus+-ohjelman kaltaisista komission suoraan hallinnoimista ohjelmista, useista pienemmistä tukijärjestelmistä ja koronapandemian torjumiseksi perustetuista erityisistä välineistä.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 238 tapahtumaa, joista tunnistettiin ja kvantifioitiin 49 virhettä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 2

virhetasoksi 9,3 prosenttia. Virhetaso ylittää merkittävästi kahden prosentin olennaisuusrajan. Havaitut virheet koskivat pääosin tukeen oikeuttamattomia hankkeita, tukeen oikeuttamattomia kuluja sekä hankintoihin ja valtiontukisääntöihin liittyvien sääntöjen noudattamatta jättämisistä. Tilintarkastustuomioistuimien havaitseminen myös tapauksia, joissa jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset eivät olleet havainneet tukeen oikeuttamattomia kuluja, vaikka ne olivat tarkastaneet kyseiset tapahtumat.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö osoittaa, että jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten tarkastuksissa ei aina ehkäistä tai havaita vaikuttavalla tavalla edunsaajien ilmoittamiin menoihin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsemerkitteviä puutteita huomattavan usean otokseensa kuuluneen tarkastusviranomaisen työssä. Tämä rajoittaa sitä, kuinka paljon tarkastusviranomaisten työhön voidaan tukeutua.

Suosituksissaan tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota kohdistamaan seuranta jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteisiin, yhdenmukaistamaan julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden käsittelyä suoran ja yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin aloilla sekä varmistamaan että jäsenvaltiot ottavat käyttöön prosessin, jolla tarkastetaan järjestelmällisesti maksun jälkeen, että edunsaaja on täyttänyt sopimusvelvoitteet. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan komission olisi lisäksi varmistettava asianmukaiset kauden 2014-2020 päättämismenettelyt riskien lieventämiseksi.

Luku 7: Luonnonvarat ja ympäristö

- Menot yhteensä 59,5 miljardia euroa
- Virhetaso on olennainen
- Arvioitu virhetaso 2,2 prosenttia (2,2 prosenttia vuonna 2022)

Rahoituskehityksen otsakkeen 3 luonnonvarat ja ympäristö alaan kuuluvista menoista maatalouspolitiikan ja maaseudun kehittämisen osuus on 97 prosenttia (yhteinen maatalouspolitiikka). Otsake kattaa myös meri- ja kalastuspolitiikkaa koskevat EU:n menot sekä ympäristö- ja ilmastotoimien Life-ohjelman.

Komissio hallinnoi yhteistä maatalouspolitiikkaa yhdessä jäsenvaltioiden maksajavirastojen kanssa. Jäsenvaltioiden riippumattomat todentamisviranomaiset antavat vuosittain lausuntonsa menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Yhteisen maatalouspolitiikan tärkeimmät rahoitustavat ovat viljelijöille maksettavat suorat tuet, jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmat sekä maatalouden markkinatoimenpiteet.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 218 tapahtumaa, jotka kattoivat 20 jäsenvaltiota. Tarkastuksissa ilmeni virheitä 56 tapahtumassa eli 26 prosentissa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 37 virheen perusteella, että monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 3 virhetaso on 2,2 prosenttia. Virhetaso ylittää hieman kahden prosentin olennaisuusrajan. Suurin osa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista kvantifioiduista virheistä koski maaseudun kehittämiseen liittyviä tapahtumia.

Suosituksissaan tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota tutkimaan, kuinka tehokkaita jäsenvaltioiden toimenpiteet suurtilojen suorien tukien rajoittamiseksi ovat olleet.

Luku 8: Muuttoliike ja rajaturvallisuus sekä turvallisuus ja puolustus

- Menot yhteensä 4,1 miljardia euroa
- Pienen otoksen takia todennäköistä virhetasoa ei ole arvioitu

Rahoituskehyksen otsakkeen 4 muuttoliike ja rajaturvallisuus sekä otsakkeen 5 turvallisuus ja puolustus toimet kohdistuvat muuttovirtoihin, rajaturvallisuuteen ja viisumipolitiikkaan sekä sisäiseen turvallisuuteen ja puolustushankkeisiin.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 23 tapahtumaa, joista seitsemään liittyi virheitä. Näistä neljä oli kvantifioitavissa. Virheet liittyivät tukeen oikeuttamattomiin menoihin, todentavien asiakirjojen puuttumiseen ja julkisiin hankintoihin. Tarkastusten määrä ei ole riittävä otsakkeen virhetason arviointiin, mutta tarkastustulokset osoittavat, että kyseessä on suuririskinen ala.

Suosituksissaan tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota antamaan jäsenvaltioille lisäohjeita sovellettavista säännöistä sekä tarkistamaan ja dokumentoimaan huolellisesti tekniset näkökohdat sotilaallista liikkuvuutta koskevien avustushakemusten myöntämismenettelyssä.

Luku 9: Naapurialueet ja muu maailma

- Menot yhteensä 15,2 miljardia euroa
- Pienen otoksen takia todennäköistä virhetasoa ei ole arvioitu

Rahoituskehyksen otsakkeen 6 naapurialueet ja muu maailma menoala kattaa EU:n ulkoiseen toimintaan, laajentumiseen sekä humanitääriseen apuun liittyviä toimia. Otsakkeen alainen NDICI – Globaali Eurooppa -väline kattaa aiemmin Euroopan kehitysrahoista rahoitetun yhteistyön Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren kumppanimaiden kanssa. Samasta välineestä rahoitetaan myös EU:n naapuruuspolitiikkaa. Liittymistä valmistelevalle tukivälineellä tuetaan edunsaajamaita siten, että nämä toteuttaisivat uudistuksia, joita edellytetään EU:n jäsenyyttä hakiessa.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 72 tapahtumaa, joka ei ole edustava otos kyseisen otsakkeen menoista eikä tarkastusten perusteella esitetä arvioitua virhetasoa. Sen sijaan tarkastusten tuloksia on käytetty osana yleistä tarkastuslausumaa. Tarkastetuista tapahtumista 37:ään eli 51,4 prosenttiin liittyi virheitä. Otoksen pienestä koosta huolimatta tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset osoittavat, että virheriski on tässä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeessa suuri. Havaitut virheet liittyivät tukeen oikeuttamattomiin edunsaajiin ja kuluihin sekä menoihin, jotka eivät olleet todellisuudessa aiheutuneet, ja julkisiin hankintoihin.

Suosituksissaan tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota parantamaan välilliseen hallinnointiin liittyviä valvontajärjestelmiä ennakkomaksujen osalta, antamaan edunsaajille ohjeita kustannusten jaosta, varmistamaan näkyvyyttä koskevien sääntöjen noudattamista, varmistamaan EU-edustustojen tekemät riittävät seurantatarkastukset sekä vahvistamaan rahoitusta yhdistäviä toimia koskevia seuranta- ja ohjausmekanismeja.

Luku 10: EU:n yleinen hallinto

- Menot yhteensä 12,3 miljardia euroa
- Ei olennaisia virheitä

Rahoituskehyksen otsakkeesta 7 katetaan EU:n toimielinten ja elinten hallintomenot. Näitä ovat muun muassa henkilöstömenot ja eläkemenot, joiden osuus hallintomenojen kokonaismäärästä oli vuonna 2023 noin 70 prosenttia. Lisäksi hallintomenoja ovat kiinteistöihin, laitteisiin, energiaan, viestintään ja tietotekniikkaan liittyvät menot. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset ovat jo useamman vuoden ajan osoittaneet, että hallintomenoissa riski on yleisesti ottaen alhainen.

Tilintarkastustuomioistuon tarkasti 70 tapahtumaa, joka on tilastollisesti edustava otos otsakkeen menoista. Tarkastuksissa havaittiin 21 virhettä mukaan lukien viisi kvantifioitavaa virhettä, joiden perusteella tilintarkastustuomioistuin arvioi, että virhetaso on alle kahden prosentin olennaisuusrajan.

Suosituksissaan tilintarkastustuomioistuin kehottaa Euroopan parlamenttia vahvistamaan toimiaan petosten torjumiseksi.

Luku 11: Elpymis- ja palautumistukiväline

Elpymis- ja palautumistukivälineellä tuetaan uudistuksia ja investointihankkeita, joita toteutetaan jäsenvaltioissa vuosien 2020 ja 2026 välillä. Elpymis- ja palautumistukivälineeseen on tätä varten osoitettu alun perin 723 miljardia euroa. Vuoden 2023 loppuun mennessä oli sidottu 648 miljardia euroa, joka koostui noin 357 miljardista eurosta avustuksia sekä noin 291 miljardista eurosta lainoja.

Komissio soveltaa elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoon suoraa hallinnointia, jossa komissio vastaa ohjelman täytäntöönpanosta. Jäsenvaltiot laativat elpymis- ja palautumissuunnitelmat sekä niille asianmukaiset hallinto- ja valvontajärjestelmät. Elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnettävät maksut edellyttävät, että jäsenvaltiot saavuttavat tyydyttävästi välitavoitteet ja tavoitteet, jotka on asetettu niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanopäätöksissä. Komission olisi myös saatava jäsenvaltioilta riittävä varmuus siitä, että EU:n taloudellisia etuja suojellaan tehokkaasti, minkä johdosta jäsenvaltioiden on otettava käyttöön valvontajärjestelmiä, joilla varmistetaan, että elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteet ovat EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaisia erityisesti petosten, korruption ja eturistiriitojen ehkäisemisen, havaitsemisen ja korjaamisen osalta.

Vuoden 2023 elpymis- ja palautumistukivälineen menot olivat 53,5 miljardia euroa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kaikki 23 avustusmaksua, jotka kattoivat 17 jäsenvaltiota ja koskivat 542:tä välitavoitetta ja 135:tä tavoitetta. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus ei kata elpymis- ja palautumistukivälineen lainaosiota eikä lopullisille tuensaajille aiheutuneiden menojen sääntöjenmukaisuutta. Tilintarkastustuomioistuin ei myöskään esitä virhetasoa, joka olisi verrattavissa muihin EU:n menoaloihin.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 325 välitavoitetta ja 127 tavoitetta ja havaitsi niistä 16:ssa seikkoja, joilla on taloudellisia vaikutuksia. Nämä havainnot koskivat 23:sta elpymis- ja palautumistukivälineen maksusta seitsemää. Välitavoitteista ja tavoitteista 15 oli epämääräisesti määriteltyjä ja toimenpiteiden ja välitavoitteiden/tavoitteiden suunnittelussa ilmeni 14 puutetta, mikä lisäsi harkinnanvaraisuutta tyydyttävän saavuttamisen arvioinnissa ja asetti kyseenalaiseksi tulosten saavuttamisen elpymis- ja palautumistukivälineen avulla. Jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien puutteet muodostavat riskin EU:n taloudellisten etujen suojaamiselle ja vaikuttavat mahdollisesti menojen sääntöjenmukaisuuteen. Jäsenvaltioiden raportointi- ja valvontajärjestelmissä havaittiin edelleen puutteita. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan tämä vaarantaa maksupyyntöjen perustana olevien täydellisten ja tarkkojen tietojen saatavuuden, tietoihin pääsyn valvontaa varten sekä jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien tehokkaan toiminnan. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tiedot, jotka jäsenvaltiot sisällyttivät toimittamiinsa johdon vahvistuslausumiin, eivät aina olleet luotettavia.

Suosituksissaan tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota soveltamaan tiukempia kriteereitä tukikelpoisuussajan noudattamisen arviointiin, määrittämään kriteerit toistuvien kansallisten talousarviomenojen arvioimiseksi, korjaamaan puutteet jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä sekä esittämään selkeät johtopäätökset jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien vaikuttavuudesta.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n virastoista varainhoitovuodelta 2023

Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen vastuulle kuuluvien 43 EU:n viraston ja unionin muun elimen tarkastuksiin varainhoitovuodelta 2023. Kaikkien 43 viraston osalta annettiin puhdas tarkastuslausunto tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien tulojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. 39 viraston osalta annettiin puhdas tarkastuslausunto tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Neljän viraston osalta annettiin varauman sisältävä lausunto maksujen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Nämä virastot olivat Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti (EIT), Euroopan työviranomainen (ELA), Euroopan unionin kyberturvallisuusvirasto (ENISA) sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alainen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava Euroopan unionin virasto (eu-LISA). Näiden virastojen osalta virheellisten menojen määrä ylitti tarkastusta varten asetetun olenaisuusrajan.

EIT:n osalta varauma koskee sääntöjenvastaisia avustusmaksuja. ELAn osalta varauma koskee maksuja, jotka suoritettiin vuonna 2023 sellaisen avoimen menettelyn perusteella tehdyn sopimuksen yhteydessä, jonka tilintarkastustuomioistuin arvioi vuoden 2022 kertomuksessaan sääntöjenvastaiseksi. ENISAn osalta varauma liittyy varojen uudelleenallokointiin eri sopimusten ja sitoumusten välillä vastoin sääntöjä. Eu-LISAn osalta varauma koskee maksuja, jotka liittyivät tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2023 tarkastamien sopimusten täytäntöönpanoon ja muihin sopimuksiin, jotka tilintarkastustuomioistuin arvioi sääntöjenvastaisiksi vuoden 2022 kertomuksessaan.

Varaumien lisäksi tilintarkastustuomioistuin esittää eri virastoja koskevia huomautuksia, jotka koskevat puutteita julkisissa hankintamenettelyissä, hallinto- ja valvontajärjestelmissä sekä talousarviohallinnossa. Suurin osa havaituista maksujen sääntöjenvastaisuuksista liittyy puutteisiin julkisissa hankintamenettelyissä.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n yhteisyrityksistä varainhoitovuodelta 2023

Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa esitetään yhteenveto 11 yhteisyrityksen tarkastuksista varainhoitovuodelta 2023. Yhteisyritykset ovat komission sekä teollisuus- ja tutkimusorganisaatioiden välisiä kumppanuuksia, jotka toimivat EU:n tutkimus- ja innovointiohjelmassa sekä kansainvälisessä ITER-hankkeessa.

Tilintarkastustuomioistuin antaa puhtaat tarkastuslausunnot kaikille 11 yhteisyritykselle sekä tilien luotettavuudesta että tulojen ja menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 287 ja 319 artikla.

Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavien varainhoitosääntöjen artikkelit 260-269.

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 Niclas Herbst (EPP).

Euroopan parlamentin aikataulun mukaan talousarvion valvontavaliokunnan äänestykset ovat maalis-huhtikuussa ja täysistuntoäänestys vastuuvapaudesta toukokuussa 2025.

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 13.-14.11.2024.

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 18.-19.11.2024.

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

Varainhoitovuoden 2022 neuvoston vastuuvapaussuosituksesta päätettäessä Suomi äänesti suosituksen myöntämistä vastaan yhdessä Alankomaiden, Itävallan, Ruotsin ja Tanskan kanssa. Suositus vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle hyväksyttiin kuitenkin neuvoston määräenemmistöllä.

Varainhoitovuotta 2023 koskeva neuvoston vastuuvapaussuositus koskee komission toimia vuoden 2023 EU:n talousarvion toimeenpanossa. Kesäkuun 2024 Euroopan parlamentin vaaleista käynnistyneen institutionaalisen siirtymän myötä komissio vaihtuu. Uusi komissio käynnistää työnsä sen jälkeen, kun komissaariehdokkaat ovat saaneet Euroopan parlamentin hyväksynnän ja Eurooppa-neuvosto nimittää sen tulevalle viisi-vuotiskaudelle.

Asiakirjat

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2023 (<https://www.eca.europa.eu/>).

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n virastoista

varainhoitovuodelta 2023 (<https://www.eca.europa.eu/>).

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n yhteisyrityksistä varainhoitovuodelta 2023 (<https://www.eca.europa.eu/>).

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

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

VAHVA-tunnus

EU/1039/2024

Liitteet**Viite**