



EUROOPAN KOMISSIO

Euroopan rakenne- ja investointirahastot

Ohjeita jäsenvaltioille
hallinnollisista tarkastuksista

(Ohjelmakausi 2014–2020)

VASTUUVAPAUSLAUSEKE: Tämä on komission yksiköiden laatima asiakirja. Siinä annetaan sovellettavaan EU:n lainsäädäntöön perustuvia teknisiä ohjeita Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (lukuun ottamatta Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa) seurantaan, valvontaan tai täytäntöönpanoon osallistuville työntekijöille ja muille tahoille tätä alaa koskevien unionin sääntöjen tulkintaa ja soveltamista varten. Valmisteluasiakirjan tavoitteena on selittää ja tulkita kyseisiä sääntöjä ohjelmien täytäntöönpanon helpottamiseksi ja hyvien käytäntöjen edistämiseksi. Näillä ohjeilla ei kuitenkaan rajoiteta unionin tuomioistuimen tai unionin yleisen tuomioistuimen tulkintoja eikä komission päätöksiä.

Sisällys

I. TAUSTA	4
1. Viittaukset lainsäädäntöön	4
2. Ohjeiden tarkoitus	4
II. OHJEET	5
1. Hallinnollisten tarkastusten pääkohdat	5
1.1. Yleisperiaatteet ja tarkoitus	5
1.2. Hallintoviranomaisten, välittävien elinten ja tuensaajien vastuut	6
1.3. Jäsenvaltion antamat ohjeet	8
1.4. Hallintoviranomaisen ja välittävien elinten tarkastusvalmiudet	9
1.5. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdan mukaisten hallinnollisten tarkastusten menettelyt ja sisältö	10
1.6. Hallinnollisten tarkastusten ajoitus	11
1.7. Hallinnollisten tarkastusten intensiteetti	13
1.8. Hallinnollisia tarkastuksia koskevat asiakirjat	16
1.9. Hallinnollisten tarkastusten ulkoistaminen	17
1.10. Tilintarkastajan lausumat	17
1.11. Tehtävien eriyttäminen	18
2. Erityisalojen hallinnolliset tarkastukset	19
2.1. Julkiset hankinnat	19
2.2. Ympäristö	23
2.3. Valtiontuki	25
2.4. Rahoitusvälineet	27
2.5. Tuloja tuottavat toimet	31
2.6. Toimien pysyvyys	33
2.7. Tasa-arvo ja syrjimättömyys	34
2.8. Euroopan alueellisen yhteistyön tavoite	35
2.9. Nuorisotyöllisyysaloite	37
2.10. Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot	37
2.11. Indikaattorit	37

LYHENNELUETTELO

EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) No 1301/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013 (”EAKR-asetus”)
ESR	Euroopan sosiaalirahasto – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) No 1304/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013 (”ESR-asetus”)
ERI-rahastot	ERI-rahastoilla tarkoitetaan Euroopan rakenne- ja investointirahastoja. Nämä ohjeet koskevat kaikkia muita ERI-rahastoja kuin Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa (maaseuturahasto).
Pk-yritykset	Pienet ja keskisuuret yritykset
EAYY	Eurooppalainen alueellisen yhteistyön yhtymä
EAY	Euroopan alueellinen yhteistyö – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1299/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013 (”EAY-asetus”)
Hallinnolliset tarkastukset	Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 4 kohdan a alakohdassa säädetyt tarkastukset, joiden on saman asetuksen 125 artiklan 5 kohdan mukaisesti sisällettävä myös tuensaajan kutakin korvaushakemusta koskevat asiakirjatarkastukset ja toimia koskevat, paikalla tehtävät varmennukset.

I. TAUSTA

1. Viittaukset lainsäädäntöön

Asetus	Artiklat
Asetus (EU) N:o 1303/2013 ERI-rahastoihin sovellettavista yhteisistä säännöksistä annettu asetus <i>(jäljempänä 'yhteisiä säännöksiä koskeva asetus')</i>	125 artikla (4, 5 ja 7 kohta) – Hallintoviranomaisen tehtävät
Asetus (EU) N:o 1299/2013 Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen tukemista Euroopan aluekehitysrahastosta koskevista erityissäännöksistä <i>(jäljempänä 'EAY-asetus')</i>	23 artikla – Hallintoviranomaisen tehtävät

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 4 kohdan a alakohdan mukaisesti hallintoviranomaisen tehtävänä on tarkistaa, että osarahoitetut tuotteet ja palvelut on toimitettu ja että tuensaajien ilmoittamat menot on maksettu ja että ne ovat sovellettavan lainsäädännön, toimenpideohjelman ja toimelle asetettujen tukiedellytysten mukaiset.

Saman 125 artiklan 5 kohdan mukaisesti tarkastusten on sisällettävä tuensaajan kutakin korvaushakemusta koskevat asiakirjatarkastukset sekä yksittäisiä toimia koskevat, paikalla tehtävät tarkastukset.

Saman artiklan 7 kohdassa säädetään lisäksi, että mikäli hallintoviranomainen on myös toimenpideohjelman tuensaaja, 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettuihin varmuuksiin liittyvillä järjestelyillä on varmistettava tehtävien eriyttäminen riittäväällä tavalla.

EAY-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa säädetään, että yhteistyöohjelman hallintoviranomaisen on suoritettava yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 4 kohdassa säädetyt tehtävät. Saman artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja kolmannet maat vastaavat tietyin edellytyksin hallinnollisten tarkastusten toteuttamisesta. Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmiin liittyvien tarkastusten yksityiskohdista säädetään EAY-asetuksen 23 artiklassa (3 ja 5 kohdassa).

2. Ohjeiden tarkoitus

Tässä asiakirjassa annetaan ohjeita yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 4 kohdan a alakohdan ja 5 kohdan sekä EAY-asetuksen 23 artiklan soveltamiseen liittyvistä tietyistä käytännön näkökohdista. Se on tarkoitettu jäsenvaltioiden ohjeasiakirjaksi kyseisten artiklojen täytäntöönpanoa varten. Ohjeita sovelletaan kaikkiin ERI-rahastoihin lukuun ottamatta Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa (maaseuturahasto). Jäsenvaltioita kehoitetaan ohjeita noudattaessaan ottamaan huomioon oman organisaationsa rakenne ja omat valvontajärjestelynsä. Ohjeasiakirjassa esitellään erilaisia parhaita käytäntöjä, joita EAY-asetuksen 23 artiklan 4 kohdassa tarkoitettut hallintoviranomainen ja muut elimet voivat soveltaa kunkin hallinnointi- ja

valvontajärjestelmän erityispiirteet huomioon ottaen. Ohjelmakausilla 2000–2006 ja 2007–2013 tehdyt komission tarkastuskäynnit osoittivat, että tällaisesta asiakirjasta voisi olla hyötyä.

Asiakirjassa käsitellään asetusten vaatimuksia, tarkastusten yleisperiaatteita ja tarkoitusta, tarkastuksista vastaavia elimiä, tarkastusten ajoitusta, sisältöä ja intensiteettiä, paikalla tehtävien tarkastusten järjestämistä, dokumentointivaatimuksia sekä tarkastuksen ulkoistamista. Siinä annetaan myös tarkempia esimerkkejä hyvistä käytännöistä monilla erityisaloilla, esimerkiksi julkisten hankintojen ja tukijärjestelmien alalla, jotka ovat toisinaan olleet jäsenvaltioille ongelmallisia. Lisäksi asiakirja sisältää tietoa hallinnollisista tarkastuksista rahoitusvälineiden, tuloja tuottavien hankkeiden ja Euroopan alueellisen yhteistyön alalla. Siinä käsitellään myös toimien pysyvyyteen, tasa-arvoon, syrjimättömyyteen ja ympäristöön liittyviä kysymyksiä.

Koska jäsenvaltioiden organisatoriset rakenteet eroavat suuresti toisistaan, tässä asiakirjassa ei voida käsitellä kaikkia mahdollisia tilanteita. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 4 kohdan a alakohdassa sekä EAY-asetuksen 23 artiklan 3 kohdassa säädetyistä hallinnollisista tarkastuksista vastaa hallintoviranomainen. Hallintoviranomainen voi siirtää tehtäviä välittävälle elimille. Kun tässä ohjeasiakirjassa siis viitataan hallintoviranomaiseen, samalla saatetaan tarkoittaa myös välittäviä elimiä, joille hallintoviranomainen on siirtänyt hallinnolliset tarkastustehtävät osittain tai kokonaan. Muilta osin Euroopan alueellista yhteistyötä koskeviin ohjelmiin liittyvistä hallinnollisista tarkastuksista vastaa EAY-asetuksen 23 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisesti kukin jäsenvaltio tai kukin kolmas maa tai alue tai niiden nimeämä elin tai henkilö.

On painotettava, että ERI-rahastojen tuensaajien hallinnollista rasiitusta voidaan vähentää siten, että tuensaajien ja hallintoviranomaisen, todentamisviranomaisen, tarkastusviranomaisen ja välittävän elimen välisessä tietojenvaihdossa hyödynnetään sähköisiä tietojenvaihtojärjestelmiä. Ohjelmakautta 2014–2020 koskevan säädöspaketin säännöt niin kutsutusta e-koheesiosta on muotoiltu siten, että jäsenvaltiot ja alueet voivat löytää omaan organisatoriseen ja institutionaaliseen rakenteeseensa ja erityistarpeisiinsa soveltuvia ratkaisuja, vaikka säännöt sisältävätkin yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset.

II. OHJEET

1. Hallinnollisten tarkastusten pääkohdat

Tässä asiakirjassa annetaan ohjeita hallinnollisten tarkastusten erityisistä näkökohdista. Kun toimintatavan katsotaan muodostavan erityisen hyvän osan valvontajärjestelmää, se esitetään laatikossa esimerkkinä parhaasta käytännöstä.

1.1. Yleisperiaatteet ja tarkoitus

Hallinnolliset tarkastukset ovat osa kaikkien hyvin hallinnoitujen organisaatioiden sisäisen valvonnan¹ järjestelmää. Ne muodostuvat tavanomaisista päivittäisistä tarkastuksista, joilla organisaation johto pyrkii varmistamaan, että sen vastuulla olevat prosessit toteutetaan asianmukaisesti.

Yksinkertainen esimerkki tällaisesta tarkastuksesta tyypillisessä organisaatiossa on tosiasiallisesti toimitettujen tavaroiden määrän, hinnan ja ominaisuuksien vertaaminen niitä koskevaan tilaukseen. Näin varmistetaan, että tilattuja tavaroita on saatu oikea määrä sovittuun hintaan ja että ne ovat toivottua laatua.

Monimutkaisemmissa prosesseissa tarkastus on sisällöltään luonnollisesti laajempi, ja siihen voi sisältyä asiaa koskevien sääntöjen ja asetusten noudattamisen varmistaminen. Periaate säilyy

¹ Lähde: COSO:n määritelmä sisäisestä valvonnasta, www.coso.org

kuitenkin samana. Organisaation johdon on siis tarkastuksillaan varmistettava, että sen vastuulla olevat prosessit toteutetaan asianmukaisesti ja asiaa koskevia sääntöjä ja asetuksia noudattaen. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdan mukaiset hallinnolliset tarkastukset ovat juuri tällaisia päivittäisiä hallinnollisia tarkastuksia, jotka kohdistuvat organisaation vastuulla oleviin prosesseihin, ja niillä pyritään varmistamaan osarahoitettujen tuotteiden ja palvelujen toimittaminen, korvattaviksi kustannuksiksi ilmoitettujen menojen tosiasiallisuus sekä toimenpideohjelman hyväksymisestä tehdyssä komission päätöksessä asetettujen edellytysten ja asiaan sovellettavien kansallisten ja unionin säädösten noudattaminen. Vaikka jäsenvaltioiden sisäisen valvonnan järjestelmät saattavat soveltua kansallisten ohjelmien valvontaan, niitä on kuitenkin toisinaan tarpeen mukauttaa tiettyihin ERI-rahastoja koskeviin erityisvaatimuksiin.

Hallinnolliset tarkastukset ovat olennainen osa kaikkien organisaatioiden sisäisen valvonnan järjestelmää, ja asianmukaisesti toteutettuina ne auttavat myös ehkäisemään ja paljastamaan petoksia.

On lisäksi huomautettava, että kunkin hallintoviranomaisen on vastattava itse omien valmiuksiensa suunnittelusta, hallinnoinnista ja arvioinnista sen määrittämiseksi, mitä määrää ja minkä arvoisia toimenpiteitä se kykenee hallinnoimaan asianmukaisesti.

1.2. Hallintoviranomaisten, välittävien elinten ja tuensaajien vastuut

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan mukaan hallintoviranomainen vastaa siitä, että toimenpideohjelmaa hallinnoidaan ja toteutetaan moitteettoman varainhoidon periaatteita noudattaen. Sen tehtävänä on erityisesti

- laatia johdon vahvistuslausuma aiheutuneista menoista, jotka on esitetty komissiolle korvattavaksi
- laatia vuotuinen yhteenveto lopullisista tarkastuskertomuksista ja suoritetuista tarkastuksista
- tarkistaa, että osarahoitetut tuotteet ja palvelut on toimitettu ja että tuensaajien ilmoittamat toimenpidemenot on maksettu ja että ne ovat sovellettavan lainsäädännön, toimenpideohjelman ja toimelle asetettujen tukiedellytysten mukaiset
- varmistaa jäljitysketjun asianmukaisuus
- ottaa käyttöön tietokoneistettu tietojärjestelmä, jolla tallennetaan ja säilytetään tiedot kustakin toimesta, tapauksen mukaan myös tiedot toimien yksittäisistä osallistujista
- ottaa käyttöön todetut riskit huomioon ottaen tehokkaita ja oikeasuhteisia petostentorjuntatoimenpiteitä
- varmistaa, että toimien täytäntöönpanoon osallistuvilla tuensaajilla on käytössään joko erillinen kirjanpitojärjestelmä tai soveltuva kirjanpitokoodi kaikille toimeen liittyville tapahtumille.

Hallintoviranomaisella on yleinen vastuu näiden tehtävien suorittamisesta. Se voi antaa² kyseiset tehtävät osittain tai kokonaan välittävän elimen vastuulle³. Hallintoviranomainen ei voi kuitenkaan

² Kun välittävä elin hoitaa yhtä tai useampaa hallintoviranomaisen tai todentamisviranomaisen tehtävää, asianmukaiset järjestelyt on määritettävä muodollisesti kirjallisessa muodossa.

³ Välittäviä elimiä ovat julkiset tai yksityiset yhteisöt, jotka toimivat hallinto- tai todentamisviranomaisen alaisuudessa tai jotka hoitavat tällaisen viranomaisen puolesta tuensaajien täytäntöönpanotoimiin liittyviä tehtäviä (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 2 artiklan 18 kohta). Ne vastaavat toimien asianmukaisuuden ja laillisuuden varmistavan sisäisen valvontajärjestelmän käyttöönotosta, toimien yhdenmukaisuudesta toimenpideohjelmassa vahvistettujen edellytysten kanssa ja

delegoida tehtävien asianmukaista suorittamista koskevaa yleistä vastuutaan. Jos siis tietyt tehtävät on annettu välittävien elinten vastuulle, hallintoviranomaisen on saatava valvovan viranomaisen ominaisuudessa varmuus siitä, että tehtävät on hoidettu asianmukaisesti. Se voi saada tällaisen varmuuden monella eri tavalla, esimerkiksi

- laatimalla välittävien elinten käyttöön tarkoitettuja ohjeasiakirjoja, menettelyasiakirjoja ja tarkistusluetteloita
- hankkimalla ja tarkastelemalla välittävien elinten laatimia asiaa koskevia raportteja
- vastaanottamalla yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 127 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tarkastusten yhteydessä laadittuja tarkastuskertomuksia, joiden olisi sisällettävä yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdan mukaisten, välittävän elimen toteuttamien tarkastusten arvioinnit
- arvioimalla välittävien elinten tekemien tarkastusten laatua.

Hallintoviranomainen tekee välittävien elinten toimintaan kohdistuvia tarkastuksia esimerkiksi käymällä läpi joukon tuensaajien esittämiä korvaushakemuksia, jotta se voisi arvioida tarkastusten toteuttamistapaa osana rutiininomaista valvontaansa tai epäillessään, ettei tehtäviä ole hoidettu asianmukaisesti. Tässä yhteydessä pitäisi tarkastella rajallista otosta, joka on valittu tapauksista ammattitaitoisen arvioinnin perusteella.

Hallinnollisia tarkastuksia suunnitellessaan hallintoviranomaisen on huomioitava petosriski. Johdolla ja työntekijöillä pitäisi olla riittävästi tietoa petoksista, jotta he voisivat havaita varoittavat merkit. Periaatteessa petosriski on suurempi, jos yhdessä tapauksessa voidaan havaita enemmän kuin yksi riski-indikaattori. Hallinnollisissa tarkastuksissa on harjoitettava ammatillista epäilyä. Hallintoviranomainen antaa ohjeasiakirjoissaan ohjeita ja tietoa aiheesta parantaakseen petosriskiä koskevaa tietoisuutta. Lisäksi on oltavat käytössä selkeät menettelyt sen varmistamiseksi, että ilmoitetut tai epäillyt petostapaukset käsitellään viipymättä. Jos jossakin tapauksessa epäillään petosta (esimerkiksi hallinnollisten tarkastusten yhteydessä), hallintoviranomaisen pitäisi ilmoittaa asiasta viipymättä toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle jatkotoimien toteuttamista varten. Kyseinen viranomainen on taho, jonka pitäisi myös ilmoittaa komissiolle (OLAFille) sääntöjenvastaisuuksista ja petosepäilyistä noudattaen sovellettavia alakohtaisia sääntöjä sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamisesta. Ensimmäisenä asiasta on yleensä ilmoitettava epäilyn kohteena olevan yhteisön hallinnolle, paitsi jos on syytä olettaa, että siihen kuuluvat henkilöt ovat osallisina tapaukseen. Muussa tapauksessa hallintoviranomaisen on ilmoitettava tapauksista suoraan oikeusviranomaisille, mikä ei kuitenkaan rajoita hallintoviranomaisen saamia luottamuksellisia tietoja koskevan kansallisen lainsäädännön soveltamista. Kansallisten säännösten salliessa hallintoviranomaiselle on ilmoitettava kaikista petosepäilyistä tai todetuista petoksista ERI-rahastoista osarahoitetuissa hankkeissa. Tätä varten on edistettävä eri kansallisten elinten toiminnan yhteensovittamista.

Komissio suosittaa, että hallintoviranomaiset soveltavat petosriskiin ennakoivaa, jäsenneltyä ja kohdennettua lähestymistapaa. ERI-rahastojen tavoitteena pitäisi olla ennakoivien ja oikeasuhteisten petostentorjuntatoimenpiteiden toteuttaminen kustannustehokkaasti. Kaikkien ohjelmaviranomaisten olisi sitouduttava siihen, että minkäänlaisia petoksia ei sallita ja että tämä tehdään selväksi ylimmästä johdosta alkaen. Komission ohjeasiakirjassa *Petosriskinarviointi sekä tehokkaat ja oikeasuhteiset petostentorjuntatoimenpiteet* (EGESIF 14-0021-00, 16. kesäkuuta 2014) annetaan hallintoviranomaisille neuvoja 125 artiklan 4 kohdan c alakohdan täytäntöönpanosta.

asiaa koskevien unionin sääntöjen noudattamisesta. Jos hallintoviranomainen on delegoinut välittävälle elimelle yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdassa säädetyt tehtävät, sisäisen valvontajärjestelmän pitäisi kattaa se, että välittävä elin tarkastaa tuensaajien esittämät korvaushakemukset.

Kyseisen kohdan mukaan hallintoviranomainen ottaa käyttöön todetut riskit huomioon ottaen tehokkaita ja oikeasuhteisia petostentorjuntatoimenpiteitä.

Osa jäsenvaltioista on päättänyt käyttää Arachne-työkalua, jonka avulla voidaan pisteyttää riskit. Arachne-työkalun avulla on tarkoitus luoda kattava tietokanta, joka kattaa rakennerahastoista ja Euroopan koheesiorahastosta rahoitetut hankkeet ja jota täydennetään kaikille avointen tietolähteiden sisältämällä tiedoilla. Tavoitteena on voida tunnistaa yli sadan riski-indikaattorin perusteella hankkeet, tuensaajat, sopimukset ja sopimuspuolet, joihin liittyvä riski on kaikkein suurin. Hallintoviranomaiset voivat hyödyntää Arachne-tiedonlouhintatyökalua, joka on tehokas väline hallinnollisia tarkastuksia ja oikeasuhteisia petostentorjuntatoimia ajatellen.

Välittävä elin saattaa vastata useampien tuensaajien toimittamien korvaushakemusten keräämisestä yhdeksi yleiseksi menoilmoitukseksi, jonka se toimittaa hallintoviranomaiselle. Tällöin hallintoviranomainen vastaa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdassa säädettyjen tarkastusten toteuttamisesta sen varmistamiseksi, että välittävän elimen toimittama yleinen menoilmoitus on virheetön. Jos välittävä elin toimittaa menoilmoitukset suoraan todentamisviranomaiselle, yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdassa säädetty tarkastukset pitäisi toteuttaa välittävän elimen tasolla. Lisäksi hallintoviranomaiselle pitäisi ilmoittaa kaikista toimituksista, jotta se voi tarkastaa, onko menoilmoitukset kerätty oikein, ja antaa sitten todentamisviranomaiselle kaikki tarvittavat vakuutukset.

Tuensaaja määrittellään yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 2 artiklan 10 kohdassa. Kun hallintoviranomainen tai välittävä elin on myös tuensaajana, tuensaajan rooliin kuuluvat tehtävät ja valvontarooliin kuuluvat tehtävät on erotettava selvästi toisistaan. Tuensaajat vastaavat siitä, että niiden osarahoitettavaksi ilmoittamat menot ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia ja että ne ovat kaikkien unionin säädösten ja niiden täytäntöönpanemiseksi kansallisesti sovellettavien säädösten mukaisia. Tästä syystä niillä olisi oltava omat, elimen kokoon ja tehtävien luonteeseen suhteutetut, sisäiset valvontamenettelynsä, joilla ne voivat taata tämän. Tuensaajien itse suorittamien tarkastusten ei kuitenkaan voida katsoa vastaavan yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklassa säädettyjä tarkastuksia. Jos tuensaaja käyttää sähköistä arkistointijärjestelmää tai kuvankäsittelyjärjestelmää (eli alkuperäiset asiakirjat skannataan ja tallennetaan sähköisessä muodossa), tuensaajaa kehoitetaan järjestämään sisäinen valvontansa siten, että sen avulla voidaan varmistaa seuraavat asiat: jokainen skannattu sähköinen asiakirja vastaa täysin paperimuodossa olevaa alkuperäistä versiota, saman asiakirjan paperiversiota ei ole mahdollista skannata useita kertoja erilaisten sähköisten asiakirjojen luomiseksi sen pohjalta, jokainen sähköinen asiakirja on ainutlaatuinen eikä asiakirjoja voi käyttää muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen. Kutakin sähköistä asiakirjaa koskevan hyväksyntä-, kirjanpito- ja maksumenettelyn pitäisi olla ainutkertainen. Samaa sähköistä asiakirjaa ei pitäisi voida hyväksyä, viedä kirjanpitoon tai osoittaa maksettavaksi kahta kertaa. Skannattuja sähköisiä asiakirjoja ei pitäisi voida muuttaa eikä niistä pitäisi voida luoda erilaisia versioita.

1.3. Jäsenvaltion antamat ohjeet

Jäsenvaltion ohjeet kaikille viranomaisille

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hallinto- ja todentamisviranomaiset sekä välittävät elimet saavat riittävät ohjeet ERI-rahastojen moitteettoman hoidon edellyttämien hallinto- ja valvontajärjestelmien järjestämiseksi ja erityisesti riittävän varmuuden hankkimiseksi unionin tukea koskevien maksatushakemusten virheettömyydestä, asianmukaisuudesta ja tukikelpoisuudesta.

Paras käytäntö tällä alalla olisi se, että ohjeita laaditaan kaikille tasoille (eli hallintoviranomaista ja välittävää elintä varten). Näin voidaan varmistaa, että kaikissa elimissä käytetään johdonmukaista menetelmää hallinnollisten tarkastusten toteuttamisessa. Yleisohjeet voi laatia

hallintoviranomainen, ja ne voidaan tarvittaessa muokata välittävän elimen tasolla vastaamaan tiettyjen ohjelmien tai hankkeiden erityistarpeita. Ohjeet olisi sisällytettävä kyseisten elinten menettelyohjeisiin.

Hallintoviranomaisen ohjeet tuensaajille

Jäsenvaltioiden viranomaisten olisi pyrittävä ehkäisemään virheitä tekemällä tuensaajien kanssa yhteistyötä kunkin toimen käynnistyessä. Niiden pitäisi kouluttaa ja ohjata tuensaajia luomaan järjestelmät unionin vaatimusten täyttämiseksi ja laatimaan ensimmäiset korvaushakemukset. Erityisesti pitäisi varmistaa, että tuensaajat tietävät, mistä menoista ja mistä tuloksista tai tuotoista voi saada korvauksia.

Lisäksi pitäisi parantaa tuensaajien tietoisuutta yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 67 artiklan 1 kohdan b, c ja d alakohdan ja 68 artiklan, ESR-asetuksen 14 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan sekä EAY-asetuksen 19 artiklan mahdollistamasta vaihtoehdosta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat maksaa yksikkökustannukset, kertakorvaukset sekä kiinteämääräisen rahoituksen noudattaen yksikkökustannuksia ja kertakorvauksia, jotka komissio on määritellyt sovellettavaksi ESR:n tuensaajiin ESR-asetuksen 14 artiklan mukaisesti.

Hallintoviranomaisen vastuulla on varmistaa, että rahoitettavat toimet valitaan asianmukaisia valintamenettelyitä noudattaen ja syrjimättömien ja avointen perusteiden mukaisesti ja että niissä noudatetaan miesten ja naisten välisen tasa-arvon periaatetta, ne ovat unionin lainsäädännön ja kansallisten säädösten mukaisia ja ne kuuluvat rahaston (rahastojen) soveltamisalaan koko täytäntöönpanokauden. Tältä osin sen on varmistettava, että tuensaajille tiedotetaan erityisistä ehdoista, jotka koskevat osana toimea toimitettavia tuotteita tai suoritettavia palveluja, rahoitussuunnitelmaa, toteuttamiselle asetettua aikarajoitusta sekä sitä, mitkä taloudelliset ja muut tiedot on säilytettävä ja toimitettava. Hallintoviranomaisen on varmistettava ennen hyväksymispäätöksen tekemistä, että hakija kykenee täyttämään nämä ehdot asianmukaisesti. Hallintoviranomaisen on myös varmistettava, että hakijan toimien jatkuvuus on turvattu ja, jos toimet on käynnistetty ennen rahoitushakemuksen esittämistä hallintoviranomaiselle, että asiaankuuluvaa unionin lainsäädäntöä ja sitä koskevia kansallisia säädöksiä on noudatettu.

Hallintoviranomainen voi määrittää perusteet, jotka soveltuvat hakijoiden toiminnallisten, teknisten ja hallinnollisten valmiuksien arviointiin. Perusteet voivat vaihdella sen mukaan, minkä tyyppisestä toimesta on kyse, mutta niihin voisi sisältyä muun muassa arvio hakijan vakavaraisuudesta, hakijan henkilökunnan pätevyydestä ja kokemuksesta sekä hakijan hallinnollisesta ja toiminnallisesta rakenteesta.

Käytössä pitäisi olla strategia, jolla varmistetaan, että tuensaajat saavat tietoa muun muassa tiedotelehtisistä ja -kirjasista, seminaareista, työpajoista ja verkkosivuilta. Tiedon pitäisi kattaa erityisesti kaikki asiaankuuluvat kansalliset ja unionin tukikelpoisuussäännöt ja muut lakisäätteiset vaatimukset, myös julkisuutta ja tiedottamista koskevat vaatimukset.

1.4. Hallintoviranomaisen ja välittävien elinten tarkastusvalmiudet

Jäsenvaltioiden pitäisi pyrkiä varmistamaan, että niillä on riittävästi kokenutta henkilökuntaa ERI-rahastoista osarahoitettujen toimien tarkastamista varten. Hallintoviranomaisen ja välittävien elinten pitäisi määrittää hallinnointi- ja valvontajärjestelmän kuvauksessa, mitkä yksiköt vastaavat tarkastuksista ja minkä verran kyseiseen tehtävään on osoitettu henkilöstöä. Lisäksi on määritettävä elin, joka vastaa tarkastusten toteuttamisesta hallintoviranomaisen ja välittävän elimen ollessa tuensaajia. Hallintoviranomainen ja välittävät elimet voivat soveltaa keskitettyä tai hajautettua tarkastusjärjestelmää. Keskitetty tarkastusjärjestelmä mahdollistaa paremmin kokemusten vaihdon. Se parantaa myös hallinnollisia tarkastuksia suorittavan henkilöstön tehokkuutta ja helpottaa laadunvalvontaa. Jos tarkastuksissa sovelletaan hajautettua järjestelmää, hallintoviranomaisen pitäisi

varmistaa, että käytössä on laadunvalvontajärjestelmä sen takaamiseksi, että hallinnollisten tarkastusten laatu on aina sama tarkastukset toteuttavasta henkilöstöstä riippumatta.

Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmiin osallistuvien maiden pitäisi päättää yhdessä hallinnollisia tarkastuksia koskevista järjestelyistä sekä nimetä hallinnolliset tarkastukset suorittava henkilöstö ja määrittää henkilöstöjärjestelyt, henkilöstön päätehtävät ja -vastuualueet sekä keinot, joilla voidaan varmistaa, että hallinnollisia tarkastuksia toteuttava henkilöstö toimii yhdenmukaisesti kaikissa ohjelmaan osallistuvissa maissa.

Turvautuessaan tekniseen apuun hallintoviranomaisen tai välittävän elimen pitäisi varmistaa, että hallinnollisia tarkastuksia suorittavalle ulkoiselle henkilöstölle annetaan tarvittavat ohjeet. Teknistä apua pitäisi hyödyntää mahdollisimman paljon, jotta voitaisiin parantaa hallintoviranomaisen ja välittävän elimen oman hallinnollisia tarkastuksia suorittavan henkilöstön valmiuksia.

Hallintoviranomaisen olisi järjestettävä henkilökunnalleen työssä tarvittavia taitoja kehittävä koulutusta ja ohjausta. Hallintoviranomaisen henkilökunnalla on erityisesti oltava taitoja ja tietoja, joita tarvitaan kansallisten sekä EU:n sääntöjen ja asetusten (kuten tukikelpoisuussääntöjen, valtiontukisääntöjen, julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja rahoitusvälineiden toiminnan) noudattamisen valvonnassa.

1.5. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdan mukaisten hallinnollisten tarkastusten menettelyt ja sisältö

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdan mukaiset tarkastukset muodostuvat kahdesta keskeisestä osasta: tuensaajien toimittamien korvaushakemusten hallinnollisista tarkastuksista (eli asiakirjatarkastuksista) sekä paikalla tehtävistä tarkastuksista.

Kaikista tuensaajien esittämistä korvaushakemuksista on tehtävä asiakirjatarkastukset, joissa tarkastetaan itse hakemus ja siihen liitetyt tositteet, kuten laskut, lähetysluettelot, tiliotteet, edistymisraportit ja työaikalomakkeet, riippumatta siitä, ovatko hakemukset välivaiheen korvaushakemuksia vai lopullisia korvaushakemuksia. Vaadittujen tositteiden määrä voi olla pienempi, kun toimet toteutetaan yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen mukaisesti⁴. Ennen kuin menot vahvistetaan komissiolle, hallintoviranomaisen ja välittävän elimen pitäisi toteuttaa riittävän kattavia tarkastuksia sen varmistamiseksi, että todennetut menot ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia. Kaikki tarkastuksissa havaitut sääntöjenvastaiset menot pitää poistaa komissiolle ilmoitettavien menojen joukosta.

Jos otantaperiaatteella paikalla tehtävien varmennusten yhteydessä havaitaan huomattava määrä sääntöjenvastaisuuksia menoissa, jotka on jo otettu mukaan komissiolle toimitettuun maksatushakemukseen, asiasta vastaavan viranomaisen pitäisi

- arvioida sekä määrällisesti että laadullisesti havaitut sääntöjenvastaisuudet määrittääkseen, miten todennäköisesti myös otannan ulkopuolisista toimista löytyy sääntöjenvastaisuuksia
- toteuttaa tarvittavat korjaustoimenpiteet tarkastusten tehokkuuden parantamiseksi ennen kuin maksatushakemus toimitetaan komissiolle.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdassa säädettyjen tarkastusten yhteydessä havaitut sääntöjenvastaiset menot on käsiteltävä noudattaen sääntöjä, jotka annetaan komission asiakirjassa *Guidance note on accounts* (tilinpitoa koskevat ohjeet, EGESIF 15_0017).

⁴ Yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja käsitellään tarkemmin komission asiakirjassa *Ohjeet – Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot* (EGESIF_14-0017, 6. lokakuuta 2014).

Tarkastuksessa pitäisi varmistaa etenkin seuraavat asiat:

- Menot kohdistuvat tukikelpoiseen kauteen ja ne on maksettu.
- Menot liittyvät hyväksytyyn toimeen.
- Ohjelman ehtoja ja tarvittaessa myös hyväksytyä rahoitusosuutta on noudatettu.
- Kansallisia ja yhteisön tukikelpoisuussääntöjä on noudatettu.
- Tositteet ovat asianmukaisia ja jäljitysketju on riittävä.
- Maksuedellytykset on täytetty, jos kyseessä on yksinkertaistettu kustannusvaihtoehto.
- Valtiontukisääntöjä, kestävän kehityksen sääntöjä, tasa-arvovaatimuksia ja syrjintäkieltoa on noudatettu.
- Julkisia hankintoja koskevia yhteisön ja kansallisia sääntöjä on noudatettu tarvittavilta osin.
- Unionin ja kansallisia julkisuussääntöjä on noudatettu.
- Toimen fyysinen edistyminen on arvioitu yleisen ja ohjelmakohtaisen tuloksen ja tarvittaessa myös tulosindikaattoreiden ja mikrotiedon perusteella.
- Tuotteen toimittamisessa tai palvelun suorittamisessa on noudatettu täysimääräisesti kutakin yksittäistä tukimuotoa koskevan sopimuksen ehtoja.

Jos sama tuensaja toteuttaa samanaikaisesti useampia toimia tai jotakin tointa rahoitetaan eri tukimuotojen tai rahastojen kautta, käytössä pitäisi olla mekanismi sen varmistamiseksi, ettei jotakin yksittäistä menoa rahoiteta kahteen kertaan.

Jos tuensaja esittää ilmoittamiensa menojen tueksi tilintarkastajan lausuman, se voidaan myös ottaa huomioon (ks. kohta 1.10).

Teknisillä aloilla, kuten ympäristösääntöjen noudattamisen alalla, saattaa olla toimivaltaisia kansallisia viranomaisia, joiden vastuulla on tarkastaa, että sääntöjä on noudatettu, ja jotka antavat asiaa koskevat hyväksyntänsä. Tällaisissa tapauksissa hallintoviranomaisen olisi tarkastettava, että tuensaja on saanut näiltä elimiltä asiaankuuluvat hyväksynät. Tarkastaessaan, että valtiontukisääntöjä on noudatettu, hallintoviranomainen voi myös tukeutua muiden tällä alalla toimivaltaisten kansallisten viranomaisten työhön.

Kunkin elimen menettelyohjeissa olisi vahvistettava menettelytavat, joita hallintoviranomainen soveltaa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdan mukaisissa tarkastuksissa. Niissä on eriteltävä asiakirjatarkastuksissa ja paikalla tehtävissä tarkastuksissa tarkastettavat kohdat sekä viitattava eri tarkastuksissa käytettäviin tarkistusluetteloihin.

Jos tuensajalla tai tavarantoimittajalla on erityinen asema (se on esimerkiksi kansainvälinen järjestö), asianomaisen jäsenvaltion on varmistettava asiakirjojen (esimerkiksi yhteisymmärryspöytäkirjojen) saanti tarkastuksia varten ennen kuin se tekee sopimuksen kyseisen tahon kanssa, poiketen siitä, mitä yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 40 artiklan 1 kohdassa sanotaan.

1.6. Hallinnollisten tarkastusten ajoitus

1) Hankkeiden valintamenettelyn aikana tehtävät tarkastukset

Valitessaan ja hyväksyessään toimia hallintoviranomaisen on varmistettava ennen hyväksymispäätöksen tekemistä, että hakijat kykenevät täyttämään tietyt ehdot (ks. kohta 1.3).

2) Hankkeiden toteutusvaiheessa tehtävät asiakirjatarkastukset

Hallinnolliset tarkastukset olisi tehtävä ennen kuin kyseessä olevat menot ilmoitetaan seuraavalle tasolle. Tarkastukset olisi tehtävä ennen kuin esimerkiksi välittävä elin toimittaa välivaiheen tai lopullisen menoilmoituksen hallintoviranomaiselle (tai ennen kuin hallintoviranomainen toimittaa sen todentamisviranomaiselle). Joka tapauksessa kaikki asiakirjatarkastukset (ks. kohta 1.5.) tiettyyn maksatushakemukseen sisältyvien menojen osalta pitäisi tehdä ennen kuin todentamisviranomainen toimittaa hakemuksen komissiolle.

3) Hankkeen toteutusvaiheessa paikalla tehtävät tarkastukset

Paikan päällä tehtävät tarkastukset pitäisi suunnitella etukäteen, jotta ne olisivat tehokkaita ja niillä voitaisiin esimerkiksi todentaa, että tileille merkityt menot ovat sovellettavan lain mukaisia (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 133 artiklan c kohta). Paikan päällä tehtävästä tarkastuksesta olisi yleisesti annettava ilmoitus, jotta lopullinen tuensaaja voi varmistaa, että asiasta vastaava henkilöstö (esimerkiksi hankepäällikkö, insinööri ja kirjanpitäjä) ja tarvittavat asiakirjat (etenkin kirjanpito tiliotteineen ja laskuineen) ovat saatavilla tarkastuskäynnin aikana. Joissakin tapauksissa voi kuitenkin olla mahdotonta määrittää hankkeen tosiasiallisuutta sen päättymisen jälkeen. Tällöin voi olla aiheellista tehdä tarkastus paikalla jo hankkeen toteutusvaiheessa ja ilman, että siitä ilmoitetaan tuensaajalle etukäteen.

Paikan päällä tehtävät tarkastukset olisi yleensä ajoitettava siihen, kun hanke on sekä fyysisesti että rahoituksen osalta jo hyvässä vauhdissa. Paikan päällä tehtäviä tarkastuksia ei ole suositeltavaa jättää toimen toteuttamisen jälkeiseen aikaan, koska tällöin on liian myöhäistä ryhtyä korjaaviin toimiin, jos ongelmia havaitaan, ja lisäksi sääntöjenvastaiset menot on jo todennettu tällä välin. Tarkastuskäyntejä voidaan suorittaa myös ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä hakijan valmiuksien varmistamiseksi, mutta tällaiset tarkastuskäynnit eivät korvaa rahoitettaviin toimiin kohdistuvia paikalla tehtäviä varmuksia.

Toimen luonne ja erityispiirteet, julkisen rahoituksen osuus, riskitaso sekä asiakirjatarkastusten laajuus vaikuttavat usein siihen, mihin ajankohtaan paikalla tehtävä tarkastus sijoittuu.

Kun kyse on suuresta infrastruktuurihankkeesta, jonka täytäntöönpanokausi kestää useita vuosia, toimen tosiasiallisuuden varmistamiseksi on parasta tehdä useita tarkastuksia kyseisen kauden aikana ja yksi sen lopussa. Kun vuotuisen kiinnostuksenilmaisupyynnön seurauksena myönnetään tuki samoista tukimuodoista, ensimmäisenä vuotena paikalla tehtyjen tarkastusten pitäisi auttaa ehkäisemään mahdollisesti havaittujen ongelmien toistumista myöhempinä vuosina.

4) Toimen toteuttamisen päätyttyä paikalla tehtävät tarkastukset

Yksilöllistä tukimuotoa koskevissa sopimuksissa, joissa on kyse omaisuuden rakentamisesta tai hankkimisesta, tuensaajille asetetaan usein ehtoja, joiden voimassaolo jatkuu sen jälkeen, kun toimi on päättynyt tai omaisuus on hankittu (esimerkiksi omistusoikeuden säilyminen, uusien työntekijöiden määrä). Tällaisissa tapauksissa paikalla on mahdollisesti tehtävä toimintavaiheen aikana uusi tarkastus sen varmistamiseksi, että asiaankuuluvia tukiehtoja noudatetaan edelleen.

Jos toiminta on luonteeltaan aineetonta ja siitä jää toimien päättymisen jälkeen jäljelle vain vähän tai ei jää lainkaan fyysisiä todisteita, hyvä käytäntö olisi suorittaa paikalla tehtävä tarkastus toimen toteutuksen aikana (eli ennen kuin se päättyy). Paikalla tehtävät tarkastukset ovat hyödyllisiä toimen tosiasiallisuuden varmistamisen kannalta.

5) Kaikki hallinnolliset tarkastukset pitäisi suorittaa loppuun määräajassa, jotta jäsenvaltioiden viranomaiset voisivat toimittaa ajoissa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 138 artiklassa luetellut asiakirjat, eli tilitykset, johdon vahvistuslausuman ja vuotuisen tarkastuslausunnon tai -kertomuksen. On suositeltavaa, että hallintoviranomainen asettaa kaikille hallinnollisille tarkastuksille sisäiset määräajat, jotta todentamisviranomainen voi todentaa tilityksen yhteisiä

säännöksiä koskevan asetuksen 126 artiklan c kohdan mukaisesti, hallintoviranomainen voi laatia saman asetuksen 125 artiklan 4 ja 10 kohdassa tarkoitettun johdon vahvistuslausuman ja tarkastusviranomaisen voi laatia saman asetuksen 127 artiklan 5 kohdassa säädetyn tarkastuslausunnon ja tarkastuskertomuksen.

Komissiolle ilmoitettaviin todennettuihin tilityksiin ei pidä sisällyttää menoa, johon kohdistuvat hallinnolliset tarkastukset ovat vielä osittain kesken ja jota ei ole vahvistettu lailliseksi ja sääntöjenmukaiseksi⁵. Jos hallintoviranomainen päättää suorittaa paikalla tarkastuksia (jo suoritettujen tarkastusten lisäksi) seuraavan tilivuoden aikana, mahdolliset havaitut sääntöjenvastaisuudet on käsiteltävä noudattaen sovellettavia sääntöjä sekä komission ohjeasiakirjaa *Guidance note on accounts* (tilinpitoa koskevat ohjeet).

1.7. Hallinnollisten tarkastusten intensiteetti

Asiakirjatarkastukset on kohdistettava kaikkiin tuensaajien toimittamiin välivaiheen ja lopullisiin korvaushakemuksiin.

Komission yksiköiden suosituksen mukaan paras käytäntö on, että kuhunkin korvaushakemukseen liitettävät asiakirjat ovat riittävän kattavia, jotta hallintoviranomainen voi tarkastaa menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden kansallisten ja unionin sääntöjen mukaisesti. Asiakirjatarkastuksen yhteydessä pitäisi näin ollen käydä kokonaisvaltaisesti läpi korvaushakemuksiin liittyvät tositteet (kuten laskut, maksukuitit, työaikalomakkeet, läsnäololuettelot, todistukset tavaroiden toimittamisesta ja niin edelleen).

Asetuksessa edellytetään, että kaikista tuensaajien toimittamista korvaushakemuksista on tehtävä hallinnolliset tarkastukset. Jokaista yksittäistä menoa ja sitä koskevaa, hakemukseen liitettyä tosittaa ei kuitenkaan ole välttämättä käytännössä mahdollista tarkastaa, vaikka se olisikin ihanteellista. Siksi tarkastettavat menot voidaan valita tietyissä perusteltavissa tapauksissa otoksen pohjalta. Otokseen kuuluvia maksuja valittaessa on huomioitava riskitekijät (menojen arvo, tuensaajan tyyppi, aiemmat kokemukset), ja sitä voidaan täydentää tarvittaessa satunnaisotoksella sen varmistamiseksi, että mikä tahansa menoerä saattaa tulla valituksi. Tarkastettavan menoerän arvoa verrataan hakemuksen mukana toimitettuun aineistoon. Hallintoviranomaisen pitää päättää etukäteen otantamenetelmästä. Lisäksi on suositeltavaa määrittää tarkat parametrit, jotta satunnaisotoksen tarkastustuloksia voidaan hyödyntää tarkastuksen ulkopuolelle jäävässä osassa mahdollisesti ilmenevien virheiden arvioinnissa. Jos tarkastetussa otoksessa havaitaan suuria virheitä, on suositeltavaa laajentaa tarkastusta sen arvioimiseksi, onko virheillä joitakin yhteisiä piirteitä (kuten maksusuorituksen tyyppi, sijainti, tuote ja ajanjakso), ja sitten joko tarkastaa kyseinen korvaushakemus kokonaan tai heijastaa otoksen virhetaso tarkastuksen ulkopuoliseen osaan. Virheiden kokonaistaso lasketaan siten, että riskin perusteella valitun otoksen virhetaso lasketaan yhteen satunnaisotoksen arvioidun virhetason kanssa.

Paras käytäntö on, että tuensaaja toimittaa korvaushakemuksen mukana kaikki asiaankuuluvat tositteet. Tällöin kaikki tositteet voitaisiin tarkastaa asiakirjatarkastuksessa, mikä vähentäisi tarvetta

⁵ Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 126 artiklan c kohdan mukaan todentamisviranomaisen on toimittaessaan tilitykset komissiolle todennettava, että ilmoitetut menot ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia siten kuin säädetään asetuksen (EU) No 1011/2014 liitteessä VII. Sen mukaan todentamisviranomaisen todistaa, että i) tilitys on täydellinen, oikeellinen ja totuudenmukainen ja kirjatut menot ovat sovellettavan lainsäädännön mukaiset ja aiheutuneet toimenpideohjelmaan sovellettavien perusteiden mukaisesti rahoitettaviksi valituista toimista, jotka ovat sovellettavan lainsäädännön mukaiset; ii) rahastokohtaisissa asetuksissa, asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 59 artiklan 5 kohdassa ja asetuksen (EU) N:o 1303/2013 126 artiklan d ja f kohdassa olevia säännöksiä noudatetaan; iii) asetuksen (EU) N:o 1303/2013 140 artiklassa olevia asiakirjan saatavuutta koskevia säännöksiä noudatetaan.

tarkastaa asiakirjoja paikalla tehtävän tarkastuksen aikana. Korvaushakemuksen tueksi lähetettävän asiakirja-aineiston pitäisi sisältää ainakin luettelo yksittäisistä menoeristä, tieto menojen kokonaismäärästä, viittaukset menoihin liittyviin laskuihin, maksupäivät ja maksujen viitenumerot sekä luettelo allekirjoitetuista sopimuksista. Ihanteellista olisi, että kaikista menoista toimitettaisiin tosite verkkolaskusta ja -maksusta tai laskujäljennös ja maksutosite. Jos tämä kuitenkin edellyttää sitä, että tuensaajien pitäisi toimittaa kohtuuton määrä tositteita, vaihtoehtona on, että tuensaajilta pyydetään tositteet vain tarkastettavaan otokseen kuuluvista menoista. Tämän toimintatavan etu on, että se pienentää toimitettavien tositteiden määrää. Koska vaadittavat tositteet voidaan kuitenkin valita vasta tuensaajan toimitettua korvaushakemuksensa, hakemuksen käsittely saattaa viivästyä viranomaisen odottaessa pyytämäänsä tositteita. Myös asiakirjojen säilyttämiseen voi liittyä suurempia riskejä, jos tuensaaja lopettaa toimet ennen kauden päättymistä.

Parhaan käytännön mukaisesti on myös suositeltavaa varmistaa asiakirjatarkastusten yhteydessä, että toimet noudattavat kansallisia ja unionin sääntöjä esimerkiksi julkisten hankintamenettelyjen osalta. Vaikka paras käytäntö on tarkastaa kaikki julkiset hankintamenettelyt, se ei välttämättä ole käytännössä mahdollista tehtyjen hankintasopimusten suuren määrän takia. Hallintoviranomaisen pitäisi luoda näitä tilanteita varten menettely, jossa arvioidaan tietty otos hankintasopimuksista niihin liittyvien riskien perusteella. Parhaana käytäntönä suositetaan tarkastamaan kaikki EU:n lainsäädännössä annetut rajat ylittävät sopimukset ja riskien perusteella valittu otos kyseisten rajojen alle jäävistä sopimuksista. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 122 artiklan 3 kohta sisältää uuden säännöksen e-koheesiosta. Tuensaajien ja koheesiopolitiikan täytäntöönpanosta vastaavien elinten välisellä sähköisellä tietojenvaihdolla pyritään vähentämään hallinnollista raskautta. Hyvä käytäntö on perustaa tietokonejärjestelmiä, joiden kautta tuensaaja voi syöttää järjestelmään ja toimittaa sähköisesti kaikki tarvittavat tositteet, kuten menoluettelot, laskujäljennökset ja maksutositteet. Tällöin kaikki tositteet voidaan tarkastaa asiakirjatarkastuksen yhteydessä.

Paikalla tehtävät tarkastukset

Perusteellisissa ja yksityiskohtaisissa asiakirjatarkastuksissa ei voida tarkastaa ihan kaikkia seikkoja, jotka liittyvät menojen laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen. Siksi on tärkeää suorittaa tarkastuksia myös paikalla, jotta voitaisiin esimerkiksi varmentaa toimen tosiasiallisuus, sopimusehtojen täysimääräinen noudattaminen tuotteita toimitettaessa tai palveluita suoritettaessa, toimen fyysinen eteneminen sekä unionin julkisuussääntöjen noudattaminen. Paikalla tehtäviä tarkastuskäyntejä voidaan myös käyttää sen varmistamiseen, että tuensaaja on antanut oikeaa tietoa toimen fyysisestä ja rahoituksellisesta täytäntöönpanosta.

Jos paikalla tehtävien tarkastusten ja asiakirjatarkastusten tekijä on eri, menettelyissä olisi varmistettava, että molemmat saavat ajoissa tarvittavat tiedot toistensa tekemien tarkastusten tuloksista. Tuensaajien laatimia edistymisraportteja tai laajempien infrastruktuurihankkeiden tapauksessa insinöörien raportteja voidaan käyttää sekä asiakirjatarkastusten että paikalla tehtävien tarkastusten pohjana.

Hallintoviranomainen voi yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdan b alakohdan mukaisten tarkastusten laajuudesta päättäessään ottaa huomioon tuensaajan sisäiset valvontamenettelyt, jos se on perusteltua. Jos tuensaajana on esimerkiksi ministeriö ja joku erillinen ministeriön yksikkö (tuensaajan ja kyseisen muun yksikön tehtävät on eriytetty asianmukaisesti) on jo tarkastanut menot osana omaa valvontamenettelyään, hallintoviranomainen voi ottaa ne huomioon yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua lausumaa antaessaan. Se vastaa silti edelleen samassa artiklassa säädetyistä tarkastuksista. Tuensaajien itse suorittamien tarkastusten ei voida katsoa vastaavan yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklassa säädetyjä tarkastuksia.

Paikan päällä tehtävissä tarkastuksissa voidaan soveltaa otantaperiaatetta. Valitessaan toimia paikalla tarkastettavaan otokseen hallintoviranomaisen on pidettävä kirjaa, jossa kuvataan ja perustellaan otantamenetelmä ja määritellään tarkastukseen valitut toimet. Hallintoviranomaisen on tarkistettava otantamenetelmä joka vuosi. Kun tietty tuensaaja vastaa useita hankkeita sisältävästä toimesta, hallintoviranomaisen pitää luoda menetelmä sen määrittämiseksi, mihin kyseisen toimen sisältämistä hankkeista paikalla tehtävä tarkastus kohdistuu.

Kaikkien toimien on voitava tulla valituksi paikalla tehtävään tarkastukseen. Käytännössä sellaisissa ohjelmissa tai ensisijaisissa toimintalinjoissa, joihin kuuluu useita pieniä toimia, voidaan saada riittävä varmuus asiakirjatarkastusten perusteella (esimerkiksi jos tuensaaja lähettää hallintoviranomaiselle kaikki asianmukaiset asiakirjat ja hankkeen tosiasiallisuus voidaan varmentaa luotettavilla asiakirjatositteilla). Tällöin asiakirjatarkastuksia voidaan täydentää otantaan perustuvilla, paikalla tehtävillä tarkastuksilla lisävarmuuden saamiseksi. Useita vuosia kestävässä suurissa infrastruktuurihankkeissa tarvitaan todennäköisesti useita tarkastuskäyntejä hankkeen toteutuksen aikana ja hankkeen päätyttyä.

Paikalla tehtävien tarkastusten intensiteetti, määrä ja kattavuus riippuvat siitä, miten vaativasta toimesta on kyse, miten paljon toimi saa julkista tukea, miten suuri riski siihen liittyy hallinnollisten tarkastusten perusteella, miten kattavia ja yksityiskohtaisia tarkastuksia on suoritettu asiakirjatarkastusten sekä tarkastusviranomaisten hallinnointi- ja valvontajärjestelmiin kohdentamien kokonaistarkastusten yhteydessä ja minkä tyyppisiä asiakirjoja tuensaaja on toimittanut.

Otoksessa voitaisiin keskittyä arvoltaan suuriin toimiin tai toimiin, joissa on todettu aiemmin ongelmia tai sääntöjenvastaisuuksia taikka joissa tiettyjen maksutapahtumien on asiakirjatarkastuksessa todettu vaikuttavan oudolta ja vaativan lisätarkastusta (riskiorientoitunut lähestymistapa). Tätä otosta pitäisi täydentää satunnaisotoksella.

Kuten kohdassa 1.2. todetaan, jäsenvaltiot voivat halutessaan käyttää riskien pisteyttämiseen tarkoitettua Arachne-työkalua, joka tunnistaa yli sata riskiä ja niihin liittyvää riskitekijää etsimällä merkkejä esimerkiksi hankintamenettelyä, hankintasopimusten hallintaa, toimien tukikelpoisuutta, tehokkuutta ja keskittyneisyyttä sekä toimijan mainetta ja aiempia petoksia koskevista riskeistä. Tämän työkalun avulla hallintoviranomainen voi nimetä hankkeet, sopimukset ja tuensaajat, joihin liittyvät riskit ovat suurimmat, ja ohjata siten hallinnollisia resursseja kaikkein riskialtimpiin kohteisiin paikalla tehtäviä tarkastuksia suunnitellessaan. Järjestelmällinen riskintunnistaminen voisi auttaa hallintoviranomaista myös valvomaan välittävälle elimille delegoitujen tehtävien, kuten ensimmäisen tason valvonnan, suorittamista. Jäsenvaltiot saavat halutessaan koulutusta työkalun käytössä.

Jos satunnaisotoksen paikalla tehtävässä tarkastuksessa havaitaan ongelmia, otoskokoa olisi suurennettava, jotta voidaan selvittää, onko tarkastamattomissa toimissa vastaavanlaisia ongelmia.

Kunkin toimen tarkastettavia menoeriä valittaessa noudatetaan samoja sääntöjä kuin asiakirjatarkastuksissa. Jos paikalla tehtävässä tarkastuksessa havaitaan, että suuri osa komissiolle jo toimitettuun korvaushakemukseen sisältyvistä menoista on sääntöjenvastaisia, hallintoviranomaisen tai välittävän elimen pitäisi toteuttaa tarvittavat oikaisut tarkastusten syventämiseksi ennen seuraavan vahvistuslausuman toimittamista komissiolle. Tämä voidaan toteuttaa joko lisäämällä asiakirjatarkastuksia tai tekemällä tarkastuksia paikalla ennen kuin menot vahvistetaan komissiolle.

Hallintoviranomaisen pitäisi pystyä suoritettujen hallinnollisten tarkastusten riittävän dokumentoinnin avulla osoittamaan, että asiakirjatarkastusten ja paikalla tehtävien tarkastusten yleinen intensiteetti on riittävä antamaan kohtuullisen varmuuden ohjelmasta osarahoitettujen menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Paras käytäntö on, että hallintoviranomainen tarkastaa rakennustöihin kohdistuvien paikalla tehtävien tarkastusten yhteydessä käytettyjen materiaalien määrän ja laadun. Urakoitsija ja töitä valvova insinööri ovat tavallisesti vastuussa siitä, että hankinnat vastaavat tarkasti teknisessä eritelmässä asetettuja ehtoja. He tarkastavat rakennustöissä käytettävien materiaalien määrän ja laadun. Joissakin tapauksissa rakennustöissä käytetty materiaali ei kuitenkaan vastaa teknisessä eritelmässä asetettuja vaatimuksia, vaikka urakoitsija tai valvova insinööri ovat tehneet tarkastuksia. Seuraukset ovat vakavat, ja vahinkojen korjaaminen urakan valmistuttua tulee erittäin kalliiksi. Esimerkkejä mahdollisista riskeistä:

- Tien pintaa on korjattava pian urakan päättymisen jälkeen, koska kerrokset ovat liian ohuita tai pinta ei vastaa teknisessä eritelmässä asetettuja vaatimuksia.
- Jätevedenkäsittelylaitoksessa tai vastaavissa rakennuksissa käytetyn betonin laatu ei ole riittävän hyvä tai se ei täytä standardeja. Tällaisissa tapauksissa on riskinä, että rakennuksesta tulee käyttökelvoton tai siihen on tehtävä kalliita korjauksia. Kun hallintoviranomainen tai hallintoviranomaisen palkkaama riippumaton asiantuntija tekevät lisätarkastuksia urakassa käytetyn materiaalin määrän ja laadun varmistamiseksi, voidaan ehkäistä vakavia vahinkoja rakennustöiden aikana tai niiden jälkeen, olla varmempia siitä, että vain sääntöjenmukaiset menot vahvistetaan komissiolle, sekä torjua korruptiota.

1.8. Hallinnollisia tarkastuksia koskevat asiakirjat

Kaikista hallinnollisista tarkastuksista (asiakirjatarkastuksista ja paikalla tehtävistä tarkastuksista) on laadittava asiakirja, joka liitetään kyseisen hankkeen asiakirjakansioon. Tarkastustulosten on myös oltava kaikkien asiaankuuluvien työntekijöiden ja elinten saatavilla. Niistä on käytävä ilmi tehty työ, työn päivämäärä, yksityiskohtaiset tiedot tarkastetuista korvaushakemuksista, tarkastettujen menoerien kokonaissumma, tarkastusten tulokset havaittujen virheiden yleinen määrä ja esiintyvyys mukaan luettuina, kattava kuvaus havaituista sääntöjenvastaisuuksista ja selvät tiedot siitä, mitä asiaan liittyviä unionin tai kansallisia säännöksiä on rikottu, sekä toteutetut oikaisutoimenpiteet. Jatkotoimiin voi kuulua sääntöjenvastaisuuksia koskevan kertomuksen esittäminen ja myönnetyn rahoituksen takaisinperintä.

Kunkin tarkastustoimen ja sen tulosten kirjaamisessa käytetään usein apuna tarkistusluetteloja, joita käytetään ohjeena tarkastuksia tehtäessä. Niiden pitäisi olla riittävän yksityiskohtaisia. Esimerkiksi menojen tukikelpoisuuden tarkastusta kirjattaessa ei riitä yksi kohta, johon merkitään, että menojen tukikelpoisuus on tarkastettu. Sen sijaan asiakirjassa on oltava yksityiskohtainen luettelo kaikista tarkastetuista tukikelpoisuusvaatimuksista oikeusperustaviittauksineen (esimerkiksi onko menot maksettu tukikelpoisuusaikana, ovatko menot yhdenmukaisia tositteiden ja tiliotteiden kanssa ja ovatko hankkeeseen varatut yleiskulut asianmukaisia ja kohtuullisia). Julkisissa hankintamenettelyissä suositetaan käyttämään yksityiskohtaisia tarkistusluetteloita, jotka kattavat hankintamenettelyjen keskeiset riskit (katso kohta 2.1 jäljempänä).

Selkeämmissä tarkastuksissa, kuten liiketoimien luettelon yhteissumman tarkastuksissa, riittää yksinkertainen merkki yhteissumman vieressä osoittamaan, että tarkastus on tehty. Lisäksi olisi aina kirjattava tarkastukset tehneen henkilön nimi ja asema sekä tarkastuksen tekopäivä.

Julkaisuvaatimusten noudattaminen voidaan osoittaa mainostauluista otetuilla kuvilla, esitteiden kopioilla, kurssimateriaalilla ja -todistuksilla.

Kullekin ohjelmalle pitäisi olla käytössä tietokonejärjestelmä, joka mahdollistaa kutakin toimea ja siihen kohdistuvia tarkastuksia koskevan tiedon kirjaamisen ja tallentamisen. Tietoja säilytetään jäsenvaltioissa atk-seurantajärjestelmissä. Tämä helpottaa tarkastusten suunnittelua, auttaa torjumaan turhia päällekkäisyyksiä työssä sekä antaa hyödyllistä tietoa muille elimille (kuten tarkastus- tai todentamisviranomaisille). Jäsenvaltioiden pitäisi ylläpitää myös hallinnollisten

tarkastusten rekisteriä, joka sisältäisi vähintään seuraavat tiedot sekä linkit kuhunkin tarkastukseen: havaittujen sääntöjenvastaisuuksien arvo, myönnetyt summat, havaitun sääntöjenvastaisuuden tai löydöksen tyyppi ja toteutetut toimenpiteet. Rekisteriä pitäisi ylläpitää johdon vahvistuslausuman laadintaa varten, ja olennaisia tilastotietoja pitäisi välittää säännöllisesti muille elimille (kuten tarkastus- tai todentamisviranomaiselle).

Yksityiskohtaiset tiedot pitäisi kirjata atk-seurantajärjestelmään (esimerkiksi yksittäisiin toimiin kohdistuneiden paikalla tehtyjen tarkastusten päivämäärä).

1.9. Hallinnollisten tarkastusten ulkoistaminen

Pääperiaatteena on, että hallinnolliset tarkastukset tekee hallintoviranomaisen alaisuudessa se elin, joka on suoraan vastuussa ohjelmasta tai toimintalinjasta. Tarkastuksiin olisi varattava riittävästi henkilökuntaa sen varmistamiseksi, että ne tehdään asianmukaisesti ja ajoissa (katso kohta 1.4.).

Tarkastusten joidenkin tai kaikkien osien ulkoistaminen saattaa kuitenkin olla asianmukaista tilanteissa, joissa hallintoviranomainen katsoo, ettei sen henkilökunta tai asiantuntemus riitä tarkastusten tekemiseen tarkastettavien toimien suuren määrän tai teknisen vaikeuden vuoksi. Jos ulkoistamiseen päädytään, tehtävän työn laajuus ja annettavan lausunnon sanamuoto on hyvin tärkeää ilmaista selkeästi tehtävämäärityksessä. Tästä syystä olisi selvitettävä, kuinka työn mahdollinen viivästyminen vaikuttaa tukikelpoisten menojen ilmoittamista koskevaan alarajaan, jotta vältettäisiin vapauttaminen N+3-säännöstä. Tämän riskin torjuakseen hallintoviranomaisen on suositeltavaa noudattaa menettelyjä, joilla varmistetaan, että ulkopuoliset yritykset toimittavat tarkastuskertomukset ajoissa. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun on kyse julkisesta sektorista, jolloin tämäntyyppisiä töitä koskevien sopimusten tekemisessä voi esiintyä viiveitä. Sopimuksen tekevä viranomainen on lisäksi velvoitettu arvioimaan ulkoistettujen töiden laadun esimerkiksi tarkastamalla tietyn määrän korvaushakemuksia. Tähän tehtävään tarvitaan yleensä lisähenkilöstöä. Kaikki edellä mainitut tekijät olisivat otettava huomioon hallinnollisten tarkastusten ulkoistamisesta päätettäessä.

1.10. Tilintarkastajan lausumat

Yksittäisiä tukimuotoja koskevien tukisopimusten ehtoihin voi kuulua vaatimus siitä, että tuensaajat toimittavat korvaushakemustensa tueksi tilintarkastajan lausuman. Nämä lausumat vaihtelevat tilintarkastajan tekemän työn laajuuden mukaan, mutta yleensä ne kattavat perusvaatimukset, eli tilintarkastaja varmentaa, että menot on maksettu tukikelpoisuuskaudella, ne liittyvät sopimuksessa hyväksytyihin menoeriin, yksittäistä tukimuotoa koskevan sopimuksen ehtoja on noudatettu ja tapahtumista on olemassa asianmukaiset tositteet, kirjanpitoaineisto mukaan luettuna. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua vahvistuslausumaa ei voida antaa vain tuensaajan itsensä tekemien tai kolmansilla osapuolilla (esimerkiksi tilintarkastajilla) teettämien tarkastusten perusteella. Jos tilintarkastajan lausuman perustana oleva työ on riittävän laadukasta, se voi kuitenkin antaa perusteen rajata hallinnolliset tarkastukset riittävään otokseen, kunhan siinä otetaan huomioon tunnetut riskit, lausuman antaneen elimen riippumattomuutta koskeva riski mukaan luettuna. Jotta lausumiin voitaisiin luottaa, on kuitenkin tärkeää, että hallintoviranomainen antaa tuensaajien tilintarkastajille ohjeet tehtävän työn laajuudesta ja laadittavasta tarkastuskertomuksesta tai lausumasta. Lausuman ei pitäisi olla vain lauseen mittainen todistus tuensaajan hakemuksen sääntöjenmukaisuudesta, vaan siinä pitäisi kuvata tehtyä tarkastusta ja sen tuloksia.

Kansainvälinen tilintarkastajaliitto (IFAC) on julkaissut kansainvälisen liitännäispalvelustandardin (ISRS 4400 -standardi), jossa vahvistetaan standardit ja annetaan ohjeita tilintarkastajan ammatillisesta vastuusta hänen ottaessaan vastaan toimeksiannon, joka liittyy taloudellisia tietoja koskevien sovittujen menettelyjen suorittamiseen, sekä tällaisen toimeksiannon yhteydessä

annettavan tilintarkastuskertomuksen muodosta ja sisällöstä. Tällaista sovittua menettelyä voitaisiin käyttää tuensaajan korvaushakemukseen liitettävää tilintarkastajan lausumaa annettaessa.

Sovittujen menettelyjen suorittamiseen liittyvän toimeksiannon tavoitteena on se, että tilintarkastaja suorittaa tilintarkastajan, yksikön ja minkä tahansa kolmannen osapuolen välillä sovitut tilintarkastusluonteiset menettelyt ja laatii kertomuksen tosiasiallisista havainnoistaan. Sovittavia asioita ovat muun muassa

- toimeksiannon luonne
- toimeksiannon tarkoitus
- sovittujen menettelyjen kohteena olevien taloudellisten tietojen määrittäminen
- sovellettavien erityismenettelyjen luonne, ajankohta ja laajuus
- tosiasiallisista havainnoista laadittavan kertomuksen muoto.

Kertomuksessa pitäisi kuvailla toimeksiannon tarkoitus ja sovitut menettelyt riittävän tarkasti, jotta lukija ymmärtää tehdyn työn luonteen ja laajuuden. ISRS 4400 -standardi sisältää myös hyödyllisiä pohjia toimeksiantosopimuksia ja tosiasiallisista havainnoista laadittavia kertomuksia varten.

Tuensaajajärityksen tarkastettu vuositilinpäätös ei korvaa erityistä lausumaa, jonka tilintarkastaja antaa kustakin kyseisen tuensaajan tekemästä korvaushakemuksesta.

Varmistaakseen tilintarkastajien lausumien laadun ja luotettavuuden hallintoviranomainen tarkastaa osan tilintarkastajien antamista lausumista.

1.11. Tehtävien eriyttäminen

Jotta voitaisiin varmistaa tehtävien eriyttämistä koskevan periaatteen noudattaminen (katso yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 72 artiklan b kohta) sekä välttää riski siitä, että hallintoviranomainen (tai välittävä elin) vastaa i) toimien valinnasta ja hyväksymisestä, ii) hallinnollisista tarkastuksista sekä iii) maksuista, nämä kolme tehtävää on eriytettävä asianmukaisesti.

Kuten edellä on todettu, tilanteissa, joissa hallintoviranomainen (tai välittävä elin) on myös tuensaaja, tehtävät on eriytettävä asianmukaisella tavalla yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdassa säädettyjen tarkastusten osalta. Tehtävät voidaan eriyttää esimerkiksi siten, että hallinnolliset tarkastukset tekee saman organisaation eri osasto, joka on riippumaton tuensaajan osastosta. Se voi olla talousosasto tai sisäisen tarkastuksen yksikkö, kunhan kumpikaan niistä ole tuensaaja eikä jälkimmäinen tee mitään yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 127 artiklassa tarkoitettua tarkastustyötä.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdan mukaisia tarkastuksia tekevän henkilöstön ei pidä osallistua järjestelmien tarkastuksiin tai (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 127 artiklan mukaisesti) tarkastusviranomaisen vastuulle kuuluviin tarkastustoimiin ja päinvastoin. Hallinnollisten tarkastusten tavoitteet eroavat tarkastusviranomaisen vastuulla olevien tarkastusten tavoitteista, sillä tarkastusviranomaisen tarkastukset ovat jälkitarkastuksia (eli ne toteutetaan sen jälkeen, kun maksatushakemus on toimitettu komissiolle). Näiden tarkastusten tavoitteena on arvioida, toimiiko sisäinen valvonta tehokkaasti, kun taas hallinnolliset tarkastukset ovat osa sisäistä valvontaa. Siksi näiden kahden erityyppisen työn suunnittelu, organisointi, toteutus, sisältö ja dokumentointi on erotettava selvästi toisistaan.

Vaikka hallinnolliset tarkastukset ja tarkastusviranomaisen vastuulla olevat tarkastukset on erotettava toisistaan, hallintoviranomaisen, todentamisviranomaisen ja tarkastusviranomaisen välinen tietojenvaihto on suotavaa. Hallinnollisia tarkastuksia tekevän henkilökunnan pitäisi esimerkiksi pysyä ajan tasalla tarkastusviranomaisen tarkastusten tuloksista, ja se voi hyvin pyytää

tarkastusviranomaiselta neuvoja. Tarkastusviranomaisen pitäisi vastaavasti ottaa hallinnollisten tarkastusten tulokset huomioon riskianalyyseissaan ja tarkastustrategiassaan.

2. Erityisalojen hallinnolliset tarkastukset⁶

2.1. Julkiset hankinnat

Viitteet:

(i) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta

(ii) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta

(iii) Komission selittävä tiedonanto yhteisön lainsäädännöstä siltä osin kuin se koskee sopimuksia, jotka eivät kuulu tai kuuluvat vain osittain julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan (2006/C 179/02)

(iv) Komission selittävä tiedonanto yhteisön julkisia hankintoja ja käyttöoikeutta koskevan yhteisön oikeuden soveltamisesta julkisen ja yksityisen sektorin rakenteellisiin kumppanuuksiin (2007/C 6661)

(v) ”Rakennetoimien julkisiin hankintamenettelyihin liittyvien eturistiriitojen tunnistaminen – Käytännön opas johtajille”⁷

(vi) ”Väärennettyjen asiakirjojen havaitseminen rakennetoimien alalla – Käytännön opas hallintoviranomaisille”⁸

(vii) Uudet hankintadirektiivit:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, käyttöoikeussopimusten tekemisestä
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta

(viii) Komission päätös C(2013) 9527, annettu 19 päivänä joulukuuta 2013, suuntaviivojen vahvistamisesta ja hyväksymisestä niiden rahoitusoikaisujen määrittämisen osalta, jotka komissio tekee julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi, yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoituihin, unionin rahoittamiin menoihin

(ix) ”Julkiset hankinnat – ohjeita toimijoille yleisimpien virheiden välttämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoista rahoitetuissa hankkeissa”

⁶ Tässä osiossa esitetyt viitteet EU:n lainsäädäntöön ovat suuntaa-antavia, eli viiteluettelo ei ole tyhjentävä. Asianomaiset kansalliset viranomaiset vastaavat siitä, että kaikkia asiaankuuluvia EU:n ja kansallisia säädöksiä noudatetaan riippumatta siitä, mainitaanko nimenomainen säädös näissä ohjeissa.

⁷ Jäsenvaltioiden asiantuntijoiden ryhmän OLAFin tuella laatima valmisteluasiakirja. Asiakirjan tarkoituksena on helpottaa toimenpideohjelmien täytäntöönpanoa ja edistää hyviä käytäntöjä. Asiakirja ei sido jäsenvaltioita oikeudellisesti, mutta siinä annetaan yleisiä ohjeita sekä suosituksia parhaiden käytäntöjen mukaisesti.

⁸ Jäsenvaltioiden asiantuntijoiden ryhmän OLAFin tuella laatima valmisteluasiakirja. Asiakirjan tarkoituksena on helpottaa toimenpideohjelmien täytäntöönpanoa ja edistää hyviä käytäntöjä. Asiakirja ei sido jäsenvaltioita oikeudellisesti, mutta siinä annetaan yleisiä ohjeita sekä suosituksia parhaiden käytäntöjen mukaisesti.

Julkisia hankintoja koskevien tarkastusten tavoitteena on varmistaa, että EU:n hankintasääntöjä ja niihin liittyviä kansallisia sääntöjä noudatetaan ja että tasavertaisen kohtelun, syrjimättömyyden, avoimuuden, vapaan liikkuvuuden ja kilpailun periaatteita noudatetaan koko prosessin ajan. Näitä tarkastuksia olisi tehtävä mahdollisimman pian⁹ prosessin jälkeen, koska myöhempiä korjaavia toimia on usein vaikea toteuttaa.

Siinä vaiheessa, kun rahoitusta myönnetään, olisi varmistettava, että tuensaajat ovat tietoisia tätä alaa koskevista velvoitteistaan ja että henkilökunta on saanut asiaan liittyvän koulutuksen. Jotkut jäsenvaltiot ovat laatineet tuensaajille erityisiä ohjeita tai jopa malleja julkisista hankintamenettelyistä. Tämä on erityisen hyödyllistä, jos tuensaajat ovat tehneet kertaluonteisen sopimuksen eikä heillä ole tarvittavaa kokemusta. Komissio on laatinut julkisia hankintoja koskevista unionin säännöistä ohjeita ja selittäviä huomautuksia, joista saa hyödyllistä tietoa ja selityksiä (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm). Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastolla on myös hiljattain laadittu asiakirja ”Julkiset hankinnat – ohjeita toimijoille yleisimpien virheiden välttämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoista rahoitetuissa hankkeissa”¹⁰.

Oleellista on, että tarkastukset tekevällä henkilöstöllä on riittävä kokemus ja pätevyys ja että henkilöstön käytössä on yksityiskohtaiset tarkistusluettelot.

Hallintoviranomaista kehoitetaan voimakkaasti valmistautumaan jo nyt 28. maaliskuuta 2014 ilmestyneessä *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* L 94 julkaistujen julkisia hankintoja koskevien direktiivien täytäntöönpanoon, koska ne on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä 18. huhtikuuta 2016 mennessä.

Julkisten hankintojen tarkastusten intensiteetti

Hallintoviranomaisen pitäisi päättää hallinnollisten tarkastusten intensiteetistä sopimusten arvon ja tyyppin mukaan.

Jos joku muu toimivaltainen kansallinen elin on jo tarkastanut julkisen hankinnan, tarkastuksen tulokset voidaan huomioida hallinnollisessa tarkastuksessa, kunhan hallintoviranomainen ottaa kyseiset tarkastukset vastuulleen ja niiden laajuus vastaa vähintään tarkastusta, jonka hallintoviranomainen toteuttaisi itse.

Suunnittelu

Tuensaajat vastaavat ensimmäisten tutkimusten laadusta, suunnittelusta ja hankekustannusten tarkkuudesta. Jos hallintoviranomainen katsoo asiaan liittyvän riskejä, sen pitäisi tarkastaa nämä seikat etukäteen varoitoimenpiteenä sekä varmistaa, että kustannusarviot ovat ajan tasalla. Jos arvioidut kustannukset ovat lähellä EU:n asettamaa kynnysarvoa, pitäisi noudattaa varovaista lähestymistapaa. Näissä tapauksissa kannattaa harkita tarjouskilpailun järjestämistä unionin laajuisesti seuraavista syistä:

- Hallintoviranomaisen on tarkastettava hallinnollisten tarkastusten yhteydessä kustannusarvioiden tekotapa. Erityisesti edellä kuvatuissa tapauksissa pitäisi varmistaa, ettei kustannusarvioissa alenneta hintaa aiheuttomasti EU:n laajuisen tarjouskilpailun välttämiseksi. Kustannusarvion sijoittuminen lähelle kynnysarvoa on riskitekijä.

⁹ Jos julkisessa hankinnassa sovelletaan yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, tutustu asiakirjaan ”Ohjeet – Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot”, EGESIF_14-0017.

¹⁰ Julkaistaan myöhemmin seuraavalla verkkosivustolla: http://ec.europa.eu/regional_policy.

- Lisäsopimukset: On mahdollista, että tarjouseritelmästä jää pois osia, joista tehdään myöhemmin lisäsopimus. Kyseisten lisäsopimusten takia hankinnan arvo saattaa ylittää EU:n säädöksissä asetetun kynnsarvon.

Näin voidaan välttää alkuperäiseen tarjouskilpailuun liittyvät ongelmat sekä lisätöistä tai lisäsopimuksista hankkeen toteutusvaiheessa aiheutuvat ongelmat.

Seuraaviin seikkoihin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota:

- käytetyn hankintamenettelyn asianmukaisuus
- eri sopimusvaiheiden keskinäinen riippuvuus (kuten maan hankinta, työmaan valmistelu ja yleishyödylliset palveluliittymät)
- rahoitussuunnitelmat ja kansallisen rahoitusosuuden saatavuus.

Tarjouskilpailut

Arvoltaan suurissa sopimuksissa, joissa tuensaajien oletetaan olevan kokemattomia julkisten hankintojen suhteen, hallintoviranomaisen olisi varmistettava ennen hankintailmoituksen julkaisemista, että sen omat asiantuntijat tarkastavat tai ulkopuolinen asiantuntija tarkastaa tarjouskilpailuasiakirjojen (myös sopimusehtojen) laadun. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä sen varmistamiseen, että tarjouseritelmissä on hyvät teknisten, taloudellisten ja rahoituksellisten valmiuksien määritelmät ja että käytettävät valinta- ja myöntämisperusteet ovat asianmukaisia.

Vaikka julkisia hankintoja koskevat EU:n säännöt sisältävät tarjouskilpailujen ilmoittamista koskevia erityisvaatimuksia, hallintoviranomaisen olisi myös oltava tietoinen tarpeesta varmistaa se, että sopimuksesta ilmoitetaan perustamissopimuksen tasavertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteiden noudattamisen varmistamiseksi riittävän laajasti (sopimuksen koko ja luonne huomioon ottaen¹¹), vaikka se jäisikin EU:n kynnsarvojen alapuolelle tai palveluihin sovellettaisiin direktiiviä 2004/18/EY (liitettä II B) tai direktiiviä 2004/17/EY (liitettä XVII B) vain osittain. Tämä on erityisen tärkeää rajat ylittävissä julkisissa hankinnoissa. Tämä voidaan toteuttaa vaatimalla, että tuensaajat toimittavat korvaushakemusten yhteydessä jäljennökset asiaan liittyvistä julkaisuista. Myös tehtyjä sopimuksia koskevista ilmoituksista olisi vaadittava tositteet, varsinkin direktiivin 2004/18/EY liitteessä II B tai direktiivin 2004/17/EY liitteessä XVII B lueteltujen palvelujen osalta.

Valinta- ja avustuksenmyöntämisperusteet

Jotta hallintoviranomainen voi tarkastaa kunnolla, että tarjouskilpailujen valinta- ja myöntämismenettelyt on toteutettu julkisia hankintoja koskevien unionin ja kansallisten sääntöjen mukaisesti, sen pitäisi saada arviointikomiteoiden laatimat tarjousten arviointikertomukset ja arvioida niitä. Hallintoviranomaisen tai tarvittaessa tarkoitusta varten perustettujen elinten pitäisi arvioida myös kaikki valitukset, joita tarjouksentekijät ovat esittäneet hankintaviranomaiselle tai kyseisille elimille. Hallintoviranomaisen pitäisi varmistaa hallinnollisen tarkastuksen yhteydessä, että valitusmenettely on toteutettu asianmukaisesti. Valituksissa saatetaan tuoda esiin sopimuksen myöntämismenettelyn mahdollisia puutteita.

Kun on kyse julkisia hankintoja koskevissa unionin direktiiveissä asetetut kynnsarvot ylittävistä sopimuksista, hallintoviranomainen lähettää joissakin jäsenvaltioissa tarkkailijan tarjousten

¹¹ Asia C-324/98, Telaustria (Kok. 2000, s. I-10745), sekä komission selittävä tiedonanto yhteisön lainsäädännöstä siltä osin kuin se koskee sopimuksia, jotka eivät kuulu tai kuuluvat vain osittain julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan (2006/C 179/02).

arviointitilaisuuksiin. Tarkkailijan tarjouksia arvioidessaan tekemistä huomioista laaditaan kertomus. Tarkkailija varmistaa, että tarjousten arvioinnista laadittu kertomus on riittävän tarkka, jotta siitä käy ilmi, miten arviointilautakunta on päätenyt päätelmiinsä. Tämä ei välttämättä ole kätevää, jos kynnsarvoja ylittäviä sopimuksia on paljon, mutta se on suositeltavaa silloin, kun hankintaviranomaisella tiedetään olevan vähän kokemusta asiasta. Tässä voitaisiin myös käyttää rajattua otantaa, jotta saadaan varmuus sitä, että useista kynnsarvot ylittävistä sopimuksista vastaavat vakiintuneemmat hankintaviranomaiset noudattavat asiaan liittyviä hankintasääntöjä.

Tarjousten arvioinnissa ja sopimusten myöntämismenettelyissä on komission tarkastuksissa havaittu ongelmallisiksi erityisesti seuraavat seikat:

- Valinta- ja myöntämisvaiheita ei eroteta toisistaan ja valinta- ja myöntämisperusteet sekoitetaan keskenään.
- Valintaperusteita käytetään väärin myöntämisvaiheessa.
- Valinta- ja myöntämisperusteita ei julkisteta hankintailmoituksessa eikä tarjouseritelmissä.
- Tarjouskilpailuvaiheessa käytetyt tekniset eritelmit ovat syrjiviä tai kansallisia lupia vaaditaan syrjivästi.
- Arviointivaiheessa käytetään muita kuin julkaistuja valinta- ja myöntämisperusteita.
- Käytetyissä perusteissa ei noudateta EU:n perustamissopimuksen peruseriaatteita (avoimuus, syrjimättömyys ja yhdenvertainen kohtelu).
- Arviointilautakunnan tekemiä päätöksiä ei ole dokumentoitu riittävästi.
- Valintaperusteet ovat liian vaativia eivätkä liity hankintasopimuksen alaan.

Jotkut jäsenvaltiot ovat perustaneet riippumattoman julkisten hankintojen tarkastusyksikön, jolla on valtuudet tehdä tarkastuksia tarjousmenettelyjen kaikissa vaiheissa aina sopimuksen allekirjoittamiseen asti. Kyseisen yksikön henkilöstö voi osallistua tarjousten arviointiin tarkkailijana riippumatta siitä, onko kyse kansallisesti vai EU:n varoista rahoitettavasta hankintasopimuksesta. Mikäli menettelyn jokin näkökohta epäilyttää, kyseinen yksikkö ilmoittaa asiasta hankintaviranomaiselle ja hallintoviranomaiselle. Tällä tavoin hallintoviranomainen saa tietää sopimukseen mahdollisesti liittyvistä ongelmista ja voi pyytää sekä tuensaajalta että julkisten hankintojen tarkastusyksiköltä tietoja varmistaakseen, että havaittuihin ongelmiin on puututtu asianmukaisesti, ennen kuin se hyväksyy mitään tuensaajan sille ilmoittamia, kyseiseen sopimukseen liittyviä menoja. Unionin rahoittamiin sopimuksiin kohdistuvien tarkastusten sisältö ja kattavuus voitaisiin määritellä hallintoviranomaisen ja julkisten hankintojen tarkastusyksikön välisessä sopimuksessa.

Sopimuksen täytäntöönpano

Hankintasopimusten täytäntöönpanovaiheessa on komission tarkastuksissa havaittu ongelmallisiksi erityisesti seuraavat seikat:

- Lisätyöt tai täydentävät urakat myönnetään suoraan ilman uutta tarjouskilpailua.
- Keskeisiä sopimusehtoja muutetaan olennaisesti täytäntöönpanovaiheessa.

Julkisia hankintoja koskevien unionin direktiivien kynnsarvot ylittävissä sopimuksissa paras käytäntö olisi noudattaa menettelyä, jolla varmistetaan, että julkisten hankintojen tarkastusyksikölle tai hallintoviranomaiselle ilmoitetaan kaikista merkittävistä lisäsopimuksista tai

täydentävistä sopimuksista tai sopimukseen tehtävistä olennaisista tarkistuksista, ennen kuin hankintaviranomainen allekirjoittaa ne. Tällöin voitaisiin tarkastaa tarpeellisilta osin ennen kyseisten sopimusten tai niihin tehtyjen muutosten allekirjoittamista, että asiaankuuluvia julkisia hankintasääntöjä on noudatettu¹².

Esimerkkejä yleisimmistä ongelmista, joita komissio on havainnut julkisten hankintojen alalla:

- Lisäurakka myönnetään suoraan, vaikka tapaukseen ei liity seikkoja, joita huolellisesti toimiva hankintaviranomainen ei voisi ennakoita.
- Myöntämisperusteet ovat laittomia.
- Hanke on jaettu osiin unionin laajuisen tarjousmenettelyn välttämiseksi.
- Valintaperusteet ovat laittomia.
- Tarjouksen jättämistä koskeva määräaika on liian tiukka.
- Sopimus on tehty suoraan.
- Hankintailmoitusta ei ole julkaistu sääntöjen mukaisesti.
- Tarjousta koskevissa täsmennyksissä on heikkouksia.
- Menettelystä ei voida toimittaa asianmukaista jäljitysketjua.
- Neuvottelumenettelyjä ja nopeutettuja menettelyjä on käytetty perusteettomasti.
- Sopimuksen arvoa koskevissa laskelmissa on puutteita.
- Toimittamiselle asetetussa määräajassa on puutteita.
- Urakka on käynnistetty ennen tarjousmenettelyn päättymistä.

2.2. Ympäristö

Yhteisön lainsäädäntöön kuuluu yli kaksisataa ympäristöalan säädöstä. Nämä säädökset kattavat kaikki ympäristönsuojelun osa-alueet, kuten veden, ilman, luonnon, jätteet ja kemikaalit. Osa säädöksistä käsittelee monialaisia kysymyksiä, kuten ympäristötietojen saatavuutta ja yleisön osallistumista ympäristöasioita koskevaan päätöksentekoon. Ympäristölainsäädäntöä sovelletaan täysimääräisesti osarahoitettuihin toimiin, mutta ERI-rahastojen kannalta seuraavat alat ovat erityisen tärkeitä:

- **Ympäristövaikutusten arviointia koskevassa direktiivissä (YVA-direktiivi)¹³** säädetään, että jäsenvaltioiden on tehtävä arviointi tietyistä julkisista ja yksityisistä hankkeista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, ennen kuin hanke hyväksytään tai sille myönnetään lupa. YVA-direktiivin muodolliset vaatimukset eivät vielä kata yksiselitteisesti hankkeen ilmastovaikutuksia, mutta ne on jo nyt arvioitava joidenkin hankkeiden suunnittelussa osana ilmastomuutokseen sopeutumista¹⁴. YVA-direktiivissä huomioidaan yleisön osallistumista ja oikeussuojaa ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräykset. YVA-direktiivissä säädetään poikkeustapauksista (direktiivin 2 artiklan

¹² Unionin yleisen tuomioistuimen 21. tammikuuta 2013 antamat tuomiot asiassa T-540/10 ja asiassa T-235/11, ennalta arvaamattoman syyn käsitteen tulkinnasta lisäsopimusten yhteydessä.

¹³ Neuvoston direktiivi 85/337/ETY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista. Vuonna 1985 annettu YVA-direktiivi ja kolme sitä koskevaa muutossäädöstä on kodifioitu 13. joulukuuta 2011 annetussa direktiivissä 2011/92/EU. Direktiiviä 2011/92/EU on muutettu 16. huhtikuuta 2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/52/EU. Direktiivi 2014/52/EU on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä 16. maaliskuuta 2017 mennessä.

¹⁴ Ks. asiakirja *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment* (ohjeita ilmastomuutoksen ja luonnon monimuotoisuuden integroimiseksi ympäristövaikutusten arviointiin), Euroopan komissio, ympäristöasioiden pääosasto, 2013. Tämän velvollisuuden pitäisi kattaa hankkeet, joihin aletaan soveltaa YVA-menettelyä sen jälkeen, kun direktiivi 2014/52/EU on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä (eli viimeistään 16. toukokuuta 2017).

3 kohdassa). Hiljattain annetuissa ohjeissa korostetaan, että kyseiseen säännökseen voidaan turvautua vain poikkeuksellisissa olosuhteissa (unionin tuomioistuimen poikkeustapauksia koskevan normaalin tulkintatavan mukaisesti).

- **Strategista ympäristöarviointia** koskeva direktiivi (SYA-direktiivi)¹⁵ – SYA-direktiivin mukaan yksittäisten hankkeiden ympäristöarvioinnissa voidaan soveltaa edellä mainittua YVA-direktiiviä ja julkisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarvioinnissa SYA-direktiiviä. SYA-direktiivissä vaaditaan, että jäsenvaltioiden on tehtävä arviointi ennen toimenpideohjelman hyväksymistä, sekä säädetään, että jäsenvaltioiden on seurattava indikaattoreita, jotta ne voivat osoittaa odottamattomat haittavaikutukset varhaisessa vaiheessa ja ryhtyä tarpeellisiin parannustoimiin. Päällekkäisyyksien välttämiseksi voidaan käyttää tarvittaessa olemassa olevia seurantajärjestelyjä. Aiemmin tehty strateginen ympäristöarviointi voi myös olla tarpeen saattaa ajan tasalle, jos toimenpideohjelmaan tehdään huomattavia muutoksia. Jos itse toimenpideohjelmat johtavat lisäsuunnitelmiin ja -ohjelmiin, on arvioitava, onko niistäkin tehtävä strateginen ympäristöarviointi. Lisäksi on pantava merkille, että jätepuitedirektiivissä edellytetyistä jätehuoltosuunnitelmista on tehtävä strateginen ympäristöarviointi. Rahoitusta voidaan myöntää vain komissiolle ilmoitettujen jättesuunnitelmien mukaisille toimille ja infrastruktuurihankkeille.
- **Ympäristötiedot** – Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun direktiivin¹⁶ tavoitteena on parantaa viranomaisten hallussa olevan ympäristötiedon julkista saatavuutta ja varmistaa, että eri puolilla unionia sovelletaan tasapuolisia tiedon saantia koskevia sääntöjä.

Luonto – Luonnosta ja erityisesti Natura 2000 -verkostoon kohdistuvista vaikutuksista säädetään lintu- ja luontotyyppidirektiiveissä¹⁷. Näillä direktiiveillä luodaan kattava suojelujärjestelmä monenlaisille eläimille ja kasveille sekä joukolle luontotyyppejä. Luontotyyppidirektiivissä pyritään palauttamaan tai säilyttämään yhteisön tärkeinä pitämien luontotyyppien ja lajien kannalta suotuisa suojelutaso säätämällä Natura 2000 -suojelualueverkostosta, josta on tullut ympäristöä ja luonnon monimuotoisuutta koskevan unionin politiikan keskeinen osa. Luontotyyppidirektiivissä (6 artiklassa) on erityissäännöksiä ympäristövaikutusten asianmukaisesta arvioinnista sekä torjunta- ja korjaustoimenpiteistä.

- **Vesi** – Vesipuitedirektiivissä¹⁸ säädetään Euroopan unionin kaikkien vesistöjen (eli jokien, järvien, jokisuiden vaihtumisalueiden, rannikkovesien, kanavien ja pohjavesien) suojelukehyksestä. Sen keskeisenä tavoitteena on saavuttaa vesistöjen hyvä laatu vuoteen 2015 mennessä vesipiireihin perustuvien yhdennetyin toimin. Direktiivi sisältää erityissäännöksiä (4 artiklan 7 kohta) vesistöjen laatua mahdollisesti heikentävien, esimerkiksi sisävesiväylähankkeisiin liittyvien, infrastruktuurien arvioimisesta.
- **Jätteet** – Jätepuitedirektiivissä¹⁹ vahvistetaan jätteiden käsittelyyn liittyvät perusvaatimukset ja jätehuoltoa koskevien vaihtoehtojen hierarkia (laskevassa järjestyksessä jätteen syntymisen ehkäiseminen, jätteen talteenotto ja uusiokäyttö, materiaalien kierrättäminen, energian

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2014/52/EU.

¹⁶ Neuvoston direktiivi 90/313/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/4/EY.

¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY (kodifioitu toisinto direktiivistä 79/409/ETY), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2013/17/EU, luonnonvaraisten lintujen suojelusta; neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2013/17/EU.

¹⁸ Direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2008/32/EY.

¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/12/EY jätteistä, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2011/97/EU.

talteenotto, hävittäminen). Jotta jätahuoltoon liittyvä infrastruktuurihanke voisi saada osarahoitusta EAKR:stä tai koheesiorahastosta, sen on oltava osa johdonmukaista jätahuoltosuunnitelmaa. Kaatopaikoista annettu direktiivi²⁰ sisältää joukon yksityiskohtaisia säännöksiä, joilla pyritään estämään tai minimoimaan jätteenkaatopaikkojen mahdolliset haittavaikutukset, muun muassa maaperän, ilman ja vesistöjen saastuminen ja terveyshaitat, sekä vähentämään kaatopaikoille joutuvan biohajoavan jätteen määrää. Jätteenpolttodirektiivillä²¹ pyritään ehkäisemään tai rajoittamaan niin pitkälti kuin mahdollista jätteenpolton haitallisia ympäristövaikutuksia ja niistä aiheutuvia ihmisten terveyteen kohdistuvia riskejä. Siinä asetetaan EU:n jätteenpolttolaitoksille tiukat toimintaan liittyvät ehdot, tekniset vaatimukset ja päästöjä koskevat raja-arvot.

Useissa kierrätyksen edistämiseksi annetuissa direktiiveissä, kuten pakkausjätettä, sähkö- ja elektroniikkalaiteromua, romuajoneuvoja ja käytettyjä akkuja koskevissa direktiiveissä, asetetaan sitovat tavoitteet jätteiden tai niiden sisältämien tiettyjen materiaalien kierrättämiseksi. Useimmissa niistä säädetään, että tuotteiden valmistajat vastaavat taloudellisesti jätteiden asianmukaisesta käsittelystä.

Ympäristöalan hallinnollisissa tarkastuksissa pitäisi varmistaa, että tuensaaja on noudattanut sovellettavia direktiivejä, tarkastamalla, ovatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset myöntäneet asiaankuuluvat hyväksynyt säädetyjen menettelyjen mukaisesti. Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehtävänä on varmistaa, että EU:n ympäristölainsäädäntöä sovelletaan oikein, ja ryhtyä asianmukaisiin toimiin, ellei näin tehdä.

Jotta hallintoviranomainen voisi hoitaa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 3 kohdan mukaiset velvoitteensa valitessaan ja hyväksyessään hankkeita, sen pitäisi varmistaa, että sillä on käytettävissään pätevää sisäistä tai ulkoista asiantuntija-apua, joka auttaa sitä määrittämään kaikki hyväksyttävien toimien tyyppiin liittyvät keskeiset ympäristökysymykset. Hallintoviranomaiselle voisi olla tässä yhteydessä hyötyä tiiviiden yhteistyösuhteiden luomisesta kansallisiin ympäristövirastoihin.

Jotta hallintoviranomainen voisi vastaavasti tehdä yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdassa säädetyt hallinnolliset tarkastukset, sen olisi huolehdittava, että sillä on käytettävissään pätevää asiantuntija-apua, kun se tarkastaa, ovatko toimet ympäristösääntöjen mukaisia.

2.3. Valtiontuki

Jäsenvaltioiden on noudatettava valtiontukisääntöjä. Tuki on valtiontukea, jos se täyttää seuraavat perustamissopimuksen 107 artiklan 1 kohdan määräykset: jäsenvaltioiden myöntämä taikka valtion varoista myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Siltä osin kuin on kyse valtiontuesta, jäsenvaltioiden on ilmoitettava tuesta komissiolle eivätkä ne välttämättä saa maksaa kyseistä tukea ennen kuin komissio on hyväksynyt sen. Tietty toimenpiteet on kuitenkin vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta, koska ne ovat yhteensopivia perustamissopimuksen kanssa ja täyttävät tietyt ehdot (ryhmäpoikkeus) tai ne eivät ole valtiontukea (tuki on vähämerkityksistä, eli niin kutsuttua *de minimis* -tukea).

Vaikka valintamenettelyllä on ratkaiseva merkitys arvioitaessa valtiontukisääntöjen noudattamista,

²⁰ Neuvoston direktiivi 1999/31/EY kaatopaikoista, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2011/97/EU.

²¹ Neuvoston direktiivi 2000/76/EY jätteenpoltoista, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY) N:o 1137/2008.

hallinnollisilla tarkastuksilla pyritään myös arvioimaan, liittyykö johonkin toimeen merkkejä valtiontuesta, sekä varmistaa tarvittaessa, että siinä noudatetaan asiaankuuluvassa oikeusperustassa annettuja säännöksiä.

Seuraavat valtiontukia koskevat säädökset ja ohjeet ovat tavanomaisesti arvioinnin kannalta olennaisia²²:

- *Vähämerkityksistä tukea (de minimis -tukea)* koskevat säännöt – asetus (EU) N:o 1407/2013 tai mahdollisesti edellä mainitut asetukset. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen sovelletaan erityistä asetusta (komission asetus (EU) N:o 360/2012).
- Ryhmäpoikkeuksia koskevat säännökset – Komission asetus (EU) N:o 651/2014, eli entinen ryhmäpoikkeusasetus (EY) N:o 800/2008, kumottiin komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 57 artiklassa saman asetuksen 58 artiklan siirtymäsäännösten mukaisesti.
- Ilmoitettu tukitoimenpide (yksittäinen tuki tai tukijärjestelmät) – Lisätietoa on saatavilla kilpailun pääosaston verkkosivustolta: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register.

Luettelo valtiontukea koskevista säädöksistä ja ohjeista on saatavilla seuraavalla verkkosivustolla: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html.

Rahoitusvälineisiin kohdistuvissa tarkastuksissa pitäisi lisäksi aina huomioida seuraavat asiakirjat:

- Riskirahoitustuki: Suuntaviivat valtiontuesta riskirahoitussijoitusten edistämiseksi, 2014/C 19/04.
- Vakuudet: Komission tiedonanto 2008/C155/02 EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina.
- Lainat: Komission tiedonanto 2008/C14/02 viite- ja diskonttokorkojen määrittämisessä sovellettavan menetelmän tarkistamisesta.

Lisäksi on huomioitava seuraavat asiaankuuluvissa ohjeissa esitetyt asiat²³: ”*Rahoitusvälineiden tapauksessa on noudatettava valtiontukisääntöjä kaikilla kolmella tasolla, eli hallintoviranomaisen, rahasto-osuusrahaston ja rahoituksen välittäjän toiminnassa. Tukea pitäisi arvioida eri tasoilla: rahastonhoitaja (joka saa tehtävästä palkkaa), yksityinen sijoittaja (joka toimii osarahoittajana ja saattaa saada tukea) sekä loppukäyttäjät*”. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 37 artiklan 12 kohdassa selvennetään sovellettavuutta ERI-rahastojen osalta: ”*Tässä artiklassa sovellettavilla unionin valtiontukisäännöksillä tarkoitetaan säännöksiä, jotka ovat voimassa, kun, tapauksen mukaan, hallintoviranomainen tai rahasto-osuusrahaston täytäntöönpanosta vastaava elin varaa ohjelman rahoitusosuuksia sopimusperusteisesti johonkin rahoitusvälineeseen tai kun rahoitusväline varaa ohjelman rahoitusosuuksia sopimusperusteisesti loppukäyttäjille.*”

Käytännössä valtiontukia koskevien hallinnollisten tarkastusten pitäisi täydentää toimien valintamenettelyn aikana tehtyjä tarkastuksia:

1) Niissä pitäisi tarkastaa, onko toimi valtiontukea. On huomautettava, että valtiontukea ei ole

²² Tässä ohjeasiakirjassa ei voida käsitellä kattavasti koko valtiontukisäännöstöä. Valtiontukia koskevat säädökset luetellaan kilpailun pääosaston verkkosivustolla osoitteessa http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

Verkkosivustoa päivitetään säännöllisesti.

²³ Ks. kohta 7.7. asiakirjassa ”Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - A short reference guide for managing authorities” (ERI-rahastosta tuettavien ohjelmien rahoitusvälineet kaudella 2014–2020 – Lyhyt opas hallintoviranomaisille, EGESIF_14_0038-03, 10. joulukuuta 2014), joka on saatavilla verkkosivustolla http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fin_esif_2014_2020.pdf

poissuljettu, jos vastaanottaja on voittoa tavoittelematon järjestö tai julkinen elin. Tämän varmistamiseksi on arvioitava, harjoittaako tuensaaja taloudellista toimintaa (eli se tarjoaa esimerkiksi tavaroita ja palveluja kilpailulle avoimilla markkinoilla), riippumatta tuensaajan oikeudellisesta asemasta.

2) Oikeusperusta pitäisi määrittää selkeästi (tavallisesti toimen valinnassa sovellettavien asiakirjojen avulla).

3) On erityisen suositeltavaa hyödyntää kunkin valtiontukitoimenpiteen kohdalla erityistä tarkistusluetteloja sen varmistamiseksi, että kaikki asiaankuuluvat säännökset on huomioitu. Tarkistusluettelo toimii muistin tukena ja auttaa luomaan suoritettuja tarkastuksia koskevan jäljitysketjun.

Vaikka yhteensopivuustestit pitää tehdä pääosin valintamenettelyn aikana, hallinnollisten tarkastusten yhteydessä pitäisi tehdä täydentäviä tarkastuksia. Esimerkkejä:

- Vähämerkityksistä tukea koskevan säännön (*de minimis* -sääntö) noudattamista arvioitaessa on mahdollista tarkastaa tuensaajan tilit, jotta voidaan katsoa, ettei vähämerkityksisen tuen kynnyksarvoa ylitetä, ja varmistaa, että sääntöä noudatetaan saman konsernin kaikissa yhtiöissä (vähintään vähämerkityksistä tukea koskevassa asetuksessa säädetyllä ilmoitusmenettelyllä tai muulla kansallisten sääntöjen sallimalla tavalla).
- Ryhmäpoikkeuksien tarkastuksissa pitäisi kiinnittää erityistä huomiota pk-yrityksen määritelmään, kaikille toimenpiteille yhteisiin säännöksiin (kuten tuen kannustava vaikutus, avoimuus ja niin edelleen) sekä eri tukimuotojen erityissäännöksiin (muun muassa tuen enimmäismäärät, enimmäisintensiteetti ja tukikelpoiset kustannukset).
- Ilmoitetuista tuista pitäisi tarkastaa, onko niissä noudatettu hyväksytyille tuelle asetettuja ehtoja.

On ehdottoman tärkeää varmistaa, että valtiontuet tarkastetaan asianmukaisesti kutakin tukitoimenpidettä koskevien tarkistusluettelojen avulla. Tarkistusluetteloja voidaan käyttää myös muistin tukena sekä suoritettujen tarkastusten jäljitysketjun luomisessa.

Esimerkkejä yleisimmistä ongelmista, joita komissio on havainnut valtiontukien alalla:

- Vähämerkityksistä tukea koskevan säännön (*de minimis* -säännön) noudattamista ei ole tarkastettu.
- Tukien sallitut enimmäismäärät on ylitetty, koska yhtiötä ei voida pitää pk-yrityksenä eikä se näin ollen ole oikeutettu pk-yrityksille tarkoitettuihin lisätukiin.
- Urakka on aloitettu liian aikaisin (ennen tuen hakemista) tai ennen kuin tuen myöntävä viranomais on hyväksynyt sen.
- Tuen kannustavaa vaikutusta ei ole tarkastettu riittävän hyvin.

2.4. Rahoitusvälineet

Viitteet:

- (i) Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 40 artikla ja 125 artiklan 9 kohta
- (ii) Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen liite IV (rahoitussopimusten tai strategia-asiakirjojen vähimmäisvaatimukset)
- (iii) Delegoidun asetuksen (EU) N:o 480/2014 9 ja 25 artikla²⁴

²⁴ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.138.01.0005.01.ENG

(iv) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1781/2006, annettu 15 päivänä marraskuuta 2006, maksajaa koskevien tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana

(v) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1889/2005, annettu 26 päivänä lokakuuta 2005, yhteisön alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta

(vi) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/97/EY, annettu 4 päivänä joulukuuta 2001, rahoitusjärjestelmien rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY muuttamisesta

(vii) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/60/EY, annettu 26 päivänä lokakuuta 2005, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen

(viii) ”Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020 – A short reference guide for managing authorities” (ERI-rahastosta tuettavien ohjelmien rahoitusvälineet kaudella 2014–2020 – Lyhyt opas hallintoviranomaisille, EGESIF_14_0038-03, 10. joulukuuta 2014)²⁵; tätä asiakirjaa on tarkoitus täydentää yksityiskohtaisemmillä erityisohjeilla sekä fi-compass-foorumilla, jolla annetaan neuvontaa ERI-rahastoihin kuuluvista rahoitusvälineistä (<http://www.fi-compass.eu/>)²⁶.

Rahoitusvälineiden hallinnollisissa tarkastuksissa pitäisi pyrkiä varmistamaan sovellettavien säädösten noudattaminen, ERI-rahastojen moitteeton varainhoito, varojen turvaaminen sekä se, että rahasto-osuusrahaston tai rahoitusvälineen täytäntöönpanosta vastaavat elimet seuraavat rahoitusta luotettavalla tavalla ja raportoivat siitä asianmukaisesti.

Rahoitusvälineistä rahoitettaviin toimiin kohdistuvissa hallinnollisissa tarkastuksissa hallintoviranomaisen on suoritettava asiakirjatarkastus jokaisesta tuensaajan toimittamasta maksatushakemuksesta. Rahoituksen välittäjä voi olla myös tuensaaja, jos se hallinnoi suoraan rahasto-osuusrahastoa tai rahoitusvälinettä. Rahoitusvälineen täytäntöönpanosta vastaava elin raportoi rahasto-osuusrahaston täytäntöönpanosta vastaavalle elimelle (jos rahasto-osuusrahastoa käytetään), joka puolestaan raportoi hallintoviranomaiselle.

Kun on kyse rahoitusvälineistä, joiden täytäntöönpanosta vastaa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 38 artiklan 4 kohdan b alakohdan i alakohdan nojalla Euroopan investointipankki ja jotka on vahvistettu komission delegoidun säädöksen (EU) N:o 480/2014 9 artiklan 3 kohdassa, hallintoviranomainen valtuuttaa tehtävään yrityksen, joka noudattaa komission vahvistamia yhteisiä puitteita toteuttaessaan toimia koskevia, paikan päällä tehtäviä varmuksia, joista säädetään yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 5 kohdan b alakohdassa. Komissio päivittää parhaillaan yhteisiä tarkastuspuitteita ja keskustelelee niistä jäsenvaltioiden kanssa. Tällä välin hallintoviranomaisia kehoitetaan pyytämään komissiolta neuvoja sovellettavasta menetelmästä sanotun kuitenkin rajoittamatta edellä mainitun asetuksen 9 artiklan 4 kohdan soveltamista.

Olisi varmistettava, että rahoitusvälineiden perustamisessa ja täytäntöönpanossa noudatetaan sovellettavia säädöksiä, kuten ERI-rahastoja, valtiontukia, julkisia hankintoja ja asiaankuuluvia standardeja koskevia sääntöjä sekä rahanpesun, terrorismin ja veropetosten torjuntaa koskevaa lainsäädäntöä. Perustamiseen liittyvät näkökohdat pitäisi tarkastaa ensimmäisen maksatushakemuksen yhteydessä ja täytäntöönpanoon liittyvät näkökohdat jokaisen seuraavan hakemuksen yhteydessä.

Perustamiseen liittyvän tarkastuksen pitäisi kattaa muun muassa seuraavat näkökohdat:

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

²⁶ Lopullinen versio rahoitusvälineitä koskevista yksityiskohtaisista neuvoista ja tulkintaohjeista julkaistaan ensin InfoRegio-sivustolla ja myöhemmin myös sivustolla <http://www.fi-compass.eu/>, jolle on tarkoitus keskittää kaikki rahoitusvälineitä koskeva asiakirja-aineisto.

- yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 37 artiklan 2 kohdassa säädetty ennakoarviointi
- yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 38 artiklassa säädetty täytäntöönpanovaihtoehto
- rahoitusvälineen muoto (käytetäänkö rahasto-osuusrahastoa vai ei): eli mitä rahoitustuotteita tarjotaan, mille loppukäyttäjille tuki on kohdennettu ja aiotaanko tukeen liittää tarvittaessa avustuksia
- mikä on rahoitussopimuksen (tai -sopimusten) tai strategia-asiakirjan sisältö (vähimmäisvaatimukset vahvistetaan yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen liitteessä IV)
- rahasto-osuusrahastojen tai rahoituksen välittäjien valinta ja niitä koskevat sopimukset
- varainhoitotilit tai erillinen rahoituserä (koskee vain yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 38 artiklan 4 kohdan b alakohdassa annettua vaihtoehtoa)
- kansallinen osarahoitus (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 38 artiklan 9 kohta), eli eri tasoilla suoritettujen kansallisten maksujen jäljittäminen
- valtiontukisääntöjen noudattaminen (esimerkiksi riskirahoitussäännöt, yleinen ryhmäpoikkeusasetus, de minimis -sääntö, ks. kohta 2.3).

Täytäntöönpanoon liittyvän tarkastuksen pitäisi kattaa muun muassa seuraavat näkökohdat:

- yhteensopivuus rahoitussopimusten ehtojen kanssa (riippumatta siitä, millä tasolla sopimus on allekirjoitettu) mukaan luettuna:
- investointistrategian täytäntöönpano (esimerkiksi tuotteet, loppukäyttäjät ja yhdistäminen avustusten kanssa)
- liiketoimintasuunnitelman täytäntöönpano velkarahoituksen käyttö mukaan luettuna
- hallintokulujen laskeminen ja maksaminen
- investointien toteutuksen seuranta ja siitä raportointi, mikä koskee myös tuen loppukäyttäjää, tarkastusvaatimuksia ja jäljitysketjua
- rahoituksen välittäjien valinta ja niiden kanssa tehdyn sopimukset, jos niissä on tapahtunut muutoksia perustamisen jälkeen.

Edellä mainitun asetuksen 38 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaisesti hallinnoitujen rahoitusvälineiden osalta pitäisi tarkastaa yhteensopivuus 38 artiklan 8 kohdassa tarkoitetun strategia-asiakirjan kanssa.

Yhteensopivuus rahanpesun ja terrorismin torjuntaa koskevan lainsäädännön kanssa voidaan arvioida sellaisen kansallisen elimen toimittaman vakuutuksen perusteella, joka käyttää lain mukaista valvontavaltaa kyseisellä alalla ja jolla on valtuudet tarkastaa rahasto-osuusrahaston täytäntöönpanosta vastaavan elimen sekä rahoitusvälineen täytäntöönpanosta vastaavan elimen toiminta. Pääasialliset sovellettavat säädökset on lueteltu edellä.

Paikalla tehtävissä tarkastuksissa erotetaan toisistaan

- unionin tason rahoitusvälineet, joita komissio hallinnoi suoraan tai välillisesti ja joihin hallintoviranomainen ei kohdistaa paikalla tehtäviä tarkastuksia (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 40 artiklan 1 ja 2 kohta) vaan se saa kyseisten rahoitusvälineiden täytäntöönpanosta vastaavilta elimiltä säännöllisiä valvontakertomuksia;
- kansalliset, alueelliset, monikansalliset tai rajat ylittävät rahoitusvälineet, joita hallinnoi hallintoviranomainen tai joita hallinnoidaan sen alaisuudessa ja joihin hallintoviranomainen kohdistaa paikalla tehtäviä tarkastuksia.

Paikalla tehtävät tarkastukset pitäisi suorittaa rahoitusvälineen ensimmäisellä tasolla. Niitä pitäisi tehdä myös tuen loppukäyttäjien tasolla (esimerkiksi otantamenetelmällä), jos hallintoviranomainen katsoo tämän olevan tarpeellista arvioitun riskitason perusteella.

Lisäksi on huomattava, että myös esimerkiksi seuraavat tukikelpoisuuteen liittyvät näkökohdat pitäisi tarkastaa:

- investointivaihetta koskevat ehdot; yleensä rahoitusvälineiden avulla tuettavat investoinnit eivät saa olla fyysisesti päätökseen saatettuja tai kokonaisuudessaan toteutettuja päivänä, jona investointipäätös tehdään (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 37 artiklan 5 kohta; tätä sääntöä koskevasta poikkeuksesta säädetään kuitenkin saman asetuksen 37 artiklan 6 kohdassa);
- rahoitusvälineiden käyttö muiden tukimuotojen kanssa yhdistettynä yhdeksi toimeksi (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 37 artiklan 7 kohta) tai erillisinä toimina (saman asetuksen 37 artiklan 8 kohta) alalla. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 37 artiklan 9 kohdan säännöksiä on noudatettava;
- luontoissuorituksia koskevat rajoitukset (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 37 artiklan 10 kohta);
- arvonalisäverokohtelu (jos avustukset ja rahoitusvälineet on yhdistetty yhdeksi toimeksi, yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 37 artiklan 11 kohta);
- käyttöpääoma;
- vaikeuksissa olevat yritykset (EAKR-asetuksen 3 artiklan 3 kohdan d alakohdan sekä valtioneuvoston päätösten sisältämä rajoitus).

Jäljitysketjua koskevat vaatimukset: Tuensaajan on varmistettava, että tositteet ovat saatavissa, eikä se saa asettaa loppukäyttäjille tallentamisvaatimuksia, jotka menevät pidemmälle kuin on tarpeen, jotta ne voivat hoitaa tämän tehtävän kohtuullisesti (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 40 artiklan 5 kohta). Kustakin tukimuodosta on pidettävä erillistä kirjanpitoa, jos rahoitusvälineet on liitetty avustuksiin, korkotukiin ja/tai vakuuspalkkiohyvityksiin yhdistettynä yhdeksi toimeksi ja jos rahoitusvälineestä tukea saava loppukäyttäjä saa tukea muusta välineestä, jota tuetaan unionin talousarviosta (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 37 artiklan 7 ja 8 kohta).

Koska yksi rahoitusväline voi saada rahoitusta useammasta kuin yhdestä toimenpideohjelmasta, tällaisissa tapauksissa rahasto-osuusrahastolla ja rahoituksen välittäjällä on oltava joko erillinen kirjanpito tai asianmukainen kirjapitokoodi kunkin toimenpideohjelman rahoitusosuudelle raportointi- ja tilintarkastustarkoituksia varten. Lisäksi 125 artiklan 5 kohdan mukaisesti tarkastuksiin pitäisi kuulua jäljitysketjun tarkastelu.

Hallinnollisissa tarkastuksissa pitäisi keskittyä tositteiden tarkastamiseen, jotta saadaan vahvistus rahoitusehtojen noudattamisesta. Tositteisiin voi kuulua hakulomakkeita, liiketoimintasuunnitelmia, tilinpäätöksiä, tarkistusluetteloita ja hakemuksen arvioivan rahoitusvälineen kertomuksia, allekirjoitettu investointisopimus, laina- tai takuusopimus, yrityksen laatimia raportteja, kertomuksia vierailuista ja hallituksen kokouksista, hakemusta tukevia lainanvälittäjän raportteja takuurahastolle, ympäristölupia, yhdenvertaisia mahdollisuuksia koskevia kertomuksia sekä vähämerkityksisen tuen saamiseen liittyviä vakuutuksia.

Jäljitysketjun menotositteisiin on kuuluttava kuitattuja laskuja ja maksutositteita pk-yrityksen ostamista tavaroista ja palveluista vain silloin, kun pk-yrityksen saaman pääoman, lainan tai takuun edellytyksenä on, että yritykselle aiheutuu menoja tietyistä tuotteista tai palveluista. Kaikissa tapauksissa on kuitenkin toimitettava todisteita siitä, että riskipääomarahasto tai lainanvälittäjä on siirtänyt yritykselle pääomaa tai lainaa, sekä siitä, että rahoitusvälineestä maksettu tuki on käytetty

aiottuun tarkoitukseen.

Rahoitusvälineisiin kohdistuvat hallinnolliset tarkastukset ovat melko yksityiskohtaisia ja niiden tekeminen edellyttää riittävää osaamista. Huomiota olisi kiinnitettävä valtiontukisääntöjen noudattamiseen rahoitusvälineissä (kyseiset säännöt saattavat koskea täytäntöönpanon eri tasoja, kuten yksityisiä osarahoittajia, rahasto-osuusrahastoja, rahoituksen välittäjiä ja loppukäyttäjiä), täytäntöönpaneuvien elinten valintasääntöihin (kuten julkisia hankintoja koskeviin sääntöihin, jos niitä sovelletaan) rahasto-osuusrahastoja ja rahoituksen välittäjiä valittaessa sekä hallinnollisten kustannusten tasoon.

Esimerkkejä yleisimmistä ongelmista, joita komissio on havainnut rahoitusvälineiden alalla²⁷ (rahoituskehys 2007–2013):

- Rahoitusjärjestelyjä koskevasta välineestä myönnettyjä tukia käytetään vakuuksina lainoille, joita on myönnetty toisesta rahoitusjärjestelyä koskevasta välineestä samassa toimenpideohjelmassa.
- Sääntöjenvastaisia pääoma-alennuksia on myönnetty, vaikka lainapääomaa ei ole vielä maksettu kokonaan takaisin.
- Lainoja on myönnetty yksinomaan käyttöpääoman rahoittamiseen ennen 1. joulukuuta 2011.
- Hallintokuluista ei ole tositteita.
- Menettelystä ei voida toimittaa asianmukaista jäljitysketjua.
- Hankkeen toteutus on hidasta ja toteuttamisen parantamiseksi toteutetut toimet ovat mahdollisesti tehottomia.
- Hallinnolliset tarkastukset ovat riittämättömiä.
- Rahoitussopimuksesta puuttuu pakollisia ehtoja.
- Toimia ei ole tarkastettu, koska tarkastuksen laajuutta on rajoitettu.

2.5. Tuloja tuottavat toimet

Viitteet

- Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 61 artikla, 65 artiklan 8 kohta ja liite V*
- Delegoidun asetuksen (EU) N:o 480/2014 15–19 artikla*
- Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020 (Opas investointihankkeiden kustannus-hyötysuhteen analysoimiseksi – taloudellinen arviointiväline koheesio politiikan alalle kaudella 2014–2020)*

Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa erotetaan toisistaan toimet, jotka tuottavat nettotuloja toimen päätökseen saattamisen jälkeen (ja mahdollisesti myös täytäntöönpanon aikana) ja joista säädetään kyseisen asetuksen 61 artiklassa, sekä toimet, jotka tuottavat nettotuloja täytäntöönpanon aikana ja joihin ei sovelleta asetuksen 61 artiklan 1–6 kohtaa vaan 65 artiklan 8 kohtaa.

Päätökseen saattamisensa jälkeen nettotuloja tuottavat toimet

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 61 artiklan 1 kohdassa annetaan ”nettotulon” määritelmä.

Hallintoviranomaisen pitäisi ensin hallinnollisen tarkastuksensa yhteydessä arvioida, kuuluuko toimi yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 61 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Kun toimen odotetaan tuottavan rahavirtoja päätökseen saattamisen jälkeen, hallintoviranomaisen pitäisi erityisesti tutkia, muodostuvatko rahavirrat suoraan käyttäjien maksamista maksuista vai voidaanko

²⁷ Oikeudelliset säännökset koskevat aiempia kausia eivätkä ne ole enää voimassa.

ne luokitella ”muuksi rahavirraksi”, kuten muiksi yksityisiksi tai julkisiksi maksuiksi tai muiksi taloudellisiksi tuotoiksi.

Hallintoviranomaisen pitäisi varmistaa, että rahavirtoja käsitellään lisätuottoina (eli erottamalla toisistaan tilanne, jossa toimi toteutetaan, ja tilanne, jossa toimea ei toteuta), jotka voivat tuoda säästöjä toimintakustannuksiin. Jos tuensaja ei ole käsitellyt oletettuja toimintakustannusten säästöjä nettotuloina, hallinnollisen tarkastuksen yhteydessä pitäisi saada näyttöä siitä, että ne aiotaan tasoittaa samansuuruisilla vähennyksillä toiminta-avustuksista.

Jos toimi on osa suurempaa hanketta, siitä ei välttämättä ole järkevää tehdä rahoitusanalyysia erikseen. Hallintoviranomaisen pitäisi tarkastaa, että rahoitusanalyysi kohdistuu riittävän suureen analysointikokonaisuuteen ja että hankkeen nettotuloja on kohdennettu toimeen määrä, joka vastaa hankkeen investointikustannusten tukikelpoisia menoja kyseisen toimen osalta.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 61 artiklan 2–5 kohdan mukaan toimen tukikelpoisista menoista tehdään ennakkovähennys ottaen huomioon toimen mahdollisuudet tuottaa nettotuloja. Tämä määritetään soveltamalla yhtä seuraavista menetelmistä:

- toimialaa tai sen osaa koskevan kiinteän nettotuloprosenttiosuuden soveltaminen
- toimesta saatujen diskontattujen nettotulojen laskeminen
- kaikkiin prioriteetin tai toimenpiteen mukaisesti tuettaviin toimiin sovellettavan osarahoituksen enimmäismäärän alentaminen.

Sovellettava menetelmä määritetään kansallisten sääntöjen mukaisesti.

Toisena mainittua menetelmää sovellettaessa toimen toteutuksen aikana syntyneet ja sellaisista tulolähteistä peräisin olevat nettotulot, joita ei ole otettu huomioon määriteltäessä toimen mahdollisia nettotuloja, vähennetään toimen tukikelpoisista menoista viimeistään tuensajan esittämässä loppumaksatushakemuksessa

Hallintoviranomaisen pitäisi antaa tuensajille asianmukaista neuvontaa. Hallintoviranomaisen pitäisi erityisesti antaa ohjeita menetelmästä, jota tuensajien on sovellettava tulevien nettotulojen ennakoinnissa. Ohjeissa pitäisi myös täsmentää sääntöjä, jotka koskevat mahdollisten nettotulojen määrittämisessä sovellettavan menetelmän valitsemista. Jos menetelmäksi on valittu toimesta saatujen diskontattujen nettotulojen laskeminen, ohjeiden pitäisi sisältää yksityiskohtaiset tiedot laskennassa sovellettavista parametreista, kuten viiteajanjakson pituudesta, diskonttorosta, jäännösarvon laskemisesta ja niin edelleen.

Hallintoviranomaisen pitäisi varmistaa hallinnollisen tarkastuksen yhteydessä, että annettuja sääntöjä ja ohjeita on noudatettu ja tuloa tuottava toimi on arvioitu asianmukaisesti ja siitä on laadittu kaikki tarvittavat asiakirjat. Arvioidessaan nettotulojen laskennan oikeellisuutta hallintoviranomaisen pitäisi tarkastaa erityisesti seuraavat asiat:

- Ovatko ennustettuja tuloja ja kustannuksia koskevat oletukset perusteltuja toimen toteutuessa ja ilman sitä ottaen huomioon mahdolliset aiemmat tiedot, asianomaisen investointiluokan, hanketyypin, asianomaiselta investointiluokalta yleensä odotettavan kannattavuuden ja saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamisen?
- Onko arvioinnin ja edellä mainittujen oletamusten välillä suora yhteys?
- Onko suositeltuja laskentaparametreja (kuten viiteajanjaksoa ja niin edelleen) sovellettu?
- Pitävätkö laskelmat paikkansa?

Jos menetelmänä on nettotulojen diskonttaus, hallintoviranomaisen pitäisi hallinnollisessa tarkastuksessa erityisesti varmistaa, että ennen toimen päätökseen saattamista mahdollisesti

syntyneet tulot on huomioitu tulonlähteenä diskontatun nettotulon laskennassa tai että ne on vähennetty (tai vähennetään myöhemmin) tuensaajan ilmoittamista tukikelpoisista kokonaismenoista. Toimelle myönnettävän rahoitustuen määrästä riippuvaa suhteutettua menetelmää voidaan yleensä soveltaa syntyvien nettotulojen ennakoinnissa ja tarkastamisessa.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 61 artiklan 6 kohdan mukaan tapauksissa, joissa tuloja on objektiivisesti mahdotonta määrittää ennalta, komissiolle ilmoitetuista menoista on vähennettävä nettotulot, jotka on saatu kolmen vuoden kuluessa toimen päättymisestä tai siihen päivään mennessä, jona ohjelma on viimeistään suljettava, sen mukaan, kumpi ajankohta on aikaisempi.

Hallintoviranomaisella pitäisi olla käytössään järjestelmä, jonka avulla se voi merkitä yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 61 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan kuuluvat toimet sekä tarkastaa ja laskea nettotulot, joita kyseiset toimet tuottavat ohjelman sulkemisajankohtaan mennessä. Hallintoviranomaisen pitäisi paikalla tehtävien tarkastusten yhteydessä ja toimen päätöksen saattamisen jälkeen ottaa käyttöön menetelmät sen tarkastamiseksi, ovatko tuensaajat ilmoittaneet nettotulot oikein.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 61 artiklan 7 kohdan b alakohdassa esimerkiksi säädetään, ettei 61 artiklaa sovelleta toimiin, joiden tukikelpoiset kokonaiskustannukset ovat enintään 1 000 000 euroa. Näin ollen hallintoviranomaisen pitäisi varmistaa, että jos toimen tukikelpoiset kokonaiskustannukset nousevat yli 1 000 000 euron kynnyksarvon sen jälkeen, kun toimi on kirjattu hallintoviranomaisen tietojärjestelmään, kyseiseen toimeen sovelletaan edellä mainitussa 61 artiklassa asetettuja vaatimuksia. Mainitun asetuksen 61 artiklan 1–6 kohtaa ei sovelleta myöskään pelkästään ESR:stä tukea saaviin toimiin.

Täytäntöönpanonsa aikana tuloja tuottavat toimet, joihin ei sovelleta yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 61 artiklan 1–6 kohtaa

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 65 artiklan 8 kohdan mukaan toimen tukikelpoisista menoista on vähennettävä viimeistään tuensaajan esittämässä loppumaksatushakemuksessa nettotulot, joita ei ole otettu huomioon toimen hyväksymisajankohtana ja jotka toimi on tuottanut suoraan ainoastaan toteuttamisensa aikana. Jos kaikki kustannukset eivät ole oikeutettuja osarahoitukseen, nettotulot jaetaan kustannusten tukikelpoisten ja muiden kuin tukikelpoisten osien suhteessa. Tätä säännöstä ei sovelleta toimiin, joiden tukikelpoisten kustannusten kokonaismäärä on enintään 50 000 euroa.

Tämän artiklan nojalla hallintoviranomaisen pitäisi ulottaa tuotettuja tuloja koskeva tarkastus kaikkiin toimiin, joiden tukikelpoiset kokonaiskustannukset ovat yli 50 000 euroa ja jotka eivät kuulu yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 65 artiklan 8 kohdassa mainittujen muiden poikkeuksien soveltamisalaan. Tämä tarkoittaa yleisesti toimia, jotka eivät kuulu yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 61 artiklan soveltamisalaan.

Tietoa yksinkertaistettujen kustannusten käytöstä nettotuloja tuottavissa toimissa löytyy komission asiakirjan ”Ohjeet – Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot” kohdasta 7.4 (EGESIF_14-0017).

2.6. Toimien pysyvyys

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 71 artiklan mukaan hallintoviranomaisen on varmistettava, että toimi saa ERI-rahastojen rahoitusosuuden ainoastaan, jos kyseiseen toimeen ei kohdistu 71 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa määriteltyjä huomattavia muutoksia viiden vuoden kuluessa loppumaksun suorittamisesta tuensaajalle tai valtioneuvoston säännöissä määrätyn ajan kuluessa. Jos tuotannollinen toiminta siirretään unionin ulkopuolelle, sovelletaan kymmenen vuoden määräaika. Pk-yrityksiin, rahoitusvälineisiin, Euroopan globalisaattiorahaston tukea saaviin luonnollisiin

henkilöihin sekä toimiin, jotka eivät ole infrastruktuuri- eivätkä tuotannollisia investointeja, sovelletaan erityisiä säännöksiä.

Hallintoviranomaisen pitäisi varmistaa näiden ehtojen noudattaminen tarkastuksillaan ja toimien päättymisen jälkeen suorittamalla myös paikalla tehtäviä, otantaan perustuvia tarkastuksia. Kaikki tarkastuksessa havaitut aiheettomasti maksetut summat on perittävä takaisin.

2.7. Tasa-arvo ja syrjimättömyys

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 7 artiklan mukaan hallinnollisissa tarkastuksissa pitäisi varmistaa, että toimissa noudatetaan ja niillä edistetään miesten ja naisten välistä tasa-arvoa ja että sukupuolinäkökohdat otetaan huomioon ERI-rahastojen täytäntöönpanon eri vaiheissa. Tämä käsittää sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamisen, jolla varmistetaan, että kaikissa toimissa otetaan avoimesti ja aktiivisesti huomioon niiden vaikutus naisten ja miesten tilanteeseen epätasa-arvon torjumiseksi. Kaikkien ohjelmien pitäisi edistää miesten ja naisten välistä tasa-arvoa, ja niiden tasa-arvovaikutukset pitäisi kyetä osoittamaan ennen täytäntöönpanoa, sen aikana ja sen jälkeen. Hallinnollisissa tarkastuksissa olisi noudatettava unionin perusoikeuskirjan määräyksiä.

Lisäksi tarkastuksissa pitäisi varmistaa, että kaiken sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän estämiseksi ERI-rahastojen täytäntöönpanon eri vaiheissa ja erityisesti niiden rahoituksen saatavuudessa on toteutettu tarvittavat toimet.

Siksi hallinnollisissa tarkastuksissa käytettävissä tarkistusluetteloissa pitäisi olla tarvittaessa tasa-arvoperiaatteen ja syrjintäkiellon noudattamista koskevia kysymyksiä. Hallinnollisissa tarkastuksissa pitäisi tarkastaa osarahoitettujen ohjelmien ja toimien varsinaiset tulokset suhteessa tavoiteindikaattoreihin koko ohjelmakauden ajalta. Hallintoviranomaisen pitäisi tarkastaa, että toimen täytäntöönpanon aikana on toteutettu tarvittavat toimet asiaankuuluvien sopimusehtojen noudattamiseksi. Vammaisten osallistumismahdollisuus on yksi kriteeri, joka on otettava huomioon sekä valittaessa ERI-rahastoista osarahoitettavia toimia että toimien täytäntöönpanon eri vaiheissa.

Kaikissa ERI-rahastoista rahoitettavissa ja yleisölle tarjottavissa tuotteissa ja palveluissa olisi huolehdittava esteettömyydestä. Jäsenvaltioiden pitäisi kaikin mahdollisin tavoin pyrkiä varmistamaan rakennusten, liikennevälineiden, tiedonsaannin ja viestintäteknologian hyödyntämisen esteettömyys, koska ne ovat vammaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta ehdottoman tärkeitä. Erilaisten tapahtumapaikkojen, logistiikan, tiedon ja aineiston (esimerkiksi hankkeessa käytetyn koulutusmateriaalin ja hankkeessa luotujen tuotteiden) esteettömyys olisikin otettava huomioon, jotta vammaiset voisivat nauttia hankkeen tuloksista yhdenvertaisesti muiden kanssa. Esteettömyys on otettava huomioon aina, kun palveluita tai tuotteita ollaan hankkimassa, kehittämässä, ylläpitämässä tai uudistamassa.

EU:n julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä viitataan vammaisten osallistumismahdollisuuksista annettuihin säännöksiin ja säädetään, että tarjouspyyntöasiakirjojen, kuten hankintailmoitusten, sopimusasiakirjojen tai lisäasiakirjojen tekniset eritelmit pitäisi laatia siten, että niissä otetaan huomioon vammaisten osallistumismahdollisuutta koskeva kriteeri tai suunnittelua koskevat vaatimukset kaikkia käyttäjiä ajatellen. Hallinnollisissa tarkastuksissa pitäisi varmistaa, että toimet ovat osallistumismahdollisuuksista annettujen säännösten mukaisia. Erityisesti paikalla tehtävissä tarkastuksissa pitäisi varmistaa, onko tekniset eritelmit tai muut tarjouspyyntöasiakirjojen määräykset osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta pantu asianmukaisesti täytäntöön.

2.8. Euroopan alueellisen yhteistyön tavoite

Euroopan alueellisessa yhteistyössä EAKR:n tuki keskitetään rajat ylittävien taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöalan toimien kehittämiseen, rajat ylittävän yhteistyön käynnistämiseen ja kehittämiseen sekä aluepolitiikan vaikuttavuuden lisäämiseen. Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmat voivat olla rakenteeltaan monitahoisia, ja niihin voi sisältyä jäsenvaltioiden, alueiden ja unionin ulkopuolisten maiden eri kokoonpanojen keskinäistä yhteistyötä. Tämän monitahoisuuden vuoksi on katsottu tarpeelliseksi antaa ohjeita tällä alalla tehtävistä tarkastuksista.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 4 kohdan a alakohdassa sekä EAY-asetuksen 23 artiklan 3 kohdassa säädetyistä hallinnollisista tarkastuksista vastaa hallintoviranomainen. Hallintoviranomainen voi siirtää tehtäviä välittävälle elimille. Tarkastusten pitäisi kattaa kaikkien yhteistyöohjelman alaiseen toimeen osallistuvien tuensaajien menot.

Muissa tapauksissa hallinnollisista tarkastuksista vastaavat jäsenvaltiot, kolmannet maat tai alueet, jotka nimeävät elimen tai henkilön (niin kutsutun valvojan), jonka tehtävänä on suorittaa tuensaajia koskevat tarkastukset omalla alueellaan EAY-asetuksen 23 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisesti. Kunkin jäsenvaltion tai kolmannen maan tai alueen on perustettava valvontajärjestelmä, jonka avulla on mahdollista varmentaa osarahoitettujen tuotteiden ja palvelujen toimittaminen, sen alueella toteutettujen toimien tai niiden osuuksien osalta ilmoitettujen menojen asianmukaisuus sekä se, että menot ja niihin liittyvät toimet tai niiden osuudet ovat unionin ja asianomaisen jäsenvaltion kansallisten sääntöjen mukaisia. Hallintoviranomaisen on varmistettava, että EAY-asetuksen 23 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu valvoja on vahvistanut kunkin toimeen osallistuvan tuensaajan menot. Hallintoviranomaisen on suositeltavaa varmistaa, että valvojan valinnasta vastaavat jäsenvaltiot, kolmannet maat tai alueet ottavat käyttöön laadunvalvontamenettelyt, joiden avulla voidaan saada varmuus valvojan työn laadusta. Yhteistyöohjelmien luonteen huomioon ottaen valvojan nimittävien jäsenvaltioiden, kolmansien maiden tai alueiden on tuettava hallintoviranomaista, jotta se voi täyttää velvollisuutensa.

Tällä alalla paras käytäntö olisi, että hallinnointi- ja valvontajärjestelmään syötettäisiin osallistuvien jäsenvaltioiden sekä kolmansien maiden tai alueiden kansallisten viranomaisten ja valvojen nimet, osoitteet ja yhteyshenkilöt.

Jos osarahoitettujen tuotteiden tai palvelujen toimitus on mahdollista tarkastaa ainoastaan koko toimen osalta, tarkastuksen suorittaa EAY-asetuksen 23 artikla 5 kohdan mukaan sen jäsenvaltion hallintoviranomainen tai valvoja, jossa johtava tuensaaja sijaitsee.

Valvojen suorittamien hallinnollisten tarkastusten sisältö ja laajuus on sama kuin hallintoviranomaisen päätoimenpideohjelmiin kohdistamissa tarkastuksissa. Hallinnollisia tarkastuksia suorittavien valvojen on varmistettava, että osarahoitusta saaneet tuotteet ja palvelut on toimitettu ja että tuensaajien ilmoittamat, toimiin liittyvät menot ovat todellisia sekä unionin ja kansallisten sääntöjen mukaisia. Tätä varten niiden on tehtävä kutakin tuensaajan esittämää korvaushakemusta koskevat hallinnolliset tarkastukset sekä yksittäisiä toimia koskevat, paikalla tehtävät tarkastukset, jotka voidaan tehdä otannan pohjalta.

Hallinnollisia tarkastuksia suorittavien valvojen työhön sovelletaan myös aiemmin tässä asiakirjassa vahvistettuja yleisperiaatteita, jotka koskevat tarkastusten ajoitusta, sisältöä ja intensiteettiä, paikalla tehtävien tarkastusten järjestämistä, dokumentointivaatimuksia sekä hallinnollisia tarkastuksia ja tilintarkastusta suorittavien valvojen tehtävien eriyttämistä. Lisäksi hallinnollisia tarkastuksia suorittavien valvojen pitäisi varmistaa, että tuensaajilla ja muilla toimien täytäntöönpanoon osallistuvilla elimillä on joko erillinen kirjanpito tai kirjanpitokoodi kaikille toimeen liittyville tapahtumille.

Yleisimpiä ongelmia, joita komission yksiköt havaitsivat Euroopan alueellisen yhteistyön

ohjelmista osarahoitetuissa toimissa ohjelmakaudella 2007–2013:

- Jäljitysketju on puutteellinen.
- Osa henkilöstökuluista puuttuu.
- Yleiskulujen ja yleisten hallintokustannusten perustelut ovat riittämättömiä.
- Hankintamenettelyissä on puutteita.
- Toimien tuottamia tuloja ei ole otettu huomioon.
- Tarkistusluettelot ovat vaillinaisia.

Komission tarkastuksissa kävi ilmi, että hallintoviranomaisen alaisten yksiköiden keskitetysti suorittamat hallinnolliset tarkastukset olivat tehokkaampia kuin muiden järjestelmien mukaan suoritettut tarkastukset. Muissa valvontajärjestelmissä valvontariski on suurempi (hallinnolliseen tarkastukseen osallistuu enemmän henkilöstöä, käytössä ei ole vakimuotoisia laadunvalvontamenettelyjä), tarkastuksissa keskitytään pääasiassa rahoituksen valvontaan ja hallintoviranomaisen ja yhteisen sihteeristön on hankalampi valvoa tarkastuksia.

Parhaan käytännön perusteella keskitetyt hallinnolliset tarkastukset vähentävät valvontariskiä ja EU:n säädöksiä tunnetaan ja ymmärretään paremmin, kun hallinnollisia tarkastuksia tekevä henkilöstö vastaa myös pääohjelmista. EAY-asetuksen 23 artiklan 4 kohdassa säädetään, että valvojina voivat olla samat elimet kuin ne, jotka vastaavat tällaisten tarkastusten tekemisestä rakennerahastojen alaisissa toimenpideohjelmista tai, kolmansien maiden osalta, samat elimet kuin ne, jotka vastaavat unionin ulkoiisiin välineisiin liittyvien verrattavissa olevien tarkastusten tekemisestä. On suositeltavaa toteuttaa toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että valvojat toimivat hallinnollisia tarkastuksia suorittaessaan yhdenmukaisesti kaikissa ohjelmaan osallistuvissa maissa. Erityisen suositeltavaa on yhdenmukaistaa hallinnollisissa tarkastuksissa käytettävät tarkistusluettelot (kuten Interactin luomat yhdenmukaisen täytäntöönpanon HIT-työkalut). Tämä helpottaa hallintoviranomaisen ja yhteisen sihteeristön työtä Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmasta osarahoitettujen toimien laadun valvomiseksi.

EAY-asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jos yhteistyöohjelman jossakin toimessa on kaksi tai useampia tuensaajia, tuensaajien on nimettävä joukostaan yksi johtava tuensaaja. Johtavan tuensaajan pitäisi varmistaa, että kunkin toimeen osallistuvan tuensaajan esittämät menot ovat aiheutuneet toimen täytäntöönpanosta ja vastaavat tuensaajien keskenään sopimia toimenpiteitä ja että hallinnollisen tarkastuksen suorittanut henkilöstö on vahvistanut kunkin toimeen osallistuvan tuensaajan ilmoittamat menot. Siksi johtavasta tuensaajasta vastaavan valvojan pitäisi myös tarkastaa, kuinka johtava tuensaaja hoitaa nämä velvoitteensa.

Paras käytäntö tällä alalla olisi se, että kunkin hallinnollisia tarkastuksia suorittavan valvojan tekemää työtä koskevat tiedot olisivat johtavasta tuensaajasta vastaavan valvojan, hallintoviranomaisen ja tarvittavilta osin myös valvojien valinnasta vastaavan jäsenvaltion, kolmannen maan tai alueen saatavilla. Tämä vaatimus voitaisiin sisällyttää hallinnollisia tarkastuksia suorittavien valvojien toimintaohjeisiin heidän nimityksensä yhteydessä.

Kun osa toimesta pannaan täytäntöön Euroopan unionin ulkopuolella eikä sille ole nimetty valvojaa, on toteutettava erityisjärjestelyjä sen määrittämiseksi, mikä valvoja tai yksikkö vastaa menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden varmistamisesta. Vastaavia järjestelyjä pitäisi toteuttaa myös Euroopan unionissa mutta osallistuvien jäsenvaltioiden alueen ulkopuolella syntyneiden menojen tarkastamiseksi.

Hallintoviranomaisen ja yhteisen sihteeristön pitäisi varmistaa, että ensimmäisen tason valvojan toimi on riippumaton ja erillään lakisääteisestä tarkastustehtävästä ja/tai muusta mahdollisesta

asemasta, joka ensimmäisen tason valvojalla mahdollisesti on tuensaajaan nähden (neuvonta, kirjanpito tehtävät, palkanlaskenta ja niin edelleen). Ensimmäisen tason valvojan organisaatorakenteen pitäisi olla täysin riippumaton lakisääteisestä tilintarkastustehtävästä tai muusta asemasta, joka valvojalla on tuensaajaan nähden.

2.9. Nuorisotyöllisyysaloite

Erityisenä lisävaatimuksena on sen varmistaminen, että osallistujille voidaan myöntää tukea nuorisotyöllisyysaloitteesta (ikäryhmää, asemaa ja asuinpaikkaa koskevat tukikelpoisuusehdot) ja että tuensaaja on huolehtinut siitä, että tiettyyn toimeen osallistuvat ovat saaneet yksityiskohtaista tietoa ESR:stä rahoitettavasta nuorisotyöllisyysaloitteesta myönnettävästä tuesta sekä nuorisotyöaloitteen erityismäärärahoista. Kaikissa toimen täytäntöönpanoon liittyvissä kansalaisille tai osallistujille tarkoitetuissa asiakirjoissa, myös osallistumistodistuksissa tai muissa todistuksissa, on oltava maininta siitä, että toimi on saanut nuorisotyöllisyysaloitteesta myönnettävää tukea.

2.10. Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot

Viitteet:

- (i) *Ohjeet – Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot (EGESIF_14-0017, 6. lokakuuta 2014)*
- (ii) *Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 67 ja 68 artikla, ESR-asetuksen 14 artikla ja EAY-asetuksen 19 artikla*

Yksikkökustannusten ja kertakorvausten osalta hallinnollisissa tarkastuksissa on varmistettava, että tuensaajan ja hallintoviranomaisen välisessä sopimuksessa asetetut korvausehdot täyttyvät ja sovittuja menetelmiä on sovellettu asianmukaisesti²⁸. Hallinnollisen tarkastuksen yhteydessä pitäisi lisäksi varmistaa, ettei toimea tai hanketta ole toteutettu yksinomaan julkisena hankintamenettelynä²⁹. Tuensaajan on esitettävä tositteet perusteeksi ilmoittamilleen summille. Etenkin jos kyseessä on luonteeltaan aineeton toimi, tarkastuksessa painotetaan enemmän toimen teknisiä ja fyysisiä näkökohtia, jolloin täytäntöönpanovaiheessa paikalla tehtävät tarkastukset ovat erityisen tärkeitä.

Jos tuki muodostuu kiinteämääräisestä rahoituksesta, lisäksi olisi tarkastettava, että

- kustannukset vastaavat asianmukaisesti tiettyä menoluokkaa
- samaa kustannuserää ei ole ilmoitettu kahteen kertaan
- kiinteämääräinen rahoitus on toteutettu oikein
- kiinteämääräiseen rahoitukseen perustuvaa maksua on mukautettu samassa suhteessa siinä tapauksessa, että sen kohteena olevan kustannusluokan arvo on muuttunut
- ulkoistaminen on huomioitu tarvittavilta osin (eli kiinteämääräistä rahoitusta on pienennetty, jos toimen tai hankkeen täytäntöönpano on ulkoistettu osittain).

2.11. Indikaattorit

Viitteet:

- (i) *Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 50 artiklan 2 kohta täytäntöönpanokertomuksista*
- (ii) *Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artikla hallintoviranomaisen tehtävistä*

²⁸ Huomaa, ettei tämä koske ESR-asetuksen 14 artiklan 1 kohtaa.

²⁹ Huomaa, ettei tämä koske ESR-asetuksen 14 artiklan 1 kohtaa ja yhteisestä toimintasuunnitelmasta tuettuja toimia.

- (iii) *Delegoidun asetuksen (EU) N:o 480/2014 25 artiklan 1 kohdan i alakohta*
- (iv) *Guidance on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund (valvonta- ja arviointiohjeet – Euroopan aluekehitysrahasto ja koheesiorahasto), tammikuu 2014*
- (v) *Guidance on Monitoring and Evaluation – European Social Fund (valvonta- ja arviointiohjeet – Euroopan sosiaalirahasto), toukokuu 2014*

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 50 artiklan 2 kohdassa säädetään, että vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa on esitettävä keskeisimpiä tietoja ohjelman ja sen prioriteettien täytäntöönpanosta ottamalla huomioon taloudelliset tiedot, yhteiset ja ohjelmakohtaiset indikaattorit ja määrälliset tavoitearvot. Toimitettujen tietojen on liityttävä kokonaisuudessaan toteutettuja toimia ja mahdollisuuksien mukaan myös tiettyjä valittuja toimia kuvaavien indikaattoreiden arvoihin. ESR:stä rahoitettavissa toimissa tuotos- ja tulosindikaattoreista toimitettavien tietojen on liityttävä osittain ja kokonaisuudessaan toteutettujen toimien arvoihin. ESR:n osalta ei tarvitse toimittaa tietoja valituista toimista.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan hallintoviranomaisen on toimitettava seurantakomitealle tietoja edistymisestä toimenpideohjelman tavoitteiden saavuttamisessa sekä taloudellisia tietoja ja indikaattoreihin ja välitavoitteisiin liittyviä tietoja.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan hallintoviranomaisen on tallennettava ja säilytettävä tietokoneistetun järjestelmän avulla seurantaa, arviointia, varainhoitoa ja tarkastamista varten tarvittavat tiedot kustakin toimesta, tapauksen mukaan myös tiedot toimien yksittäisistä osallistujista. ESR:ää koskevat tiedot on tallennettava ja säilytettävä niin, että hallintoviranomainen voi suorittaa seuranta- ja arviointitehtävänsä yhteisiä asetuksia koskevan asetuksen 56 artiklassa sekä ESR-asetuksen 5 ja 19 artiklassa ja liitteissä I ja II asetettujen vaatimuksen mukaisesti.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädetään, että hallintoviranomaisen on otettava käyttöön asianmukaiset valintamenettelyt, joilla varmistetaan, että valitut toimet edistävät asiaankuuluvien toimintalinjojen erityistavoitteiden ja tulosten saavuttamista.

Komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 480/2014 25 artiklan 1 kohdan i alakohdassa säädetään, että jäljitysketjun avulla on voitava täsmäyttää toimea koskeviin tuotosindikaattoreihin liittyvät tiedot ohjelmaa koskevien tavoitteiden ja siitä raportoitujen tietojen ja tulosten kanssa.

Hallinnollisten tarkastusten yhteydessä pitäisi varmistaa, että toimia toteuttavat tuensaajat toimittavat ajoissa yhdistetyt tiedot ja mikrotiedot, jotka koskevat asianomaisessa investointiprioriteetissa, toimintalinjassa tai ohjelmassa sovellettavia indikaattoreita ja tavoitearvoja, ja että kyseiset tiedot ovat täydellisiä ja luotettavia.

Tarkastuksissa pitäisi varmistaa, että tietojen keruuta, varastointia ja laatua koskevat keskeiset vaatimukset täyttyvät. Jos tiedot eivät ole laadultaan riittävän hyviä eikä seurantajärjestelmään voi siten luottaa, maksut keskeytetään. Hallintoviranomaisen on kiinnitettävä erityistä huomiota tietojen laatuun tarkastamalla, että tiedot ovat täydellisiä ja johdonmukaisia.³⁰

Tuensaajan toimittamaa korvaushakemusta koskevan asiakirjatarkastuksen yhteydessä on arvioitava toimen täytäntöönpanon edistymistä indikaattoreiden (ja ESR:stä rahoitettavissa toimissa myös

³⁰ Euroopan sosiaalirahaston seurantaa ja arviointia käsittelevän ohjeasiakirjan liite D, luku 2.

mikrotiedon) avulla. Korvaushakemusta tarkastaessaan hallintoviranomaisen pitäisi arvioida tarvittavilta osin edistymistä indikaattoreiden saavuttamisessa. Lopullista korvaushakemusta tarkastaessaan hallintoviranomaisen pitäisi arvioida, onko tuensaaja toimittanut tarvittavat tiedot, kuten tiedot tosiasiallisista vaikutuksista tuotos- ja tulosindikaattoreihin, onko kaikki sovitut indikaattorit saavutettu ja esitetäänkö hakemuksessa tarvittaessa perustelut aiotun ja toteutuneen vaikutuksen väliselle erolle. Hallintoviranomainen mukauttaa tuensaajien hakemuksia korvausmallien mukaisesti, jotta indikaattoreista saadaan oikea-aikaista ja oikeaa tietoa. Hallinnollisessa tarkastuksessa käytettävän tarkistusluettelon pitäisi sisältää asianmukaiset kysymykset.

Paikalla tehtävien tarkastusten yhteydessä pitäisi varmistaa, että tuensaajien toimittamat tiedot indikaattoreista ovat virheettömiä. Lisäksi pitäisi varmistaa, että tuensaaja on ymmärtänyt indikaattorin kunnolla ja arvot on ilmoitettu oikein. Jos tuensaajan tehtäviin kuuluu indikaattoreita koskevan tiedon syöttäminen tietojärjestelmään, tähän liittyvän menettelyn virheettömyys pitäisi tarkastaa ainakin paikalla tehtävän tarkastuksen yhteydessä.

Kukin osallistuja rekisteröidään yhtä toimea varten vain kerran (esimerkiksi harjoittelija rekisteröidään vain kerran, vaikka hän osallistuisi yhden toimen useaan osa-alueeseen).