

**EU:n tarkastusvirastojen
rinnakkaistarkastus
rakennerahastojen
epäsäännönmukaisuuksien
ilmoittamismenettelystä**

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO



EU:n tarkastusvirastojen
rinnakkaistarkastus
rakennerahastojen
epäsäännönmukaisuuksien
ilmoittamismenettelystä



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 331/54/06
15.12.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelyä koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään maa- ja metsätalousministeriölle, työministeriölle ja sisäasiainministeriölle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ylijohtaja



Vesa Jatkola

Tarkastusneuvos, JHTT



Jukka Kulonpalo

Asiasanat:

Epäsäännönmukaisuus, Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), ilmoittamis-
menettely, rakennerahasto, sääntöjenvastaisuus.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	9
1 JOHDANTO	11
2 TARKASTUSASETELMA	12
2.1 Tarkastuksen kohde.....	12
2.2 Tarkastuksen tavoite, kriteerit ja tarkastuskysymykset.....	13
2.3 Tarkastuskohteen kuvaus ja rajaukset.....	15
2.3.1 Epäsäännönmukaisuuden käsite	15
2.3.2 Epäsäännönmukaisuuksien ilmoittaminen	16
2.3.3 Rajaukset	16
2.3.4 Tarkastusmenetelmät	17
2.3.5 Arviointiperusteet	18
3 TARKASTUSHAVAINNOT	20
3.1 KESKEINEN ALUE 1: OHJEISTUS.....	20
3.1.1 Jäsenvaltiossa käytössä olevien järjestelmien kuvaus (vrt. asetus 1681/1994 artikla 2).....	20
Kysymykset 1.1 – 1.7.....	20
3.1.2 B. Epäsäännönmukaisuuksien tunnistamista ja ilmoittamista sääntelevien keskeisten EU-asetusten tulkinta jäsenvaltioissa. Hallinto-, maksu-, toteuttaja- ym. viranomaisten jäsenvaltioissa sama ohjeistus... 25	25
Kysymykset 1.8 – 1.10.....	25
3.2 KESKEINEN ALUE 2: MAHDOLLISTEN EPÄSÄÄNNÖNMUKAISUUKSIEN TUNNISTAMINEN JA REKISTERÖINTI.....	27
3.2.1 A. Jäsenvaltioiden epäsäännönmukaisuuksien rekisteröintiin käyttämä muoto ja tietokanta/tietokannat.....	27
Kysymykset 2.1 – 2.6.....	27
3.2.2 B. Ohjelmakauden 2000–2006 osalta rekisteröidyt epäsäännönmukaisuudet	29
3.2.3 C. Tunnistettujen (mahdollisten) epäsäännönmukaisuuksien luonne.....	30

Kysymys 2.7.....	30
3.3 KESKEINEN ALUE 3: ILMOITETTUIEN EPÄSÄÄNNÖNMUKAISUUKSIEN TUTKINTA JA NIIHIN LIITTYVÄ PÄÄTÖKSENTEKO	34
3.3.1 A. Yleiskuva rekisteröidyistä epäsäännönmukaisuuksista ja OLAFiin ilmoittamisen tarpeellisuudesta päättämisestä	34
Kysymykset 3.1 – 3.3.	34
3.3.2 B. EU:n asetusten mukaisen ilmoitusvelvollisuudesta vapauttamisen vahvistaminen ja nykyinen 4 000 euron ilmoitusraja	38
Kysymykset 3.4 – 3.7.	38
3.3.3 C. Epäsäännönmukaisuuksien analysoiminen, esimerkiksi mahdollisten järjestelmävirheiden tunnistamiseksi.....	42
3.4 keskeinen alue 4: ilmoitusten antaminen euroopan petosten- torjuntavirastolle (olaf)	45
3.4.1 A. Miten tietoja rekisteröidyistä epäsäännönmukaisuuksista kerätään jäsenvaltioissa keskitetysti?.....	45
3.4.2 B. Ketkä jäsenvaltioissa muodollisesti ilmoittavat löydöksistä OLAFille?	46
3.4.3 C. Annetaanko ilmoitukset OLAFille ajoissa ja täydellisinä?	47
3.4.4 D. Toimitetaanko ilmoituksia muille elimille, esimerkiksi DG Regio/Employ tai muille jäsenvaltioille?	49
3.4.5 Annetaanko epäsäännönmukaisuuksista ilmoitukset sähköisellä tiedonantojärjestelmällä (ECR)?	52
3.4.6 F. Mitä tarkastuksia jäsenvaltioissa tehdään siitä huolehtimiseksi, että kaikki OLAFille annettavat ilmoitukset ovat täydellisiä ja virheettömiä?	53
3.5 KESKEINEN ALUE 5: OLAFILLE ILMOITETTUIEN EPÄSÄÄNNÖNMUKAISUUK-SIEN SEURANTA JA TUTKINTA	54
3.5.1 A. Miten jäsenvaltiot hoitavat OLAFille ilmoitettujen epäsäännönmukaisuuksien seurannan?.....	54

3.5.2 B. Sisältyykö OLAFille annettuihin lisäselvityksiin (asetus (EY) 1681/1994 artikla 5) ilmoitettujen epäsäännönmukaisuuksien yksityiskohtaiset seurantatiedot?	56
3.5.3 C. Miten päätökseen saatetusta epäsäännönmukaisuustutkinnasta on ilmoitettu OLAFille?.....	59
3.5.4 D. Mihin toimiin järjestelmävirheitä havainneet jäsenvaltiot ovat ryhtyneet?	59
3.5.5 E. Miten kauan tunnistettujen epäsäännönmukaisuuksien käsittelyn loppuun saattaminen on keskimäärin kestänyt?	60
3.5.6 F. Todetaan hallintoviranomaisten kanssa toimet, joihin komissio on ryhtynyt huolehtiakseen hallinnollisiin toimiin ryhtymisestä tai kanteen nostamisesta ilmoitetuista epäsäännönmukaisuuksista.	62
3.6 KESKEINEN ALUE 6: RAHOITUSOIKAISUT	64
3.6.1 A. Mihin rahoitusoikaisuihin jäsenvaltiot ovat ryhtyneet?	64
3.6.2 B. Miten rahoitusoikaisut on dokumentoitu ja ilmoitettu?.....	65
3.6.3 C. Todetaan hallintoviranomaisten kanssa (mahdolliset) toimet, joihin komissio on kyseissä tapauksissa ryhtynyt.	66
4 KANNANOTOT.....	68
LÄHTEET	73
LIITTEET	76

EU:N TARKASTUSVIRASTOJEN RINNAKKAISTARKASTUS RAKENNERAHASTOJEN EPÄSÄÄNNÖNMUKAISUUKSIEN ILMOITTAMISMENETTELYSTÄ

EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastuksessa on mukana 12 tarkastusvirastoa sekä huomioitsijana 3 tarkastusvirastoa ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin (ECA). Tarkastus tehtiin kaikissa osallistujavaltioissa yhteisesti hyväksytyyn tarkastussuunnitelman mukaisesti.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelyn ohjeistus, mahdollisten epäsäännönmukaisuuksien tunnistaminen ja rekisteröinti sekä ilmoitettujen epäsäännönmukaisuuksien tutkinta ja niihin liittyvä päätöksenteko. Lisäksi tarkasteltiin ilmoituksen antamista Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF), jäsenvaltioiden ja komission tekemää seuranta- ja rahoitustoimia.

Suomessa päätarkastelukohteeksi valittiin Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja tavoite 3 -ohjelma. ESR:n osittain tukemista ohjelmista se on suurin. Sitä toteutetaan koko Suomessa lukuun ottamatta tavoite 1 -aluetta ja Ahvenanmaata. Ohjelman kansalliset avustukset sisältävä kokonaistuki on yhteensä noin 1 500 miljoonaa euroa, josta EU-osuus on 415 miljoonaa euroa (28 %).

Työministeriö toimii hallintoviranomaisena tavoite 3 -ohjelmassa ja maksuviranomaisena ESR:ssä. Välittäviä elimiä (intermediate body) Suomessa ovat ministeriöt, jotka toimeenpanevat tai joiden hallinnonala toimeenpanee ESR-toimia. Lopullisia edunsaajia (final beneficiary) ovat ne viranomaiset, jotka myöntävät toteutettaville projekteille avustuksen. Merkittävin lopullisten edunsaajien ryhmä on työvoima- ja elinkeinokeskukset (TE-keskukset).

Työministeriön osalta havaittujen epäsäännönmukaisuuksien lukumäärä rakennerahasto-ohjelmakaudella 2000–2006 oli 76. Tarkastuksessa perehdyttiin kaikkiin epäsäännönmukaisuusilmoituksiin, minkä jälkeen valittiin tarkasteltaviksi Varsinais-Suomen ja Keski-Suomen TE-keskusten tekemät ilmoitukset.

Vuosina 2000–2005 (30.6.2005 mennessä) epäsäännönmukaisuuksista johtuneitten liikamaksujen yhteismäärä on noin 3,1 mil-

joonaa euroa, josta EU:n rakennerahastojen osuus on noin 1,4 miljoonaa euroa (47 %). Euroopan yhteisöjen rahoitusosuudella (EU:n rakennerahastojen osuus) tarkoitetaan tässä määrää, joka on sääntöjenvastaisuuden johdosta maksettu tai joka olisi sääntöjenvastaisuuden johdosta maksettu yhteisöltä tulevasta tuesta.

Rinnakkaistarkastuksessa annettiin kannanottoja, joista merkittävimpiä olivat:

Euroopan komission antamista lukuisista asetuksista ja muusta ohjauksesta huolimatta valtaosassa jäsenvaltioita ymmärretään kokonaisuutena heikosti, miten tulkita kyseisiä asetuksia ja ohjeita.

Tästä on aiheutunut komission ja jäsenvaltioiden välille merkittäviä mielipide-eroja siitä, mikä on katsottava epäsäännönmukaisuudeksi (verrattuna tavanomaiseen virheeseen).

Useat jäsenvaltiot ovat ilmaisseet huolta seikkaperäisten rekisteröinti- ja ilmoitusvaatimusten hallinnolle aiheuttamasta kuormituksesta.

Jäsenvaltiot suhtautuivat kriittisesti myös siihen, että nämä yksityiskohtaiset tiedot näyttäisivät komissiossa/OLAFissa jääneen vähälle käytölle ja että palautetta niistä ei ole tullut.

Rinnakkaistarkastuksen keskeisimpiin suosituksiin kuuluvat:

Jäsenvaltioiden olisi mahdollisten järjestelmävirheiden havaitsemiseksi analysoitava epäsäännönmukaisuuksia yksityiskohtaisemmin.

Koron periminen liikamaksuista olisi oltava säännönmukaista, ei poikkeus.

Kaikkien kansallisten viranomaisten olisi ennen jokaisen hakemuksen hyväksymistä tarkastettava, ettei avustuksen saaja ole syylistynyt epäsäännönmukaisuuksiin.

Tarkastuksessa suositellaan myös, että komission olisi pyrittävä jäsenvaltioiden kanssa parempaan yhteisymmärrykseen epäsäännönmukaisuuksien tarkasta rekisteröintivaiheesta. Nykyistä rekisteröintiä ja ilmoittamista koskevia vaatimuksia on jäsenvaltioiden hallinnolle aiheutuvan kuormituksen vähentämiseksi yksinkertaistettava. Tämän lisäksi komission olisi harkittava enemmän palautteen antamista jäsenvaltioille. Palautteessa olisi yksilöitävä ilmoitustietojen, erityisesti epäsäännönmukaisuuksien seurantatietojen, käyttö.

AV REVISIONSVERKET INOM EU UTFÖRD PARALLELL REVISION AV FÖRFARANDET VID MEDDELANDE OM ORIKTIGHETER GÄLLANDE STRUKTURFONDERNA

I den parallella revision som utfördes av revisionsverken inom EU deltog 12 revisionsverk samt som observatörer 3 revisionsverk och Europeiska revisionsrätten (ECA). Revisionen utfördes i alla de deltagande staterna enligt en samfällt godkänd revisionsplan.

Målsättningen med revisionen var att klargöra vilka instruktioner som getts angående förfarandet vid meddelande om oriktigheter gällande strukturfonderna, identifieringen och registreringen av oriktigheter samt undersökningen av meddelade oriktigheter och beslutsfattandet gällande dessa. Vidare granskades hur meddelanden ges till Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), vilken uppföljning som bedrivs av medlemsstaterna och kommissionen samt tillrättaläggandena av finansieringen.

I Finland valdes som huvudsakligt revisionsobjekt Europeiska socialfonden (ESF) och mål 3 -programmet. Av de program som delfinansieras av ESF är detta det största. Det genomförs i hela Finland med undantag för mål 1 -området och Åland. Stödet från programmet inklusive de nationella bidragen uppgår till totalt ca 1 500 miljoner euro, av vilket EU:s andel är 415 miljoner euro (28 %).

Arbetsministeriet fungerar som förvaltningsmyndighet för mål 3 -programmet och som betalningsmyndighet inom ESF. Förmedlande organ (intermediate body) i Finland är de ministerier som verkställer eller vilkas förvaltningsområde verkställer ESF-åtgärder. Slutliga förmånstagare (final beneficiary) är de myndigheter som beviljar bidrag åt de projekt som skall genomföras. Den mest betydande gruppen slutliga förmånstagare är arbetskrafts- och näringscentralerna (TE-centralerna).

Antalet observerade oriktigheter under strukturfondprogramperioden 1996-2006 var i fråga om arbetsministeriet 76. Vid revisionen granskades alla meddelanden om oriktigheter, varefter som revisionsobjekt valdes de meddelanden som getts av TE-centralerna i Egentliga Finland och mellersta Finland.

Åren 2000-2005 (fram till 30.6.2005) var det totala beloppet av på grund av oriktigheter gjorda för stora utbetalningar ca 3,1 miljoner euro, av vilket andelen för EU:s strukturfonder är ca 1,4 miljoner euro (47 %). Med Europeiska gemenskapernas finansieringsandel (EU:s strukturfonders andel) avses här det belopp, som på grund av oriktigheten har betalats eller som på grund av oriktigheten skulle ha utbetalats ur det stöd som kommer från gemenskapen.

Vid den parallella revisionen gjordes ställningstaganden, av vilka de viktigaste var:

Trots de talrika förordningar och övrig styrning som har utfärdats av Europeiska kommissionen, förstås i merparten av medlemsstaterna som helhet betraktat illa, hur dessa förordningar och instruktioner skall tolkas.

Detta har mellan kommissionen och medlemsstaterna lett till betydande åsiktsskillnader angående vad som skall betraktas som en oriktighet (jämfört med ett vanligt fel).

Flera medlemsstater har uttryckt sin oro över den belastning som de detaljerade kraven på registrering och meddelanden innebär för förvaltningen.

Medlemsstaterna ställde sig också kritiskt till att dessa detaljerade uppgifter hos kommissionen/OLAF förefaller att ha utnyttjats i ringa utsträckning, och att respons på dem inte har fåtts.

Till de centrala rekommendationerna från revisionen hör:

Medlemsstaterna borde för observerande av eventuella systemfel analysera oriktigheterna mera detaljerat.

Att ränta upp bärs på för stora utbetalningar borde vara regel, inte undantag.

Alla nationella myndigheter borde före varje ansökan godkännas kontrollera, att bidragstagaren inte har gjort sig skyldig till oriktigheter.

Revisionen rekommenderar också, att kommissionen tillsammans med medlemsstaterna borde eftersträva ett bättre samförstånd om en noggrann registrering av oriktigheterna. De nuvarande kraven gällande registrering och meddelande borde förenklas i syfte att minska på den belastning som åsamkas förvaltningen i medlemsstaterna. Utöver detta borde kommissionen överväga att ge mera respons åt medlemsstaterna. I responsen borde specificeras hur de meddelade uppgifterna, i synnerhet uppgifterna om uppföljning av oriktigheter, används.

1 JOHDANTO

Prahassa 8.12.–10.12.2003 kokoontunut EU:n jäsenvaltioiden valtiontalouden tarkastusvirastojen pääjohtajien yhteistyöryhmä, ns. Contact Committee, antoi tunnustusta rakennerahastotyöryhmän vuonna 2000 aloittaman ja parhaillaan meneillään olevan uudenlaisen laaja-alaisen yhteistoiminnan tuottamille tuloksille ja antoi työryhmälle tehtäväksi kehitellä edelleen työryhmässä esitettyjä ajatuksia ja jatkaa työtä tiivistetyn ja tarkan yleiskuvan saamiseksi epäsäännönmukaisuuksien tunnistamiseen, ilmoittamiseen ja seurantaan liittyvistä prosesseista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on päättänyt osallistua myös tähän rinnakkaistarkastukseen: "Rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettely" (Examination of Structural Funds' Irregularities).

Siinä on mukana 12 tarkastusvirastoa: Alankomaiden, Espanjan, Italian, Liettuan, Portugalin, Puolan, Saksan, Slovakian, Suomen, Unkarin, Tsekin ja Yhdistyneen Kuningaskunnan sekä huomioitsijana Kreikan, Kyproksen, ja Slovenian tarkastusvirastot sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Vertailukelpoisuuden saavuttamiseksi tarkastus tehtiin kaikissa osallistujavaltioissa saman, yhteisesti hyväksytyn tarkastussuunnitelman mukaisesti.

Kansallisten tarkastusten tulosten nojalla laadittiin yhteinen tarkastuskertomus yhteistyöryhmälle (Liite 1). Yhteistyöryhmä hyväksyi sen kokouksessaan 12.12.2006.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUKSEN KOHDE

Berliinin Eurooppa-neuvosto päätti vuonna 1999 ohjata ohjelmakaudella 2000–2006 koheesion edistämiseen 213 miljardia euroa, joista rakennerahastoille osoitettiin 195 miljardia euroa.

Suomen osuus tästä on koko ohjelmakaudella 2,09 miljardia euroa (alle 1 %), joka jakaantuu seuraavasti:

- Tavoite 1 913 miljoonaa €
- Tavoite 2 459 miljoonaa € (+ siirtymäkauden tukea 30 miljoonaa €)
- Tavoite 3 403 miljoonaa €
- KOR¹ 31 miljoonaa €
- Yhteisöaloitteet 254 miljoonaa €.

Seuraavassa vertailun vuoksi eräiden muiden jäsenvaltioiden saamia osuuksia arviomäärinä (mrd. €):

- Espanja 45
- Irlanti 3
- Italia 30
- Kreikka 22
- Portugali 18
- Ruotsi 2
- Saksa 30.

Luvut ovat vuoden 1999 hinnoissa eivätkä sisällä inflaation johdosta vuosina 2000–2006 tehtäviä indeksointikorotuksia.

¹ *Kalatalouden ohjausväline.*

2.2 TARKASTUKSEN TAVOITE, KRITEERIT JA TARKASTUSKYSYMYKSET

Tarkastuksessa selvitetään seuraavat yhteisesti sovitut kysymykset:

1. Ohjeistus

- Jäsenvaltioiden kuvaukset asetuksen (EY) N:o 1681/1994 artikkelissa 2 tarkoitetuista järjestelmistä
- Epäsäännönmukaisuuksien tunnistamista ja ilmoittamista sääntelevien keskeisten EU-asetusten tulkinta jäsenvaltioissa
- Hallinto-, maksu-, toteuttaja- ym. viranomaisten jäsenvaltioissa saama ohjeistus.

2. Mahdollisten epäsäännönmukaisuuksien tunnistaminen ja rekisteröinti

- Jäsenvaltioiden epäsäännönmukaisuuksien rekisteröintiin käytämä muoto ja tietokantatyypit
- Virhetyypit, esimerkiksi kustannuksen tukikelvottomuus, asiakirjojen puuttuminen, ja lainkohdat/EU:n asetukset, joita rikkomus koskee
- Rahallinen arvo
- Miten epäsäännönmukaisuus havaittiin, esimerkiksi johdon katselmuksessa, sisäisessä tarkastuksessa, viiden prosentin tarkastuksessa, ECA:n tai EU:n tarkastuksessa
- Havaitsemis- ja rekisteröintipäivät
- Rakennerahasto ja -ohjelma, johon epäsäännönmukaisuus liittyy.

3. Ilmoitettujen epäsäännönmukaisuuksien tutkinta ja niihin liittyvä päätöksenteko

- Yleiskuva rekisteröidyistä epäsäännönmukaisuuksista ja OLAFiin/komissiolle ilmoittamisen tarpeellisuudesta päättämisestä
- EU:n asetusten mukaisen ilmoitusvelvollisuudesta vapauttamisen vahvistaminen ja nykyinen 4.000 euron ilmoitusraja
- Kuka hoitaa valvonnan ja päättää tehtävistä toimista

- Epäsäännönmukaisuuksien analysoiminen, esimerkiksi mahdollisten järjestelmävirheiden tunnistamiseksi.

4. Ilmoituksen antaminen Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF)

- Miten tietoja rekisteröidyistä epäsäännönmukaisuuksista kerätään jäsenvaltioissa keskitetysti
- Ketkä jäsenvaltioissa muodollisesti ilmoittavat löydöksistä OLAFille/komissiolle
- Miten usein ilmoituksia annetaan OLAFille
- Toimitetaanko ilmoituksia muille elimille, esimerkiksi DG Regio/Employ
- Annetaanko epäsäännönmukaisuuksista komission ohjeiden mukaiset vakimuotoiset ilmoitukset
- Annetaanko epäsäännönmukaisuuksista ilmoitukset sähköisellä tiedonantojärjestelmällä (ECR)
- Mitä tarkastuksia jäsenvaltioissa tehdään siitä huolehtimiseksi, että kaikki OLAFille annettavat ilmoitukset ovat täydellisiä ja virheettömiä.

5. Jäsenvaltioiden ja komission tekemä seuranta

- Miten jäsenvaltiot hoitavat OLAFille ilmoitettujen epäsäännönmukaisuuksien seurannan
1. Lisätutkinta
 2. Takaisinperintä
 3. Petosepäilyihin liittyvä päätöksenteko
 4. Kanteiden nostaminen ja tulokset
- Saako seuraavista ilmoituksista yksityiskohtaista tietoa epäsäännönmukaisuuksiin liittyvän tutkinnan edistymisestä
 - Miten OLAFille ilmoitettujen epäsäännönmukaisuuksien tutkinta päättyy
 - Mihin toimiin jäsenvaltiot ryhtyvät todettujen järjestelmävirheiden osalta
 - Missä määräajoissa edellä tarkoitetut seurantatoimet on saatettava päätökseen
 - Komission seurantatoiminta.

6. Rahoitusoikaisut

- Mitä rahoitusoikaisuja jäsenvaltiot tekevät todettujen yksittäisten epäsäännönmukaisuuksien tai järjestelmävirheiden johdosta
- Mitä merkintöjä rahoitusoikaisuista tehdään ja miten niistä ilmoitetaan
- Mihin toimiin komissio on ryhtynyt.

2.3 TARKASTUSKOHTTEEN KUVAUS JA RAJAUKSET

2.3.1 Epäsäännönmukaisuuden käsite

Termin "irregularity" määritelmä löytyy neuvoston asetuksesta (EY, Euratom) N:o 2988/1995, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta, jonka 1 artiklan (2) kohdassa säädetään seuraavaa: "Irregularity² shall mean any infringement of a provision of Community law resulting from an act or omission by an economic operator, which has, or would have, the effect of prejudicing the general budget of the Communities or budgets managed by them, either by reducing or losing revenue accruing from own resources collected directly on behalf of the Communities, or by an unjustified item of expenditure".³

Suomeksi tämä on käännetty seuraavasti: "Väärinkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisön yleiselle talousarviolle tai yhteisön hoidossa oleville talousarvioille,

² *Sanakirjakäännös sanasta "irregularity" on epäsäännöllisyys, säännöttömyys, epätasaisuus, säännönvastaisuus (MOT Englanti 4.0 englanti-suomi). Komission asetuksen N:o 1681/1994 termi "irregularity" käänнос suomenkielisessä asetuksessa on "epäsäännönmukaisuus" Asetuksen N:o 2988/1995 käänöksessä se on "väärinkäytös". Suomessa on ryhdytty puheessa ja asiakirjoissa käyttämään myös sujuvampaa sanaa "sääntöjenvastaisuus". Suomalaiseen hallintokieleen mainittuja termejä paremmin soveltuisi "säännöstenvastaisuus".*

³ *Official Journal of the European Communities No L 312/1, 1995. COUNCIL REGULATION (EC, EURATOM) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities financial interests.*

joko suoraan yhteisön puolesta kannettujen omien varojen vähene-
miseen tai lakkaamiseen taikka perusteettoman menon takia".⁴

Määritelmä kattaa taloudellisten toimijoiden kaikki menettelyt,
niin tahalliset kuin tahattomatkin (toimet ja laiminlyönnit).

2.3.2 Epäsäännönmukaisuuksien ilmoittaminen

Jäsenmaan valitsemien rakennerahastojen hallintoviranomaisten on
neljännesvuosittain ilmoitettava komissiolle rahastoista korvattavien
tukien maksatusmenettelyssä havaitut epäsäännönmukaisuudet ja
toteutuneet takaisinperinnät.

Suomessa kukin rakennerahastovaroja käyttävä ministeriö il-
moittaa omat havaintonsa maksuviranomaiselle, joita ovat Euroop-
pan aluekehitysrahastossa (EAKR) sisäasiainministeriö, Euroopan
sosiaalirahastossa (ESR) työministeriö ja kalatalouden ohjauksen
rahoitusvälineessä (KOR) maa- ja metsätalousministeriö. Nämä mi-
nisteriöt kokoavat ja välittävät ilmoitukset komissiolle.

2.3.3 Rajaukset

Rakennerahastovaroja myöntää Suomessa 93 eri toimijaa. Tarkas-
tukseen käytettävissä olleiden resurssien vähäisyyden vuoksi ei
kohteeksi voitu valita kaikkia rakennerahastovaroja myöntäviä toi-
mijoita.

Edellisessä rinnakkaistarkastuksessa (kertomus 92/2005) Suo-
men osalta kohteina olivat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR)
sekä sekä Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmat (hal-
linto- ja maksuviranomaisena sisäasiainministeriö).

Kokonaisvaltaisen kuvan saamiseksi rakennerahastojen hallin-
noinnista Suomessa valittiin nyt päätarkastelukohteeksi Euroopan
sosiaalirahasto (ESR) ja tavoite 3 -ohjelma, jonka hallinto- ja mak-
suviranomainen on työministeriö.

ESR:n rahoittamista ohjelmista tavoite 3 -ohjelma on suurin. Sitä
toteutetaan koko Suomessa lukuun ottamatta tavoite 1 -aluetta ja
Ahvenanmaata, jolle on Suomen 403 miljoonan euron ESR-
rahoituskehiksestä irrotettu 2,5 miljoonaa euroa omaa ohjelmaa

⁴ *Euroopan unionin virallinen lehti, nro L 312, 23.12.1995.*

varten. Ohjelman kansalliset avustukset sisältävä kokonaistuki on yhteensä 1 497 miljoonaa euroa, josta EU-osuus on 415 miljoonaa euroa (28 %).

Ohjelman ns. lopullisia edunsaajia (final beneficiary)⁵ ovat ne viiranomaiset, jotka myöntävät toteutettaville projekteille rahoituksen. Ne on määritelty ohjelma-asiakirjoissa.

Merkittävin lopullisten edunsaajien ryhmä on kauppa- ja teollisuusministeriön yleishallinnollisessa ohjauksessa olevat työvoima- ja elinkeinokeskukset (TE-keskukset). Näistä valittiin yksityiskohtaisen tarkastuksen kohteeksi Varsinais-Suomen TE-keskus ja Keski-Suomen TE-keskus.

Näin pyrittiin saamaan riittävän laaja ja monipuolinen kuva toiminnasta. Lopullisten edunsaajien työministeriölle toimittamien ilmoitusten määrissä tai laadussa ei tässä vaiheessa havaittu merkittäviä eroja.

Tarkasteluajanjaksoksi valittiin vuodet 2003–2005.

Pieni osa ESR:n rahoittamista hankkeista toteutetaan maakuntien liittojen toimesta. Niiden ilmoitukset tulevat työministeriölle sisäasiainministeriön kautta. Tältä osin ei tarkastuskaudella kuitenkaan ole havaittu ilmoitettavaa. Tarkastuksessa hankittiin menetelmiä koskevaa vertailutietoa myös maa- ja metsätalousministeriöstä sekä sisäasiainministeriöstä.

Luvussa 3 esitetyt tarkastushavainnot perustuvat työministeriössä ja edellä mainituissa TE-keskuksissa tehtyihin havaintoihin.

2.3.4 Tarkastusmenetelmät

Tarkastuksessa perehdyttiin ensin kaikkiin tarkasteluajanjaksoksi valituilta kolmelta vuodelta tehtyihin epäsäännönmukaisuusilmoituksiin, jotka oli toimitettu työministeriölle lokakuuhun 2005 mennessä. Tämän jälkeen valittiin joukko tapauksia tarkastettavaksi luvussa 3.5 esitetyn yksityiskohtaisen selvittelyn mukaisesti mainitun kahden lopullisen edunsaajan luona.

Tarkastusmenetelmä käsitti järjestelmäarviointia ja asiakysymyksiin liittyviä menettelyjä. Tarkastus kattoi hallinto- ja maksuviiranomaisten sekä välittävien ja valvontaelinten toimien tarkastuksia. Sillä todennettiin, että sisäiset hallinto- ja valvontajärjestelmät oli-

⁵ *Suomalaiseen hallintoterminologiaan soveltuisi "avustuksen myöntäjä".*

vat olemassa ja että niiden toiminta oli jatkuvaa, yhdenmukaista ja tehokasta.

Asiakysymyksiä koskeneilla tarkastuksilla todennettiin, oliko tapahtumat dokumentoitu täydellisesti, asianmukaisesti ja pätevästi.

Tarkastustietoa hankittiin myös vastuuhenkilöiden haastatteluilla hallinto-, maksu- ja toteuttajaviranomaisissa.

Suomea koskevan tarkastuksen ovat tehneet tarkastusneuvos, JHTT Jukka Kulonpalo ja ylitarkastaja Nina Alatalo. Kertomuksen laatimista on ohjannut tarkastuspäällikkö Esa Pirilä.

Kertomusluonnoksesta on saatu palaute maa- ja metsätalousministeriöltä, työministeriöltä ja sisäasiainministeriöltä. Palautteet sisälsivät joitakin teknislouhteisia muutosehdotuksia, jotka on huomioitu tässä tarkastuskertomuksessa. Tarkastuskertomusluonnos on myös ollut kommentoitavana tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikössä.

2.3.5 Arviointiperusteet

Aiheeseen sovellettavia keskeisiä kansallisia säädöksiä ovat laki ja asetus rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1353/1999 ja 1354/1999) sekä valtionavustuslaki (688/2001).

Merkittävimpiä EU-säädöksiä ovat yleisasetus (neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999) rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä sekä hallinto- ja valvonta-asetus (komission asetus (EY) N:o 438/2001) neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävän tuen hallinto- ja valvontajärjestelmien osalta. Yleisasetuksessa keskeisimpiä säännöksiä ovat artikla 38 varainhoidon valvonnasta ja artikla 39 varainhoitoa koskevista oikaisuista.

Muita keskeisiä EU-säädöksiä ovat seuraavat asetukset:

1.komission asetus (EY) (N:o 1681/1994) rakennepolitiikan rahoituksen epäsäännönmukaisuuksista ja aiheettomasti maksettujen summien takaisinperinnästä sekä tätä alaa koskevan tiedotusjärjestelmän perustamisesta,

1. väärinkäytösasetus (neuvoston asetus N:o 2988/1995) Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta, ja
2. oikaisumenettelyasetus (komission asetus (EY) N:o 448/2001) yksityiskohtaisista säännöksistä rakennerahas-

toista myönnettävään tukeen liittyvän varainhoitoa koskevan oikaisumenettelyn osalta.

Uusin aihepiiriä käsittelevä EU-säädös on 12.12.2005 annettu komission asetus (EY) N:o 2035/2005 rakennepolitiikan rahoituksen epäsäännönmukaisuuksista ja aiheettomasti maksettujen summien takaisinperinnästä sekä tätä alaa koskevan tiedotusjärjestelmän perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1681/1994 muuttamisesta.

Uusimmat EU:n omien yksiköiden epäsäännönmukaisuuksia käsitelleet kertomukset ovat:

1. ECA:n kertomus 10/2001,
2. DG Region ja OLAFin raportti joulukuulta 2003, ja
3. ECA:n erityiskertomus OLAF:n hallinnoinnista N:o 1/2005.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

Tässä luvussa esitetään Suomen tarkastuksessa tehdyt havainnot rinnakkaistarkastuksessa sovitussa pelkistetyssä muodossa tarkastussuunnitelman mukaisessa järjestyksessä. Osittain kysymykset ovat pikemminkin taustoittavia kuin tarkastuskysymyksiä. Rinnakkaistarkastuksen suunnitelman mukaisesti on esitetty joitakin käytänteitä, joita tarkastuksen perusteella pidetään hyvinä (best practises).

Kaikkien osallistujien havaintojen nojalla laadittu rinnakkaistarkastuksen tarkastuskertomus on liitteenä 1.

3.1 KESKEINEN ALUE 1: OHJEISTUS

Tavoitteena oli saada yleiskuva jäsenvaltioiden viranomaisten antamista EU:n sääntöjen sovellus- ja tulkintaohjeista.

3.1.1 Jäsenvaltiossa käytössä olevien järjestelmien kuvaus (vrt. asetus 1681/1994 artikla 2)

Kysymykset 1.1 – 1.7.

1.1 Kuinka monta epäsäännönmukaisuuksien rekisteröinti- ja ilmoittamisjärjestelmää omassa jäsenvaltiossanne on (esim. yksi keskitetty järjestelmä vai ohjelmakohtaisia järjestelmiä)?

Jokaisella rahastolla on oma järjestelmänsä. Epäsäännönmukaisuudet ilmoitetaan työministeriölle tarkoitusta varten laaditulla paperilomakkeella. Lomakkeelta tiedot siirretään OLAFin AFIS-ilmoitusjärjestelmään⁶. Lisäksi seurannan helpottamiseksi osa tiedoista tallennetaan ESRA-valvontajärjestelmään. Sisäasiainministeriöllä sekä maa- ja metsätalousministeriölle on käytössä omat järjes-

⁶ *Anti-fraud Information System.*

telmänsä. Ne on kuvattu yksityiskohtaisesti Euroopan komissiolle toimitetuissa hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvausasiakirjoissa.

Tarkastelkaa järjestelmien seuraavia ominaisuuksia:

1.2 Millä elimillä tai organisaatioilla on asetuksen 1681/1994 toimeenpanovastuu?

Työministeriö toimii hallintoviranomaisena tavoite 3 -ohjelmassa ja maksuviranomaisena ESR:ssä. Välittäviä elimiä (intermediate body) Suomessa ovat ministeriöt, jotka toimeenpanevat tai joiden hallinnonala toimeenpanee ESR-toimia.⁷ Niitä on neljä:

- kaupp- ja teollisuusministeriö
- opetusministeriö
- sisäasiainministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö.

Lopullisia edunsaajia (final beneficiary) eli rahoituspäätöksen tekeviä viranomaisia ovat pääsääntöisesti kaupp- ja teollisuusministeriön yleishallinnollisessa ohjauksessa olevat TE-keskukset (xxx). Yhteensä lopullisia edunsaajia on 40. TE-keskusten ohella lopullisia edunsaajia ovat muun muassa maakunnan liitot ja lääninhallitukset. Lopullinen edunsaaja on velvollinen toimittamaan epäsäännönmukaisuusilmoituksen neljännesvuosittain työministeriön sisäiselle tarkastukselle.⁸

Pieni osa ESR:n rahoittamista hankkeista toteutetaan maakuntien liittojen toimesta: niiden ilmoitukset tulevat työministeriölle sisäasiainministeriön kautta.

Komission varainhoitoa koskevat asetukset (1681/1994, 2988/1995, 438/2001, 448/2001) sekä komission suuntaviivat varainhoitoa koskevista oikaisumenettelyistä edellyttävät maksuviranomaisen ja tarkastustoiminnan kiinteää yhteistyötä. Kunkin raken-

⁷ *Komission asetuksen (EY) N:o 438/2001 artiklan 2 kohdan 2 mukaan kaikki julkiset tai yksityiset elimet tai yksiköt, jotka toimivat hallinto- ja maksuviranomaisen vastuulla tai hoitavat näille viranomaisille kuuluvia tehtäviä suhteessa lopullisiin edunsaajiin ja toimia täytäntöönpaneviin elimiin tai yrityksiin.*

⁸ *Hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus. Tavoite 3, 2000–2006, Suomi. Hyväksytty komission päätökselle 1.8.2000. Osa III, liite 2, s. 10–20.*

nerahastovaroja välittävän ministeriön vastuulla on seurata väärinkäytöksiä, sääntöjenvastaisuuksia ja takaisinperintöjä. Välittävien elimien on ohjeistettava lopulliset edunsaajat siitä, miten tiedot toimitetaan työministeriön sisäiselle tarkastukselle.⁹

Välittävät elimet toimittavat myös neljännesvuosittain työministeriölle epäsäännönmukaisuusilmoituksen itse toteuttamistaan hankkeista. Työministeriön sisäisen tarkastus kokoaa nämä sääntöjenvastaisuusilmoitukset ja toimittaa ne komissiolle ja petostentorjuntayksikköön OLAFiin.

1.3 Millainen on elinten välinen tehtävän- ja vastuunjako (havaitseminen, rekisteröinti, tarkastaminen, ilmoittaminen jne.)?

Epäsäännönmukaisuuksien havaitseminen ja rekisteröinti tapahtuu pääsääntöisesti kauppa- ja teollisuusministeriön yleishallinnollisessa ohjauksessa olevissa TE-keskuksissa. Havaitseminen ja rekisteröinti voi tapahtua myös maakuntien liitoissa, lääninhallituksissa sekä välittävinä eliminä toimivissa ministeriöissä. Rekisteröinti ja ilmoituslomakkeiden täyttäminen kuuluu maksupäätöksen tekijälle. Työministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö tarkastaa, että ilmoitusten sisältö on asianmukainen.

1.4 Esittäkää kulkukaavio, johon on kuvattu tehtävät ja keskeiset päätöksentekovaiheet (esim. kuka ratkaisee, onko "virhe" katsottava "epäsäännönmukaisuudeksi"?)

Katso liite 2.

1.5 Koordinoidaanko havaitsemisesta ilmoittamiseen ulottuvan prosessin jäsenvaltiotason ohjeistusta keskitetysti?

Hallintoviranomaisena työministeriö vastaa tavoite 3 -ohjelman yleiskoordinaatiosta. Hallintoviranomaisen tehtävistä ja toimivallasta on säädetty rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain 6–9 §:ssä. Mainitun lain mukaan kukin rakennerahastovaroja tai kansallista julkista rahoitusosuutta myöntävä minis-

⁹ *Maksuviranomaisen ohje Euroopan Yhteisöjen komissiolle toimitettavia sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemisestä 1.3.2004, s. 2–4.*

teriö vastaa valvonnan ja tarkastuksen asianmukaisesta järjestämisestä omalla hallinnonalallaan.

Varsinais-Suomen TE-keskuksen mukaan ohjeita saadaan työministeriöstä, joskin joskus TE-keskus ei toimi täysin ministeriön ohjeiden mukaisesti. Esimerkiksi aikaisemmin maksatuspäätöksiin tuli liittää oikaisuvaatimusosoitus ja valitusosoitus. Uuden ohjeen¹⁰ mukaan ei tulisi enää käyttää oikaisuja, vaikka TE-keskuksen mukaan niillä saadaan asia välittömästi vireille ja tarvittaessa oikaistua.

Työministeriö on myös laatinut kirjallisen ohjeen: Maksuviranomaisen ohje Euroopan Yhteisöjen komissiolle toimitettavia sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemisestä.

1.6 Onko järjestelmä hyväksytty EU:ssa?

Euroopan yhteisöjen komissio on hyväksynyt Suomessa ohjelmakaudella 2000–2006 toteutettavan tavoitteen 3 mukaisen yhtenäisen ohjelma-asiakirjan 1.8.2000 ja ohjelma-asiakirjan muutoksen 29.7.2000¹¹. Seurantakomitea hyväksyi 6.6.2000 tavoite 3 -ohjelman täydennysosan ja 9.–10.12.2003 täydennysosan muutokset. Työministeriö on vahvistanut täydennysosan 25.9.2000 ja sen muutokset 18.12.2003 sekä toimittanut ne virallisesti tiedoksi Euroopan yhteisöjen komissiolle¹².

Komission aluepolitiikan pääosasto ja Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) suorittivat yhteisen tarkastuksen, joka koski asetuksen (EY) N:o 1681/1994 mukaisia sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamista ja seurantaa koskevia järjestelyjä. Tarkastuksessa tutustuttiin sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamisen ja väärin perustein maksetun tuen takaisinperintää koskevien kansallisten menettelyjen lisäksi asetuksen (EY) N:o 438/2001 artiklassa 8 säädettyihin menettelyihin.¹³

Komissio teki Suomessa paikallistarkastuksen 4.–5.11.2002 (tarkastus nro FI-20021104). Tarkastuksessa esitettiin joitakin ehdotuk-

¹⁰ Työministeriön ohje Euroopan sosiaalirahaston (ESR) osarahoittaman projektin maksatushakemuksen käsittelystä sekä päätöksenteosta ja muutoksenhausta, 7.9.2005. Ohje on voimassa 15.9.2005–31.12.2006.

¹¹ Euroopan yhteisöjen komission päätös 1.8.2000, FI-(2000)858.

¹² Valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristön lähetekirje 4.10.2000 (VNK2158-50) Suomen EU-edustustolle, toimitettavaksi edelleen komissiolle.

¹³ DG Region ja OLAFin tarkastus 4.–5.11.2002. Tarkastuskertomus. 2.10.2003.

sia työministeriön toiminnan kehittämiseksi. Yleisesti ottaen Suomen viranomaisten toiminta sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamista koskevien velvoitteiden täyttämiseksi on ollut esi-ilmoitusten osalta tyydyttävää. Seurantailmoitusten toimittaminen ja selkeys ovat olleet raportoinnin heikkouksia. Tämä johtui osittain seurantailmoitusten toimittamisajankohtaa koskevien ohjeiden puuttumisesta ja vaikeuksista käyttää lomaketta tähän tarkoitukseen. Toimivaltaisten viranomaisten (varoja käyttävät ministeriöt ja laitokset) suorittamisessa sääntöjenvastaisuuksien käsittely- tai takaisinperintätoimissa ei todettu puutteita.¹⁴

1.7 Mitä tietoa teillä on järjestelmän tehokkuudesta epäsäännönmukaisuuksien tunnistamisessa?

Hallinto- ja valvonta-asetuksen mukaisia 5 %:n otantatarkastuksia on tehty vuoden 2004 tarkastussuunnitelman mukaisesti siten, että työministeriön suunnitelmaan kuului 52 projektia, joista 41 tarkastettiin ja 11 siirtyi vuodelle 2005. Työministeriön mukaan 5 % tarkastuksia on tehty 6,5–7,8 % maksetuista tuista. Kaikissa TE-keskusten työvoimaosastoissa on tehty järjestelmätarkastukset, joissa on katsottu myös sääntöjenvastaisuuksien ilmoitusjärjestelmää. Ilmoittamisessa ei ole havaittu suuria puutteita. Sisäasiainministeriö on arvioinut tehneensä noin 7-8 prosentin verran otantatarkastuksia.

Sisäisissä järjestelmätarkastuksissa on havaittu joitakin valvontajärjestelmän puutteita, kuten toteuttajan tekemien palvelu- ja muiden hankintojen kilpailuttamiseen liittyviä puutteita ja hankkeen menojen tukikelpoisuudessa sekä projektin kustannusten seurannassa havaittuja puutteita.¹⁵

Euroopan komission työllisyys- ja sosiaaliasioiden pääosasto (DG Empl) teki 3.–7.11.2003 järjestelmätarkastuksen Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmassa. Merkittävimpana tarkastushavaintona olivat puutteet Pohjois-Savon TE-keskuksen työvoimaosaston rahoittaman projektin hankintamenettelyssä. Tarkastajien mielestä oli syytä epäillä niin sanottua järjestelmävirhettä (system error).

¹⁴ DG Region ja OLAFin tarkastus 4.–5.11.2002. Tarkastuskertomus. 2.10.2003. s. 1 ja 6.

¹⁵ Komissiolle tehtävä ilmoitus asetuksen soveltamisesta: Komission asetus 438/2001, 13 artikla. 15.7.2005, s. 4–9.

Työministeriön toimeenpano-osasto pyysi TE-keskuksia selvittämään, oliko niillä vastaavia projekteja. Selvitys koski kaikkia ohjelmia ja projekteja 2000–2006: virheitä havaittiin 7 TE-keskuksessa, 86 projektissa. Niiden johdosta oli maksettu yli 6,9 miljoonaa euroa ESR-osuutta perusteelta. Tämä johti erillisen selvityksen tilaamiseen ulkoiselta tilintarkastusyhteisöltä. Selvitys valmistui 21.1.2005. Tästä on raportoitu komissiolle.¹⁶

3.1.2 B. Epäsäännönmukaisuuksien tunnistamista ja ilmoittamista sääntelevien keskeisten EU-asetusten tulkinta jäsenvaltioissa. Hallinto-, maksu-, toteuttaja- ym. viranomaisten jäsenvaltioissa saama ohjeistus

Kysymykset 1.8 – 1.10.

1.8 Mitä kansallista ohjeistusta on tarjolla epäsäännönmukaisuuksia koskevien sääntöjen tulkinnasta ja käytännön soveltamisesta?

1.9 Missä muodossa ohjeistusta on tarjolla?

Työministeriö on antanut ohjeen maksuviranomaisille. Euroopan Yhteisöjen komissiolle toimitettavia sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemisestä (1.3.2004, ESR 23, 0/5/2004 TM).

1.10 Onko selvää, mikä on katsottava "epäsäännönmukaisuudeksi"?

Tarkastus kohdistuu ajankohtaan, jolloin epäsäännönmukaisuuskäsitteen säädöspohja oli vuodelta 1995. Käsite on selostettu luvussa 2.3.1.

Komissio on 12.12.2005 antanut uuden asetuksen (2035/2005) rakennepolitiikan rahoituksen epäsäännönmukaisuuksista ym. Sen mukaan "Irregularity means any infringement of a provision of Community law resulting from an act or omission by an economic operator which has, or would have, the effect of prejudicing the

¹⁶ *Tavoite 1, 2 ja 3 -ohjelmien sekä yhteisöaloite Equalin maksupyynnöt ja kilpailuttamattomat koulutushankinnat. 1.7.2005. Liite 1 ja loppuraportti ESR-projektien erillistarkastuksesta.*

general budget of the Communities by charging an unjustified item of expenditure to the Community budget". Virallisen suomennoksen mukaan säännös kuuluu "Epäsäännönmukaisuudella tarkoitetaan jokaista yhteisön oikeuden määräyksen tai säännöksen rikkomista, joka johtuu sellaisesta taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä, josta on tai voisi olla vahinkoa yhteisön yleiselle talousarviolle perusteettoman menon vuoksi".

Uutta määritelmää sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2006. Olettavasti se ei aiheuta muutoksia Suomessa omaksuttuihin tulkitoihin.

Komission laatima ohjekirja antaa pohjan epäsäännönmukaisuuskäsitteeseen ja sisältöön, ilmoittamisvelvollisuuden syntymiseen, taloudellisen toimijan käsitteeseen, ilmoittamisrajaan sekä poikkeuksiin ilmoittamisvelvollisuudesta. Valmisteluasiakirjassa ilmenevät käytännön menettelytavat, miten ilmoitetaan väärinkäytöksistä ja sääntöjenvastaisuuksista.¹⁷

Työministeriö on antanut 26.4.2006 ohjeen, joka on maksuviranomaisen ohje Euroopan Yhteisöjen komissiolle toimitettavia sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemisestä.

Suomen viranomaisten mukaan käsite on selvä, mutta ongelman muodostaa ilmoittamisvelvollisuuden syntyajankohta.

Tarkastajan päätelmä: Suomen antamat EU:n säännösten soveltamis- ja tulkintaohjeet ovat kattavia ja riittävän yksityiskohtaisia.

Esimerkkejä parhaista toimintatavoista:

- yhteisten tarkastussuunnitelmien laatiminen
- tarkastusmenetelmien kehittäminen ja yhdenmukaistaminen
- vuosittainen koulutustilaisuus kysymyksessä olevien asioiden parissa toimiville henkilöille
- kirjallinen ohje sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemisestä.

¹⁷ Euroopan komissio. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF). Valmisteluasiakirja, Velvollisuus ilmoittaa väärinkäytökset ja sääntöjenvastaisuudet. Käytännön menettelytavat. 19^o CoCoLaF 11/04/2002.

3.2 KESKEINEN ALUE 2: MAHDOLLISTEN EPÄSÄÄNNÖNMUKAISUUKSIEN TUNNISTAMINEN JA REKISTERÖINTI

Tavoitteena oli saada yleiskuva todettujen epäsäännönmukaisuuksien luonteesta.

3.2.1 A. Jäsenvaltioiden epäsäännönmukaisuuksien rekisteröintiin käyttämä muoto ja tietokanta/tietokannat

Kysymykset 2.1 – 2.6.

2.1 Rekisteröidäätkö mahdolliset epäsäännönmukaisuudet vakio-muotoisesti?

Epäsäännönmukaisuudet ilmoitetaan yhtenäisellä lomakkeella. Se annetaan tiedoksi myös Valtiontalouden tarkastusvirastolle, valtiovarainministeriölle ja valtioneuvoston controllerille.

Valtiovarainministeriö vastaa ilmoittamis- ja seurantajärjestelmän koordinoinnista. Se edustaa Suomea asiaa käsittelevissä EU:n komiteoissa, kuten petostentorjunnan koordinoinnin neuvonantavassa komiteassa (CoCoLaF) ja perustamissopimuksen 280 artiklan noudattamista käsittelevässä komiteassa.

2.2 Annetaanko jokaiselle epäsäännönmukaisuudelle oma koodi?

Jokainen epäsäännönmukaisuus saa oman koodinsa, joka määräytyy komission antaman ohjeen mukaan. Suomessa ei ole käytössä kansallista numerointia, vaan ilmoituksessa on ns. EU-viitenumero, jossa on muun muassa maatunnus ja kalenterivuosi. EU-viitenumero saadaan ilmoituksen tekemisen yhteydessä vuosittaisesta numerosarjasta. Samaa epäsäännönmukaisuutta koskevat jatkoilmoitukset tehdään samalla numerosarjalla.

2.3 Minkä tyyppistä tietokantaa/minkä tyyppisiä tietokantoja epäsäännönmukaisuuksien rekisteröintiin käytetään? Mikä on tietokantojen määrä?

Työministeriössä on käytössä yksi, keskitetty tietokanta, joka on ESRA-valvontajärjestelmä. Epäsäännönmukaisuudet ilmoitetaan ensin manuaalisesti lomakkeella ja osa näistä tiedoista viedään ESRA-valvontajärjestelmään. ESRAa voidaan käyttää sekä työministeriön sisäisessä tarkastuksessa sekä TE-keskuksissa. ESRA-valvontajärjestelmän käyttöoikeudet ovat rajoitetut, mutta katselu-oikeudet ovat laajemmat.

2.4 Ovatko tietokannat sähköisen ilmoittamisen helpottamiseksi EU:n järjestelmien kanssa yhteensopivia?

OLAF on kehittänyt petostentorjunnan tietojärjestelmän, AFIS-järjestelmän (Anti-fraud Information System). Työministeriön mukaan AFIS-järjestelmä¹⁸ ja ESRA-valvontajärjestelmä eivät ole yhteensopivia, koska AFIS on suljettu järjestelmä, johon ei ole mahdollista luoda "lisäliittymiä". Ongelmana on samojen tietojen tallentaminen kahteen kertaan.

Kuitenkin DG Region ja OLAFin tarkastuksessa vuonna 2002 on annettu suositus, jonka mukaan työministeriön tulisi siirtyä mahdollisimman pian menettelyyn, jossa se syöttää sääntöjenvastaisuusilmoitukset suoraan AFIS-järjestelmään. Suosituksen taustalla on se, että AFIS-järjestelmän avulla vältetään siltä, että OLAFin tarvitsisi syöttää tiedot manuaalisesti AFIS-järjestelmään, mikä sisältää riskin mahdollisiin virheisiin. Lisäksi tarkastuskertomuksen mukaan tietojen suora syöttäminen on helpompaa, koska esitettyjä kysymyksiä on yksinkertaistettu ja selkeytetty AFIS-järjestelmässä.¹⁹

¹⁸ Regulation N:o 1681/94, *Communication of Irregularities from the Member States to the Commission.*

¹⁹ DG Region ja OLAFin tarkastus 4–5.11.2002. *Tarkastuskertomus.* 2.10.2003. s. 3.

3.2.2 B. Ohjelmakauden 2000–2006 osalta rekisteröidyt epäsäännönmukaisuudet

Kysymykset 2.5 – 2.7.

2.5 Antakaa tiedot jäsenvaltiossa ohjelmakauden 2000–2006 osalta rekisteröityjen epäsäännönmukaisuuksien kokonaismääristä siten, että tiedot toimitetaan vielä ainakin 30.9.2005 päättyneeltä vuosineljännekseltä.

Havaittujen epäsäännönmukaisuuksien lukumäärä rakennerahasto-ohjelmakaudella 2000–2006 oli 76.²⁰ Vuosittain niitä oli seuraavasti:

- 0 vuonna 2000
- 1 kappaletta vuonna 2001
- 2 kappaletta vuonna 2002
- 17 kappaletta vuonna 2003
- 21 kappaletta vuonna 2004 ja
- 35 kappaletta vuonna 2005.

Maa- ja metsätalousministeriö on aikavälillä 1.1.2000–30.9.2005 tehnyt uusia EMOTR-O:ta²¹ koskevia epäsäännönmukaisuusilmoituksia yhteensä 28. Niiden rahallinen arvo on 801.127,00 euroa, josta EU-osuus on 388.425,00 euroa. Uusia Kalatalouden ohjausvälinettä (KOR) koskevia epäsäännönmukaisuusilmoituksia on tehty aikavälillä 1.1.2000–30.9.2005 yhteensä 3. Niiden rahallinen arvo on 183.085,00 euroa, josta EU-osuus on 77.479,00 euroa.

²⁰ Työministeriön esitys 18.5.2006 ESR hallinto-, talous- ja tarkastuspäivillä.

²¹ EMOTR-O on Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosasto. Se on rakennerahasto, joka tukee maaseudun ja maatalouden rakennekehitystä, elinkeinotoiminnan monipuolistamista ja kilpailukyvyyn parantamista, maaseutualueiden asuttuna säilyttämistä, elinympäristön kunnostamista sekä maaseutuperinnön vaalimista.

2.6 Ilmoittakaa epäsäännönmukaisuuksien rahallinen (likimääräinen) kokonaisarvo (kansalliset ja rakennerahastot).

Vuosina 2000–2005 (30.6.2005 mennessä) epäsäännönmukaisuuksien johdosta liikaa maksettu määrä on yhteensä 3.097.837,25 euroa, josta EU:n rakennerahastojen osuus on 1.444.052,50 euroa (47 %).

Euroopan yhteisön osuudella (EU:n rakennerahastojen osuus) tarkoitetaan tässä määrää, joka on sääntöjenvastaisuuden johdosta maksettu tai joka olisi sääntöjenvastaisuuden johdosta maksettu yhteisörahoituksesta. Määrään ei lueta mahdollisesti laskettua korkoa. Euroopan yhteisön rahoitusosuuden määrään luetaan kaikki ne erät, jotka on tai olisi samana sääntöjenvastaisuutena pidettävän menettelyn vuoksi oikeudettomasti maksettu yhdestä tai useammasta projektista tai useammasta EU:n rahastosta.²²

3.2.3 C. Tunnistettujen (mahdollisten) epäsäännönmukaisuuksien luonne

Kysymys 2.7.

2.7 Esimerkkien saamiseksi mahdollisista epäsäännönmukaisuuksista pyydetään ilmoittamaan seuraavat tiedot:

- Mahdollisen epäsäännönmukaisuuden tyyppi (syy), esimerkiksi tukiperusteet eivät täyty, asiakirjoja puuttuu jne.
- Mitä laillista velvoitetta rikottiin (EU:n asetus/kansallinen sääntö) (ilmoittakaa lainkohta)?
- Systeemi- vai satunnaisvirhe (systeemivirheestä on kyse, kun epäsäännönmukaisuus on seurausta hallinto- ja valvontajärjestelmässä olevasta puutteesta)?
- Onko perustetta epäillä, että epäsäännönmukaisuus liittyy petokseen?
- Epäsäännönmukaisuuden rahallinen arvo (kansallinen ja EU)
- Rakennerahasto ja -ohjelma, johon epäsäännönmukaisuus liittyy
- (Mahdollisen) epäsäännönmukaisuuden tapahtumapäivä

²² *Maksuviranomaisen ohje Euroopan Yhteisöjen komissiolle toimitettavia sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemisestä 1.3.2004, s. 4.*

- (Mahdollisen) epäsäännönmukaisuuden rekisteröintipäivä
- Miten epäsäännönmukaisuus havaittiin (esim. johdon katselmuksessa, sisäisessä tarkastuksessa, viiden prosentin tarkastuksessa, ECA:n tai EU:n tarkastuksessa)?
- Oliko (mahdollisen) epäsäännönmukaisuuden rekisteröintilomake käytännössä kaikilta osin ja asianmukaisesti täytetty?

Rekisteröityjen epäsäännönmukaisuuksien yleisimpiä ominaisuuksia oli ESR:n osarahoittaman toiminnan tukiperusteiden täyttymättä jääminen. Myös hankintasäännösten rikkomukset olivat yleisiä. Epäsäännönmukaisuudet havaittiin usein lopullisten tuen vastaanottajien maksupyyntöjä tarkastettaessa tai lopullisten edunsaajien toimittaessa hankkeiden tarkastusta. Ilmoitukseen on merkitty epäsäännönmukaisuuden havaitsemis- ja kirjaamispäivämäärä.

Työministeriö ilmoittaa epäsäännönmukaisuudet OLAFille komission ohjeiden mukaan laaditulla lomakkeella. Komission ohjeessa on eritelty yli 100 erilaista epäsäännönmukaisuuden mahdollista lajia. Työministeriön ohjeen nojalla laatimassa lomakkeessa niitä on 53. Jokaisesta ilmoitettavasta epäsäännönmukaisuudesta ilmoittajan tulee valita sen laji tarjolla olevista vaihtoehdoista. Usein epäsäännönmukaisuus täyttää useampia tunnusmerkistöjä.

Epäsäännönmukaisuuksien yksityiskohtaisia tunnusmerkistöjä tarkasteltaessa on vaikea päätellä, mihin tarkoitukseen OLAF näin tarkkaa yksilöintiä tarvitsee. Selvää on, että jäsenvaltioissa ilmoituksia tekeville viranomaisille tämän luokittelun perusteella tehtävästä harkinnasta ja ilmoittamisesta aiheutuu huomattavasti työtä. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan tunnusmerkistö on alun perin laadittu tulliviranomaisten käyttöön. Se kuvaa tällä toimialalla ilmeneviä epäsäännönmukaisuuksia (esimerkiksi havaitsemistapa: tullivalvonta, poliisivalvonta, näytteiden analysointi, epäilyttävä käytös tai sääntöjenvastaisuuden laji: karusellikauppa, varkaus) ja soveltuu huonosti rakennerahastotoimiin.

Suomen viranomaisten käsityksen mukaan 6–10 sääntöjenvastaisuuden lajia voisi olla riittävä määrä.

Tässä yhteydessä voidaan myös viitata Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (ECA) erityiskertomukseen N:o 1/2005. Sen mukaan OLAFin jaostossa C on kolme yksikköä. Ensimmäinen yksikkö vastaa petostentorjuntastrategioihin liittyvistä kysymyksistä sekä jäsenvaltioiden ilmoittamia väärinkäytöksiä koskevista tietokannoista. Strategisesta analysoinnista vastaavan yksikön avulla viras-

ton pitäisi voida aloittaa tiettyjä tutkimuksia ilmiantojen lisäksi kohdennettujen riskianalyyysien perusteella, joita virasto voisi toteuttaa mahdollisesti yhteistyössä jäsenvaltioiden vastaavien viranomaisten kanssa.

Yksikkö on toiminut kahden vuoden ajan, mutta ECAn mukaan sen toimilla ei ole ollut suoraa vaikutusta tutkintatoimiin. Yksikkö selvitti mahdollisia tutkinnan aloittamistapoja, esimerkiksi tietoja, jotka jäsenvaltiot toimittavat asetuksen (ETY) N:o 595/1991 (6) ja asetuksen (EY) N:o 1681/1994 perusteella maatalouden ja rakennerahastojen aloilla. Yksikkö päätteli, että tiedot olivat yleisesti ottaen laadullisesti riittämättömiä hyödynnettäviksi.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on antamassaan lausunnossa (VaVL 24/2005 vp) katsonut, että Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa esittämät havainnot ovat oikeita. Niin OLAFin hallintoa, tehtäviä kuin toimintaakin koskevat säännökset kaipaivat uudistamista.

Haagissa 3 päivänä marraskuuta 2005 pidetyssä työryhmän kokouksessa OLAFin edustajat kertoivat työryhmälle, mihin OLAF tarvitsee nykyisen rakennerahastokauden ilmoitustietoja ja miten tietoja käsitellään. Kerrotun mukaan OLAFin keskeisiä tehtäviä on epäsäännönmukaisuuksien syiden analysointi. Analyysitulosten perusteella OLAF laatii EU:n säännöstön ja kansallisten järjestelmien parantamissuosituksen, joilla epäsäännönmukaisuuksilta voidaan vastaisuudessa mahdollisimman hyvin välttyä. OLAF esimerkiksi esitti ehdotukset petosten toteen näyttämistä koskeviksi suosituksiksi ja uusien rakennerahastosääntöluonnosten riskinarvioinniksi. OLAFin on lisäksi annettava Euroopan parlamentille kertomus ja ilmoitettava neuvostolle tilanteesta niistä petoksista ja epäsäännönmukaisuuksista, jotka ovat liittyneet tai saattaneet liittyä EU:n talousarvioon. Siksi OLAF tarvitsee jäsenvaltioilta oikea-aikaiset ja täydelliset tiedot epäsäännönmukaisuuksista. Jäsenvaltioiden on tehtävä ilmoitus mahdollisesta epäsäännöllisyys- tai petostapauksesta heti sellaista epäiltäessä siitä riippumatta, (1) onko kyseisestä epäsäännönmukaisuudesta aiheutunut rahallista vahinkoa EU:n talousarvioon, (2) onko tai oliko epäsäännönmukaisuus korjattavissa kyseisen ohjelman tai hankkeen toteutusaikana tai (3) onko epäsäännönmukaisuus tapahtunut ennen ensimmäistä maksatusta. OLAF ei poista asiaa epäilyn osoittautuessa perusteettomaksi, mutta jäsenvaltioilla ei ole valtuuksia itse ratkaista, onko asiasta tehtävä ilmoitus vai ei.

Eräät kansalliset viranomaiset esittivät, että OLAF vain säilyttää tietoja käyttämättä niitä ("tietojen hautausmaa") samalla, kun ilmoitusten antaminen kuormittaa raskaasti jäsenvaltioita, OLAF vastasi tähän, että epäsäännöllisyyksistä annettujen tietojen käsittelyssä on viiveitä pääasiassa siksi, että OLAF kärsii tuntuvasta henkilöstöpuhlasta. OLAF kuitenkin käsittelee rakennerahastokauden 1994–1999 löydöksiä ja tuloksia. Eräiden jäsenvaltioiden osalta se on jo saattanut työn päätökseen. Muutkin saavat "tilinpäätöksensä" OLAFilta lähitulevaisuudessa. OLAFin mukaan se analysoi ja käyttää kaikki tiedot.

Tarkastajan päätelmä: Suomessa rekisteröityjen epäsäännönmukaisuuksien yleisin ominaisuus oli rakennerahastoista tuetun toiminnan avustusperusteiden täyttymättä jääminen. Myös hankintäsäännösten rikkomukset olivat yleisiä.

ECAn havaintojen perusteella näyttää siltä, että jäsenvaltioiden toimittamia tietoja on OLAF:ssa käytetty pelkästään tilastollisiin tarkoituksiin. Tätä varten ilmoitettaviksi vaaditut tiedot näyttävät liian yksityiskohtaisilta.

Eräät kansalliset viranomaiset jopa epäilevät, että OLAF on vain tallentanut ilmoitetut tiedot käyttämättä niitä mihinkään samalla, kun ilmoittaminen aiheuttaa jäsenvaltioille huomattavia kustannuksia.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mielestä jäsenvaltioiden viranomaiset tarvitsevat tehokasta yhteistyötä ja tukea väärinkäytöasioissa. Raportoinnissa tulee keskittyä siihen, miten OLAFin toiminta on hyödyttänyt EU-kansalaisia eikä toiminnan määrälliseen tilastoraportointiin.

3.3 KESKEINEN ALUE 3: ILMOITETTUIJEN EPÄSÄÄNNÖNMUKAISUUKSIEN TUTKINTA JA NIIHIN LIITTYVÄ PÄÄTÖKSENTEKO

Tavoitteena oli saada yleiskuva siitä, miten jäsenvaltiot ratkaisevat, onko ilmoituksen tekeminen OLAFille EU:n asetusten, määräysten ja ohjeiden mukaan tarpeen.

3.3.1 A. Yleiskuva rekisteröidyistä epäsäännönmukaisuuksista ja OLAFiin ilmoittamisen tarpeellisuudesta päättämisestä

Kysymykset 3.1 – 3.3.

3.1 Onko hallintoviranomaiselle selvää, mistä epäsäännönmukaisuuksista on annettava ilmoitus OLAFille?

Työministeriölle hallintoviranomaisena on selvää, mistä epäsäännönmukaisuuksista tulee raportoida OLAFille: "Kutakin neljännesvuotta seuraavan kahden kuukauden kuluessa jäsenvaltioiden on annettava komissiolle selvitys epäsäännönmukaisuuksista, joista on tehty hallinnollinen tai oikeudellinen esitutkinta".

Esitutkinnalla ei välttämättä tarkoiteta toimea, joka muodollisesti päättää hallinnollisen tai oikeudellisen menettelyn ja jossa väärinkäytös todetaan. Jäsenvaltioiden on toimitettava myöhemmin OLAFille lisäksi sellaiset väärinkäytöksiä koskevat tiedot, jotka eivät ole olleet saatavilla ensimmäistä ilmoitusta tehtäessä. Niiden on ilmoitettava myös komissiolle ensimmäisen ilmoituksen perusteella aloitetuista menettelyistä sekä menettelyn aikana tehdyistä ja menettelyn päättämistä koskevista hallinnollisista tai oikeudellisista päätöksistä.

Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltiolla on ilmoittamisvelvollisuus jo ennen kuin todistusaineisto on saatu kootuksi eli heti, kun väärinkäytös on havaittu.²³

Komission teettämä suomenkielinen käännös on ollut virheellinen. DG Region ja OLAFin vuoden 2002 tarkastuksessa mainitaan, että oikea käännös on "hallinnollisessa tai oikeudellisessa esitutkinassa todettu teko" eikä "hallinnollinen tai oikeudellinen esitutkinata".

Ilmoitettava sääntöjenvastaisuus voi ilmetä esimerkiksi siten, että:

- projekti- tai maksatushakemuksen yhteydessä ei ole annettu oikeita ja riittäviä tietoja;
- tuen hakemisen jälkeen muuttuneesta tuen käyttötarkoituksesta tai muusta tuen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta jätetään ilmoittamatta;
- tuen saaja kieltäytyy antamasta viranomaiselle valvonnassa tarvittavaa aineistoa tai auttamasta tätä tarkastustehtävässä
- saatua tukea käytetään ohjelma-asiakirjan ja projektipäätöksen tai muiden vastaavien säädösten vastaiseen toimintaan;
- tuen saamisen ehtona olevia velvoitteita, kuten toimien tukikelepoisuutta koskevia säädöksiä, tai tehtyjen sitoumusten täyttämistä laiminlyödään;
- projekti-, rahoitus- tai maksupäätös on säädösten vastainen.²⁴

Komission vuonna 2002 suorittaman tarkastuksen mukaan Suomessa ilmoitettavat epäsäännönmukaisuudet määritellään oikein. Tarkastuksen mukaan työministeriön tekemissä ilmoitettavien sääntöjenvastaisuuksien määrittelyssä tai ohjeistuksessa ei ollut epäselvyyttä. Ilmoitettavat sääntöjenvastaisuudet on määriteltävä oikein tapauksiksi, joissa EU:n varoista lopulliset tai varsinaiset taloudellista etua saavat tahot ovat rikkoneet säännöksiä tahattomasti tai tahallisesti. Toisin sanoen määritelmä ei rajoita ilmoitettavia tapauksia ta-

²³ Euroopan komissio. Euroopan petostentorjuntavirasto. Valmisteluasiakirja. Velvollisuus ilmoittaa väärinkäytökset ja sääntöjenvastaisuudet. Käytännön menettelytavat. 19° CoCoLaF 11/04/2002, s. 6. Myös Maksuviranomaisen ohje Euroopan Yhteisöjen komissiolle toimitettavia sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemisestä 1.3.2004, s. 2.

²⁴ Maksuviranomaisen ohje Euroopan Yhteisöjen komissiolle toimitettavia sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemisestä 1.3.2004, s. 3.

hallisiin toimenpiteisiin tai laiminlyönteihin ja petoksiin tai petosten yrityksiin. Tarkastuskertomuksen mukaan työministeriö on antanut rahastojen käyttäjille omat ohjeensa, jotka perustuvat suureksi osaksi sisäasianministeriön yleisiin ohjeisiin, mutta ovat tarpeen mukaan niitä laajempia ja yksityiskohtaisempia. Työministeriön pääohjeet ovat julkaistu 5.7.2001, minkä jälkeen ministeriö on antanut erityiskysymyksiä koskevia lisäohjeita.²⁵

Keski-Suomen TE-keskus ilmoitti tässä tarkastuksessa, että se tekee ilmoituksen epäsäännönmukaisuudesta sen jälkeen kun se on saanut vastauksen pyytämäänsä selvityspyyntöön ja havainnut esimerkiksi tukikelvottomia kustannuksia.

Saadun tiedon mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö ilmoittavat epäsäännönmukaisuudesta vasta, kun sen johdosta on tehty takaisinperintäpäätös.

Yhteisön säännösten perusteella ilmoittaa ei tarvitse sellaisia tapauksista, joissa lopullinen edunsaaja tai tuen vastaanottaja on vapaaehtoisesti ilmoittanut hallintoviranomaiselle virheestä ennen kuin kyseinen viranomainen on sen havainnut, joko ennen julkisen tuen myöntämistä tai sen jälkeen. Tämän perusteella sisäasiainministeriö on katsonut, että tällaisia tapauksia ovat projektit, joissa yritys muuttaa ohjelma-alueelta pois, ilmoittaa muutosta sekä maksaa tuen takaisin. Sisäasiainministeriö ei myöskään ole ilmoittanut konkurssista. Maa- ja metsätalousministeriö on ilmoittanut konkurssit, jos niiden yhteydessä on ilmennyt takaisinperittävää.

Työryhmän kokouksessa Haagissa 3 päivänä marraskuuta 2005 työryhmä sai OLAFin edustajilta tietää, että OLAF käsittää termin "petos" laueammin kuin eräiden valtioiden tarkastusvirastot, erityisesti Saksan ja Suomen.

OLAFin mukaan "petos" merkityksessä "väärin tai epätäydellisten lausumat tai asiakirjat" käsittää tahallisesti väärennetyt asiakirjat eli rikollisen teon sekä tuottamuksellisesti tai ajattelemattomuudesta syntyneet väärät tiedot. Tämä määrittely perustuu 26. heinäkuuta 1995 solmittuun EU:n yleissopimukseen taloudellisten etujen suojaamisesta (ns. PIF-sopimus).

²⁵ DG Region ja OLAFin tarkastus 4.–5.11.2002. Tarkastuskertomus 2.10.2003. s. 4–5.

Komissio on muuttanut asetusta (EY) N:o 1681/94²⁶ uudeksi rakennerahastokaudeksi 2007–2013. Muutoksessa on selvennetty vaihetta, jossa uudesta tapauksesta on ilmoitettava. Uuden asetuksen mukaan tapauksesta on ilmoitettava heti epäilyn syntyessä, vaikka epäily saattaisi myöhemmin osoittautua aiheettomaksi: "Jäsenvaltioiden on annettava komissiolle selvitys epäsäännönmukaisista tapauksista, joista on tehty ensimmäinen hallinnollinen ja/tai oikeudellinen päätelmä."

Ensimmäisellä hallinnollisella tai oikeudellisella päätelmällä tarkoitetaan toimivaltaisen hallinnollisen tai oikeudellisen viranomaisen ensimmäistä kirjallista arviointia, jossa päätellään konkreettisten tietojen perusteella, että epäsäännönmukaisuus on tapahtunut, rajoittamatta kuitenkaan mahdollisuutta tarkistaa tätä päätelmää taikka kumota se hallinnollisen tai oikeudellisen menettelyn aikana esiin tulevien seikkojen perusteella.

Komissio myös määrittelee "petosepäilyn" aiempaa selvemmin: Asetuksessa "petosepäilyllä" tarkoitetaan epäsäännönmukaisuutta, jonka johdosta kansallisella tasolla aloitetaan hallinnollinen ja/tai oikeudellinen menettely sen selvittämiseksi, onko epäsäännönmukaisuus tahallinen ja erityisesti onko se Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdystä yleissopimuksessa tarkoitettu petos.

Uudessa asetuksessa ilmoitusvelvollisuus on poistettu eräissä tapauksissa. Uusi säännös on tältä osin selostettu kysymyksen 3.4 kohdalla.

3.2 Onko hallintoviranomainen osoittanut työhön riittävän kokenutta ja virka-asemaltaan riittävän korkea-arvoista henkilöstöä?

Tarkastuksen perusteella vastaus on kyllä.

3.3 Onko epäiltyjen petosten tai varojen kavallusten tunnistamiseksi olemassa riittävät ja toimivat menettelyt?

²⁶ *Komission asetukset (EY) N:o 2035/2005 rakennepolitiikan rahoituksen epäsäännönmukaisuuksista ja aiheettomasti maksettujen summien takaisinperinnästä sekä tätä alaa koskevan tiedotusjärjestelmän perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1681/94 muuttamisesta*

Työministeriö on laatinut ohjeen nimeltä Kauden 2000–2006 Euroopan sosiaalirahaston maksatustietojen todentaminen ja varmentaminen työministeriölle.

Lopulliset edunsaajat pyrkivät havaitsemaan epäsäännönmukaisuudet ensi sijassa maksatushakemuksia tarkastamalla ja rakennerahastosäännösten toiminnan eri vaiheissa toteutettavaksi edellyttämin tarkastuksin. Työministeriö hallinto- ja maksuviranomaisena seuraa niistä laadittuja tarkastuskertomuksia.

Takaisinperityt tuet on ilmoitettava maksatushakemusten yhteydessä. Jokaisen vuoden viimeiseen ilmoitukseen on liitettävä luettelo takaisinperityistä tuista. Siihen ei kuitenkaan sisällytetä keskenräisiä tai kuitattuja takaisinperittyjä tukia. Tämä perustuu komission asetuksen (EY) N:o 438/2001 artiklaan 8, jonka mukaan maksuviranomaisen on toimitettava komissiolle vuosittain asetuksen (EY) N:o 1681/1994 mukaisesti neljännen vuosineljänneksittäin toimitettavan takaisinperittäviä määriä koskevan kertomuksen liitteenä selvitys kyseisenä päivänä takaisinperittävänä olevista määristä takaisinperintämenettelyn aloitusvuoden mukaan eriteltyinä.

3.3.2 B. EU:n asetusten mukaisen ilmoitusvelvollisuudesta vapauttamisen vahvistaminen ja nykyinen 4 000 euron ilmoitusraja

Kysymykset 3.4 – 3.7.

3.4 Onko esiintynyt tapauksia, joissa hallintoviranomainen ei ole ilmoittanut OLAFille havaittuja epäsäännönmukaisuuksia, joiden määrä on enemmän kuin 4.000 euroa?

- Miten suhtaudutaan tilanteisiin, joissa virhe tai laiminlyönti havaitaan ennen kuin maksuviranomainen on suorittanut maksun (ellei rahoja ole maksettu ennen epäsäännönmukaisuuden havaitsemista eikä asiasta aiheudu seuraamuksia)?

Työministeriö on OLAFille ilmoittanut kaikista epäsäännönmukaisuuksista, joiden määrä ylittää 4.000 euron rajan. Jotkut TE-keskukset ovat myös ilmoittaneet tilanteista, joissa on havaitun virheen tai huolimattomuuden vuoksi suuria euromääriä on jätetty maksamatta.

- Miten suhtaudutaan tilanteisiin, joissa edunsaaja huomauttaa epäsäännönmukaisuuksista hallinto- tai maksuviranomaiselle ilman pakotetta tai ennen kuin hallinto- tai maksuviranomainen on havainnut epäsäännönmukaisuuden, joko ennen haetun määrän maksamista tai sen jälkeen?

Yleensä ei ole ilmennyt tapauksia, joissa tuensaaja ilmoittaa havaitsemastaan virheestä, jonka johdosta se on saanut liikaa tukea. Keski-Suomen TE-keskuksessa kuitenkin tullut esille pieniä summia, jotka tuensaaja on ilmoittanut itse: esimerkiksi noin 100 euron laskevirhe tai kahteen kertaan kirjattu noin 50 euron kulu.

Euroopan komission ohjeen mukaan ilmoitusvelvollisuus ei koske tällaisia tapauksia. Työministeriö soveltaa komission ohjetta. Työministeriön ohjeessa²⁷ on komission ohjeen mukainen maininta poikkeuksista ilmoitusvelvollisuuteen.

Ilmoitusvelvollisuudesta myönnetään poikkeus myös silloin, kun kyseessä on taloudellisen toimijan virhe tai huolimattomuus, joka on huomattu ennen maksamista ja joka ei johda hallinnollisiin tai oikeudellisiin seuraamuksiin.²⁸

Komissio on ilmoittanut voivansa hyväksyä myös seuraavat poikkeukset:

- edunsaajan hallintoviranomaiselle vapaaehtoisesti tai ennen toimivaltaisen viranomaisen huomautusta tekemät ilmoitukset joko ennen kyseisten rahamäärien maksamista tai sen jälkeen
- tilanteet, joissa hallintoviranomainen toteaa erehtyneensä hankkeen tukikelpoisuudesta ja korjaa virheensä ennen rahoituksen maksamista²⁹
- ylivoimaisen esteen tapaukset yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä määritellyissä rajoissa.

²⁷ *Maksuviranomaisen ohje Euroopan Yhteisöjen komissiolle toimitettavia sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemisestä 1.3.2004, s. 3.*

²⁸ *Asetukset 595/1991, 1681/1994 ja 1831/1994.*

²⁹ *Sen sijaan maksamisen jälkeen todettu erehdys ei oikeuta poikkeukseen, sillä viranomaisen on tällöin ryhdyttävä perimään maksettuja määriä takaisin ja näin olleen ilmoitettava tapauksesta.*

Komissio on 12.12.2005 antanut uuden asetuksen (EY) N:o 2035/2005 rakennepolitiikan rahoituksen epäsäännönmukaisuuksista yms. Sen mukaan seuraavia tapauksia ei tarvitse ilmoittaa:

- tapaukset, joissa epäsäännönmukaisuus johtuu yksinomaan siitä, että yhteisön talousarviosta osarahoitettua toimintaa ei ole pysäytetty osittain tai kokonaan toteuttamaan lopullisen edunsaajan tai tuen vastaanottajan konkurssin vuoksi. Tapaukset, joissa epäsäännönmukaisuus on tapahtunut ennen konkurssia, sekä kaikki petosepäilyt on kuitenkin ilmoitettava,
- tapaukset, jotka lopullinen edunsaaja tai lopullinen tuen vastaanottaja on vapaaehtoisesti ilmoittanut hallintoviranomaiselle ennen kuin kyseinen viranomainen on ne havainnut, joko ennen julkisen tuen myöntämistä tai sen jälkeen,
- tapaukset, joissa hallintoviranomainen havaitsee virheen rahoitettavan hankkeen tukikelpoisuudessa ja korjaa virheen ennen julkisen tuen maksamista.

Uusia säännöksiä sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2006. Ne eivät aiheuta muutoksia Suomessa omaksuttuihin tulkintoihin.

- Todetaan menettely tilanteessa, jossa hallintoviranomainen havaitsee erehtyneensä rahoitetun hankkeen tukikelpoisuuden osalta ja epäsäännönmukaisuus havaitaan ennen maksatusta.

Euroopan komission ohjeen mukaan edellä mainituissa tapauksissa ei ole ilmoitusvelvollisuutta. Ilmoituksensa mukaan työministeriö soveltaa tarkoin edellä mainittua komission ohjetta. Työministeriön ohjeessa³⁰ on myös vastaavanlainen maininta poikkeuksista ilmoitusvelvollisuuteen.

- Onko muita esimerkkejä yli 4.000 euron määräisten epäsäännönmukaisuuksien jättämisestä ilmoittamatta OLAFille?

³⁰ *Maksuviranomaisen ohje Euroopan Yhteisöjen komissiolle toimitettavia sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemisestä 1.3.2004, s. 3.*

Tarkastuksessa ei ole havaittu tapauksia, joissa epäsäännönmukaisuuden määrä ylittäisi 4.000 euroa ja joista ei olisi raportoitu OLAFille.

On kuitenkin huomioitava, että myös alle 4.000 euron takaisinperinnöistä pidetään rekisteriä, koska kaikista takaisinperinnöistä tulee ilmoittaa komissiolle viimeisen neljännesvuosi-ilmoituksen yhteydessä.³¹

3.5 Onko alle 4.000 euron määräisistä epäsäännönmukaisuuksista annettu ilmoituksia, ja jos on, mistä syystä?

Joistakin alle 4.000 euron epäsäännönmukaisuuksista on ilmoitettu OLAFille, koska aluksi sääntöjenvastaisuuden arvoksi on saatettu ilmoittaa yli 4.000 euroa, vaikka lopuksi määrä on pudonnut alle 4.000 euron. Arvion muutos on vaikuttanut ilmoittamiseen. Siksi ilmoitukset on tehty selvyyden vuoksi samalla ilmoitusnumerolla.

Jos epäsäännönmukaisuudet rasittavat yhteisön talousarviota alle 4.000 euron arvosta, ne ilmoitetaan komissiolle vain, mikäli se niitä erityisesti pyytää³² Ilmoittamisvelvollisuuden rajoittamisessa on kuitenkin huomattava, että yhteisön säännösten mukaan on ilmoitettava paitsi alarajaa suuremmat vahingot aiheuttaneista teoista myös sellaisista väärinkäytöksistä, jotka saattaisivat aiheuttaa tällaiset vahingot. Säännöksissä puhutaan "summista, jotka olisi maksettu, jos sääntöjenvastaisuutta ei olisi havaittu". Toimintakokonaisuuden keinotekoinen hajottaminen osiin ilmoittamisvelvollisuuden välttämiseksi ei vastaa yhteisön säännösten tavoitteita.³³

³¹ *Komission asetus N:o 438/2001 artikla 8.*

³² *Asetusten N:o 595/1991, N:o 1681/1994 ja N:o 1831/1994 artikla 12. Euroopan komissio. Euroopan petostentorjuntavirasto. Valmisteluasiakirja. Velvollisuus ilmoittaa väärinkäytökset ja sääntöjenvastaisuudet. Käytännön menettelytavat. 19^o CoCoLaF 11/04/2002, s. 8. Komission asetuksella (EY) N:o 2035/2005 ilmoitusraja on korotettu 10.000 euroon.*

³³ *Euroopan komissio. Euroopan petostentorjuntavirasto. Valmisteluasiakirja. Velvollisuus ilmoittaa väärinkäytökset ja sääntöjenvastaisuudet. Käytännön menettelytavat. 19^o CoCoLaF 11/04/2002, s. 8.*

3.6 Miten poikkeamat rekisteröidään ja miten niistä tarvittaessa tiedotetaan sisäisesti?

Poikkeamat merkitään ja raportoidaan sisäisesti seuraavalla tavalla:

1. ESR-valvontajärjestelmään kirjataan kaikki epäsäännönvastaisuusilmoitukset.

2. Takaisinperinnöistä pidetään reskontraa. Niitä seurataan reskontrasta ja ne vähennetään komissiolle tehtävästä maksupyynnöstä. Ne eivät näy ESRAssa. Keski-Suomen TE-keskus selvensi tämän tarkastuksen yhteydessä, että kuluvan vuoden kirjanpidossa voidaan vähentää takaisinperintöjä ESRAssa, mutta aikaisempien vuosien kohdalla vähentäminen ei ole mahdollista.

3.7 Tehdäänkö kaikki tällaiset päätökset asianmukaisella tasolla ja valvotaanko niitä?

Tarkastuksen perusteella päätökset tehdään oikealla virkamiestasolla. Työministeriö valvoo lopullisten edunsaajien tekemiä päätöksiä.

3.3.3 C. Epäsäännönmukaisuuksien analysoiminen, esimerkiksi mahdollisten järjestelmävirheiden tunnistamiseksi

Kysymykset 3.8 – 3.12.

3.8 Miten epäsäännönmukaisuuksia analysoidaan mahdollisten järjestelmällisten epäsäännönmukaisuuksien tunnistamiseksi ja tehdäänkö tätä työtä asianmukaisella tasolla?

Työministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö analysoi epäsäännönmukaisuuksia tunnistukseen mahdolliset toistuvat järjestelmälliset tapaukset.

3.9 Tunnistetaanko mahdollisten "järjestelmällisten epäsäännönmukaisuuksien" lähde? Onko esimerkkejä siitä, että mahdollisia järjestelmällisiä epäsäännönmukaisuuksia ei olisi tunnistettu tai niistä annettu ilmoitusta?

Tarkastuksen perusteella lähde tunnustetaan. Hallinto- ja valvonta-asetuksen (EY) N:o 438/2001 artiklan 10 kohdan 2 mukaan tehdyissä ns. 5 %:n tarkastuksissa on ilmennyt, että noin 100 projektissa kilpailuttaminen ei ole ollut hankintalainsäädännön mukaista. Korjaaviin toimiin on ryhdytty.

3.10 Miten järjestelmällisten epäsäännönmukaisuuksien seuranta hoidetaan (ja miten niistä tarvittaessa ilmoitetaan OLAFiin)?

Usein toistuvien, samankaltaisten epäsäännönmukaisuuksien estämiseksi on järjestetty koulutusta. Ohjeita on laadittu muun muassa hankintamenettelyistä ja siitä, miten varmistetaan, että projekteihin osallistujien koti- tai toimipaikat ovat tukikelpoisella alueella. Lopullisille edunsaajille on lähetetty aihepiiriä koskevia ohjeita. Keski-Suomen TE-keskuksen mukaan viimeisin ohje käsittelee paikan päällä varmentamista.

Usein toistuvista, samankaltaisista rakennerahastovaroihin kohdistuneista epäsäännönmukaisuuksista ja niiden seurannasta työministeriö on raportoinut komission maayksikölle ja OLAFille asetuksen (EY) N:o 1681/1994 mukaisesti neljännesvuosittain. Tätä varten lopulliset edunsaajat ja välittävät elimet toimittavat työministeriön sisäiselle tarkastukselle kalenterivuoden neljänneksittäin erilliset selvitykset.

- sellaisista ensimmäisellä hallintopäätöksellä tai muulla tavalla todetuista Euroopan sosiaalirahaston varoihin kohdistuneista sääntöjenvastaisuuksista, joihin liittyvä Euroopan yhteisön rahoitusosuuden määrä on vähintään 4.000 euron suuruinen (raportoitavat sääntöjenvastaisuudet, 3 artiklan mukainen raportti)
- sekä edellä mainitussa kohdassa ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien aiheuttamista jatkotoimenpiteistä, menettelyistä ja näiden aloittamisesta, edistymisestä tai päättymisestä (sääntöjenvastaisuuksien jatkokäsittelyistä, 5 artiklan mukainen raportti).

3.11 Mitkä ovat keskeisimmät ilmoitetut/havaitut järjestelmälliset epäsäännönmukaisuudet? Mitkä ovat kolme yleisintä ja talousvaikutuksiltaan merkittävintä järjestelmällistä epäsäännönmukaisuutta?

Kolme keskeisintä esimerkkiä komission asetuksen 438/2001 artiklan 13 soveltamisesta, jotka käyvät ilmi työministeriön komissiolle tehtävästä ilmoituksesta, ovat seuraavat:

1. Annetun koulutuksen (hankinnan) kilpailuttaminen ei ole ollut kaikilta osin hankintalainsäädännön mukaista. Hankintoja on suoritettu kilpailuttamatta. Ongelmia on ilmennyt lähinnä viidessä TE-keskuksessa.
2. Koulutusprojekteihin on osallistunut henkilöitä tukialueen ulkopuolelta.
3. Koulutuskurssien osallistujien rekisteröinnissä on ollut puutteita.

Keski-Suomen TE-keskuksen mukaan edellä mainitut kohdat 1 ja 3 ovat nykyisin kunnossa. Kohdan 2 mukaisia tapauksia on ilmennyt. Ne perustuvat myös sääntöön 12, jonka noudattamisesta sekä poikkeamista on informoitu työministeriötä.³⁴ Varsinais-Suomen TE-keskuksen mukaan yleiskustannuksissa on ilmennyt usein virheitä, jotka eivät välttämättä ole johtaneet epäsäännönmukaisuusilmoitukseen, koska virheet ovat olleet rahamäärältään pieniä.

3.12 Mitä muita analyyssejä mahdollisesti tehdään, mitkä ovat olleet niiden tulokset ja miten niistä on tiedotettu sisäisesti ja OLAFille?

Muita usein toistuvia, samankaltaisia säännöstenvastaisuuksia ei ole havaittu.

Tarkastajan päätelmä: On olemassa riittävän tehokkaat menettelyt, joilla EU:n asetusten sekä kansallisten säännösten ja avustusehtojen vastaiset epäsäännönmukaisuudet voidaan asianmukaiseksi tunnistaa.

Esimerkkejä parhaista toimintatavoista, jotka ovat osaltaan edistäneet tavoitteen saavuttamista:

- Työministeriölle hallintoviranomaisena on selvää, mistä epäsäännönmukaisuuksista tulee raportoida OLAFille.

³⁴ Keski-Suomen TE-keskus: Säännön 12 noudattaminen. 15.9.2005.

- Ilmoitettavat epäsäännönmukaisuudet määritellään oikein tapauksiksi, joissa EU:n varoista lopulliset tai varsinaiset taloudellista etua saavat tahot rikkovat säännöksiä tai avustusehtoja tahattomasti tai tahallisesti.
- Määritelmä ei rajoita ilmoitettavia tapauksia tahallisiin toimenpiteisiin tai laiminlyönteihin ja petoksiin tai petosten yrityksiin.

3.4 KESKEINEN ALUE 4: ILMOITUSTEN ANTAMINEN EUROOPAN PETOSTENTORJUNTAVIRASTOLLE (OLAF)

Tavoitteena oli selvittää, onko olemassa asianmukaisesti toimiva järjestelmä epäsäännönmukaisuuksiin liittyvien seikkojen keräämiseksi ja niiden ilmoittamiseksi OLAFille ja tarvittaessa muille elimille EU:n asetusten, määräysten ja ohjeiden mukaan.

3.4.1 A. Miten tietoja rekisteröidyistä epäsäännönmukaisuuksista kerätään jäsenvaltioissa keskitetysti?

Kysymykset 4.1 – 4.2.

4.1 Mitä järjestelmiä on olemassa keskitettyyn tiedonkeruuseen?

Avustuspäätöksen tehnyt viranomainen, esimerkiksi TE-keskus, on velvollinen toimittamaan epäsäännönmukaisuusilmoituksen neljännesvuosittain työministeriön sisäisen tarkastuksen yksikölle, joka toimittaa tiedot edelleen EU:n komissioon ja OLAFille sekä työministeriön toimeenpano-osaston käsittelyyn. Työministeriö on antanut ilmoittamisesta maksuviranomaisen ohjeen 0/5/2005 (ESR 23).

4.2 Kuka päättää, mistä OLAFille annetaan ilmoitus, ja tehdäänkö tällaiset päätökset asianmukaisella tasolla?

Vastuu epäsäännönmukaisuusilmoitusten toimittamisesta edelleen Euroopan komissiolle ja OLAFille on työministeriöllä hallintoviranomaisena. Ministeriössä tehtävä kuuluu sisäisen tarkastuksen yksikölle. Sisäinen tarkastus päättää, mitä raportoidaan OLAFille. Mi-

nisteriön sisäisen tarkastuksen yksikkö on toiminnallisesti itsenäinen ja suoraan kansliapäällikön alainen.

3.4.2 B. Ketkä jäsenvaltioissa muodollisesti ilmoittavat löydöksistä OLAFille?

Kysymykset 4.3 – 4.6.

4.3 Onko jäsenvaltio toimittanut komissiolle asetuksen (ETY) N:o 2082/93 23 artiklan 1 kohdan mukaisten toimien hoitamisesta vastaavien viranomaisten ja elinten luettelon?

Komission asetuksen (EY) N:o 438/2001 artiklan 5 kohdan 2 perusteella jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kolmen kuukauden kuluessa jokaisen tukitoimen hyväksymisestä, hallinto- ja maksuviranomaisia sekä välittäviä elimiä koskevat järjestelyt, näissä viranomaisissa ja elimissä käyttöön otetut hallinto- ja valvontajärjestelmät sekä niihin suunnitellut parannukset.

Myös neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä säädetään varainhoidon valvonnasta. Säännös on 38 artiklan kohdissa 1a ja 1 b. Jäsenvaltioiden on toteutettava muun muassa toimenpiteet, joilla tarkastetaan, että hallinto- ja valvontajärjestelmät on otettu käyttöön ja pantu täytäntöön tavalla, jolla varmistetaan yhteisön varojen tehokas ja moitteeton käyttö. Jäsenvaltion on toimitettava komissiolle näiden järjestelmien kuvaus.

Suomi on lähettänyt molempien asetusten³⁵ mukaiset kuvaukset komissiolle. Komission on hyväksynyt tavoite 1 - ja tavoite 2 -ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmien kuvaukset. Työministeriö on toimittanut Euroopan komission työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosastolle 8.6.2001 tavoite 3 -ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvauksen³⁶. Komissiossa työllisyyspääosasto ei kuitenkaan liene käsitellyt kuvausta, koska sieltä ei ole saatu tarkastusajankohtaan mennessä vastausta. Työministeriön tulee selvittää asia.

³⁵ *Komission asetus (EY) N:o 438/2001 artikla 5, kohta 2 sekä neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 artikla 38, kohdat 1 a ja 1 b.*

³⁶ *Tavoite 3, 2000–2006, Suomi.*

4.4 Onko vastuunjaon muuttumisesta ilmoitettu tietoja päivittämällä?

Viimeisin päivitys hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvauksesta on tehty 16.5.2005. ESR-koordinaatioryhmä on hyväksynyt tavoite 3- ja Equal-versiot kokouksessaan Suomessa 16.5.2005.

4.5 Kuka päättää, mistä OLAFille annetaan ilmoitus, ja tehdäänkö tällaiset päätökset asianmukaisella tasolla?

Lopullinen edunsaaja tekee ilmoitukset välittävälle elimelle, joka lähettää ne työministeriölle. Sisäasiainministeriön talousyksiköstä lähetetään ilmoitukset työministeriöön. Työministeriön sisäinen tarkastus päättää mitä ilmoitetaan edelleen OLAFille.

4.6 Valvotaanko päätöksiä ja tapahtuuko valvonta asianmukaisella tasolla?

Tarkastuksen perusteella päätökset on tehty riittävän korkean virkamiestason päätöksinä työministeriössä. (Katso kysymys 3.7.)

3.4.3 C. Annetaanko ilmoitukset OLAFille ajoissa ja täydellisinä?

Kysymykset 4.7 – 4.10.

4.7 Onnistuttiinko ilmoitukset antamaan vuosien 2004 ja 2005 kaikkien neljännesten osalta määräajassa?

TE-keskusten tulee toimittaa neljännesvuosittaiset selvitykset työministeriön sisäiselle tarkastukselle joka vuosi siten, että ne ovat ministeriön käytössä:

- 1 vuosineljännekseltä viimeistään 30 päivänä huhtikuuta,
- 2 vuosineljännekseltä viimeistään 31 päivänä heinäkuuta,
- 3 vuosineljännekseltä viimeistään 31 päivänä lokakuuta ja

- 4 vuosineljännekseltä viimeistään tätä seuraavan vuoden tammi-kuun 31 päivänä.³⁷

Varsinais-Suomen ja Keski-Suomen TE-keskusten ministeriölle toimittamat ilmoitukset ovat olleet jonkin verran myöhässä. Sisäasiainministeriö on pääsääntöisesti toimittanut ne ajoissa, maa- ja metsätalousministeriö taas jonkin verran myöhässä.

Työministeriö on lähettänyt ilmoitukset OLAFille seuraavasti:

- Vuoden 2004 ensimmäinen neljännesvuosi-ilmoitus on jäänyt lähettämättä.
- Toinen ilmoitus olisi tullut lähettää 30.8.2004 mennessä. Se on lähetetty 16.6.2004.
- Kolmas ilmoitus olisi tullut lähettää 30.11.2004 mennessä. Se on lähetetty 26.10.2004.
- Neljäs ilmoitus olisi tullut lähettää 28.2.2005 mennessä. Se on lähetetty 23.5.2005.
- Vuoden 2005 ensimmäinen ilmoitus olisi tullut lähettää 30.5.2005 mennessä. Se on lähetetty 6.7.2005.

Myös vuodelta 2003 oli myöhässä olleita ilmoituksia. Työministeriö on laatinut lomakkeen, jolla seurataan vuoden 2004 ja 2005 saapuneita ilmoituksia muilta ministeriöiltä, työministeriön eri osastoilta, Ahvenanmaan maakuntahallitukselta, TE-keskuksista ja maakunnan liitoista.

4.8 Ellei, mistä syystä ja millaisia OLAFin/komission kommentteja tai toimia tästä seurasi?

Lopulliset edunsaajat ja välittävät viranomaiset ovat ohjeistuksesta huolimatta lähettäneet ilmoituksensa työministeriöön usein määräajan jälkeen. Lisäksi saatuja ilmoituksia joudutaan usein korjaamaan ja tätä varten voidaan joutua pyytämään lisätietoja ilmoituksen tekijältä.

Toisaalta OLAF tai komissio eivät ole reagoineet neljännesvuosiraporttien viivästymiseen. On huomionarvoista, että Euroopan

³⁷ *Maksuviranomaisen ohje Euroopan Yhteisöjen komissiolle toimitettavia sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemisestä 1.3.2004, s. 6.*

tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen³⁸ kohtien 46–48 mukaan OLAFin pitäisi voida aloittaa tiettyjä tutkimuksia kohden-
nettujen riskianalyyysien perusteella, joita virasto voisi toteuttaa
mahdollisesti yhteistyössä jäsenvaltioiden vastaavien viranomaisten
kanssa. Kertomuksen mukaan yksikkö on toiminut jo kahden vuo-
den ajan, mutta sen toimilla ei ole ollut suoraa vaikutusta tutkinta-
toimiin. Yksikkö on selvittänyt mahdollisia tutkinnan aloittamista-
poja, esimerkiksi tietoja, jotka jäsenvaltiot toimittavat asetuksen
(EY) N:o 1681/1994 perusteella rakennerahastojen aloilta. Yksikkö
päätteli, että tiedot olivat yleisesti ottaen laadullisesti riittämättömiä
hyödynnettäväksi.

4.9 Jos ilmoitettavia epäsäännönmukaisuuksia ei ollut, annettiin
"nollailmoitukset" ja tehtiinkö se säädettyssä ajassa?

Työministeriön jokaisessa neljännesvuosiraportissa on ollut epä-
säännönmukaisuusilmoituksia. Sekä sisäasiainministeriö että maa-
ja metsätalousministeriö ovat toimittaneet työministeriölle myös il-
moituksia, joissa ei ole ollut epäsäännönmukaisuuksia. Näitä ilmoi-
tuksia ei ole merkitty AFIS-järjestelmään, vaan ne ovat olleet pape-
riversioita.

4.10 Onko arvojen laskemiseksi käytetty asianmukaisia
(EUVL:ssä³⁹ julkaistuja) vaihtokursseja?

Tämä kohta ei koske Suomea. Suomen valuuttana on euro.

3.4.4 D. Toimitetaanko ilmoituksia muille elimille, esimerkiksi DG Regio/Employ tai muille jäsenvaltioille?

Kysymykset 4.11 – 4.14.

³⁸ *Euroopan unionin virallinen lehti* 18.8.2005 C 202/1. *Tilintarkastustuomiois-
tuin. Erityiskertomus nro 1/2005 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF)
hallinnoinnista sekä komission vastaukset.*

³⁹ *Euroopan unionin virallinen lehti.*

4.11 Onko tunnistettuja epäsäännönmukaisuuksia koskevia tietoja jaettu jonkun muun jäsenvaltion kanssa, jota tapaus luonteensa vuoksi kiinnostaa?

Komission asetuksen (EY) N:o 1681/1994 artiklassa 4 säädetään, että kukin jäsenvaltio antaa viipymättä komissiolle, ja tarvittaessa toisille jäsenvaltioille, joita asia koskee, tiedon havaituista tai epäilyistä epäsäännönmukaisuuksista, jotka saattaisivat:

- vaikuttaa hyvin nopeasti oman alueensa ulkopuolella ja/tai
- paljastaa uuden epäsäännönmukaisen käytännön.

Työministeriö, sisäasiainministeriö tai maa- ja metsätalousministeriö eivät ole havainneet säännöksen edellyttämää tiedottamistarvetta.

Myöskään muista Euroopan unionin jäsenmaista ei ole tullut yhteydenottoja tai tietopyyntöjä koskien Suomessa havaittuja epäsäännönmukaisuuksien johdosta.

Epäsäännönmukaisuusilmoitus annetaan tiedoksi Valtiontalouden tarkastusvirastolle, valtiovarainministeriölle ja valtioneuvoston controllerille.

4.12 Pysyykö kaikki ilmoitustieto salassa?

Työministeriö toimii julkisuuslain⁴⁰ mukaisesti. Työministeriön mukaan epäsäännönmukaisuusilmoitukset ovat mainitussa laissa tarkoitettuja julkisia asiakirjoja. Sen mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Asiakirjaa, johon sisältyy salassa pidettäviä osia, voidaan pitää rajoitetusti julkisena.⁴¹ Toisaalta komission asetuksen (EY) N:o 1681/1994 artiklan 10 kohdan 1 mukaan "jäsenvaltiot ja yhteisö suorittavat kaikki tarvittavat varmuustoimenpiteet säilyttääkseen vaihtamiensa tietojen luottamuksellisuuden". Uuden asetuksen mukaan: Kun komissio ja jäsenvaltiot käsittelevät henkilötietoja, niiden on huolehdittava siitä, että noudatetaan henkilötietojen suojaamista koskevia yhteisön säännöksiä ja kansallisia säännöksiä.

⁴⁰ *Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).*

⁴¹ *Maksuviranomaisen ohje Euroopan Yhteisöjen komissiolle toimitettavia sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemisestä 1.3.2004, s. 7.*

4.13 Onko OLAF/komissio antanut jäsenvaltiolle epäsäännöllisyyksistä jotain tietoja, jotka antaisivat aiheutta olettaa, että samanlaisia tai samankaltaisia käytänteitä olisi voinut esiintyä tai on esiintynyt toisessa jäsenvaltiossa?

Komission asetuksen (EY) N:o 1681/1994 artiklan 8 kohdissa 1 ja 2 säädetään, että komissio ylläpitää asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa asianmukaisia yhteyksiä täydentääkseen 3 artiklassa tarkoitettuja tietoja epäsäännönmukaisuuksista, tietoja 5 artiklan mukaisista menettelyistä sekä erityisesti tietoja takaisinperintämahdollisuuksista. Komissio antaa 1 kohdasta riippumatta tiedon jäsenvaltioille, jos epäsäännönmukaisuuden luonne antaa aiheen epäillä, että samoja tai samankaltaisia keinoja saatettaisiin käyttää muissa jäsenvaltioissa. Tällaisia ilmoituksia OLAF tai komissio ei ole Suomelle tehnyt.

4.14 Onko jäsenvaltio vastaavasti ilmoittanut OLAFille/komissiolle havaituista tai epäilyistä epäsäännönmukaisuuksista, jotka saattaisivat vaikuttaa hyvin nopeasti oman alueensa ulkopuolella ja/tai paljastaa uuden epäsäännönmukaisen käytännön?

Työministeriön tietoon ei ole tullut sellaisia havaittuja tai epäiltyjä sääntöjenvastaisuuksia, joilla saattaisi olla vaikutuksia oman maan ulkopuolella tai jotka saattaisivat sisältää uudenlaisen virheellisen menettelytavan.

Sitä vastoin Suomi on ilmoittanut OLAFille epäilyksistä väärinkäytöksen mahdollisuudesta EU:n ulkopuolisessa maassa. Nämä on samalla ilmoitettu poliisille ja poliisitutkinta on edelleen käynnissä. Ilmoitukset on päivätty 20.1.2005. Niiden numerot ovat FI/2004/019/FS/1 ja FI/2004/020/FS/1.

3.4.5 Annetaanko epäsäännönmukaisuuksista ilmoitukset sähköisellä tiedonantojärjestelmällä (ECR)?

Kysymykset 4.15 – 4.16.

4.15 Käyttävätkö jäsenvaltiot mahdollisuutta tallentaa suoraan sähköiseen tiedonantojärjestelmään (ECR), josta OLAF teki aloitteen vuonna 2001?

Työministeriö tallentaa ESR:stä tehdyt sääntöjenvastaisuusilmoitukset AFIS-tiedonantojärjestelmään ja käyttää myös ECR:ää.

Electric Communication Registry (ECR) on sähköinen tiedonantojärjestelmä. Jäsenvaltioiden havaitsemia petoksia varten ovat rekisteröinti- ja tiedonantojärjestelmät, AFIS ja ECR. OLAF on kehittänyt petostentorjunnan tietojärjestelmän, AFIS-järjestelmän (Anti-fraud Information System). Työministeriön mukaan AFIS-järjestelmä⁴² ja ministeriön käyttämä ESRA-valvontajärjestelmä eivät ole yhteensopivia, koska AFIS on suljettu järjestelmä, johon ei ole mahdollista luoda "lisäliittymiä". Näin ollen ongelmana on tietojen moninkertainen tallentaminen.

4.16 Elleivät, miksi eivät? Todetaan, jos jäsenvaltioiden on vaikeaa antaa ilmoituksia tällä tavoin. Liittyykö asiaan teknisiä vaikeuksia?

Työministeriön mukaan teknisiä vaikeuksia on ollut sekä Suomessa että OLAFissa ja komissiossa. Niiden johdosta järjestelmien välisen yhteyden saaminen kesti aika pitkään. Jokainen ministeriö lähettää raporttinsa erikseen. EU-asioita Suomessa koordinoiva valtioneuvoston kanslia ei aluksi alkanut valmistella verkkoyhteyksiä, joskin vuoden 2004 alussa verkko alkoi toimia. Sitä seurasi puolen vuoden käyttökatos, jolloin verkko oli poissa toiminnasta. Vuoden 2005 alusta alkaen verkko on toiminut ja lähetykset on tehty verkon kautta.

Sisäasiainministeriön mukaan vuoden 2006 alussa on saatu tallennettua AFIS-järjestelmään vuoden 2005 viimeisen vuosineljänneksen epäsäännönmukaisuuksien tiedot. Maa- ja metsätalousminis-

⁴² Regulation N:o 1681/1994, *Communication of Irregularities from the Member States to the Commission.*

teriön mukaan epäsäännönmukaisuusilmoituksia ei ole hankejärjestelmässä. AFIS-järjestelmässä on ollut teknisiä ongelmia syksyllä 2005 ja alkuvuodesta 2006. Niistä on oltu yhteydessä OLAFiin. Yhteys on saatu toimimaan moitteettomasti maaliskuussa 2006, jonka jälkeen AFIS-järjestelmä on toiminut hyvin.

3.4.6 F. Mitä tarkastuksia jäsenvaltioissa tehdään siitä huolehtimiseksi, että kaikki OLAFille annettavat ilmoitukset ovat täydellisiä ja virheettömiä?

Kysymykset 4.17 – 4.19

4.17 Kuka tarkastuksen hoitaa ja tehdäänkö tarkastus asianmukaisella tasolla?

Työministeriön sisäinen tarkastus ja ESR:n välittävien elinten sisäisen tarkastuksen yksiköt tarkastavat järjestelmätarkastusten yhteydessä, että sääntöjenvastaisuudet ilmoitetaan säännösten ja työministeriön ohjeen mukaisesti.

4.18 Kuka harkitsee, onko oikeudenkäyntikuluja haettava komissiolta, ja onko näin tapahtunut?

Komission asetuksen N:o 1681/1994 artiklan 7 mukaan komissio voi sitoutua korvaamaan kokonaan tai osittain oikeudenkäyntikulut, jos toimivaltaiset viranomaiset päättävät komission sitä erikseen pyydettyä ryhtyä oikeustoimiin tai jatkaa oikeudenkäyntiä aiheettomasti maksettujen maksujen takaisinperimiseksi. Komissio voi sitoutua korvaamaan kokonaan tai osittain oikeudenkäyntikulut sekä oikeudenkäyntiin suoranaisesti liittyvät kulut perusteena olevien asiakirjojen perusteella.

Työministeriön, sisäasiainministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön mukaan Suomessa ei ole esiintynyt tällaisia tapauksia.

4.19 Kuka päättää kanteen nostamisesta ja tehdäänkö päätökset asianmukaisella tasolla?

Perussääntönä on, että lopullinen edunsaaja päättää, tarvitaanko takaisinperinnässä oikeustoimia. Useimmiten tuen myöntäjänä on TE-keskus. Keski-Suomen ja Varsinais-Suomen TE-keskuksissa

osastopäällikkö päättää kyseisestä. asiasta. Myös työministeriöllä on oikeus harkita oikeustoimiin ryhtymisestä. Päätökset tehdään asianmukaisella tasolla. Valtiontalouden tarkastusvirasto voi edellisiä valvoessaan kehottaa niitä nostamaan kanne.

Tarkastajan päätelmä: On olemassa asianmukainen järjestelmä epäsäännönmukaisuuksiin liittyvien seikkojen keräämiseksi ja ilmoittamiseksi EU:n asetusten ja kansallisten ohjeiden mukaisesti.

3.5 KESKEINEN ALUE 5: OLAFILLE ILMOITETTujen EPÄSÄÄNNÖNMUKAISUUKSIEN SEURANTA JA TUTKINTA

Tavoitteena oli selvittää, onko jäsenvaltioilla yhtenäinen suhtautuminen ilmoitettujen epäsäännönmukaisuuksien tutkintaan ja rajaa-
vatko jäsenvaltiot tappioiden mahdollisuutta ryhtymällä tarvittaviin toimiin enempien samanlaisten epäsäännönmukaisuuksien välttämiseksi.

3.5.1 A. Miten jäsenvaltiot hoitavat OLAFille ilmoitettujen epäsäännönmukaisuuksien seurannan?

Kysymykset 5.1 – 5.5.

5.1 Onko epäsäännönmukaisuuksien syyt kuvattu selvästi?

Suomessa epäsäännönmukaisuuksien syyt on ilmoituslomakkeessa osittain selvästi kuvattu ja osittain ei. Yksityiskohtainen kuvaus on kokonaisuudessaan selkeä, mutta kirjallista selitystä vaativat kohdat eivät useinkaan ole selkeästi täytettyjä. Lomake on komission laatima ja sen tiedot ovat saatavilla AFIS-järjestelmästä.

Keski-Suomen TE-keskuksen mukaan epäsäännönmukaisuuden käsite on selkeä. Sen sijaan ilmoittamislomake vaatisi kehittämistä, koska samankaltaisia tietoja kysytään useassa eri kohdassa. Varsinais-Suomen TE-keskus katsoo, että lomakkeessa syyt eivät ole selkeästi kuvattu.

Edellä kysymyksen 2.7 kohdalla on myös käsitelty OLAFin vaatimaa ilmoitusten yksilöintiä.

5.2 Mitä lisätutkintaa jäsenvaltion vastuulliset elimet ovat tehneet?

Työministeriössä epäsäännönmukaisuusilmoitukset ovat ministeriön ESRA-valvontajärjestelmässä, jonka avulla ministeriö toteuttaa valvontatehtävänsä.

Myös lopullisilla edunsaajilla on oikeus käyttää ESRA-järjestelmää. Keski-Suomen TE-keskuksen ja Varsinais-Suomen TE-keskuksen mukaan epäsäännönmukaisuuksien vaiheiden tiedot tallennetaan TE-keskuksissa, joissa myös seurataan eri vaiheita ESRA:n kautta. Kuitenkin niissä seuranta on tapahtunut enemmän manuaalisesti (kansioiden kautta).

5.3 Ovatko jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset perineet liikamaksuja takaisin lopullisilta edunsaajilta?

Työministeriön mukaan liikamaksut on saatu yleensä perityksi takaisin. Maa- ja metsätalousministeriö on pääsääntöisesti saanut perittyä liikamaksut takaisin, joskin muutamia on jäänyt saamatta.

Keski-Suomen TE-keskuksen mukaan kaikki on saatu kuitattua tai takaisinperintä on jo aloitettu. Varsinais-Suomen TE-keskuksessa on ollut yksi tapaus, jota ei ole saatu perittyä takaisin. (katso kysymys 5.4)

5.4 Onko palautusten turvaamiseksi käytetty kaikkia tarpeellisia ja taloudellisesti perusteltuja oikeuskeinoja (valitusmenettely, kanteet, mm. perintää koskevat, jne.)?

Tarkastuksen perusteella kaikki välttämättömät ja taloudellisesti toteuttamiskelpoiset keinot palautusten toteuttamiseksi on käytetty.

Keski-Suomen TE-keskuksen mukaan keinona on myös ennalta ehkäiseminen, minkä johdosta asiat havaitaan pääsääntöisesti etukäteen. Varsinais-Suomen TE-keskuksessa kävi ilmi, että yhdessä tapauksessa takaisinperintä ei onnistunut, koska yritys meni konkurssiin. Tässä tapauksessa tehtiin erityistilintarkastus, joten siinä käytettiin kaikki mahdolliset keinot.

5.5 Onko tapaukset, joissa petosta on epäilty, ilmoitettu poliisille tai syyttäjälaitokselle syytteen nostamiseksi ja onko epäiltyjä vastaan tarvittaessa esitetty korvausvaateita ja millaisin tuloksin?

Epäsäännönmukaisuuden paljastuessa TE-keskus harkitsee, toteuttaako toiminta siinä määrin petoksen tunnusmerkistöä, että tapaus on annettava poliisitutkintaan. Korvausvaatimuksia esitetään sen mukaan, millaisiin toimiin tutkintaviranomaiset ryhtyvät. TE-keskuksessa maksatushakemuksen käsittelijä tutkii asian ja osastopäällikkö päättää ilmoituksesta..

3.5.2 B. Sisältyykö OLAFille annettuihin lisäselvityksiin (asetus (EY) 1681/1994 artikla 5) ilmoitettujen epäsäännönmukaisuuksien yksityiskohtaiset seurantatiedot?

Kysymykset 5.6 -5.9.

5.6 Ovatko jäsenvaltiot antaneet seurantailmoitukset OLAFille asetuksen 1681/1994 artiklan 3 mukaisesti ilmoitettujen epäsäännönmukaisuuksien seurannasta ja onko ilmoituksissa niiltä osin kuin mahdollista ollut seuraavat tiedot: Komission asetuksen N:o 1681/1994 artiklan 5 kohdan 1 mukaan jäsenvaltioiden on annettava komissiolle selvitys oikeudenkäynneistä, joita on aloitettu aiemmin todettujen epäsäännönmukaisuuksien johdosta, sekä oikeudenkäynneissä tapahtuneista merkittävistä muutoksista, mukaan lukien:

- takaisinsaatuja ja perittävien rahaerien suuruus
- jäsenvaltioiden turvaamistoimet aiheettomasti maksettujen rahaerien takaisinperinnän suojelemiseksi
- aloitetut hallinnolliset tai oikeudelliset toimet aiheettomasti maksettujen rahaerien takaisinperimiseksi ja rangaistuksen langettamiseksi
- takaisinperintämenettelyn keskeyttämisen syyt; komissiolle on annettava tieto mahdollisuuksien mukaan ennen päätöksen tekoa
- nostettujen kanteiden peruuttaminen.

Jäsenvaltioiden on annettava komissiolle tiedoksi myös hallinnolliset ja oikeudelliset päätökset tai tärkeimmät, menettelyn päätöstä

koskevat kohdat. Ilmoitukset voivat koskea muun muassa seuraavia asioita:

A. Toteutuneet ja ennakoitut takaisinperintämäärät

Takaisinperityistä ja takaisinperintään joutuneista tuista on toimitettu seurantaraportit OLAFille.

B. Virheellisesti maksettujen määrien takaisinperinnän väliaikaiset turvaamistoimet

Väliaikaisista toimenpiteistä on ilmoitettu seurantaraportissa. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa takavarikko ja pakkokeinojen käyttäminen poliisitutkinnassa tai tuomioistuimessa.

C. Oikeudellisten tai hallinnollisten menettelyjen eteneminen (2 artikla)

Prosessien etenemisestä on ilmoitettu seurantaraporteissa.

D. Rikosprosessista luopuminen (ilmoitettava komissiolle ennalta)

Komission aiemmassa ilmoituslomakkeessa oli erillinen sarake etukäteisilmoittamiselle, mutta AFIS-järjestelmässä tätä kohtaa ei ole. Rikosprosessista luopumisesta ei ole ilmoitettu komissiolle etukäteen. Se olisikin hankalaa, koska itsenäisesti toimiva syyttäjä tekee päätöksen prosessista luopumisesta.

E. Takaisinperintämenettelyistä luopumisen syyt (ilmoitettava komissiolle mahdollisuuksien mukaan ennalta)

Takaisinperintäprosessista luopumisen syytä ei ole ilmoitettu komissiolle etukäteen, vaan vasta luopumisen jälkeen.

Työministeriön ohjeessa⁴³ viitataan komission asetuksen (EY) N:o 1681/1994 artiklan 5 kohdan 2 säännökseen erityisestä raportoinnista tapauksissa, joissa sääntöjenvastaisuuden vuoksi väärin perustein maksettujen varojen takaisinperintä on käynyt mahdotto-

⁴³ Maksuviranomaisen ohje Euroopan Yhteisöjen komissiolle toimitettavia sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemisestä 1.3.2004, s. 6.

maksi. Asetuksen mukaan jäsenvaltion kuuluu antaa komissiolle erityinen kertomus, josta käy ilmi sen summan suuruus, jota ei ole saatu perittyä takaisin sekä jäsenvaltion arvio syistä, joiden vuoksi joko yhteisön tai jäsenmaan tulisi kattaa summa.

Mikäli sääntöjenvastaisuuden perusteella maksetun tuen perintä kokonaan tai osittain on todennäköisesti mahdoton konkurssin, velkajärjestelyn, yrityksen saneerausmenettelyn, ulosotossa todetun varattomuuden, ilmeisen pitkään jatkuvan maksukyvyttömyyden tai muun painavan syyn johdosta, tulee siitä ministeriön ohjeen mukaan ilmoittaa ministeriön sisäiselle tarkastukselle. Ohjeen mukaan selvityksen antaminen komissiolle ja siihen liittyvä päätöksenteko ja valmistelu ovat ministeriön maksuviranomaistehtäviä hoitavien yksiköiden vastuulla.

Asetuksen artiklan 5 kohdan 3 mukaan komissio voi myös pyytää jäsenvaltiota jatkamaan takaisinperintämenettelyä.

Koska komissio voi joissain tapauksissa vastata takaisinperinnän kustannuksista, saattaisi tämän johdosta etukäteen ilmoittamisella olla merkitystä. Tätä ei ole kuitenkaan sovellettu Suomessa eikä komissio ole myöskään keskusteluissa vaatinut kyseistä menettelyä.

Sisäasiainministeriön mukaan asianmukaisella ja oikea-aikaisella ilmoittamisella OLAFille voisi olla vaikutusta kyseiseen asiaan.

5.7 Miten monessa tapauksessa alkuperäistä ilmoitusta oli tarpeen täydentää myöhemmin toimitetuilla lisätiedoilla (syyt)?

Monessa tapauksessa on tehty lisäilmoituksia. Tutkinnan edetessä tulee ilmoituksia tarvittaessa lisää.

5.8 Vaikuttavatko ilmoitetut korjaavat toimet epäsäännönmukaisuuksien syiden valossa asianmukaisilta?

Tarkastuksen perusteella ilmoitetut toimenpiteet ovat olleet asianmukaisia.

Jos syy takaisinperinnän epäonnistumiseen on ollut viranomaisen virhe, on maksuviranomaisella velvollisuus selvittää, ovatko kustannusten tukikelpoisia. Siltä osin kuin ne eivät ole tukikelpoisia, niitä ei tule sisällyttää komissiolle tehtäviin maksupyyntöihin.

5.9 Onko edellä tarkoitetuista menettelyistä aiheutunut viivästyksiä?

Kyllä, useimmiten syynä on, että hallinnolliset ja juridiset menettelyt ovat hitaita.

3.5.3 C. Miten päätökseen saatetusta epäsäännönmukaisuustutkinnasta on ilmoitettu OLAFille?

Kysymykset 5.10 – 5.12.

5.10 Onko epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisesta ja (tiivistelmä)ilmoitusten muodoista, sisällöstä ja ajoituksesta olemassa selvää kansallista ohjausta?

Työministeriön toteuttama kansallinen ohjaus on selkeää epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisessa. Tätä varten ovat olemassa ohjeet ja lomake, jonka sisältö on asianmukainen.

Keski-Suomen TE-keskus katsoi, että ohjeistukset hallinnonalojen välillä saattavat vaihdella ja että työministeriö on erottanut selvästi kansallisen ja EU-tuen asiat toisistaan.

5.11 Onko ohjaus asetuksen 1681/1994 kanssa yhteensopivaa?

Kansallinen ohjaus on yhteensopivaa mainitun asetuksen kanssa.

5.12 Mikä jäsenvaltion elin vastaa ilmoitustiivistelmien laatimisesta ja niiden välittämisestä OLAFille?

Työministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö on vastuussa kysymyksessä mainitusta asiasta.

3.5.4 D. Mihin toimiin järjestelmävirheitä havainneet jäsenvaltiot ovat ryhtyneet?

Kysymykset 5.13 – 5.16.

5.13 Onko tunnistettu järjestelmävirheitä?

Järjestelmävirheitä on havaittu. Niitä on ollut muun muassa julkisten hankintojen kilpailuttamisessa.

5.14 Mihin korjaaviin toimiin on ryhdytty tällaisten epäsäännönmukaisuuksien korjaamiseksi?

Epäsäännönmukaisuustapauksia on oikaistu. Projekteja on selvitetty ja asian niin vaatiessa poistettu maksupyynnöstä.

5.15 Mihin toimiin on ryhdytty enempien edellä tarkoitettujen järjestelmävirheiden estämiseksi?

Menettelytapoja on korjattu. Työministeriö on antanut myös uusia ohjeita.

5.16 Onko komissiolle/OLAFille ja tarvittaessa muille jäsenvaltioille ilmoitettu?

Työministeriö ei ole tehnyt suoria erillisilmoituksia.

3.5.5 E. Miten kauan tunnistettujen epäsäännönmukaisuuksien käsittelyn loppuun saattaminen on keskimäärin kestänyt?

Kysymykset 5.17 – 5.21.

5.17 Miten kauan kesti asian kannalta oleellisten seikkojen toteaminen?

Ilmoituksesta käyvät ilmi epäsäännönmukaisuuden havaitsemispäivämäärä ja käsittelyn loppumispäivämäärä. Käsittelyn kesto vaihtelee tapauksesta riippuen muutamasta kuukaudesta muutamaan vuoteen. Työministeriön ohjeistamat määräajat ovat ylittyneet, kuten seuraavista ilmoituksista ilmenee:

Keski-Suomen TE-keskuksen tekemissä ilmoituksissa:

- FI/2005/006/FS/1 (kesto yli 2 vuotta)
- FI/2005/005/FS/1 (kesto yli 3 vuotta)
- FI/2005/004/FS/1 (kesto vajaa vuosi)

- FI/2005/001/FS/1 (kesto vajaa 1 vuotta).

Varsinais-Suomen TE-keskuksen tekemissä ilmoituksissa:

- FI/03/011/FS/1 (kesto reilu 6 kuukautta)
- F I/03/010/FS/1 (kesto noin 2 vuotta)
- FI/03/004/FS/2 (kesto vajaa 2 vuotta)
- FI/2005/021/FS/1 (kesto noin 6 kuukautta).

5.18 Sisältyikö puutteellisin perustein etua saanutta vastaan vireille pantuihin takaisinperintämenettelyihin määräaikoja?

Työministeriö on asettanut toimenpiteen loppuunsaattamisen määräajaksi 6 kuukautta. Määräaika ylittyy usein, koska menettelyt vievät käytännössä pitkän ajan. Määräaika alkaa, kun ministeriön tarkastuskertomus lähetetään TE-keskukseen.

5.19 Miten kauan kesti epäsäännönmukaisuuden lopullisen määrän vahvistaminen ja takaisinperintä?

Takaisinperintäpäätös ja takaisinperinnän summan määrittäminen tehdään nopeasti. Takaisinmaksu tapahtuu myös kohtuullisen nopeasti, jos avustuksen saajalla on varoja.

Sitä vastoin takaisinperintöihin liittyvät oikeusprosessit kestävät kauan.

5.20 Milloin jäsenvaltio oli saattanut epäsäännönmukaisuuden käsitteilyn päätökseen?

Toimenpide päättyy, kun virheellisin perustein maksettu tuki on saatu perittyä takaisin esimerkiksi vapaaehtoisella maksulla, kuitauksella tai takaisinperinnällä. Jos kyseessä on oikeudenkäynti, päättymisajankohdaksi katsotaan lainvoimainen oikeuden päätös.

Laissa rakenerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista säädetään, että hallintoviranomaisen, maksuviranomaisen ja rakenerahastovaroja käyttävän ministeriön ja seurantakomitean päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhaku ei lykää päätöksen täytäntöönpanoa, ellei hallintotuomioistuimella toisin määrää.

5.21 Milloin komissio/OLAF hyväksyi asian käsittelyn päättyneeksi?

Työministeriön mukaan komissio ja OLAF hyväksyvät sen, että asiaa voidaan pitää loppuunkäsiteltynä, kun epäsäännönmukaisuudesta on ilmoitettu, virheellisesti maksettu tuki on saatu perittyä takaisin ja tämä määrä on poistettu komissiolle esitettävästä maksupyynnöstä.

Tästä säädetään komission asetuksessa (EY) N:o 438/2001 artikkelissa 8. Hallinto- ja maksuviranomaisen on pidettävä kirjaa takaisin perittävästä yhteisön tuesta, joka on jo maksettu, ja varmistettava, että takaisinperintä tapahtuu ilman perusteetonta viivytystä. Kun tuki on peritty takaisin, maksuviranomaisen on palautettava takaisin perityn sääntöjenvastaisen maksun määrä viivästyskorkeineen vähentämällä kyseiset määrät komissiolle esitettävästä seuraavasta menoilmoituksesta ja maksupyynnöstä, tai jos nämä toimenpiteet eivät ole riittäviä, korvaamalla puuttuva määrä komissiolle.

Komission asetuksen (EY) N:o 448/2001 artiklan 2 kohdassa 3 säädetään, että jäsenvaltioiden on lähetettävä kunkin vuoden viimeisen vuosineljänneksen selvityksen liitteenä komissiolle luettelo kyseisenä vuotena aloitetuista tuen peruutusmenettelyistä sekä tiedot toimenpiteistä, jotka on tehty tai jotka on vielä tarvittaessa tehtävä hallinto- ja valvontajärjestelmien mukauttamiseksi. Tämän menettelyn myötä komissio saa myös tiedon tehdyistä ja päättyneistä toimenpiteistä Suomessa.

3.5.6 F. Todetaan hallintoviranomaisten kanssa toimet, joihin komissio on ryhtynyt huolehtiakseen hallinnollisiin toimiin ryhtymisestä tai kanteen nostamisesta ilmoitetuista epäsäännönmukaisuuksista.

Kysymykset 5.22 – 5.24.

5.22 Onko komissio ilmoitettujen epäsäännönmukaisuuksien johdosta toimittanut ilmoituksen antaneessa jäsenvaltiossa omia tarkastuksia?

Työministeriö, sisäasiainministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö ilmoittivat, että komissio ei ole tehnyt omia tarkastuksia Suomen ilmoittamien epäsäännönmukaisuuksien johdosta.

5.23 Jos on, millaisin tuloksin?

Kysymys ei koske Suomea.

5.24 Onko komissio keskeyttänyt maksatuksia tai ryhtynyt rahoituksen korjaustoimiin?

Komissio ei ole lykännyt maksatuksia tai tehnyt rahoitusoikaisuja epäsäännönmukaisuusilmoitusten johdosta.

Sitä vastoin työministeriön hallinnonalalla on ollut opintososiaalisten tukien koskenut tapaus, jossa komissio keskeytti rahoitusosuuksensa maksamisen joksikin ajaksi. Asia tuli esille komission DG Employmentin Suomeen 11.–14.12.2001 tekemässä tarkastuksessa.

Vastaavia tapauksia ei ole ollut sisäasiainministeriön tai maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla.

Tarkastajan päätelmä: Jäsenvaltiot ja komissio tekevät ilmoitetuista epäsäännönmukaisuuksista asianmukaiset päätelmät.

3.6 KESKEINEN ALUE 6: RAHOITUSOIKAISUT

Tavoitteena oli selvittää, ovatko jäsenvaltiot tehneet tunnistettujen epäsäännönmukaisuuksien johdosta asianmukaiset rahoitusoikaisut, ja todeta toimet, joihin komissio on ryhtynyt.

3.6.1 A. Mihin rahoitusoikaisuihin jäsenvaltiot ovat ryhtyneet?

Kysymykset 6.1 – 6.4.

6.1 Onko komissio/OLAF vaatinut jäsenvaltiota palauttamaan liikaa maksettuja määriä?

Komissio tai OLAF eivät ole vaatineet liikamaksujen palautusta Suomelta epäsäännönmukaisuusilmoitusten perusteella.

6.2 Peruutettiin avustusmaksatuksia niiltä osin kuin tavoitteet, joihin rahoitusta oli myönnetty, eivät enää olleet saavutettavissa?

Avustuksien maksatuksia on peruutettu silloin, kun projektit eivät ole toteutuneet suunnitelmien mukaisesti. Tällainen muutos on ollut esimerkiksi projektin suunniteltua aikaisempi lopetus tai se, että koulutusprojektin osallistujia ei ole ilmaantunut projektisuunnitelman mukaisesti, mikä on tarkoittanut, että kurssisarjan kurseja ei ole voitu jatkaa.

6.3 Onko toteen näytetyissä petostapauksissa petoksellisesti menettelleiden lopullisten edunsaajien vastuullisia virkailijoita ja toimijoita vastaan nostettu asianmukaisia korvauskanteita?

Suomessa ei ole toistaiseksi havaittu sellaisia väärinkäytöstapauksia, joissa lopullisen edunsaajan vastuuvirkailijat ja toimijat olisivat toimineet petollisessa tai vilpillisessä mielessä.

6.4 Onko liikamaksuille määrätty korkoa?

Tukitoimien varainhoidon valvonnasta vastaavat ensisijaisesti jäsenvaltiot ja tästä johtuen jäsenvaltioiden on perittävä takaisin varat, jotka on menetetty todetun väärinkäytöksen vuoksi, ja perittävä tarvittaessa viivästyskorkoa.⁴⁴

Työministeriön ilmoituksen mukaan liiallisista tukimaksuista on peritty korkoa. Takaisinperintämenettelyyn ryhtyminen tarkoittaa, että kyseessä olevista liikamaksuista peritään korkoa. Koska valtionavustuslaki mahdollistaa kohtuullistamisen, ministeriö on pari kertaa takaisinperintäprosessin aikana kohtuullistanut perintää jättämällä koron perimättä.

Käytännössä takaisinperintä etenee siten, että ensin tehdään takaisinperintäpäätös, jonka jälkeen voidaan esimerkiksi ryhtyä takaisinperintämenettelyyn tai kuitata ja oikaista sääntöjenvastaisuutta vastaava osuus seuraavasta tai muusta maksatuksesta samalle tuensaajalle. Kuittausta käytettäessä ei peritä korkoa.

Keski-Suomen TE-keskus katsoi, että takaisinperinnän maksuohjelman mukaisen maksun eräpäivän jälkeen peritään viivästyskorkoa. Muuta korkoa ei ole peritty, koska asiankäsittely on saattanut kestää myös TE-keskuksessa.

Varsinais-Suomen TE-keskuksen mukaan liikaa maksetuista tuista peritään korkolain mukainen korko. Kuittauksesta ei peritä korkoa. Rikosjutuissa korko alkaa kertyä siitä, kun tuki on maksettu.

3.6.2 B. Miten rahoitusoikaisu on dokumentoitu ja ilmoitettu?

Kysymykset 6.5 – 6.7.

6.5 Onko havaittujen epäsäännönmukaisuuksien aiheuttamista toimista tehty merkintä avustustiedostoihin?

Lopullinen edunsaaja säilyttää havaittuja epäsäännönmukaisuuksia todentavat asiakirjat. Havaitut epäsäännönmukaisuudet ilmoitetaan

⁴⁴ *Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä, varainhoidon valvonta 38 artikla, kohta 1 h.*

ilmoituslomakkeella työministeriöön. Työministeriö ei ole pyytänyt kaikkia havaittuihin epäsäännönmukaisuuksiin liittyviä asiakirjoja ilmoitusten liitteiksi.

6.6 Onko kansallisten vastuuelinten toimista ilmoitettu yhtenäisessä muodossa?

Kyllä, sillä TE-keskukset ja muut lopulliset edunsaajat ilmoittavat toimenpiteistään vahvistetulla ilmoituslomakkeella.

6.7 Ovatko kansalliset vastuuelimet ilmoittaneet toimista komissiolle/OLAFiin?

Työministeriö on ilmoittanut näistä kansallisten viranomaisten toimenpiteistä komissiolle ja OLAFille. Ilmoitus tehdään neljännesvuosittain (katso kysymys 3.9).

3.6.3 C. Todetaan hallintoviranomaisten kanssa (mahdolliset) toimet, joihin komissio on kyseissä tapauksissa ryhtynyt.

Kysymykset 6.8 – 6.10.

6.8 Onko komissio ryhtynyt toimiin jäsenvaltiota vastaan?

Työministeriön, sisäasiainministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön mukaan komissio ei ole ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin Suomea vastaan.

Tämä olisi kuitenkin mahdollista seuraavin edellytyksin: neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 artiklan 38 kohdassa 5 säädetään, että komissio voi asianmukaisen ja perustellun tarkastuksen jälkeen keskeyttää välimaksun maksatuksen osittain tai kokonaisuudessaan, jos se katsoo, että kyseisiin menoihin liittyy merkittävä väärinkäytös, jota ei ole oikaistu, ja että välittömät toimet ovat tarpeen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän artiklan soveltamista. Komissio ilmoittaa asianosaiselle jäsenvaltiolle toteutetuista toimenpiteistä ja niiden perusteluista. Jos viiden kuukauden kuluttua keskeytyksen syyt ovat edelleen olemassa tai jos asianomainen jäsenvaltio ei ole ilmoittanut komissiolle merkittävän väärinkäytöksen oikaisemiseksi toteutetuista toimenpiteistä, sovelletaan artiklaa 39.

Sen kohdassa 3 säädetään, että jos sopimukseen ei ole päästy ja jos jäsenvaltio ei ole tehnyt oikaisuja komission asettamassa määräajassa, komissio voi, ottaen huomioon jäsenvaltion esittämät kommentit, päättää kolmen kuukauden kuluessa:

- vähentää (32 artikla 2 kohta) ennakkomaksua tai
- tehdä vaadittavat varainhoitoa koskevat oikaisut peruuttamalla kyseiselle tukitoimelle tulevan rahaston osuuden kokonaisuudessaan tai osittain.⁴⁵

6.9 Ottiko komissio tällaisissa tapauksissa jäsenvaltion jo tekemät rahoitusoikaisut asianmukaisesti huomioon?

Kysymys ei koske Suomea.

6.10 Ellei, mihin jatkotoimiin komissio katsoi tarpeelliseksi ryhtyä?

Kysymys ei koske Suomea.

Tarkastajan päätelmä: Ilmoitetut epäsäännönmukaisuudet ovat johtaneet hallintoviranomaisen asianmukaisesti tekemiin rahoitus-oikaisuihin.

⁴⁵ Katso myös komission asetus (EY) N:o 448/2001, artikla 5.

4 KANNANOTOT

EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen pääjohtajien yhteistyöryhmä kokoontui Prahassa 8.–10.12.2003. Työryhmä päätti tuolloin muun muassa, että työtä tiivistetyn ja tarkan yleiskuvan saamiseksi epäsäännönmukaisuuksien tunnistamiseen, ilmoittamiseen ja seurantaan liittyvistä prosesseista jatketaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto päätti osallistua rinnakkaistarkastukseen, jonka aiheena oli Rakenerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettely. Tarkastukseen osallistui 12 tarkastusvirastoa. Vertailukelpoisuuden saavuttamiseksi tarkastus tehtiin kaikissa osallistujavaltiossa saman, yhteisesti hyväksytyyn tarkastussuunnitelman mukaisesti.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää seuraavat asiat:

1. Epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamista koskeva ohjeistus
2. Mahdollisten epäsäännönmukaisuuksien tunnistaminen ja rekisteröinti
3. Ilmoitettujen epäsäännönmukaisuuksien tutkinta ja niihin liittyvä päätöksenteko
4. Ilmoituksen antaminen Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF)
5. Jäsenvaltioiden ja komission tekemä seuranta
6. Rahoitusoikaisut

Kannanotot perustuvat pääosin rinnakkaistarkastuksen kannanottoihin:

- Tarkastelussa havaittiin, että määräysten ymmärtämisessä ja noudattamisessa on jäsenvaltioiden välillä merkittäviä eroja, kuten kertomuksessa esitetyt aluekohtaiset päätelmät sekä esimerkit hyvistä käytänteistä ja heikkouksista osoittavat. Myös ilmoitusmenettelyn toteutuksessa havaittiin epäyhtenäisyyttä erityi-

- sesti niissä jäsenvaltioissa, joissa on käytössä hajautettu, useita hallintoviranomaisia ja/tai välittäviä elimiä käsittävä järjestelmä.
- Tarkastuksessa tunnustettiin kaikilta osin jäsenvaltioiden tarpeet tehokkaasti hallinnoida epäsäännönmukaisuuksien rekisteröintiä, ilmoittamista ja niihin liittyvien prosessien seuranta oleellisenä osana rakennerahastojen kokonaishallintoa.
 - Komission antamista lukuisista asetuksista ja muusta ohjauksesta huolimatta tarkastuksessa havaittiin, että valtaosassa jäsenvaltioita ymmärretään kokonaisuutena heikosti, miten tulkita kyseisiä asetuksia ja ohjeita. Tästä on aiheutunut komission ja jäsenvaltioiden välille merkittäviäkin mielipide-eroja siitä, mikä tarkkaan ottaen olisi katsottava epäsäännönmukaisuudeksi verrattuna tavanomaiseen virheeseen ja mistä tapahtumista olisi annettava ilmoitus komissiolle.
 - Kansalliset viranomaiset ovat antaneet komission ohjausta tukevia lisäohjeita, jotka eivät kuitenkaan ole toivotulla tavalla tehokkaasti selventäneet rekisteröintiä tai ilmoittamista koskevia vaatimuksia taikka taanneet asetusten yhtenäistä tulkintaa.
 - Vaikka jäsenvaltiot tunnustavat EU:n asetusten ja ohjeiden noudattamisen tarpeellisuuden, useat jäsenvaltiot ilmaisivat huolensa seikkaperäisten rekisteröinti- ja ilmoitusvaatimusten niiden hallinnolle aiheuttamasta kuormituksesta. Jäsenvaltiot suhtautuivat kriittisesti myös siihen, että nämä yksityiskohtaiset tiedot näyttäisivät jääneen komissiossa/OLAFissa vähälle käytölle ja että palautetta niistä ei ole tullut.
 - Tarkastuksessa päädyttiin yleisarvioon, että jäsenvaltioiden järjestelmät toimivat kokonaisuutena tehokkaasti mahdollisten epäsäännönmukaisuuksien alustavaksi tunnistamiseksi. Merkittäviä heikkouksia kuitenkin havaittiin epäsäännönmukaisuuksien jatkotulkintaa ja OLAFille ilmoittamista koskevassa päätöksenteossa.
 - Tarkastuksessa tunnistettiin puutteita myös mekanismeissa, joilla ilmoitukset OLAFille annetaan. Valtaosa jäsenvaltioista ei vielä käytä OLAFin AFIS-ilmoitusjärjestelmää, mikä johtuu osaksi jäsenvaltioiden omien järjestelmien ja AFIS-järjestelmän teknisestä yhteensopimattomuudesta.
 - Vaikka EU:n asetuksessa liikamaksuista on säädetty perittäväksi viivästyskorkoa, eräät kansalliset viranomaiset eivät sitä peri.

Hyvät käytänteet

Tarkastuksessa pidettiin esimerkkeinä hyvistä käytänteistä seuraavia, eräiden jäsenmaiden soveltamia menettelyjä:

- Kaikki kansalliset ovat ohjelmat yhdessä tietokannassa.
- Mahdollisten alemmilla tasoilla havaittujen epäsäännönmukaisuuksien käsittelemistä tarkastellaan perusteellisesti keskitetysti. Epäsäännönmukaisuuksista annetaan yksi kokonaiskertomus.
- Harjoitetaan säännöllistä tiedonvaihtoa, perustetaan työryhmiä ja järjestetään vuosittaisia koulutustilaisuuksia hallinto- ja välittäville viranomaisille vastuuvirkailijoilla olevan osaamisen ja kokemuksen jakamiseksi.
- Jäsenvaltion viranomaiset seuraavat, että avustusvarojen hallinnoinnista vastaavat yksiköt noudattavat ilmoitusten antamiselle asetettuja määräaikoja, ja tarvittaessa muistuttavat niitä ilmoitusten antamisesta.
- Epäsäännönmukaisuuksia analysoidaan järjestelmävirheiden löytämiseksi. Havaitut virheet korjataan.
- Epäsäännönmukaisuuksien takia liikaa maksettujen määrien johdosta tehdään johdonmukaisesti korjaukset vähentämällä takaisin maksettavat määrät seuraavasta avustuksen saajalle suoritettavasta maksusta tai perimällä ne avustuksen saajalta.
- Rahoitusoikaisuilta vältytään, jos varat siirretään avustuksen saajille vasta sen jälkeen, kun (väli)tarkastukset ovat osoittaneet, että epäsäännönmukaisuuksia ei ole esiintynyt.

Heikkoudet

Tarkastuksessa on havaittu, että eräissä jäsenmaissa on seuraavia heikkouksia:

- Ohjeiden soveltamiskoulutus on riittämätöntä.
- Epäsäännönmukaisuuksia ei ole eräissä tapauksissa rekisteröity eikä ilmoitettu komissiolle tai OLAFille välittömästi niiden tunnistamisen jälkeen.
- Mahdollisia järjestelmävirheitä ei ole analysoitu.

- Virheitä ja mahdollisia epäsäännönmukaisuuksia saatetaan korjata komissiolle ilmoittamatta.
- Alemmilla tasoilla tehtyjä ilmoittamiseen liittyviä päätöksiä ei seurata keskitetysti ja perusteellisesti, vaan tyydytään mahdollisesti vain muodollisesti tarkastamaan ilmoituksen täydellisyys.
- Epäsäännönmukaisuuksien seurannasta ei ilmoiteta lainkaan tai ilmoitetaan komissiolle tai OLAFille liian myöhään taikka epätäydellisesti, ja seuranta on hidasta.
- Liikamaksuja takaisin maksamaan joutuvilta avustuksensaajilta ei peritä viivästyskorkoa.

Suosituks

Seuraavassa esitetään keskeisimmät jäsenvaltioille ja komissiolle/OLAFille tehdyt suositukset.

Jäsenvaltioille:

- Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä takaamaan EU:n asetusten ja sisäisen ohjauksen noudattaminen ja tulkinnan taso huolehtimalla asianmukaisen koulutuksen tarjoamisesta kaikille prosessiin osallistuville henkilöille.
- Jäsenvaltioiden olisi mahdollisten järjestelmävirheiden havaitsemiseksi analysoitava epäsäännönmukaisuuksia yksityiskohtaisemmin.
- Koron periminen epäsäännönmukaisuuksien johdosta liikaa maksutuista avustuksista olisi oltava säännönmukaista, ei poikkeus.
- Kaikkien kansallisten viranomaisten olisi ennen jokaisen hakemuksen hyväksymistä tarkastettava, ettei avustuksen hakija ole syyllistynyt epäsäännönmukaisuuksiin.

Komissiolle:

- Komission olisi pyrittävä jäsenvaltioiden kanssa parempaan yhteisymmärrykseen epäsäännönmukaisuuksien tarkasta rekisteröintivaiheesta (ja niiden ilmoittamisesta sen jälkeen komissiolle).
- Nykyisiä rekisteröintiä ja ilmoittamista koskevia vaatimuksia on jäsenvaltioiden hallinnolle aiheutuvan kuormituksen vähentämiseksi yksinkertaistettava.

- Komission on toimittava jäsenvaltioiden kanssa kaikkien jäsenvaltioiden käytettävissä olevan, yhteensopivan sähköisen ilmoitusjärjestelmän käyttöön ottamiseksi.
- Komission olisi harkittava, voisiko se antaa enemmän palautetta jäsenvaltioille. Palautteessa olisi yksilöitävä ilmoitustietojen, erityisesti epäsäännönmukaisuuksien seurantatietojen, käyttö.

LÄHTEET

1. Lait, asetukset ja muut normit

Asetus rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1354/1999).

Komission asetus (EY) N:o 1681/1994, annettu 11 päivänä heinäkuuta 1994, rakennepolitiikan rahoituksen epäsäännönmukaisuuksista ja aiheettomasti maksettujen summien takaisin perinnästä sekä tätä alaa koskevan tiedotusjärjestelmän perustamisesta.

Komission asetus (EY) N:o 438/2001, annettu 2 päivänä maaliskuuta 2001, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävän tuen hallinto- ja valvontajärjestelmien osalta.

Komission asetus (EY) N:o 448/2001, annettu 2 päivänä maaliskuuta 2001, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä rakennerahastoista myönnettävään tukeen liittyvän varainhoitoa koskevan oikaisumenettelyn osalta.

Komission asetus (EY) N:o 2035/2005 rakennepolitiikan rahoituksen epäsäännönmukaisuuksista ja aiheettomasti maksettujen summien takaisinperinnästä sekä tätä alaa koskevan tiedotusjärjestelmän perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1681/94 muuttamisesta.

Laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (1353/1999).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä.

Neuvoston asetus N:o 2988/1995, annettu 18 päivänä joulukuuta 1995, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta.

2. Hallinnon asiakirjat ja ohjeet

Commission of the European Communities: Guidelines on the principles, criteria and indicative scales to be applied by Commission departments in determining financial corrections under Article 39(3) of Regulation (EC) No 1260/1999. 2.3.2001.

European Commission, DG Regional Policy and European Anti-Fraud Office: Audit of Member States' systems and procedures for the notification and follow-up of irregularities under the Structural Funds. Summary of findings, conclusions and recommendations. DG Region ja OLAFin tarkastus 4.–5.11.2002. 24.9.2003.

European Commission, DG Regional Policy and European Anti-Fraud Office: Summary report of the examination of the systems and procedures for the reporting and follow up of irregularities under the Structural Funds. 19.12.2003.

Euroopan komissio. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF). Valmisteluasiakirja. Velvollisuus ilmoittaa väärinkäytökset ja sääntöjenvastaisuudet. Käytännön menettelytavat. 19^o CoCoLaF 11/04/2002.

Hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus. Tavoite 3, 2000–2006, Suomi. Hyväksytty komission päätöksellä 1.8.2000.

Tilintarkastustuomioistuin: Erityiskertomus nro 1/2005 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) hallinnoinnista, sekä komission vastaukset (Euroopan unionin virallinen lehti 18.8.2005, C 202/1).

Työministeriö. Maksuviranomaisen ohje Euroopan Yhteisöjen komissiolle toimitettavia sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemisestä 1.3.2004.

Työministeriö. Kauden 2000–2006 Euroopan sosiaalirahaston maksustietojen todentaminen ja varmentaminen työministeriölle. 23.5.2005.

Työministeriö. Tavoite 1, 2 ja 3 -ohjelmien sekä yhteisöaloite Equalin maksupyynnöt ja kilpailuttamattomat koulutushankinnat. 1.7.2005.

Työministeriö. Komissiolle tehtävä ilmoitus asetuksen soveltamisesta: Komission asetus 438/2001, 13 artikla. 15.7.2005.

Työministeriön ohje Euroopan sosiaalirahaston (ESR) osarahoittaman projektin maksatushakemuksen käsittelystä sekä päätöksenteosta ja muutoksenhausta, 7.9.2005. Ohje on voimassa 15.9.2005–31.12.2006.

3. Haastattelut

Keski-Suomen TE-keskus 10.1.2006 (paikalla 4 henkilöä)

Maa- ja metsätalousministeriö 17.3.2006 (paikalla 4 henkilöä)

Sisäasiainministeriö 10.2.2006 (paikalla 1 henkilö)

Työministeriö 6.10, 13.10, 17.10, 25.10 ja
27.10.2005 (paikalla 1 henkilö) sekä
28.2.2006 (paikalla 2 henkilöä)

Varsinais-Suomen TE-keskus 15.12.2005 (paikalla 4 henkilöä)

LIITTEET

Liite 1: Report on the Parallel Audit on the processes for identifying, reporting and following up on Irregularities by the Working Group on Structural Funds

Liite 2: ESR-toiminnan organisointi

Report
to the
Contact Committee
of
the Heads of the Supreme Audit Institutions of the
EU Member States and the
European Court of Auditors



On the
Parallel Audit on the processes for identifying, reporting and following up on Irregularities
by the Working Group on Structural Funds

INDEX

EXECUTIVE SUMMARY **4**

BACKGROUND	4
AUDIT PLAN AND APPROACH	4
RELEVANT EU REGULATIONS	5
THE OFFICE EUROPEEN DE LUTTE ANTI-FRAUDE (OLAF)	6
MAIN CONCLUSIONS	6
GOOD PRACTICE	8
WEAKNESSES	9
RECOMMENDATIONS	9

AUDIT FINDINGS BY KEY AREAS **10**

KEY AREA 1: GUIDANCE	10
CONCLUSIONS	10
FINDINGS	11
GOOD PRACTICE	12
WEAKNESSES AND RECOMMENDATIONS	12
KEY AREA 2: IDENTIFICATION AND RECORDING OF POTENTIAL IRREGULARITIES	15
CONCLUSIONS	15
FINDINGS	15
GOOD PRACTICE	16
WEAKNESSES AND RECOMMENDATIONS	16
KEY AREA 3: EXAMINATION AND DECISION MAKING ON RECORDED IRREGULARITIES	19
CONCLUSIONS	19
FINDINGS	19
GOOD PRACTICE	21
WEAKNESSES AND RECOMMENDATIONS	21
KEY AREA 4: REPORTING TO THE COMMISSION	24
CONCLUSIONS	24
FINDINGS	24
GOOD PRACTICE	25
WEAKNESSES AND RECOMMENDATIONS	25
KEY AREA 5: FOLLOW UP/INVESTIGATION OF THE REPORTED IRREGULARITIES	28
CONCLUSIONS	28
FINDINGS	28
GOOD PRACTICE	31
WEAKNESSES AND RECOMMENDATIONS	31

KEY AREA 6: FINANCIAL CORRECTIONS	33
CONCLUSIONS	33
FINDINGS	33
GOOD PRACTICE	34
WEAKNESSES AND RECOMMENDATIONS	34

Overall Country Comparison Key Area 1	14
Overall Country Comparison Key Area 2	18
Overall Country Comparison Key Area 3	23
Overall Country Comparison Key Area 4	27
Overall Country Comparison Key Area 5	32
Overall Country Comparison Key Area 6	35

Annexes:

<i>Annex A: Audit Plan</i>	36
<i>Annex B: Audit Scope (Funds and Objectives)</i>	37
<i>Annex C: Audit Work by SAIs (methods)</i>	38
<i>Annex D: List of Abbreviations</i>	40

Executive Summary

Background

In 2000 the Contact Committee created a Working Group to carry out an exploratory survey on EU Structural Funds. The aim of the Working Group was to gain an understanding of how these funds were controlled and managed by the various countries and to identify possible risk areas. The Working Group reported its findings from this work to the Contact Committee in November 2002. The Contact Committee subsequently approved a first parallel audit on the application of the regulations, to ensure that all Member States implement independent checks on 5% of expenditure and have established appropriate audit trails to support transactions. The report on this review was presented to the December 2004 Contact Committee.

The 2004 Contact Committee gave the Working Group a mandate to continue its reviews of Structural Funds issues and specifically; to carry out a review of the processes in place for identifying, reporting and following up on irregularities. Irregularities are defined by EU regulation 2988/1995 as *“any infringement of a provision of Community law resulting from an act or omission, intentional or not, by an economic operator, which has, or would have, the effect of prejudicing the general budget of the Communities”*.

Audit Plan and Approach

In order to undertake this review the Working Group developed an Audit Plan (Annex C) to be used by Supreme Audit Institutions (SAIs) in carrying out their respective national audits. The audit plan covered six specific Key Areas. Each SAI worked to this common format and submitted their respective country reports to the Working Group meeting held in Warsaw from 19-21 June 2006.

The Working Group, as guided by the Core Group of Germany (Chair), the Netherlands, Poland and the United Kingdom, have summarised the key findings and recommendations from those country reports, and produced this combined report. The findings are presented in this report for every Key Area.

This is the first parallel audit involving the full participation of some of the new EU Member States. The Working Group recognised that not all Member States, particularly the new Members, were able to fully address each of the six Key Areas; but they were encouraged to cover as many of them as possible.

The audit considered all irregularities reported in respect of the 2000-2006 Programme. It was recommended that, where feasible, SAIs should select a representative sample of a minimum of 40 reported and reported irregularities. The auditor should have conducted sufficient audit work to form a judgement on each of the Key Areas examined. In undertaking work to form such judgements, each SAI could have utilized a number of different audit techniques, such as interviews, examination of a sample of recorded and reported irregularities and questionnaires. The overarching objective of our work and of this final report was to capture the SAIs judgments in identifying examples of both good practice and weaknesses in the systems and procedures in place within Member States.

In order to ensure consistency of approach, all participating SAIs conformed to the Audit Plan as far as was possible. It was acknowledged, however, that the scope of each examination was influenced by national rules and constraints: and for the new Member States, by the start date of May 2004 for the 2000-2006 Programme.

Relevant EU regulations

The review paid particular attention to the following EU regulations:

- 1681/1994, concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the structural policies and the organisation of an information system in this field;
- 2035/2005, which made revisions to 1681/94 and took effect from 1 January 2006;
- 2988/1995, which defines an irregularity;
- 1260/99, in particular Article 38 on Financial Control and Article 39 on Financial Corrections;

- 438/2001, in particular Article 8 on management and control systems and finally
- 448/2001, on the procedure for making financial corrections.

The Office Europeen de Lutte Anti-Fraude (OLAF)

According to these EU regulations, Member States are obliged to report details of irregularities to the Office Europeen de Lutte Anti-Fraude (OLAF). OLAF was established in 1999 as an independent organisation within the Commission, with the aim of protecting the European Union's financial interests; and fighting fraud, corruption and other irregular activity within European Institutions and Member States.

All Member States are required to report details of irregularities to OLAF on a quarterly basis. OLAF carries out its work by conducting internal (within the Commission and/or Member States) and external (in Member States) investigations. Around 90% of the cases currently under review by OLAF are external, involving irregularities including alleged fraud in Member States. OLAF produces case reports on investigations, reports to Commission disciplinary committees, develops anti-fraud policy and produces an annual report summarising the information received from Member States.

The SAI's review concentrated on the systems implemented by Member States for the application of EU regulation 1681/1994 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the structural policies and the organisation of an information system in this field. The review also focused on the reporting arrangements between Member States and OLAF; on actions taken by the Commission/OLAF in response to reported irregularities; for example, in the area of financial corrections

Main conclusions

- The review identified significant differences between Member States in the levels of understanding and compliance, as demonstrated by the reported conclusions within each Key Area and the examples of Good Practice

and Weaknesses. Similarly, the review also identified a lack of consistency of performance within some Member States; particularly those who operate a decentralised system that involves several Managing Authorities and/or Intermediate Bodies.

- The review fully recognized the requirements of the Member States to effectively manage the recording, reporting and following up of irregularities process, as an essential part of the overall management of Structural Funds;
- Although the Commission has issued several regulations and additional guidance, the review identified a general lack of understanding within the majority of Member States as to how those regulations and guidance should be interpreted. This has led to significant disagreements between the Commission and the Member States as to exactly what constitutes an irregularity (as opposed to a simple error) and what should be reported to the Commission.
- To support the Commission guidance, national authorities have issued additional guidance; but in most cases this has not had the desired effect of effectively clarifying the requirements for recording or reporting, or guaranteeing consistent interpretation of the Regulations.
- Whilst Member States recognized the need to comply with EU regulations and guidance, several Member States voiced concern over the administrative burden placed upon them by the detailed recording and reporting requirements. Member States were also critical of the seeming lack of use made by the Commission/OLAF of this detailed information and of the lack of feedback.
- In general, the review concluded that the processes in place for the initial identification of potential irregularities within Member States were working effectively. Significant weaknesses were identified, however, with the subsequent decision making processes as to how those ir-

regularities should be further investigated, and whether or not they are required to be reported to OLAF.

- The review also identified deficiencies in the mechanisms of the reporting to OLAF. The majority of Member States were still not using the OLAF Anti Fraud Information System (AFIS) link: in part due to the technical incompatibilities between Member States' own systems and AFIS.
- Although the EU regulation requests the charging of interest on excess payments, some national authorities do not charge interest.

Good practice

The review identified the following examples of recommended good practice within some of the Member States:

- Single database in use for all national programmes.
- Central (in-depth) review of how to deal with potential irregularities taken at lower levels; and preparation of an overall report on irregularities.
- Regular exchange of information, the establishment of Working Groups and annual training sessions for the managing authorities and intermediate bodies to share knowledge and experiences of the responsible officials.
- Member State Authorities monitor compliance with the reporting deadlines by the divisions responsible for managing the grant funds and, where necessary, remind them of the need to submit these reports.
- Irregularities are analysed for systemic errors. The errors, when detected, are corrected.
- Consistent correction of irregularities by deducting repayable amounts from subsequent payments or recovery of excess payments from the beneficiary.
- Financial corrections are avoided by only transferring funds to grant applicants when (interim) checks have shown that no earlier irregularities had occurred.

Weaknesses

Within some of the Member States the review identified the following weaknesses:

- Insufficient training in application of guidance.
- Irregularities are in some cases neither recorded nor reported on first identification.
- No analysis of potential systemic errors had been carried out.
- Errors and potential irregularities may be corrected without ever being reported to the Commission.
- No central in-depth monitoring of decisions about notification taken at lower levels, at most a formal check on completeness of the notification.
- The follow up of irregularities is reported either not at all, too late, or not comprehensively enough and takes a long time.
- Beneficiaries who had to repay excess payments are not charged interest.

Recommendations

Our main recommendations apply to both, Member States and the Commission/OLAF.

To Member States:

- Member States should seek to guarantee the standard of compliance with and interpretation of EU regulations and internal guidance, by ensuring that appropriate training is provided for all staff involved in the process.
- More detailed analysis of irregularities should be carried out by the Member States in order to detect possible systemic errors.
- The charging of interest on excess payments should be the rule, not the exception.

- All national authorities should make routine checks on whether a grant applicant was responsible for irregularities in the past before approving an application.

To Commission:

- The Commission should seek a better understanding with Member States as to exactly when irregularities should first be recorded (and then later reported to the Commission).
- The present recording and reporting requirements should be simplified to reduce the administrative burden on Member States.
- The Commission should work with Member States to ensure that a compatible electronic reporting system is introduced that can be used by all Member States.
- The Commission should consider giving more feedback to Member States, detailing how the reported information, especially on the follow up of irregularities, is used.

Audit Findings by Key Areas

Key Area 1: Guidance

The objective is to provide an overview of the guidance given by Member States' authorities on the application and interpretation of EU rules:

Conclusions

The review identified a lack of consistency of guidance both between and within Member States. This can lead to general non-compliance with EU regulations and uncertainty as to how irregularities should be treated. Hence it potentially has an impact on all the Key Areas examined in this report. In some of the new Member States the quality of the guidance has still to be confirmed, due mainly to the May 2004 start date for the implementation of the 2000-2006 programme.

Findings

The review identified a lack of consistency of guidance both between and within Member States. This depended to a significant degree on how each was organised to manage Structural Funds.

In the several Member States where a single Central Focal Point has been established to deal with irregularities (D, E, FIN, H, P, PL and UK) information and instructions from the Commission were effectively disseminated into general guidance and notified to the respective Managing Authorities.

Within most Member States, the Managing Authorities issue additional guidance in line with national procedures, to further interpret the EU regulations and the general guidance provided by the Central Focal Point. In the Member States where there are a limited number of Managing Authorities (FIN and P) or devolved administrations, the review confirmed a consistent application of guidance across all Structural Funds. Where several authorities or administrations are involved, however, (E, H, NL and UK) application of EU regulations depended to a significant degree on the quality of the specific guidance issued by those separate authorities or administrations and also on how responsible staff is trained to interpret the guidance.

As a result, differing standards of performance in terms of compliance with EU regulations were identified within some Member States; evidenced by variable levels of understanding as to the definition of an irregularity and how and when it should be recorded, reported, investigated and corrected.

Good practice

a) By the Central Focal Point

- The Central Focal Point effectively disseminates information from the Commission and provides Guidance to the various Managing Authorities (D, E, FIN, H, P, PL and UK)
- Effective liaison is maintained between the Central Focal Point and Managing Authorities throughout the entire process (D and FIN)

b) Within Managing Authorities

- Evidence that the Guidance is applied consistently by all Managing Authorities (D, FIN and P).
- The establishment and development of Working Groups to share knowledge and experiences on dealing with irregularities (CZ, D, E, FIN, P and PL).

Weaknesses and recommendations

Weaknesses

- The additional guidance issued and approved by some Managing Authorities within Member States was insufficient to effectively interpret EU regulations (E, H, LT, NL, PL, SK and UK)
- Lack of clarity as to what constitutes an irregularity (CZ, D, E, H, I, LT, NL, PL and UK)
- No uniform practice of dealing with irregularities between and within the funds (E, H, NL and UK)
- Insufficient formal training in how to apply the guidance (I, PL and UK)
- Failure of the Commission to respond effectively to requests for guidance or clarification (D, NL, FIN, PL and UK)
- Unnecessarily complicated procedures not derived from EU-regulations, imposing extra duties on individual bodies (PL)

Recommendations

- All Member States should ensure that they have an effective Central Focal Point, providing consistent guidance

and taking responsibility for discussing issues with the Commission.

- Where several Managing Authorities or devolved administrations are involved, the national Central Focal Point or responsible authority should take steps to ensure that common guidance is in place and is being consistently applied. Where there is insufficient guidance, Member States should take appropriate action to ensure compliance with the EU regulations.
- Member States should seek to guarantee the standard of compliance with and interpretation of EU regulations and internal guidance, by ensuring that appropriate training is provided for **all** staff involved in the process.
- The Commission should consider establishing an “Irregularities Technical Group” for all Member States (and candidate countries for pre-accession funds) to explain and prompt discussion on key issues arising out of the regulations governing the handling of irregularities. Particular attention should be given to the interpretation of the revised regulations introduced with effect from 1 January 2006.
- The Commission should be more pro-active in responding to requests for additional guidance and interpretation of the regulations and should also consider providing appropriate training.

Overall Country Comparison Key Area 1

Key Area 1	Guidance	Interpretation
Czech Republic (CZ)	+	-
Finland (FIN)	+	+
Germany (D)	+	-
Hungary (H)	+/-	-
Italy (I)	+/-	-
Lithuania (LT)	-	-
Netherlands (NL)	-	-
Poland (PL)	+/-	-
Portugal (P)	+	+
Slovak Republic (SK)	+/-	0
Spain (E)	+/-	-
United Kingdom (UK)	-	-

Legend:

+ = positive conclusion/best practice identified **+/-** = neutral (no serious weaknesses, no best practice)

- = negative conclusion/ weaknesses identified **0** = no results

Key Area 2: Identification and recording of potential irregularities

The objective is to provide an overview of the characteristics of the irregularities found:

Conclusions

The ability of Member States to effectively identify and record irregularities in compliance with the EU regulations is to a significant extent affected by the quality of the detailed guidance in place and by the levels at which key decisions are taken. Consequently there were general concerns over the completeness of the identification and recording process, leading to the possible under reporting of cases to the Commission. Member States considered that the requirement to record and report irregularities across a wide range of Codes was over-burdensome and of limited value, in terms of the use made of that information by the Commission. The most common types of irregularities recorded are:

- Claims include items of ineligible expenditure- Code 325:
- Lack of supporting documentation - Code 210
- Requests for aid incorrect or incomplete - Code 207
- Absence of evidence required - Code 607
- Projects not carried out in conformity with the rules - Code 812 or not terminated (in most cases due to bankruptcy) Code 811
- Other type, which must be explained - Code 999-

Findings

Within some Member States the initial decision making process is delegated to a large number of subsidiary Authorities, which results in a significant lack of consistency in the approaches adopted; and differing levels of awareness as to what is required to be recorded as a potential irregularity.

There was also a lack of clarity over the issue of exactly when an irregularity should first be recorded:

- when first identified;
- after full investigation;
- after the case has been settled and re-imbursement can be sought from the claimant?

The review identified examples of disagreement between Member States and the Commission over the interpretation of the regulations. Where irregularities were recorded and reported on initial suspicion, only for subsequent investigations to confirm that they should not have been treated as such, Member States considered that it was difficult to delete such information from the Anti-Fraud Information System (AFIS). As a result, the data held and used by the Commission/OLAF could be distorted.

The review also concluded that the regulations place too great an administrative burden on Member States to record and report irregularities against too extensive a range of codes (over 100). Hence some Member States were not using the Codes, whilst others (D, FIN) were unclear as to the exact use made of this detailed information by the Commission, other than producing statistical reports.

Some Managing Authorities record irregularities below the Euro 4,000 (since 1 January 2006 10.000 €) threshold so that they can report completely on recovery action (CZ, FIN, NL, PL, UK).

Good practice

- Some Managing Authorities maintain a complete and transparent overview of the detected and reported irregularities (D, FIN, NL, P, UK).
- Single database in use (CZ, D, FIN, P).

Weaknesses and recommendations

Weaknesses

- Lack of written procedures covering the findings from 5% inspection, external audit and systems reviews, and on how they should be reported (LT).
- Irregularities are not always recorded on first identification, but rather after investigations into the nature of the potential irregularity have been completed (D, H, NL and UK).
- Member States do not use consistent databases to record irregularities (PL, UK).

Recommendations

- The Commission should seek a better understanding with Member States as to exactly when irregularities should first be recorded (and then later reported to the Commission).
- The present recording and reporting requirements, by detailed category, should be simplified to reduce the administrative burden put on Member States.

Overall Country Comparison Key Area 2

Key Area 2	Identification	Recording
Czech Republic (CZ)	+/-	+
Finland (FIN)	+	+
Germany (D)	+/-	-
Hungary (H)	+	+
Italy (I)	+/-	+/-
Lithuania (LT)	+/-	0
Netherlands (NL)	+	-
Poland (PL)	0	-
Portugal (P)	+	+
Slovak Republic (SK)	+/-	+/-
Spain (E)	+	+/-
United Kingdom (UK)	+	-

Legend:

+ = positive conclusion/best practice identified
weaknesses, no best practice)

+/- = neutral (no serious

- = negative conclusion/ weaknesses identified

0 = no results

Key Area 3: Examination and decision making on recorded irregularities

The objective is to provide an overview as to how Member States conclude as to whether or not reporting to the Commission is required in accordance with EU regulations and guidance:

Conclusions

Differences (and difficulties) in interpretation of the EU regulations are found in most Member States. This results in diverging decision-making practices regarding notification to the Commission.

Although the exemptions from the reporting obligation are detailed within the regulations and guidance, Member States deal with exemptions in different ways.

In general, no analyses of recorded or reported irregularities have been carried out to identify possible systemic weaknesses.

Findings

A. Examination & decision making

The Working Group identified a significant degree of disagreement between the Commission and Member States as to exactly which types of errors constitute an irregularity; and should be notified to the Commission. As a result the concept of what constitutes an irregularity is understood in different ways, leading to diversity between and within Member States (D, E, H, I, LT, NL, PL, UK). Hence irregularities may be financially corrected without ever being reported to the Commission (D, E, NL, UK). In some Member States reports to the Commission are submitted only after a case has been fully investigated (D, FIN). In some other Member States there are insufficient procedures in place for identifying, reporting and monitoring irregularities (CZ, LT).

In two Member States no problems as to the interpretation of the EU regulations and subsequent decision-making were identified (FIN, P).

Decisions as to what should be reported to the Commission are sometimes taken at a low level (intermediate bodies, decentral-

ised managing authorities), and without central scrutiny. At best, the Central Focal Point in some Member States carries out a formal check on the accuracy and completeness of the notifications. Partly, this is due to the legal and constitutional system of the Member States (D, H), partly, because the Central Focal Point abstains from doing so (E, NL, UK). In one country, authorities responsible for examining (potential) irregularities are overloaded, as they perform other tasks as well; resulting in lengthy investigation procedures (H).

Bankruptcies without fraudulent background have not been reported as irregularities by Finland, whilst in certain programmes in other Member States bankruptcies have been the only reason for notification of irregularities (D, NL). Since the revised regulations were introduced with effect from 1 January 2006, there is no longer an obligation to report such cases.

B. Exemptions

All countries are familiar with the main exemptions for reporting cases to OLAF, as established in the EU regulations. For example, no need:

- to report cases under the € 4,000 threshold (now € 10,000);
- irregularities communicated spontaneously by the final beneficiary or
- errors corrected prior to payment.

The review identified significant differences within Member States and Managing Authorities, however, in how possible exemption cases should be interpreted (see Key Area 1). For example in cases where “errors were corrected prior to payment” has proven to be open to different interpretations (UK, NL). As a consequence, where irregularities are corrected before sending payment applications to the Commission, such cases are not reported as irregularities (D,NL, UK). In one country (PL) the managing authorities additionally prepare quarterly reports on irregularities for the Central Focal Point.

C. Analysis of possible systemic errors

Only one Member State (FIN) carried out a detailed analysis of recorded and reported irregularities, in order to detect possible systemic errors or other weaknesses in the management and control systems.

From the Country Reports a number of (possible) systemic errors can be identified:

- Incorrect application of public procurement procedures (FIN, H, NL, PL).
- Notification of only bankruptcies as irregularities (D, NL).

Good practice

- Central (in-depth) review of notification decisions taken at lower levels (FIN, P, PL) and preparation of an overall report on irregularities (PL).
- Regular exchange of information (D, FIN, H, P) and annual training sessions (FIN) for the managing authorities and intermediate bodies to enhance knowledge of the responsible officials.

Weaknesses and recommendations

Weaknesses

- Errors and potential irregularities may be corrected without ever being reported to the Commission (D, E, I, NL, UK).
- No central in-depth monitoring of decisions about notification taken at lower levels; at most a formal check on completeness of the notification (D, E, H, NL, UK).
- Some irregularities are notified at too late a stage, for example after decisions about financial corrections are made (FIN).
- Insufficient procedures are in place for identifying, reporting on and monitoring irregularities (CZ, LT).
- Lack of resources to investigate irregularities (H) and/or prepare reports on irregularities (PL).
- No or no sufficient analysis of irregularities for potential systemic errors had been carried out (D, E, H, I, LT, NL, P, PL, UK).

Recommendations

- The Commission and Member States should come to a clear agreement as to whether or not all identified irregularities – corrected or not – should be reported and when.
- More detailed analysis of irregularities should be carried out by Member States in order to detect possible systemic errors.
- In conjunction with Member States the Commission should provide additional guidance on what they consider constitutes systemic errors.

Overall Country Comparison Key Area 3

Key Area 3	Uniform examination & decision making	Exemptions are correctly dealt with	Analysis of potential systemic errors
Czech Republic (CZ)	—	0	—
Finland (FIN)	+	+	+
Germany (D)	—	+	—
Hungary (H)	—	+	—
Italy (I)	—	+	—
Lithuania (LT)	—	+	—
Netherlands (NL)	—	—	—
Poland (PL)	+	+	—
Portugal (P)	+	+	0
Slovak Republic (SK)	0	0	0
Spain (E)	—	+	—
United Kingdom (UK)	—	—	—

Legend:

+ = positive conclusion/best practice identified **+/-** = neutral (no serious weaknesses, no best practice)

— = negative conclusion/ weaknesses identified **0** = no results

Key Area 4: Reporting to the Commission

The objective is to confirm that Member States have established a system for capturing and reporting details of irregularities to the Commission (via OLAF); and, where relevant, to other bodies, in accordance with EU regulations and guidance:

Conclusions

Member States have established systems for capturing and reporting to the Commission on irregularities in using the Structural Funds, which generally meet the requirements of the EU regulations. In most Member States responsibility for reporting to OLAF is assigned to one Central Focal Point. In most cases, relevant bodies routinely verify information on irregularities submitted by managing authorities, implementing authorities or final beneficiaries, before final reports are submitted to the Commission.

SAIs indicated that systems implemented in Member States have not always been effective enough, which was confirmed by delays in submitting reports on irregularities to the Commission. Some SAIs also identified problems in implementing IT systems for submitting reports on irregularities to the Commission; and incompatibilities between Member States' IT systems and AFIS.

Findings

In many Member States there exists a centralised system for capturing and reporting on identified irregularities (D, E, H, I, LT, P, PL, SK, UK). The centralised system implies that responsibility for reporting to the Commission (via OLAF) – was assigned to one body – Central Focal Point. In some countries (CZ, FIN, NL) there is no central body at the Member State level that captures all information on irregularities: rather, individual authorities are responsible for reporting irregularities for the Structural Funds (including Community Initiatives) to the Commission.

The review identified that the systems for reporting on irregularities were not fully effective. In five Member States (CZ, D, NL, P, UK) reports were submitted on time, in six Member States however (E, FIN, H, I, LT, PL), SAIs detected delays in submitting reports to the Commission. Delays were caused, for exam-

ple, by the late submission of information from implementing agencies (FIN), or as a result of inadequate human resources (PL).

In several Member States (D, E, FIN, NL, P, PL, UK) the reports were checked by relevant institutions before they were submitted to the Commission. Where the relevant institution does not have the legal competence to carry out a substantive check, it at least checks the report's plausibility (D).

In most Member States national systems of collecting data on irregularities are not compatible with the AFIS; such systems were compliant in only a few countries (H, NL, P).

Good practice

- Member States' Authorities monitor compliance with the reporting deadlines by the divisions responsible for managing the grant funds and, where necessary, remind them of the need to submit these reports (D, NL, PL, UK).
- Member States' Authorities prepare an annual report which provides information on irregularities detected and reported to the Commission (PL).

Weaknesses and recommendations

Weaknesses

- No links established with AFIS. This increases the necessary administrative input in all bodies involved (CZ, D, FIN, L, PL, UK).
- The irregularity reports are forwarded to the Commission without indication of the codes (D).
- Where the information is submitted electronically internally, there is not clear evidence of authorisation and/or certification at the appropriate level (UK).
- Neither OLAF nor the other Commission Services provide timely feedback to Member States on reported irregularities.

Recommendations

- The Commission should work with the Member States to ensure that a compatible electronic reporting system is introduced that can be used by all.
- The codes should be reviewed in order to make them simpler and less ambiguous. There should be a clear distinction between cases arising from mere negligence and those involving premeditated action.

Overall Country Comparison Key Area 4

Key Area 4	Central capturing of irregularities	Reporting to the Commission on time / complete	Electronic reporting	Checks on reports before notification to the Commission
Czech Republic (CZ)	+ / —	+	+	0
Finland (FIN)	+	—	+ / —	+
Germany (D)	+	+ / —	—	+ / —
Hungary (H)	+	—	—	+ / —
Italy (I)	+	+ / —	—	+
Lithuania (LT)	+	—	0	0
Netherlands (NL)	+ / —	+ / —	+	+
Poland (PL)	+	—	—	+
Portugal (P)	+	+	+	+
Slovak Republic (SK)	+	0	0	0
Spain (E)	+	—	—	+
United Kingdom (UK)	+	—	—	+

Legend:

+ = positive conclusion/best practice identified **+ / —** = neutral (no serious weaknesses, no best practice)

— = negative conclusion/ weaknesses identified **0** = no results

Key Area 5: Follow up/investigation of the reported irregularities

The objective is to confirm that Member States have adopted a consistent approach for investigating reported irregularities and that they take appropriate action to avoid such irregularities arising in the future, and thus limit the potential financial loss:

Conclusions

The review did not identify any significant feedback from the Commission on the cases reported to them.

The reporting of follow up procedures by the Member States needs to be improved.

The forms issued by the Commission could be made more streamlined and efficient. The amount of detail that has to be included in the reports causes considerable administrative effort for the national authorities.

In general, the follow up of irregularities takes a long time. Where several months elapse between the detection of an irregularity and the start of the refund procedure, this can have a detrimental effect on the effectiveness of those follow-up procedures, and of the chances of making financial recoveries.

Findings

A. Clear description of the causes of irregularities

Most national authorities investigate the causes of irregularities correctly. In some Member States causes are investigated thoroughly, but there is no analysis of the underlying causes in cases of bankruptcy (D, NL). Hence, not all reports provide an adequate basis for the Commission` s own general analysis of irregularities and their causes.

B. Recovery of excess payments

Member States took effective action to pursue recovery of funds. Irregular payments could be recovered either by claw-back of excess payments from subsequent claims, or by re-

funds from the beneficiaries. There were, however, cases in which there was little or no possibility of recovery, especially in cases of bankruptcy (D, I, NL, UK).

C. Clear, comprehensive and timely reporting to the Commission on follow up procedures

The reporting process is hampered by the over complexity of the forms issued by the Commission; for example, the same information (causes of irregularities) is requested in several different parts of the same form. The details required by the Commission for the description of irregularities and/or the requirements of AFIS cause considerable administrative effort for national authorities (D, FIN).

Most national authorities do not report the results of follow-up investigations promptly or in a standard format. In some Member States administrative procedures are slow (H, FIN). Reports are sometimes issued months after an irregularity has been first registered (E). It should be stressed, that these findings do not apply to those Member States which do not report irregularities that could be corrected by national authorities in advance of EU-Payments at all (see Key Area 3). As a consequence, the follow up of these irregularities is not reported either (D, E, NL, UK).

D. Follow up on suspected cases of fraud

In general, cases which seem to be fraudulent are investigated promptly and thoroughly by national authorities (all Member States).

E. Adequate correction of identified systemic errors

Most Member States do not analyse irregularities for systemic errors. In Germany, the federal authorities scanned the Länder's reports for signs of systemic errors. They did not find such evidence, yet the ECA found systemic errors in the Länder's systems regularly during the last few years. The methodologies in place for the identification and reporting of sys-

temic errors are not altogether satisfactory: this applies particularly for cases of bankruptcy.

F. Length of time needed for follow up

In general, the follow up of irregularities takes months, sometimes years until a case can be concluded (D, E, FIN, I, NL, P, UK). Either the national authorities do not execute the follow up with the necessary urgency; or the investigations are suspended because of events beyond the national authorities' control. This applies especially for cases of fraud, which have to be handed over to independent investigators (e.g. Police, Prosecuting Attorney) who decide when and how to investigate a case, and when to inform the Managing Authorities about the results of their investigations (FIN). In other cases, the follow up is suspended due to court procedures (H). In cases of bankruptcy, legal procedures can take several years.

In some Member States, administrative procedures for the follow up of irregularities take too long (for example, FIN). In other cases, national authorities claim to need the time for a thorough and comprehensive investigation, which meets the standards given by EU regulation. In these cases the efficiency ("value for money") of the follow up procedures can be doubted (D). In some cases that were examined, more than 12 months elapsed between the detection of the irregularity and the beginning of the recovery procedure (E, I). Although the recovery of the payments was secured in these cases, such a long time between detection and correction of an irregularity could cause avoidable risks to EU funds and/or the national budget.

G. Action taken by the Commission regarding follow up on irregularities

The SAI's investigations did not identify any actions taken by the Commission as a response to the reported irregularities. While the administrative effort of the national authorities is considerable, several Member States felt that the Commission did not give any effective feedback on how the information provided to them is used.

Good practice

- In general, cases of irregularity are thoroughly investigated and the causes are described in the reports (D, E, FIN, H, UK).
- Potential fraud cases are passed immediately to the authorities for investigation and prosecution (D, FIN, NL, H, I, P, UK).
- Irregularities are analysed for systemic errors. Detected systemic errors are corrected (FIN).

Weaknesses and recommendations

Weaknesses

- The follow up of irregularities is either not reported at all, is reported too late, or is lacking in detail (all Member States).
- Most national authorities do not effectively analyse detected irregularities for systemic errors.
- Cases of bankruptcy are not analysed for underlying causes (D, NL).
- In general, the follow up of irregularities takes too long (all Member States).

Recommendations

- The reporting of follow up action and results needs to be improved. National authorities should demonstrate greater urgency in completing their investigations on long outstanding cases.
- In order to avoid the possible risk of losing EU or national funds as a result of bankruptcies, national authorities should give greater consideration to an applicant's financial viability before approving a project application.
- All national authorities should use the follow up of irregularities as a chance to analyse their own systems for systemic errors or weaknesses (see Key Area 3).
- The Commission should consider giving more feedback to the Member States about how the reported information on follow up is used, and on the value of the arduous and time consuming mechanism.

Overall Country Comparison Key Area 5

Key Area 5 ¹	Clear description of the causes of irregularities	Recovery of excess payments	Clear, comprehensive and timely reporting to the Commission on follow up procedures	Follow up on suspected cases of fraud	Adequate correction of identified systematic errors	Length of time needed for follow up	Action taken by Commission/the Commission regarding follow up on irregularities
1) Finland (FIN)	+	+	-	+	+	-	-
2) Germany (D)	+/-	+/-	+/-	+	-	-	-
3) Hungary (H)	+	+	-	+	+/-	+/-	-
4) Italy (I)	+	-	+/-	+	-	-	-
5) Netherlands (NL)	+/-	+/-	-	+	-	-	-
6) Portugal (P)	+	+/-	-	+	+/-	-	0
7) Spain (E)	+	+	-	+/-	+/-	-	0
8) United Kingdom (UK)	+	+	-	+	-	-	-

Legend:

+ = positive conclusion/best practice identified **+/-** = neutral (no serious weaknesses, no best practice)

- = negative conclusion/ weaknesses identified **0** = no results

¹ The SAIs of Lithuania and Slovakia did not comment on Key Areas 5 and 6, as their countries had so far not reported any irregularities to OLAF or the Commission. The SAIs of Poland and the Czech Republic also did not examine Key Areas 5 and 6.

Key Area 6: Financial Corrections

The objective is to confirm that appropriate financial corrections have been made by Member States in response to the irregularities identified and to identify any measures taken by the Commission

Conclusions

National authorities did not always ensure that amounts that were subject to financial corrections were deducted from the payment applications made to the Commission.

Although the EU-regulation requests the charging of interest on excess payments, some national authorities do not charge interest.

Only a few national authorities check whether an applicant was responsible for irregularities in the past before approving a new application.

Findings

A. Financial correction actions taken by Member States

The review identified cases where the beneficiary paid back excess payments; but, contrary to EU regulations, these sums were not excluded from the certificate of expenditure and payment application to the Commission (E).

Only one Member State had carried out routine checks on whether a grant applicant was responsible for irregularities in the past (NL).

Some Member States do not charge interest on money to be repaid by beneficiaries (E, H).

In most cases of bankruptcy, financial corrections cannot be executed and recovery of the EU or National funds is not possible (D, NL,UK).

B. Documentation and reporting of financial corrections

In some cases, the reports sent to the Commission on financial corrections were not in full compliance with the corrections recorded in the national database. When asked for the amount of

financial corrections made, some national authorities could not provide exact figures.

C. Actions taken by the Commission regarding financial corrections

The review could find no evidence of any direct action being taken by the Commission against Member States in respect of either reported irregularities or potential financial corrections (D, E, FIN, H, I, NL, UK).

Good practice

- Consideration of charging interest on outstanding payments (FIN, I, UK).
- Consistent correction of irregularities by deducting repayable amounts from subsequent payments; or by the recovery of excess payments from the beneficiary (D, FIN, H, I, NL).
- Financial corrections are avoided by only transferring funds to grant applicants when (interim) checks have shown that no earlier irregularities had occurred (NL).

Weaknesses and recommendations

Weaknesses

- Some of the reporting bodies did not know the amount of financial corrections made and information to support the financial corrections actions taken were not always properly recorded.
- Some financial corrections were executed against the beneficiary but the payment application to the Commission was not reduced. As a result, the financial correction did not take place from the EU Budgets point of view (E).
- No interest charges are levied on beneficiaries who have repaid irregular payments (E, H).

Recommendations

- Member States should be more stringent in ensuring that amounts that have been subject to financial correction are excluded from the payment application to the Commission as soon as possible.
- The charging of interest on excess payments should be the rule, not the exception.
- All national authorities should make routine checks on whether a grant applicant was responsible for irregularities in the past before approving an application.

Overall Country Comparison Key Area 6

Key Area 6 ²	Financial correction actions taken by Member States	Documentation and reporting of financial corrections	Evidence of action taken by the Commission regarding financial corrections
1) Finland (FIN)	+	+	—
2) Germany (D)	+	+	—
3) Hungary (H)	+ / —	+	—
4) Italy (I)	+	+	—
5) Netherlands (NL)	+	+	—
6) Portugal (P)	+	+	0
7) Spain (E)	—	+	—
8) United Kingdom (UK)	+ / —	—	—

Legend:

+ = positive conclusion/best practice identified **+ / —** = neutral (no serious weaknesses, no best practice)

— = negative conclusion/ weaknesses identified **0** = no results

² The SAIs of Lithuania and Slovakia did not comment on Key Areas 5 and 6, as their countries had so far not reported any irregularities to OLAF or the Commission. The SAIs of Poland and the Czech Republic also did not examine Key Areas 5 and 6.

Annex A: Audit Plan

(separate edition)

Annex B: Audit Scope (Funds and Objectives)

Funds Covered in the Audit				
	ERDF	EAGGF	ESF	FIFG
Czech Republic		x		x
Finland			x	
Germany	x		x	
Hungary	x	x	x	
Italy	x	x	x	x
Lithuania	x	x	x	x
Netherlands	x		x	
Poland	x		x	
Portugal	x	x	x	x
Slovak Republic			x	
Spain	x	x	x	x
United Kingdom	x	x	x	x

Objectives Covered in the Audit				
	Objective 1	Objective 2	Objective 3	Total no. of Programmes included in the audit
Finland			1	1
Germany		1	1	2
Hungary				
Italy				
Lithuania				
Netherlands		2	1	3
Poland				
Portugal				
Slovak Republic				
Spain				
United Kingdom				

Annex C: Audit Work by SAIs (methods)

	Audit work	National SAI's/countries												
		CZ	D	E	FIN	H	I	LT	NL	P	PL	SK	UK	
1	Study of manuals, documents (description systems, procedures)	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	
2	Questionnaires (written) and/or confirmation (written response by third parties)	X*	X	X			X	X		X	X	X	X	
3	Inquiries (verbal)/(in depth) interviews	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	
4	Analysis of (irregularity) records and reports	X**	X	X			X	X	*	X	*	X*	X*	
5	Inspection/observation responsible authorities and/or project	–	X*	X*			X	X*	*	X	X	X	X	
6	Inspection/analysis of project files (check documents, decisions taken, et cetera)	–	X	X			X	X	*	X*	X	X	X***	
7	Analysis/review of work done by others (audit reports, expression of opinion by public accountants/auditors)	–	X	X			X	X	*	X	X	X	X	
8	substantive testing (e.g. test if transactions have taken place, are accurate and valid), to identify potential irregularities	–	X	X**			–	–	*	–	–	X	X	

CZ* : Questionnaires only, no third party confirmation;

CZ** : Analysis of “Nil” reports only, no irregularities recorded.

D* : Due to legal reasons only projects of the “Xenos” programme carried out by the Federal Ministry for labour and Social Affairs were inspected. The Bundesrechnungshof is not entitled to audit authorities of the German “Länder” even if they are implementing Structural Funds programmes or projects. This task applies to the SAI’s of the “Länder”.

E* : Out of the four working teams only;

E** : Re-imbursments analysis. Checking if the financial corrections already made are correct.

LT* : Inspection/observation responsible authorities only.

P* : In its capacity as external superior control body, the Portuguese Court of Auditors analyses the Inspectorate-General of Finance’s (IGF) reports and the answers by this Inspectorate to questionnaires on irregularities, complemented, whenever necessary, by meetings with other national authorities in the area of structural funds.

PL* : Inspection/analysis of project files cofinanced with the ERDF

SK* : Not applied, we hadn't any irregularities.

UK* : Includes reconciliations between the information submitted by originating authorities and what is submitted to OLAF by the Central Focal Point;

UK** : Mainly the results of 5% Inspection – Article 10.

Annex D: List of Abbreviations

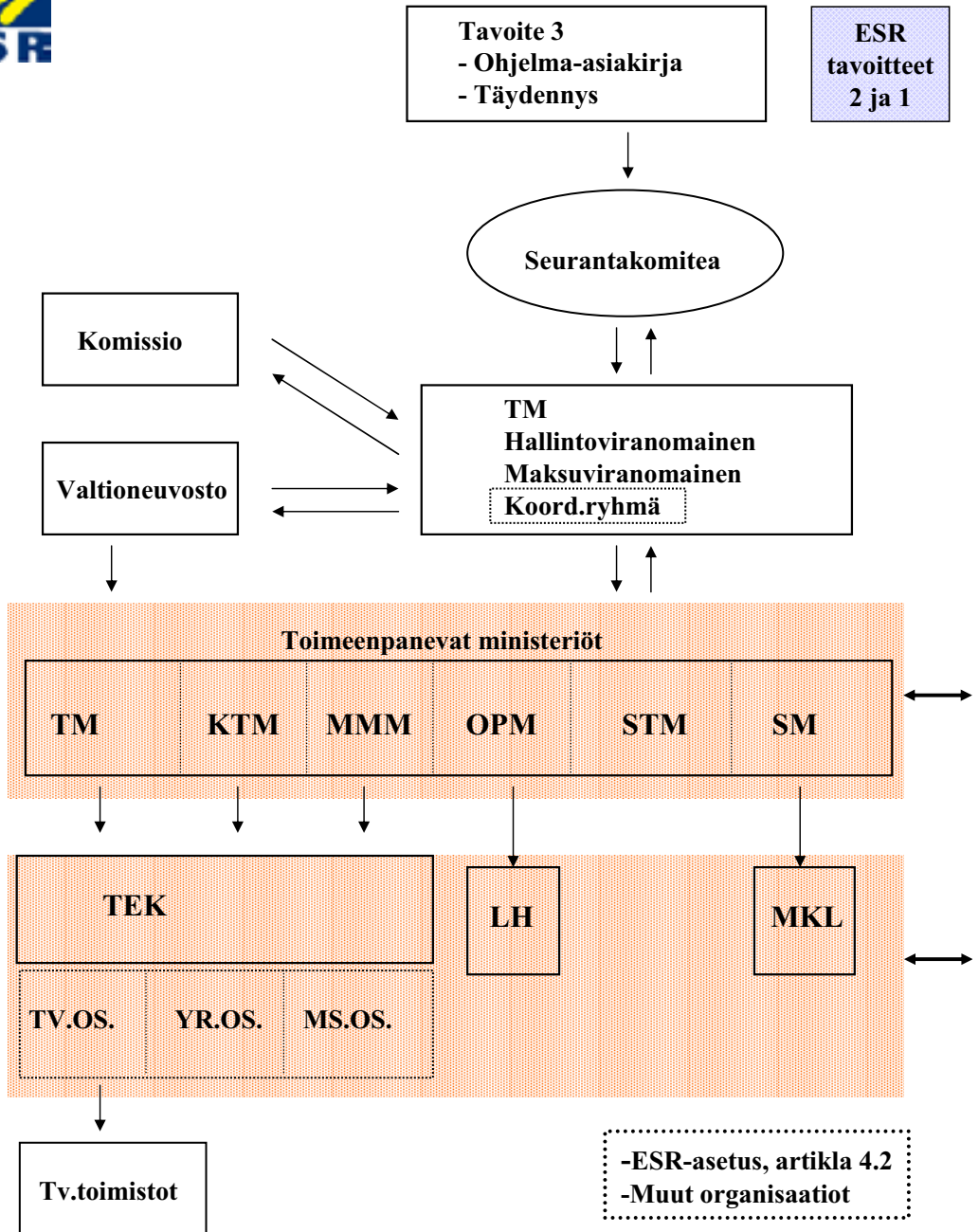
AFIS	ANTI FRAUD INFORMATION SYSTEM
EAGGF:	EUROPEAN AGRICULTURAL GUIDANCE AND GUARANTEE FUND
ECA	EUROPEAN COURT OF AUDITORS
ESF	EUROPEAN SOCIAL FUND
ERDF	EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND
FIFG	FINANCIAL INSTRUMENT FOR FISHERIES GUIDANCE
SAI	SUPREME AUDIT INSTITUTION

Countries

CZ	Czech Republic
D	Germany
E	Spain
FIN	Finland
H	Hungary
I	Italy
LT	Lithuania
NL	Netherlands
P	Portugal
PL	Poland
SK	Slovakia
UK	United Kingdom



ESR-toiminnan organisointi



Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisasiavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohajautuksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
taloutuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy

- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma *ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyyssetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus – *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296