ASIANTUNTIJALAUSUNTO, TARKASTUSVALIOKUNTA 16.3.2016

EU:N VAROJENKÄYTÖN VALVONTA MAKSAJAVIRASTOYMPÄRISTÖSSÄ

Maaseutuvirasto toimii Suomen maksajavirastona maaseutu- ja maataloustukirahastojen osalta. Maksajavirastoympäristössä varojen käytön valvonnan suhteen komissio vastaa tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä sekä sääntöjenmukaisuustarkastuksista. Maksajavirasto vastaa maksujen suorittamisesta sekä valvonnan ja tarkastusten järjestämisestä. Maksajaviraston toimintaa tarkastaa ja valvoo komission ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen lisäksi todentamisviranomainen (tilintarkastusyhteisö BDO Oy) sekä toimivaltainen viranomainen (maa- ja metsätalousministeriö).

VILJELIJÄTUKIEN TARKASTUSMENETTELYT

Yhdennetyn hallinto– ja valvontajärjestelmän mukaiset viljelijätukien tarkastukset tehdään komission asetusten (EU) N:o 640 ja (EU) N:o 809/2014 mukaisesti. Valvontaan kuuluu *hallinnolliset tarkastukset*, jotka tehdään kaikille tuenhakijoille, ja *paikalla tehtävät tarkastukset*, jotka tehdään 5 %:lle tuenhakijoista (täydentävien ehtojen tarkastukset 1 %:lle tuenhakijoista). Hallinnolliset ja paikalla tehtävät tarkastukset on tehtävä siten, että voidaan tehokkaasti tarkastaa tuki- ja maksuhakemuksessa annettujen tietojen oikeellisuus sekä kaikkien tukijärjestelmää koskevien tukiehtojen noudattaminen. Hallinnollista tarkastusta tehdään kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten toimesta sekä tietojärjestelmien avulla. ELY-keskukset suorittavat paikalla tehtävät tarkastukset. Tarkastusten tulokset raportoidaan komissiolle vuosittain.

HANKE-, YRITYS- JA RAKENNETUET

Hallinnolliset tarkastukset

Tuensaaja hakee toimenpidettään rahoitettavaksi Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta. Kaikille tukihakemuksille tehdään tukea myönnettäessä *hallinnollinen tarkastus*. Toteutettuaan hyväksyttyä hanketta tuensaaja hakee kustannuksia maksettavaksi maksuhakemuksella. Kaikille maksuhakemuksille tehdään *hallinnollinen tarkastus,* jossa varmistetaan, että kustannukset ovat tukikelpoisia. Tämän jälkeen maksajavirasto maksaa tuen tuensaajalle.

Otantatarkastukset

Myös hanke-, yritys- ja rakennetukia koskee valvonta-asetuksen [(EU) N:o 809/2014] viiden prosentin paikan päällä tehtävien tarkastusten tarkastusvelvoite. Kunkin vuoden kaikista maksetuista tuista on otantatarkastuksen kohteena tukisumma, joka vastaa viittä prosenttia vuoden aikana maksetusta tuesta. Kohteet valitaan satunnaisotannan (30-40%:a) ja riskianalyysin perusteella. Vuosittain tarkastetaan paikan päällä 250-400 toimenpidettä. Paikan päällä tehtävät tarkastukset suorittaa Maaseutuviraston Hanketarkastusyksikkö.

Sitoumustarkastukset (viiden vuoden pysyvyys)

Ennen maksuja tehtävien otantatarkastusten lisäksi maksajavirasto tekee otantatarkastuksia sitoumuksiin. Investointitoimia koskee viimeisen maksun jälkeen alkava viiden vuoden sitoumusaika. Tänä aikana tuetun toimenpiteen on pysyttävä tuetussa käyttötarkoituksessa, muutoin osa tuesta tai koko tuki peritään takaisin.

ELINKEINOKALATALOUDEN KEHITTÄMISOHJELMAN TARKASTUKSET

Elinkeinokalatalouden kehittämishankkeet rahoitetaan Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta (EMKR). Tukea myönnettäessä tukihakemuksen tarkastaa ELY-keskus. Tuen maksamisen yhteydessä hakemuksen tarkastaa KEHA. Tämä rahasto on rakennerahasto Elinkeinokalatalouden ohjelmassa tarkastusviranomainen on MMM:n sisäinen tarkastus ja Mavin Hanketarkastus hoitaa tarkastuselimen tehtäviä. Tarkastuselin tekee elinkeinokalatalouden kehittämis- ja yritystukihankkeiden tarkastuksia tuensaajan luona. Tarkastuselin tekee vuosittain 40-50 tarkastusta tuensaajien luona.

MARKKINATUKIOHJELMIEN TARKASTUKSET

Markkinatukiohjelmat rahoitetaan maataloustukirahastosta ja ohjelmissa on omat valvontasäännöt. Esimerkiksi koulumaitotukiin tehdään vuosittain noin 30 tarkastusta mm. kouluilla tai jos tuen saaja on jakelija (esim. Valio), tarkastukset tehdään jakelijan luona.

EU:n ruoka-apuohjelma rahoitetaan koheesiorahastosta ja sitä koskevat rakennerahaston säännöt. Tuen myöntäjä tarkastaa kaikki hakemukset ja tarkastusviranomainen tekee ulkoisen tarkastuksen.

TODENTAMISVIRANOMAISEN TARKASTUKSET

Todentamisviranomainen valvoo maksajaviraston hyväksymisperusteiden täyttymistä sekä sen suorittamien tarkastusten laatua omilla tarkastuksillaan. Tarkastukset tehdään kohteissa uudelleen. Todentamisviranomainen on ulkopuolinen tilintarkastaja, joka antaa vuosittain lausunnon maksajaviraston tileistä, niiden oikeellisuudesta ja toiminnan säädöstenmukaisuudesta. Todentamisviranomainen tekee tarkastusten laadunvalvonnan lisäksi omaan otantaan perustuvia tarkastuksia. Todentamisviranomainen vastaa rakennerahastojen *tarkastusviranomaista.*

EU-TOIMIELINTEN TARKASTUKSET

Komissio suorittaa sääntöjenmukaisuustarkastuksia maksajavirastojen toimintaan. Tarkastuksissa komissio kiinnittää huomiota EU-lainsäädännön ja soveltuvin osin kansallisen lainsäädännön, määräysten ja ohjeistuksen oikeellisuuteen kaikkiin maksajavirastotehtäviin liittyen. Tarkastuskäynti kestää tyypillisesti viikon verran ja työllistää sekä tarkastuksen että siihen liit-

tyvän kirjelmöinnin aikana maksajaviraston henkilöstöä sekä myönnön, maksun että valvonnan puolelta.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin tekee vuotuiseen tarkastuslausumaan liittyviä tarkastuksia sekä mahdollisia muita laajempia järjestelmiin ja tuloksellisuuteen liittyviä tarkastuksia. Nämä tarkastukset ovat samantyylisiä kuin komission tarkastukset, mutta tilintarkastustuomioistuin käyttää tarkastuksissa omia metodejaan mm. virheen laskennassa. Tarkastuskäynnit ja seuraava kirjelmöinti vaatii resursseja vastaavasti kuin komission tarkastukset. Suomen maksajavirastoon EU-toimielinten tarkastuksia on viime vuosina kohdistunut noin 2-8 kappaletta vuodessa.

Maksuaikataulut

EU:n maatalous- ja maaseutupolitiikka uudistui vuoden 2015 alussa ja uudistus on vaikuttanut tukien toimeenpanoon sekä myös maksuaikatauluihin. Käyttöön otettiin uusia tukimuotoja, kuten viherryttämistuki ja vanhojen tukien ehtoihin tuli muutoksia. Kokonaan uutena asiana tuli aktiiviviljelijä -käsite. Myös kansallisissa tuissa tapahtui muutoksia, jotka vaikuttavat omalta osaltaan aikatauluihin. Maksuaikataulusta sovittiin syksyllä 2014 maa- ja metsätalousministeriön kanssa ja siitä myös tiedotettiin viljelijöitä, koska Mavissa tiedostettiin viljelijöiden tarve tietää hyvissä ajoin etukäteen ainakin suurimpien tukien maksuajankohdat.

Muutosten seurauksena maksuaikataulu vuonna 2015 poikkesi siitä, mihin on totuttu edeltäneellä ohjelmakaudella. Kun aikaisemmin esim. ympäristötuen ja LFA-tuen ennakko maksettiin syyskuun alussa, maksettiin vuonna 2015 luonnonhaittakorvauksen ennakko lokakuun puolivälissä ja ympäristökorvauksen ennakko marraskuun puolivälissä. Tilatuki maksettiin aikaisemmin kokonaisuudessaan joulukuussa, mutta viime syksynä sitä korvaavista perustuesta ja viherryttämistuesta maksettiin joulukuussa 80-90 prosenttia

MMM:n kanssa sovittua maksuaikataulua on toteutettu vuosi 2015. Lokakuussa tiloille maksettiin ensimmäinen erä luonnonhaittakorvauksesta ja marraskuussa ensimmäinen erä ympäristökorvauksesta. Joulukuussa puolestaan maksettiin keskeiset pinta-alatuet (1. erä perustuesta ja viherryttämistuesta) ja eläintuet (1. erä), yhteensä noin 500 miljoonaa euroa. Yhteensä tiloille maksettiin v. 2015 aikana tukia n. 1,2 miljardia euroa ja kokonaisuutena Suomi maksoi tukia nopeimpien maiden joukossa Euroopassa.

Kokonaisrahamäärää tarkasteltaessa suurin osa viljelijöistä sai vuoden 2015 puolella n. 80 prosenttia vuoden tukisummasta, osa jopa 90 prosenttia. Tilojen välillä on kuitenkin eroja johtuen mm. tuotantosuunnasta (maidon tuki on maksettu kuukausittain) ja erilaisista sitoumuksista ja sopimuksista.

Politiikkamuutoksen lisäksi menossa on laaja viljelijätukien tietojärjestelmien uudistus. Tietojärjestelmä on keskeinen väline viljelijätukien maksamisessa: järjestelmällä käsitellään tuen-

hakijan tukihakemus, valvontatiedot ja muodostetaan maksettavat tukisummat. Tietojärjestelmään liittyy myös Vipu-palvelu, jonka kautta viljelijät tekevät sähköisen tukihakemuksen. Kunnat ja ELY-keskukset puolestaan käyttävät järjestelmää tukien toimeenpanoon.

Vanha tukisovellus on otettu käyttöön v. 2001 ja se ei enää vastaa tekniikaltaan nykyvaatimuksia. Uudistus todettiin aikoinaan parhaaksi toteuttaa siinä vaiheessa, kun tukijärjestelmät pitäisi muutenkin rakentaa uudelleen, tällöin säästytään kaksinkertaiselta työltä. Kaikilta osin uusia ominaisuuksia ei olisi edes ollut mahdollista toteuttaa vanhaan järjestelmään. Käytännössä uuden tietojärjestelmän tekemisestä vastaa maanmittauslaitos, joka puolestaan käyttää apunaan ulkopuolisia toimittajia.

Tietojärjestelmän uudistus on osoittautunut alkuperäistä arviota huomattavasti haastavammaksi tehtäväksi, lisäksi mukaan on tullut uusia elementtejä, joista ei ollut tietoa projektia käynnistettäessä. Vaatimus kasvulohkojen piirtämisestä tukihaun yhteydessä (ns. geospatiaalinen hakemus) on yksi tällaisista muutoksista, myös viherryttämistuki ja ympäristökorvaus ovat osoittautuneet ennakoitua vaikeammiksi toteuttaa. Lisäksi viimeisen vuoden sisällä on tullut toimeenpantaviksi useita kriisitukia. Projektiin käytettävissä olevien resurssien määrä ei kuitenkaan ole kasvanut vastaavasti työmäärän mukana.

Uuden tukisovelluksen käyttöönotto suunniteltiin alun perin toteutettavaksi vaiheittain, jolloin voitaisiin pienentää uudistuksen mukanaan tuomaa riskiä. Käytännössä työmäärän lisääntyessä osaa uudistukseen liittyvistä tehtävistä on ollut pakko siirtää eteenpäin, jotta pakolliset tehtävät saadaan valmiiksi ajoissa. Tämä on tarkoittanut mm. sitä, että uudella sovelluksella käsitellään vasta pinta-alatuet, eläintuet käsitellään vielä vanhalla tukisovelluksella.

Tietojärjestelmätyö keskitettiin syksyllä 2015 sen varmistamiseen, että isot tukimaksatukset saadaan toteutettua suunnitelman mukaan. Työn painottaminen isoihin tukiin ja maksatuksiin aiheutti kuitenkin sen, että joidenkin tukimuotojen maksuaikataulua oli pakko siirtämään aiemmin ilmoitettua myöhemmäksi. Siirto koskee eläinten hyvinvoinnin korvausta (n. 60-65 milj.), eräitä kansallisia tukia (n. 20 milj.), EU:n lammas- ja vuohipalkkiota sekä peltokasvipalkkiota. Kaikkiaan tämä tarkoittaa n. 85 miljoonan euron tukien maksujen siirtymistä eteenpäin.

Kevään 2016 aikana maksetaan kaikkiaan n. 350 miljoonaa euroa vuonna 2015 haettuja tukia. Kesäkuun 2016 loppuun mennessä vuonna 2015 haetut viljelijätuet on maksettu.