



Laillisuustarkastuskertomus 1/2011

Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 4/2011



Laillisuustarkastuskertomus 1/2011
**Maakunnan liitot EU-varojen
hallinnoijina**

Tämä kertomus julkaistaan sarjassa
Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset numerolla 4/2011

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-191-9 (nid.)
ISBN 978-952-499-192-6 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomus

Dnro 311/52/2010

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tarkastuksen maakunnan liittojen EU-varojen hallinnoinnista. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti, ja se on kohdistunut maakunnan liittojen käyttämiin Euroopan aluekehitysrahaston ja vastaaviin valtion määrärahoihin.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, ja se lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle, valtionvarainministeriölle, Valtiokonttorille ja maakunnan liitoille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto selvittää, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2012.

Helsingissä, 24. päivänä toukokuuta 2011

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Petri Nurmi

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Petri Nurmi
Johtava tilintarkastaja Kaj von Hertzen
Johtava tilintarkastaja, JHTT Klaus Krokfors
Johtava tuloksellisuustarkastaja Jari Siirola

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jari Sanaskoski

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:

työ- ja elinkeinoministeriö

Asiasanat:

maakuntaliitot, rakennerahastot, työ- ja elinkeinoministeriö, valtion-
avut

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	11
2 Tarkastusasetelma	13
2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus	13
2.2 Tarkastuskohde	13
2.3 Tarkastuskriteerit	14
2.4 Tarkastusaineistot ja menetelmät	14
3 Tarkastushavainnot	16
3.1 Valtuudet ja määrärahat	16
3.1.1 Valtuuksien jakaminen ja valtuusseuranta	16
3.1.2 Määrärahat ja ennakoiden maksaminen	20
3.1.3 Liitoille maksetun määrärahan korkotuoton käsittely	22
3.1.4 Hankkeiden siirto lääninhallituksilta maakunnan liitoille	24
3.2 Rahoituksen myöntäminen	24
3.2.1 Valmistelu	24
3.2.2 EURA 2007 -järjestelmän käyttö rahoituspäätöksen valmistelussa	26
3.2.3 Rahoituspäätöksen ehtojen viestintä ja hankkeen etenemisen seuranta	26
3.3 Rahoituksen maksaminen	27
3.3.1 Maksun saajan tunnistaminen	27
3.3.2 Hylätyt kustannukset ja tukikelpoisuus	28
3.3.3 Lomakkeet ja asiakirjapohjat	29
3.4 Hankkeiden seuranta ja takaisinperinnät	29
3.4.1 Seuranta hankkeen päättymisen jälkeen	29
3.4.2 Paikan päällä tehtävät tarkastukset, takaisinperinnät ja sääntöjenvastaisuusilmoitukset	31
3.5 Työ- ja elinkeinoministeriön ohjaus ja maakunnan liitot	33
4 Tarkastusviraston kannanotot	34
5 Ilmoitusvelvollisuus Valtiontalouden tarkastusvirastolle	37
Lähteet	39

Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina

Tarkastus kohdistui maakunnan liittojen välittämien EU-varojen hallintaan, ohjaukseen ja valvontaan. Tarkastuksen pääkysymyksenä ja tavoitteena oli selvittää, hallinnoidaanko maakunnan liittojen välittämää EU-rahoitusta säädösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioitiin erityisesti lakien noudattamisen perusteella.

Tarkastus, joka kohdistui pääasiassa Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) varojen hallintaan, tehtiin kuudessa rakennerahastolain mukaisena välittävänä toimieliminä toimivassa maakunnan liitossa sekä hallintoviranomaisena toimivassa työ- ja elinkeinoministeriössä.

Tarkastuksen perusteella todettiin puutteita talousarviossa myönnettyjen valtuuksien seurannassa ja valtuuden käytön varainhoitovuodelle kohdentamisessa, maakuntien liitoille suoritettavien ennakoiden maksatuskäytännöissä sekä ennakoista kertyvien korkotulojen käsittelyssä talousarviossa ja työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpidossa.

Maakunnan liitoille jaettavat myöntövaltuudet on työ- ja elinkeinoministeriön valtuusseurannassa merkitty käytetyiksi, kun myöntövaltuutta on jaettu liitoille. Maakunnan liittojen osalla valtuuksien kirjauskäytäntö poikkeaa valtionhallinnon normaalista käytännöstä. Valtiokonttorin määräyksen mukaan valtuuden käyttö tulee merkitä valtuusseurantaan, kun valtuuden perusteella tehdään sopimuksia, sitoumuksia tai sitovia kohdentamispäätöksiä. Näin toimitaan Finnveraa lukuun ottamatta muiden välittävien toimielinten kohdalla rakennerahastorahoitukseen kohdistuvassa valtuusseurannassa.

Myöntämisvaltuuden osoittamista käytettäväksi välittävänä toimielimille toimiville maakunnan liitoille ei tarkastusviraston käsityksen mukaan voida sellaisenaan pitää valtion talousarviosta annetun lain tarkoittamana valtuuden käyttönä. Menettely on vaikuttanut työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätökseen. Maakunnan liitoille myönnettyä valtuutta oli vuoden 2010 lopussa tosiasiallisesti käyttämättä noin 68 miljoonaa euroa. Valtion talousarviosta annetun lain mukaan valtuutta saadaan käyttää vain sen varainhoitovuoden aikana, jonka talousarvioon se on otettu. Valtuus voidaan uusia talousarviossa, ja uusittava määrä voi olla enintään kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen osoittaman uusittavissa olevan määrän suuruinen.

Työ- ja elinkeinoministeriö maksaa maakunnan liittojen arvioiman määräraharapeen perusteella enakkoon maakunnan liitoille varoja rakennerahastohankkeiden rahoittamiseen. Tarkastuksessa todettiin, että avoimien ennakoiden määrä maakunnan liittojen kirjanpidossa oli vuoden 2010 lo-

pussa 38,1 miljoonaa euroa. Valtioneuvoston päätöksessä valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä määritellään ennakon maksamisen edellytyksiä. Jos menon suorittaminen ennakkona on lainsäädännön perusteella mahdollista, mutta ennakon määrä ja sen suoritus aika on jätetty viranomaisen harkintaan, on pidättäydyttävä liian suuresta ja tarpeettoman aikaisessa vaiheessa tapahtuvasta suorituksesta. Erityistä perustetta maksusmäärärahan maksamiselle ennakkoon ei tarkastuksessa löytynyt. Tarkastusvirasto katsoo, että ennakoja on maksettu liian suurina ja tarpeettoman aikaisin.

Maakunnan liitot ovat työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden mukaisesti vähentäneet ennakoina saamiinsa eriin liittyvät korkotulot työ- ja elinkeinoministeriölle osoittamissaan arvioissaan maksatuksiin tarvittavasta arviomäärärahasta. Käytännössä hankkeita rahoitetaan enemmän kuin niihin myönnetään varoja valtion talousarviossa. Korkotuotoista ei ole myöskään raportoitu työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätöksessä. Vuonna 2010 maakunnan liittojen hallussa olevia korkovaroja oli tuloutettu vuoden loppuun mennessä noin 1,3 miljoonaa euroa.

Talousarviosta annetun lain mukaan nettobudjetoinnin kohteena eivät voi olla muun muassa siirtomenot. Valtion talousarviossa rakennerahastohankkeiden rahoittamiseen käytettävä momentti on talousarvion mukaan ollut vuosittain bruttobudjetoitu. Tarkastusvirasto katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriö on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun lain vastaisesti tosiasiallisesti tulouttanut bruttobudjetoidulle momentille maakunnan liitoille myönnettyjen varojen korkotuottoja.

Muilta osin Euroopan aluekehitysrahaston rahoituksen hallinnoinnissa ei tullut tarkastuksen perusteella tullut esiin olennaista huomautettavaa.

Landskapsförbunden som administratörer av EU-medel

Revisionen hänförde sig till administreringen, styrningen och övervakningen av de EU-medel som förmedlas av landskapsförbunden. Huvudfrågan vid och syftet med revisionen var att klargöra, om den av landskapsförbunden förmedlade EU-finansieringen administreras i enlighet med författningar, föreskrifter och instruktioner. Lagenligheten och ändamålsenligheten utvärderades särskilt med hänsyn till iakttagandet av lagarna.

Revisionen, som huvudsakligen hänförde sig till administreringen av medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), gjordes vid sex landskapsförbund vilka enligt lagen om strukturfonderna fungerar som förmedlande organ, samt vid arbets- och näringsministeriet som fungerar som förvaltningsmyndighet.

På basis av revisionen konstaterades brister i uppföljningen av i budgeten beviljade fullmakter och i inriktningen av fullmaktsanvändningen på finansår, i praxis för utbetalning av de förskott som betalas till landskapsförbunden samt i handläggningen av de av förskotten genererade ränteintäkterna i budgeten och i arbets- och näringsministeriets bokföring.

De bevillningsfullmakter som ges åt landskapsförbunden har i arbets- och näringsministeriets fullmaktsuppföljning noterats som använda, när bevillningsfullmakt har tilldelats förbunden. I fråga om landskapsförbunden avviker praxis för notering av fullmakterna från normal praxis i statsförvaltningen. Enligt Statskontorets föreskrift ska användningen av fullmakt noteras i fullmaktsuppföljningen, när på basis av fullmakten ingås avtal, förbindelser eller bindande beslut om riktande. På så sätt agerar man vid andra förmedlande organ i den fullmaktsuppföljning som hänför sig till finansiering från strukturfonderna.

Att bevillningsfullmakt ställs till förfogande åt landskapsförbunden vilka fungerar som förmedlande organ kan enligt revisionsverkets uppfattning inte i sig betraktas som sådan användning av fullmakt som avses i lagen om statsbudgeten. Förfarandet har påverkat arbets- och näringsministeriets bokslut. Av fullmakter som beviljats åt landskapsförbunden var i slutet av år 2010 de facto oanvända ca 68 miljoner euro. Enligt lagen om statsbudgeten får en fullmakt användas endast under det finansår, i vars budget den har tagits in. Fullmakten kan förnyas i budgeten, och det förnyade beloppet kan uppgå högst till det förnybara belopp som anges i bokföringsenhetens bokslut.

Arbets- och näringsministeriet betalar på basis av det av landskapsförbunden uppskattade anslagsbehovet på förhand medel åt landskapsförbunden för finansiering av strukturfondsprojekt. Vid revisionen konstaterades, att beloppet av öppna förskott i landskapsförbundens bokföring i slutet av år 2010 var 38,1 miljoner euro. I statsrådets beslut om allmänna föreskrifter om tillämpning av statsbudgeten definieras förutsättningarna för betalning på förhand. Om det på grundval av lagstiftningen är möjligt att betala en utgift på förhand, men förskottets belopp och tidpunkten för dess betalning har lämnats att övervägas av myndigheten, bör man avhålla sig från en alltför stor och i ett onödigt tidigt skede verkställd betalning. Någon särskild grund för att utbetalningsanslaget betalats på förhand påträffades inte vid revisionen. Revisionsverket anser, att förskott har betalats till alltför stora belopp och onödigt tidigt.

Landskapsförbunden har i enlighet med arbets- och näringsministeriets instruktioner avdragit de ränteintäkter som anknyter till de som förskott erhållna posterna i sina till arbets- och näringsministeriet riktade uppskattningar av det förslagsanslag som behövs för utbetalningarna. I praktiken finansieras projekten mer än vad som för dem beviljas pengar i statsbudgeten. Om ränteintäkterna har inte heller rapporterats i arbets- och näringsministeriets bokslut. Av de ränteintäkter som år 2010 innehades av landskapsförbunden hade fram till årets slut intäktsförts ca 1,3 miljoner euro.

Enligt lagen om statsbudgeten kan bl.a. överföringsutgifter inte vara föremål för nettobudgetering. I statsbudgeten har det moment som används för finansiering av strukturfondsprojekt årligen varit bruttobudgeterat enligt budgeten. Revisionsverket anser, att arbets- och näringsministeriet i strid med budgeten och lagen om statsbudgeten de facto har intäktsfört på ett bruttobudgeterat moment ränteintäkter av medel som har beviljats åt landskapsförbunden.

Till övriga delar framkom på basis av revisionen inte väsentligt att anmärka angående administreringen av finansieringen från Euro-peiska regionala utvecklingsfonden.

1 Johdanto

Tarkastus on suoritettu Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2010 tarkastussuunnitelman ja laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusohjeen mukaisesti. Tarkastusviraston suorittamassa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa on kysymys ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n ISSAI-tarkastusstandardin 4100 mukaisesta laillisuustarkastuksesta.

Laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen (laillisuustarkastuksen) tavoitteena on tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tarkastaa, onko tarkastuksen kohteena olevassa asiakokonaisuudessa toimittu lainsäädännön, muun alemmpitasoisen sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti. Laillisuustarkastus pyrkii selvittämään säännösten noudattamisen lisäksi, onko toiminta järjestetty talousarvion, hyvän hallinnon periaatteiden, toimintapolitiikan (tavoitteiden) sekä rahoitus- tai sopimusehtojen mukaisesti.

Laillisuustarkastus standardien tarkoittamana toimintona ei tarkoita pelkästään toiminnan lainmukaisuuden selvittämistä, vaan tarkastukseen sisältyy myös toiminnan asianmukaisuus, joka voidaan hallinnossa tulkita erilaisten lainsäädäntöä alemmpitasoisten ohjeiden ja määräysten noudattamiseksi. Tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöille siitä, onko lakeja ja muita säännöksiä noudatettu ja onko sääntelyllä saavutettu halutut tulokset.

Tarkastusvirastossa laaditaan valtiontalouden ja kansantalouden strategisista riskeistä riskianalyysi, joka ohjaa tarkastusviraston suunnittelua ja tarkastusviraston toimintayksiköiden riskianalyysejä ja suunnitelmien valmistelua. Laillisuustarkastuksista laaditaan erillinen riskianalyysi aihealueittain yhdistämällä eri alueiden analyyskejä. Erillisten laillisuustarkastusten lähtökohtana ovat asian taloudellinen merkitys, olennaisuus ja riski.

Kun tarkastuskautta 2010–2011 koskevan riskianalyysin yhteydessä valittiin laillisuustarkastukselle tarkastusaiheita, todettiin maakunnan liittojen kasvanut rooli EU-rahoituksen hallinnoijina. Riskianalyysin yhteydessä voitiin havaita, että maakunnan liittojen jakamien EU-varojen määrä oli kasvanut ja että liitoille oli siirretty lakkautetuilta lääninhallituksilta EU-hankkeiden hallinnointia.

Valtioneuvosto jakaa vuosittain työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä rakennerahastolain mukaisina välittävänä toimieliminä toimivien viranomaisten käyttöön Euroopan unionin rakennerahastojen sekä valtion rahoitusosuutta koskevat varainhoitovuoden talousarviossa myönnettyt myöntämisvaltuudet. Vuonna 2010 valtioneuvosto teki helmikuussa val-

tuudenjakopäätöksen Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja vastavasta valtion rahoitusosuudesta. Päätöksessä EAKR-myöntövaltuuksia jaettiin maakunnan liitoille yhteensä noin 91 miljoonaa euroa.

Aluehallinnon uudistamisen myötä lakkautetuilta lääninhallituksilta maakunnan liitoille vuodenvaihteessa 2009–2010 siirtyneitä hankkeita oli siirtohetkellä sitouduttu rahoittamaan noin 76 miljoonalla eurolla. Maksatuksia hankkeille oli ennen siirtoa tehty noin 19 miljoonaa euroa. Maakunnan liitoille siirtyi näin ollen mittava hankkeiden hallintatehtävä.

Tehtävien siirtoon ja volyymien kasvuun liittyy yleisesti ottaen aina varojen käyttöön liittyvä riski siitä, ettei sisäistä valvontaa järjestetä lain edellyttämällä tavalla. Erityinen riski liittyy varsinkin sellaisiin kesken-eräisiin hankkeisiin, joiden hallinnointi siirtyy viranomaiselta toiselle.

Riskin ja olennaisuuden perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto päätti tehdä tarkastuksen, joka kohdistuu maakunnan liittojen välittämien EU-varojen hallinnointiin, ohjaukseen ja valvontaan.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus

Tarkastuksen pääkysymyksenä ja tavoitteena oli selvittää, hallinnoidaanko maakunnan liittojen välittämää EU-rahoitusta säädösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioitiin erityisesti seuraavien lakien noudattamisen perusteella:

- laki valtion talousarviosta (1988/423)
- asetus valtion talousarviosta (1992/1243)
- rakennerahastolaki (1401/2006)
- valtioneuvoston asetus rakennerahastoista (311/2007)
- laki eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta (1652/2009)
- valtioneuvoston asetus eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta (1695/2009)
- valtioneuvoston asetus rakennerahastoista osarahoitettavien menojen tukikelpoisuudesta 1079/2007
- valtion talousarviot 2007–2010.

Tarkastus rajattiin koskemaan pääasiassa Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) varojen hallinnointia. Ajallisesti tarkastus koski koko meneillään olevaa ohjelmakautta (2007–2013).

2.2 Tarkastuskohde

Hallintoviranomaisena rakennerahasto-ohjelmissa toimii työ- ja elinkeinoministeriö¹. Hallintoviranomainen vastaa siitä, että ohjelmien hallinnointi ja täytäntöönpano tapahtuu moitteettoman varainhoidon periaatteita noudattaen. Käytännössä työ- ja elinkeinoministeriö asettaa tehtävänhoitamiseksi välittävälle toimielimelle ehtoja päätöksessään varojen osoittamisesta. Lisäksi ministeriö antaa erikseen ohjeita ja määräyksiä rakennerahastovarojen hallinnoinnista ja valvonnasta.

¹ *Rakennerahastolaki 1401/2006 7 §.*

Maakunnan liitot toimivat rakennerahastolain mukaisina välittävinä toimieliminä Euroopan aluekehitysrahastossa². Välittävinä toimieliminä maakunnan liittojen tehtävänä on muun muassa valmistella ja tehdä hankkeiden rahoituspäätökset sekä vastata hankkeiden maksatustehtävästä, seurannasta, valvonnasta ja varojen mahdollisista takaisinperinnöistä.

2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen pääkysymykseen haettiin vastausta johtamalla lainsäädännöstä noin neljäkymmentä kriteeriä. Kriteerit koskivat muun muassa toimivaltaa, valtuuksien ja määrärahojen jakamista maakunnan liitoille, kirjanpitoa ja valtuuksien seurantaa, tuen hakemista, rahoituksen myöntämistä, maksatusta sekä hankkeiden seurantaa ja muita hankkeiden päättymisen jälkeisiä toimia.

2.4 Tarkastusaineistot ja menetelmät

Tarkastus toteutettiin avustusten hallinnointiprosessin tarkastuksena ja tapahtumatarkastuksena. Tarkastuksessa hyödynnettiin työ- ja elinkeinoministeriön rakennerahastovarojen hallinnoinnissa ja seurannassa käyttämiä EURA 2007- ja VALTTERI-tietojärjestelmiä, joista on saatavissa tietoa maakunnan liittojen toiminnasta Euroopan unionin aluekehitysrahaston välittävänä viranomaisena. Tarkastetut maakunnan liitot toimittivat tarkastusvirastoon konekielistä kirjanpitomateriaalia, jonka avulla voitiin selvittää rahaliikennettä niiden ja työ- ja elinkeinoministeriön välillä sekä hankkeille maksettua rahoitusta.

Tapahtumatarkastukseen otettiin kussakin tarkastetussa liitossa EU-tukien hanke- ja maksatuspäätöksiä. Paikallistarkastuksen kohteeksi valittiin maakunnan liitoista Pirkanmaan liitto, Kymenlaakson liitto, Pohjanmaan liitto, Etelä-Pohjanmaan liitto, Pohjois-Savon liitto ja Etelä-Savon liitto. Perustietoja menettelyistä hankittiin myös Uudenmaan liitosta. Valintakriteereinä pidettiin olennaisuutta eli myöntövaltuuksien määrää, lääninhallitukselta siirrettyjen hankkeiden määrää, maksettujen tukien määrää, alueellista kattavuutta ja rakennerahastolain mukaisen tarkastusviranomaisen suorittamia tarkastuksia vuosina 2009 ja 2010.

² *Rakennerahastolaki 1401/2006 44 §.*

Tarkastuksen suorittivat johtava tuloksellisuustarkastaja Petri Nurmi, johtava tilintarkastaja Kaj von Hertzen, johtava tilintarkastaja, JHTT Klaus Krokfors sekä johtava tuloksellisuustarkastaja Jari Sirola. Tarkastusta valvoi tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jari Sanaskoski.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Valtuudet ja määrärahat

3.1.1 Valtuuksien jakaminen ja valtuusseuranta

Rakennerahastolain mukaan työ- ja elinkeinoministeriö rakennerahasto-ohjelmien hallintoviranomaisena vastaa valtion talousarvioon työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan otettujen rakennerahastovarojen osoittamisesta välittävien toimielimien käytettäväksi³. Ministeriö tekee päätöksen varojen jaosta tai päätöksen edellyttäessä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä esityksen varojen jaosta valtioneuvostolle. Rakennerahastovarot ja niitä vastaavat valtion rahoitusosuudet tulee jakaa viranomaisena toimiville välittävälle toimielimille viivytyksettä kunkin varainhoitovuoden alusta lukien.⁴

Valtioneuvosto on vuosittain jakanut työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä myöntämisvaltuudet välittävälle toimielimille. Jakopäätöksillä myöntövaltuuksia myönnettiin maakunnan liitoille vuonna 2010 noin 91 miljoonaa euroa ja vuonna 2011 noin 97 miljoonaa euroa.

Laissa valtion talousarviosta säädetään valtuusmenettelystä ja valtuuksien seurannasta.⁵ Sen mukaan talousarvion käsittelyn yhteydessä voidaan myöntää määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuus tehdä sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempimpiin tulo- ja menoarvioihin. Valtuutta saadaan käyttää sen varainhoitovuoden aikana, jonka tulo- ja menoarvioon se on otettu. Viraston ja laitoksen tulee järjestää 10 §:ssä tarkoitettujen talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyjen valtuuksien sekä lakiin perustuvien valtuuksien käytön ja käytöstä aiheutuvien menojen seuranta. Asetuksessa valtion talousarviosta on asiasta säädetty⁶, että valtuuksien seurantaan merkitään talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyt ja lakiin perustuvat valtuudet ja niiden käyttö. Lisäksi asetuksessa annetaan Valtiokonttorille oikeus antaa tarkempia määräyksiä valtuuksien seurannasta.

³ Rakennerahastolaki 1401/2006, 7 § ja 10 §.

⁴ Valtioneuvoston asetus rakennerahastoista 311/2007, 8 §.

⁵ Laki valtion talousarviosta 423/1988, 10 § ja 15 §.

⁶ Asetus valtion talousarviosta 1243/1992, 54 a §.

Valtiokonttorin määräyksessä⁷ on puolestaan kerrottu konkreettisemmin, mitä valtuuden käyttö on ja miten valtuuksien seuranta tulee järjestää.

Valtuuden käytöllä tarkoitetaan sellaisten valtuudessa tarkoitettujen sopimusten tekemistä ja sitoumusten antamista sekä valtion antamien sitovien kohdentamispäätösten tekemistä, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempiin talousarvioihin. Valtuuden käyttö tai käytön väheneminen tulee merkitä valtuusseurantaan sitä mukaa kuin valtuudessa tarkoitettuja sopimuksia ja sitoumuksia tehdään tai ne peruuntuvat. Valtuusseurannassa hyvä kirjanpitolapa merkitsee sitä, että valtuusseuranta tuottaa oikeat ja riittävät tiedot myönnytyistä valtuuksista ja niiden käytöstä.

Valtioneuvoston päätöksessä valtuuksien jaosta⁸ helmikuussa 2010 annettiin työ- ja elinkeinoministeriölle oikeus asettaa ehtoja varojen käytöstä. Työ- ja elinkeinoministeriö antoi päätöksen sovellettavista ehdoista samana päivänä. Päätöksen mukaan maakunnan liitolle osoitetut myöntövaltuudet merkitään työ- ja elinkeinoministeriön valtuusseurantaan silloin, kun osoittamispäätös maakunnan liitoille tehdään⁹.

Maakunnan liitoille jaettavat myöntövaltuudet on ministeriön valtuusseurannassa merkitty käytetyiksi, kun myöntövaltuutta jaetaan liitoille. Maakunnan liittojen kirjauskäytäntö poikkeaa valtionhallinnon normaalista käytännöstä. Valtiokonttorin määräyksen mukaan valtuuden käyttö tulee merkitä valtuusseurantaan, kun valtuuden perusteella tehdään sopimuksia, sitoumuksia tai sitovia kohdentamispäätöksiä. Näin toimitaan rakennerahastorahoitukseen kohdistuvassa valtuusseurannassa lukuun ottamatta maakunnan liittoja ja Finnveraa.

Kirjauskäytännön takana lienee työ- ja elinkeinoministeriössä ollut ajatus, että valtio jakaessaan valtuuden maakunnan liitoille sitoutuu tällöin maksamaan maakunnan liitoille ne menot, jotka liitoille aiheutuu sen toiminnasta välittävänä toimielimenä. Näin ajateltuna maakunnan liitoille ei annettaisi varsinaisesti valtuutta tehdä rahoituksen myöntöpäätöksiä, vaan valtuus annettaisiin valtioneuvoston päätöksellä työ- ja elinkeinoministeriölle, ja se käyttäisi sen sitoutumalla antamaan rahoituksen maakunnan

⁷ Valtiokonttori, määräys 326/03/2004, kohdat 1 ja 2.2.

⁸ Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitetta 2007–2013 toteuttavien toimenpideohjelmien vuoden 2010 varojen jako välittävien toimielinten käytettäväksi, TEM/489/09.02.01/2010.

⁹ Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) vuoden 2010 valtioneuvoston jakopäätöksen yhteydessä rakennerahastolain 11 §:n ja 1 momentin nojalla annetut välittävien toimielinten varojen käyttöä koskevat ehdot, ohjelmakausi 2007 – 2013, 18.2.2010, kohta b. ix.

liitoille. Tarkastuksessa yritettiin löytää ministeriön tulkinnalle perusteita lainsäädännöstä ja valtioneuvoston myöntövaltuuksien jakopäätöksestä.

Rakennerahastolaissa maakunnan liittoa on pidetty yhdenvertaisena muiden välittäviin toimielimiin verrattuna. Laissa on nimenomaisesti mainittu, että välittävä toimielin voi olla luonteeltaan julkinen tai yksityinen elin tai yksikkö. Organisaatiomuodosta riippumatta sen tulee toimia hallinto- tai todentamisviranomaisen vastuulla tai hoitaa täytäntöön paneviin tuensaajiin liittyviä tehtäviä tällaisen viranomaisen puolesta.¹⁰ Laissa maakunnan liitto on mainittu yhtenä välittävänä toimielimenä.¹¹ Välittävän toimielimen rahoituksen myöntämiseen liittyvistä tehtävistä rakennerahastolaissa on mainittu, että niihin kuuluu muun muassa valmistella toimien rahoituspäätökset virkavastuulla ja myöntää toimeen rakennerahaston rahoitusosuus ja vastaava kansallinen julkinen rahoitusosuus¹². Nimenomaan tätä tehtävää varten valtioneuvosto jakaa myöntövaltuudet välittäville toimielimille.

Valtioneuvoston myöntövaltuuksien jakopäätöksessä on maakunnan liitoille jaettua myöntövaltuutta samalla tavalla kuin muillekin välittäville toimielimille. Päätös on muotoiltu seuraavasti: Valtioneuvosto on päättänyt jakaa jäljempänä mainituille rakennerahastolain mukaisina välittävinä toimieliminä toimiville viranomaisille seuraavat Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston ja valtion rahoitusosuuden myöntämisvaltuudet¹³. Myöhemmin päätöksessä todetaan, että maakunnan liittojen tulee varoja myöntäessään lisäksi noudattaa lakia eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta (1651/2009) sekä valtioneuvoston asetusta eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta (1695/2009).

Rakennerahastolain ja valtioneuvoston päätöksen perusteella voidaan arvioida, että varoihin kohdistuvat myöntövaltuudet annetaan maakunnan liitoille ja että liitot käyttävät niille myönnettyä valtuutta myöntämällä hankkeisiin rakennerahastorahoitusta ja vastaavaa kansallista julkista rahoitusosuutta. Tarkastusviraston käsityksen mukaan lainsäädännöstä tai valtioneuvoston päätöksestä ei löydy tukea ajatukselle, että maakunnan liitoille myönnetty valtuus olisi annettu liittojen sijasta työ- ja elinkeinoministeriölle. Näin ollen ministeriö ei voi käyttää maakunnan liitoille

¹⁰ *Rakennerahastolaki, (1401/2006), 2 § 1 mom., 8 kohta.*

¹¹ *Rakennerahastolaki, (1401/2006), 9 §.*

¹² *Rakennerahastolaki, (1401/2006), 44 §.*

¹³ *Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitetta 2007–2013 toteuttavien toimenpideohjelmien vuoden 2010 varojen jako välittävien toimielimien käytettäväksi, TEM/489/090201/2010 (referoitu kohta hieman lyhennettynä).*

osoitettua valtuutta. Sen sijaan maakunnan liittojen myöntövaltuuksien valtuusseurannasta huolehtiminen kuuluu ministeriön tehtäviin¹⁴.

Valtiovarainministeriö on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa katsonut, että valtuuden käytön seurannan tulee perustua niihin sitoumuksiin ja toimenpiteisiin, joita valtio-oikeushenkilö itse tekee. Ministeriön käsityksen mukaan rakennerahastovaltuuden jakamista koskeva valtioneuvoston päätös on maakuntaliittojen osalta luonteeltaan valtion maakunnan liitolle antama sitoumus liiton sitemmin erikseen päättämiin rakennerahastohankkeiden rahoitukseen osallistumisesta. Ministeriö katsoo myös, että valtuusseurannan kannalta merkitystä ei ole sillä, missä määrin maakunnan liitto saamaansa sitoumusta käyttää.

Valtuusseurannan tarkoitus on antaa tieto niistä sitoumuksista, joihin valtion varoja on sitouduttu maksamaan. Perustuslain mukaan talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoituvuosien talousarvioihin¹⁵. Valtiovarainministeriössä on valtuuden käyttöä hallinnon sisäisissä hankkeita arvioitaessa katsottu, että säännöksistä ja erityisesti valtuuden euromääräisestä tarkkarajaisuusvaatimuksesta seuraa, että valtuus on merkittävä käytetyksi valtuusseurantaan viimeistään silloin, kun valtion puolesta sitoudutaan menoihin eli sitoumus annetaan tai sopimus tehdään.¹⁶ Edelleen valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan valtuus saadaan merkitä käytetyksi aikaisintaan silloin, kun hankkeesta on tehty rahoituspäätös, joka määrältään ja käyttötarkoitukseltaan on riittävän tarkkarajainen. Tätä perustellaan muun muassa varainhoitovuosisiperiaatteen noudattamisella.¹⁷

Myöntämisvaltuuden osoittamista käytettäväksi välittävänä toimielimille toimiville maakunnan liitoille ei voida sellaisenaan pitää valtion talousarviosta annetun lain tarkoittamana valtuuden käyttönä. Myöntövaltuuden jakamisella ei valtion varoja ole vielä sidottu hankkeiden rahoitukseen, eikä jakopäätöksen perusteella synny valtiolle menoja. Se, että valtuuden myöntämisoikeuksien siirtäminen kirjataan valtuuden käytöksi valtuusseurantaan, antaakin väärän kuvan valtuuden käytön määrästä ja maakunnan liittojen tekemien valtiota sitovien rahoituspäätösten suuruudesta.

¹⁴ Valtiokonttori, määräys 326/03/2004, kohta 3.1.

¹⁵ Perustuslaki, 731/1999.

¹⁶ Valtuuden käyttö ja ns. tilitysmenettely hallinnon itse toteuttamissa rakennerahastohankkeissa, valtiovarainministeriö, muistio, VM/071/2007.

¹⁷ Valtuuden käyttö ja ns. tilitysmenettely hallinnon itse toteuttamissa rakennerahastohankkeissa, valtiovarainministeriö, muistio, VM/071/2007.

Tarkastuksessa selvitettiin maakunnan liittojen tekemiin rahoituspäätöksiin ja näin ollen myös toteuttajiin nähden sitoviin myöntöpäätöksiin perustuva valtuuden käytön tilanne vuoden 2010 lopulla. Myöntövaltuutta todettiin olevan tosiasiallisesti käyttämättä maakunnan liitoilla vuodenvaihteessa noin 68 miljoonaa euroa. Työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2010 tilinpäätöksessä ilmoittama tieto valtuuksien käytöstä on siis 68 miljoonaa euroa todellista käyttöä suurempi.

Valtion vuoden 2011 talousarviossa todetaan tässä tarkoitetuista valtuuksista¹⁸, että mikäli vuoden 2010 myöntämisvaltuutta on jäänyt käyttämättä, saa käyttämättä jääneestä osasta tehdä myöntämispäätöksiä vielä vuonna 2011. Valtiovarainministeriön määräyksessä toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta uusimisen edellytykseksi asetetaan perusteltu syy. Lisäksi määräyksessä todetaan, että jos edellisenä vuonna käyttämättä jäänyt valtuus uusitaan talousarviossa, voidaan uudistettuna valtuutena ottaa käyttöön enintään se määrä, joka tilinpäätöksen mukaan oli käyttämättä¹⁹. Edellisenä vuonna käytetyksi merkittyä mutta myöhemmin peruuntunutta valtuutta ei ole enää mahdollista käyttää.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätöksen mukaan kaikki maakunnan liitoille jaetut myöntövaltuudet käytettiin vuonna 2010, eikä niitä näin ollen voitu uudistaa vuoden 2011 talousarviossa. Tästä huolimatta maakunnan liitoille jaettu, mutta vuodenvaihteessa vielä käyttämätön myöntövaltuus on maakunnan liittojen käytettävissä myös vuonna 2011. Vuodelta 2009 siirtyi vuodelle 2010 sitomatonta myöntövaltuutta maakunnan liitoille noin 21,5 miljoonaa euroa. Menettelyä ei varainhoitovuosisperiaatteen näkökulmasta voida pitää valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n mukaisena.

3.1.2 Määrärahat ja ennakoiden maksaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö maksaa ennakkoon maakunnan liitoille varoja rakenerahastohankkeiden rahoittamiseen²⁰. Maksut suoritetaan liittojen

¹⁸ *Valtion talousarvio 2011, mom. 32.50.64. EU:n rakenerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakenerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013 (arvionmääräraha).*

¹⁹ *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta, 10.3.2010, N:o TM 1001.*

²⁰ *Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) vuoden 2010 valtioneuvoston jakopäätöksen yhteydessä rakenerahastolain 11 §:n ja 1 momentin nojalla annetut välittävien toimielinten varojen käyttöä koskevat ehdot, ohjelmakausi 2007–2013, 18.2.2010, kohdat b. viii ja ix.*

arvioiman määrärahatarpeen perusteella etukäteen noin kolme kertaa vuodessa siten, että liitoilla on maksatusrahaa aina käytössään. Tarkastetuissa maakunnan liitoissa varat oli talletettu erikseen maakunnan liittojen pankkitileille. Lisäksi varoja varten on liittojen kirjanpidoissa pääkirjatili.

Maakunnan liitot täsmäyttävät kirjanpitonsa mukaan hankkeiden rahoitukseen maksettujen varojen määrän EURA 2007 -järjestelmän tietoihin. Tarkastuksessa havaittiin, että yhdessä liitossa täsmäytyksiä ei ollut tehty ohjeistuksen mukaisesti. Tarkastuksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että tarkastetuissa liitoissa varoja hallinnoitiin näiltä osin pääsääntöisesti työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksen mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö ei valvo maakunnan liittojen maksatusmäärärahojen talletukseen käytetyn pankkitilin saldoa eikä vertaa sitä rahoitustarpeeseen ennakoita maksaessaan.

Maksaessaan varoja maakunnan liitoille työ- ja elinkeinoministeriö on veloittanut momenttia 32.50.64 EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013 (arvionmääräraha). Menettelyä voi maksuperusteisesti budjetoidun momentin kohdalla pitää oikeana. Kirjauskäytännön vuoksi työ- ja elinkeinoministeriö ei voi omassa kirjanpidossaan seurata sitä, minkä verran varoja maakunnan liitoissa on maksatushetkellä tai tilinpäätöksessä vielä käyttämättä.

Valtion tilinpäätöksen toteutumalaskelma ei kuitenkaan anna oikeaa kuvaa kyseisen momentin talousarvion käyttöperusteluiden mukaisesta käytöstä. Maakunnan liitoille maksettavat varat on maksettu liitoille tosiasiallisesti ennakkoina hankkeiden myöhemmin tapahtuvaa rahoittamista varten. Maksetut varat ovat ennakkoina maakunnan liitoilla, kunnes varat on käytetty niiden käyttöperusteluiden mukaiseen tarkoitukseen eli hankkeiden rahoitukseen. Tarkastuksessa todettiin maakunnan liittojen hallinnassa olevien ennakkojen määrän olleen niiden kirjanpidon mukaan vuoden 2010 lopussa noin 38 miljoonaa euroa.

Valtioneuvoston päätöksessä valtion talousarvion yleisistä soveltamis määräyksistä määritellään ennakon maksamisen edellytyksiä. Jos menon suorittaminen ennakkona on lainsäädännön perusteella mahdollista, mutta ennakon määrä ja sen suoritus aika on jätetty viranomaisen harkintaan, on pidättäydyttävä liian suuresta ja tarpeettoman aikaisessa vaiheessa tapahtuvasta suorituksesta. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee selvittää ennakoiden maksamisen edellytykset, ja mikäli ennakoita voidaan maksaa, sen tulee kiinnittää ennakoiden suuruuteen ja huomiota avoimien ennakoiden määrään.

Tarkastusvirasto kehottaa työ- ja elinkeinoministeriötä selvittämään, voisiko maakunnan liittojen tekemien maksupäätösten jälkeinen maksuliikenteen järjestäminen tapahtua esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kautta. Tällöin näille voitaisiin osoittaa kirjausoikeus mo-

mentin arviomäärärahan käyttöön maakunnan liittojen maksatuksista aiheutuvien menojen kattamiseen, jolloin ennakkomenettelyä ei tarvittaisi.

3.1.3 Liitoille maksetun määrärahan korkotuoton käsittely

Maakunnan liitoille maksetut varat on pääsääntöisesti sijoitettu pankkitalleille, joilla ne tuottavat korkoa. Liitot raportoivat työ- ja elinkeinoministeriölle maksatuksiin tarvittavan määrärahan tarpeen yhteydessä kuluneen kauden aikana saadut korkotuotot, jolloin ne huomioidaan työ- ja elinkeinoministeriön siirtämän maksurahan tarpeen pienemisenä.

Valtioneuvoston päätöksessä valtuuksien jaosta²¹ helmikuussa 2010 annettiin työ- ja elinkeinoministeriölle oikeus asettaa varojen käyttöä koskevia ehtoja. Työ- ja elinkeinoministeriön ehtoja koskevan päätöksen²² mukaan maakunnan liitoille varojen tallettamisesta syntyvät korkotulot on käytettävä ohjelman mukaisten toimien menojen maksamiseen. Edelleen päätöksessä todettiin, että kertynyt korkotuotto on valtion pääoman korkotuottoa, joka tulee tulouttaa valtion pääomaan. Työ- ja elinkeinoministeriö ei kuitenkaan valvo korkotuoton perusteita eikä sen määrää.

Maakunnan liittojen todettiin tarkastuksessa toimineen työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksen mukaisesti. Korkotuotto kirjattiin liittojen tasetileillä pääomaan, ja ministeriön tehdessä kyselyitä maksatusrahan tarpeesta liitot raportoivat korkotuotot. Käytännössä korkotuotot vähensivät näin maksatusrahan tarvetta.

Tilanne on kuitenkin valtion talousarvion, talousarviolainsäädännön ja valtion kirjanpidon kannalta ongelmallinen. Korkotuottojen tuloutusta ei ole huomioitu työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpidossa eikä tilinpäätöksessä. Talousarviolain mukaan valtion kirjanpidon tulee sisältää kaikki tulot, menot ja rahoitustapahtumat sekä niiden oikaisu- ja siirtoerät bruttomääräisinä²³. Korkotuottojen käsitteleminen maakunnan liitoille maksettavan määrän vähennyksenä vaikuttaa talousarviokirjanpitoon siten, että

²¹ *Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitetta 2007–2013 toteuttavien toimienpideohjelmien vuoden 2010 varojen jako välittävien toimielinten käytettäväksi, TEM/489/09.02.01/2010.*

²² *Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) vuoden 2010 valtioneuvoston jakopäätöksen yhteydessä rakennerahastolain 11 §:n ja 1 momentin nojalla annetut välittävien toimielinten varojen käyttöä koskevat ehdot, ohjelmakausi 2007–2013, 18.2.2010, kohta b. ix.*

²³ *Laki valtion talousarviosta 1988/423, 14 § 2 mom.*

käytännössä maakunnan liitoilla on maksurahaa käytössään enemmän kuin niille tähän tarkoitukseen on talousarviossa myönnetty.

Valtion talousarviosta annetun lain²⁴ mukaan määrärahat otetaan talousarvioon bruttomäärin niin, ettei menoista vähennetä tuloja. Talousarviosta annetun lain 3 a §:ssä säädetään siitä, milloin menot voidaan nettobudjetoida. Nettobudjetoinnin kohteena eivät voi kuitenkaan olla siirtomenot. Rakenerahastomomentti on talousarviossa bruttobudjetoitu kuten muutkin siirtomenomomentit²⁵, joten momentille ei lähtökohtaisesti voida tulouttaa tuloja. Käytännössä momentilla ei talousarvion mukaan saa olla muuta käyttöä kuin maksatuspäätöksistä aiheutuneita maksuja ja mahdollisia menon oikaisueriä. Rakenerahastokauden aikana momentille havaittiin kuitenkin tuloutetun noin 1,3 miljoonaa euroa korkotuloja. Menettely on valtion talousarviosta annetun lain vastainen. Saadut korkotulot olisi tullut tulouttaa tuloarviomomentille.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole ohjeistanut maakunnan liittoja rakenerahastovarojen sijoittamisesta. Tarkastuksessa vertailtiin yksittäisten liittojen korkotuottojen eroja. Aineistona olivat maakunnan liittojen työ- ja elinkeinoministeriöön toimittamat raportit. Raporteista laskettiin keskiarvo maakunnan liittojen hallussa olleen määrärahan saldoista vuosien 2008, 2009 ja 2010 lopussa. Tämän jälkeen liittojen ilmoittamaa korkotuottoa verrattiin näihin vuodenvaihteen keskisaldoihin. Näin tehdystä vertailusta saadaan suuntaa antava tieto korkohyödyn suuruudesta suhteessa pääomaan. Korkotuotto vaihteli kuudesta prosentista 0,2 prosenttiin.

Ministeriöstä saadun selvityksen mukaan korkotuottojen erot johtuvat muun muassa siitä, että liitot ovat sijoittaneet varojaan erilaisille tileille. Kaksi liittoa oli sijoittanut hallinnassa olevia varoja siten, ettei niistä kertynyt korkoa lainkaan vuonna 2010. Yhden liiton osalta todettiin, ettei se ole raportoinut työ- ja elinkeinoministeriölle korkoja vuosina 2008 ja 2009. Liitto toimitti ministeriön pyynnöstä korkotiedot tarkastuksen aikana.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan valtion pääomien käytön arvioinnissa tuottovaatimuksena on pidettävä Valtiokonttorin laskemaa pitkäaikaisen lainanoton efektiivistä korkokustannusta valtiolle.²⁶ Valtiokonttori antaa vuosittain ilmoituksen käytettävän koron suuruudesta.

²⁴ *Laki valtion talousarviosta 1988/423, 3 §.*

²⁵ *Laki valtion talousarviosta 1988/423, 3 a § 2 mom. 1 kohta.*

²⁶ *Asetus valtion talousarviosta 1243/1992, 56 §.*

3.1.4 Hankkeiden siirto lääninhallituksilta maakunnan liitoille

Aluehallinnon uudistamisen osana lääninhallitukset lakkautettiin 1.1.2010 lähtien. Tämän vuoksi lääninhallitusten sivistysosastoilla hoidetut rakennerahastotehtävät siirrettiin maakunnan liittoihin. Tarkastuksessa käytiin läpi siirtoon liittyvät toimenpiteet. Tarkoitus oli varmentua siitä, että hankkeiden siirto sujui asianmukaisesti.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan siirto toteutettiin asianmukaisesti.

3.2 Rahoituksen myöntäminen

3.2.1 Valmistelu

Rahoituksen myöntöpäätösten valmistelu tapahtui kaikissa tarkastetuissa maakunnan liitoissa pääosin yhtenäisen prosessin mukaisesti. Rahoituspäätösten valmistelu oli kuvattu kunkin liiton hallinto- ja valvontajärjestelmäkuvauksessa eikä käytännön toiminnassa havaittu tästä merkittäviä poikkeamia.

Rahoitusmahdollisuuksista ja hakuajoista oli tiedotettu asianmukaisesti. Käytännössä kaikilla liitoilla oli käytössä niin sanottu jatkuva haku.

Tarkastuksessa todettiin hallintoviranomaisena toimivan ministeriön muuttaneen ohjeistustaan hakemuksen saapumisesta ja vireilletulosta. Aiemmin hakemus katsottiin saapuneeksi vasta silloin, kun allekirjoitettu paperihakemus saapui välittävälle viranomaiselle. Nyt ministeriö on muuttanut ohjeistustaan siten, että hakemus katsotaan saapuneeksi jo silloin, kun se on jätetty EURA 2007 -järjestelmässä. Ongelmalliseksi tämän tulokinnan tekee se, että EURA 2007 -järjestelmässä ei ole käytettävissä sähköistä allekirjoitusta. Hakemuksen saapumisajan tarkka määrittely on erityisen tärkeää, koska se rajaa hankkeeseen liittyvien kulujen rahoituskelpoisuuden.

Saapuneet hakemukset käsitellään kirjaamisen jälkeen yleensä liiton sisäisessä valmistelumenettelyssä, jossa tehdään hakemuksen yleisarviointi ja määrätään hakemuksen valmistelija. Valmistelija jatkaa hankkeen arviointia ja varmistuu myös hankkeen kokonaisrahoituksen sitoumusten asianmukaisuudesta. Useimmissa liitoissa hankkeen arvioinnissa käytetään apuna arviointipisteytystä, joka kuitenkin saattaa erota EURA 2007 järjestelmään sisältyvästä pisteytyksestä.

Valmistelun jälkeen hakemus käsitellään yleensä maakunnan yhteistyöryhmän hankeryhmässä tai sihteeristössä, isoimmat hankkeet edelleen myös maakunnan yhteistyöryhmässä. Tässä vaiheessa edustettuina ovat myös muut rahoitusviranomaiset ja aluekehitystoimijat, jolloin voidaan varmistua myös siitä, ettei samoja tai samantyyppisiä hankkeita rahoiteta päällekkäin.

Yhtä liittoa lukuun ottamatta lopullinen rahoituspäätös tehdään maakuntahallituksen kokouksessa maakuntajohtajan esittelystä. Maakuntahallituksen pöytäkirjanotteen lisäksi hakijalle lähetetään EURA 2007 järjestelmässä tehty erillinen projektipäätös, joka sisältää hankkeen hyväksymisen, rahoittamisen ja maksamisen ehdot. Etelä-Savon liitossa maakuntahallitus tekee vain alustavan hankepäätöksen, jonka jälkeen maakunnan yhteistyöryhmä antaa lausuntonsa hankkeen ohjelmanmukaisuudesta ja maakuntajohtaja tekee lopullisen hankepäätöksen.

Tehtyjen haastattelujen perusteella jääviyssäännökset tunnettiin liitoissa hyvin. Pistokokeenomaisesti tehdyissä poiminnoissa havaittiin myös, että esteelliset henkilöt olivat maakuntahallituksen kokouksissa jääväneet itsensä esimerkiksi oman kuntansa toteuttaman hankkeen käsittelystä.

Kielteisiä päätöksiä tehdään suhteellisen vähän. Eräänä syynä tähän on se, että hakijalla on EURA 2007 -järjestelmässä mahdollisuus peruuttaa hakemus missä käsittelyvaiheessa tahansa. Tehtyjen kielteisten päätösten perusteluissa ja muutoksenhakuohjeissa ei havaittu puutteita.

Rahoituspäätökset tehtiin useimmiten vain vuodeksi kerrallaan, vaikka kyse olisi ollut useampivuotisesta projektista. Maakunnan liitossa tällä menettelyllä katsottiin saatavan käyntiin useampia hankkeita nopeammin ja toisaalta haluttiin säilyttää parempi kontrolli hankkeen käynnistymiseen ja edistymiseen. Hankkeen toteuttajan ja hanketta toteuttavan henkilöstön kannalta menettely aiheuttaa kuitenkin tarpeetonta epävarmuutta rahoituksen ja hankkeen jatkuvuudesta, etenkin kun valtuusmenettelyn tarkoituksena on juuri mahdollistaa useampivuotisten sitoumusten tekeminen. Tulevan ohjelmakauden suunnittelussa tähän asiaan olisi kiinnitettävä huomiota.

Tarkastusvirasto suosittelee, että rakennerahastovarojen valtuuksien myöntämismenettelyä kehitetään säädösten tarkoittamaksi ja aidoksi usean varainhoitovuoden rahoituksen sitoumusmenettelyksi. Tarkastusvirasto suosittelee myös, että tukikelpoisuussääntöjen kokoamiseen ja yhdenmukaisten menettelyjen varmistamiseen muun muassa riittävällä koulutuksella kiinnitettäisiin edelleen huomiota. Antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö on ilmoittanut suunnittelevansa lisäkoulutusta.

Hankepäätöksiä läpi käytäessä todettiin, että osa maakunnan liitoista oli myöntänyt tukea osakeyhtiömuotoisille tuensaajille ilman, että päätöksiä olisi tehty de minimis -ehdoin. Yhtiöt olivat kuntien omistamia kehitysyh-

tiöitä, joiden tavoitteena saattaa olla alueen elinkeinotoiminnan ja kehittymisen edistäminen. Yhtiöjärjestyksiin ei kuitenkaan ollut otettu osakeyhtiölain 13 luvun 9 §:ssä tarkoitettua määräystä asiassa. Näin ollen yhtiöiden virallisena tavoitteena on osakeyhtiölain nojalla tuottaa voittoa osakkeenomistajilleen.

3.2.2 EURA 2007 -järjestelmän käyttö rahoituspäätöksen valmistelussa

Yleisesti ottaen EURA 2007 -järjestelmä tukee nykyisellään hakemuksen laatimista ja osaltaan yhdenmukaistaa hakemuksia ja siten helpottaa niiden jatkovalmistelua ja keskinäistä arviointia. EURAn pisteytysosiota ei kuitenkaan sellaisenaan koettu sopivaksi hankkeiden valmistelun yhteydessä tehtävään arviointiin, ja useimmilla liitoilla käytettiin sen rinnalla omaa pisteytystä.

Myös rahoituspäätösten valmistelussa saattoi huomata ongelmia, jotka johtuvat siitä, että EURA 2007 -järjestelmä on lähtökohtaisesti määritelty ja suunniteltu valtionhallinnon päätöksentekoprosessin mukaisesti eikä se kaikilta osin mukaudu maakunnan liitoissa käytettävän kuntalain mukaiseen päätöksentekoon.

Ohjelmakauden alussa EURAn käyttöönoton viivästyminen ja myös myöhemmät pitkätköt päivityskatkot olivat aiheuttaneet epätietoisuutta ja käytännön ongelmia sekä kahdenkertaista työtä, kun hankkeita jouduttiin käynnistämään niin sanotuilla paperipäätöksillä. Ruotsinkielisillä alueilla myös ruotsinkielisten hakemus- ja päätöspohjien puuttuminen on aiheuttanut ylimääräistä työtä ja vaarantanut kansalaisten kielellisen yhdenvertaisuuden.

Hallintoviranomaisen tulisikin jatkossa ja erityisesti seuraavan ohjelmakauden alkaessa varmistua tietojärjestelmäkehityksen riittävästä resursoinnista ja ohjauksesta siten, että vastaavilta ongelmilta voidaan tulevaisuudessa välttyä.

3.2.3 Rahoituspäätöksen ehtojen viestintä ja hankkeen etenemisen seuranta

Rahoituspäätöksen tekemisen jälkeen hankkeen yhteyshenkilöksi nimettiin yleensä rahoituspäätöstä valmistellut henkilö. Yhdessä tarkastetussa liitossa hankkeiden yhteyshenkilön tehtävät oli keskitetty yhdelle henkilölle. Tällä tavoiteltiin erityisesti yhdenmukaisuutta käytännön kysymysten tulkintaan. Muissa liitoissa korostettiin kuitenkin valmistelijana toimi-

neen yhteyshenkilön substanssituntemusta, ja mahdolliset yhtenäisyysongelmat ratkaistiin yhteyshenkilöiden keskinäisellä yhteydenpidolla.

Hankkeen onnistumisen kannalta keskeisenä liitoissa pidettiin perusteellista aloituskokousta hankkeen käytännön toteutuksesta vastaavien henkilöiden kanssa. Liitot pitivät erityisen tärkeänä hankkeen projektipäällikön mukanaoloa hankkeen alusta lähtien. Projektipäällikön merkitystä voitaisiin korostaa myös hallintoviranomaisen ohjeistuksessa.

Useimmissa liitoissa oli käytössä vakioidut aloituskokouksen asialistat, jotka varmistavat kaikkien asiaan kuuluvien asioiden käsittelyn. Aloituskokouksista tehtiin myös muistiot, jotka parhaimmillaan toimivat toteuttajatahon muistilistana ja osaltaan selkeyttävät suhteellisen monimutkaista ohjeistusta ja vastuita mahdollisissa ongelmatilanteissa.

Aloituskokouksen jälkeen yhteyshenkilö jatkaa projektin seurantaan osallistuen myös ohjausryhmän kokouksiin. Väärinkäsitysten välttämiseksi on tärkeää, että yhteyshenkilön rooli ohjausryhmässä on selkeä heti hankkeen alkaessa. Tarkastuksessa havaittu hyvä menettelytapa on kirjata yhteyshenkilön tehtävät myös ohjausryhmän ensimmäisen kokouksen pöytäkirjaan.

Hankkeen edetessä yhteyshenkilö seuraa ja valvoo hankkeen edistymistä ohjausryhmän ja raporttien avulla. Yleensä yhteyshenkilö myös tarkastaa maksatushakemukset ja varmistaa siten, että hanke on edennyt kustannuksia vastaavalla tavalla. Tarvittaessa yhteyshenkilö osallistuu myös paikan päällä tehtäviin tarkastuksiin yhdessä varsinaisen tarkastajan kanssa.

Kuuden maakunnan liiton tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että rahoituspäätökset on valmisteltu asianmukaisesti. Rahoituksesta tiedottaminen on avointa, ja rahoitettavia hankkeita valittaessa varmistetaan niiden sopivuus kyseiseen ohjelmaan ja toimintalinjaan. Eri viranomaisten yhteistyö valmistelussa vaikutti myös hyvin toimivalta. Tulevaisuuden riskinä nousi esiin joillakin alueilla havaittu niin sanottu hankeväsymys, toisin sanoen innokkaiden ja innovatiivisten hakijoiden väheneminen. Toisaalta jäljelle jäävät hanketoteuttajat ovat entistä ammatillisempia, mutta samalla toiminta voi urautua, ja tällöin voidaan menettää hanketoiminnalle tärkeää monimuotoisuutta ja ennakkoluulottomuutta.

3.3 Rahoituksen maksaminen

3.3.1 Maksun saajan tunnistaminen

Tarkastuksessa kävi ilmi, etteivät maksatukseen osallistuvien toimijoiden vastuut olleet kaikilta osin selkeitä esimerkiksi maksun saajan tietojen

ajantasaisuuden tarkistamisen suhteen. Maksatuspäätösten rahoitusehdoissa hakijoiden on edellytetty ilmoittavan myöhemmin tapahtuvista olennaisista muutoksista, mutta käytännössä näin ei ole aina tapahtunut. Tarkastuksessa todettiin tarve päivittää esimerkiksi yliopistojen ja yhdistyneiden kuntien rahoitus- tai maksatuspäätöksiä niiden muuttuneen aseman vuoksi.

Tarkastuksessa havaittiin, että maakunnan liitot eivät ole myöskään aina varmistaneet maksunsaajan tietoja esimerkiksi verohallinnon ja Patentti- ja rekisterihallituksen yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä ja että liitot ovat asioineet myös sellaisten tahojen kanssa, jotka eivät ole rakennerahastoasioissa toimivaltaisia juridisia henkilöitä.

3.3.2 Hylätyt kustannukset ja tukikelpoisuus

Kuuteen maakunnan liittoon kohdistetun tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että liitot ovat käsitelleet maksatushakemuksia varsin asianmukaisesti.

Joissain tapauksissa rahoittaja oli hylännyt projektiin kuulumattomia palkkoja tukikelvottomina kustannuksina. Vaikka liittojen tukikelvottomina hylkäämillä kustannuksilla ei ollut kokonaisuuden kannalta olennaista taloudellista merkitystä, niillä on voitu antaa signaali tukikelpoisuusehtojen noudattamisen tärkeydestä ja käsittelyn asianmukaisuudesta.

Hylkäämisen syitä analysoimalla voitiin havaita liittojen välillä erilaisia tulkintoja esimerkiksi tukikelpoisuusehtojen noudattamisesta ja sellaisia tapauksia, joissa maakunnan liitot olivat hylänneet esimerkiksi hankintaan liittyvän kuluerän osittain ja noudattaen kansallisesta lainsäädännöstä poikkeavia hylkäysperiaatteita. Osittaiset hylkäykset ovat perustuneet Euroopan komission suositukseen, mutta kansalliset säädökset eivät tunne rahoittajan harkintaan perustuvia osittaishylkäyksiä. Hakijoiden oikeusturvan kannalta myöskään liittokohtaisia käsittelyeroja ei saisi olla, joten yhdenmukaisen menettelyn varmistamiseksi osittaishylkäykset tulisi sisällyttää kansallisiin säädöksiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut välittävälle toimielimille päätöksenteon perustaksi tukikelpoisuusohjeen, jossa on myös lueteltu esimerkein ministeriön tukikelvottomiksi katsomia menoja. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan tukikelvottomuutta ei ole perusteltu riittävästi, eikä kaikkien tukikelvottomiksi katsottujen erien yhteyttä voimassa oleviin säännöksiin pystyttyä vaivatta osoittamaan.

3.3.3 Lomakkeet ja asiakirjapohjat

Maakunnan liitot käyttävät EU-rahoituksen maksamisessa työ- ja elinkeinoministeriön EURA 2007 -järjestelmän lomakkeita. Ne on tarkoitettu alun perin valtion viranomaisten käyttöön, eikä niitä ole muokattu maakunnan liittojen tarpeisiin. Lomakkeissa käytetty terminologia ei ole yksiselitteistä, mikä lisää väärinkäsitysten ja virheiden riskiä maksatuksissa etenkin muutostilanteissa.

Yksi esimerkki EURA 2007-järjestelmän epäselvästä terminologiasta on "maksatuspäätöksen maksuunpanomääräys". Sillä tarkoitetaan EURAsta tulostettua maksatuspäätöksen toimeenpanoasiakirjaa, joka toimii samalla tiliöitynä tositteena. Säädökset eivät tunne tällaista asiakirjaa, mutta työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan lomake on tarpeen, koska maksatuspäätös on raskas eikä siinä ole kaikkia maksatuksessa tarvittavia tietoja.

Koska maakunnan liitoilla ei ole valtion kirjanpitoyksiköiden tavoin yhtenäistä virastojen taloussääntöä vastaavaa asiakirjaa, kunkin liiton tulisi sovittaa omat johtosääntönsä, hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvauksensa vastuunjakotaulukkoineen sekä ministeriölähtöiset lomakkeet keskenään yhteneviksi ja varmistaa, että ne myös toimivat käytännössä.

Kuntataustaisten maakunnan liittojen hallinnosta ja taloudesta raportointi ei ole yhtä koordinoitua kuin samaan talousarviotalouteen kuuluvien valtion virastojen ja laitosten. Lisäksi liittojen toiminta EU-varojen käsittelijöinä eroaa monessa kohdassa vastaavista valtion kirjanpitoyksiköiden menettelyistä. Tämän vuoksi työ- ja elinkeinoministeriön tulisi ottaa valtion kirjanpitoyksiköiden ja muiden toimijoiden erot huomioon tietojärjestelmissä, ohjeistuksessa ja kirjanpitoaineiston osaksi jäävissä lomakkeissa.

3.4 Hankkeiden seuranta ja takaisinperinnät

3.4.1 Seuranta hankkeen päättymisen jälkeen

Rakennerahastovaroista avustusta saaneisiin hankkeisiin liittyy monia sellaisia velvoitteita, joiden vaikutukset ulottuvat pitkälle hankkeiden päättymisen jälkeiseen aikaan. Laaja-alaisin niistä on niin sanottu hankkeen pysyvyyden vaatimus²⁷. Sen mukaan hankkeesta aiheutuneiden menojen

²⁷ *Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 57 artikla (muutettu Euroopan par-*

tukikelpoisina säilymisen edellytyksenä on, että hankkeen sisältöön tai toteuttamisedellytyksiin ei avustuspäätöksen mukaista päättymispäivää seuraavien viiden vuoden aikana kohdistu huomattavia muutoksia. Huomataviksi muutoksiksi katsotaan esimerkiksi omistussuhteiden muutokset tai tuotantotoiminnan lopettaminen, sillä ne vaikuttavat hankkeen luonteeseen, täytäntöönpanon edellytyksiin tai hyödyttävät aiheettomasti jotakin yritystä tai julkista yhteisöä. Pitkälle tulevaisuuteen ulottuu myös velvoite seurata hankkeen mahdollisesti tuottamia tuloja sen varmistamiseksi, että hankkeen tuottamia ennakoimattomia tuloja vastaava määrä voidaan palauttaa Euroopan unionin talousarvioon²⁸. Näiden kahden velvoitteen soveltamisalaa on kuitenkin myöhemmin supistettu taannehtivin vaikutuksin siten, että paljon hankkeita jää niiden soveltamisalan ulkopuolelle.

Kolmantena hankkeen päättymisen jälkeiseen tulevaisuuteen ulottuvana velvoitteena voidaan mainita velvollisuus säilyttää tuen avulla hankittu omaisuus siinä käyttötarkoituksessa, johon se on hankittu²⁹.

Maakunnan liitoissa tunnettiin hankkeen päättymisen jälkeiseen aikaan ulottuvat velvollisuudet hyvin. Nämä velvollisuudet on mainittu selvästi rahoituspäätöksen ehdossa, ja tuensaajia muistutetaan niistä hankkeen aikana aloituspalaverissa, ohjausryhmätyöskentelyssä ja paikan päällä tehtävillä tarkastuskäynneillä. VALTTERI -järjestelmään sisältyvässä maksatushakemuksen tukikelpoisuustarkistuslistan täyttöohjeessa on kohtia, jotka edellyttäisivät jälkiseurantaa koskevan suunnitelman tallentamista järjestelmään. Myös loppuraportoinnissa on kohtia, jotka ohjaavat näiden velvoitteiden täyttämiseen. Ohjeet jälkiseurantasuunnitelmien sisällöstä ja järjestelmälliset toimenpiteet velvoitteiden noudattamisen valvomiseksi hankkeen päättymisen jälkeen kuitenkin puuttuvat.

lamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 539/2010 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiettyjen vaatimusten yksinkertaistamisesta ja tietyistä varainhoitoa koskevista säännöksistä) ja valtioneuvoston asetuksen rakennerrahastoista osarahoitettavien menojen tukikelpoisuudesta 1079/2007 9 §.

²⁸*Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 55 artikla (muutettu Neuvoston asetuksella (EY) N:o 1341/2008 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevan asetuksen (EY) N:o 1083/2006 muuttamisesta) ja valtioneuvoston asetus rakennerrahastoista osarahoitettavien menojen tukikelpoisuudesta 1079/2007 10 §.*

²⁹*Laki eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta (1652/2009) 17 §.*

Liitoissa koettiin ongelmaksi se, että ministeriö ei ole toistaiseksi antanut ohjeita siitä, kuinka hankkeiden päättymisen jälkeiseen aikaan ulottuvien velvoitteiden toteutumista tulee seurata ja valvoa. Seuranta ja valvonta voidaan kuitenkin vielä järjestää toimivalla tavalla, koska päätyneitä tämän rakennerahastokauden hankkeita on vasta vähän ja ne ovat päätyneet vasta aivan hiljattain.

Useissa liitoissa oli jo keskusteltu seurannan toteuttamisesta hankkeen päättymisen jälkeen. Yhdessä liitossa oli jo kaavailuja määrävuosin tapahtuvista tarkastuskäynneistä päätyneiden hankkeiden luona ja tehty ensimmäisiä valmisteluja tätä varten.

3.4.2 Paikan päällä tehtävät tarkastukset, takaisinperinnät ja sääntöjenvastaisuusilmoitukset

Maakunnan liitot ovat velvollisia suorittamaan tuen saajaan kohdistuvia tuotteiden, palveluiden ja menojen tarkastuksia ja toimittamaan niistä neljännesvuosittain täsmäytettävät tiedot EURA-järjestelmän kautta valtiovarainministeriössä valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä toimivalle tarkastusviranomaiselle, hallintoviranomaiselle ja todentamisviranomaiselle työ- ja elinkeinoministeriön asiasta antaman ohjeen mukaisesti³⁰.

Paikan päällä tehtäviä tarkastuskäyntejä suoritettiin kaikissa tarkastetuissa maakunnan liitoissa, ja ne oli selkeästi vastuutettu henkilöstölle. Kaikissa tarkastetuissa maakunnan liitoissa tarkastuskäynnit oli suunniteltu, toteutettu ja raportoitu säädösten ja hallintoviranomaisen ohjeen mukaisesti. Tarkastuksia tehtiin vähintään työ- ja elinkeinoministeriön suorittaman otannan edellyttämässä laajuudessa, jolloin tarkastetaan kaikki julkiselta rahoitukseltaan yli 500 000 euron suuruiset hankkeet ja korkeaan riskiluokkaan kuuluviksi arvioidut hankkeet sekä kaikista muista hankkeista vähintään 50 %. Kahdessa liitossa tavoitteena oli tarkastaa kaikki hankkeet ainakin kerran hankkeen toteuttamisaikana.

Tarkastuskäyntien dokumentointia olivat eräiden maakuntien liittojen mukaan jonkin verran hidastaneet raportoinnissa käytettävän VALTTERI-järjestelmän käyttökatkot. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan taas katkoja ei ole ollut järjestelmän toiminnassa. Järjestelmä ja siihen sisältyvä lomake oli koettu hankaliksi käyttää. Järjestelmään sisältyvä raporttipohja on vakioitu niin pitkälle, ettei se ole enää kovin informatiivinen.

³⁰ *Rakennerahastolaki 49 §, valtioneuvoston asetus rakennerahastoista 19 § ja komission asetus (EY) N:o 1828/2006 13 artikla sekä hallintoviranomaisen ohje asetuksen (EY) N:o 1828/2006 13 artiklan edellyttämistä paikan päällä tehtävistä tarkastuksista 6.3.2009 (hallintoviranomaisen ohje 02/2009, 645/023/2009).*

Laissa säädettyissä tilanteissa tukea hallinnoivan viranomaisen on määrättävä maksaminen lopetettavaksi sekä jo maksettu avustus takaisin perittäväksi³¹. Takaisinperinnän mahdollisuus oli otettu huomioon kaikkien tarkastettujen maakunnan liittojen hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvauksissa, yleensä vastuuttamalla takaisinperintäpäätösten valmistelu ja päätösten tekeminen liiton omille toimihenkilöille ja toimielimille. Yhdessä liitossa takaisinperintäpäätösten valmistelu oli suunniteltu tilattavaksi kilpailutettavana asiantuntijapalveluna tilintarkastusyhteisöltä. Takaisinperinnän ulkoistamisen valmistelun yhteydessä tulee varmistaa tällaisen asiantuntijapalvelun sopiminen palvelun tuottajan tehtäväksi sekä tämän valmius tarjouksen antamiseen. Lisäksi voitaisiin harkita esimerkiksi asianajotoimistojen soveltuvuutta palveluntarjoajiksi.

Tehtyjen takaisinperintäpäätösten tai valmistelussa olevien takaisinperintäpäätösten lukumäärä oli pieni ja vaihteli tarkastetuissa liitoissa nollan ja neljän välillä. Kaikki valmisteluvaiheessa takaisin perittäviksi ehdotetut tapaukset olivat myös johtaneet takaisinperintään.

Maakunnan liitot ovat velvollisia ilmoittamaan todentamisviranomaisena toimivalle työ- ja elinkeinoministeriölle Euroopan yhteisön lainsäädännön mukaisesti sääntöjenvastaisuuksista sekä takaisinperintää koskevista ja muista toimenpiteistä, joihin todettujen virheellisyyskysien oikaisemiseksi on ryhdytty³². Tarkastetut liitot olivat huomioineet velvollisuutensa sääntöjenvastaisuusilmoitusten tekemisestä hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvauksessaan sekä vastuuttaneet tehtävän selvästi jollekin henkilöstössään. Sääntöjenvastaisuusilmoitukset oli toimitettu työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen ja säädösten vaatimalla tavalla neljännesvuosittain. Takaisinperintöjen vähäisen määrän vuoksi suurin osa ilmoituksista on ollut niin kutsuttuja nollailmoituksia, joissa on kerrottu, että ilmoitettavia sääntöjenvastaisuus- tai takaisinperintätapauksia ei ole ollut.

Rakennerahastohankkeiden pysyvyyden, hankkeiden mahdollisesti tuottamien tulojen ja tuen avulla hankitun omaisuuden säilyttämisen alkupe- räisessä käyttötarkoituksessaan järjestelmällistä valvontaa hankkeiden päättymisen jälkeen ei ole toistaiseksi järjestetty. Maakunnan liitot ovat odottaneet työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistusta valvonnan järjestämisestä. Tarkastusvirasto suosittelee, että työ- ja elinkeinoministeriö antaisi

³¹ *Laki eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta (1652/2009) 20 §.*

³² *Rakennerahastolaki 46 § ja valtioneuvoston asetus rakennerahastoista 15 § 3 momentti. Ohje sääntöjenvastaisuusilmoitusten tekemisestä alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoitteet EAKR- ja ESR-ohjelmissa (Todentamisviranomaisen ohje 1/2009, TEM/3052/00.03.02/2009) 16.10.2009.*

ohjeita hankkeen päättymisen jälkeiseen aikaan ulottuvien velvoitteiden valvonnasta mahdollisimman pian, jotta seuranta järjestetään tehokkaasti ja yhdenmukaisesti.

3.5 Työ- ja elinkeinoministeriön ohjaus ja maakunnan liitot

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistus rahoituksen valmistelusta koettiin maakunnan liitoissa riittäväksi, joskaan se ei aina huomioi esimerkiksi liittojen päätöksentekoprosessin eroja suhteessa valtionhallintoon. Eniten kritiikkiä annettiin EURA 2007 -järjestelmän hitaasta käyttöönotosta ohjelmakauden alussa ja myöhemmistä pitkistä järjestelmäkatkoista. Osittain ohjelmakauden 2007–2013 hidaskäynnistyminen johtui tietojärjestelmien keskeneräisyydestä. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi hyvissä ajoin ennen seuraavan ohjelmakauden alkamista aloittaa seuraavan kauden tietojärjestelmien kehittäminen tai mahdollisuuksien mukaan käyttää ja kehittää edelleen nykyisiä tietojärjestelmiä, jotka tarkastuksen ajankohtana toimivat jo lähes moitteettomasti.

Tarkastuksessa havaittiin, että sekä EURA 2007 -järjestelmää hallinnoivalla työ- ja elinkeinoministeriöllä että järjestelmää käyttävillä maakunnan liitoilla on projektin toteuttajanäkökulma järjestelmän hyödyntämisessä varsin heikko. Erillistä koontiraporttia tätä näkökulmaa varten ei ole valmiina. Kuitenkin juuri toteuttajia tyypittelemällä, ryhmittelemällä ja analysoimalla on mahdollista selvittää olennaisia tietoja muutos- tai ongelmatilanteissa tai esimerkiksi varmentamistehtävässä.

Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi yhdessä rakennerahastovaroja välittävien toimielinten kanssa jatkaa raporttimallien kehittämistä. Tarkastuksen perusteella on ilmeistä, että valtion ulkopuolisille välittävillä toimielimillä, kuten maakunnan liitoille, on tarpeen laatia niiden toimintatapoihin nykyistä paremmin sopivat asiakirja- ja lomakepohjat. Tässä yhteydessä on mainittava myös ruotsinkielisten lomakkeiden pitkään jatkunut puuttuminen järjestelmästä.

Kansalliset säädökset eivät tunne tukikelpoisuuden tulkinnassa rahoittajan harkintaan perustuvia osittaishylkäyksiä. Hakijoiden oikeusturvan kannalta myöskään toimijakohtaisia käsittelyeroja ei saisi olla, joten yhdenmukaisen menettelyn varmistamiseksi mahdollisesti tarvittavat osittaishylkäysmenettelyt tulisi sisällyttää kansallisiin säädöksiin.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää, hallinnoidaanko maakunnan liittojen välittämää EU-rahoitusta, erityisesti Euroopan aluekehitysrahaston rahoitusta, säädösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Tarkastus tehtiin kuudessa maakuntien liitossa sekä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Tarkastuksen perusteella on todettu seuraavia puutteita talousarviossa myönnettyjen valtuuksien seurannassa ja varainhoitovuodelle kohdentamisessa, maakuntien liitoille suoritettavien ennakoiden maksatuskäytännöissä sekä ennakoista kertyvien korkojen käsittelyssä talousarviossa ja työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpidossa:

1. Valtuusseuranta

Tarkastusviraston käsityksen mukaan valtioneuvoston päätöstä jakaa talousarviossa momentille 32.50.64 EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013 (arviomääräraha) myönnettyä valtuutta maakunnan liittojen käytettäväksi ei voida sellaisenaan pitää valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n tarkoittamana määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattuna sopimuksena tai sitoumuksena. Tämän vuoksi sitä ei voida tilinpäätöksessä merkitä työ- ja elinkeinoministeriön valtuusseurantaan valtuuden käytöksi.

Maakunnan liitoille myönnettyä valtuutta oli vuoden 2010 lopussa käyttämättä noin 68 miljoonaa euroa. Valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n mukaan valtuutta saadaan käyttää vain sen varainhoito-vuoden aikana, jonka talousarvioon se on otettu. Valtuuden käyttämätön määrä voidaan uusina talousarviossa, ja uusittava määrä voi olla enintään kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen osoittaman käyttämättömän määrän suuruinen. Tämän vuoksi momentin 32.50.64 EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013 (arviomääräraha) tiedot valtuuden käytöstä ja uusittavissa olevasta määrästä tulee esittää valtiovarainministeriön toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten suunnittelusta antaman määräyksen mukaisesti niin, että uusittavissa oleva määrä osoitetaan tilinpäätöksessä talousarvion toteutumalaskelman yhteydessä valtuuksia koskevilla tiedoilla.

2. Ennakoiden maksaminen ja kirjaaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö maksaa maakunnan liittojen arvioiman määräraharakkeen perusteella ennakkoon maakunnan liitoille varoja rakennerrahastohankkeiden rahoittamiseen. Tarkastuksessa todettiin, että avoimien ennakoiden määrä maakunnan liittojen kirjanpidossa oli vuoden 2010 lopussa 38,1 miljoonaa euroa.

Valtioneuvoston päätöksessä valtion talousarvion yleisistä soveltamis määräyksistä määritellään ennakon maksamisen edellytyksiä. Jos menon suorittaminen ennakkona on lainsäädännön perusteella mahdollista mutta ennakon määrä ja sen suoritus aika on jätetty viranomaisen harkintaan, on pidättäytyttävä liian suuresta ja tarpeettoman aikaisessa vaiheessa tapahtuvasta suorituksesta. Erityistä perustetta maksatusmäärärahan maksamiselle ennakkoon ei tarkastuksessa löytynyt. Tarkastusvirasto katsoo, että ennakoita on maksettu liian suurina ja tarpeettoman aikaisin.

Työ- ja elinkeinoministeriön tulee arvioida maakunnan liittojen rakennerrahastovarojen maksuliikenne siten, että ennakoista, mikäli niitä on perusteltua maksaa, voidaan saada vähintään Valtiokonttorin ilmoittama korkohyöty.

3. Ennakoista kertyvien korkotulojen käsittely talousarviossa

Valtion talousarviosta annetun lain 3 §:n mukaan määrärahat otetaan talousarvioon bruttomäärin niin, ettei menoista vähennetä tuloja. Talousarviosta annetun lain 3 a §:ssä säädetään nettobudjetoinnista ja siitä, milloin menot voidaan nettobudjetoida. Nettobudjetoinnin kohteena eivät voi olla muun muassa siirtomenot.

Maakunnan liitot ovat työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden mukaisesti vähentäneet ennakoita saamiinsa eriin liittyvät korkotulot momentin 32.50.64 EU:n rakennerrahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerrahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013 (arviomääräraha) työ- ja elinkeinoministeriölle osoittamissaan arvioissaan maksatuksiin tarvittavasta arviomäärärahasta. Käytännössä hankkeita rahoitetaan enemmän kuin niihin myönnetään varoja valtion talousarviossa. Korkotuottojen tuloutusta ei ole huomioitu työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpidossa eikä tilinpäätöksessä. Vuoden 2010 loppuun mennessä maakunnan liittojen hallussa olevia korkovaroja oli tuloutettu noin 1,3 miljoonaa euroa.

Valtion talousarviossa rakennerrahastohankkeiden rahoittamiseen käytettävä momentti 32.50.64, EU:n rakennerrahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerrahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013 (arviomääräraha) on talousarvion mukaan ollut vuosittain bruttobudjetoitu. Tarkastusvirasto katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriö on talousarvion ja valtion

talousarviosta annetun lain 3 a §:n vastaisesti tosiasiallisesti tulouttanut siirtomenomomentille maakunnan liitoille myönnettyjen varojen korkotuottoja.

Muilta osin Euroopan aluekehitysrahaston rahoituksen hallinnoinnissa ei tarkastuksen perusteella tullut esiin olennaista huomautettavaa.

5 Ilmoitusvelvollisuus Valtiontalouden tarkastusvirastolle

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen työ- ja elinkeinoministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 30.9.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt maakunnan liitoille osoitettujen myöntövaltuuksien valtuusseurannan, niihin liittyvien ennakoiden maksamisen ja ennakoista kertyvien korkotulojen budjetoinnin puutteiden johdosta.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Talousarviot

Valtion talousarviot 2007–2011

Viranomaisaineistot

Työ- ja elinkeinoministeriön antamat ohjeet ja määräykset, *erityisesti* Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) vuoden 2010 valtioneuvoston jakopäätöksen yhteydessä rakennerrahastolain 11 §:n ja 1 momentin nojalla annetut välittävien toimielinten varojen käyttöä koskevat ehdot, ohjelmakausi 2007–2013, 18.2.2010.

2. Haastattelut ja tarkastuskäynnit

Työ- ja elinkeinoministeriö 27.10.2010, 10.1. ja 4.3.2011.

Valtiovarainministeriö 23.3.2011.

Uudenmaan liitto 16.6.2010.

Pirkanmaan liitto 24. – 25.11.2010.

Kymenlaakson liitto 8. – 9.12.2010.

Etelä-Pohjanmaan liitto 13. – 14.12.2010.

Pohjanmaan liitto 15. – 16.12.2010.

Pohjois-Savon liitto 8.2.2011.

Etelä-Savon liitto 9.2.2011.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-191-9 (nid.)