



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN

# Nopea tilannearvio EU:n talousarvion maksattamatta olevat sitoumukset – lähempi tarkastelu

Huhtikuu 2019

# Sisällys

	Kohta
<b>Tiivistelmä</b>	I–VII
<b>Johdanto</b>	01–21
<b>Mikä on ’maksattamatta oleva määrä’?</b>	04–08
<b>Sitoumusperusteet</b>	09–11
<b>Maksattamatta olevan määrän esittäminen</b>	12–15
<b>Maksattamatta olevan määrän kehitys</b>	16–21
<b>Mitkä seikat vaikuttavat maksattamatta olevaan määrään?</b>	22–78
<b>Kuilu monivuotiseen rahoituksenkehyykseen sisältyvien maksusitoumus- ja maksumäärärahojen välillä</b>	24–29
<b>Monivuotisten rahoituskehysten hidas täytöntöönpano</b>	30–33
<b>ERI-rahastojen erityistapaus</b>	34–69
<b>Muilla talousarvioaloilla maksattamatta olevat määrät</b>	70–75
<b>Ulkoiset toimet</b>	70–72
<b>Muut ohjelmat</b>	73–75
<b>”Normaalista mahdollisesti poikkeava maksattamatta oleva määrä”</b>	76–78
<b>Vertailu jäsenvaltioiden välillä</b>	79–85
<b>Johtopäätökset ja jatkotoimet</b>	86–106
<b>Historia toistaa itseään</b>	87–93
<b>Riskit tulevien talousarvioiden osalta</b>	94–101
<b>Miten maksattamatta olevaa määrää voidaan vähentää?</b>	102–106

## **Liitteet**

**Liite I — Maksattamatta olevan määrän jakautuminen tärkeimpien ohjelmien mukaan – 2014–2017 (miljoonaa euroa)**

**Liite II — Kumulatiiviset maksuaikataulut ja maksattamatta oleva määrä jäsenvaltioittain vuoden 2017 lopussa monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 osalta**

**Tilintarkastustuomioistuimen tiimi**

## Tiivistelmä

**I** Maksattamatta olevat sitoumukset, eli määrät, joista on tehty sitoumus, mutta joita ei ole maksettu, ovat säännöllisesti kiinnittäneet useiden sidosryhmien huomion EU:n talousarviossa. Tämä johtuu siitä, että yhteensä näitä sitoumuksia on paljon, ja siitä, että niiden arvo on jatkuvasti kasvanut.

**II** Tilintarkastustuomioistuin seuraa maksattamatta olevien sitoumusten kehitystä osana EU:n tilien vuotuista tarkastustyötään. Tässä tilannearviossa keskitytään maksattamatta olleiden sitoumusten vuoden 2017 lopun tasoon, sillä se on viimeisin vuosi, jolta tilintarkastustuomioistuimella on käytettävissään loppuun saakka viety vuotuinen tarkastus. Arvion tarkoituksena ei ole antaa varmuutta tästä määrästä vaan analysoida siihen vaikuttaneita tärkeitä tekijöitä. Tilintarkastustuomioistuin perustaa kertomuksensa olennaisten asiakirjojen arviointiin, komission järjestelmissä ja muissa kertomuksissa saatavilla olevan datan analyysiin, keskusteluihin komission henkilöstön kanssa ja tutkimukseen, jonka kohteena on ollut rajallinen määrä maksattamatta olevia sitoumuksia.

**III** Maksattamatta olevien sitoumusten arvo saavutti vuosien lähes keskeytymättömän kasvun jälkeen vuoden 2017 lopussa 267 miljardin euron tason. Siihen ovat vaikuttaneet suuresti maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen välillä oleva kuilu sekä monivuotisten rahoituskehysten päällekkäisyys ja EU:n rahoittamien ohjelmien hidas täytäntöönpano. Osa noususta voi myös johtua EU:n talousarvion kasvusta, mukaan lukien tarpeesta mukautua uusien jäsenvaltioiden liittymiseen.

**IV** Säännöillä, jotka koskevat menoja talousarvion eri alueilla, on ollut merkittävä vaikutus maksattamatta olevien sitoumusten määrän kasvuun. Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) osuus oli vuoden 2017 lopussa suurin, 189,9 miljardia euroa, mikä johtui pääasiassa seuraavista syistä:

- o päällekkäisyys niiden kausien välillä, jolloin ERI-ohjelmat voidaan panna täytäntöön
- o ERI-ohjelmien lainsäädäntökehyn myöhäinen hyväksyminen
- o automaattisen vapauttamisjakson pidentäminen kahdesta kolmeen vuoteen
- o kauden 2014–2020 ERI-menoja koskevien uusien menettelyjen ja vaatimusten aiheuttamat viivästykset.

**V** Tilintarkastustuomioistuin tuo esiin merkittävät riskit, joita maksattamatta olevien sitoumusten suuri määrä voi aiheuttaa EU:n talousarviolle. Se voi johtaa mahdollisuuteen kattaa maksupyyntöjä ajoissa vuotuisissa talousarvioissa olevien riittämättömien määrien takia. Se myös lisää EU:n talousarvioon kohdistuvaa taloudellista riskiä.

**VI** Maksattamatta olevien sitoumusten määrää voidaan vähentää

- o muuttamalla talousarvio-osatekijöiden tasoja, joita ovat sitoumukset, maksut ja vapauttamiset
- o puuttamalla sen kasvun osatekijöihin
- o varmistamalla rahoituskuri ja yksinkertaisemmat säännöt talousarvion menoille.

**VII** Tilintarkastustuomioistuin tuo esiin mahdollisia ratkaisuja, joita se on käsitellyt aiemman työnsä yhteydessä. Esimerkiksi:

- o hyväksytään MRK 2021–2027 ja siihen liittyvät monivuotiset ohjelmat ajoissa
- o yksinkertaistetaan talousarviovarojen käyttöä koskevia sääntöjä
- o ennakoidaan maksutarpeet asianmukaisesti
- o varmistetaan asianmukainen tasapaino maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen välillä.

# Johdanto

**01** Maksattamatta olevien maksusitoumusten (ns. RAL<sup>1</sup>) kumulatiivinen arvo on ollut useiden EU:n talousarvion sidosryhmien keskustelun aiheena.

Tilintarkastustuomioistuin on monien vuosien ajan ilmaissut vuosikertomuksissaan, että se on huolissaan tämän arvon kasvusuuntaisesta kehityksestä<sup>2</sup>, ja on suositellut komissiolle kumulatiivisen arvon alentamista. Tässä arvioissa tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena on antaa tietoa siitä, miten maksattamatta olevien sitoumusten määrä on kehittynyt vuoden 2017 loppuun saakka ja mitkä ovat tämän kehityksen tärkeimmät osatekijät. Tilintarkastustuomioistuin nostaa esiin maksattamatta olevien sitoumusten korkeaan määrään liittyvät tärkeimmät riskit ja hyödyntää lopuksi eräitä aiemmin antamiaan suosituksia.

**02** Tämä ei ole tarkastuskertomus. Kyse on lähinnä julkisesti saatavilla olevien tietojen arvioinnista. Tilintarkastustuomioistuin laati tilannearvionsa niiden kysymysten perusteella, jotka sille esitettiin, kun se esitteli vuosikertomustaan varainhoitovuodelta 2017 talousarvion valvontavaliokunnalle Euroopan parlamentissa 4. lokakuuta 2018. Arviossa hyödynnetään vuosikertomuksia varten tehtyä tilintarkastustuomioistuimen työtä ja useita erityiskertomuksia.

Tilintarkastustuomioistuin on myös tutkinut komission ja muiden toimielinten tuottamat olennaiset asiakirjat ja pitänyt kokouksia komission niiden osastojen kanssa, jotka käsittelevät maksattamatta olevaa määrää lisäävien menojen keskeisiä osa-alueita<sup>3</sup>.

**03** Tilintarkastustuomioistuin testaa vuosikertomuksiaan varten sitoumuksista poimitun otoksen, joka koostuu tarkastettavan varainhoitovuoden aikana tehdyistä

---

<sup>1</sup> Ranskan kielen ilmaisusta *reste à liquider*.

<sup>2</sup> Ks. esimerkiksi vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, kohta 2.48; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 2.14; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 2.40; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohdat 1.37 ja 1.38; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdat 3.8–3.11; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2003, kohdat 2.16–2.20.

<sup>3</sup> Tilintarkastustuomioistuin teki käynnin pääosastoille, jotka vastaavat EU:n talousarviosta (budjettipääosasto), alueiden ja kaupunkialueiden koheesipolitiikasta (aluepolitiikan pääosasto), maaseudun kehittämisestä (maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto), naapuruus- ja laajentumisneuvotteluista (naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto) ja tutkimuksesta ja innovoinnista (tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto).

sitoumuksista ja menneiltä vuosilta peräisin olevista maksattamatta olevista sitoumuksista. Tilintarkastustuomioistuimien on tehnyt johtopäätöksen tuloksista, jotka on saatu sitoumusten testaamisesta vuoden 2017 vuosikertomuksen yhteydessä, ja täydentänyt näitä tuloksia maksattamatta olevista sitoumuksista poimitulla 30 sitoumusta käsittävällä lisäotoksella, jotta voitaisiin ymmärtää, miksi ne ovat maksattamatta.

## Mikä on 'maksattamatta oleva määrä'?

**04** Jotta komissio voi sitoutua oikeudellisiin velvoitteisiin rahoittamiseksi ("oikeudelliset sitoumukset"), sillä on oltava käytettävissään Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymä vuotuinen talousarvio. Vuotuinen talousarvio sisältää maksusitoumusmäärärahat, eli määrät, joista voidaan tehdä sitoumus sinä vuonna, mutta joita ei välttämättä makseta samana vuonna, ja maksumäärärahat, eli määrät, jotka voidaan tosiasiallisesti maksaa kyseisenä vuonna.

**05** Maksattamatta oleva määrä koostuu kaikista sitoumuksista, jotka on tehty kuluvana vuotena ja edeltävinä vuosina ja joita ei ole maksettu tai peruutettu ("vapautettu"). Valtaosa niistä on EU:n talousarvion tulevia maksuvelvoitteita.

**06** Ohjelman<sup>4</sup> alkamisen, jota varten varat on yleensä sidottu täysimääräisinä tai vuotuisina erinä, ja maksujen suorittamispäivän välillä on tavallisesti luontainen viive. Ennen työn alkamista menettelyihin saattaa sisältyä hankkeen tyyppistä riippuen kiinnostuksenilmaisupyynnöt, EU:n rahoitusta koskevien hakemusten arviointi, EU:n rahoituksen myöntämistä koskevia päätöksiä sekä tarjouspyyntöjä ja hankintamenettelyn ratkaisu. Näiden vaiheiden päätyttyä ja kun hanketta pannaan täytäntöön, aiheutuneet menot on ilmoitettava, tarkastettava ja varmennettava ennen kuin komissiolle toimitetaan maksupyynnöt. Menettelyjen kesto riippuu hankkeesta ja voi monimutkaisten infrastruktuurihankkeiden tapauksessa kestää useita vuosia.

**07** Sitoumuksia tehdään joka vuosi, joten niitä saattaa olla maksattamatta useiden vuosien ajan, kun hankkeita pannaan täytäntöön. Sinä aikana ne muodostavat maksattamatta olevan määrän, eli arvon, joka kasvaa tehtäessä uusia maksusitoumuksia ja pienenee maksujen tai vapauttamisen johdosta.

---

<sup>4</sup> Monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 1b tapauksessa toimenpideohjelmat ovat yksityiskohtaisia suunnitelmia, joissa jäsenvaltiot määrittävät, miten EU:n talousarviosta saadut varat käytetään. Ohjelmat pannaan täytäntöön jäsenvaltioiden valitsemien ja valvomien hankkeiden kautta.

**08** Kaikkia maksattamatta olevia sitoumuksia ei lopulta makseta. Jotkin sitoumukset peruutetaan (vapautetaan) erilaisista asetuksissa määritellyistä syistä. Vapauttamiset pienentävät maksattamatta olevaa määrää. Esimerkkejä tästä ovat EU:n talousarvion osalta tehdyt sitoumukset, jotka ylittävät mahdolliset maksuajat, tai ylijäämä, jos maksuja on yhteensä sovittua vähemmän. Vapauttamisten arvo on suhteellisen pieni; ne muodostivat 11:n viime vuoden (2007–2017) aikana 2,1 prosenttia tehtyjen sitoumusten kokonaismäärästä.

## Sitoumusperusteet

**09** Sitoumusten tyyppillinen peruste vaihtelee talousarvion alueittain. [Taulukko 1](#) sisältää esimerkkejä sitoumusten perusteesta EU:n monivuotisen rahoituskehysten kunkin otsakkeen osalta.

### Taulukko 1 – Sitoumusten peruste

Monivuotisen rahoituskehysten otsake	Sitoumusperusteet
Otsake 1 a Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky	Sopimukset tutkijoiden ja tutkimusjärjestöjen kanssa, infrastruktuurihankkeiden rahoitussopimukset, avaruusohjelmista huolehtivat järjestöt, ERASMUS-ohjelmista huolehtivat kansalliset virastot.
Otsake 1b Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus	Toimenpideohjelmien rahoitussuunnitelmassa asetetut vuotuiset erät suunniteltua koheesiovarojen käyttöä varten.
Otsake 2 Kestävä kasvu: luonnonvarat	Toimenpideohjelmien rahoitussuunnitelmassa asetetut vuotuiset erät suunniteltuja maaseudun kehittämismenoja varten. Kalastussopimukset, jotka perustuvat neuvoston ja kolmansien maiden allekirjoittamiin pöytäkirjoihin kalastusoikeuksien turvaamiseksi.
Otsake 3 Turvallisuus ja kansalaisuus	Jäsenvaltioiden ja muiden kolmansien osapuolten kanssa tehdyt sopimukset terveyden, kulttuurin, turvapaikka-asioiden, tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden edistämiseksi.
Otsake 4 Globaali Eurooppa	Kehitysyhteistyökumppaneiden kanssa määräytyksi ajaksi tehdyt rahoitussopimukset.
Otsake 5 Hallinto	Tavaroiden ja palveluiden hankintasopimukset.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.



**10** Tietyt maksusitoumukset – esimerkiksi infrastruktuurihankkeisiin liittyvät – voivat pysyä maksattamatta useita vuosia. Vuonna 2017 maksattamatta olevien maksusitoumusten kokonaismäärä 267,3 miljardia euroa vastasi keskimäärin 2,7 vuoden sitoumuksia, jotka kestävät yli yhden vuoden<sup>5</sup>. Tämä vaihteli monivuotisen rahoituskehysten otsakkeittain kunkin otsakkeen sitoumusten ja hankkeiden erilaisten luonteiden vuoksi (*taulukko 2*).

## Taulukko 2 – Maksattamatta oleva määrä yli vuoden kestävien sitoumusten vuosina

Monivuotisen rahoituskehysten otsake	Maksattamatta oleva määrä maksusitoumusvuosina
1 Älykäs ja osallistava kasvu	
1a Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky	1,7 vuotta
1b Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus	3,0 vuotta
2 Kestävä kasvu: luonnonvarat	2,3 vuotta
3 Turvallisuus ja kansalaisuus	1,2 vuotta
4 Globaali Eurooppa	2,7 vuotta
5 Hallinto	Ei sovelleta
Monivuotisen rahoituskehysten kaikki otsakkeet	2,7 vuotta

Lähde: Komission kertomus vuoden 2017 talousarvio- ja varainhallinnosta.

**11** Useimmissa otsakkeissa on sekä samana vuonna tehtyjä ja maksettuja sitoumuksia sekä sitoumuksia, jotka siirtyvät tuleville vuosille. Euroopan maatalouden tukirahasto (maataloustukirahasto) otsakkeessa 2 ja otsake 5 ”Hallinto” koostuvat lähes kokonaan samana vuonna maksettavista sitoumuksista eikä niillä siten ole vaikutusta maksattamatta olevaan määrään. *Liite I* sisältää lisätietoja pääasiallisista ohjelmista.

<sup>5</sup> Laskettu jakamalla vuoden 2017 lopussa maksattamatta oleva määrä vuoden 2017 talousarvion jaksetettujen maksusitoumusmäärärahojen määrällä. Jaksetetut maksusitoumusmäärärahat ovat määriä, joita ei yleensä makseta samana vuonna vaan tulevaisuudessa.

## Maksattamatta olevan määrän esittäminen

**12** Maksattamatta oleva määrä esitetään EU:n konsolidoidussa tilinpäätöksessä sekä talousarvion toteuttamista koskevissa selvityksissä sekä tilinpäätöslaskelmissä. Talousarvion toteuttamista koskevat selvitykset osoittavat maksattamatta olevien maksusitoumusten kokonaismäärän, kun taas vuoden 2017 lopun konsolidoidussa tilinpäätöksessä<sup>6</sup> maksattamatta olevien sitoumusten kokonaisarvo 267,3 miljardia euroa on jaettu velkoihin (45,9 miljardia euroa) ja taseen ulkopuolisiin eriin (221,4 miljardia euroa).

**13** Maksattamatta olevan määrän osa, joka on merkitty taseeseen velkana, edustaa määrää, joka on sisällytetty menoihin ja esitetään

- o joko maksettavana määränä, joka koskee menoilmoituksia tai laskuja, jotka on vastaanotettu mutta joita ei ole maksettu,
- o tai menojäämänä, joka vastaa määriä, joiden osalta ei ole vielä vastaanotettu menoilmoituksia, mutta jotka voidaan liittää ohjelman tai hankkeen etenemiseen.

**14** Maksattamatta olevan määrän osa, joka esitetään taseen ulkopuolisena eränä<sup>7</sup>, edustaa sitoumuksia, joita ei voida (vielä) liittää tiettyihin menoihin. Ne ovat ehdollisia sitoumuksia, jotka joko maksetaan tai vapautetaan tulevina vuosina.

**15** Yhdistyneen kuningaskunnan eroamista EU:sta koskevan sopimusluonnoksen mukaan Yhdistyneellä kuningaskunnalla on velvollisuus maksaa unionille osuutensa niistä EU:n talousarvioon sisältyvistä maksusitoumuksista<sup>8</sup>, jotka ovat maksattamatta 31 päivänä joulukuuta 2020<sup>9</sup>. Suurempi maksattamatta oleva määrä merkitsee niin ollen suurempaa maksuvelvoitetta. Tämä ei kuitenkaan kasvata Yhdistyneen kuningaskunnan kokonaisosuutta, koska maksattamatta olevan määrän kasvu merkitsee myös, että ennen 31. joulukuuta 2020 suoritetaan vastaavasti vähemmän maksuja.

---

<sup>6</sup> COM(2018) 521 – Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2017.

<sup>7</sup> EU:n konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2017, liitetieto 5.1  
”Talousarviositoumukset, joita ei ole vielä kirjattu kuluiksi”.

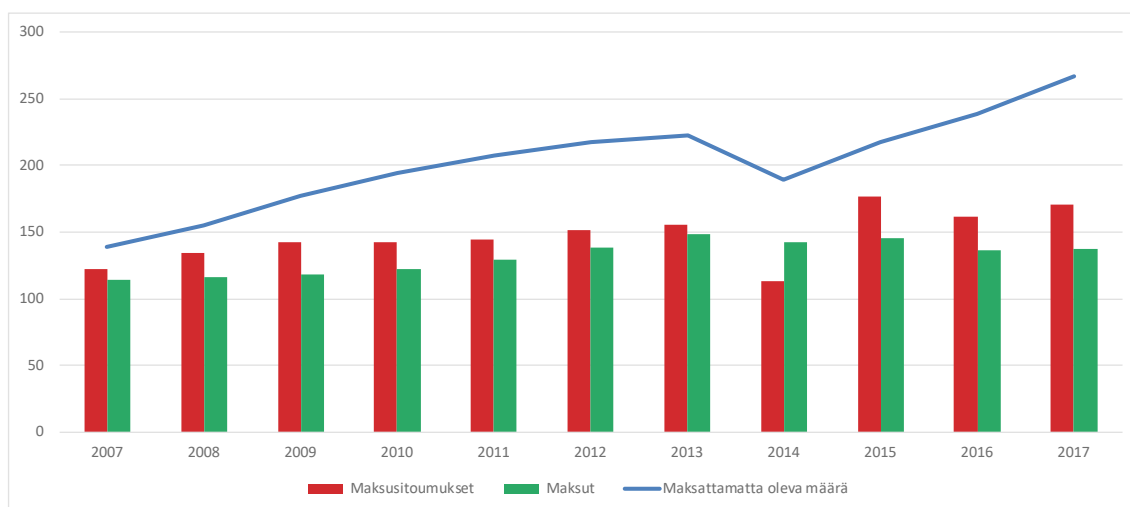
<sup>8</sup> Myös EU:n hajautettujen virastojen osalta.

<sup>9</sup> Koskee myös Yhdistyneen kuningaskunnan osuutta vuonna 2021 tehtävistä sitoumuksista, jotka liittyvät maksusitoumusmäärärahojen siirtoon varainhoitovuoden 2020 talousarviosta.

## Maksattamatta olevan määrän kehitys

**16** Maksattamatta oleva määrä on kasvanut asteittain *kaaviossa 1* esitetyn mukaisesti, ja kasvu on kiihtynyt huomattavasti viime vuosina. Määrä kasvoi vuoden 2007 lopun 138,7 miljardista eurosta 267,3 miljardiin euroon vuoden 2017 lopussa, mikä vastaa 93 prosentin lisäystä. Kasvun odotetaan jatkuvan tulevaisuudessa (*kohta 93*).

### Kaavio 1 – Maksattamatta olevan määrän kehitys (miljardia euroa)



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin talousarvio- ja varainhallintoa koskevien komission selvitysten perusteella.

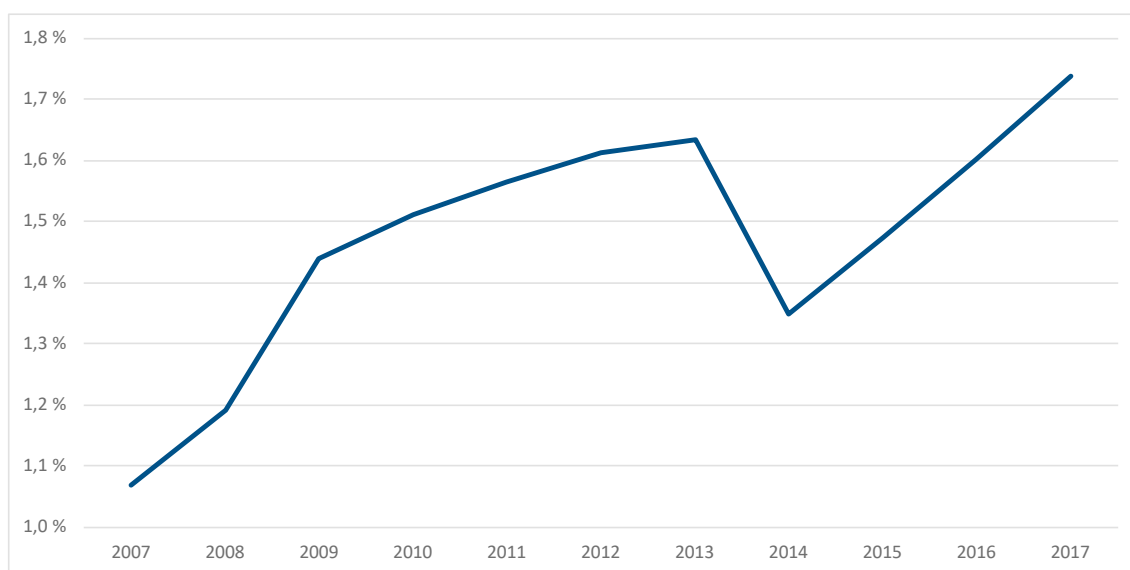
**17** Vuosi 2017 oli monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 neljäs soveltamisvuosi. Vuonna 2017 maksattamatta oleva määrä vastasi 25:ttä prosenttia monivuotisen rahoituskehysten maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärästä. Monivuotisen rahoituskehysten 2007–2013 neljäntenä soveltamisvuonna (2010) maksattamatta oleva määrä oli vain 20 prosenttia maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärästä. Maksattamatta oleva määrä ilmaistuna yli vuoden kestävien sitoumusten maksusitoumusvuosina kasvoi lisäksi 2,4 vuodesta 2,7 vuoteen vuosien 2010 ja 2017 välillä.

**18** Maksattamatta oleva määrä on nimellisarvo. Sen kehitykseen sisältyy luontaisena osana vuosi-inflaatio, joka vaikuttaa perustana oleviin sitoumuksiin ja maksuihin, jotka saavat sitä aikaan. Inflaation vaikutus voi olla merkittävä tehtäessä pitkän aikavälin vertailuja<sup>10</sup>. Jotta inflaation vaikutus voidaan ottaa huomioon,

<sup>10</sup> Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan komissio mukauttaa monivuotista rahoituskehystä 2 prosentin kiinteään vuosittaisen deflaattorin perusteella.

tilintarkastustuomioistuin esittää *kaaviossa 2* maksattamatta olevan määrän kehityksen prosenttiosuutena EU:n bruttokansantulosta (BKTL). Kun verrataan vastaavien monivuotisten rahoituskehysten neljättä vuotta, maksattamatta oleva osuus on kasvanut: se oli 1,5 prosenttia BKTL:stä vuonna 2010 ja 1,7 prosenttia vuonna 2017.

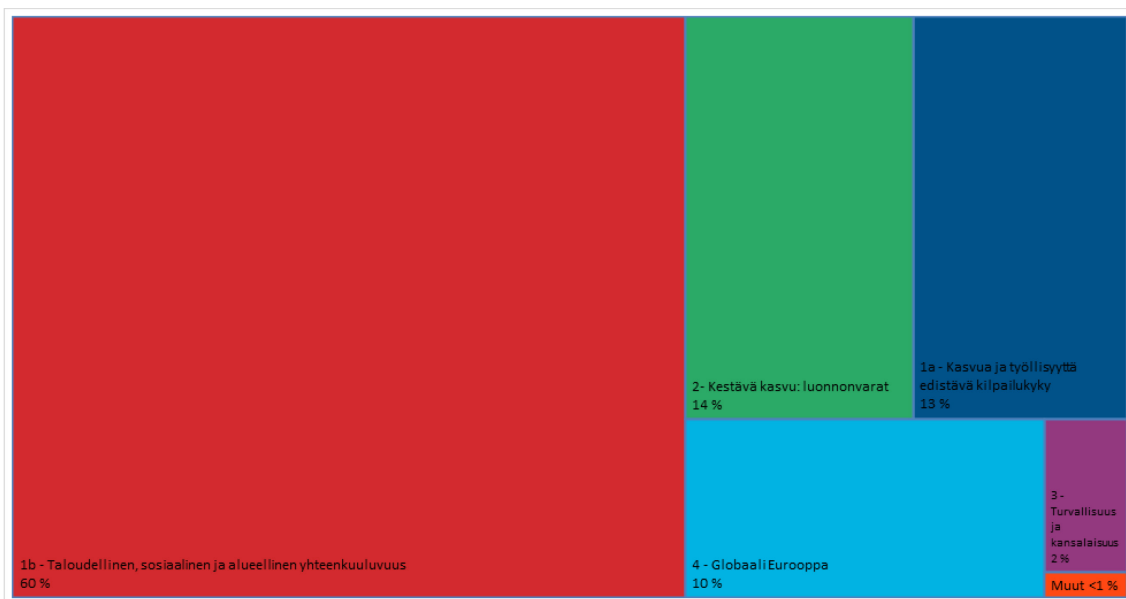
## Kaavio 2 – Maksattamatta olevan määrän kehitys prosenttiosuutena EU:n BKTL:stä



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin talousarvio- ja varainhallintoa koskevien komission selvitysten ja komission vuotuisen makrotaloustietokannan (AMECO) tietojen perusteella.

**19** Otsake 1b oli vuoden 2017 lopussa maksattamatta olevan kokonaismäärän (267,3 miljardia euroa) tärkein kartuttaja, ja sitä seuraavana oli otsakkeen 2 osa, jota pannaan täytäntöön sellaisten sitoumusten kautta, jotka kestävät yli vuoden *kaaviossa 3* esitetyn mukaisesti.

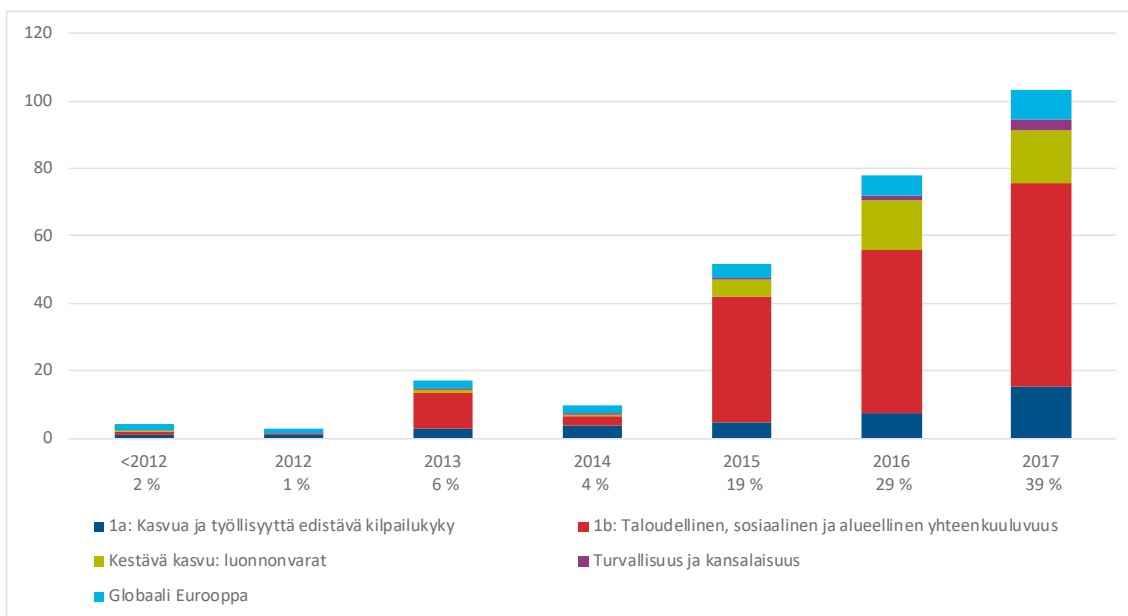
### Kaavio 3 – Vuoden 2017 maksattamatta oleva määrä monivuotisen rahoituskehysten otsakkeittain



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin varainhoitovuoden 2017 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

**20** Useimmat tietyn vuoden lopussa maksattamatta olevat määrät liittyvät edellisen kolmen vuoden aikana tehtyihin sitoumuksiin. Tämä suurin piirtein vastaa ERI-rahastojen menomalleja, sillä ERI-rahastojen yhteydessä jäsenvaltioiden riskinä on menettää varoja, jos ne eivät tee korvaushakemuksia kolmen vuoden kuluessa (**kohdat 44–46**). Vuoden 2017 maksattamatta olevien määrien ikä **kaaviossa 4** havainnollistaa tätä asiaa, sillä 87 prosenttia koko määrästä oli syntynyt kolmen edeltävän vuoden aikana.

## Kaavio 4 – Vuoden 2017 maksattamatta oleva määrän jakautuminen alkuperävuoden mukaan (miljardia euroa)



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin varainhoitovuoden 2017 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

**21** EU laajeni yhteensä 13 uudella jäsenvaltiolla<sup>11</sup> vuosina 2004, 2007 ja 2013, mikä automaattisesti kasvatti EU:n talousarviota ja niin ollen myös maksattamatta olevaa määrää. Monivuotinen rahoituskehys 2007–2013 muodosti ensimmäisen kauden, joka sisälsi 27 jäsenvaltiota (28, kun Kroatia liittyi vuonna 2013). Maksusitoumusmäärärahat kasvoivat vuosien 2000–2006 monivuotisen rahoituskehysten 752 miljardista eurosta 976 miljardiin euroon monivuotisen rahoituskehysten 2007–2013 ja 1 087 miljardiin euroon monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 aikana. Tämä johti maksattamatta olevan määrien lisääntymiseen. Uusien jäsenvaltioiden osalta ERI-rahastojen maksattamatta oleva määrä oli 53,4 miljardia euroa vuonna 2010 ja 93,7 miljardia euroa vuonna 2017.

<sup>11</sup> Tšekin tasavalta, Viro, Kypros, Unkari, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovenia ja Slovakia liittyivät EU:hun vuonna 2004, Bulgaria ja Romania vuonna 2007 ja Kroatia vuonna 2013.

## Mitkä seikat vaikuttavat maksattamatta olevaan määrään?

**22** Seuraavissa jaksoissa kuvataan erilaisten tekijöiden vaikutusta maksattamatta olevaan määrään. Vaikka niiden yksittäisiä vaikutuksia ei voida määrittää tarkasti, tilintarkastustuomioistuin esittää mahdollisuuksien mukaan lukuja, jotka voivat selittää, miten kukin niistä vaikuttaa maksattamatta olevaan määrään. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi erityisesti nykyiseen monivuotiseen rahoituskehukseen (2014–2020), jonka aikana useimmat nykyiseen maksattamatta olevaan määrään sisältyvistä sitoumuksista ovat syntyneet, ja edeltävään monivuotiseen rahoituskehukseen (2007–2013), koska näin tilintarkastustuomioistuin voi tutkia yhtä lähes kokonaista monivuotista rahoituskehystä.

**23** Eräät maksattamatta olevaan määrään vaikuttavat osatekijät vaikuttavat koko talousarvioon (esimerkiksi kuilu sitoumus- ja maksumäärärahojen välillä tai monivuotisen rahoituskehysten kokonaismäärä), kun taas toiset konkretisoituvat voimakkaammin tietyillä menoaloilla (esimerkiksi säännöt vapauttamisesta ilman eri toimenpiteitä). ERI-rahastot tuottavat yli kaksi kolmasosaa maksattamatta olevasta määrästä, joten tilintarkastustuomioistuin tutki niiden kehitystä ja menomalleja yksityiskohtaisemmin. Tilintarkastustuomioistuin kommentoi analyysissään myös monivuotisen rahoituskehysten otsakkeita 1a, 3 ja 4. Euroopan maatalouden tukirahaston osuudessa otsakkeesta 2 ja koko otsakkeessa 5 ”Hallinto”<sup>12</sup> käytetään määrärahoja, jotka on maksettu samana vuonna kuin niitä koskeva maksusitoumus on tehty, eivätkä ne vaikuta maksattamatta olevaan määrään, joten tilintarkastustuomioistuin ei ota niitä mukaan analyysiinsa.

### Kuilu monivuotiseen rahoituksenkehukseen sisältyvien maksusitoumus- ja maksumäärärahojen välillä

**24** EU:n talousarvio hyväksytään siten, että tietyille monivuotiselle rahoituskehykselle budjetoidut maksusitoumukset eivät vastaa budjetoituja maksuja. Kuilu näiden kahden välillä kuvastaa maksusitoumuksia, joita ei makseta monivuotisen rahoituskehysten aikana mutta jotka on maksettava käyttämällä tulevien

<sup>12</sup> Otsakkeen 5 ”Hallinto” maksattamatta oleva määrä oli vuoden 2017 lopussa 867 miljoonaa euroa, josta 508 miljoonaa euroa liittyi muihin EU:n toimielimiin kuin komissioon.

monivuotisten rahoituskehysten maksumäärärahoja tai joihin liittyvät määrät on vapautettava.

**25** Kuilu oli todettavissa vaihtelevassa määrin useimmissa viimeaikaisissa monivuotisissa rahoituskehyksissä. Monivuotisessa rahoituskehyksessä 2014–2020 erotus maksusitoumus- ja maksumäärärahojen ylärajojen välillä on kuitenkin suurin<sup>13</sup>, 51,5 miljardia euroa vuoden 2011 hintoina (monivuotisen rahoituskehysten 2007–2013 aikana erotus oli 50 miljardia euroa vuoden 2011 hintoina). “Komissio ilmoitti tuolloin, että erotus oli juuri yhteensopiva moitteettoman varainhoidon periaatteiden ja lakisääteisten vaatimusten kanssa”<sup>14</sup>.

**26** *Kaaviossa 5* kuvataan vuotuista kuilua hyväksytyjen maksusitoumus- ja maksumäärärahojen välillä EU:n talousarvioissa vuosilta 2007–2017. Kyse on yhteensä 153,4 miljardista eurosta, jotka kasvattavat maksattamatta olevaa määrää.

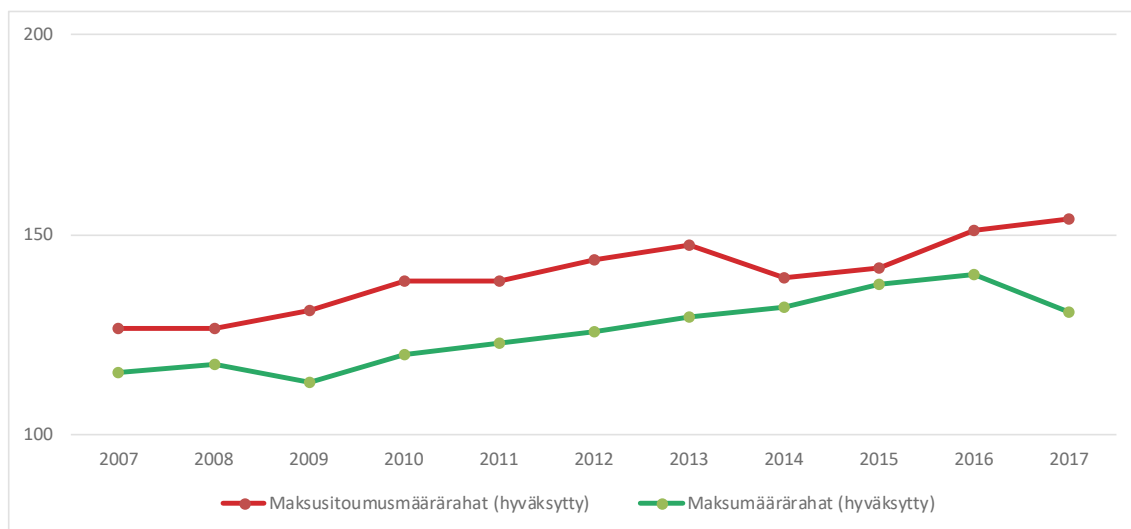
---

<sup>13</sup> Monivuotisessa rahoituskehyksessä vahvistetaan vuotuiset enimmäismäärät (ylärajat), jotka EU saa käyttää kauden aikana, ja ne ilmaistaan maksusitoumus- ja maksumäärärahoina. Erotusta (marginaali) vuotuisten ylärajojen ja budjetoitujen määrärahojen välillä voidaan käyttää ennakoimattomien tarpeiden ja poikkeusolojen tilanteessa.

<sup>14</sup> Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Mid-term review/revision of the multiannual financial framework 2014–2020 – An EU budget focused on results, SWD(2016)299 final.



## Kaavio 5 – Vuotuinen kuilu hyväksytyjen maksusitoumus- ja maksumäärärahojen välillä (miljardia euroa)



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin talousarvio- ja varainhallintoa koskevien komission selvitysten tietojen perusteella.

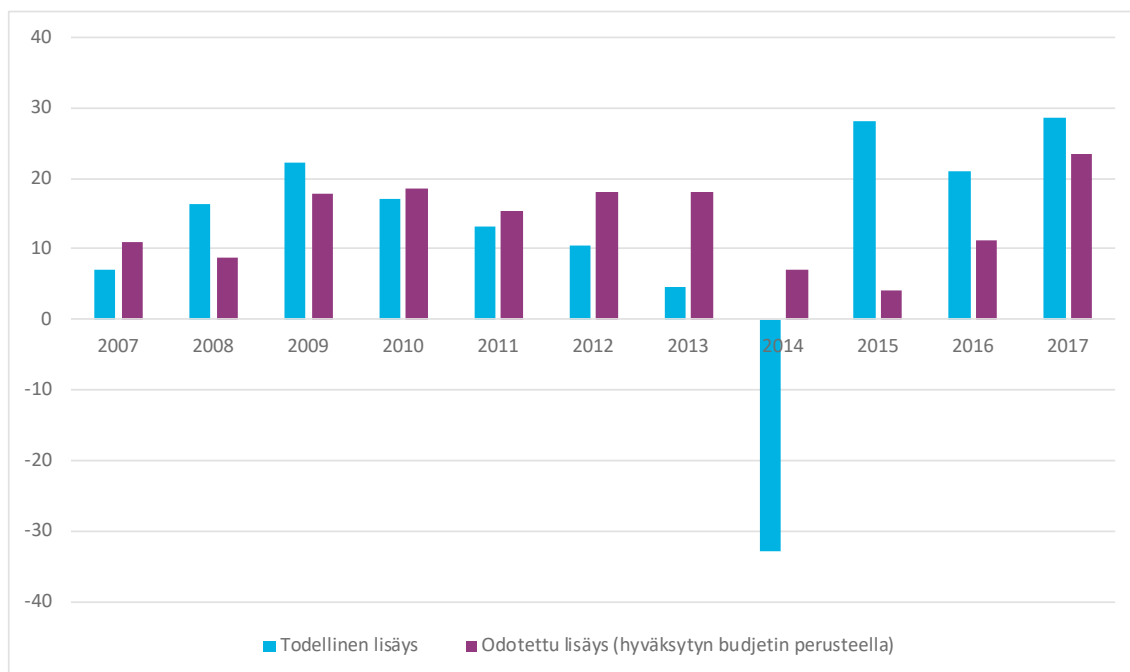
**27** Komission mukaan tämä tekijä ohjaa jatkossakin maksattamatta olevan määrän tulevaa kasvua: Maksattamatta olevan määrän odotetaan jatkavan kasvavaa suuntausta maksusitoumus- ja maksumäärärahojen välillä olevan eron vuoksi<sup>15</sup>.

**28** Alla *kaaviossa 6* esitetään vertailu maksattamatta olevan määrän vuotuisen kasvun ja sen välillä, mitä olisi voitu odottaa hyväksytyyn talousarvoon sisällytettyjen maksusitoumus- ja maksumäärärahojen tason perusteella. Odotettua pienempi kasvu vuosina 2012 ja 2013 voidaan selittää maksumäärärahojen lisäyksellä, jolla pyrittiin korjaamaan maksumäärärahojen puutetta, kun taas pienentyminen vuonna 2014 oli seurausta maksusitoumusten uudelleenohjelmoinnista (*kohta 61*).

**29** Vuosina 2015–2017 toteutunut tosiasiallinen kasvu oli paljon odotettua suurempaa jopa vuoden 2014 uudelleenohjelmointi huomioon ottaen. Se johtui pääasiassa viiveistä ohjelmien täytäntöönpanossa. Kyse oli enimmäkseen otsakkeen 1b alaisista ohjelmista, joiden maksutarpeet osoittautuivat budjetoitua pienemmiksi.

<sup>15</sup> Talousarvio- ja varainhallintoa koskeva komission selvitys vuodelta 2017, s. 37.

## Kaavio 6 – Maksattamatta olevan määrän todellinen kasvu verrattuna odotettuun kasvuun (miljardia euroa)



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin talousarvio- ja varainhallintoa koskevien komission selvitysten tietojen perusteella.

## Monivuotisten rahoituskehysten hidas täytäntöönpano

**30** Vuosien 2007 ja 2010 välisenä aikana budjettivarojen käyttö oli merkittävästi hitaampaa kuin niihin liittyvän monivuotisen rahoituskehysten ylärajoista sopimisen aikaan ennustettiin. Erityisesti uusien koheesio-ohjelmien käynnistämisessä oli viiveitä. Jäsenvaltiot keskittyivät enemmän vuosien 2000–2006 monivuotisen rahoituskehysten ohjelmien päättämiseen ajoissa, joten vuotuisiin talousarvioihin sisältyvien maksumäärärahojen taso jäi merkittävästi niihin liittyvien ylärajojen alapuolelle<sup>16</sup>. Samalla maksusitoumuksia kuitenkin käytettiin lähes täysimääräisesti joka vuosi. Tämä johti maksattamatta olevan määrän nopeaan kasvuun monivuotisen rahoituskehysten kauden alun (vuoden 2006 loppu) 131,7 miljardista eurosta vuoden 2010 lopun 194,4 miljardiin euroon.

**31** Vuosien 2011 ja 2013 välillä ohjelmien täytäntöönpano vauhdittui. Siihen aikaan vuoden 2007 taluskriisin vaikutukset olivat kuitenkin johtaneet vakavaan taantumaa ja julkisen alijäämän ja velkatasojen huononemiseen. Tämän seurauksena

<sup>16</sup> Ks. Euroopan unionin julkinen talous – 5. painos, s. 96.

maksumäärärahat olivat riittämättömät ja miljardien suuruisten maksupyyntöjen maksaminen viivästyi. Maksattamatta oleva määrä kasvoi tämän seurauksena 217,8 miljardiin euroon vuoden 2012 lopussa. Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota tähän ilmiöön vuosikertomuksissaan 2011 ja 2012<sup>17</sup>.

## Laatikko 1

### Epätavallisen suuri maksusuma

Komissio luokittelee vuoden lopussa maksamattomien maksupyyntöjen määrän (maksusuma) tavalliseksi tai epätavalliseksi. Tavallinen maksusuma koostuu maksupyynnöistä, jotka on vastaanotettu liian myöhään, jotta ne voitaisiin käsitellä ennen vuoden loppua. Epätavallisella maksusumalla tarkoitetaan maksupyyntöjä, joita ei voida maksaa sen takia, että talousarviossa ei ole riittäviä maksumäärärahoja.

Vuoden 2011 lopussa komissio vastaanotti jäsenvaltioilta suuren määrän pääasiassa ERI-rahastojen nojalla tehtyjä maksupyyntöjä. Niiden osalta ei voitu maksaa 11 miljardin euron määrää, koska vuoden 2011 talousarvio ei sisältänyt riittävästi maksumäärärahoja. Kyseiset maksut suoritettiin vuoden 2012 ensimmäisinä kuukausina. Vastaavia tilanteita ilmeni seuraavien vuosien aikana, ja maksusuma saavutti huippunsa vuonna 2014 ollen 24,7 miljardia euroa. Vuonna 2015 Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat maksusuunnitelmaa koskevassa yhteisessä lausumassa<sup>18</sup>, että maksattamatta olevien maksupyyntöjen ”epätavallinen” maksusuma hoidetaan pois vaiheittain vuoden 2016 loppuun mennessä. Epätavallinen maksusuma häivytettiin vuoden 2016 loppuun mennessä toimenpiteiden avulla, ja myös kauden 2014–2020 ERI-ohjelmien alkamisen viivästyminen vaikutti siihen.

## 32 Monivuotinen rahoituskehys 2014–2020 hyväksyttiin 2. joulukuuta 2013.

Useimpia ERI-rahastojen toimenpideohjelmiä ei siten hyväksytty vuonna 2014, mikä edellytti 33 miljardin euron<sup>19</sup> maksusitoumusmäärärahojen siirtoa tuleville vuosille.

<sup>17</sup> Vuoden 2011 vuosikertomuksen kohdat 1.34 ja 1.38 ja vuoden 2012 vuosikertomuksen kohdat 1.51–1.55.

<sup>18</sup> Maksusuunnitelmaa 2015–2016 koskeva yhteinen lausuma, maksuja koskeva toimielinten välinen kokous 26. toukokuuta 2015.

<sup>19</sup> Monivuotisesta rahoituskehyksestä annetun asetuksen 19 artiklan mukaisesti otsakkeissa 1b, 2 ja 3 tarkoitettujen jaetun hallinnoinnin alaisten ohjelmien myöhäisen hyväksymisen takia maksusitoumusmäärärahoja siirrettiin 21,1 miljardia euroa vuodelta 2014 pääasiassa vuodelle 2015 sekä vuosille 2016 ja 2017. Uudelleenohjelmointi ei ole muuttanut käypinä hintoina ilmaistua maksusitoumusten enimmäismäärän ylärajaa, mutta se heijastaa viivettä

Tämä maksusitoumusmäärärahojen vähennys alensi maksattamatta olevan määrän väliaikaisesti 189,6 miljardiin euroon vuoden 2014 loppuun mennessä.

**33** Vuosien 2013 ja 2014 merkittävä maksusuma sekä oikeudellisen kehyksen hyväksymisen viivästyminen aiheuttivat viivästyksiä muiden, otsakkeiden 1a ja 4 alaisten meno-ohjelmien käynnistämisessä<sup>20</sup>, sekä yhden vuoden viivästyksen otsakkeen 2 alaisten maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanossa. Nämä viivästykset ja muut jäljempänä analysoidut tekijät yhdessä vauhdittivat maksattamatta olevan määrän kasvua viime vuosina.

### ERI-rahastojen erityistapaus

**34** ERI-rahastot muodostavat suurimman osan maksattamatta olevasta määrästä. Vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen ERI-rahastoja ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), koheesiorahasto, Euroopan sosiaalirahasto (ESR), mukaan lukien nuorten työllisyyttä koskeva aloite (otsakkeen 1a alla), sekä Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR) (otsakkeen 2 alla). Vuoden 2017 lopussa maksattamatta olevia ERI-rahastojen maksusitoumuksia oli 189,9 miljardia euroa (2016: 165,2 miljardia euroa), 71 prosenttia maksattamatta olevien määrien kokonaismäärästä. Tilanne johtuu osittain näiden rahastojen suuresta osuudesta kokonaisbudjetissa ja osittain niiden hallintoa koskevista erityisistä säännöistä.

### Monivuotiset rahoituskehykset ovat noin 7 vuotta päällekkäisiä

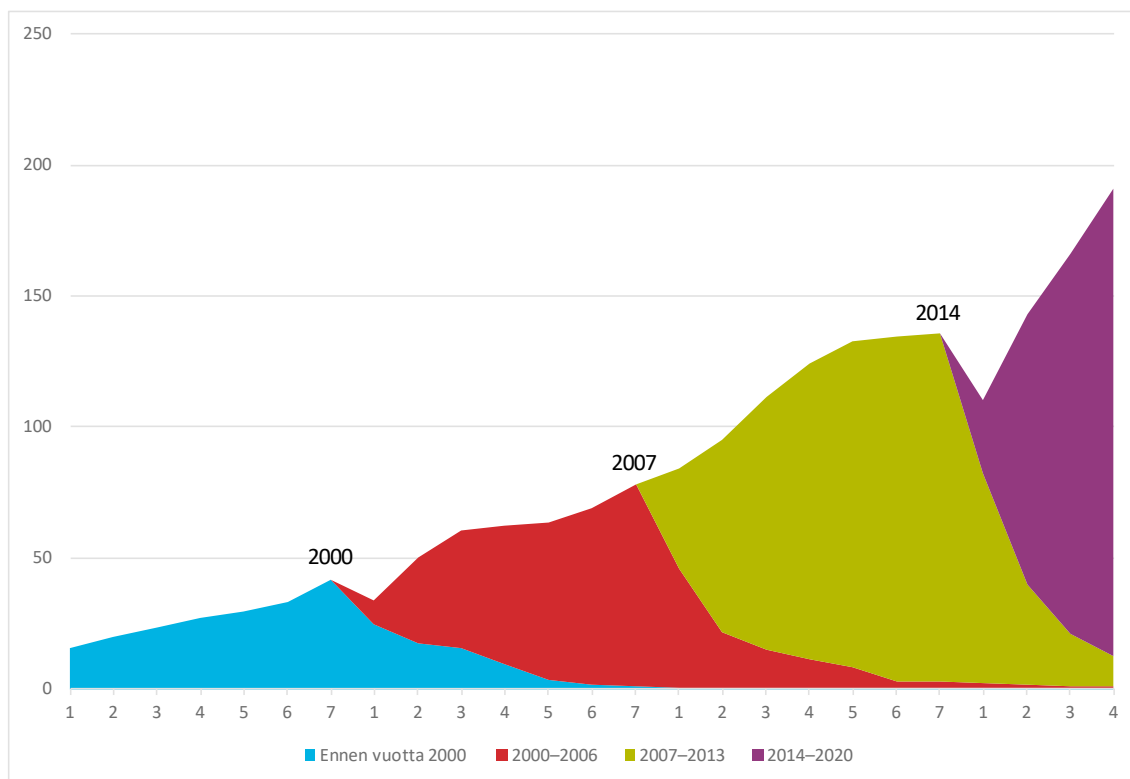
**35** *Kaaviossa 7* esitetään eri monivuotisten rahoituskehysten maksusitoumusten ja maksujen päällekkäisyys. Monivuotisen rahoituskehyksen ensimmäisinä vuosina monet maksut liittyvät edeltävän monivuotisen maksukehyksen maksusitoumuksiin. Tämä päällekkäisyys oli esteenä maksattamatta olevien määrien yhteismäärän pienentymiselle, koska siihen mennessä, kun monivuotisen rahoituskehyksen maksusitoumuksia alettiin maksaa, alettiin jo luoda seuraavaan monivuotiseen rahoituskehykseen liittyviä maksusitoumuksia. Lopullisen päättämisen yhteydessä tapahtuvaa menojen perustelemista varten myönnetty lisääntynyt kasvatti päällekkäisyyttä ja siten maksattamatta olevaa määrää.

---

näiden ohjelmien täytäntöönpanossa. Maksusitoumusmäärärahoja siirrettiin lisäksi 12 miljardia euroa vuodelta 2014 vuodelle 2015.

<sup>20</sup> Ks. komission asiakirja Elements for a payment plan to bring the EU budget back onto a sustainable track, 2015.

## Kaavio 7 – ERI-rahastoista maksattamatta olevan määrän kehitys peräkkäisissä monivuotisissa rahoituskehyksissä (miljardia euroa)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission kertomusten ”Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds” tietojen perusteella.

**36** Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin huomauttanut<sup>21</sup>, EU:n budjettisäännöissä on annettu jäsenvaltioille lisää aikaa kolmen viimeisen monivuotisen rahoituskehysten päättymisen jälkeen, jotta ne voivat käyttää niille osoitettua rahoitusta. Kausilla 2000–2006 ja 2007–2013 jäsenvaltiot saattoivat käyttää varoja vielä kahden vuoden ajan monivuotisen rahoituskehysten päättymisestä. Ohjelmakauden 2007–2013 tukikelpoisuusjakso jatkui siis 31. joulukuuta 2015 saakka (eikä vain vuoden 2013 loppuun). Lisäksi jäsenvaltiot saattoivat toimittaa lopullista sulkemista koskevat asiakirjat viimeistään maaliskuussa 2017 koheesioalan osalta ja 30. kesäkuuta 2016 maaseudun kehittämisen osalta.

**37** Monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 ensimmäisinä vuosina ohjelmien suuren enemmistön täytäntöönpano ei ollut vielä alkanut, koska käyttämätöntä rahoitusta oli vielä saatavilla edeltävältä kaudelta ja jäsenvaltiot keskittyivät tähän

<sup>21</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 36/2016, kohta 58. Arvio kauden 2007–2013 koheesioalan ohjelmien ja maaseudun kehittämishojelmien päättämijärjestelyistä.

rahoitukseen liittyvien ohjelmien päättämiseen. Päällekkäiset tukikelpoisuusajat olivat selvästi esteenä uuden kauden ohjelmien ripeälle käynnistämislle<sup>22</sup>.

**38** Vuosien 2014–2020 monivuotista rahoituskehystä koskevien sääntöjen nojalla meno on tukikelpoinen kolme vuotta monivuotisen rahoituskehysten päättymisen jälkeen kahden vuoden sijaan. Jäsenvaltioiden työ tilien vuotuisen hyväksymisen yhteydessä (**kohta 52**) kauden 2014–2020 ohjelmien osalta menee 1. tammikuuta 2021 alkaen päällekkäin uusien ohjelmien täytäntöönpanon kanssa. Pidentetty tukikelpoisuuskausi jatkuu maaseudun kehittämisen osalta kesäkuun 2024 loppuun ja koheesioalan osalta 15. helmikuuta 2025 asti (**taulukko 3**).

### Taulukko 3 – Koheesio – tukikelpoisuuskaudet ja määräajat

MRK	MRK:n päättyminen	Tukikelpoisuusaika	Päättämistä koskevien asiakirjojen toimituspäivä
2000–2006	31.12.2006	1.1.2000 – 31.12.2008	31.3.2010
2007–2013	31.12.2013	1.1.2007 – 31.12.2015	31.3.2017
2014–2020	31.12.2020	1.1.2014 – 31.12.2023	15.2.2025

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin säädösten perusteella.

**39** Komissio huomauttaa, että ”monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 päättämisprosessi on aiempaa yksinkertaisempi, koska tilit hyväksytään vuosittain ja laillisuus- ja sääntöjenmukaisuusnäkökohtia tutkitaan tarkemmin. Erityisesti viimeisenä vuotena päättäminen koskee vain viimeisen tilikauden osalta vahvistettua menoryhmää”<sup>23</sup>.

### Lainsäädäntökehysten myöhäinen hyväksyminen

**40** Komissio esitti monivuotista rahoituskehystä 2014–2020 koskevan ehdotuksensa kesäkuussa 2011. Neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät monivuotisen

<sup>22</sup> Ks. erityiskertomus nro 36/2016, kohta 64.

<sup>23</sup> Erityiskertomus nro 36/2016, komission vastaus kohtaan 68.

rahoituskehysten joulukuussa 2013. Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus<sup>24</sup> ja viiden ERI-rahaston rahastokohtaiset asetukset hyväksyttiin neuvostossa 17. joulukuuta 2013. Menettely kesti viisi kuukautta pidempään kuin kautta 2007–2013 varten; silloin asetukset hyväksyttiin heinäkuussa 2006<sup>25</sup>. Kauden 2014–2020 rahoituskehystä koskevaa sekundäärilainsäädäntöä (täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset) ei hyväksytty kaikilta osin ennen kuin vuoden 2016 tammikuussa.

**41** Neuvosto siirsi viivästymisten takia maksusitoumusmäärärahat, joita ei voitu käyttää vuonna 2014, myöhemmille vuosille<sup>26</sup>. Kyseessä oli 20,7 miljardin euron määrä (36 prosenttia ERI-rahastoja koskevien maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärästä vuonna 2014) (**kohta 61**).

### **Maksusitoumusten tekeminen ja vapauttaminen ilman eri toimenpiteitä**

**42** Komissio esittää ERI-rahastoja koskevien sääntöjen<sup>27</sup> mukaisesti vuotuisen ”automaattisen maksusitoumuksen” kunkin toimenpideohjelman osalta monivuotisen rahoituskehysten seitsemän vuoden aikana. Sitoumuksien määrä perustuu ohjelman rahoitussuunnitelmaan, jossa on eritelty ohjelman määrärahat vuosittain. Sitoumuksen tekemisen ainoana ehtona on, että komission on täytynyt hyväksyä ohjelma. Tästä syystä sinä ajankohtana, jona sitoumus tehdään, ei ole olemassa yhteyttä ohjelman täytäntöönpanon todelliseen edistymiseen. Jäsenvaltioilla on kolme vuotta aikaa käyttää sidotut varat ja ilmoittaa menot komissiolle korvauksen saamiseksi (n+3-sääntö). Kyseisen ajan jälkeen automaattisten vapautusten järjestelmän pitäisi johtaa mahdollisten käyttämättömien varojen selvittämiseen (**kohta 45**).

---

<sup>24</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013 (yhteisiä säännöksiä koskeva asetus).

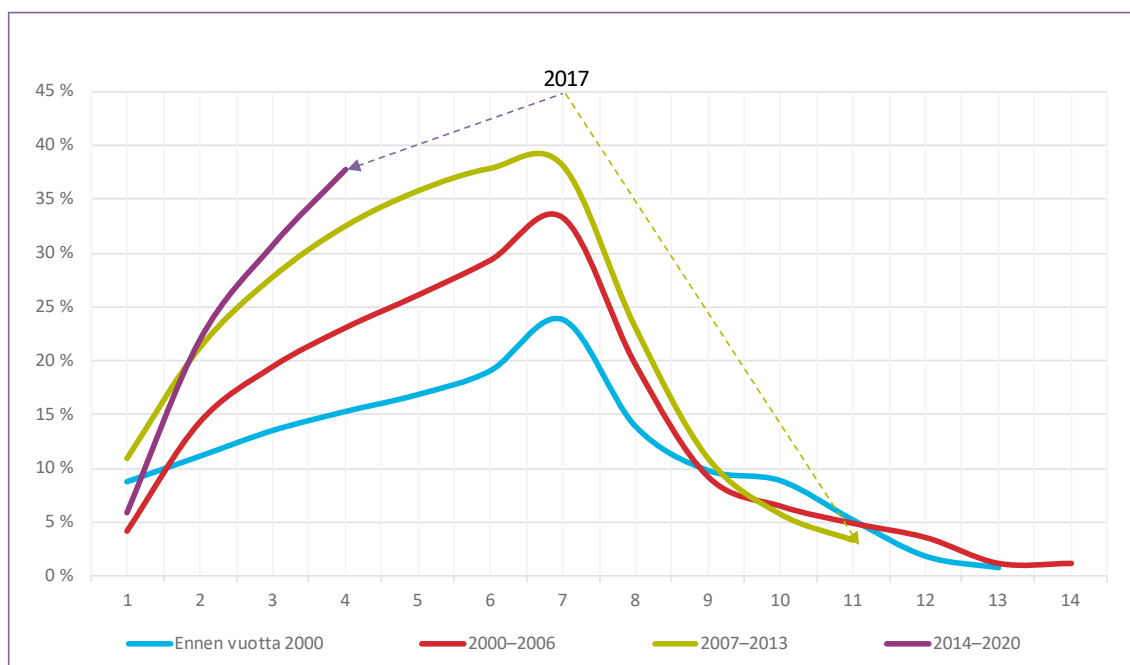
<sup>25</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 2/2017, kohta 35. Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut: varat kohdennetaan paremmin Eurooppa 2020 -strategian painopisteisiin, mutta tuloksellisuuden mittausjärjestelyt ovat entistä monimutkaisempia

<sup>26</sup> Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 19 artiklassa säädetään, että jos ERI-rahastoista annetaan uudet säännöt tai hyväksytään uudet yhteistyössä hallinnoitavat ohjelmat 1 päivän tammikuuta 2014 jälkeen, monivuotista rahoituskehystä tarkistetaan siirtämällä varainhoitovuonna 2014 käyttämättä jääneet määrärahat seuraaville vuosille vastaavien menojen enimmäismääriä kasvattamalla.

<sup>27</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, 76 artikla.

**43** Kunkin vuoden alussa maksattamatta olevien sitoumusten arvo siis kasvaa automaattisesti, tällä hetkellä noin 50 miljardilla eurolla (monivuotisen rahoituskehityksen 2007–2013 aikana 30 miljardia euroa vuosittain)<sup>28</sup>. Yhtenä vuotena tehdyt sitoumukset lisätään seuraavien vuosien maksattamatta oleviin sitoumuksiin ja, jos kyseisen vuoden vastaavien maksujen määrä on pienempi, maksattamatta oleva määrä kasvaa monivuotisen rahoituskehityksen jokaisena vuotena *kaaviossa 8* esitetyn mukaisesti. Tietyltä monivuotiselta rahoituskehitykseltä maksattamatta oleva määrä alkaa pienentyä vasta monivuotisen rahoituskehityksen viimeisenä vuotena, jonka jälkeen ei ole mahdollista tehdä uusia maksusitoumuksia.

### Kaavio 8 – ERI-rahastoista maksattamatta olevan määrän kehitys monivuotisen rahoituskehityksen vuosittain vuoden 2017 loppuun asti



*Huom.* Maksattamatta oleva määrä esitetään prosenttiosuutena vastaavan monivuotisen rahoituskehityksen alaisten ERI-rahastojen maksusitoumusmäärärahojen yhteismäärästä.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission kertomuksissa ”Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds” esitettyjen lukujen perusteella.

**44** Maksattamatta oleva määrä pienenee kahdessa tapauksessa. Siten, että suoritetaan maksuja, ja siten, että määriä vapautetaan. Vapauttaminen otsakkeiden 1b ja 2 osalta toteutetaan joko n+3-säännön soveltamisen jälkeen tai kauden päättämisen yhteydessä.

<sup>28</sup> Ilmaistu kyseisen monivuotisen rahoituskehityksen hintoina.



**45** ERI-rahastoja koskevien sääntöjen mukaan määriä voidaan vapauttaa ilman eri toimenpiteitä, jos niitä ei ole käytetty tiettyyn määräaikaan mennessä. Ilman eri toimenpiteitä tapahtuvaa vapauttamista koskevan säännön<sup>29</sup> tavoitteena on edistää rahoituskuria ja ohjelmien oikea-aikaista täytäntöönpanoa luomalla yhteys sidottujen määrien ja maksettujen määrien välille. Jos vuonna n sidottuja varoja ei vaaditun vuosimäärän kuluessa ole perusteltu maksupyynnöillä, niitä ei voida enää käyttää ja ne vapautetaan. Tämän pitäisi myös auttaa maksattamatta olevan määrän kasvun hillitsemisessä.

**46** Sääntö otettiin käyttöön ensimmäisen kerran vuosien 2000–2006 monivuotisessa rahoituskehyksessä, kun sitoumuksen jälkeen sai kulua kaksi vuotta (n+2)<sup>30</sup> ennen kuin maksattamatta oleva määrä peruutettiin. Vuosien 2007–2013 monivuotisen rahoituskehyksen aikana määräaika pidennettiin kolmeen vuoteen joidenkin jäsenvaltioiden ja eräiden rahastojen osalta<sup>31</sup>. N+3-sääntö ulotettiin koskemaan kaikkia jäsenvaltioita ja ERI-rahastoja vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen yhteydessä. Määräajan pidentämisellä yhdellä vuodella oli suora vaikutus maksattamatta olevan määrän kasvuun.

**47** *Kaaviossa 9* esitetään, miten maksattamatta oleva määrä on kehittynyt maksusitoumusvuosien kerrannaisena (maksattamatta oleva määrä jaettuna maksusitoumusmäärärahoilla, jotka kestävät yli vuoden). Periaatteessa n+3-säännön nojalla maksattamatta oleva määrä ei saa olla arvoltaan suurempi kuin vuotuisten maksusitoumusten määrä kerrottuna kolmella. Vuonna 2017 tämä yläraja saavutettiin otsakkeen 1b osalta.

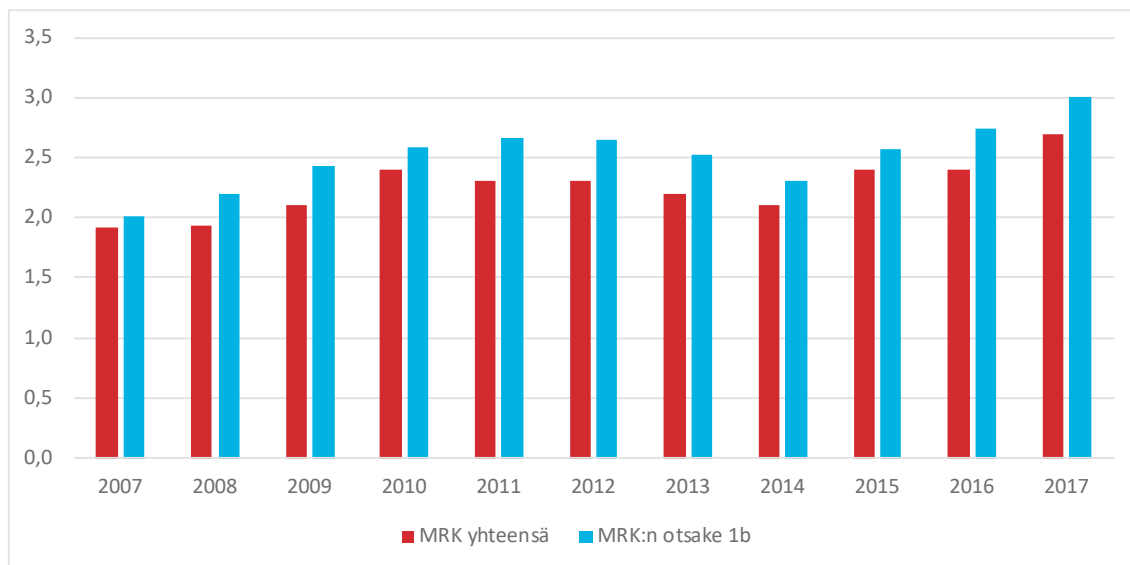
---

<sup>29</sup> Ks. yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 136 artiklan 1 kohta.

<sup>30</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, 31 artiklan 2 kohta.

<sup>31</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2006, 93 artikla.

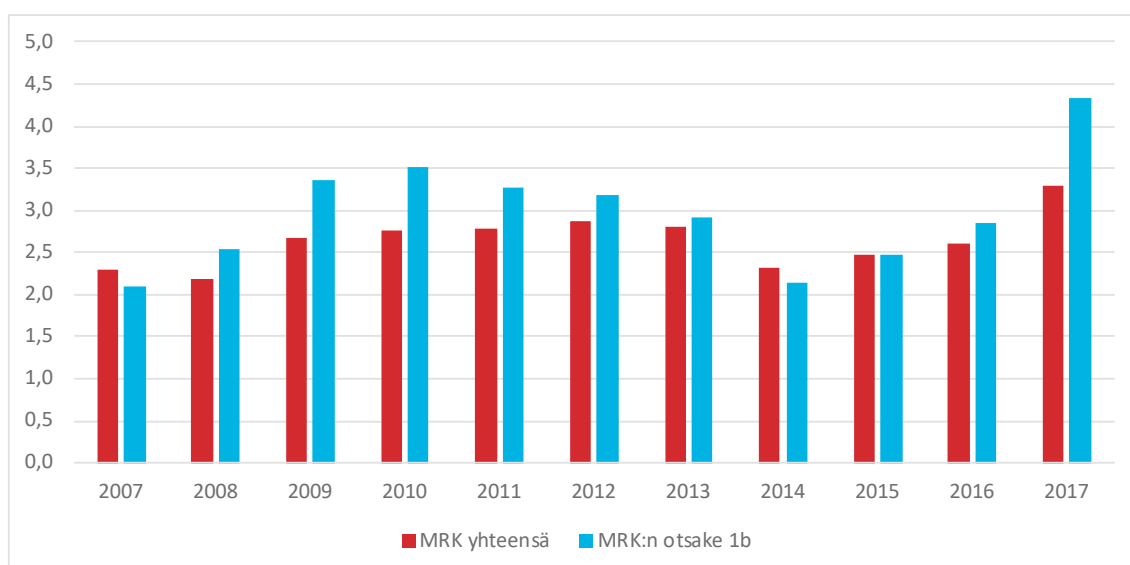
## Kaavio 9 – Maksattamatta oleva määrä maksusitoumusvuosina



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin vuotuisten kertomustensa ja talousarvio- ja varainhallintoa koskevien komission selvitysten tietojen perusteella.

**48** *Kaaviossa 10* esitetään maksattamatta oleva määrä maksuvuosien kerrannaisena (maksattamatta oleva määrä jaettuna maksumäärärahoilla). Tämän pitäisi antaa arvio vuosien määrästä, joka tarvitaan tietyn vuoden maksattamatta olevan määrän maksamiseen olettaen, että samaa maksutasoa voitaisiin ylläpitää tulevina vuosina. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että maksujen määrä voi vaihdella merkittävästi.

## Kaavio 10 – Maksattamatta oleva määrä maksuvuosina



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin vuotuisten kertomustensa, talousarvio- ja varainhallintoa koskevien komission selvitysten ja komission tietovaraston tietojen perusteella.

**49** Ilman eri toimenpiteitä tapahtuvaa vapauttamista koskevan säännön taloudellinen vaikutus on rajallinen, koska vapautetut määrät ovat olleet pieniä. Vuosien 2000–2006 monivuotisen rahoituskehityksen osalta n+2-säännöstä seuranneiden vapauttamisten kokonaisarvo oli 1,3 miljardia euroa (0,6 prosenttia kauden maksusitoumuksista)<sup>32</sup>. Vuosien 2007–2013 monivuotisen rahoituskehityksen osalta vuoden 2017 lopussa n+2-/n+3-säännöstä seuranneiden vapauttamisten kokonaisarvo oli 1,6 miljardia euroa (0,5 prosenttia kauden maksusitoumusten kokonaisarvosta)<sup>33</sup>. Vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen aikana sitoumuksia ei vapautettu ilman eri toimenpiteitä ennen vuoden 2017 loppua<sup>34</sup>.

**50** Vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen osalta komissio on ehdottanut Euroopan parlamentille ja neuvostolle n+2-säännön palauttamista. Toimenpide on askel oikeaan suuntaan ja voisi – ei tosin yksinään – edistää maksattamatta olevan määrän vähentymistä, joka on riippuvainen myös muista tekijöistä. Kun n+2-sääntö otettiin käyttöön vuosien 2000–2006 monivuotisen rahoituskehityksen kaudella, komissio totesi, että maksattamatta olevat määrät ”saataaneen säännön soveltamisen ansiosta vakiinnutetuiksi muutaman seuraavan vuoden aikana”<sup>35</sup>. N+2-säännöstä huolimatta maksattamatta oleva määrä kasvoi edelleen.

### **Monivuotista rahoituskehystä 2014–2020 koskevat uudet vaatimukset**

**51** Vuosien 2014–2020 monivuotista rahoituskehystä varten otettiin käyttöön joukko uusia osia, esimerkiksi tuloskehys ja ennakkoehdotus. Näiden osien ja vahvistettujen hallinto- ja valvontajärjestelmien käyttöönotto vaati aikaa ja resursseja.

---

<sup>32</sup> Analyysi talousarvion toteuttamisesta vuonna 2013 rakenne- ja koheesiorahastojen osalta.

<sup>33</sup> Päättämistä koskevien pakettien analysoinnin jälkeen komissio vapautti vielä 2,8 miljardia euroa.

<sup>34</sup> 2017 oli ensimmäinen vuosi, jona n+3-säännön mukainen ilman eri toimenpiteitä tapahtuvan vapauttamisen riski oli olemassa. Komission kertomuksen ”Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017” perusteella, ja vastaanotettujen maksatushakemusten tutkimisen jälkeen, vapauttamisen riski koski enintään noin 50:tä miljoonaa euroa, ja se koski harvoja ohjelmia.

<sup>35</sup> Ks. vastaukset tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 2003 (kohta 2.48) ja 2004 (kohta 2.24) koskevaan vuosikertomukseen.

**52** Monivuotista rahoituskehystä 2014–2020 varten toteutettava nimeämismenettely<sup>36</sup> on jäsenvaltion vastuulla, ja sen tavoitteena on varmistaa, että kansalliset viranomaiset ovat perustaneet EU:n rahastojen hallinnoinnin ja valvonnan edellyttämät järjestelmät. Nimeämismenettely osoittautui pitkälliseksi. Se täytyi saada päätökseen ennen kuin maksupyyntöjä voitiin toimittaa, joten vastaavien määrien maksut viivästyivät. Tästä syystä myös maksattamatta olevan määrän vähentyminen viivästyi. Tämä vaatimus ei aiheuttanut samanlaisia viivästyksiä maaseuturahaston osalta<sup>37</sup>.

### Tilien vuotuinen hyväksyminen

**53** Tilien hyväksymismenettely otettiin käyttöön monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 aikana. Komissio hyväksyy (tai hylkää) menettelyssä vuosittain kunkin toimenpideohjelman tilit. Ilmoitettujen menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden lopputarkastus tehtiin edeltävien monivuotisten rahoituskehysten yhteydessä vasta ohjelman päättyessä.

**54** EAKR:n, ESR:n, koheesiorahaston ja EMKR:n osalta välimaksujen korvaaminen on rajoitettu 90 prosenttiin korvattavasta kokonaismäärästä. Jäljelle jäävä 10 prosenttia on lyhyen aikaa osa maksattamatta olevaa määrää siihen asti, kunnes se maksetaan tilien vuotuisen tarkastuksen ja hyväksymisen jälkeen.

**55** Tällä järjestelmällä saatetaan parantaa valvontajärjestelmää ja vähentää virheitä, mutta tietyissä tapauksissa se voi johtaa viivästyneiden lisäntymiseen, koska jäsenvaltioiden viranomaiset voivat päättää lykätä menoilmoituksia siihen asti, kunnes niiden laillisuus ja sääntöjenmukaisuus on varmistettu.

### Suoritusvaraus

**56** Yksi vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten uutuuksista oli tuloskehysten perustaminen. Se johti vaatimukseen siitä, että jäsenvaltioiden on

---

<sup>36</sup> Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 123 ja 124 artikla.

<sup>37</sup> Maaseudun kehittämistä koskevan asetuksen (EU) N:o 1305/2013 65 artiklan 2 kohdassa vaaditaan, että jäsenvaltiot nimeävät kutakin maaseudun kehittämisohjelmaa varten hallintoviranomaisen, hyväksytyt maksajaviraston ja todentamisviranomaisen. Vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten kaudella olemassa olevien hyväksytyjen maksajavirastojen jatkaminen mahdollisti välimaksut maaseudun kehittämistä varten heti asiaankuuluvan ohjelman hyväksymisen jälkeen.

useimpien ERI-rahastojen ohjelmien yhteydessä varattava osa EU-rahoituksesta ”suoritusvaraukseksi”. Suoritusvaraus on kuusi prosenttia<sup>38</sup> EAKR:lle, ESR:lle ja koheesiorahastolle Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitteen mukaisesti kohdennetuista varoista (noin 20 miljardia euroa) sekä maaseuturahastolle ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta annetun asetuksen mukaisen yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin piirissä rahoitetuille toimenpiteille kohdennetuista varoista. Nämä vararahastot sisällytetään ohjelmiin ja sidotaan vuosittain ilman eri toimenpiteitä, jolloin maksattamatta oleva määrä lisääntyy, mutta niitä voidaan käyttää vain komission vuonna 2019 suorittaman tuloksia koskevan arvioinnin tulosten perusteella. Nämä määrät eivät kuulu automaattista vapauttamista koskevan menettelyn piiriin, ja ne voidaan siten käyttää. Muuten ne jäävät maksattamatta olevaan määrään monivuotisen rahoituskehysten viimeiseen tukikelpoisuuspäivään asti. Suoritusvaraukseen kohdistettu kokonaismäärä oli vuoden 2017 lopussa noin 14 miljardia euroa, ja tämä määrä sisällytettiin vuoden 2017 lopulla maksattamatta olevaan määrään.

### Ennakkorahoituksen vaikutus

**57** Vuosien 2014–2020 monivuotista rahoituskehystä koskevissa säännöissä edellytetään, että komissio maksaa ERI-rahastojen toimenpideohjelman hyväksymisen jälkeen ensimmäisen ennakkomaksun<sup>39</sup>. Käyttämätön ensimmäinen ennakkomaksu selvitetään kokonaan vasta ohjelman päättämisen yhteydessä.

**58** Vuosina 2016–2023 komission on maksettava EAKR:ää, ESR:ää, koheesiorahastoa ja EMKR:ää varten myös lisäksi tuleva vuotuinen ennakkomaksu, joka on 2–3 prosenttia kohdennetuista varoista<sup>40</sup>.

**59** Ennakkomaksu vähentää maksattamatta olevaa määrää ja ”suojaa” tätä määrää tosiasiaassa automaattiselta vapauttamiselta. Mitä suurempi ennakkomaksu siis maksetaan, sitä pienempi on määrä, joka saatetaan vapauttaa n+3-sääntöä soveltamalla. Vuosina 2014–2017 maksettujen ennakkomaksujen (ensimmäiset ja vuotuiset) kokonaismäärä oli 34 miljardia euroa.

---

<sup>38</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 15/2017, kohta 101.

<sup>39</sup> Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan se on 1 prosentti tai 1,5 prosenttia sidotuista kokonaismääristä, ja se maksetaan vuotuisina erinä vuosien 2014 ja 2016 välisenä aikana.

<sup>40</sup> Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 134 artiklan 2 kohta.

**60** Komissio tutkii toimenpideohjelman hyväksytyt vuotuiset tilinpäätökset määrittääkseen, kuinka paljon vuotuisesta ennakkomaksusta ei ole katettu välimaksupyynnöillä vastaavan tilikauden aikana. Se kattaa asianomaiset määrät, jotka muuttuvat käytettävissä olevaksi käyttötarkoitukseensa sidotuksi tuloksi, ja luo siten uuden sitoumuksen ja maksumäärärahat samoja menotavoitteita varten. Uusia maksusitoumusmäärärahoja voidaan käyttää ohjelman päättämiseen asti<sup>41</sup>, kun taas uusia maksumäärärahoja voidaan käyttää vain seuraavan vuoden loppuun asti. Sidotut määrät kasvattavat maksattamatta olevaa määrää, eikä niihin sovelleta maksusitoumusten vapauttamista ilman eri toimenpiteitä. Vuonna 2017, eli ensimmäisenä vuonna, jona tilien vuotuinen hyväksyminen toteutettiin, palautuneiden ennakkomaksujen määrä oli 6,5 miljardia euroa. Se sidottiin täysimääräisesti ja 84 prosenttia maksettiin. Näistä määrästä saattaa tulla entistä merkittävämpiä tulevana vuosina. Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että komissio on ehdottanut ennakkomaksun pienentämistä vuosina 2021–2023<sup>42</sup>.

### **Monivuotisen rahoituskehysten mukauttamiset**

**61** Kuten monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 19 artiklassa sallitaan, maksusitoumusmäärärahoja 20,7 miljardia euroa, joita ei käytetty vuonna 2014 ohjelmien hyväksymisen viivästymisen takia, siirrettiin pääasiassa vuodelle 2015 (ja maaseuturahaston tapauksessa vuodelle 2016). Tämä kasvatti merkittävästi vuoden 2015 maksusitoumuksia ja pienensi yhtä paljon vuoden 2014 maksusitoumuksia (*taulukko 4*). Vaikka monivuotisen rahoituskehysten maksusitoumusten kokonaismäärä pysyi samana, maksusitoumusten vapauttamisen määräaika kyseeseen tulevien määrien osalta siirtyi vuodelta 2017 vuoteen 2018.

---

<sup>41</sup> Varainhoitoasetuksen (EU, Euratom) N:o 2018/1046, 12 artiklan 4 kohdan b alakohta: ”... ennakkomaksujen palautuksesta saadut 31 päivänä joulukuuta käytettävissä olevat maksusitoumusmäärärahat voidaan siirtää ohjelman päättämiseen asti ja tarvittaessa käyttää sillä edellytyksellä, että muita maksusitoumusmäärärahoja ei enää ole käytettävissä”.

<sup>42</sup> Komissio ehdotti vuotuisen ennakkomaksun vähentämistä kolmena viimeisenä vuotena (2021–2023) kolmesta prosentista yhteen prosenttiin. Ks. COM(2018) 614, Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus asetuksen (EU) N:o 1303/2013 muuttamisesta vuosia 2021–2023 koskevien vuotuisen ennakkomaksujen mukauttamisen osalta.

## Taulukko 4 – Käyttämättömien määrärahojen siirto vuodelta 2014(miljoonaa euroa)

	2014	2015	2016	2017
MRK 1b	- 11 216	11 173		43
MRK 2	- 9 446	5 093	4 353	

Lähde: Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 2015/623, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2015.

**62** Vuonna 2017 komissio arvioi monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 7 artiklan<sup>43</sup> mukaisesti koheesiopolitiikan Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitteen mukaisia jäsenvaltioiden kokonaismäärärahoja. Arvioinnin perusteella maksusitoumusmäärärahojen enimmäismäärää vuosiksi 2017–2020 korotettiin 4,6 miljardilla eurolla ja maksumäärärahojen enimmäismäärää 1,4 miljardilla eurolla (käypinä hintoina). Sen jälkeen, kun nuorisotyöllisyysaloitetta jatkettiin vuoteen 2020, otsakkeeseen 1b kohdennettiin ylimääräiset 1,2 miljardia euroa (käypinä hintoina). Tämä kasvatti maksusitoumus- ja maksumäärärahojen välillä olevaa kuilua vielä entisestään vuodesta 2017 eteenpäin.

### Maksuennusteet

**63** Säännöissä<sup>44</sup> edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle viimeistään 31. tammikuuta ja 31. heinäkuuta kunakin vuonna ennusteen maksupyynnöistä, jotka ne aikovat toimittaa kuluvan ja sitä seuraavien varainhoitovuosien aikana. Kun komission on mukauttanut luvut omiin malleihinsa<sup>45</sup>, se käyttää näitä ennusteita tarvittavien maksumäärärahojen määrittämiseen ja ehdottaa talousarvion tarkistamista vastaavissa määrin.

**64** Vuonna 2017 komissio sovelsi jäsenvaltioiden heinäkuun ennusteeseen 25 prosentin oikaisua ja ehdotti ERI-rahastojen maksumäärärahojen määrän vähentämistä 5,9 miljardilla eurolla. Ennen vuoden loppua toimitetut maksupyynnöt alittivat komission arvion pienellä erolla (0,3 miljardilla eurolla).

<sup>43</sup> Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 1311/2013, annettu 2 päivänä joulukuuta 2013.

<sup>44</sup> Koheesiorahastoon ja rakennerahastoihin sovellettavia yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 112 artiklan 3 kohta.

<sup>45</sup> Komissio ottaa huomioon joukon muita osatekijöitä, kuten hankkeiden valinnan kehityksen kentällä, täytäntöönpanossa havaitut suuntaukset ja sen, missä kohdin on olemassa riski, että sidottuja määriä vapautetaan ilman eri toimenpiteitä.

**65** Vaikka jäsenvaltioiden ennusteiden tarkkuus on parantunut (sen ollessa 52 prosenttia vuonna 2016 ja 80 prosenttia vuonna 2017<sup>46</sup>), ennustettujen määrien ja tosiasiasa pyydettyjen määrien välillä oli edelleen merkittävä ero. Tästä syystä maksattamatta oleva määrä ei vähentynyt odotetusti.

### **Yhteisen hallinnoinnin piiriin kuuluvat rahoitusvälineet**

**66** EU:n talousarvio voidaan ottaa käyttöön myös uusien työkalujen, kuten rahoitusvälineet, avulla. Talousarviosta näihin välineisiin maksetut määrät vähentävät maksattamatta olevaa määrää. Näitä määriä ei kuitenkaan makseta välittömästi edelleen lopulliselle tuensaajalle. Näin välineen tasolla syntyy maksattamatta olevia sitoumuksia, jotka ovat EU:n talousarvion ulkopuolella ja joihin ei sovelleta maksusitoumusten ilman eri toimenpiteitä vapauttamista koskevaa sääntöä<sup>47</sup>.

**67** Vuoden 2017 loppuun mennessä ERI-rahastoista rahoitusvälineisiin sidottu määrä oli 14,2 miljardia euroa ja maksettu määrä oli 4,4 miljardia euroa. Lopullisille vastaanottajille maksettu osuus oli 1,5 miljardia euroa<sup>48</sup>. Tilintarkastustuomioistuin huomautti erityiskertomuksessaan nro 19/2016, että merkittävä osa rahoitusvälineistä oli ylimitoitettuja verrattuna markkinoiden tarpeisiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tätä edisti myös jäsenvaltioiden pyrkimys kiertää n+2-sääntöä<sup>49</sup>.

### **Maaseudun kehittäminen**

**68** Maaseuturahasto noudattaa hieman muista ERI-rahastoista poikkeavia varainhoitosääntöjä. Ensimmäistä ennakkomaksua, n+3-sääntöä maksusitoumusten vapauttamista varten ja 6 prosentin suoritusvarausta koskevia säännöksiä sovelletaan, mutta merkittäviä eroja edeltävään kauteen ei ole. Jäsenvaltiot ohjelmoivat noin puolet osoitetuista määristä niin kutsuttuja ”vuotuisia toimenpiteitä” varten, kun maksut suoritetaan vuoden kuluessa maksusitoumusten tekemisestä. Jäljelle jäävä

---

<sup>46</sup> Prosenttiosuus laskettu vertaamalla jäsenvaltioiden arvioimia maksupyynnöitä tosiasiasa toimitettuihin maksupyynnöihin. Perustuu komission kertomukseen ”Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017”.

<sup>47</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 2/2012, kohdat 54–57.

<sup>48</sup> Kertomus ”Financial instruments under the ESI Funds – Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014–2020 – situation as at 31 December 2017”.

<sup>49</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 19/2016, kohta 150.



määrä varataan ”investointitoimenpiteisiin”, jotka ovat samankaltaisia kuin ERI-rahastoista otsakkeen 1b nojalla rahoitetut toimenpiteet.

**69** Maaseuturahasto ei kokenut samanlaisia viivästymisiä kuin muut ERI-rahastot ohjelmasta vastaavien viranomaisten nimeämisessä, koska menettely ei muuttunut edeltävään monivuotiseen rahoituskehikseen nähden. Tästä syystä ohjelman täytäntöönpanon alkamisen viivästyminen oli lyhyempi ja se johtui pääasiassa lainsäädäntökehiksen myöhäisestä hyväksymisestä. Se johti kuitenkin vuoden 2014 maksusitoumusmäärärahojen uudelleenohjelmointiin (**kohta 61**).

## Muilla talousarvioaloilla maksattamatta olevat määrät

### Ulkoiset toimet

**70** Ulkoisten toimien alalla (otsake 4 – Globaali Eurooppa) maksusitoumusmenettely noudattaa eri kiertokulkua kuin ERI-rahastot. Otsakkeen maksattamatta oleva määrä vastaa 2,7:ää maksusitoumusvuotta<sup>50</sup>. Tämä kuvastaa sitä, miten pitkällinen prosessi tarvitaan sitoumusten tekemisestä varojen maksamiseen. Sitoumukset tehdään yleensä kahdessa vaiheessa. Ensiksi tehdään yleinen maksusitoumus ja sen jälkeen yksittäiset maksusitoumukset<sup>51</sup>. Esimerkiksi ohjelmien, joita varten tehtiin yleinen maksusitoumus vuonna n ja jotka virallistetaan EU:hun kuulumattoman maan kanssa vuonna n+1, osalta saatetaan tehdä sopimuksia yksittäisten sitoumusten perustaksi vielä vuonna n+4. Hankkeet ja ohjelmat päätetään ja mahdolliset käyttämättömät varat vapautetaan, kun kaikki sopimusveloitteet on täytetty ja vastaavat maksut ja takaisinperintätoimet on toteutettu.

**71** Monivuotisen rahoituskehiksen alussa suuri osa otsakkeen 4 maksattamatta olevasta määrästä koostuu yleisistä sitoumuksista. Ne pannaan täytäntöön yksittäisten sitoumusten kautta, joten niiden osuus maksattamatta olevasta määrästä vähenee. Vuoden 2017 lopussa sen maksattamatta olevan määrän osan, joka aiheutuu

<sup>50</sup> Indikaattoriarvo on vieläkin suurempi eräiden tähän otsakkeeseen kuuluvien ohjelmien kohdalla. Se on liittymistä valmistelevalle tukivälilinjalle kohdalla 3,3 ja Euroopan naapuruvälilinjalle kohdalla 3,1.

<sup>51</sup> Sitoumus on yksittäinen, jos menon edunsaaja ja määrä on yksilöity. Sitoumusta kutsutaan yleiseksi, jos ainakin yksi osatekijöistä ei ole tiedossa.

otsakkeen 4 piiriin kuuluvista yleisistä sitoumuksista, osuus oli 8,3 miljardia euroa<sup>52</sup> (32 prosenttia otsakkeen 4 maksattamatta olevasta määrästä, loput liittyvät yksittäisiin sitoumuksiin).

**72** Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston ja kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston (komission pääosastot, jotka panevat täytäntöön useimmat otsakkeen 4 menoista) vuotuiset toimintakertomukset sisältävät keskeisiä suorituskykyindikaattoreita maksattamatta olevaa määrää varten. Keskeisen suorituskykyindikaattorin 4 ”maksattamatta olevan määrän käyttökausi”<sup>53</sup> vuotuinen tavoite on ”alle 4 vuotta”. Vuoden 2017 todellinen luku oli 4,24<sup>54</sup> vuotta naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston osalta (verrattuna 4,15:een vuonna 2016) ja 3,7 vuotta kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston osalta (verrattuna 3,88:aan vuonna 2016).

## Muut ohjelmat

**73** Otsakkeen 1a (Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky) menot muodostuvat otsakkeen 4 mallia vastaavasti niin, että yleisiä maksusitoumuksia (esim. ehdotuspyyntöihin perustuvat) seuraavat yksittäiset maksusitoumukset (kun allekirjoitetaan avustussopimus). Otsake 1a koostuu erilaisten ohjelmien sarjoista, joiden eri ominaisuudet vaikuttavat maksattamatta olevaan määrään, kuten ohjelman kesto ja sen toteutusmuoto (yleensä suora ja välillinen hallinnointi).

**74** Esimerkiksi Horisontti 2020 -puiteohjelmassa, joka, budjettimäärärahojen mukaisesti<sup>55</sup>, on tämän otsakkeen maksattamatta olevan määrän suurin aiheuttaja, sopimuksen allekirjoittamista seuraa ennakkomaksun maksaminen (yleensä 10–

---

<sup>52</sup> Vuoden 2017 lopussa kaikkien monivuotisen rahoituskehityksen yleisistä sitoumuksista aiheutuva maksattamatta oleva määrä oli 17 miljardia euroa (6,4 prosenttia kokonaismäärästä).

<sup>53</sup> Laskettu jakamalla vuoden lopussa maksattamatta oleva määrä kyseisen vuoden aikana suoritettujen maksujen arvolla.

<sup>54</sup> Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto antaa seuraavan selityksen sille, että indikaattori on tavoitteen yläpuolella: kaksi valtuutusta eivät täyttäneet tämän keskeisen suorituskykyindikaattorin vertailuarvoa. Tämä on seurausta vuoden aikana sidotuista korkeista rahoitusmääristä ja maksujen vähäisyydestä raportointivuoden aikana.

<sup>55</sup> Puiteohjelma vastaa yli 60:tta prosenttia monivuotisen rahoituskehityksen 2014–2020 otsakkeen 1a maksusitoumusmäärärahoista.

30 prosenttia). Sopimuksen keskimääräinen kesto on noin kaksi tai kolme vuotta, mikä johtaa välimaksuihin ja loppumaksuun päättymisen yhteydessä.

**75** Pääosa otsakkeesta 3 (Turvallisuus ja kansalaisuus) osoitetusta rahoituksesta käytetään jaetun hallinnoinnin mukaisesti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston ja sisäisen turvallisuuden rahaston kautta. Ne noudattavat vastaavia sääntöjä kuin ERI-rahastot. Jäsenvaltiot toimittavat monivuotiset suunnitelmat. Niiden hyväksymisen jälkeen summat sidotaan vuotuisesti rahoitussuunnitelman mukaisesti. Maksusitoumuksen vapauttamista ilman eri toimenpiteitä koskevaa n+2-sääntöä sovelletaan. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston<sup>56</sup> lainsäädäntökehyksen myöhäinen hyväksyminen merkitsi, että jäsenvaltioilla oli vähän aikaa valmistella ja toimittaa monivuotiset suunnitelmansa. Tämä puolestaan viivästytti maksusitoumusten täytäntöönpanoa. Viime vuosina täytäntöönpano on vauhdittunut ja vuoden 2017 lopussa 90 prosenttia tämän alan maksattamatta olevasta määrästä oli aiheutunut vuosina 2016 ja 2017.

### **”Normaalista mahdollisesti poikkeava maksattamatta oleva määrä”**

**76** ”Normaalista mahdollisesti poikkeava maksattamatta oleva määrä” (PAR) -menettely on analyysi, jonka komissio tekee vuosittain. Sen pääasiallinen tarkoitus on tunnistaa kaikki perusteettomat maksattamatta olevat määrät, tileihin kirjatut maksusitoumukset, joilta katsotaan mahdollisesti puuttuvan oikeudellinen ja/tai tosiasiallinen perusta myöhempiä maksuja varten. Analyysiin sisältyvät maksusitoumukset, jotka ovat olleet tileissä vähintään viisi vuotta, ja maksusitoumukset, joita varten ei ole suoritettu maksuja kahteen viimeiseen vuoteen. Periaatteessa kaikki tällaiset ”normaalista poikkeavat” maksusitoumukset olisi vapautettava. Analyysi tehdään tapauskohtaisesti komission osastoissa, jotka hallinnoivat kyseessä olevia maksusitoumuksia.

**77** Komissio esittää menettelyn tulokset julkaisussa ”Talousarvioesitys – valmisteluasiakirja Osa V – Talousarvion toteuttaminen ja käyttötarkoitukseensa sidottu tulo”.

**78** Vuosien 2010–2017 aikana normaalista mahdollisesti poikkeavaksi maksattamatta olevaksi määräksi tunnistettiin keskimäärin noin 2,1 prosenttia vuoden

---

<sup>56</sup> INFO(2017)60 – ”Active monitoring and forecast of budget implementation – summer information note”.

maksattamatta olevasta määrästä. Pieni osa tästä määrästä (esim. 0,15 prosenttia vuoden 2017 lopun maksattamatta olevasta määrästä) oli normaalista poikkeavaa ja vapautettiin myöhemmin.

### Taulukko 5 – PAR-menettelyn tulokset (miljardia euroa)

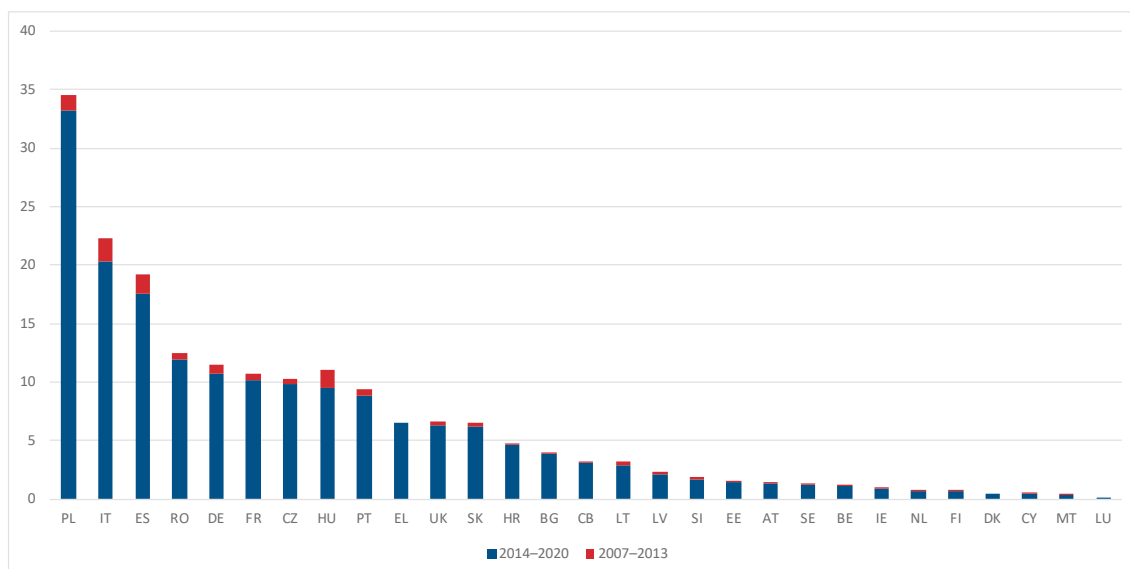
Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Maksattamatta oleva määrä	194,4	207,4	217,8	222,4	189,6	217,7	238,8	267,3
PAR yhteensä	1,9	2,4	9,4	5,2	4,1	2,8	3,0	8,5
% PAR/RAL	1,0 %	1,1 %	4,3 %	2,4 %	2,2 %	1,3 %	1,2 %	3,2 %

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin talousarvioesityksen valmisteluasiakirjojen perusteella.

## Vertailu jäsenvaltioiden välillä

**79** Koska ERI-rahastojen maksattamatta olevat sitoumukset pannaan täytäntöön jaetun hallinnoinnin kautta, ne voidaan myös analysoida jäsenvaltioiden tasolla. Vuoden 2017 lopussa ERI-rahastoista yhteensä maksattamatta olevasta määrästä (189,9 miljardia euroa) 178,2 miljardia euroa (94 %) koostui kauden 2014–2020 maksusitoumuksista ja 11,7 miljardia euroa (6 %) kauden 2007–2013 maksusitoumuksista. Jäsenvaltiokohtainen erittely esitetään *kaaviossa 11*.

### Kaavio 11 – ERI-rahastojen maksattamatta olevan määrän jakautuminen jäsenvaltion ja alkuperäkauden mukaan (miljardia euroa)



*Huom.* CB tarkoittaa rajat ylittäviä (cross border) ohjelmia.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission kertomusten ”Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds” tietojen perusteella.

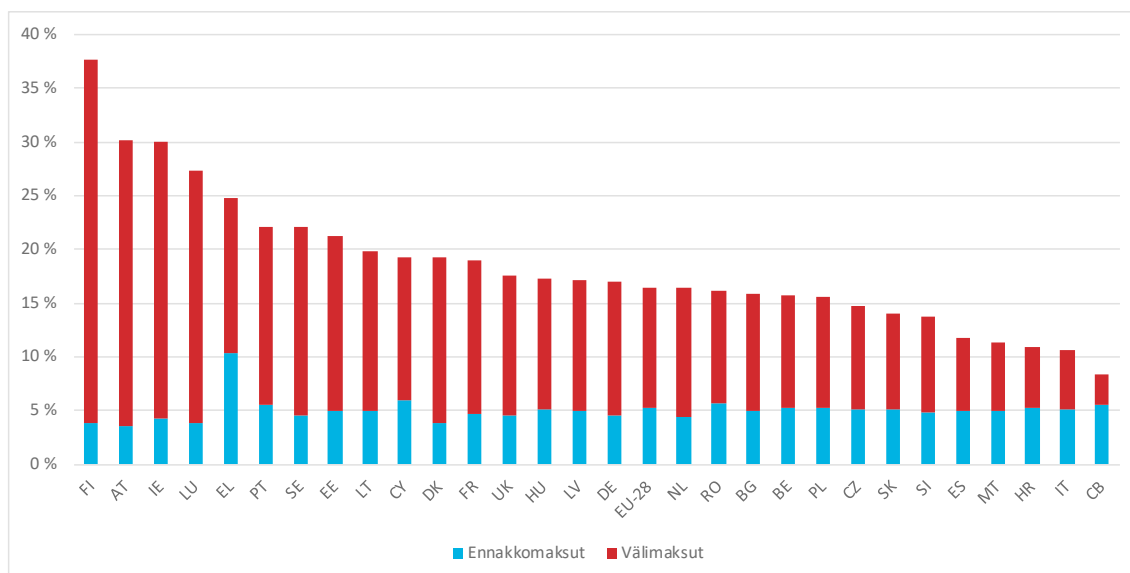
**80** Niillä kolmella jäsenvaltiolla, joilla oli korkeimmat maksattamatta olevat määrät vuonna 2017, oli myös suurimmat maksusitoumusmäärärahojen osuudet monivuotisessa rahoituskehyksessä. Nämä maat olivat Puola, Italia ja Espanja (34,6 miljardia euroa, 22,3 miljardia euroa ja 19,2 miljardia euroa maksattamatta olevasta määrästä), ja niiden osuus ERI-rahastojen vuoden 2017 maksattamatta olevasta määrästä vuoden 2017 lopussa oli 40 prosenttia.

**81** Suhteellisesti jäsenvaltiot, joilla on korkein maksattamatta oleva määrä suhteessa niiden vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten määrärahoihin, olivat Kypros (48 %), Italia (46 %) ja Malta (44 %). Jäsenvaltiot, joilla oli alhaisimmat

suhdeluvut, olivat Suomi, Itävalta ja Irlanti, joiden maksattamatta oleva määrä oli vastaavasti 19 prosenttia, 26 prosenttia ja 27 prosenttia kokonaismäärärahoista<sup>57</sup>.

**82** Vuoden 2017 loppuun mennessä (monivuotisen rahoituskehysten neljäs vuosi) on toteutettu 16,4 prosenttia ERI-rahastojen talousarviosta kaudelle (5,3 prosenttia ennakkomaksuina ja 11,1 prosenttia välimaksuina). Kauden 2007–2013 neljäntenä vuotena toteutumistasite oli korkeampi 22,1 prosenttia (8,7 prosenttia ennakkomaksuja ja 13,4 prosenttia välimaksuja). *Kaaviossa 12* esitetään kumulatiivinen toteutus vuoden 2017 lopussa kussakin jäsenvaltiossa. Tarkemmat tiedot *liitteessä II*.

### Kaavio 12 – Kumulatiivinen toteutus vuoden 2017 lopussa jäsenvaltioittain kaudella 2014–2020(suhteessa määrärahoihin)



*Huom.* CB tarkoittaa rajat ylittäviä (cross border) ohjelmia.

*Lähde:* Komission kertomus "Analysis of the budgetary implementation of ESI funds in 2017".

**83** Jos jäsenvaltiot panevat ohjelmat täytäntöön suunnilleen vastaavan asteisesti, niiden osuuden maksattamatta olevasta määrästä on oltava suhteutettu niiden osuuteen maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärästä. Eroavuuksia kuitenkin aiheutuu, koska jäsenvaltiot käyttävät rahoitusta eri tahtiin. Vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten aikana jäsenvaltiot, joilla oli korkeimmat käyttöasteet vuoden 2017 loppuun asti, olivat Suomi, Itävalta ja Irlanti (kaikilla yli 25 prosenttia), kun alhaisimmat käyttöasteet olivat Italiassa, Kroatiassa, Maltalla ja Espanjalla (kaikilla alle 12 prosenttia)<sup>58</sup>. Tilintarkastustuomioistuin raportoi varojen vähäisen käytön syistä

<sup>57</sup> Komission kertomus "Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017".

<sup>58</sup> Komission kertomus "Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017".

vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2017<sup>59</sup> sekä hiljattain julkaisemassaan erityiskertomuksessa<sup>60</sup>. Pääasiassa syynä olivat edellisen monivuotisen rahoituskehysten viivästynyt päättäminen, viivästykset säästöjen antamisessa ja vaikeudet mukautua vuosien 2014–2020 monivuotiseen rahoituskehykseen tehtyihin merkittäviin muutoksiin ja panna ne täytäntöön. Tilintarkastustuomioistuin on tuonut esiin myös, että jäsenvaltioille saattaa olla haastavaa löytää lyhyessä ajassa riittävästi laadukkaita hankkeita<sup>61</sup>.

**84** Erilaisia toteutumisasteita havainnollistetaan *kaaviossa 13*, jossa esitetään maksusitoumusvuosina maksattamatta olevaan määrään sisältyvät, yli vuoden kestävät maksusitoumukset. Vuonna 2017 useimpien jäsenvaltioiden maksattamatta oleva määrä vastasi 2–3 maksusitoumusvuotta, kuten voidaan odottaa n+3-säännön nojalla.

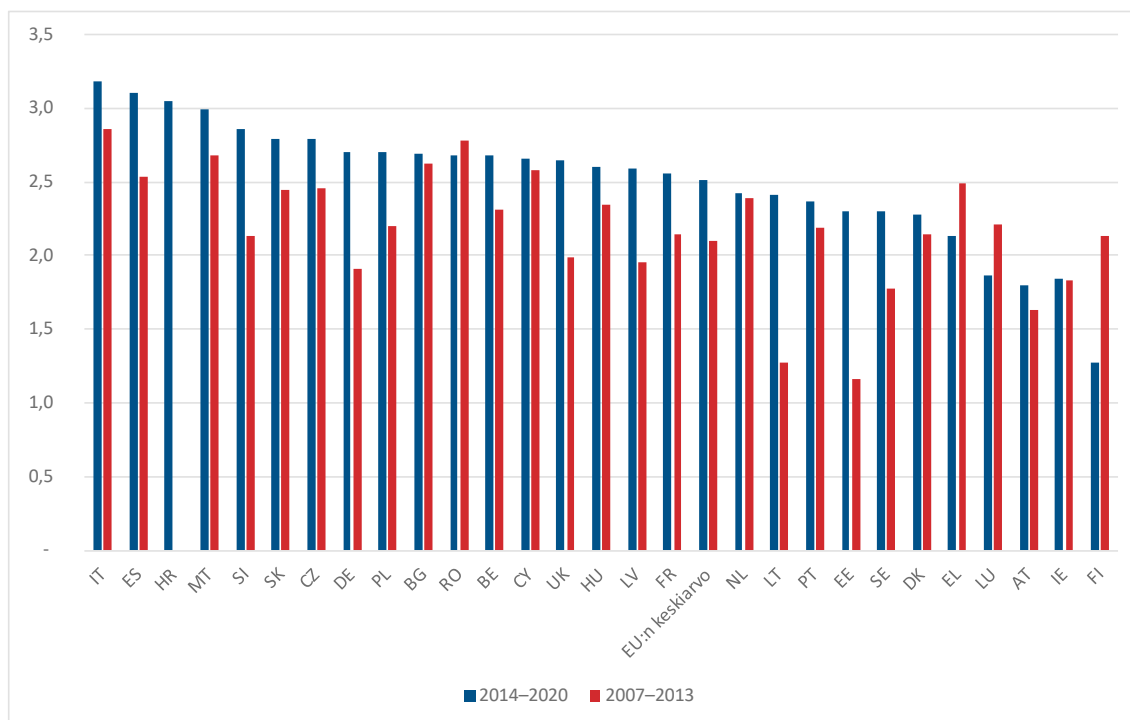
---

<sup>59</sup> Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017 – Toinen luku.

<sup>60</sup> Erityiskertomus nro 17/2018: Komission ja jäsenvaltioiden ohjelmakauden 2007–2013 viimeisinä vuosina toteuttamilla toimilla puututtiin varojen vähäiseen käyttöön mutta ei keskitytty riittävästi tuloksiin.

<sup>61</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, kohta 2.17.

### Kaavio 13 – Maksattamatta oleva määrä / vuotuisten maksusitoumusten keskimäärä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission kertomuksen ”Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017” tietojen perusteella.

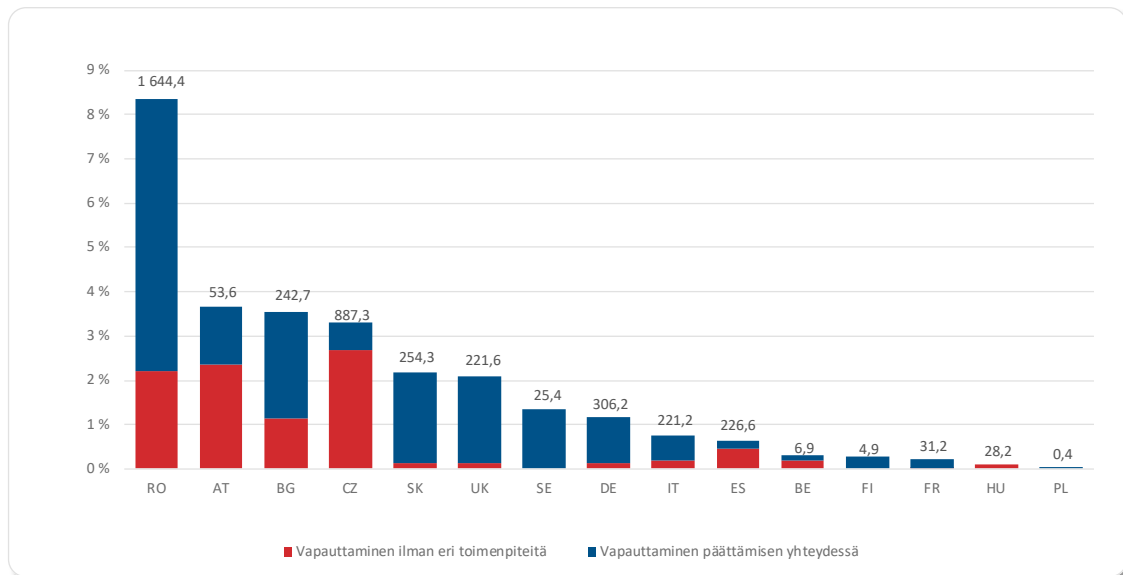
**85** Kauden 2007–2013 osalta vapautettiin yhteensä 4,4 miljardia euroa. Määrä koostuu ilman eri toimenpiteitä tapahtuvaa vapauttamista koskevasta 1,6 miljardista eurosta ja 2,8 miljardista eurosta, jotka vapautettiin ohjelmia päätettäessä. Vapauttaminen pienentää maksattamatta olevaa määrää, mutta kyseisiä määriä ei voida enää käyttää, joten kyseiset jäsenvaltiot ja EU:n talousarvio menettävät ne<sup>62</sup>. Komissio on vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevassa ehdotuksessaan ehdottanut ns. unionin varauksen luomista. Se rahoitettaisiin varoista, jotka on sidottu mutta joita ei lopulta käytetty, sekä maksusitoumusmäärärahojen enimmäismääristä edellisenä varainhoitovuotena käyttämättä jääneestä liikkumavarasta<sup>63</sup>. *Kaaviossa 14* eritellään 4,4 miljardin euron määrän jakautuminen asianomaisten 15 jäsenvaltion kesken. Suurin osa määrästä koski Romaniaa.

<sup>62</sup> Toisin kuin käyttämättömät maksuumäärärahat, jotka kirjataan EU:n talousarvion ylijäämänä ja jotka vähentävät jäsenvaltioiden maksuja EU:n talousarvioon seuraavana vuonna.

<sup>63</sup> COM(2018) 321 – Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Nykyaikainen talousarvio unionille, joka suojelee, puolustaa ja tarjoaa mahdollisuuksia – monivuotinen rahoituskehys vuosiksi 2021–2027.



### Kaavio 14 – Vuosien 2007–2013 monivuotisen rahoituskehiksen kumulatiiviset vapauttamiset prosentteina kokonaismäärärahoista ja absoluuttisina määrinä



*Huom.* Määrät esitetään miljoonina euroina.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission kertomusten lukujen perusteella.

## Johtopäätökset ja jatkotoimet

**86** Monet maksattamatta olevan määrän osatekijöistä, joita tilintarkastustuomioistuin on tutkinut tässä asiakirjassa, ovat samankaltaisia kuin komissio on esittänyt vuodelta 2002 olevassa analyysissään<sup>64</sup>, joka koskee maksattamatta olevaa määrää vuosien 2000–2006 monivuotisen rahoituskehityksen aikana. Tällaisia osatekijöitä ovat muun muassa kahden monivuotisen rahoituskehityksen päällekkäisyys, sääntö maksusitoumusten vapauttamisesta ilman eri toimenpiteitä ja ohjelmien viivästynyt käynnistyminen. Maksattamatta olevan määrän nykyisen ennätystason saavuttamiseen on vaikuttamassa myös uusia osatekijöitä, kuten ERI-rahastoihin monivuotisen rahoituskehityksen 2014–2020 yhteydessä sovellettavat vaatimukset. Niin tilintarkastustuomioistuimen arvioiden<sup>65</sup> kuin komission ennusteiden mukaan kasvu jatkuu tulevina vuosina.

### Historia toistaa itseään

**87** Vuonna 2014 toteutettua vastaava uudelleenohjelmointimenettely toteutettiin vuonna 2000, jolloin maksusitoumuksia siirrettiin vuodelta 2000 vuodelle 2001. Kuten edellä todetaan (**kohta 30**), myös vuosien 2007–2013 monivuotisen rahoituskehityksen alkaessa ilmeni viivästyksiä.

**88** Vuonna 2004 ohjelmakauden 2000–2006 maksattamatta olevien sitoumusten määrä oli 3,7 miljardia euroa korkeampi kuin komission vuonna 2002 antama ennuste. Ohjelmakauden 1994–1999 maksattamatta olevat talousarviositoumukset olivat 3,3 miljardia euroa, vaikka komission 2002 tekemässä analyysissä oletettiin, että ne olisi kokonaan maksettu<sup>66</sup>. Maksattamatta oleva määrä on siis jatkuvasti aliarvioitu ennusteissa.

---

<sup>64</sup> COM(2002) 528 – Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Rakennerahastojen talousarvion toteutuminen ja erityisesti maksattamatta olevat määrät.

<sup>65</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, kohta 2.7.

<sup>66</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2004, kohta 2.20.

**89** Kun vuosien 2007–2013 monivuotisesta rahoituskehiksestä sovittiin toukokuussa 2006, perusteena oli oletus, että maksattamatta oleva määrä olisi 180 miljardia euroa vuoden 2013 lopussa<sup>67</sup>. Todellinen määrä oli 222 miljardia euroa.

**90** Ohjelmakauden 2014–2020 maksumäärärahaennuste perustui kahden edeltäneen monivuotisen rahoituskehyskauden (2000–2006 ja kauden 2007–2013 alkuvuodet) tietoihin. Komissio oletti, että vuosina 2007 ja 2008 koettuja viivästymisiä ei enää tapahtuisi uudelleen ja että uudet ohjelmat alkaisivat aikaisemmin<sup>68</sup>. Tämä oletus osoittautui vääräksi ja itse asiassa viivästymiset olivat jopa pidempiä kuin edeltäneellä kaudella.

**91** Kun nykyinen monivuotinen rahoituskehys hyväksyttiin vuonna 2013, vuoden 2020 lopussa maksattamatta olevaa määrää koskeva ennuste oli yli 260 miljardia euroa<sup>69</sup>. ERI-rahastojen täytöntöönpano on käynnistynyt odotettua hitaammin, minkä takia todellisen luvun ennustetaan olevan merkittävästi korkeampi. Komission vuonna 2018 antaman ennusteen<sup>70</sup> mukaan maksattamatta oleva määrä on vuoden 2020 lopussa 295 miljardia euroa ja vuoden 2023 lopussa 314 miljardia euroa<sup>71</sup>.

**92** Komissio raportoi, että vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehiksen maksutilanteen kehittymisen tarkka ennustaminen on osoittautunut erittäin haastavaksi, erityisesti ERI-rahastojen suhteen. “+/- 1 prosentin muutoksen toteutuksessa arvioidaan johtavan +/- 4 miljardin muutokseen maksutarpeissa”<sup>72</sup>.

---

<sup>67</sup> Valmisteluasiakirja – maksattamatta olevat maksusitoumukset ja maksujen ongelma – Euroopan parlamentin budjettivaliokunta.

<sup>68</sup> Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Mid-term review/revision of the multiannual financial framework 2014–2020 – An EU budget focused on results, SWD(2016)299 final.

<sup>69</sup> Talousarvioesitys 2019 – komission laatima ennakoarvio.

<sup>70</sup> COM(2018) 687 10.10.2018 – Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Pitkän aikavälin ennuste EU:n talousarviovarojen tulevista sisään- ja ulosvirtauksista (2019–2023)”.

<sup>71</sup> Olettaen, että seuraavat monivuotista rahoituskehystä koskevat ehdotukset hyväksytään komission ehdotuksen mukaisesti.

<sup>72</sup> Komission laatima keskipitkän aikavälin maksuennuste – 16. lokakuuta 2017.

**93** Vaikka maksattamatta olevan määrän tai maksumäärärahojen tulevan tarpeen ennustaminen on monimutkaista, se on olennainen osa tulevien talousarvioiden laatimista ja epätavallisen maksusuman välttämistä. Tilintarkastustuomioistuin on jatkuvasti suositellut, että komissio antaisi pitkän aikavälin maksuennusteita<sup>73</sup>, ja on tyytyväinen, että vuoden 2018 varainhoitoasetus sisältää komissiolle veloitteen toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuotuisen pitkän aikavälin ennuste tulevista sisään- ja ulosvirtauksista seuraavien viiden vuoden ajalta<sup>74</sup>.

## Riskit tulevien talousarvioiden osalta

**94** Komissio toteaa, että ”maksamatta olevien sitoumusten määrän kasvu ERI-rahastojen osalta ohjelmakauden kolmantena vuonna on osa tavanomaista täytäntöönpanosykliä. Ilmiö on jo pantu aikaisemmin merkille näissä rahastoissa. Maksusitoumusmäärärahojen joustava vuotuinen rakenne vuosina 2014–2020, n+3-säännön käyttöönotto ja täytäntöönpanon hitaus aiheuttivat maksamattomien sitoumusten määrän merkittävän kasvun”<sup>75</sup>. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin toteaa, että maksattamatta olevien määrien nykyiset huomattavan korkeat tasot voivat johtaa seuraaviin EU:n talousarvioon kohdistuviin riskeihin.

### **Maksumäärärahojen riittämättömyys vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen viimeisinä vuosina**

**95** Tilintarkastustuomioistuin on jo huomauttanut vuosikertomuksessaan, että maksattamatta olevien maksusitoumusten korkea määrä lisää epätavallisen maksusuman riskiä vuosina 2013–2015 koettua maksusumaa vastaavasti, koska maksupyyntöjen määrä kasvaa merkittävästi vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen viimeisinä vuosina<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 1/2017 (kohdat 110–112), tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017 (kohta 2.49), tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015 (kohta 2.10) ja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014 (kohta 2.22).

<sup>74</sup> Asetus (EU, Euratom) N:o 2018/1046, 247 artiklan 1 kohta.

<sup>75</sup> Vastaus varainhoitovuotta 2016 koskevan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen kohtaan 2.14.

<sup>76</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, kohta 2.47.

**96** Tätä riskiä voidaan pienentää maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaran avulla; se on erityisväline, joka mahdollistaa käyttämättömän liikkumavaran siirron tuleville vuosille<sup>77</sup>.

**97** Komission mukaan<sup>78</sup> vuoden 2017 lopussa ei ollut epätavallista maksusumaa. Vuoden 2017 lopussa ollut maksusuma koostui kuitenkin pääasiassa kauden 2014–2020 ohjelmien maksupyynnöistä, jotka vastaanotettiin liian myöhään sinä vuonna maksamista varten ja joiden määrä oli yhteensä 2,3 miljardia euroa. Maksusuma todennäköisesti kasvaa tulevina vuosina, kun ohjelmien täytäntöönpano edistyy.

### **Maksumäärärahojen riittämättömyys seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä**

**98** Kuten edeltävinä kausina, vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten ohjelmien täytäntöönpanon viivästymiset tarkoittivat, että näitä ohjelmia varten tarvittiin maksumäärärahoja hyvin vähän neljän ensimmäisen vuoden aikana. Toisin kuin edeltäneissä monivuotisisissa rahoituskehyksissä, vuotuiset maksumäärärahat käytettiin lähes kokonaan vuonna 2014 ja 2015 vuosien 2007–2013 monivuotisen rahoituskehysten maksattamatta olevan määrän maksamiseen<sup>79</sup>. Tämä tarkoittaa, että täytäntöönpanon viivästymisellä oli myös positiivinen vaikutus talousarvion kannalta ja että se auttoi vähentämään maksumäärärahoihin liittyvää painetta. Jos viivästymisiä ei olisi ollut, maksutarpeet olisivat olleet kuitenkin paljon korkeammat monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 ensimmäisinä vuosina. Maksumäärärahojen riittämättömyyden tilanne, kuten vuosina 2011–2015, uhkaa muodostua seuraavalle monivuotisen rahoituskehysten kaudelle<sup>80</sup> (**kohta 38**).

---

<sup>77</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, kohdat 2.9–2.12.

<sup>78</sup> . Komission tiedote ”Commission Active Monitoring and Forecast of Budget Implementation – 2017”, 16. maaliskuuta 2018.

<sup>79</sup> Vuonna 2014 ennakoimattomiin menoihin varattua liikkumavaraa käytettiin tosiasiaassa hätätoimenpiteenä maksumäärärahojen saamiseksi vuoden tarpeiden kattamiseen.

<sup>80</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohdat 2.36 ja 2.37.

**99** Komissio toi asian esiin pitkän aikavälin ennusteessaan<sup>81</sup>. Komission totesi, että sovitut maksumäärärahojen enimmäismäärät vuosille 2019–2020 ja määrät, jotka on ehdotettu vuosille 2021–2023, ovat yhteensopivat ohjelmakauden 2014–2020 odotettujen tarpeiden ja ohjelmakauteen 2021–2027 sujuvan siirtymisen kanssa. ERI-rahastojen täytöntöönpanon mahdolliset lisäviivästyksset saattavat ajaa vuosien 2021–2023 maksumäärärahojen ylärajat ahtaalle ja vaikuttaa niiden kykyyn kattaa uusia meno-ohjelmia.

**100** Komission ja talousarvioviranomaisten on käsiteltävä tätä riskiä omia varoja koskevan neuvoston päätöksen<sup>82</sup> mukaisesti, mikä edellyttää asianmukaisen tasapainon säilyttämistä maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen välillä. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuosilta 2016–2017 ovat sisältäneet suosituksia tämän ongelman käsittelemiseen. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2016, että komissio ottaa seuraavan monivuotisen rahoituskehysten maksumäärärahaennusteessaan huomioon maksattamatta olevien sitoumusten määrän kasvun, jotta maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen välillä voidaan säilyttää asianmukainen tasapaino<sup>83</sup>. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2017, että komissio kehottaa vuoden 2020 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä koskevan keskustelun yhteydessä Euroopan parlamenttia ja neuvostoa kehittämään mekanismeja, joiden avulla voidaan paremmin hallinnoida maksukasaumien riskiä, ottaen huomioon maksattamatta olevien sitoumusten suuri määrä nykyisen ja aiempien monivuotisten rahoituskehysten osalta<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> Pitkän aikavälin ennuste EU:n talousarviovarojen tulevista sisään- ja ulosvirtauksista (2019–2023), COM(2018) 687.

<sup>82</sup> Neuvoston päätös 2014/335/EU, Euratom, 26. toukokuuta 2014.

<sup>83</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 2.48, suositus 1.

<sup>84</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, kohta 2.62, suositus 3.

## EU:n talousarvion altistuminen riskeille lisääntyy

**101** Maksattamatta olevien sitoumusten lisäksi EU:lla on useita merkittäviä pitkäaikaisia velkoja, takuusitoumuksia ja oikeudellisia velvoitteita<sup>85</sup>. Niihin sisältyvät henkilöstön eläkkeet, takaukset lainoja varten ja rahoitusvälineet. Korkea maksattamatta oleva määrä lisää unionin velkaa ja siten myös unionin talousarvioon liittyvää taloudellista riskiä.

## Miten maksattamatta olevaa määrää voidaan vähentää?

**102** Jotta vältetään maksumäärärahojen riittämättömyys kuluvan monivuotisen rahoituskehityksen loppua kohti ja maksattamatta olevan määrän normaalista poikkeava siirtäminen vuodelta toiselle, Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat sopineet<sup>86</sup>:

- o maksattamatta olevan määrän tiiviistä seuraamisesta
- o vapauttamista koskevien sääntöjen tiukasta soveltamisesta (erityisesti säännöt maksusitoumusten vapauttamisesta ilman eri toimenpiteitä)
- o komission arviointien analyysistä ja niistä keskustelemisesta tarvittavan maksumäärärahojen määrän osalta, jotta varmistetaan, että EU voi täyttää taloudelliset velvoitteensa kaudella 2014–2020.

**103** Maksattamatta olevaa määrää voidaan lähtökohtaisesti vähentää kolmella tavalla:

- o lisäämällä maksumäärärahoja, kun ne eivät riitä
- o vapauttamalla varoja
- o vähentämällä maksusitoumusmäärärahojen määrää tulevissa talousarvioissa, jolloin maksumäärärahoja jää riittävästi maksattamatta olevien sitoumusten maksamiseen<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohdat 2.15–2.20.

<sup>86</sup> Unionin yleiseen talousarvioon sovellettava varainhoitoasetus – Heinäkuu 2018, Liite – Toimielinten välinen yhteistyö talousarviomenettelyssä.

<sup>87</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 2.36.

**104** Maksumäärärahojen lisääminen ja maksusitoumusmäärärahojen vähentäminen on talousarvioviranomaisten päätös. Maksusitoumusten vapauttamiseen sovelletaan tiukkoja varainhoitoa koskevia säännöksiä, joita komission on noudatettava. Vaikka vapautettujen maksusitoumusten määrä on ollut alhainen viime vuosina, ne edustavat silti käyttämättömiä talousarviovaroja, joita ei voida enää käyttää politiikan tavoitteiden edistämiseen.

**105** Vuosilta 2014–2020 maksattamatta olevan määrän oletetaan vähentyvän vuosien 2020 ja 2025 välillä niin, että jäljelle jää periaatteessa vähäpätöinen määrä. Suurin haaste on varmistaa, ettei maksattamatta oleva määrä ala kasvaa jopa korkeammaksi uudella kaudella. Tähän haasteeseen saattavat osittain auttaa vastaamaan jotkin komission nykyistä monivuotista rahoituskehystä varten käyttöön ottamat toimenpiteet (kuten vuotuinen tilien tarkastaminen ja hyväksyminen) tai jotkin seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten ehdotetut toimenpiteet (n+2-säännön soveltaminen n+3-säännön sijaan, vapauttamista koskeva sääntö, vähäisempi ennakkorahoitus, vastaavien hallinnointi- ja valvontajärjestelmien ylläpitäminen (kuten viranomaisten nimeäminen jäsenvaltioissa) sekä joustavuuden lisääntyminen varojen siirtämisessä ohjelmissa ja ohjelmien välillä)<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista rahoitussäännöistä, COM(2018) 375.



**106** Seuraavat toimenpiteet voisivat myös auttaa välttämään maksattamatta olevan määrän kasvamista seuraavan monivuotisen rahoituskehysten aikana:

- o hyväksytään monivuotinen rahoituskehys 2021–2027 ja siihen liittyvät monivuotiset ohjelmat ajoissa
- o yksinkertaistetaan talousarviovarojen käyttöä koskevia sääntöjä<sup>89</sup>
- o ennustetaan maksutarpeet perustellusti
- o varmistetaan asianmukainen tasapaino maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen välillä.

---

<sup>89</sup> Ks. tilintarkastustuomioistuimen aihekohtaiset katsaukset “Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen” – toukokuu 2018; “EU:n tutkimusohjelman yksinkertaistaminen Horisontti 2020 -puiteohjelman jälkeen” – maaliskuu 2018; “YMP:n tulevaisuus” – maaliskuu 2018.

# Liitteet

## Liite I — Maksattamatta olevan määrän jakautuminen tärkeimpien ohjelmien mukaan – 2014–2017 (miljoonaa euroa)

MRK ala-otsake	MRK alaotsakkeen nimi	Kumulatiivinen maksattamatta oleva määrä vuoden lopussa				Vuonna 2017 hyväksytyt maksusitousummäärät	Vuonna 2017 maksattamatta oleva määrä maksusitoumus vuosina
		2014	2015	2016	2017		
a	b	c	d	e	f	g	h = f / g
1.2.11	Alueellinen lähentyminen (vähemmän kehittyneet alueet)	61 866	69 135	71 813	82 421	26 122	3,2
2.0.20	Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto)	16 550	24 643	29 641	32 742	14 366	2,3
1.2.13	Kilpailukyky (kehittyneemmät alueet)	16 292	19 157	22 235	25 870	8 251	3,1
1.2.15	Koheesiorahasto	24 499	22 223	23 497	24 398	9 056	2,7
1.1.31	Horisontti 2020	19 947	20 434	19 945	19 928	10 346	1,9
1.2.12	Siirtymäalueet	2 771	8 873	12 382	16 151	5 627	2,9
4.0.3	Kehitysyhteistyön rahoitusväline (DCI)	8 605	8 613	8 286	8 646	3 168	2,7
4.0.2	Euroopan naapuruväline (ENI)	6 693	7 371	7 345	7 663	2 440	3,1
4.0.1	Liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA II)	5 948	5 898	6 402	6 901	2 115	3,3
1.2.6	Rahoitusosuus Verkojen Eurooppa -välineeseen	-	1 806	3 402	4 704	1 593	3,0
1.1.82	Liikenne	4 175	3 510	3 892	3 673	1 723	2,1
1.2.2	Euroopan alueiden välinen yhteistyö	2 102	1 880	2 217	3 514	1 940	1,8
2.0.31	Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR)	1 549	2 170	2 595	3 218	912	3,5
1.1.10	Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR)	-	1 357	2 460	2 654	2 661	1,0
3.0.1	Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF)	689	980	1 734	2 447	1 620	1,5
1.2.5	Nuorisotyöllisyysaloite (erityinen lisämääräraha)	1 540	2 142	2 215	2 248	-	
1.1.12	Kansainvälinen lämpöydinkooreaktori (ITER)	2 378	2 373	2 128	1 727	323	5,3
1.1.81	Energia	485	803	1 140	1 678	700	2,4
2.0.4	Ympäristö- ja ilmastotoimet (Life)	1 176	1 270	1 404	1 564	494	3,2
3.0.2	Sisäisen turvallisuuden rahasto	738	982	1 191	1 421	739	1,9
1.1.11	Eurooppalaiset satelliittinavigointijärjestelmät (EGNOS ja Galileo)	582	919	1 267	1 300	897	1,4
1.2.4	Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto (FEAD)	91	584	841	1 101	546	2,0
	<b>Monivuotisia ohjelmia koskeva kokonaismäärä</b>	<b>178 675</b>	<b>207 122</b>	<b>228 033</b>	<b>255 971</b>	<b>95 639</b>	<b>2,7</b>
	Muut ohjelmat	10 509	10 042	10 332	10 817	8 378	
	<b>Yhteensä</b>	<b>189 183</b>	<b>217 164</b>	<b>238 365</b>	<b>266 788</b>	<b>104 017</b>	

*Huomautus 1:* Ohjelmat on järjestetty niiden vuonna 2017 maksattamatta olevan määrän mukaan.

*Huomautus 2:* Maksattamatta olevat määrät yhteensä eivät sisällä muiden toimielinten maksattamatta olevaa määrää.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietovaraston tietojen perusteella.

## Liite II — Kumulatiiviset maksuaikataulut ja maksattamatta oleva määrä jäsenvaltioittain vuoden 2017 lopussa monivuotisen rahoituskehityksen 2014–2020 osalta

Jäsenvaltio	MRK:sta osoitetut määrärahat (miljardia euroa)	Ennakkomaksut vuoden 2017 loppuun saakka	Välimaksut vuoden 2017 loppuun saakka	Maksuaste yhteensä	Vuosilta 2014–2020 maksattamatta oleva määrä vuoden 2017 lopussa (miljardia euroa)
a	b	c	d	e = c + d	f
FI	3,77	3,8 %	33,9 %	37,7 %	0,7
AT	4,92	3,5 %	26,7 %	30,2 %	1,3
IE	3,50	4,3 %	25,8 %	30,1 %	0,9
LU	0,14	3,8 %	23,6 %	27,4 %	0,0
EL	21,37	10,4 %	14,4 %	24,8 %	6,5
PT	26,09	5,6 %	16,5 %	22,1 %	8,8
SE	3,72	4,6 %	17,5 %	22,1 %	1,3
EE	4,42	4,9 %	16,3 %	21,2 %	1,4
LT	8,45	4,9 %	15,0 %	19,9 %	2,9
CY	0,95	6,0 %	13,3 %	19,3 %	0,4
DK	1,55	3,9 %	15,4 %	19,3 %	0,5
FR	27,84	4,7 %	14,3 %	19,0 %	10,1
UK	16,88	4,5 %	13,1 %	17,6 %	6,4
HU	25,11	5,1 %	12,2 %	17,3 %	9,5
LV	5,69	5,0 %	12,2 %	17,2 %	2,1
DE	27,93	4,5 %	12,5 %	17,0 %	10,8
NL	1,89	4,4 %	12,0 %	16,4 %	0,7
RO	31,18	5,7 %	10,4 %	16,1 %	11,9
BG	9,99	5,0 %	10,9 %	15,9 %	3,9
BE	2,87	5,3 %	10,4 %	15,7 %	1,1
PL	86,65	5,2 %	10,4 %	15,6 %	33,2
CZ	23,89	5,1 %	9,6 %	14,7 %	9,8
SK	15,49	5,1 %	9,0 %	14,1 %	6,2
SI	3,95	4,8 %	8,9 %	13,7 %	1,7
ES	42,56	5,0 %	6,8 %	11,8 %	17,5
MT	0,83	5,0 %	6,3 %	11,3 %	0,4
HR	10,93	5,2 %	5,7 %	10,9 %	4,7
IT	44,70	5,1 %	5,5 %	10,6 %	20,3
CB	9,26	5,6 %	2,7 %	8,3 %	3,1
<b>Yhteensä</b>	<b>466,54</b>	<b>5,3 %</b>	<b>11,1 %</b>	<b>16,4 %</b>	<b>178,2</b>

Huomautus 1: CB tarkoittaa rajatylittäviä (cross border) ohjelmia.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin komission kertomuksen ”Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017” perusteella.

## Tilintarkastustuomioistuimen tiimi

Tilintarkastustuomioistuimen nopea tilannearvio ”EU:n talousarvion maksattamatta olevat sitoumukset– lähempi tarkastelu” hyväksyttiin tilintarkastustuomioistuimen V jaostossa, jonka erikoisalana on unionin rahoitus ja hallinto. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Lazaros S. Lazarou. Tilannearvio laadittiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Annemie Turtelboomin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Dennis Wernerus, toimialapäällikkö Margit Spindelegger, tehtävävastaava Paul Sime sekä Michael Tatianos ja Mircea-Cristian Martinescu. Kielellisissä kysymyksissä avusti Thomas Everett ja sihteereinä toimivat Manuela Magliocca ja Valérie Tempez-Erasmi.

