VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

VM/529/00.00.05/2016

15.03.2016

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: O 34/2016 vp EU-instituutioiden varainkäytön valvonta

Valtiovarain controller -toiminnon lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle EU:n varainkäytön valvonnasta ja rakennerahastojen tarkastusviranomaisen toiminnasta Suomessa

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminnolta asiantuntijalausuntoa EU:n varojen käytön valvonnasta. Valtiovarain controller -toiminto seuraa EU:n varainkäyttöä toisaalta EU:n vuotuisen vastuuvapausmenettelyn kautta sekä toisaalta toimimalla yhteistyössä Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF:n kanssa. Lisäksi valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä toimii riippumaton tarkastusviranomaisyksikkö, joka vastaa Suomen EU-rahoitteisten rakennerahasto-ohjelmien tarkastuksista.

1. EU:n varainkäytön valvonta komission ja jäsenmaiden vastuulla

EU:n vuotuiset tulot ja menot kootaan EU:n talousarvioon, josta päättävät yhteisesti neuvosto ja Euroopan parlamentti. Komissio vastaa EU:n talousarvion laadinnasta sekä sen toimeenpanosta yhteistyössä jäsenmaiden kanssa. Jäsenmaat taas toimivat yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon vaatimusten mukaisesti. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) artikla 317 määrittelee komission vastuun talousarvion toteuttamisessa.

EU:n talousarvion toimeenpano tapahtuu komissiossa joko suoraan, yhteistyössä jäsenmaiden kanssa jaetun hallinnoinnin kautta tai välillisesti siirtämällä tehtäviä kolmansille osapuolille. Viime kädessä komissio on toteuttamistavasta riippumatta vastuussa siitä, että EU:n varat on käytetty moitteettomasti. Jaettu hallinnointi kattaa EU:n talousarvion menoista noin 80 % ja koskee erityisesti maataloussektorin sekä koheesiopolitiikan eli rakennerahastojen menoja. Näillä aloilla kukin jäsenmaa on vastuussa hallinto- ja valvontajärjestelmien perustamisesta sekä niiden toiminnasta voimassa olevien asetusten mukaisesti. Jäsenmaiden viranomaiset raportoivat EU-rahoitteisten ohjelmien toimeenpanosta komissiolle, joka seuraa hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuutta tekemällä tarkastuksia jäsenmaissa. Virheitä havaitessaan komissio voi keskeyttää EU-ohjelmien maksatukset kunnes jäsenmaan viranomaiset ovat ryhtyneet korjaaviin toimenpiteisiin. Lähtökohtana on kuitenkin se, että jäsenmaiden hallinto- ja valvontajärjestelmien tulisi olla niin tehokkaita, että hankkeiden maksupyyntöihin sisältyvät virheet havaitaan jo ennen maksatuksia tuensaajalle.

Komissio laatii kultakin varainhoitovuodelta tilinpäätöksen, jonka tarkastuksesta vastaa Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Tästä käynnistyy SEUT artiklan

Valtiovarainministeriö Snellmaninkatu 1 A, Helsinki PL 28, 00023 Valtioneuvosto Puh 0295 16001 (Vaihde) Faksi 09 160 33123 valtiovarainministerio@vm.fi www.vm.fi Y-tunnus 0245439-9

319 mukainen vastuuvapausmenettely, jonka olennainen osa on tilintarkastustuomioistuimen antama lausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tämän pohjalta neuvosto laatii suosituksen komissiolle myönnettävästä vastuuvapaudesta ja Euroopan parlamentti tekee lopullisen päätöksen vastuuvapauden myöntämisestä. Komissio puolestaan ryhtyy asianmukaisiin toimiin vastuuvapauspäätöksen ja -suosituksen yhteydessä esille nostettujen huomioiden osalta.

Mikäli komission, jäsenmaiden viranomaisten tai tilintarkastustuomioistuimen tekemissä tarkastuksissa havaitaan mahdollisia petoksia, siirretään asian tutkinta Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF:lle. Sen tehtävänä on väärinkäytösten tutkinta ja jäsenmaiden avustaminen EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa. Valtiovarain controller -toiminto toimii Suomessa OLAF:n tutkimuksia koskevan asetuksen 883/2013 mukaisena petostentorjunnan yhteistyöstä vastaavana yksikkönä, mikä tarkoittaa käytännössä koordinointia OLAF:n ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välillä.

2. Rakennerahastojen tarkastusviranomaisen toiminta Suomessa

Itsenäinen tarkastusviranomainen perustettiin ohjelmakauden 2007-2013 käynnistyessä ja siitä lähtien se on toiminut valtiovarainministeriössä valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä. Tarkastusviranomainen on työ- ja elinkeinoministeriöön sijoitetuista hallinto- ja todentamisviranomaisista toiminnallisesti riippumaton yksikkö eikä hallintoviranomaisella tai todentamisviranomaisella ole päätösvaltaa tai esimiesasemaa suhteessa tarkastusviranomaiseen. Tarkastusviranomaisyksikkö on alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 10 §:n mukainen Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) osarahoittamien ohjelmien tarkastusviranomainen Suomessa ja lain 12 §:n mukainen vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston (FEAD) ohjelman tarkastusviranomainen. Lisäksi tarkastusviranomainen on kansainvälisten Interreg-ohjelmien tarkastusryhmien suomalainen jäsen. Tarkastusviranomainen aloittaa myös vuoden 2016 aikana Venäjän kanssa toteutettavien ENI CBC -ohjelmien tarkastusryhmän koordinointitehtävät. Kansallisessa ulkorajan ylittävän yhteistyön laissa (657/2015) määritellään tarkastusviranomaisen koordinointi- ja tarkastustehtävät.

Tarkastusviranomaisen tehtävänä on antaa komissiolle lausunto Suomen hallinto- ja valvontajärjestelmän luotettavuudesta, rakennerahastomaksujen oikeellisuuden tasosta sekä antaa arvio maksupyyntöihin sisältyneiden virheiden määrästä. Tarkastusviranomainen tuottaa lisäksi komissiolle ohjelmakautta koskevan tarkastusstrategian, joka toimii rahoittajaviranomaisia ja hankkeita koskevan riippumattoman tarkastuksen sekä raportoinnin tukena.

Tarkastusviranomainen tarkastaa rahoittajaviranomaisia sekä yksittäisiä hankkeita. Tällä hetkellä käynnissä olevat nimeämismenettelyjen tarkastukset liittyvät uuden ohjelmakauden 2014-2020 tarkastusviranomaisen velvollisuuksiin antaa tarkastusten perusteella lausunto hallinto- ja todentamisviranomaisen sisäistä valvontaympäristöä, riskienhallintaa, hallinto- ja valvontatoimia sekä seurantaa koskevista nimeämisperusteista. Järjestelmätarkastukset ovat hallinto- ja valvontajärjestelmiin kohdistuvia tarkastuksia, joiden tavoitteena on saada tarkastusvarmuutta käytössä olevista kontrolleista. Lisäksi tarkastusviranomainen tekee hanketarkastuksia yksittäisiin EU-hankkeisiin. Tarkastukset perustuvat tilastolliseen satunnaisotantaan, jossa noin 3000–4000 rakennerahastohankkeen populaatiosta tulevat valituksi vuosittain tarkastettavat hankkeet. Otantapopulaation hankkeiden menot sisältyvät edellisenä vuotena komissiolle lähetettyihin menoilmoituksiin. Omien tarkastusten lisäksi tarkastusviranomainen voi hankkia tarkastuksia ulkoistettuina ostopalveluina. Hankinta-

menettelyt toteutetaan hankintalain mukaisesti ja valtiovarainministeriö tekee sopimukset ostopalveluista.

Tarkastusviranomainen yhdistää tarkastustiedot vuotuiseen tarkastuskertomukseen ja tarkastuslausuntoon. Tarkastuskertomus tulee laatia komissiolle aina 15.2. mennessä. Kertomuksessa ja lausunnossa käsitellään edellisen tilikauden aikaisia tapahtumia (1.7.N - 30.6.N+1) Tarkastuskertomuksessa komissiolle lausutaan esitettyjen menoilmoitusten oikeellisuudesta sekä hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuudesta. Tarkastuskertomukseen sisältyy lisäksi tietoja hanketarkastuksissa havaittujen tukikelvottomien menojen euromäärästä ja prosenttiosuudesta sekä arvio Suomen maksupyyntöihin edellisenä vuonna sisältyneiden virheiden määrästä. Tarkastusviranomainen raportoi komissiolle myös mahdollisista havaituista järjestelmällisistä virheistä. Uuden ohjelmakauden tarkastuskertomuksessa ja -lausunnossa otetaan myös kantaa hallintoviranomaisen laatiman johdon vahvistuslausuman todentamiseen ja komissiolle toimitettujen tilitysten oikeellisuuteen.

Vuoden 2015 EAKR-ohjelmien vuotuisen tarkastuskertomuksen 90 hankkeessa havaittiin yhteensä 109 011 euroa tarkastusviranomaisen tulkinnan mukaan tukikelvottomia menoja. Nämä olivat menoja, jotka tarkastusviranomaisen käsityksen mukaan olisi pitänyt jättää pois komissiolle lähetettävästä välimaksupyynnöstä. Havaitut virheet olivat 0,84 % tarkastettujen menojen määrästä.

ESR-ohjelman osalta vuoden 2015 tarkastuskertomuksen tarkastetuissa 41 hankkeessa havaittiin yhteensä 10 221 euroa tarkastusviranomaisen tulkinnan mukaan tukikelvottomia menoja. Nämä olivat menoja, jotka tarkastusviranomaisen käsityksen mukaan olisi pitänyt jättää pois komissiolle lähetettävästä välimaksupyynnöstä. Havaitut virheet olivat 0,17 % tarkastettujen menojen määrästä.

Kaikki havaitut virheet olivat luonteeltaan satunnaisia. Suurimmat euromääräiset tarkastushavainnot liittyivät esimerkiksi puutteellisiin työajanseurantoihin sekä ostopalveluiden kilpailutuksen epäonnistumiseen. Lisäksi tarkastushavainnot koskivat usein puutteellisia laskentaperusteita tai muutoin tukikelvottomina hankkeille kirjattuja kustannuksia.

Koko ohjelmakauden aikana havaitut virheet ovat pysyneet selvästi olennaisuusrajan (2 %) alapuolella.

3. EU:n varainkäytön valvonnan kehittämistarpeita

Käytettävissä olevien rakennerahastojen tarkastusviranomaisen raporttien sekä petostentorjuntavirasto OLAF:n tietojen pohjalta EU:n varojen käytön valvonta Suomessa vaikuttaa toimivalta eikä järjestelmällisiä ongelmia ole havaittu. Myöskään komissio ei ole kiinnittänyt huomiota erityisiin Suomea koskeviin ongelmiin.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa esitettyjen havaintojen pohjalta koko EU:n varainkäytössä on kuitenkin parannettavaa. Tilintarkastustuomioistuin on vuodesta toiseen kiinnittänyt huomiota virheiden suureen määrään, joka johtuu pitkälti toimimattomista valvontajärjestelmistä ja monimutkaisista säännöistä, sekä EU:n varainkäytön heikkoon tuloksellisuuteen.

Koska EU-ohjelmien valvontajärjestelmien ongelmat eivät kuitenkaan koske samassa laajuudessa kaikkia jäsenmaita, tulisikin komission nykyistä paremmin kohdentaa tarkastus- ja ohjaustoimiaan riskiperusteisesti niille alueille ja niihin ohjelmiin, jotka ovat alttiimpia virheille. Samalla komission on yhdessä

jäsenmaiden kanssa jatkettava EU-rahoitteisten ohjelmien hallinnoinnin yksinkertaistamista sekä tähdättävä parempaan tuloksellisuuteen.

Rakennerahastojen tarkastusviranomaisen tuloksellisen toiminnan edellytyksiä ovat riippumattomuus ja luotettavuus. Tarkastusviranomaisyksikön itsenäistä roolia selkeyttää huomattavasti se, että yksikkö toimii valtiovarainministeriössä erillään EU-ohjelmien hallinnoinnista vastaavista ministeriöistä ja viranomaisista. Luotettavuus varmistetaan tarkastusten hyvällä laadulla ja jatkossa kiinnitetäänkin entistä enemmän huomiota niin resursseihin kuin tarkastusviranomaisen työvälineisiin.

Valtioneuvoston apulaiscontroller Pasi Ovaska

Erityisasiantuntija Toni Tiala