

## TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2008 vp

### Valtioneuvoston selvitys Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksesta 2006

*Suurelle valiokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Suuri valiokunta on 15 päivänä helmikuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksesta 2006 (E 4/2008 vp) tarkastusvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Olavi Ala-Nissilä, Euroopan tilintarkastustuomioistuin
- ylijohtaja Vesa Jatkola, ylijohtaja Marjatta Kimmonen ja johdon asiantuntija Tytti Yli-Viikari, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- valtioneuvoston controller Soili Vasikainen ja tarkastusasiantuntija Toni Tiala, valtiovarain controller -toiminto
- EU-asioiden valtiosihteeri Jari Luoto ja EU-erityisasiantuntija Meri Virolainen, valtioneuvoston EU-sihteeristö

- budjettineuvos Paavo Kytömäki, valtiovarainministeriö
- yksikön päällikkö, maatalousneuvos Esko Juvonen, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Eeva-Liisa Koivuneva, tarkastusneuvos Raili Luomansuu ja tarkastusneuvos Marja Nordfors, työ- ja elinkeinoministeriö
- osastopäällikkö, lääninsivistysneuvos Heikki Laakso, Itä-Suomen lääninhallitus
- johtaja Raimo Harjunen, Etelä-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
- osastopäällikkö Pekka Tahvanainen, Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskus
- osastopäällikkö Marja Karvonen, Satakunnan työvoima- ja elinkeinokeskus
- osastonjohtaja Tommi Kämpe, Maaseutuviirasto
- rahoitusjohtaja Esa Panula-Ontto, Tekes
- kehityspäällikkö Jyrki Valli, Finnvera Oyj
- hallintosuunnittelija Kimmo Hinnö, Pohjois-Pohjanmaan liitto.

#### VALTIONEUVOSTON SELVITYS

##### *Ehdotus*

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että vaikka Euroopan unionin toimielimet ovat edistyneet aiempien vuosikertomusten suositusten viitoittamalla, hyvän taloudenhoidon saralla, ei vielä-

kään ole voitu antaa täysin puhdasta tarkastuskertomusta eikä saavuttaa täyttä varmuutta keskeisten alojen valvonnan tehokkuudesta ja riskien hallinnan asianmukaisesta toteutuksesta.

Suomea koskevia huomioita sisältyy kertomukseen melko vähän.

### **Varainhoitovuoden 2006 talousarvion toteuttaminen**

Varainhoitovuoden 2006 maksusitoumuksiin käytetyt määrärahat (122,8 miljardia euroa) olivat 4,1 miljardia euroa suuremmat kuin vuonna 2005. Maksuihin tarkoitettujen määrärahojen kasvu käännettiin laskuun lisätalousarvioiden avulla. Kuuden hyväksytyyn lisätalousarvion myötä maksuja vähennettiin merkittävästi seurauksena oletettua alemmasta varojen maksuasteesta, erityisesti maatalouden ja rakennetöiden alueella. Rakennetöiden alkuperäiset maksumäärärahat osoittautuivat kuitenkin huomattavasti tarvetta suuremmiksi, ja lopullista talousarviota oli vähennettävä 3,3 miljardia euroa lisätalousarvion avulla, mikä tosiasiallisesti saadun lisäyksen peruuntumista. Vähentäminen on tilintarkastustuomioistuimen mielestä hyvää budjettihallintoa, sillä se vähentää talousarvion ylijäämää ja omia varoja voidaan vastavasti palauttaa jäsenvaltioille.

Maksamattomat talousarviositoumukset lisääntyivät arvoltaan (10,6 %) 131,6 miljardiin euroon. 90 % lisäyksestä liittyy rakennetöihin. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan vaarana on, että määrärahoja joudutaan vapauttamaan. Koheesiovarojen käyttöaste oli arvioitua alempi, koska uusien jäsenvaltioiden on vaikea saada niitä käytettyä. Komission uudella ohjelmakaudella soveltamat vapauttamissäännöt poikkeuksineen eivät täysin tyydytä tilintarkastustuomioistuinta, koska maksamatta olevat sitoumukset saattavat sen ennusteen mukaan todennäköisesti kasvaa.

Budjetti- ja taloushallintoa koskeva komission selvitys on tilintarkastustuomioistuimen mukaan aiempaa parempi mutta ei yhtä yksityiskohtainen. Esimerkiksi maatalouden kysymyksiä selitetään seikkaperäisemmin kuin muiden alojen ja yhteisön laajojen monivuotisten ohjelmien kokonaistietoja ei anneta toisin kuin vuonna 2005.

Varainhoitovuoden 2006 talousarvio oli suurempi kuin varainhoitovuoden 2005 talousarvio, ja käyttöasteet olivat edelleen korkeat. Tilintarkastustuomioistuin toistaa suosituksensa, että korkeata käyttöastetta on vielä entisestään nostettava vuosina 2007 ja 2008. Komission ja jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon riski, että nykyisten ohjelmien päättäminen viivästyy ja vaikuttaa kauden 2007—2013 ohjelmien käynnistämiseen ja täytäntöönpanoon, kuten aiemminkin. Komission olisi lisäksi kiinnitettävä riittävästi huomiota varainhoidon moitteettomuutta uhkaaviin riskeihin. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että ennakoitua vähäisemmästä määrärahojen käytöstä laaditaan kaikkia keskeisiä talousarvioaloja koskeva yhdenmukainen analyysi.

### **Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot**

#### *Lausuma tilien luotettavuudesta*

Lukuun ottamatta kohdassa VIII kuvatuista tekijöistä aiheutuvia vaikutuksia tilintarkastustuomioistuin katsoo, että "Euroopan yhteisöjen lopullinen tilinpäätös" antaa olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot yhteisöjen taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2006 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja komission tilinpitäjän hyväksymien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

Asettamalla kyseenalaiseksi kohdassa VII ilmaistua kantaa tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että tehdyistä parannuksista huolimatta ja osittain varainhoitojärjestelmän monimutkaisuuden vuoksi taloudellisten tietojen laatu saattaa edelleen heikentyä joidenkin toimielinten ja komission pääosastojen kirjanpitojärjestelmissä esiintyvien puutteiden vuoksi.

### **Lausuma tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta**

Tilintarkastustuomioistuimen mukaan hallintomenojen, liittymistä valmistelevaa strategiaa, Sapard-ohjelmaa lukuun ottamatta, ja ulkoisten

toimien osalta ei esiintynyt olennaisia virheitä. Myös riskinhallinta on asianmukaista. Yhteiseen maatalouspolitiikkaan (YMP) liittyvien menojen osalta yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS) on asianmukaisesti sovellettuna erityisesti tilatukijärjestelmän kohdalla tehokas valvontajärjestelmä.

Liittymistä valmistelevan strategian täytäntöönpanosta vastaaviin elimiin liittyi yhä huomattavia riskejä uusissa jäsenvaltioissa ja ehdokasvaltioissa. Tilintarkastustuomioistuimien toteaa, että edellä mainitut pois lukien muilla menoaloilla maksuihin liittyi edelleen olennaisessa määrin virheitä — vaikkakin niiden taso vaihteli — ja että komission, jäsenvaltioiden ja muiden edunsaajavaltioiden on panostettava asianmukaisen valvontajärjestelmien toteuttamiseen.

a) Yhteisen maatalouspolitiikan menoissa tilien perustana olevissa toimituksissa esiintyvien virheiden arvioitu kokonaistaso oli laskenut huomattavasti. Virhetaso on kuitenkin edelleen juuri olennaisuusrajan yläpuolella.

b) Tilintarkastustuomioistuin havaitsi rakennetoimien osalta, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät eivät yleensä ole vaikuttavia tai ne ovat vain kohtalaisen vaikuttavia ja että komission valvonta on vain kohtalaisen vaikuttava. Menojen korvaamisessa esiintyy olennaisia virheitä.

c) Sisäisten politiikkojen maksujen virhetaso oli olennainen, sillä valvontajärjestelmät eivät riittävällä tavalla vähennä liian suurina ilmoitettujen menojen korvaamiseen liittyvää toimintariskiä.

d) Komission valvontajärjestelmiin tehdyistä parannuksista huolimatta ulkoisten toimien kohdalla havaittiin, että virhetaso oli olennainen.

Tilintarkastustuomioistuin korostaa, että yhteisen maatalouspolitiikan alan menoja, rakennetoimia ja sisäisiä politiikkoja koskevat tarkastukset osoittavat, että monimutkaisilla tai epäselvillä tukikelpoisuuskriteereillä tai monimutkaisilla lainsäädännöllisillä vaatimuksilla on huomattava vaikutus tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen.

## Yhteinen maatalouspolitiikka

EMOTR-tukiosastosta suoritettujen maatalouden ja maaseudun kehittämisen menot sisältävät olennaisessa määrin virheitä, vaikka määrä onkin vähemmän. Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä rajoittaa asianmukaisesti sovellettuna tehokkaasti virheiden tai sääntöjenvastaisten menojen riskiä. Näin ei ole kuitenkaan Kreikassa. Jotkut jäsenvaltiot eivät ole soveltaneet asianmukaisesti tiettyjä tilatukijärjestelmän keskeisiä osatekijöitä: Itävalta, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi uudelleenlaajitettujen tuensaajiksi esimerkiksi rautatieyhtiöt, ratsastuskerhot/jalostusyhdistykset sekä golf-/vapaa-ajanklubit ja kaupunginvaltuustot Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Saksassa, Ruotsissa ja Tanskassa. Tukioikeuksien myöntäminen maanomistajille, jotka eivät ole koskaan harjoittaneet maataloustoimintaa ja noudattavat ainoastaan hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia, on johtanut merkittävään EU:n tukien uudelleenjakamiseen.

Vaikka kansallisia enimmäismääriä ei ylitetty, neljännes lopullisten edunsaajien tasolla testatuista maksuista oli maksettu liian suurina; näiden lopullinen taloudellinen vaikutus on kuitenkin rajallinen. Samoja ongelmia on ratkaistu hyvin eri tavoin eri jäsenvaltioissa ja jopa saman jäsenvaltion sisällä, joten samaan tukijärjestelmään kuuluvia edunsaajia ei ole voitu kohdella yhtäläisesti. Komission tulisi ottaa kyseiset seuraukset huomioon toteuttaessaan maaliskuun 2008 suunniteltua sopimuksen toiminnan tilaa koskevaa arviointia.

Maaseudun kehittämisen yhteydessä komission tulisi tutkia huolellisesti, ovatko tukikelpoisuusehdot kyseisten toimenpiteiden kannalta asianmukaiset. Komission tulisi varmistaa, että valvontajärjestelmät antavat varmuuden toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta lopullisten edunsaajien tasolla, ja pyrkiä varmistamaan, että sääntöjenvastaiset maksut peritään takaisin. Tämän saavuttamiseksi tilintarkastustuomioistuin on ehdottanut erilaisia vaihtoehtoja. Sääntöjenmukaisuutta koskevia komission päätöksiä ei ole saatu valmiiksi vuotta 1998 seuraavilta varainhoitovuosilta. Koska vuoden 2006

menoja koskevat päätökset tehdään tulevaisuudessa, menot ovat alustavia ja varmuus yhteisöjen tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta voidaan saada vasta sen jälkeen, kun tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely on saatu kokonaisuudessaan valmiiksi ja sitä on alettu soveltaa.

### **Rakennetoimet**

Rakennepolitiikan alojen hankemenojen korvaamiseen liittyy olennainen virhe. Tilintarkastustuomioistuin on suhteellisen vakuuttunut siitä, että vähintään 12 prosenttia rakennepolitiikkojen hankkeille varainhoitovuonna 2006 korvatuista menoista oli sellaisia, joita ei olisi pitänyt korvata. Lisäksi suuri osa näistä hankkeista sisälsi säännönmukaisuuteen liittyviä virheitä, mutta ne eivät tilintarkastustuomioistuimen mukaan vaikuttaneet menojen korvauskelpoisuuteen.

Jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät ovat yleensä ei-vaikuttavia tai vain kohtalaisen vaikuttavia, ja komission valvonta on vain kohtalaisen vaikuttava. Jäsenvaltioiden tulisi pyrkiä ehkäisemään virheitä.

Komissiolla tulisi erityisesti olla arvio kaikkien hallintoviranomaisten vaikuttavuudesta. Komission olisi parannettava rakennerahastojen valvontajärjestelmän palautemekanismeja. Kaikkien valvontaelinten tulisi toteuttaa toimia yhteistyössä, silloin kun ongelmia tai virheitä on havaittu.

Komission tulisi aktiivisesti rohkaista uusissa rakennerahastoasetuksissa vahvistettujen yksinkertaistusten käyttöön ja helpottaa niitä, sillä yksinkertaistukset vähentävät virheiden todennäköisyyttä ja keventävät hallinnollista taakkaa.

### **Valtioneuvoston kanta**

Suomi yhtyy komissiolle myönnettävän vastuuvapauden suositukseen koskien varainhoitovuotta 2006.

Suomi huomauttaa, että komission valmistelma sisäisen tarkastuksen toimenpidekehys tulisi saattaa käyttöön mahdollisimman pian. Samoin kustannustehokkuuden ja yksinkertaisem-

man sääntelyn edellyttämiä toimenpidevaatimuksia on syytä painottaa voimakkaasti. Näin voidaan vahvistaa vastuullisuutta ja parantaa kansalaisten luottamusta EU:n varojen hoitoon.

Suomi on huolestunut tilintarkastuksen osoittamista osin korkeista virheprosentteista ja etenkin niiden vuosittaisesta toistuvuudesta. Maatalouden varainkäytön (YMP) alueella on tapahtunut merkittävää edistystä, vaikka hyväksyttäviiin virhetason rajoihin ei vielä ylletäkään. Sen sijaan rakennetoimien kohdalla virhetaso säilyi korkeana (jopa yli 12 %). Rakennetoimien hallinnoinnin asianmukaisuudesta ja koko järjestelmän muutostarpeesta on keskusteltava vakavasti, ja komission olisi toimitettava selvitys kantopalkkioiden todellisesta tasosta vielä kevään 2008 aikana.

Myös kaikkien jäsenvaltioiden on vahvasti sitouduttava yhteisten sääntöjen toimeenpanoon, ja komission on osoitettava, että se kantaa täysimääräisesti vastuunsa tuloksista, valvonnan kustannustehokkuudesta ja paremmasta sääntelystä. Tilintarkastajalta jatkuvasti vakavia huomautuksia saava taloudenhoito ei ole kestävä eikä vakaata. Komission on ryhdyttävä tehokkaisiin toimenpiteisiin sääntelypohjan selkiyttämiseksi ja sääntöjen aiheuttaman hallinnollisen taakan järkevöittämiseksi, arvioimiseksi sekä tulosvastuun varmistamiseksi. Vuosituhannen alussa esitettyjen, yksinkertaisen tarkastuksen (single audit approach) tapaisten aloitteiden täytäntöönpano olisi askel oikeaan suuntaan. Siirtyminen yhden tarkastuksen menoperusteiseen järjestelmään ja myöhemmin tuloksellisuuden tarkastuksen (performance audit approach) suuntaan ovat myös esillä olleita, oikeansuuntaisia avauksia, joihin komission olisi paneuduttava.

Jäsenvaltiot tiedostavat, että myös jäsenvaltioiden merkittäviltä osin hallinnoimissa ohjelmissa esiintyi korkeita virhetasoja, mutta sääntelyn sekä valvontajärjestelmien ollessa em. tavalla epätydyttäviä joudutaan vuosi toisensa jälkeen toteamaan, että hyvän taloudenhoidon edellyttämään tilaan ei ole päästy. Sitovat yhteisöoikeudelliset periaatteet — subsidiariteetti (läheisyys) ja additionaliteetti (täydentävyys) — eivät toimi järjestelmissä, joiden rakenteet eivät

vastaa modernin taloudenhoidon kestävyys- ja edellytyksiä: kustannustehokkuutta ja tulosvas-  
tuuta.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Valtiovarainministeriö on toimittanut 12.2.2008 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen Euroopan yhteisöjen varainhoitovuoden 2006 osalta eduskunnan suuren valiokunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä perustuslain 97 §:n mukaisesti. Samana päivänä asia on käsitelty jo ECOFIN-neuvostossa, ja neuvosto suositti Euroopan parlamentille vastuuvapauden myöntämistä komissiolle koskien varainhoitovuotta 2006. Euroopan parlamentti päättäneen vastuuvapauden myöntämisestä huhtikuun aikana. Suuri valiokunta on puolestaan lähettänyt asian tarkastusvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten 15.2.2008.

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus on annettava vuosittain viimeistään 15.11., ja jatkossa Lissabonin sopimuksen mukaisesti tilintarkastustuomioistuimen tulee toimittaa vuosikertomuksensa tiedoksi kansallisille parlamentille samaan aikaan kuin Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Tämän tarkoituksena on korostaa kansallisen parlamentin roolia varainhoidon valvonnassa. Suomen osalta tapaa on jo noudatettu, ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Olavi Ala-Nissilä esitteli vuotta 2006 koskevan kertomuksen havaintoja eduskunnassa järjestetyssä tilaisuudessa 20.11.2007.

Euroopan neuvosto puolestaan aloittaa vuosikertomuksen käsittelyn seuraavan vuoden tammikuun alussa. Jotta eduskunta voisi tosiasiallisesti vaikuttaa hallituksen kannanmuodostukseen, tulisi eduskunnan voida valmistella kantansa joulukuun loppuun mennessä. Tämä edellyttää tarkastusvaliokunnan mielestä vuosikertomuksen saattamista eduskunnan käsiteltäväksi nykyistä huomattavasti aiemmin.

Perustuslain 96 §:n 1 momentissa on perussääntö eduskunnan osallistumisesta niiden EU-asioiden kansalliseen valmisteluun, joiden kat-

sotaan kuuluvan eduskunnan toimivallan alaan. Niitä ovat mm. eduskunnan budjettivaltaa sitovat asiat, kuten EY:n yleinen talousarvioesitys. Valtioneuvostolla on näiden osalta oikeudellinen velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi. Asia tulee viedä eduskunnan käsiteltäväksi tällöin U-kirjelmällä. Perustuslaissa ei ole menettelyä koskevia säännöksiä E-kirjeen saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi. Tällöin on kyseessä asia, josta eduskunta on pyytänyt tietoa tai josta valtioneuvosto on katsonut tarpeelliseksi informoida eduskuntaa (PL 97 §). E-kirje toimitetaan suurelle valiokunnalle asiassa toimivaltaisen ministeriön kirjeellä.

Tarkastusvaliokunta esittää harkittavaksi, tulisiko Euroopan yhteisöille sekä varoja myönnettäessä (talousarvioesityksen käsittely) että varojen käyttöä valvottaessa (vuosikertomuskäsittely) noudattaa yhtenäisiä menettelytapoja asioiden eduskuntakäsittelyssä. Eduskunnan ja valtioneuvoston välistä yhteistyötä EU:ssa tehtäviä päätöksiä valmisteltaessa on käsitelty oikeusministeriön tuoreessa ohjeessa, joka on hyväksytty EU-ministerivaliokunnassa 18.1.2008 (E 130/2007 vp). Ohjeessa on tuotu esiin Suomen perustuslain asiaa koskevat säännökset ja niitä koskeva tulkintakäytäntö sekä valtioneuvoston ja eduskunnan välisen yhteistoiminnan merkitys. Ohjeessa todetaan muun muassa, että tarkoituksena on varmistaa eduskunnan tosiasiainen mahdollisuus vaikuttaa EU:ssa tehtävien päätösten sisältöön.

### **Maatalouden ja rakennepolitiikan alat ja niiden rahoitus**

Lausuntonsa lähtökohdaksi tarkastusvaliokunta on valinnut Suomen kansallisen EU-varainkäytön hallinto- ja valvontajärjestelmän arvioinnin. Valiokunta on tällä valinnallaan halunnut kiin-

nittää huomiota niihin seikkoihin, jotka vaikuttavat EU-varainkäytön kansalliseen valvontaan ja valvontamenetelmien tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen toimintaan. Kansallista näkökulmaa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen korostaa myös ns. jaetun hallinnon suuri osuus EU:n budjetista; komissio ja jäsenvaltiot yhdessä päättävät yli kolmesta neljäsosasta EU:n budjetista. EU:n budjetista suoritettiin maksuja vuonna 2006 noin 107 miljardilla eurolla. Suurin yksittäinen menoala on maatalous ja maaseudun kehittäminen, johon käytettiin noin puolet määrärahoista. Toisen merkittävän menoalan muodostavat rakennepolitiikat, kuten alueellinen ja sosiaalinen kehittäminen.

Valiokunta on kiinnittänyt päähuomionsa rakennepolitiikan ja maatalouden rahoitukseen, jotka kumpikin ovat osa komission ja jäsenmaiden yhteisesti toteuttamaa budjettia. Koskien suurinta osaa näistä menoaloista — maatalouden ja rakennepolitiikan alat — tilintarkastustuomioistuin on antanut kielteisen lausuman tilien perusteena olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tuomioistuin on havainnut myös edistymistä ja parannuksia etenkin maatalousalalla, jossa virheiden kokonaistaso on laskenut huomattavasti. Virhetaso myös maatalouden osalta jää kuitenkin edelleen olennaisuusrajan yläpuolelle (yli 2 %).

Tilintarkastustuomioistuin korostaa tarkastushavaintojen ja valvontajärjestelmien tehokkuuden välistä yhteyttä. Joillakin aloilla valvontajärjestelmät on suunniteltava uudelleen tai niitä on parannettava. Valiokunta pitää myönteisenä maatalouden alalla tapahtunutta virhetason merkittävää laskua. Yhdistetty hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS), joka kattaa noin 70 % yhteisen maatalouden menoista, rajoittaa asianmukaisesti sovellettuna tehokkaasti virheiden riskiä. Maaseudun kehittämisen alalla on kuitenkin edelleen paljon virheitä maaseudun ympäristötoimenpiteisiin liittyen. Viljelijöiden on vaikea ymmärtää ja täyttää usein monimutkaisia tukiehtoja.

Tarkastusvaliokunnan ja aiemmin myös valtiontilintarkastajien tietoon on tullut tapauksia, joissa viljelijän oikeusturvan ja elinkeinon har-

joittamisen kannalta maataloustukijärjestelmän hallinnoinnin ja valvonnan monimutkaisuudesta on aiheutunut viljelijälle kohtuuttomia seurauksia. Myös maa- ja metsätalousvaliokunta on useassa yhteydessä (esim. MmVL 4/2004 vp — U 10/2004 vp) kiinnittänyt huomiota tarpeeseen yksinkertaistaa tarkastusmenettelyä ja vähentää viljelijöille maksettavien tukien valvontaan liittyvää byrokratiaa. Erityisesti suorien tukien täydentävien ehtojen tulee olla sellaisia, että viljelijöille ei aiheudu kohtuuttomia tukimenetyksiä hankalasti valvottavien vaatimusten johdosta. Maa- ja metsätalousvaliokunnan (MmVM 6/2008 vp — HE 36/2006 vp) saaman selvityksen mukaan EU-lainsäädäntö antaa nykyisinkin mahdollisuuden jättää määräämättä tukileikkausta hyvin pienistä laiminlyönneistä. Valiokunnan mielestä onkin myönteistä, että tätä mahdollisuutta on selvennetty 1.1.2009 voimaan tulevassa lainsäädännössä. Valiokunta korostaa, että kansallisten maataloustukien valvonnan kriteerien tulee olla kohtuullisia myös niihin EU-maihin verrattuna, joissa tukijärjestelmä on Suomeen verrattuna yksinkertaisempi.

Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä rajoittaa asianmukaisesti sovellettuna tehokkaasti virheiden tai sääntöjen vastaisten menojen riskiä. Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota tähän liittyvään tilintarkastustuomioistuimen havaintoon, jonka mukaan tilatuki ei ole riskitön. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi eräissä jäsenvaltioissa aivan uudenlaisia edunsaajia, kuten rautatieyhtiö, golfkentät tai ratsastusseurat.

Suomessa maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamista on selvittänyt maa- ja metsätalousministeriön kutsumana selvitysmies Kaj Suomela (Raportti 21.12.2007). Selvitystyön lähtökohtana on ollut tavoite vähentää maatalousbyrokratiaa yksinkertaistamalla nykyisiä tuki- ja valvontajärjestelmiä. Selvitysmiehen raportti sisältää valiokunnan mielestä merkittäviä havaintoja ja parannusehdotuksia. Verrattaessa eri maiden maatalouspoliittisia järjestelmiä ja niihin liittyviä normeja voitiin todeta, että Suomen maatalouspolitiikka on moni-

mutkaisiin. Tästä johtuen myös säädösten määrä on suurin. Suomen maatalouden byrokratia juontuu hyvin suurelta osin juuri lainsäädännön monimutkaisuudesta. Maatalouden tukioppaiden paksuus kertoo selvitysmiehen mielestä hyvin konkreettisesti, miten monimutkainen maataloustukijärjestelmä maassa on. Suomessa maatalouden Hakuopas 2007 on paksuudeltaan 160 sivua, kun esimerkiksi Tanskan vastaava opas on 78 sivua.

Selvitysmiehen mukaan sähköinen hakumennettely on useimmissa jäsenmaissa ollut mahdollista jo monia vuosia. Suomessa on ollut mahdollista hakea sonnipalkkiota sähköisesti, mutta muut hakemukset on tehty kirjallisina. Mikäli hakuprosessia halutaan merkittävästi kehittää, on Suomessakin siirryttävä sähköiseen hakuun. Selvitysmiehen arvion mukaan kunnissa on noin 500 kokopäiväistä henkilöä käsittelemässä tukihakemuksia. Selvitysmiehen karkean arvion mukaan suomalaisille viljelijöille tuki- ja valvontajärjestelmästä aiheutuvat kustannukset olisivat suuruusluokaltaan 70—100 milj. euroa vuodessa.

### **Kansallinen EU-varainkäytön hallinto- ja valvontajärjestelmä**

Rakennepolitiikan alaa koskeva tarkastus osoitti, että valvontajärjestelmät ovat usein epätydyttäviä sekä komission että jäsenvaltioiden tasolla, jolloin tukikelvottomia menoja jää havaitsematta. Maksettujen tukimäärien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvä virhetaso on olennainen. Vähintään 12 % rakennepolitiikan hankkeille vuonna 2006 korvatuista menoista oli sellaisia, joita ei olisi pitänyt korvata. Virheet liittyivät useimmiten menojen tukikelpoisuuteen tai virheisiin tarjouskilpailuissa. Valvontajärjestelmän pääasiallisena puutteena tuomioistuin toteaa sen, että hallintoviranomaiset eivät tarkasta riittävän hyvin ilmoitettujen menojen tosiasiallisuutta ja asianmukaisten tositteiden esittämistä.

Vaikka Suomea koskevat maininnat vuosikertomuksessa 2006 ovat vähäisiä, tarkastusvaliokunnan mielestä Suomen kansallista EU-varainkäytön hallintoa ja valvontaa on syytä tarkastel-

la kriittisesti. Viranomaistoimintaa ja hallintoa kehittämällä on päästävä nykyistä tehokkaampaan ja vaikutuksiltaan parempaan EU-varojen käyttöön myös Suomessa. Valiokunnan mielestä on käytettävä sellaisia hallinto- ja valvontajärjestelmiä, jotka mahdollistavat riskien hallinnan vaikuttavasti, ja samalla löydettävä tarkoituksenmukainen tasapaino valvonnan kustannusten ja hyötyjen välillä.

Rakennerahastot täydentävät kansallisia toimia ja ovat osarahoitusta yhdessä kansallisen rahoituksen kanssa. EU:n tuki kanavoidaan jäsenmaissa valmisteltujen ja komission hyväksymien tavoiteohjelmien kautta. Rahoitusta myönnetään hankkeille, jotka edistävät mm. yritystoimintaa, innovaatiotoimintaa, verkostoitumista, alueiden saavutettavuutta ja osaamisrakenteiden parantamista. Hankkeet voivat olla julkishallinnon, yksityisen sektorin tai kolmannen sektorin toteuttamia.

Rakennerahastovaroja koskee jaettu hallinnointivastuu. Kukin jäsenvaltio vastaa yhdessä komission kanssa EU:n talousarviosta maksettavien menojen hallinnoinnista. Vastuu tukitoimien täytäntöönpanosta ja valvonnasta on ensisijaisesti jäsenvaltiolla, jonka on käytettävä varoja moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen. Jäsenvaltion on järjestettävä varojen asianmukainen hallinto- ja valvontajärjestelmä, jolla varmistetaan tukiehtojen noudattaminen.

Jäsenvaltion on nimettävä kolme yleisasetuksen EY 1083/2006 edellyttämää viranomaista: hallintoviranomainen, todentamisviranomainen ja tarkastusviranomainen. Esimerkiksi rakennerahastojen hallinto- ja todentamisviranomaisena toimii Suomessa työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). Hallintoviranomaisen vastuita on lisäksi delegoitu lähes sadalle muulle viranomaiselle, joita ovat maakunnan liitot, TE-keskusten osastot, lääninhallitusten osastot, alueelliset ympäristökeskukset, Tekes, Finnvera jne. Rakennerahastojen tarkastusviranomainen toimii valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä (VM).

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama EU-varoihin kohdistuva tarkastus on osa viraston suorittamaa ulkoista tarkastusta, jota se to-

teuttaa sekä tilintarkastuksena että toiminnantarkastuksena. EU-varojen osalta yhtäläisen suojan periaatetta toteutetaan tarkastustoiminnassa kahdella tavalla. Toisaalta tarkastusvirasto kohdistaa EU-varoihin tarkastusta samoja periaatteita noudattaen kuin kansallisiin varoihin, toisaalta myös kansallisiin varoihin kohdistettu tarkastus tukee sisäisen valvonnan, tilivelvollisuuden ja yleisemmin hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista EU-varojen käytössä.

EU:n tukijärjestelmien vaikuttavuus ja tukihallinnon tehokkuus -tarkastusteema kuuluu VTV:n strategia-alueeseen Tehokas ja vaikuttava Euroopan Unioni ja sen mahdollisuuksien kansallinen hyödyntäminen. Tarkastusteema on suunniteltu raportoitavaksi vuonna 2010. Tarkastusviraston EU-varoihin kohdistamat valvontatoimet ja tarkastukset raportoidaan kootusti omana kohtanaan vuotuisessa kertomuksessa, jonka tarkastusvirasto antaa eduskunnalle toiminnastaan.

### **Rakennerahastot ja Suomen ohjelmtyö**

Tarkastusvaliokunnan mielestä Suomen rakennerahastohallinnon silmiinpistävä piirre on sen hajanaisuus ja pienet hankkeet, joiden hallinto ja valvonta on kohtuuttoman raskasta ja tulosten laajempi hyödyntäminen vaikeaa. Tukien myöntämisessä usein tärkeämpää on kaiken tukirahan käyttäminen kuin hankkeiden tulokset. Tukikelpoisuussääntöjen tulkinnat ja käytännöt voivat vaihdella eri rahoittajaviranomaisissa, ja myös rakennerahasto-osaamisen ylläpitäminen on vaikeaa hajanaisessa viranomaiskentässä. Esimerkiksi rakenneohjelmien pirstaleisuus ja ohjelmien hajoaminen maakunnallisiksi eivät tue laajojen ja tuloksiltaan vaikuttavien hankkeiden toteuttamista. Alueellisesti laajat hankkeet tukevat paremmin myös koulutuksen rakenteellista ja pedagogista uudistamista. Viranomaisten toimivaltarajojen epäselvyys vaikeuttaa laajempien strategisten tavoitteiden saavuttamista ja mahdollisuuksia tehokkaaseen ohjaukseen, jolloin myös pysyvien tulosten ja vaikutusten saavuttaminen estyy tai hidastuu. Suomessa rakennerahastojen vaikutus kansallisella tasolla on

aina toissijainen, jolloin kansallisen politiikan pääkysymys on koko julkisen talouden kestävyys ja sitä tukevat toimenpiteet, kuten kunta- ja palvelurakenneuudistus ja julkisten palvelujen tuottavuus.

Valiokunnan mielestä rakenneohjelmien kansallisen toimeenpanon tärkein kehittämistavoite on ohjelmatyön tulosten ja vaikutusten parantaminen. Erityisen haastava tämä tavoite on niillä alueilla, joilla kehittämisvarat supistuvat aiemasta. Vireillä oleva aluehallinnon uudistamishanke antaa lisämahdollisuuden tarkastella EU-varainkäytön ja kansallisen politiikan parempaa yhdistämistä.

Tarkastusvaliokunnan parlamentaarisen valvontatehtävän kannalta olennaista on tarkastelutapa, jossa rakennerahastotoiminta tukee johdonmukaisesti ja selvästi kansallisen politiikan tavoitteita ja linjauksia. Tämä näkökulma on keskeinen myös valtion talousarvioesityksen tavoitteenasettelun ja valtion tilinpäätöskertomuksessa raportoitavien tulosten ja vaikutusten kannalta.

*Valiokunta edellyttää, että valtion tilinpäätöskertomuksessa tarkastellaan asianmukaisella tavalla rakennerahastotoiminnan ja muun EU-varainkäytön kansallisia tuloksia ja vaikutuksia erilaisten indikaattorien ja yhteenvetöiden avulla. Tilinpäätöskertomukseen kuuluu myös sen arvioiminen, mitä lisäarvoa ja hyötyä rakennerahastotoimilla on saatu kansallisen politiikan tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen. Lisäksi valiokunta edellyttää, että rakennerahastohankkeiden ja ohjelmien tarkastuksessa vahvistetaan laillisuustarkastuksen ohella varainkäytön tuloksiin ja vaikutuksiin liittyvää tarkastusta ja arviointia. Valiokunnan mielestä valtiovarain controller -toiminto on näissä tehtävissä keskeinen toimija, jonka asiantuntemus on ministeriöiden käytettävissä.*

Työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen voi antaa mahdollisuuden hyvien kansallisten käytäntöjen kehittämiseksi ja viranomaistoiminnan tehostamiselle. Uuden ministeriön toiminnan käynnistymiseen sisältyy myös toiminnallisia riskejä, jotka ovat selvästi hidastaneet ohjel-



mien käynnistymistä ja rahoitustukien käsitte-  
lyä.

Suomen EU-varainkäytön hallinto- ja valvon-  
tajärjestelmää arvioitaessa on valiokunnan mie-  
lestä yhä enemmän kiinnitettävä huomiota val-  
vonnan kustannusten ja hyötyjen tarkasteluun  
sekä hyötysuhteen parantamiseen hallintoraken-  
teita yksinkertaistamalla, viranomaisvastuita ja  
sääntelyä selkeyttämällä sekä sähköisten tieto-  
järjestelmien käytöllä hakuprosessien kaikissa  
vaiheissa. Hakumenettelyn onnistuminen ja vir-  
heiden vähentäminen edellyttävät käyttäjille  
suunnattua tukea ja opastusta.

*Suomen nettomaksaja-aseman kannalta on  
yhä enemmän merkitystä myös sillä, miten niuk-  
koja budjettivaroja voidaan käyttää nykyistä  
järkevämmin ja miten EU-varainkäyttöä valvo-  
taan eri jäsenvaltioissa. Yhteisten budjettivaro-  
jen huonoa tai huolimattonta käyttöä ei valiokun-  
nan mielestä pidä hyväksyä yhdenkään jäsen-  
maan kohdalla. Kansalaisten unionia kohtaa  
osoittama kritiikki edellyttää Suomelta unionin  
toimintatapojen ja hallintomenetelmien terävää  
arviointia ja vaatimuksia byrokratian ja virhei-*

*den vähentämiseksi erityisesti maatalouden ja  
rakennepolitiikan aloilla.*

Tarkastusvaliokunta on perehtynyt kansallis-  
ten lausumien (National Declarations) vapaaeh-  
toiseen käyttöön Alankomaissa, jossa parla-  
mentti on käsitellyt lausumia maatalousmenojen  
osalta. Kansalliset lausumat ovat osa EU-varain-  
käytön kansallista valvontajärjestelmää ja sen  
kehittämistä, jossa tavoitteena on vahvistaa kan-  
sallisten parlamenttien asemaa varainkäytön  
valvonnessa. Tilintarkastustuomioistuin on lau-  
sunnossaan 6/2007 arvioinut lausumien käyttöä  
ja todennut, että niiden "hyödyllisyys riippuu  
lausumien perustana olevan työn sisällöstä ja  
laadusta". Valiokunta arvioi ja ottaa jatkotyös-  
sään kantaa kansallisten lausumien ja yhteenve-  
tojen hyödyllisyyteen ja tarpeeseen Suomen EU-  
varainkäytön valvonnessa.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa edellä esitetyin  
huomautuksin valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Ahde /sd  
jäsen. Risto Autio /kesk  
Pertti Hemmilä /kok  
Sinikka Hurskainen /sd  
Juha Korkea-aho /kesk

Marjaana Koskinen /sd  
Erkki Pulliainen /vihr  
Petri Salo /kok  
Erkki Virtanen /vas  
Raimo Vistbacka /ps.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet:

valiokuntaneuvos Nora Grönholm  
valiokuntaneuvos Matti Salminen.