



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS-  
TUOMIOISTUIN

**Puhe**  
**5. lokakuuta 2023**

## **Euroopan tilintarkastustuomioistuimen presidentin Tony Murphyn puhe**

**Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus  
varainhoitovuodelta 2022 – kertomuksen esittely  
Euroopan parlamentin talousarvion  
valvontavaliokunnassa**

**5. lokakuuta 2023**

**Ainoastaan puhujan esittämä toisinto on pätevä.**

Arvoisa puheenjohtaja,

arvoiset parlamentin jäsenet,

arvoisa komission jäsen,

[arvoisa neuvoston puheenjohtajavaltion edustaja]

Minulla on tänään ilo esitellä teille Euroopan tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 2022 koskevan vuosikertomuksen keskeiset havainnot ja viestit. Arvostettu kollegani ja vuosikertomuksesta vastaava tilintarkastustuomioistuimen jäsen Jan Gregor on myös täällä kanssani.

Ennen keskeisiin havaintoihin ja viesteihin siirtymistä haluaisin ensin korostaa vuosikertomuksemme merkitystä:

- Se on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen keskeinen julkaisu, joka vaatii huomattavaa panostusta ja työmäärää.
- Sen ensisijaisena tarkoituksena on yksilöidä parannusta kaipaavia aloja ja tunnistaa mahdollisia riskejä kaikilla EU:n toiminnanaloilla.
- Sen perimmäisenä tavoitteena on – täydentäen muuta jatkuvaa tarkastustyötämme – tukea vastuuvapausmenettelyä ja vahvistaa EU:n kansalaisten luottamusta parantamalla tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä.

Tarkastushavaintojemme kautta me tuomme usein huomion kohteeksi menoja, joiden kohdalla ei ole noudatettu sääntöjä. Me myös nostamme esiin myönteisiä näkökohtia silloin, kun jokin toimii hyvin.

### **Mitkä siis ovat vuotta 2022 koskevan vuosikertomuksemme keskeiset viestit?**

EU:n tilinpäätöksen osalta toteamme aiempien vuosien tapaan, että tilinpäätös antaa oikean ja riittävän kuvan EU:n taloudellisesta asemasta. Annamme puhtaan tarkastuslausunnon tilien luotettavuudesta.

Kokonaistulot olivat 245 miljardia euroa. Tulojen kokonaisvirhetaso ei ollut olennainen. Annamme siis jälleen puhtaan lausunnon. On tärkeää huomata, että lausuntomme ei kata niin sanottua alv- ja tullivajetta, sillä kyseisiä määriä ei ole kirjattu tuloihin.

Siirrytään nyt puhumaan menoista. EU:n pitkän aikavälin talousarviopaketti käsittää monivuotisen rahoituskehysten (MRK) yhdessä Next Generation EU -välineen (NGEU) kanssa. Next Generation EU -välineen rahoituksesta suuri osa osoitetaan elpymis- ja palautumistukivälineeseen, jonka täytäntöönpanomalli on erilainen kuin monivuotisessa rahoituskehyksessä. Tilintarkastustuomioistuin antaa näin ollen

vuoden 2022 menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (eli sääntöjenmukaisuudesta) kaksi erillistä lausuntoa: toisen EU:n talousarviomenoista ja toisen elpymis- ja palautumistukivälineen menoista.

Jatkan nyt puhumalla EU:n talousarviomenoista ja keskityn hetkeksi tilintarkastustuomioistuimen lausuntoon ja havaintoihin:

Totesimme 760 tapahtumasta koostuvan edustavan otoksen perusteella, että sääntöjenvastaisuuksien kokonaismäärä nousi 4,2 prosenttiin vuonna 2022, kun se vuonna 2021 oli 3,0 prosenttia (2,7 prosenttia vuonna 2020). Koska havaittuja virheitä esiintyy laajalti, tilintarkastustuomioistuin antaa edelleen kielteisen lausunnon, neljäntenä peräkkäisenä vuotena.

Kun tarkastamme EU:n talousarviota, erittelemme budjettialat riskien perusteella ja luokittelemme alat joko suuririskisiksi tai vähäriskisiksi. EU:n talousarvion koostumus on ajan mittaan muuttunut, ja suuririskisten menojen osuus tarkastuksen perusjoukosta on noussut selkeään enemmistöön eli 66,0 prosenttiin (2021: 63,2 %).

Suuririskisten menojen virhetaso on arviolta 6,0 prosenttia (2021: 4,7 prosenttia). Suuririskisistä menoaloista puhuttaessa tarkoitamme koheesiopolitiikkaa, mutta myös muita EU:n politiikanaloja, kuten sisämarkkinoita, muuttoliikettä, turvallisuutta, naapurialueita ja osaa luonnonvarojen alasta.

Toisaalta arvioimme, että vähäriskisten menojen virhetaso on alle asettamamme kahden prosentin olennaisuusrajan. Tämä menoluokka käsittää tukioikeuksiin perustuvat menot, kuten viljelijöiden suoran tuen, opiskelijoiden Erasmus-avustukset sekä EU:n virkamiesten palkat ja eläkkeet.

Esitykseni toivon mukaan antaa teille yleiskuvan tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetason jakautumisesta. Seuraavaksi tarkastelen tiettyjä toimintaloheja ja tuon niiltä esiin tyypillisiä havaintoja, jotka vaikuttavat tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan kokonaisvirhetasoon.

Aloitetaan koheesiopolitiikan alasta: arvioimme sen virhetasoksi 6,4 prosenttia (3,6 prosenttia vuonna 2021), mikä merkitsee lähes 80 prosentin kasvua vuoden aikana. Tällainen nousu on huolestuttavaa – ei pelkästään koheesiopolitiikan osalta vaan myös otettaessa huomioon vaikutukset, joita sillä voi olla EU:n talousarvion muihin pääluokkiin. Esimerkiksi elpymis- ja palautumisvälineessä investointihankkeiden menot ovat paljolti samankaltaisia koheesiopolitiikan menojen kanssa.

Tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan virhetasoon vaikuttivat huomattavimmin tukeen oikeuttamattomat kulut ja sisämarkkinasääntöjen rikkominen – erityisesti

julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja valtioneuvoston sääntöjen noudattamatta jättäminen.

Koheesioalalla tilintarkastustuomioistuin nojautuu huomattavissa määrin kansallisten tarkastusviranomaisten työhön. Vuoden 2022 osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sellaisten tarkastusviranomaisten toimittamien varmennuspakettien osuus, joissa ilmoitettiin virheellisesti alle kahden prosentin jäännösvirhetasoista, nousi 61 prosenttiin (2021: 39 prosenttia). Tämä on suurin havaittu osuus sen jälkeen, kun näitä paketteja vuonna 2017 alettiin tarkastaa. Tämä osoittaa vahvasti, että tarkastusviranomaisten työssä on itsepintaisia puutteita, mikä taas rajoittaa merkittävästi sitä, kuinka paljon voimme tähän työhön luottaa.

Siirryn nyt puhumaan toisesta suuresta menoalasta eli otsakkeesta ”Luonnonvarat ja ympäristö”, jonka virhetasoksi me arvioimme 2,2 prosenttia, eli se on olennainen (2021: 1,8 prosenttia). Virhetaso ei ollut olennainen suorissa tuissa, jotka muodostavat alan menoista 66 prosenttia, mutta se oli edelleen olennainen muilla menoaloilla (maaseudun kehittäminen, markkinatoimenpiteet, meri- ja kalastusasiat, ympäristö ja ilmastotoimet).

Sisämarkkinoiden, innovoinnin ja digitaalitalouden alalla totesimme, että havaittu olennainen virhetaso oli alentunut 4,4 prosentista 2,7 prosenttiin vuosien 2021 ja 2022 välillä. Horisontti 2020 -ohjelma on edelleen ensisijainen tutkimus- ja innovointialoite. Havaittu virhetason lasku on myönteinen suuntaus. Tilintarkastustuomioistuin toi esiin tiettyjä yksinkertaistamistoimia, jotka ovat keventäneet edunsaajien hallinnollista taakkaa ja mahdollisesti vähentäneet virheriskiä.

Mitä tulee havaittuihin virhetyyppeihin, virheitä esiintyi eniten tutkimus- ja innovointimenoissa, erityisesti henkilöstökuluissa.

Euroopan unioni otti käyttöön kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen 4 erityisesti muuttoliikkeen ja rajaturvallisuuden aloja varten, koska näiden alojen merkitys on kasvanut viime vuosina. Merkittävä osuus tämän alan menoista liittyi vuonna 2022 edelleen kauden 2014–2020 monivuotisesta rahoituskehyksestä jäljellä olevien hankkeiden ja aloitteiden loppuun saattamiseen.

Havaitsimme virheitä lähes puolessa tarkastuksen kohteena olleista tapahtumista.

Siirrytään nyt otsakkeeseen ”Naapurisuuspolitiikka ja muu maailma”. Lähes puolet tarkastetuista tapahtumista sisälsi virheitä, ja vaikka poimittu otos oli rajallinen, tilintarkastustuomioistuimen havainnot vahvistavat edelleen suuren virheriskin tässä otsakkeessa.

Luodaan lopuksi silmäys hallinnon alalle. Tilintarkastustuomioistuin totesi aiempien vuosien tapaan, että virhetaso ei ollut olennainen.

Tässä siis pähkinänkuoressa talousarviomenojen säännönmukaisuutta koskevan tarkastustyömme tulokset vuosikertomuksen 2022 osalta. Edellä kertomani osoittaa, että EU:n talousarviomenojen kokonaisvirhetaso on noussut, erityisesti koheesipolitiikan alalla, jonka osuus kaikista talousarviomenoista on nykyisin 40 prosenttia.

Hyvät naiset ja herrat,

Käsittelen nyt toimittamaamme tarkastusta, joka koski elpymis- ja palautumistukivälineen menoja. Kyseessä on siis tilintarkastustuomioistuimen toinen menoista antama tarkastuslausunto. Joudumme antamaan sen erikseen, koska elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanomalli on erilainen verrattuna monivuotisen rahoituskehysten mukaisiin EU:n talousarviomeneihin.

On tärkeää muistaa, että elpymis- ja palautumistukiväline on suunniteltu siten, että sen avulla voidaan väliaikaisesti reagoida kriisiin ja helpottaa varojen nopeaa maksamista ja siten tukea jäsenvaltioiden talouden elpymistä.

Vaikka edistyminen välineen käytössä on ollut odotettua hitaampaa, 11 jäsenvaltiota sai välineen kautta 13 avustusmaksua, joiden arvo oli yhteensä 47 miljardia euroa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi lähes kaikki 274 välitavoitetta ja 37 tavoitetta, joihin nämä 13 maksua liittyivät. Pääasiassa arvioinnin perustana oli maksuille asetettu ehto, jonka mukaan välitavoitteet ja tavoitteet oli saavutettava tyydyttävästi. Lisäksi tarkistettiin myös elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa säädettyjen keskeisten tukikelpoisuuskriteerien täyttyminen.

Totesimme, että 15:ssä välitavoitteessa tai tavoitteessa ilmeni sääntöjenmukaisuuteen liittyviä ongelmia. Ongelmat johtuivat joko tavoitteiden epätydyttävästä saavuttamisesta tai siitä, että tukikelpoisuusehtoja ei noudatettu. Havaitsimme työmme yhteydessä myös puutteita elpymis- ja palautumistukivälineen valvontajärjestelmässä. Tilintarkastustuomioistuin antaa sekä laadullisten että määrällisten näkökohtien perusteella varauman sisältävän lausunnon elpymis- ja palautumistukivälineen menoista vuodelta 2022. Elpymis- ja palautumistukivälineen varainkäyttömallin erityisluonteen vuoksi emme voi laskea virhetasoa, jota olisi mielekästä soveltaa tai joka olisi verrattavissa monivuotisen rahoituskehysten mukaisten menojen virhetasoon.

Elpymis- ja palautumistukivälinettä tarkastellessamme tiedostamme sen, että jäsenvaltioiden laatimat elpymis- ja palautumissuunnitelmat jouduttiin arvioimaan ja hyväksymään suurella kiireellä pandemian aikana. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö tuo kuitenkin usein esiin välitavoitteita tai tavoitteita, jotka on määritelty epämääräisesti ja joiden kohdalla on siksi haasteellista varmistaa, onko ne saavutettu.

Sääntöjenmukaisuuden arviointi on meille edelleen jatkuva haaste, sillä laadullisten saavutusten arviointi edellyttää useiden harkinnanvaraisten kriteereiden soveltamista, mikä voi johtaa erilaisiin tulkintoihin. Tilintarkastustuomioistuin panee myös merkille, että maksujen keskeyttämistä koskeva komission menetelmä – joka on välineen olennainen osa – on subjektiivinen ja nojaa harkinnanvaraisuuteen. Vaihtelevat päätelmät ja tulkinnat, jotka elpymis- ja palautumistukivälineessä sallitaan arvioiden subjektiivisuuden vuoksi, korostavat heikkouksia sen yleisessä rakenteessa. On myös tärkeää huomata, että näillä laadullisten tekijöiden arviointiin liittyvillä rajoitteilla on oma vaikutuksensa siihen, että annoimme varauman sisältävän lausunnon.

Elpymis- ja palautumistukivälineen menoja koskeva säännönmukaisuustarkastus on vain yksi osa kattavaa työtä, johon tilintarkastustuomioistuin on sitoutunut tämän uuden välineen arvioimiseksi.

Syyskuun 2023 loppuun mennessä vain noin 31 prosenttia saatavilla olevien avustuksina jaettavien varojen kokonaismäärästä oli maksettu (vain 21 prosenttia, jos otetaan huomioon myös jäsenvaltioille myönnettyt lainat). Näin ollen emme ole vielä saavuttaneet vaihetta, jossa pystyisimme arvioimaan kattavasti tukivälineen yleistä suorituskykyä. Tilintarkastustuomioistuin voi arvioida elpymis- ja palautumistukivälineen kokonaisvaltaista suorituskykyä vain yhdistämällä vuotuisen säännönmukaisuuden tarkastuksensa tulokset ja meneillään olevien ja suunniteltujen tuloksellisuustarkastusten tulokset.

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin on jo julkaissut tarkastuskertomuksia, joissa tuodaan esiin elpymis- ja palautumistukivälineen rakenteeseen ja sen täytäntöönpanon alkuvaiheisiin liittyviä puutteita ja huolenaiheita. Eräissä tällaisissa kertomuksissa, jossa käsitellään elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan komission valvontajärjestelmän rakennetta, toimme esiin EU:n tasolla ilmenevän varmuus- ja tilivelvollisuusvajeen ja ilmaisimme huolestamme siitä, noudatetaanko elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettavissa investointihankkeissa sekä EU:n että kansallisia sääntöjä, kuten hankinta- ja valtiontukisääntöjä. Komissio ei jäsenvaltioiden maksupyynnöistä arvioidessaan järjestelmällisesti tarkista, että näitä sääntöjä noudatetaan.

Varmuusvajetta koskeva huoli voimistuu, kun katsomme, millaisia tuloksia saimme koheesiopolitiikan alalta vuoden 2022 vuosikertomuksen yhteydessä: virhetaso kasvoi 80 prosenttia yhden vuoden aikana. Koheesiopolitiikan ohjelmista rahoitetut hankkeet ovat usein samankaltaisia kuin elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetut hankkeet. Näin ollen EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuu elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä kriittinen riski, jos näiden sääntöjen noudattamista ei tarkasteta järjestelmällisesti kaikilla tasoilla. Tulevaisuudessa maksupyynnöt liittyvät

elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä enemmän investointihankkeisiin, ja näin ollen kyseinen riski kasvaa jatkossa merkittävästi.

Tähän mennessä olen puhunut ensisijaisesti säännönmukaisuutta koskevasta tarkastustyöstämme. EU:n talousarviossa on kuitenkin myös muita näkökohtia, jotka vaativat huomiotamme ja aiheuttavat toistuvasti huolta.

EU:n talousarviosta ja Next Generation EU -välineen avustusrahoituksesta maksattamatta olevat sitoumukset, jotka ovat tulevia velkoja jos niitä ei vapauteta, olivat vuoden 2022 lopussa ennätykselliset 453 miljardia euroa. Tämä tarkoittaa 33 prosentin kasvua vuoden 2021 maksattamatta olevista 342 miljardin euron sitoumuksista. Kasvu johtuu pääasiassa siitä, että varoja sidottiin enemmän Next Generation EU -välineen toisen täytäntöönpanovuoden aikana.

Varojen käyttämiseen kohdistuva paine lisää hallinnollisiin resursseihin kohdistuvaa painetta ja näin ollen virheriskiä. Jos yhteistyössä hallinnoitavien rahastojen täytäntöönpano ei kuitenkaan nopeudu merkittävästi vuosina 2024 ja 2025, todennäköisyys siitä, että sitoumuksia vapautetaan myöhemmin monivuotisen rahoituskehyskauden kuluessa, kasvaa eksponentiaalisesti.

Menoja on kuitenkin myös rahoitettava. Jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien avulla tapahtuvan rahoituksen lisäksi EU ottaa markkinoilta lainaa, pääasiassa pitkäaikaisia joukkovelkakirjoja, jotka taataan EU:n talousarviosta. Lainanotto oli Next Generation EU -välineen ja jäsenvaltioille ja kolmansille maille annettavan rahoitustuen rahoituslähde. Kyseinen velka kasvoi 344 miljardiin euroon vuoden 2022 loppuun mennessä (2021: 237 miljardia euroa). Pääasiallisena syynä kasvuun olivat Next Generation EU -välinettä, SURE-välinettä ja makrotaloudellista rahoitusapua varten otetut uudet lainat. Next Generation EU -välinettä varten otetun lainan takaisinmaksu on aloitettava vuoteen 2028 mennessä ja saatettava päätökseen vuoteen 2058 mennessä. Laina toisin sanoen lankeaa seuraavan sukupolven maksettavaksi.

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus sisältää runsaasti yksityiskohtaisia lisätietoja ja havaintoja, jotka haluaisin tuoda esiin tänään, mutta valitettavasti käytettävissä oleva aika ei salli sitä. Kannustan teitä kuitenkin tutustumaan kattaviin havaintoihin, jotka esitetään tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa ja EU-tarkastusta koskevassa yhteenvedossa, jotka molemmat olette saaneet.

Lopuksi haluaisin todeta seuraavaa: on hyvin selvää, että EU:n talousarvion toimintaympäristö on sekä laajentumassa että muuttumassa monimutkaisemmaksi. Olen tänään käsitellyt vain osaa tästä toimintaympäristöstä ja osoittanut, että vaikka monet osa-alueet toimivat hyvin, EU:lla on edelleen edessään merkittäviä haasteita. Näihin haasteisiin vastattaessa on ratkaisevan tärkeää olla tietoinen siitä, että

epävarmuus voi jatkua ja että joissakin tilanteissa johtopäätökset saattavat erota toisistaan. On kuitenkin välttämätöntä, että etenemme yhdessä ja vaalimme yhteistyötä paremman ja kestävämmän Euroopan rakentamiseksi.

Kiitos kuulijoille.