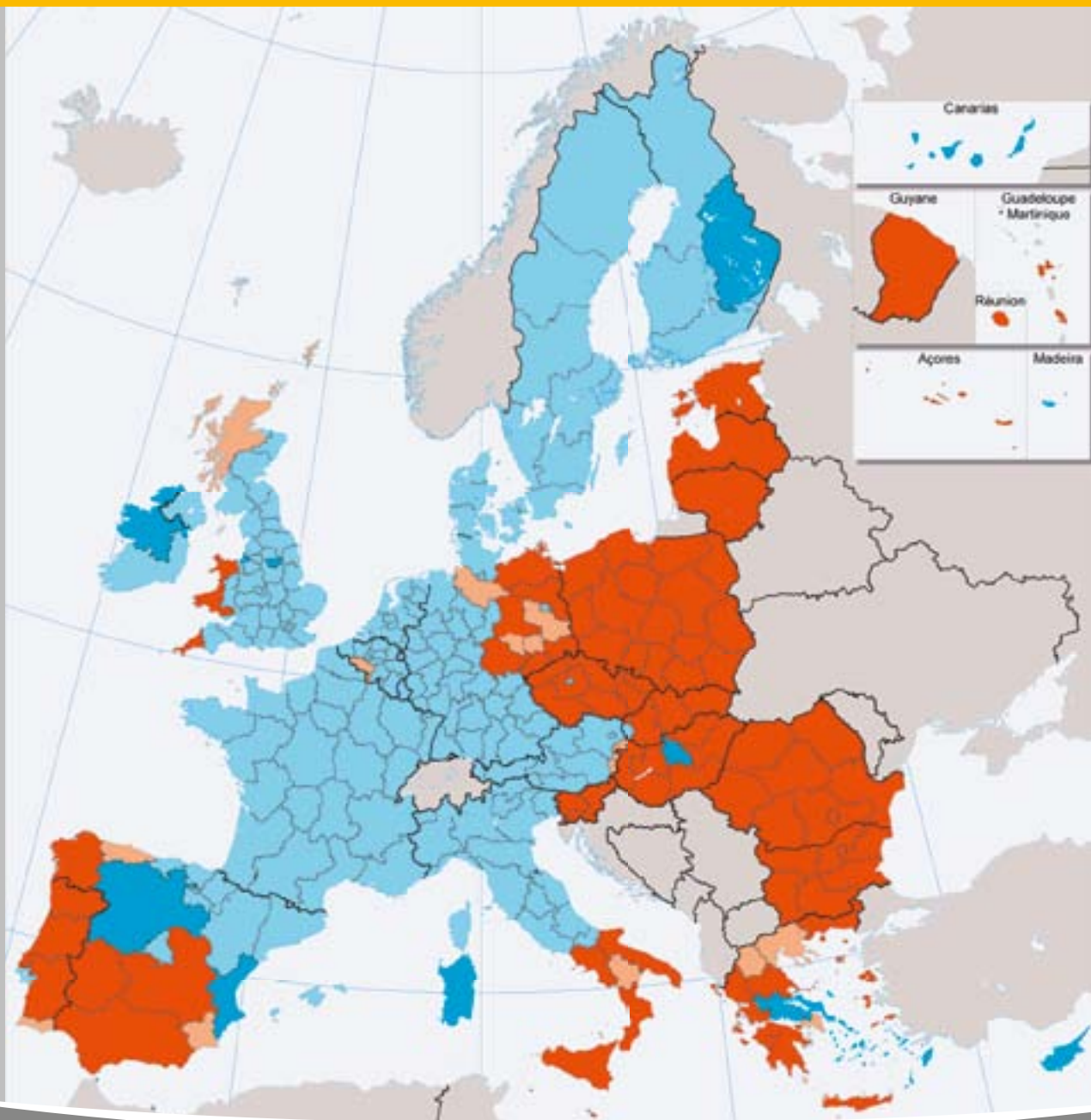




Koheesipolitiikan valvontajärjestelmä

Toiminta varainhoitokaudella 2007–2013



Sisältö

Esipuhe	3
1. Johdanto: Koheesio politiikka – rahastot, toimet ja talousarvio varainhoitokaudella 2007–2013	5
2. Toimeenpano- ja valvontajärjestelmä	6–7
3. Valvontajärjestelmä käytännössä	8–11
4. Valvontajärjestelmä ajan mittaan – miten valvonta varmistetaan?	12–13
5. Mitä tapahtuu, jos ongelmia esiintyy?	14–15

Käsikirjoitus valmistunut lokakuussa 2009.

© Euroopan unioni, 2009

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Belgium

EUROOPAN UNIONIN JULKAISUTOIMISTO

L-2985 Luxembourg

DOI: 10.2776/63945

Valokuvat: sivut 6, 7, 10, 11, 13, 14 © Istockphoto.

Toimittaja: Raphaël Goulet, Euroopan komissio, Aluepolitiikan pääosasto.

Tämä esite julkaistaan Euroopan unionin 22 virallisella kielellä.

Julkaisussa mahdollisesti ilmenevät mielipiteet ovat yksinomaan raportin kirjoittajan tulkintoja, eivätkä ne välttämättä edusta Euroopan komission mielipidettä.

Paweł Samecki

Komissaari,
aluepolitiikka



Vladimir Špidla

Komissaari,
työllisyys-, sosiaali- ja
tasa-arvoasiat



Esipuhe

EU:n talousarviosta osarahoitetut koheesiopolitiikan ohjelmat kehittävät valtioiden ja alueiden talouksia infrastruktuurin, liiketoiminnan, koulutuksen, innovaatioiden ja ympäristön investointien kautta. Pitkällä aikavälillä ne edistävät kestävästä kehityksestä ja vaikuttavat merkittävästi työpaikkojen syntyyn.

Yksi koheesiopolitiikan menestyksen avaintekijöistä on hajautettu täytäntöönpanojärjestelmä. Ohjelmia hallinnoidaan niin alueellisesti kuin kansallisestikin, jolloin valitut hankkeet vastaavat eri tasojen ensisijaisia tavoitteita. Tämä kuitenkin usein yhdistetään lisääntyneeseen valvontariskiin, koska järjestelmä lisää mukana olevien toimielinten määrää ja pidentää valvontaketjua.

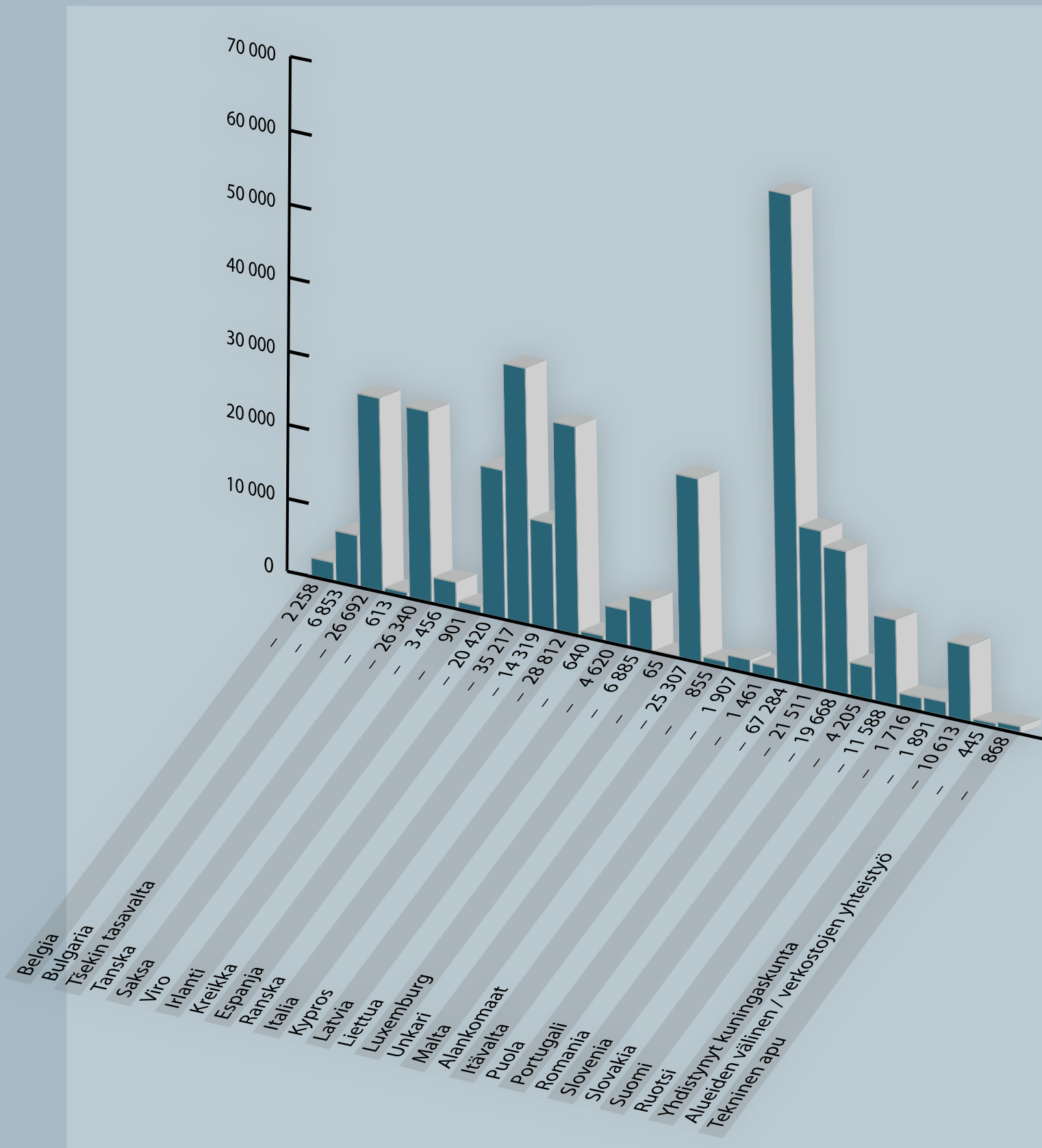
Laadukkaalla koulutuksella ja ohjauksella voidaan varmistaa, että Euroopan unionin veronmaksajien varoja käytetään tarkoituksenmukaisella tavalla ja että mukana olevat toimijat ymmärtävät säännöt, joita sovelletaan. Lisäksi tehokas valvonta auttaa havaitsemaan ja korjaamaan virheet ja estämään petosyritykset.

Uskomme, että ohjelmakauden 2007–2013 selkeämmällä ja vahvemalla oikeudellisella kehyksellä Euroopan komissio ja jäsenvaltiot voivat kehittää koheesiopolitiikan valvontajärjestelmää ja saavuttaa veronmaksajien odotukset ja ne standardit, joita Euroopan parlamentti valvoo.

Paweł Samecki

Vladimir Špidla

EU-varojen jako koheisiopoliitiikan toimintaan maittain vuosina 2007–2013 (miljoonaa euroa)



1

Johdanto: Koheesiopolitiikka – rahastot, toimet ja talousarvio varainhoitokaudella 2007–2013

Koheesiopolitiikan rahoitus toimeenpannaan seitsemänvuotisten toimenpideohjelmien kautta kolmesta eri rahastosta:

- Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), josta rahoitetaan infrastruktuurihankkeita, ympäristöinvestointeja, kaupunkialueiden elvyttämistä, paikallista taloudellista kehittämistä (mukaan lukien pk-yritykset), sekä rajat ylittävää ja alueiden välistä yhteistyötä;
- Euroopan sosiaalirahasto (ESR), josta rahoitetaan koulutusta erityisesti yhteiskunnan heikommassa asemassa oleville ryhmille ja työttömille sekä koulutusjärjestelmän kehittämistä;
- Koheesiorahasto on erillinen rahoitusinstrumentti, jossa sovelletaan erityissäännöksiä liikenteen ja ympäristön infrastruktuurin rahoitukseen.

Euroopan unionin rahoituksesta 347,410 miljardia euroa – tai noin 50 miljardia euroa vuodessa eli kolmannes EU:n talousarviosta – on jäsenvaltioiden käytettävissä alueellisen ja sosiaalisen kehityksen erojen tasoittamiseen rahoituskauden 2007–2013 aikana.

EAKR ja ESR ovat alkuperäisiä rakennerahastoja ja niitä sovelletaan koko Euroopan unionin alueella. Koheesiorahasto perustettiin vuonna 1992 ja siitä tuetaan jäsenvaltioita, joiden BKT:n asukasta kohden oli alle 90 % EU-25:n keskiarvosta kaudella 2001–2003. Koheesiopolitiikan määrärahat jäsenvaltiota kohden riippuvat väestöstä ja kansallisesta BKT:estä.

2

Toimeenpano- ja valvontajärjestelmä

Hajautettu hallinto vaatii monitasoista yhdenmukaistettua valvontajärjestelmää

Komissio toteuttaa koheesio politiikan varojen käyttöä yhteistyössä 27 jäsenvaltion kanssa. Hallinnon hajauttaminen on olennainen osa tätä politiikkaa, ja jäsenvaltioilla ja alueilla on johtava asema päättäessään mihin varat käytetään ja ottaessaan vastuun varojen asianmukaisesta hoidosta. Sadat organisaatiot eri jäsenvaltioissa ovat mukana toteuttamassa toimenpideohjelmien eri vastuualueita, ja sadattuhannet tuensaajat toimeenpanevat yksittäisiä hankkeita. Komission tehtävä edunvalvojan roolissa on varmistaa, että varojen käyttö on sovittujen strategisten painopisteiden ja rahoitusta koskevien sääntöjen mukaista. EY:n perustamissopimuksen mukaisesti komissio vastaa talousarvion asianmukaisesta täytäntöönpanosta. Kaksi komission yksikköä – aluepolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto – ovat etupäässä vastuussa koheesio politiikan määrärahojen käytön valvonnasta.

Määrärahojen käytön tavoitteet ja painopisteet on eritelty yksittäisissä kansallisissa tai alueellisissa toimenpideohjelmissa komission ja jäsenvaltioiden sopimusten mukaisesti ja komission hyväksymällä tavalla. Ohjelmakaudella 2007–2013 on 316 toimenpideohjelmaa. Toimenpideohjelmissä valvovat viranomaiset valitsevat hankkeet, jotka vastaavat niille asetettuja tavoitteita ja joita EU-varoilla voidaan tukea. Ohjelmakauden aikana jäsenvaltiot ilmoittavat menot säännöllisesti komissiolle ja komissio maksaa sovittun tuen. Tuensaajien tulee päättää hankkeet ja hakea tuet vuoden 2015 loppuun mennessä. Hankeviranomaisten on tehtävä lopullinen meno ilmoitus, ja ohjelma suljetaan maksamalla viimeinen tukierä jäsenvaltiolle.

Säännöt ja ehdot edellyttävät tehokasta valvontaa ja ehkäisyä

Hankkeiden rahoitus toimenpideohjelmien sisällä edellyttää tiettyjen sääntöjen ja ehtojen täyttymistä. Nämä on vahvistettu osittain EU:n ja osittain jäsenvaltioiden tasolla. Ne on vahvistettu, jotta rahalle saataisiin vastinetta, ohjelmia voitaisiin hallinnoida asianmukaisella tavalla ja ohjelmat vastaisivat yhteisön politiikan osa-alueita.



Säännöt koskevat erityisesti:

- osarahoitettujen toimintojen sijaintia ja laatua,
- hankkeiden valintaperusteita,
- hankkeiden kustannus-hyötysuhteen sekä mahdollisten voittojen arviointia,
- aikajaksoa, jonka aikana menot voivat syntyä,
- menojen vähimmäismäärää hankkeissa, jotka palvelevat EU:n ensisijaisia tavoitteita kuten innovaatioita, työpaikkojen luomista ja ympäristöä,
- poissuljettuja tai rajoitettuja toimintoja tai kustannuslajeja,
- asiakirjojen ja tositteiden säilyttämisen vähimmäisaikaa tarkastuksia varten,
- riittävää näkyvyyttä,
- kilpailuttamista, taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten arviointia ja tarvittaessa valtioneuvoston suostumista.

Selkeitä sääntöjä

Useimmat tukikelpoisuutta koskevat säännöt vahvistetaan kansallisesti, milloin jäsenvaltiot voivat varmistaa, että säännöt ovat tarpeeksi selkeät sovellettaviksi ja että kaikki tuensaajat ymmärtävät niitä.

Komissio on tehnyt tarkistuksia lainsäädäntöön yhteistyössä kansallisten asiantuntijoiden kanssa mahdollisten "yksinkertaistamisten" tunnistamiseksi. Joitakin uudistuksia tehtiin asetuksiin vuoden 2008 lopussa ja vuoden 2009 alussa, ja uusia esityksiä on tarkoitus hyväksyä vuoden loppuun mennessä.

Tietty sääntöjen kompleksisuus on väistämätöntä, sillä näin voidaan varmistaa, että 347 miljardia euroa käytetään aiottuun tarkoitukseen ja että sääntöjä yhteisön muista politiikoista kuten valtiontuesta ja julkisista hankinnoista noudatetaan.

Talousarvion toteuttaminen yhteistyössä tarkoittaa, että jäsenvaltioilla on päävastuu toimenpideohjelmien menojen valvonnasta komission valvoessa kansallisia järjestelmiä. Valvonnan eri tasojen on oltava riippumattomia toisistaan, jotta ne voivat palvella tarkoitustaan asianmukaisella tavalla. Jäsenvaltioilla on kolme valvonnan tasoa ja näitä vastaavat toimielimet kussakin ohjelmassa ovat hallintoviranomainen, todentamisviranomainen ja tarkastusviranomainen. Monitasoinen valvontajärjestelmä yhdentyessään perustuu useiden toimijoiden selkeästi määriteltyihin vastuualueisiin, työtä koskeviin standardeihin, raportointijärjestelmiin sekä palautemekanismeihin niin, että jokaisen tason valvonta perustuu sitä yläpuolella oleviin tasoihin tavoitteena vähentää erityisesti tuensaajien työtaakkaa. Tällaista yhdentymistä kutsutaan yhtenäiseksi tarkastukseksi.

Ehkäisevät toimenpiteet ovat osa yleistä valvontastrategiaa. Tiedon jakaminen on olennainen osa hyvää toimeenpano- ja valvontajärjestelmää, ja se auttaa estämään ongelmien syntyä sekä edistämään sääntöjen noudattamista.

Tiedotuksen lisäksi ohjelmaviranomaisten kuuluu investoida tuensaajien ja muiden ohjelmia toimeenpanevien ohjaukseen ja koulutukseen. Myös komissio tarjoaa koulutusta, mutta parhaan tuloksen saavuttamiseksi tiedon tulee kulkea ketjussa alaspäin aina edunsaajille saakka.



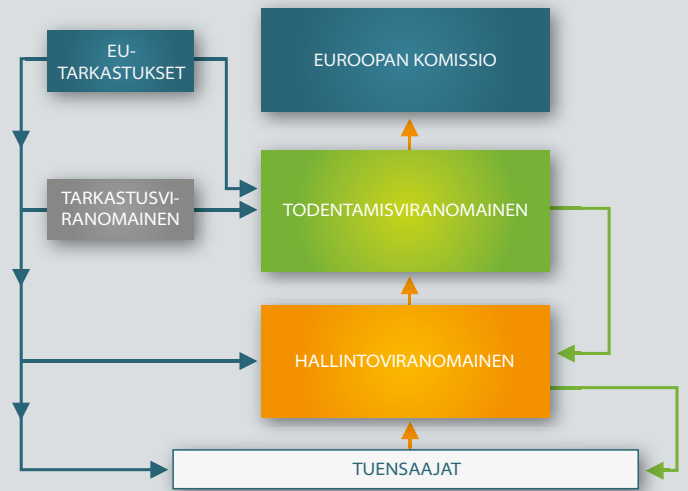
3

Valvontajärjestelmä käytännössä

3.1 Valvonnan ydintoiminnot – Hallinto- ja todentamisviranomaiset

Hallintoviranomainen on valvonnan ensimmäisellä tasolla ja kantaa keskeisen vastuun sen varmistamisessa, että ohjelmaa toteutetaan tehokkaalla ja asianmukaisella tavalla. Hallintoviranomainen:

- varmistaa, että valitut ohjelmatoimenpiteet ovat vaatimusten mukaisia;
- neuvoo tuensaaajia rahoituksen ehtojen ja edellytysten täyttymisestä;
- ottaa käyttöön ja suorittaa sisäisiä tarkastuksia varmistaa, että tuensaaajan ilmoittamat kulut ovat säännönmukaisia;
- korjata menojen epäsäännönmukaisuudet hylkäämällä tukihakemuksen ja perimällä takaisin mahdollisesti jo maksetut tuet tuensaaajalta;
- seurata ohjelmien täytäntöönpanoa ja raportoi tuloksista komissiolle vuosikertomuksessa, joka käsitellään komission kanssa vuosikokouksissa, sekä laatii lopullisen selonteon, jossa selostetaan ohjelman toteutuminen.



Huom. siniset nuolet osoittavat tarkastusten, oranssit nuolet tukihakemusten ja vihreät nuolet toiminnallisten varmistusten kulun.

Mitä tarkennuksia todentamisviranomaiset tekevät ennen menojen vahvistamista komissiolle?

Todentamisviranomaisen ei pidä lähettää tukihakemusta komissiolle, ellei se ole täysin vakuuttunut siitä, että asianmukaiset tarkastukset on suoritettu. Se tutkii ja arvioi tiedot, jotka se on vastaanottanut hallintoviranomaiselta edunsaajiin ja hankkeisiin kohdistuneista tarkastuksista pyytäen tarkennuksia tarvittaessa. Todentamisviranomaisen on otettava huomioon käytävissä olevat tarkastusviranomaisen kertomukset valvontajärjestelmien toiminnasta. Koska todentamisviranomaisen tulee välttää päällekkäistä työtä hallintoviranomaisen kanssa, se voi tarvittaessa tehdä ylimääräisiä tarkastuksia tai pyytää muita viranomaisia tekemään ne.

Jäsenvaltion suorittaman valvonnan toisella tasolla on

todentamisviranomainen, jonka tehtävänä on varmentaa komissiolle, että ilmoitetut menot tukihakemuksissa ovat täsmällisiä ja laadittu luotettavan kirjantapojärjestelmän mukaisesti ja että ne täyttävät yhteisössä ja valtioissa sovellettavat säännöt. Hallintoviranomainen lähettää todentamisviranomaiselle tukihakemukset, jotka todentamisviranomainen tarkastaa ja todentaa ennen eteenpäin komissiolle lähettämistä.

Ensimmäisen tason valvonta – ensimmäinen puolustuslinja

Hallintoviranomaisten suorittama päivittäinen ensimmäisen tason valvonta eli ”hallinnolliset tarkastukset” muodostavat pohjan valvontajärjestelmälle. Ne koostuvat kokonaisvaltaisista asiakirjojen, kuten tositteiden, hankeraporttien ja hankkeen vetäjien tekemien tukihakemusten tarkastuksista sekä paikan päällä tapahtuvista katselmuksista, joissa hyödynnetään luotettavaa otantamenetelmää. Tarkastuksissa käydään tyypillisesti läpi todisteet siitä, että hankkeessa on toteutettu sovitut investoinnit, koulutukset tai muut palvelut, jotka on maksettu ja että menot on käytetty oikein, ne ovat tukikelpoisia ja todennettavissa hankkeelle. Katselmuksissa tarkastajat selvittävät nämä seikat sekä rahoituksen muiden ehtojen täyttymisen fyysisten tarkastusten, tilintarkastusten ja muiden asiakirjojen tarkastusten avulla (mukaan lukien tarjouskilpailuihin liittyvät asiakirjat) sekä haastatteleamalla hankehenkilökuntaa.

3.2 Tarkastusten merkitys

Kansallisen tason tarkastusten tarkoituksena on varmistaa hallintoviranomaisten ja todentamisviranomaisten suorittamien tarkastusten tehokkuus sekä selvittää, onko olemassa vaara, että epäsäännönmukaisia menoja todennettaisiin. Mikäli tarkastuksissa havaitaan puutteita, tarkastajat antavat suosituksia. Näin ollen säännöllisellä palautteella pyritään toimeenpano- ja valvontajärjestelmän tehokkaaseen toimintaan. EU:n toimielinten suorittamat tarkastukset tarkastelevat kansallisten valvontajärjestelmien yleistä toimintaa. Ne eivät voi kuitenkaan korvata tehottomia ensimmäisen tason tarkastuksia tai puutteita menojen todentamisessa.

Tarkastusviranomaisen tehtävä – tarkastusten suorittaminen varmentamisen lisäämiseksi

Jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisella (tai tarkastusviranomaisilla) on keskeinen tehtävä järjestelmän varmuuden rakentamisessa asetusten vaatimien merkittävien vastuualueiden toteutumisen kautta hankkeen alussa, täytäntöönpanon aikana ja päättämisessä.

Tarkastusviranomaisen tehtävä

Tarkastusviranomaisen arvioi valvontajärjestelmän tehokkuutta ohjelman täytäntöönpanon aikana ja raportoi komissiolle vuotuisessa tarkastuskertomuksessa, joka sisältää tilintarkastajan lausunnon. Työ perustuu tarkastusstrategiaan, jonka komissio on hyväksynyt täytäntöönpanoon alussa ja jota päivitetään säännöllisesti. Tarkastusviranomaisen tekemiä tarkastuksia varten kehitetty vakio menetelmä perustuu järjestelmäarviointeihin, joita yksityiskohtaiset tarkastukset tukevat hankemenojen 12 kuukauden vertailujaksolla. Menetelmä, jossa hyödynnetään tilastollista otantaa, mahdollistaa edustavan virhemarginaalin määrittäväksi ohjelmalle tai ohjelmille vuosittain ja osoittaa järjestelmien tehokkuuden tai parannustarpeet. Tarkastusviranomaisen antaa palautetta havainnoistaan hallinto- ja todentamisviranomaisille ja varmistaa, että sen suosituksia noudatetaan.

Ohjelman täytäntöönpanon loppupuolella tarkastusviranomaisen on vastuussa loppulausunnosta ja -raportista komissiolle.

Komission tehtävä – valvonta

Komission tehtäviin kuuluu EU:n tasolla **valvoa** asianmukaisesti rakennettuja ja toimivia valvontajärjestelmiä eri jäsenvaltioissa:

- vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyn avulla (ks. kohta 4), hyväksymällä tarkastusstrategiat ja tarkastamalla vuosittaiset tarkastuskertomukset;
- suorittamalla tarkastukset jäsenvaltioissa varmistaa järjestelmien toimivan tehokkaasti. Tämän varmuuden saamiseksi komissiolle ovat tärkeitä tarkastusviranomaisen tekemien vuosittaisen tarkastuskertomusten luotettavuus. Lisäksi se kohdistaa valvontaa korkean riskin ohjelmista vastuussa oleviin hallinto- ja todentamisviranomaisiin;
- valvomalla jäsenvaltioiden ilmoittamia tietoja epäsäännönmukaisuuksista ja perusteettomasti maksettujen menojen takaisinperinnästä;
- antamalla virallisia ohjeita vertailuarvojen laadinnasta ja hyvien käytäntöjen jakamisesta. Sääntelyyn ja valvontaan liittyviä kysymyksiä käsitellään hallintokomiteassa, joka koostuu komission ja jäsenvaltioiden edustajista (rahastojen yhteensovittamisesta vastaava komitea, COCOF), ESR:n neuvoa-antavan komitean teknisessä työryhmässä ja tarkastusviranomaisen teknisissä kokouksissa; sekä
- tarkastamalla ohjelmien päättämisen yhteydessä, että ohjelmien rahoitus on asianmukaisesti perusteltu.

Komissio valvoo myös ohjelmien hallinnointia tarkastamalla vuotuiset täytäntöönpanokertomukset ja osallistumalla seurantakomitean kokouksiin, joissa keskustellaan tärkeistä ohjelmien täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä, sekä valvomalla tukihakemuksia.

Komission palveluilla aluepolitiikan ja työllisyysasioiden pääosastolla on tarkastusstrategia, jonka avulla saadaan varmuus tehokkaasta täytäntöönpano- ja valvontajärjestelmien järjestämisestä ja toiminnasta vuosien aikana, ja joka perustuu jäsenvaltioiden tuottaman tiedon tarkasteluun ja niiden tekemien tarkastusten tuloksiin.

Vuosittaisessa toimintakertomuksessa komissio arvioi järjestelmien tehokkuutta eri jäsenvaltioissa ja ohjelmissa. Tarkastusohjelma perustuu riskien arviointiin ottaen erityisesti huomioon kyseessä olevan EU-rahoituksen suuruuden sekä riskitekijät, jotka liittyvät tunnettuihin heikkoustehtäviin hallintoelimityksissä sekä eri toimintoihin ja tuensaajiin. Jos jäsenvaltio ei pysty tekemään korjaavia toimenpiteitä riittävästi, komissio voi keskeyttää maksut ja soveltaa varainhoitoa koskevaa rahoitusoikaisua periäkseen takaisin maksut, jotka ovat epäsäännönmukaisia (ks. kohta 5).



Euroopan tilintarkastustuomioistuin – ulkopuolinen tarkastaja

Kerran vuodessa Euroopan tilintarkastustuomioistuin toimittaa tarkastuslausuman¹ EU:n tulojen ja menojen laillisuudesta ja säännöllisyydestä talousarvion eri sektoreilla edeltävällä varainhoitokaudella. Arvioinnit perustuvat tuomioistuimen tekemiin tarkastuksiin eri jäsenvaltioissa ja komissiossa, ja ne julkaistaan tuomioistuimen vuosikertomuksessa yhdessä komission vastausten kanssa.

Päästökseen vuotuisen koheesiopolitiikan arviointiin tuomioistuin tarkastaa edustavana otoksena noin 180 hanketta eri jäsenvaltioissa. Lisäksi se tarkastelee jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien tehokkuutta ohjelmien ja komission valvontatehtävän osalta.

3.3 Tarkastuslausuma (DAS) ja vastuuvapaus

Euroopan parlamentti ja Eurooppa-neuvosto tarkkailevat EU-varojen käyttöä vuotuisessa vastuuvapausmenettelyssä, joka kestää marraskuusta huhtikuuhun ja jonka lopulla parlamentti äänestää vastuuvapau-

den myöntämisestä komissiolle tilinpäätöksen ja talousarvion suhteen. Tuomioistuimen vuosikertomus, erityiskertomukset ja komission vastaukset ovat vastuuvapauskeskustelun pohjana. Tuomioistuimen arvio koheesiopolitiikan kulujen valvontajärjestelmästä varainhoitokaudella 2000–2006 on, että järjestelmät eivät ole tarpeeksi tehokkaita johtuen korkeasta virheiden määrästä

maksettujen kulujen kohdalla. Tuomioistuin ei ole vielä ilmaissut mielipidettään valvontajärjestelmien tehokkuudesta varainhoitokaudella 2007–2013. Euroopan parlamentti ja Eurooppa-neuvosto (budjettivallan käyttäjät) tekevät vastuuvapausmenettelyssä useita suosituksia komissiolle ja muille sidosryhmille, jotka hallinnoivat EU:n rahoitusta. Tuomioistuin seuraa näiden suositusten täytäntöönpanoa ja tekee havaintoja kehityksestä budjettivallan käyttäjille.

¹ Lyhenne 'DAS' tulee ranskan kielen termistä "Déclaration d'Assurance".

Miksi koheesiopolitiikka ei ole vielä saanut myönteistä lausuntoa Euroopan tilintarkastustuomioistuimelta ja mitä on tehtävä?

Koheesiopolitiikan menot on yksi monimutkaisimmista talousarvion osa-alueista ja niihin liittyy luonnollisia riskejä, mikä on haasteellista tehokkaan valvonnan kannalta.

On syytä olettaa, että virheiden määrä kaudella 2007–2013 on huomattavasti alhaisempi, koska useissa jäsenvaltioissa on edellisellä kaudella tehty parannuksia täytäntöönpano- ja valvontajärjestelmään, lainsäädännössä on otettu käyttöön selkeämpiä ja tiukempia vaatimuksia valvonnan suhteen, ja seurantajärjestelmiä on varmennettu vaatimustenmukaisuusmenettelyn kautta ennen kuin komissio on myöntänyt tukia.

Vuosina 2008–2009 komission tekemän toimintasuunnitelman tarkoituksena oli edistää uudistusten käyttöönottoa uusissa ohjelmissa ja varmistaa, että epäsäännönmukaiset menot poistetaan ennen ohjelmien päättämistä. Toimintasuunnitelmalla, joka noudatti tarkasti tilintarkastustuomioistuimen suosituksia, oli kaksiulotteinen strategia:

- auttaa jäsenvaltioita parantamaan hankemenojen tukikelpoisuutta ennen tukihakemusten lähettämistä komissiolle;
- ryhtyä ankarampiin toimenpiteisiin tuen keskeyttämiseksi tai rahojen takaisin perimiseksi, mikäli jäsenvaltiot eivät yllä asetettuihin standardeihin.

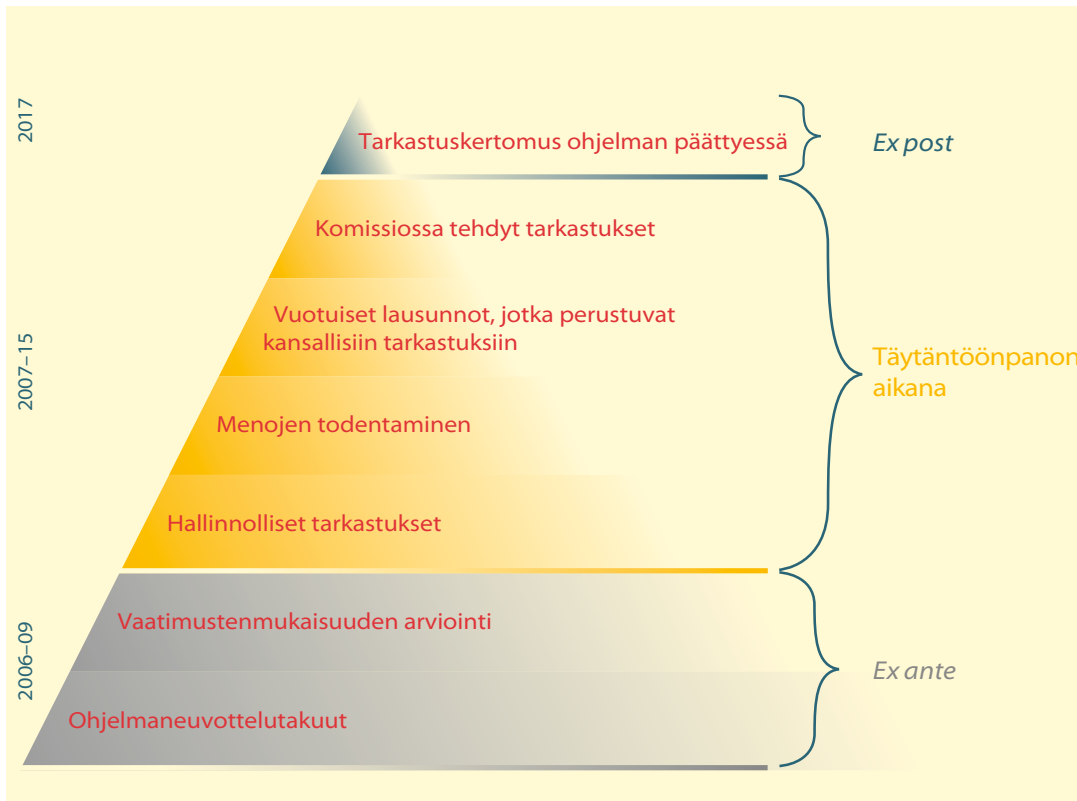
Komissio on myös esittänyt kysymyksen siitä, millaisia virheitä koskevia standardeja Tilintarkastustuomioistuimen tulisi käyttää arvioidessaan järjestelmien tehokkuutta eri politiikan osa-alueilla (ks. ”Tavoitteena yhteisymmärrys hyväksyttävän virheriskin käsitteestä”, KOM(2008)866). Koheesiopolitiikan ohjelmien, jotka toteutetaan yhdeksän vuoden aikana monivuotisten tarkastusten lisäksi, tavoitteena on varmistaa, että ohjelman päättämisen yhteydessä havaitaan mahdollisimman vähän virheitä ja että siihen mennessä menot olisivat läpäisseet kaikki täytäntöönpano- ja valvontajärjestelmän tasot.



4

Valvontajärjestelmä ajan mittaan – miten tehokkuus varmistetaan?

Valvontajärjestelmien tehokkuuden varmistaminen epäsäännönmukaisuuksien ehkäisemisessä, havaitsemisessa ja korjaamisessa rakennetaan ohjelmakauden aikana. Varmentamisen rakennuspalikat on kuvattu seuraavassa kaaviossa.



Ex ante – valvontajärjestelmien asettaminen

Toimintaohjelmia koskeissa **neuvotteluissa** komissio varmistaa, että ohjelmaviranomaiset on asianmukaisesti nimetty ja mahdolliset ongelmat, joita järjestelmässä on edellisellä ohjelmakaudella havaittu, selvitetään riittävällä tavalla.

Ohjelman hyväksymisen jälkeen **vaativuuden mukaisuuden arviointimenettely** antaa varmuuden riittävästä valvontajärjestelmien asettamisesta ennen menojen hyväksymistä. Kansallinen valvontaelin – joka on yleensä tarkastusviranomainen – antaa ohjelmalle todistuksen sisäisten valvontajärjestelmien vaatimusten täyttämistä 12 kuukauden kuluessa ohjelman hyväksymisestä. Komissio arvioi vaativuuden mukaisuuskertomuksen ja lausunnon varmistaakseen, että se on johdonmukainen ja luotettava. Vasta kun tarvittavat korjaavat toimenpiteet on tehty ja komissio on vakuuttunut, että valvontajärjestelmä täyttää kaikki lainsäädännön vaatimukset, se voi aloittaa tukien myöntämisen ohjelmalle. Ohjelmakauden alussa komissio tutkii ja hyväksyy tarkastusviranomaisen laatiman tarkastusstrategian yhdeksän kuukauden kuluessa ohjelman hyväksymisestä.

Ohjelman täytäntöönpanon aikana

Komissio saa varmuuden valvontajärjestelmän tehokkuudesta todentamisviranomaisen (ks. kohta 3.1) menojen tekemästä menojen todentamisesta, vuotuisesta tarkastuskertomuksesta (ks. kohta 3.2) sekä sen omista tarkastuksista (ks. kohta 3.2).

Jäsenvaltioiden vastuu

Eräs valvontajärjestelmän uudistuksista otettiin käyttöön vuoden 2006 EU-varoja koskevan varainhoitoasetuksen tarkistuksen yhteydessä. Jäsenvaltioiden on keskushallintojensa asianmukaisella tasolla toimitettava **yhteenvetokertomus** todentamisviranomaisen tekemistä todistuksista ja tarkastusviranomaisen tarkastuskertomuksista koskien kaikkia jäsenvaltiossa toimineita edellisen kalenterivuoden ohjelmia jokaisen vuoden helmikuun 15. päivään mennessä. Tämän tarkoituksena on vahvistaa vastuuketjua jäsenvaltioiden ja komission yhteistyössä EU-varojen hallinnoinnin suhteen. Jäsenvaltioiden on suositeltavaa ilmaisevat mielipiteensä täytäntöönpano- ja valvontajärjestelmien varmuudesta ja tunnistaa mahdolliset ongelmat ja ratkaisut. Yhteenvetokertomukset toimitettiin ensimmäisen kerran helmikuussa 2008.

Muutamat jäsenvaltiot ovat menneet pidemmälle ja ne toimittavat poliittisella tasolla vapaaehtoisia **kansallisia ilmoituksia**, jotka kuuluvat **kansallisten ylimpien tarkastuselinten (SAI)** tarkastusten piiriin. Komissio kannustaa tätä kehitystä, koska näillä ilmoituksilla voi olla merkitystä kansallisten järjestelmien toimintavarmuuden kannalta. SAI tekee yhteistyötä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (ECA) kanssa kahdella tasolla: 1) SAI:n ja tilintarkastustuomioistuimen päälliköiden säännöllisissä kokouksissa ja 2) yhteyskomitean, SAI:n ja ECA:n yhteysvirkamiesten kokouksissa. Yhteyskomitean perustamia työryhmiä ovat yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevat työryhmät. Lisätietoa löytyy tilintarkastustuomioistuimen verkkosivulta².

² <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/cooperation>

Ex post – ohjelman sulkemisen turvaverkko

Ohjelmakauden lopussa tarkastusviranomaisen tarkastaa tilintarkastuskertomuksen ja tekee arvionsa tukisääntöjen ja -ehtojen noudattamisesta ohjelman viimeisessä menoselvityksessä. Tilinpäätöskertomuksessa tarkastusviranomaisen selostaa yksityiskohtaisesti toimet, joilla järjestelmää voidaan parantaa ja epäsäännömukaiset menot korjata sen omien, komission tai Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten perusteella tehtyjen suositusten johdosta. Komissio tutkii tarkasti kaikkien ohjelmien päättämistä koskevat ilmoitukset ja tekee tarvittaessa lisäselvityksiä tai tarkistuksia. Se voi halutessaan tehdä tarkastuksia ohjelmiin päättämisen jälkeen.

Tositteet on säilytettävä ja niiden tulee olla komission, OLAF:in, ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen saatavilla tarkastuksia varten kolme vuotta ohjelman päättämisen jälkeen, eli 2017–2018 asti, paitsi ohjelmissa, joissa osittaisen päättämisen menetelmää on käytetty, mikä lyhentää asiakirjojen säilyttämisen aikaa suljetuissa operaatioissa, jotka on korvattu osittain päättämisen ilmoituksella.



5

Mitä tapahtuu, jos ongelmia esiintyy?

5.1 Epäsäännönmukaisuuksien oikaiseminen on pääsääntöisesti jäsenvaltioiden vastuulla

EU-rahoitusta koskevien sääntöjen tai ehtojen noudattamatta jättäminen johtaa yleensä hankkeen kulujen takaisinmaksun hylkäämiseen tai kulujen "epäsäännönmukaiseksi" nimeämiseen. Tuensaaja voi siten joutua palauttamaan osan tai kaiken saamastaan tuesta riippuen epäsäännönmukaisuuden luonteesta tai suuruudesta.

Tällaiset epäsäännönmukaisuudet korjataan poistamalla sääntöjenvastainen meno tukihakemuksesta, joka on jätetty komissiolle ja perimällä takaisin jo maksettu tuki tuensaajalta. Jäsenvaltioiden viranomaiset ovat ensisijaisesti vastuussa oikaisuista ja takaisin perinnästä. Komissio puuttuu asiaan vain, jos se toteaa, että epäsäännönmukaisia menoja ei ole vielä korjattu tai jos ohjelman valvontajärjestelmä ei toimi, missä piilee riski, ettei epäsäännönmukaisuuksia havaita.

Kun kansalliset viranomaiset ovat huomanneet ja oikaisseet epäsäännönmukaisuudet, he voivat käyttää myönnettyä EU-tukea muissa hankkeissa. Tämän uskotaan kannustavan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön tehokkaita järjestelmiä. Jos komission on tehtävä korjaus, se merkitsee nettovähennystä ohjelman EU-rahoituksesta.

Epäsäännönmukaisuudet

Tyypillisimpiä epäsäännönmukaisuuksia ovat puutteet tositteissa (esimerkiksi henkilöstön työaikalomakkeissa, laskuissa tai välillisten kustannusten kohdentamisessa), jotka tulee säilyttää kirjausketjumenettelyä varten, tulon vähennyskelvottomuus hankkeen menoista, ei-tukikelpoisten menojen (kuten vähennyskelvoton ALV) sisällyttäminen tukihakemukseen tai tarjouskilpailun ehtojen rikkominen.

Vain pieni osa epäsäännöllisyyksistä on petoksia; suurin osa johtuu huolimattomuudesta tai siitä, ettei sääntöjä tunneta. Tästä syystä tarvitaan hallintoviranomaisia, jotka hankerahoitusta myöntäessään varmistavat, että tuensaajat ovat perillä rahoituksen ehdoista ja että heillä on tarvittavat ominaisuudet johtaa ja toteuttaa ehdotettuja hankkeita.

Epäsäännönmukaisuuksista raportoiminen ja rahoitusoikaisut

Jäsenvaltiot ovat velvollisia ilmoittamaan neljännesvuosittain Euroopan petostentorjuntavirastolle, OLAF:ille sääntöjen vastaisuuksista, jotka ylittävät 10 000 euron EU-rahoitusosuuden. Kerran vuodessa niiden on myös toimitettava komissiolle luvut edellisenä vuonna tehdyistä oikaisuista ja takaisinperinnästä, mukaan lukien OLAF:in ilmoituskynnyksen alittavat luvut.

Samankaltaisuudet ilmoitetuissa epäsäännönmukaisuuksissa analysoidaan komission vuosikertomuksessa, joka perustuu yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen perustamissopimukseen sisällytetyn 280 artiklan nojalla. Komissio myös julkaisee luvut jäsenvaltioiden tekemistä rahoitusoikaisuista. Nämä luvut osoittavat, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät toimivat tehokkaasti.

5.2 Mitä jos komissio havaitsee puutteita valvontajärjestelmässä?

Kun komissiolla on todisteita siitä, että jäsenvaltioiden täytäntöönpano- ja valvontajärjestelmissä on vakavia puutteita tai epäsäännönmukaisuuksia tietyissä tukihakemuksissa ja joita jäsenvaltio ei ole pystynyt ehkäisemään, havaitsemaan tai korjaamaan, komissio voi lykätä tai virallisesti keskeyttää ohjelman rahoituksen tai käynnistää rahoitusta koskevan oikaisumenettelyn.

Rahoituksen lykkääminen ja keskeyttäminen

Aluepolitiikan tai työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosaston pääjohtaja voi keskeyttää rahoituksen uusiutumattomaksi ajaksi (kuitenkin enintään kuudeksi kuukaudeksi) heti, kun on todisteita siitä, että järjestelmässä on puutteita. Rahoitusta jatketaan, kun jäsenvaltio on tehnyt tarvittavat korjaavat toimenpiteet.

Rahoituksen keskeytys edellyttää komission toistaiseksi voimassa olevaa virallista päätöstä.

Komission tekemät rahoitusoikaisut

Mikäli jäsenvaltio ei korjaa epäsäännönmukaisuuksia ja puutteita järjestelmässä, komissio voi soveltaa rahoitusoikaisua virallisella päätöksellä. Tällaiset päätökset aiheuttavat aina nettovähennyksen ohjelman EU-rahoitusosuuteen, jolloin jäsenvaltio ei voi kierrättää yhden hankkeen keskeytettyä rahoitusta toisissa hankkeissa.

Komissio voi soveltaa rahoitusoikaisua ekstrapoloidulla perusteella yleisiin virheisiin ja kiinteisiin korjauksiin, joiden taloudellista vaikutusta on vaikea arvioida esimerkiksi julkisten hankintojen osa-alueella.

Kaudella 2000–2006 (sekä vuoden 2008 loppuun asti) rahoitusoikaisuja tehtiin noin 3,15 miljardin euron arvosta komission, OLAF:in ja tilintarkastustuomioistuimen tekemien tarkastusten johdosta. Jäsenvaltiot hyväksyivät ja panivat niistä täytäntöön 2,6 miljardia euroa ja loput 0,55 miljardia euroa sovelletaan käytäntöön komission virallisella päätöksellä.

Koheesiopoliitiikan valvontajärjestelmä varainhoitokaudella 2007–2013

Lue lisää...

Lisää yksityiskohtaista tietoa koheesiopoliitiikan valvontajärjestelmästä ja siihen liittyivistä aloista:
http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_fi.htm

Euroopan komissio, Aluepolitiikan pääosasto

Yksikkö B.1 – Viestintä, tiedotus, suhteet kolmansiin maihin

Raphaël Goulet

Avenue de Tervueren 41, B-1040 Brussels

Faksi (32-2) 29-66003

Sähköposti: regio-info@ec.europa.eu

Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fi.htm



Julkaisutoimisto

ISBN 978-92-79-09198-8



9 789279 091988