Valiokunnan lausunto TrVL 3/2025 vp– E 105/2025 vp

Tarkastusvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: E-kirje; Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2024

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: E-kirje; Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2024 (E 105/2025 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- jäsen Petri Sarvamaa, Euroopan tilintarkastustuomioistuin
- kabinettipäällikkö Benjamin Jakob, Euroopan tilintarkastustuomioistuin
- erityisavustaja Elmo Torppa, Euroopan tilintarkastustuomioistuin
- neuvotteleva virkamies Toni Tiala, valtiovarainministeriö
- tilintarkastuspäällikkö Jari Sanaskoski, Valtiontalouden tarkastusvirasto

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää myönteisenä sitä, että tilintarkastustuomioistuin antaa puhtaan tarkastuslausunnon EU:n tilien luotettavuudesta sekä tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta varainhoitovuodelta 2024. Lisäksi Suomi huomioi EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen maksujen laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevan varauman sisältävän tarkastuslausunnon.

Suomi pitää valitettavana sitä, että tilintarkastustuomioistuin joutuu jälleen antamaan kielteisen lausunnon EU:n talousarvion menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.Tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavaintoihin perustuva arvioitu virhetaso vuonna 2024 ylittää kahden prosentin olennaisuusrajan kokonaisvirhetason ollessa 3,6 prosenttia. Virhetaso on laskenut vuoden 2023 arvioidusta 5,6 prosentista ja vuoden 2022 arvioidusta 4,2 prosentista, mutta tilintarkastustuomioistuin toteaa lausunnossaan virheiden vaikutuksen EU:n talousarvion menoihin olevan edelleen olennainen ja laajalle levinnyt.

Hyväksytty
3.1

Suomi kiinnittää erityistä huomiota tilintarkastustuomioistuimen havaintoihin EU:n talousarvion maksamatta olevien sitoumusten määrästä, joka oli 507,4 miljardia euroa sekä EU:n joukkolainojen määrästä, joka oli 572,8 miljardia euroa vuoden 2024 lopussa. EU:n lainojen määrä on kasvanut vuonna 2024 yli 30 prosenttia.

Suomi katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen esittämien havaintojen perusteella EU:n varainhoidossa on edelleen olennaisia puutteita. Suomi ei tue vastuuvapauden suosittamista komissiolle varainhoitovuoden 2024 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 suosittaa vastuuvapauden myöntämistä varainhoitovuodelta 2024, 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. Lausumassa otetaan kantaa tilien luotettavuuteen, tulojen laillisuuteen ja asianmukaisuuteen sekä menojen laillisuuteen ja asianmukaisuuteen. Menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta tilintarkastustuomioistuin antaa kaksi erillistä lausuntoa, joista toinen koskee EU:n talousarviomenoja ja toinen elpymis- ja palautumistukivälineen menoja. 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 pitää myönteisenä sitä, että tilintarkastustuomioistuin antaa jälleen puhtaan tarkastuslausunnon EU:n varainhoitovuoden 2024 tilien luotettavuudesta, kuten se on tehnyt jo vuodesta 2007 lähtien. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan vuoden 2024 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 pitää myönteisenä myös sitä, että vuoden 2024 tulot olivat tilintarkastustuomioistuimen antaman lausunnon mukaan aiempien vuosien tapaan kokonaisuutena tarkasteltuna lailliset ja asianmukaiset eikä virhetaso ollut olennainen.

Tilintarkastustuomioistuin antaa kolmen edeltävän vuoden tavoin EU:n talousarvion menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta erilliset lausunnot EU:n talousarviomenoista ja elpymis- ja palautumistukivälineen menoista. 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 määriteltyjen välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävän toteutumisen perusteella.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tilintarkastustuomioistuin antaa jo kuudentena 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 arvioitu virhetaso ylittää kahden prosentin olennaisuusrajan. Valiokunta toteaa, että virhetaso on laskenut edellisen vuoden 5,6 prosentista, mutta korostaa, että se edelleen ylittää olennaisuusrajan ollen 3,6 prosenttia vuonna 2024. Suuririskisiksi, kulujen korvaamiseen perustuviksi menoiksi luokiteltiin 68,9 prosenttia tarkastetuista menoista, ja niissä virhetaso oli vuonna 2024 laskenut 5,2 prosenttiin edellisen vuoden 5,9 prosentista.

Tilintarkastustuomioistuimen mukaan virhetason lasku oli pääasiassa seurausta monivuotisen rahoituskehyksen pääotsakkeen "Koheesio, palautumiskyky ja arvot" alla olevien maksujen arvioidun virhetason laskusta 5,7 prosenttiin vuonna 2024. Vuonna 2023 virhetaso näissä menoissa oli 9,3 prosenttia. Nämä menot toteutetaan pääasiassa Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), koheesiorahaston ja Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) kautta ja ne perustuvat kulujen korvaamiseen. Virhetason laskuun oli erityisesti kaksi syytä. Ensinnäkin erityisesti pandemia-ajan palautumiseen tarkoitettujen rahoitusten osuus pieneni koheesiomenoissa huomattavasti. Vuonna 2023 virhetason nousuun vaikuttivat REACT EU -välineen merkittävät lisämäärärahat. Vuonna 2024 tämän ohjelman kautta rahoituksen saaneiden ohjelmien osuus pieneni huomattavasti. Toisekseen vuonna 2023 päällekkäin osuneet rahoituskaudet rasittivat osaltaan hallintoa nostaen virhetasoa. Vuonna 2024 vuosien 2014—2020 rahoituskauden määrärahoja ei enää ollut käytettävissä, joten lisäpaineet rahoituksen käyttöön olivat siten pienempiä kuin edellisenä vuonna.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että virheriski on edelleen suuri 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. Muita merkittäviä virhetyyppejä olivat julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja valtiontukisääntöjen vakava rikkominen ja tukeen oikeuttamattomat hankkeet. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös edelleen puutteita tarkastettujen tarkastusviranomaisten työssä. Valiokunta yhtyy tilintarkastustuomioistuimen suositukseen siitä, että komission tulee varmistaa, että tarkastusviranomaiset parantavat toimintatapaansa.

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

Elpymis- ja palautumistukivälineessä jäsenvaltioille maksetaan niiden kullekin toimenpiteelle ennalta määrittelemien välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta. Vuoden 2024 loppuun mennessä elpymis- ja palautumistukivälineestä on suoritettu yhteensä 65 avustusmaksua, joiden arvo oli 178,5 miljardia euroa. Tämä on noin 50 prosenttia rahoituksen käytettävissä olevasta kokonaismäärästä. Avustusmaksuista 28 suoritettiin vuonna 2024 ja ne olivat ar-

voltaan 59,9 miljardia eroa. Avustukset maksettiin 21 jäsenvaltiolle ja ne koskivat 539 välitavoitetta ja 205 tavoitetta.

Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2024 tarkastus kohdistui kaikkiin 28 avustusmaksuun. Välitavoitteita tarkastettiin 222 ja tavoitteita 173. Näistä 12 havaittiin seikkoja, joiden taloudellinen vähimmäisvaikutus ylitti tilintarkastustuomioistuimen määrittämän olennaisuusrajan. Nämä havainnot koskivat kuutta avustusmaksua kuudessa jäsenvaltiossa ja ne liittyivät välitavoitteiden tai tavoitteiden epätyydyttävään saavuttamiseen, kaksinkertaiseen rahoitukseen ja ennen tukikelpoisuuskautta alkaneisiin toimenpiteisiin. Valiokunta korostaa sitä, että epäkohtien korjaamiseksi komission tulee toteuttaa tilintarkastustuomioistuimen sille antamat suositukset, joiden mukaan komission tulee laajentaa alustavien arviointien yhteydessä tehtyjen tarkastusten kattavuutta sekä puuttua komission antamien tarkastussuositusten täytäntöönpanon viivästyksiin jäsenvaltioissa.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös petosepäilyjen määrään. Tilintarkastustuomioistuin raportoi tarkastustensa yhteydessä havaitsemistaan petosepäilyistä EU:n petostentorjuntavirastolle (OLAF). Vuonna 2024 tilintarkastustuomioistuin raportoi 19 petosepäilystä, joista 15 se havaitsi vuoden 2023 menoja koskevan tarkastustyönsä aikana, kolme vuoden 2022 menotarkastuksessa ja yhden vuoden 2023 tuloksellisuustarkastuksessa, joka koski ohjelmakautta 2017—2025. OLAF on aloittanut näiden tilintarkastustuomioistuimen ilmoitusten perusteella jo kuusi tutkintaa. Samaan aikaan tilintarkastustuomioistuin raportoi näistä tapauksista 7 Euroopan syyttäjänvirastolle (EPPO), joka on aloittanut kaikista niistä tutkinnan. Vuoden 2024 menoja koskevien tarkastustensa perusteella tilintarkastustuomioistuin on tuonut esiin jo seitsemän petosepäilyä.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että maksamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä alkoi vähentyä vuonna 2024. Vähenemisvauhti oli kuitenkin odotettua hitaampi. Maksamattomien sitoumusten määrä oli vuoden 2024 lopussa 507,4 miljardia euroa, mikä oli 35,6 miljardia euroa vähemmän vuoteen 2023 verrattuna. Valiokunta on huolissaan siitä, että maksamatta olevista sitoumuksista 166,3 miljardia euroa liittyy Next Generation EU -välineen avustuksiin, jotka on maksettava vuosina 2025 ja 2026, ellei sitoumuksia vapauteta. Valiokunta korostaa edellisen vuoden tapaan, 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:n velan määrän, joka kasvoi yli 30 prosentilla vuonna 2024 ja oli vuoden 2024 lopussa 578,2 miljardia euroa. Komissio on viiden viime vuoden aikana lisännyt merkittävästi joukkolainojen liikkeellelaskuja, koska se on tukeutunut pääomamarkkinoihin rahoittaakseen laajempia ohjelmia, kuten SURE- ja Next Generation EU -välineitä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että EU:n jäljellä olevien lainojen määrä saattaa vuoteen 2027 mennessä nousta yli 900 miljardiin euroon. Taso on lähes kymmenkertainen vuoteen 2020 verrattuna. Komissio käyttää hajautettua rahoitusstrategiaa rahoitusohjelmien rahoittamiseksi lainanoton avulla. Sen mukaisesti lainojen takaisinmaksuvelvoitteet jakautuvat ajallisesti useammalle monivuotiselle rahoituskehykselle sen sijaan, että ne keskitettäisiin yhdelle rahoituskehykselle. Valiokunta on huolestunut kasvavasta velan määrästä ja korostaa, että tulevien monivuotisten rahoituskehysten kestävyyden turvaamiseksi on otettava huomioon lainanottoon liittyvistä velvoitteista aiheutuva rasite, riittävien takuiden saatavuus ja tarve varmistaa riittävät resurssit EU:n ohjelmien täytäntöönpanoa varten.

Valiokunta ottaa myös kantaa uuden vuosia 2028—2034 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen suunnitteluun. Tähän liittyen tilintarkastustuomioistuin on julkaissut katsauksen (Tulossuuntautuneisuus, tilivelvollisuus ja avoimuus — elpymis- ja palautumistukivälineen puutteista saadut kokemukset, Katsaus 02/2025), jossa se tuo esiin näkemyksiään perustuen elpymis- ja palautumistukivälineestä tehtyihin tarkastuksiin. Katsauksessa tarkastajat korostavat seuraavia seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon uutta rahoituskautta suunniteltaessa. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan varainkäytön sääntöjä on yksinkertaistettava, mutta tätä ei kuitenkaan tule tehdä tilivelvollisuuden kustannuksella. Rahoituksen ja tulosten välillä tulee olla selkeä yhteys ja järjestelmiä, joissa tämä ei ole mahdollista, ei pitäisi käyttää. Rahoituksen on myös oltava täysin jäljiteltävissä ja valvonnan vastuualueiden on oltava selkeät niin, että asianmukainen tilivelvollisuus ja läpinäkyvyys voidaan varmistaa. Edelleen tulevan rahoituskehyksen on otettava huomioon Next Generation -elpymis- ja palautumistukivälineen lainanottovelvoitteista aiheutuva kasvava rasite taloudenhoidolle. Kaiken uuden lainanoton yhteydessä on lievennettävä riskejä ja laadittava selkeä takaisinmaksusuunnitelma. Valiokunta pitää näitä näkökohtia erittäin tärkeinä ja painottaa niiden huomioon ottamista tulevaa vuosien 2028—2034 rahoituskautta suunniteltaessa.

Valiokunta katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen esittämien havaintojen perusteella EU:n varainhoidon tila on heikentynyt. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan Suomi ei voi tukea vastuuvapauden suosittamista komissiolle varainhoitovuoden 2024 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 11.12.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Veijo Niemi ps
jäsen Tomi Immonen ps
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Kinnari kok
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Hanna Laine-Nousimaa sd
jäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan lausunto TrVL 3/2025 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tanja Kirjavainen