

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**ENSIMMÄISEN TASON VALVONNAN TOIMIVUUS SUOMESSA
EUROOPAN ALUEELLISEN YHTEISTYÖN OHJELMISSA**

Finanss hallinto ja
julkisyhteisöjen
laskentatoimi
Pro gradu –tutkielma
Syyskuu 2012
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Laura Lehtonen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	LEHTONEN, LAURA
Tutkielman nimi:	Ensimmäisen tason valvonnan toimivuus Suomessa Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa
Pro gradu –tutkielma:	65 sivua, 11 liitesivua
Aika:	Syyskuu 2012
Avainsanat:	Ensimmäisen tason valvonta, Euroopan alueellinen yhteistyö, hanketarkastus, sertifiointimenettely

Ensimmäisen tason valvonnalla tarkoitetaan Euroopan alueellinen yhteistyö –tavoitteen ohjelmiin osallistuvien tuensaajien ilmoittamien menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamista. Ohjelmakaudella 2000–2006 ensimmäisen tason valvonnan on suorittanut rahoittajan maksatustarkastaja ja tilintarkastajan suorittama hankkeen talouteen kohdistunut tarkastus suoritettiin yleensä vasta hankkeen päätyttyä. Ohjelmakaudella 2007–2013 Euroopan alueellinen yhteistyö –tavoitteen ohjelmiin osallistuvien jäsenvaltioiden on perustettava valvontajärjestelmä sekä nimettävä ensimmäisen tason valvojat. Jokaisen suomalaisen tuensaajan tulee järjestää oman maksatushakemuksensa varmentaminen Työ- ja elinkeinoministeriön sertifioiman ensimmäisen tason valvojan eli valvojalle asetetut pätevyysvaatimukset täyttävän riippumattoman tilintarkastajan toimesta ennen kuin maksatushakemus jätetään hankkeen pääpartnerin kautta ohjelmasihteeristölle.

Tutkimuksessa on tarkasteltu ensimmäisen tason valvonnan toimivuutta ohjelmakaudella 2007–2013. Tutkimuksen empiirinen osuus toteutettiin ensinnäkin verkkokyselyillä, joilla on selvitetty ensimmäisen tason valvojien sekä hankkeiden henkilökunnan näkökantoja ensimmäisen tason valvonnan toimivuuteen. Toiseksi haastatteluilla, joilla on selvitetty Työ- ja elinkeinoministeriön ja INTERREG IVA Central Baltic –ohjelmaviranomaisen kantaa valvonnan toimivuuteen.

Tutkimuksen tulosten mukaan ensimmäisen tason valvontajärjestelmän ongelmiksi koettiin sertifiointimenettelyn raskaus, sillä sertifiointi tulee tehdä jokaiseen hankkeeseen erikseen. Hankkeen valvojaksi sertifioitujen tulisi ohjelmaviranomaisen mukaan tehdä kaikki tarkastukset, mutta Suomessa valvonnassa käytetään avustavia tarkastajia. Sertifiointimenettelyn ongelmaksi koettiin myös varahenkilöjärjestelmän puuttuminen. Tutkimuksen tuloksista nousi esiin myös se, että Työ- ja elinkeinoministeriö on aloittanut valvojien laadunvarmistuksen vasta syksyllä 2012 eikä ole varmistanut valvontajärjestelmän tehokkuutta ohjelmakauden alusta alkaen. Ensimmäisen tason valvojan roolin poikkeaminen perinteisestä tilintarkastuksesta eli oikeus hyväksyä ja hylätä kustannuksia sekä arvioida hankkeen sisältöä koettiin ongelmalliseksi. Valvonnan toimivuutta haittaavana nähtiin myös tarkastusten tiheys, kustannusten 100 prosenttinen varmentaminen otannan käyttämisen sijaan, raskaat ja laajat kustannusten raportointilomakkeet sekä tarkastusraportit. Parannusta toivottiin etenkin tukikelpoisuussääntöjen ja raportointilomakkeistojen yhdenmukaisuuteen eri ohjelmien välillä. Tämän tutkimuksen aineistosta johdettuna päätelmänä voidaan esittää, että ensimmäisen tason valvontaa tulisi vielä kehittää.

Sisällys

1 JOHDANTO	6
1.1 Tutkimuksen taustaa	6
1.2 Tutkimusongelma ja rajaukset.....	8
1.3 Tutkimusaineisto ja – menetelmät	10
1.4 Aiheen valinta.....	10
2 TEOREETTINEN TAUSTA.....	11
2.1 Päämies-agenttiteoria.....	11
2.2 Keskeiset käsitteet	13
3 EUROOPAN ALUEELLINEN YHTEISTYÖ JA VALVONTA	15
3.1 Euroopan alueellinen yhteistyö	15
3.1.1 Yhteisöaloitteet ohjelmakaudella 2000–2006.....	15
3.2.2 Euroopan alueellinen yhteistyö ohjelmakaudella 2007–2013	16
3.2 Suomen rakennerahastostrategia ja Euroopan alueellinen yhteistyö Suomen osalta ohjelmakaudella 2007–2013	16
3.3 Ohjelmakauden 2000–2006 valvonta	18
3.4 Valvontajärjestelmät Euroopan unionin jäsenmaissa ohjelmakaudella 2007–2013	22
3.4.1 Valvontaan osallistuvat viranomaiset.....	22
3.4.2 Käytössä olevat valvontajärjestelmät	23
3.5 Ensimmäisen tason valvonta Suomessa ohjelmakaudella 2007–2013	25
3.5.1 Työ- ja elinkeinoministeriön rooli	25
3.5.2 Sertifiointimenettely	26
3.5.3 Ensimmäisen tason valvojan tehtävät.....	27
3.6 Ensimmäisen tason valvonta INTERREG IVA Central Baltic – ja Baltic Sea Region - ohjelmissa ohjelmakaudella 2007–2013.....	28
3.6.1 INTERREG IVA Central Baltic	28
3.6.2 Baltic Sea Region.....	29
4 EMPIIRINEN OSUUS.....	30
4.1 Empiirisen tutkimuksen toteutus	30
4.1.1 Kysely tutkimusmenetelmänä	30
4.1.2 Haastattelu tutkimusmenetelmänä	31
4.1.3 Aineiston hankinta ja empiirisen tutkimuksen toteutus	32
4.1.4 Tutkimusaineiston valinta ja rajaukset	33
4.1.5 Tutkimuksen luotettavuus.....	35

4.2 Ensimmäisen tason valvojien näkemys valvonnan toimivuudesta.....	37
4.2.1 Kokemus tarkastustyöstä.....	37
4.2.2 Sertifiointimenettely.....	37
4.2.3 Valvonta INTERREG IVA Central Baltic – ohjelmassa	38
4.2.4 Valvonta Baltic Sea Region – ohjelmassa.....	41
4.2.5 Valvonnan kehittäminen.....	43
4.3 Hankkeiden yhteyshenkilöiden näkemys valvonnan toimivuudesta.....	44
4.3.1 Yhteyshenkilöiden taustatiedot.....	44
4.3.2 Sertifiointimenettely.....	45
4.3.3 Lomakkeet ja tarkastusten aikaväli	45
4.3.4 Ohjelmien tarjoama ohjeistus ja valvojilta saatava apu	46
4.3.5 Valvonnan kehittäminen.....	47
4.4 Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys valvonnan toimivuudesta.....	47
4.4.1 Ensimmäisen tason valvontajärjestelmän tausta Suomessa.....	47
4.4.2 Sertifiointimenettely.....	48
4.4.3 Systeemitarkastus Suomen ensimmäisen tason valvontajärjestelmästä.....	49
4.4.4 Ensimmäisen tason valvojien valvonta	50
4.4.5 Ensimmäisen tason valvojille tehdyn kyselyn läpikäynti.....	51
4.5 Ohjelmaviranomaisten näkemys valvonnan toimivuudesta.....	52
4.5.1 Ohjelmaviranomaisen rooli ja ohjelman aloittaminen	52
4.5.2 Ohjelmaviranomaisen ja ensimmäisen tason valvojien yhteistyö	52
4.5.3 Hankkeille annettava ohjeistus	53
4.5.4 Maksatushakemusten ja valvojien tekemän tarkastuksen käsittely	53
4.5.5 Ensimmäisen tason valvonnan toimivuus.....	54
4.5.6 Ensimmäisen tason valvonnan kehittäminen.....	55
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	57
LÄHTEET	63
LIITTEET.....	66
Liite 1 Ensimmäisen tason valvojille suunnattu kyselylomake	66
Liite 2 Hankkeiden yhteyshenkilöille suunnattu kyselylomake	73
Liite 3 Työ- ja elinkeinoministeriön edustajan haastattelu.....	75
Liite 4 INTERREG IVA Central Baltic –ohjelmaviranomaisen edustajan haastattelu.....	76

KUVIOT

Kuvio 1 Euroopan alueellisen yhteistyö – tavoitteen ohjelmat osana Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa

Kuvio 2 Tarkastus tilityksen oikeellisuuden varmentajana

Kuvio 3 Ohjelmakauden 2007–2013 maksatushakemuksen käsittelyprosessi

Kuvio 4 Alueellinen yhteistyö – tavoitteen rahoituksen jakautuminen Euroopan unionin tasolla ja Suomen tasolla

Kuvio 5 Ohjelmakauden 2000–2006 maksatushakemuksen käsittelyprosessi

Kuvio 6 Sääntöjenvastaisuudet rakennetoimissa vuosina 2000–2005

Kuvio 7 Rakennetoimien sääntöjenvastaisuuksien tapaus- ja euromäärät jäsenmaittain vuonna 2005

Kuvio 8 Valvontajärjestelmät Euroopan unionin jäsenmaissa ja Norjassa

Kuvio 9 Ensimmäisen tason valvojan sertifiointimenettely Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa

Kuvio 10 Ensimmäisen tason valvojen kokemus tilintarkastuksesta ja hanketarkastuksesta

Kuvio 11 Sääntöjenvastaisuudet rakennetoimissa vuosina 2000–2006 ja 2007–2013

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

17. toukokuuta 2006 Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio vahvistivat toimielinten välisellä päätöksellä lähes 900 miljardin euron kohdentamisesta unionin tavoitteiden toteuttamiseksi ohjelmakaudella 2007–2013. Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikalla pyritään edistämään taloudellista ja yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta sekä vähentämään kehityseroja alueiden ja jäsenvaltioiden välillä. Alue- ja rakennepolitiikkaan kuuluu oleellisena osana koheesiopolitiikka, jonka osuus tästä budjetista on noin 308 miljardia euroa eli noin 36 prosenttia. Koheesiopolitiikan avulla pyritään siihen, että kaikilla jäsenvaltioiden kansalaisilla olisi samanlaiset lähtökohdat asuinpaikasta riippumatta. Koheesiolla tarkoitetaan alueellista, taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.¹

Koheesiopolitiikka perustuu rakennerahastoista annettavaan tukeen ja sitä toteutetaan tavoiteohjelmien mukaisesti. Tukeen on yhdistettävä kansallista julkista rahoitusta ja yksityistä rahoitusta. Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja Koheesiorahasto ovat Euroopan unionin koheesiopolitiikkaa rahoittavat rakennerahastot. Euroopan aluekehitysrahastosta tuetaan talouden muutosta, aluekehitystä, kilpailukyvyn muutosta ja alueellista yhteistyötä koskevia ohjelmia. Euroopan sosiaalirahastosta tuetaan Euroopan unionin työllisyysstrategian muuttamista käytännön toimiksi jäsenvaltioissa. Koheesiorahastosta tuetaan ympäristöhankkeita ja Euroopan laajuisia liikenneverkkohankkeita.² Ohjelmakaudella 2007–2013 koheesiopolitiikkaa toteutetaan kolmella tavoiteohjelmalla; lähentymis- eli konvergenssitavoite, alueellinen kilpailukyky ja työllisyys – tavoite sekä Euroopan alueellinen yhteistyö –tavoite. Noin 82 prosenttia koheesiopolitiikan rahoituksesta kohdistuu lähentymistavoitteeseen eli kasvun ja työllisyyden tukemiseen Euroopan unionin vähiten kehittyneillä alueilla ja vähentää siten alueellisia kehityseroja. 16 prosenttia koheesiopolitiikan rahoituksesta kohdistuu alueellisen kilpailukyvyn ja työllisyyden tavoitteeseen eli alueiden houkuttelevuuden ja kilpailukyvyn lisäämiseen sekä työllisyyden parantamiseen.

¹ EU-rahoituksen opas 2009–2013, 15.

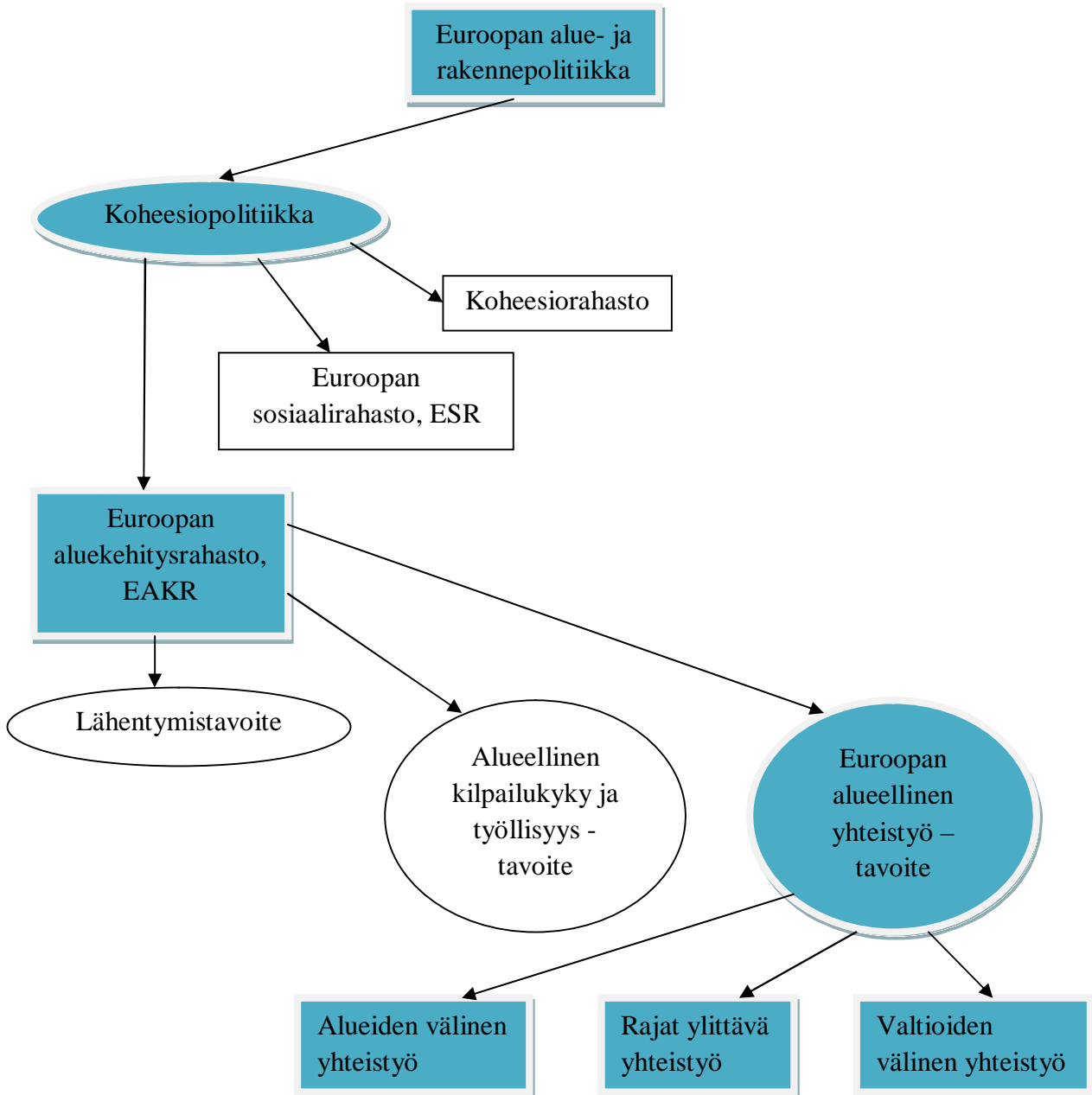
² EU-rahoituksen opas 2009–2013, 15–16.

Noin 2,5 prosenttia koheesiopolitiikan rahoituksesta kohdistuu Euroopan alueellinen yhteistyö – tavoitteeseen eli rajat ylittävien suuralueiden ja rajaseutujen välisen yhteistyön edistämiseen. Euroopan aluekehitysrahasto rahoittaa kaikkia kolmea tavoiteohjelmaa ja Euroopan sosiaalirahasto puolestaan rahoittaa lähentymis- ja konvergenssitavoiteohjelmaa sekä alueiden ja kilpailukyvyyn tavoiteohjelmaa.³

Euroopan alueellinen yhteistyö – tavoite jakaantuu alueiden välisen, rajat ylittävän ja valtioiden välisen yhteistyön ohjelmiin, joita siis tuetaan Euroopan aluekehitysrahastosta (kuvio 1). Jokaiseen ohjelmaan ja rahoitettavaan hankkeeseen osallistuu kumppaneita/alueita kahdesta tai useammasta maasta. Ohjelmilla tuetaan alueiden ja kaupunkien välisten verkostojen syntymistä ja vahvistumista sekä raja-alueiden ja laajempien, rajat ylittävien yhteistyöalueiden yhtenäistymistä. Ohjelmia osarahoitetaan Euroopan aluekehitysrahastosta.⁴

³ EU-rahoituksen opas 2009–2013 s.16–18.

⁴ Etelä-Suomen lääninhallitus: Euroopan alueellinen yhteistyö.



Kuvio 1 Euroopan alueellisen yhteistyö – tavoitteen ohjelmat osana Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa

1.2 Tutkimusongelma ja rajaukset

Euroopan alueellisen yhteistyön -tavoitteen ohjelmissa kunkin jäsenvaltion on perustettava valvontajärjestelmä sekä nimettävät valvojat, joiden tehtävänä on varmentaa kunkin tuensaajan

ilmoittamien menojen laillisuus ja asianmukaisuus⁵. Tutkimuksen tarkoituksena on arvioida tämän valvonnan eli ensimmäisen tason valvonnan toimivuutta ohjelmakaudella 2007–2013. Valvonnan toimivuutta tullaan arvioimaan neljästä eri näkökulmasta; ensimmäisen tason valvojien, hankkeiden henkilökunnan, valvontajärjestelmän valvojan eli Työ- ja elinkeinoministeriön sekä ohjelmaviranomaisten.

Tutkimuksen johdannossa on esitelty Euroopan alueellinen yhteistyö –tavoitetta yleisesti. Tutkimuksen teoreettinen osuus taustoitetaan päämies-agenttiteorian avulla, minkä jälkeen syvennyttään ohjelmakauteen 2007–2013. Tämän jälkeen tutkimuksessa esitellään tarkemmin ensimmäisen tason valvojan tehtävät ja pohditaan, miten valvonta on muuttunut edellisestä ohjelmakaudesta ja miten erilaiset valvontajärjestelmät eroavat toisistaan sekä miten valvonta on järjestetty eri maissa. Lisäksi esitellään Työ- ja elinkeinoministeriön sertifiointimenettely sekä viranomaiset, jotka osallistuvat valvontaan ja ohjeistavat sitä.

Tutkimuksen empiirisessä osuudessa pohditaan ensimmäisen tason valvonnan toimivuutta neljän eri tahon näkökulmasta. Kyselylomakkeilla ja haastatteluilla kerätystä aineistosta lähdetään tutkimaan valvojien kokemuksia ohjeistusten ja käytännön työn kautta, hankkeiden henkilökunnan näkemystä valvonnan hyödyistä ja haitoista, työ- ja elinkeinoministeriön kokemuksia valvontaraporteista ja valvonnan tasosta sekä ohjelmaviranomaisten kokemuksia valvonnasta ja eri maiden välisistä eroista. Lopuksi pohditaan vielä, onko ensimmäisen tason valvonta tuottanut toivottua oikeellisuutta ja onko kehitystä tulossa sekä miten seuraavalla ohjelmakaudella mahdollisesti toimitaan.

Tutkimus rajataan koskemaan hankkeiden valvonnan toimivuutta eli rajataan pois hankkeen varsinainen toteuttaminen. Vielä tarkemmin sanottuna rajataan tutkimus koskemaan ensimmäisen tason valvonnan toimivuutta. Toisen tason valvonta esitellään tutkimuksessa vain soveltuvien osien, jotta lukijalle saadaan esiteltyä kokonaiskuva valvonnasta. Tutkimuksessa keskitytään INTERREG IV A Central Baltic- ja Baltic Sea Region – ohjelmien valvontaan.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1080/2006/EY artikla 16.

1.3 Tutkimusaineisto ja – menetelmät

Tutkimuksen lähestymistapa on kvalitatiivinen arviointitutkimus eli arvioidaan, toimiiko ensimmäisen tason valvonta. Tutkimuksen tavoitteena on ensinnäkin arvioida, onko Suomen perustama valvontajärjestelmä toimiva. Toiseksi tutkimuksen tavoitteena on arvioida, täyttääkö ensimmäisen tason valvonta sille asetetut tavoitteet. Lisäksi pohditaan, miten ensimmäisen tason valvonta toimii käytännössä käytössä olevien ohjeistusten ja raportointilomakkeiden avulla. Lopuksi pohditaan valvonnan tulevaisuutta ja kehittämistä.

Tutkimuksen teoriaosassa pyritään antamaan lukijalle kokonaiskuva ensimmäisen tason valvonnasta ja sen toimintaympäristöstä. Teoriaosan aineisto kerätään pääasiassa Internetistä Euroopan alueellinen yhteistyö – tavoitteen ohjelmien kotisivuilta sekä Euroopan unionin, Työ- ja elinkeinoministeriön sekä muiden viranomaisten kotisivuilta. Tutkimuksen empiirisessä osassa pyritään arvioimaan valvonnan toimivuutta ja aineisto kerätään kyselylomakkeiden ja haastatteluiden avulla. Aiempaa tutkimusta aiheesta en ole löytänyt, mikä saattaa johtua siitä, että nykytuotoinen ensimmäisen tason valvontajärjestelmä on perustettu vasta ohjelmakaudella 2007–2013 eli aihe on melko tuore.

1.4 Aiheen valinta

Olen toiminut avustavana tarkastajana Oy Audiator Ab:lla syyskuusta 2010 alkaen ja tehnyt pääasiassa hanketarkastuksia. Olen avustavana tarkastajana 36 Euroopan alueellinen yhteistyö – tavoitteen ohjelmien hankkeessa, joten olen päässyt seuraamaan ensimmäisen tason valvojan työtä läheltä. Toisaalta olen päässyt näkemään myös valvojan käytännön työssä esiintyviä ongelmia, mikä on vaikuttanut valintaani tehdä tutkimus ensimmäisen tason valvonnan toimivuudesta.

Ohjelmakaudella 2007–2013 Euroopan alueellisen yhteistyön ensimmäisen tason valvonta on muuttunut oleellisesti verrattuna ohjelmakauden 2000–2006 maksatustarkastusten järjestelmään. Tutkielman kirjoittamisen aikoihin eri viranomaistahot arvioivat parhaillaan tämän hetkisen ensimmäisen tason valvontajärjestelmän toimivuutta ja suunnittelevat seuraavaa ohjelmakautta. Tutkielman aihe on siis ajankohtainen.

2 TEOREETTINEN TAUSTA

2.1 Päämies-agenttiteoria

Päämies-agenttisuhte syntyy, kun toinen osapuoli välittää työtä toiselle, joka suorittaa työn. Työn välittäjää kutsutaan päämieheksi ja työn suorittajaa agentiksi. Päämies-agenttiteorian avulla yritetään kuvata tuota suhdetta käyttäen apuna päämiehen ja agentin välistä sopimusta.⁶ Agentin tehtävä on suorittaa työ, josta saa sopimuksen mukaisen korvauksen. Agentti on tilivelvollinen eli hän on velvollinen tekemään tiliä toiminnastaan päämiehelle.⁷

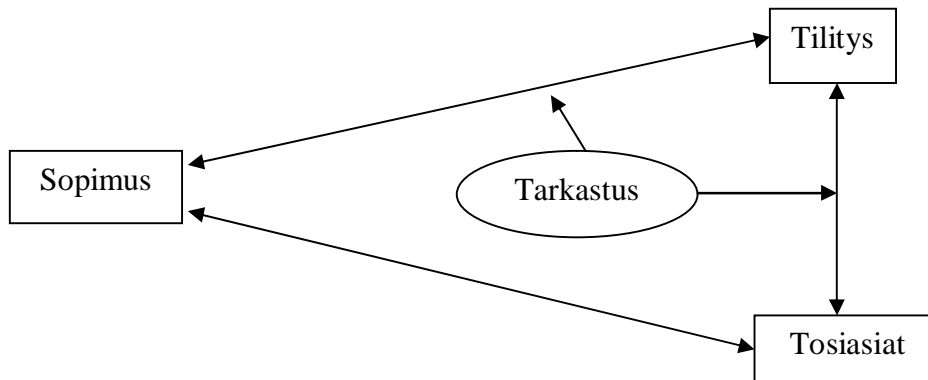
Päämies-agenttisuhteessa voi esiintyä ongelmia toiminnassa ja riskin jakamisessa. Ongelma toiminnassa syntyy joko kun päämiehen ja agentin päämäärät eroavat toisistaan tai kun päämiehen on vaikeaa tai kallista varmentua agentin tekemästä työstä. Ongelma riskin jakamisessa syntyy, kun päämies ja agentti suhtautuvat eri tavalla riskeihin. Päämies ja agentti voivat suosia erilaisia toimintoja, koska riskeihin suhtautuminen on erilaista.⁸ Päämies-agenttisuhteessa esiintyvä ongelma on myös informaation epäsymmetrisyys eli päämies ja agentti tietävät eri asioita, joita voivat käyttää hyväkseen.

Agentti saattaa rikkoa sopimusta ja maksimoida omaa hyvinvointiaan, jos päämies ei voi kontrolloida agentin toimia. Saadakseen agentin toimimaan tavoitteidensa mukaan, päämies joutuu käyttämään kannustimia, laatimaan tarkan sopimuksen ja järjestämään valvonnan, joista päämiehelle syntyy ns. agenttikustannuksia. Päämies hankkii tarkastajan varmistamaan, että agentin tilityksessä antama informaatio on oikeata ja riittävää, sillä päämies joutuu pitkälti toimimaan agentin antaman informaation varassa.

⁶ Eisenhardt, Kathleen M. 1989, 57–74.

⁷ Meklin 2000, 136.

⁸ Eisenhardt, Kathleen M. 1989, 57–74.



Kuvio 2 Tarkastus tilityksen oikeellisuuden varmentajana (Meklin 2000, 137)

Varmistaakseen, että tilitys antaa tilivelvollisen toimista ”oikeat ja riittävät tiedot”, tarkastajan on selvitettävä, että tilitys on sopimuksen ja sitä koskevien pelisääntöjen mukainen ja että tilitys pitää yhtä todellisuuden kanssa. Tarkastajan on selvitettävä, että agentin järjestelmät toimivat vaaditulla tavalla ja että agentti on noudattanut sovittuja pelisääntöjä.⁹ (kuvio 2)

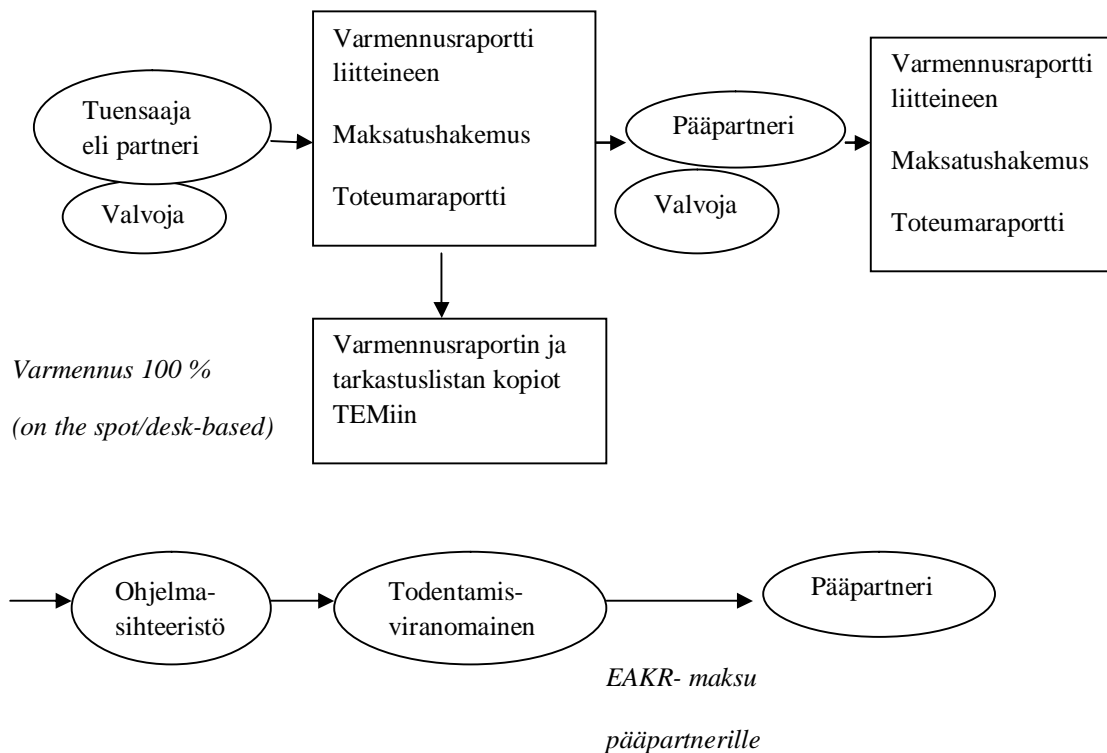
Euroopan alueellinen yhteistyö – tavoitteen ohjelmissa on mielestäni nähtävissä kaksi päämies-agenttisuhdetta. Ensinnäkin ensimmäisen tason valvonnan näkökulmasta päämiehinä Euroopan alueellinen yhteistyö – tavoitteen ohjelmissa toimivat ohjelmaviranomaiset, jotka välittävät ohjelman tavoitteiden mukaista työtä toteuttajille eli tuensaajille. Tuensaajat toimivat siis agenteina. Suoritettuaan annetun työn, tuensaaja saa korvauksen työstä eli ohjelman välittämän Euroopan aluekehitysrahaston rahoituksen. Tuensaaja on kuitenkin toiminnastaan tilivelvollinen ja joutuu laatimaan maksatushakemuksen ja toteumaraportin (tilitys) toiminnastaan. Kunkin jäsenvaltion on perustettava valvontajärjestelmä sekä nimettävät valvojat. Ensimmäisen tason valvojat toimivat tarkastajina, joiden tehtävänä on varmentaa, että tuensaajat ovat toimineet ohjelman asettamien pelisääntöjen mukaisesti.

Toisaalta Euroopan alueellinen yhteistyö – tavoitteen ohjelmassa toisen tason valvonnassa toimii päämiehenä Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio, jotka ovat toimielinten välisellä päätöksellä kohdentaneet rahoitusta unionin tavoitteiden toteuttamiseksi. Agenteina toimivat Euroopan alueellinen yhteistyö – tavoitteen ohjelmien hallintoviranomaiset, joiden tehtävänä on

⁹ Meklin 2000, 136.

vastata ohjelman hallinnoinnista ja toteuttamisesta. Hallintoviranomainen laatii Komissiolle vuosittain raportin, miten ohjelmaa on toteutettu (tilitys). Tarkastajana tässä toimii toisen tason valvoja eli ohjelman tarkastusviranomainen, jonka tulee varmistaa, että tarkastukset tehdään tarkoituksenmukaisilla otoksilla ja niiden avulla saadaan tehokas ohjaus- ja valvontajärjestelmä. Tarkastusviranomaisen tulee toimittaa Komissiolle vuosittain (vuosina 2008–2015) tarkastusraportti, jossa raportoidaan tehtyjen tarkastusten tulokset sekä mahdolliset ohjaus- ja valvontajärjestelmän heikkoudet. Lisäksi tarkastusviranomaisen tulee varmentua siitä, että tarkastuksissa noudatetaan kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja.¹⁰

2.2 Keskeiset käsitteet



Kuvio 3 Ohjelmakauden 2007–2013 maksatushakemuksen käsittelyprosessi (Ensimmäisen tason valvonta alueellisen yhteistyön ohjelmissa / Järviö kalvo 7, mukailten)

Kuviossa 3 on esitetty ohjelmakauden 2007–2013 maksatushakemuksen käsittelyprosessi ja kuviossa esiintyy ensimmäisen tason valvojan käytännön työssä vastaantulevat käsitteet. Euroopan alueellinen yhteistyö – tavoitteen ohjelmat jakautuvat useisiin hankkeisiin. Yhteen hankkeeseen

¹⁰ Neuvoston asetus (EY) 1083/2006 artiklat 60, 62 ja 63.

osallistuu useita tuensajia eli partnereita sekä yksi pääpartneri (LP= Lead Partner). Ensimmäisen tason valvojan tehtävänä on varmentaa joko valvojan omissa tiloissa (desk-based check) tai tuensajan tiloissa (on the spot check) menojen asianmukaisuus ja laillisuus. Varmennuksen jälkeen kukin tuensaja toimittaa varmennusraportit, maksatushakemuksen ja toteumaraportin hankkeen pääpartnerille. Pääpartnerin tehtävänä on raporttien yhteen kokoaminen ja pääpartnerin valvojan tulee vahvistaa, että yhteen koottu toteumaraportti (ml. maksatushakemus) on kaikilta tuensajilta saatujen raporttien pohjalta laadittu virheettömästi, noudattaa hankesopimusta ja sisältää kunkin tuensajan ensimmäisen tason valvojan suorittaman varmennuksen. Tämän jälkeen pääpartneri toimittaa toteumaraportin ohjelmasihteeristöön. Ohjelman todentamisviranomaisen suorittaa toteumaraportille erillisen tarkastuksen, jossa varmistetaan, että se on asianmukaisesti laadittu.¹¹

¹¹ TEM 2010 s. 5-6, 8

3 EUROOPAN ALUEELLINEN YHTEISTYÖ JA VALVONTA

3.1 Euroopan alueellinen yhteistyö

3.1.1 Yhteisöaloitteet ohjelmakaudella 2000–2006

Ensimmäiset 31 INTERREG –ohjelmaa käynnistettiin jo vuonna 1990. Ohjelmilla tuettiin rajat ylittävää yhteistyötä. Euroopan yhteisö tuki ohjelmia kaikkiaan 1,082 miljardilla.¹²

Ohjelmakaudella 2000–2006 toteutettiin neljää yhteisöaloitetta, jotka olivat INTERREG, URBAN, LEADER+ ja EQUAL. INTERREG- yhteisöaloitteella tarkoitettiin rajat ylittävää, valtioiden välistä ja alueiden välistä yhteistyötä. INTERREG -yhteisöaloitteen avulla pyrittiin edistämään Euroopan alueen sopusointua ja tasapainoista suunnittelua ja kehittämistä. URBAN –yhteisöaloitteella pyrittiin elvyttämään taloudellisesti ja sosiaalisesti vaikeuksissa olevia kaupunkeja ja niiden ongelma-alueita. INTERREG- ja URBAN- yhteisöaloitteita rahoitettiin Euroopan aluekehitysrahastosta. LEADER+ -yhteisöaloitteella pyrittiin kehittämään maaseutua paikallisten toimintaryhmien aloitteiden avulla. LEADER+ -yhteisöaloitetta rahoitettiin Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta. EQUAL -yhteisöaloitteen tavoitteena oli kehittää valtioiden välistä yhteistyötä työmarkkinoihin liittyvän epätasa-arvon ja syrjinnän estämistapojen osalta. EQUAL – yhteisöaloitetta rahoitettiin Euroopan sosiaalirahastosta.¹³

Ohjelmakaudella 2000–2006 lähes 12 000 verkostoa johti noin 63 000 allekirjoitettuun yhteistyösopimukseen. Yhteisöaloitteet osallistuivat 115 200 työpaikan ja lähes 5 800 uuden liiketoiminnan luomiseen tai turvaamiseen. Lisäksi yli 18 000 kilometriä rautateitä, teitä ja kulkureittejä rakennettiin tai korjattiin. Ohjelmakauden 2000–2006 tärkeimpänä saavutuksena voidaan kuitenkin pitää sitä, että sen avulla on rakennettu luottamusta rajojen yli.¹⁴

¹² European Union Regional Policy: European territorial cooperation, 11.

¹³ Euroopan komissio: Rakennerahastouudistus 2000–2006, 19.

¹⁴ European Union Regional Policy: European territorial cooperation , 10.

3.2.2 Euroopan alueellinen yhteistyö ohjelmakaudella 2007–2013

Alueellinen yhteistyö nähtiin vuonna 2007 Euroopan koheesiopolitiikan kulmakivenä ja siitä tehtiin aluekehitysrahaston tavoite. Alueelliselle yhteistyölle ajateltiin näin saatavan parempi laillinen perusta, enemmän näkyvyyttä, lähemmät yhteydet olemassa oleviin strategioihin sekä aiempaa korkeammat odotukset yhteistyön tuloksille.¹⁵ Ohjelmakaudella 2007–2013 Euroopan alueellisen yhteistyön tavoitteena on vahvistaa rajat ylittävää yhteistyötä yhteisten paikallisten ja alueellisten hankkeiden avulla, vahvistaa valtioiden välistä yhteistyötä edistämällä Euroopan yhteisön painopisteiden mukaisesti alueellista kehittämistä sekä vahvistaa alueiden välistä yhteistyötä ja vaihtaa kokemuksia tarkoituksenmukaisella alueellisella tasolla¹⁶.

Ohjelmakaudella 2007–2013 suurin osa ohjelmista toimii kahdenvälisesti, mutta osassa ohjelmista on useampikin kuin vain kaksi naapurivaltiota. Ohjelmat kattavat monenlaisia raja-alueita; osa toimii Euroopan unionin jäsenmaiden sisäisillä rajoilla, osa merialueilla ja osa jäsenmaaehdokkaiden rajoilla. Ohjelmat kestävät 7 vuotta ja niiden toimintaan kuuluu esimerkiksi rajat ylittävien teiden, pyöräteiden ja siltojen korjaaminen, rakentaminen sekä jälleenrakentaminen, neuvominen työllisyysasioissa, yhteisten palveluiden kehittäminen paikallisille asukkaille sekä sijoittaminen jätejärjestelmiin, lääketieteellisiin laitteisiin ja tutkimuskeskuksiin.¹⁷

3.2 Suomen rakennerahastostrategia ja Euroopan alueellinen yhteistyö Suomen osalta ohjelmakaudella 2007–2013

Suomen rakennerahastostrategia ohjelmakaudelle 2007–2013 on vahvistaa alueellista ja kansallista kilpailukykyä, työllisyyttä ja hyvinvointia. Tavoitteena on tukea toimia, joilla voidaan ennakoida ja reagoida joustavasti maailmantalouden muutoksiin, edistää alueiden välisten kehittyneisyyserojen tasoittamista, luoda houkuttelevia osaamis-, yritys-, asuin- ja työympäristöjä sekä alueellisesti ja kansallisesti vastata kiristyvään kansalliseen ja kansainväliseen kilpailuun. Toimenpiteitä suunnataan Etelä- ja Länsi-Suomen kehityshaasteissa oleville alueille, Itä- ja Pohjois-Suomeen sekä harvaan asutuille alueille.¹⁸

¹⁵ European Union Regional Policy: European territorial cooperation, 10.

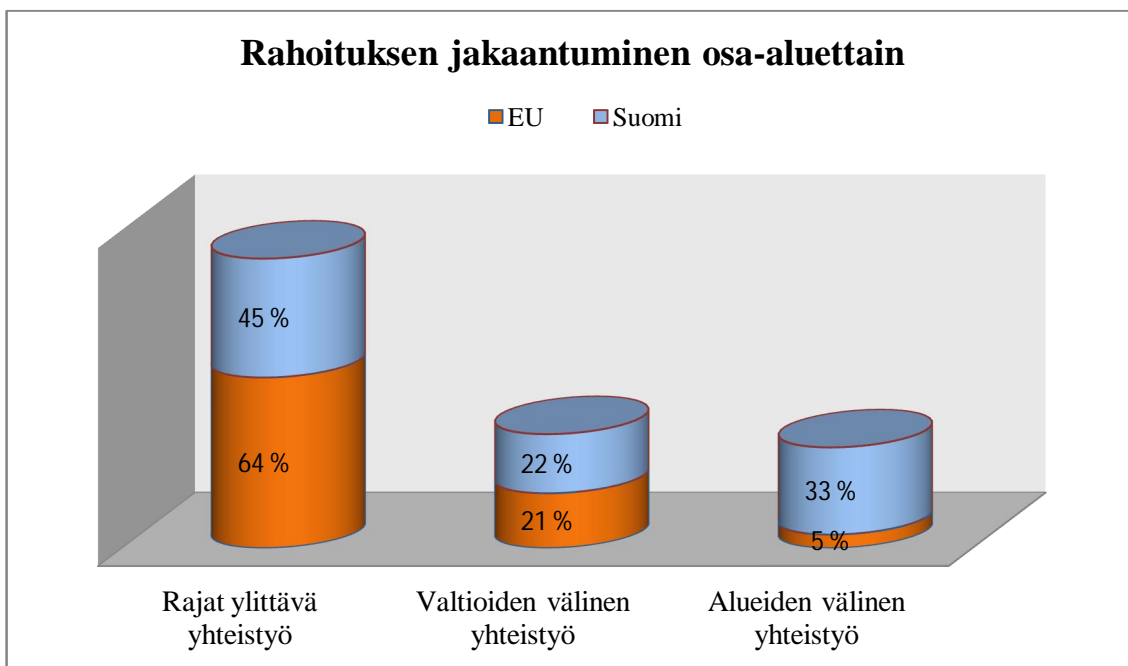
¹⁶ Neuvoston asetus (EY) 1083/2006 artikla 3

¹⁷ European Union Regional Policy: European territorial cooperation, 12.

¹⁸ Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013, 30.

Ohjelmakaudella 2007–2013 Suomessa toteutetaan alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitetta sekä Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitetta. Rakennerahastotukia saadaan kaikkiaan 1 716 miljoonaa euroa. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteen osuus rahoituksesta on 93 prosenttia eli 1 595,8 miljoonaa euroa. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteen ensisijaiset tavoitteet ovat tutkimus, innovointi, työpaikkojen luominen ja saavutettavuus. Taloudelliseen muutokseen ja rakennemuutokseen voidaan vaikuttaa inhimilliseen pääomaan tehtävillä investoinneilla. Itä- ja Pohjois-Suomi saavat rahoituksesta 21 prosenttia eli 359 miljoonaa euroa perustuen harvaan asutukseen. Euroopan alueellinen yhteistyö –tavoitteen osuus rahoituksesta on seitsemän prosenttia eli 120 miljoonaa euroa. Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen tarkoituksena on lisätä rajat ylittävää yhteistyötä, lujittaa unionin alueen yhdentymistä ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa.¹⁹

Ohjelmakaudella 2007–2013 Suomi keskittyy Euroopan alueellinen yhteistyö –tavoitteen osalta yhteistyöhön unionin ulkorajoilla (Venäjä), uusilla sisärajoilla (Viro) sekä Itämeri-yhteistyöhön. Edelleen panostetaan myös yhteistyöhön unionin sisärajoilla (Ruotsi, Norja) sekä Pohjoisen-periferia yhteistyöhön ja alueiden väliseen yhteistyöhön.



Kuvio 4 Euroopan alueellinen yhteistyö – tavoitteen rahoituksen jakautuminen Euroopan unionin tasolla ja Suomen tasolla (Euroopan komissio: Euroopan alueellinen yhteistyö sekä Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013, 80-81)

¹⁹ Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013, 5 ja 55.

Ohjelmakaudella 2007–2013 Euroopan alueellinen yhteistyö – tavoite saa Euroopan unionin laajuisesti rahoitusta kaikkiaan 8,7 miljardia euroa. Rahoituksesta 5,6 miljardia euroa eli 64 prosenttia kohdistuu rajat ylittävään yhteistyöhön. Valtioiden väliseen yhteistyöhön kohdistetaan 1,8 miljardia euroa eli 21 prosenttia ja alueiden väliseen yhteistyöhön 445 miljoonaa euroa eli 5 prosenttia.²⁰ Suomi saa Euroopan alueellinen yhteistyö –tavoitteen toteuttamiseen 120,2 miljoonaa euroa eli 1,4 prosenttia kokonaisrahoituksesta. Rahoituksen kohdentaminen Suomessa poikkeaa erityisesti alueiden välisen yhteistyön osalta, sillä Suomessa alueiden väliseen yhteistyöhön käytetään 33 prosenttia eli 39,5 miljoonaa euroa. Valtioiden väliseen yhteistyöhön kohdistetaan Suomessa 22 prosenttia eli 26,8 miljoonaa euroa. Suurin osa rahoituksesta eli 53,9 miljoonaa euroa (45 %) kohdistetaan rajat ylittävään yhteistyöhön.²¹ (kuvio 3)

3.3 Ohjelmakauden 2000–2006 valvonta

Ohjelmakaudella 2000–2006 kullekin rakennerahastojen tavoiteohjelmalle nimettiin hallintoviranomainen. Hallintoviranomainen vastasi rakennerahasto-ohjelman hallinnosta ja täytäntöönpanosta sekä taloushallinnosta yleensä. Kullekin rakennerahastolle nimettiin myös maksuviranomainen. Maksuviranomaisen tehtäviin kuului maksupyyntöjen teko Komissiolle EU-varojen maksatuksista ja maksujen vastaanottaminen EU:lta. Lisäksi maksuviranomainen todensi komissiolle maksatushakemuksen yhteydessä tehdyt menoilmoitukset. Kullakin rahasto-ohjelmalla oli lisäksi tukitoimien loppulausuman antaja, joka antoi lausuman komissiolle esitettävästä lopullisesta menoilmoituksesta ja tukitoimen loppumaksua koskevasta pyynnöstä. Suomessa rakennerahastojen hallinto- ja valvontatehtävät oli hajautettu eri ministeriöille ja viranomaisille.²²

Ohjelmakaudella 2000–2006 esimerkiksi INTERREG III – yhteisöaloitteen hankkeissa maksatushakemukset tehtiin 2-3 kertaa vuodessa. Pääpartneri kokosi hankkeen yhteisen maksatushakemuksen ja lähetti sen Varsinais-Suomen liittoon eli yhteisöaloitteen maksuviranomaiselle. Samanaikaisesti partnerit lähettivät kansalliselle rahoittajalleen oman maksatushakemuksensa liitteenään hankkeen yhteinen maksatushakemus. Varsinais-Suomen liiton lisäksi kansallista vastinrahoitusta myöntäneillä viranomaisilla oli valvonta- ja tarkastusvastuu

²⁰ Euroopan komissio; Euroopan alueellinen yhteistyö.

²¹ Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013, 80.

²² VM Rakennerahasto- ja valvonta ohjelmakaudella 2000–2006.

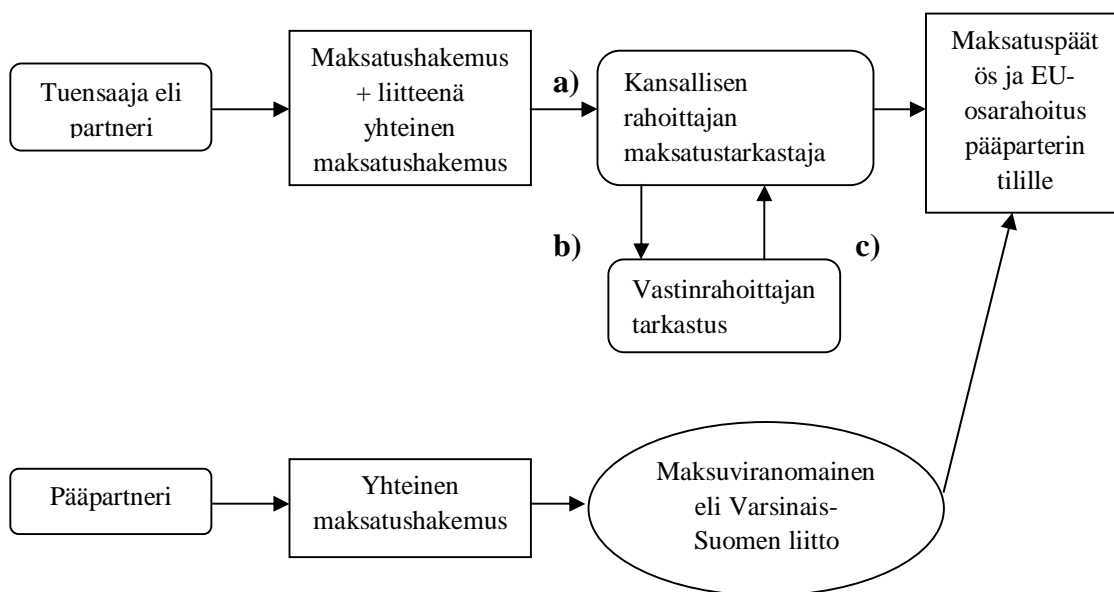
rahoittamiinsa hankkeisiin. Tämä edellytti, että myös kansallisten rahoittajien nimeämät yhteyshenkilöt tarkastivat haettavan rahoituksen tukikelpoisuuden.

Rahoittajan maksatustarkastaja varmisti, että maksatushakemus on muodollisesti oikein laadittu ja että sen liitteet ovat riittävät. Tämän jälkeen maksatushakemus liitteineen kiersi vastinrahoittajien nimeämällä yhteyshenkilöillä, jotka arvioivat hankkeen toimintaa sisällöllisesti ja antoivat tarkastuksistaan palautteen maksatustarkastajalle. Maksatustarkastaja tarkasti tämän jälkeen vielä haettavan rahoituksen tukikelpoisuuden ja muiden edellytysten täyttymisen.²³

Tilintarkastajan lausunto hankkeen taloudenhoidosta vaadittiin hankkeen loppumaksatuksen yhteydessä, ellei rahoituspäätöksessä oltu erikseen määrätty lausunnosta jo hankkeen aikanaan. Tilintarkastuksen kohteena oli se, että hanketta oli hoidettu hyvän kirjanpitoavan mukaisesti ja hankkeen menot ja tulot oli asianmukaisesti viety kirjanpitoon. Maksatustarkastaja tarkasti kustannusten tukikelpoisuuden. Hyväksytyyn maksatushakemukseen perustuva maksatuspäätös toimitettiin hakijalle ja päätöksen mukainen EU-osarahoituksen prosenttiosuus suoritettiin pääpartnerille.²⁴ (kuvio 5)

²³ Interreg III käsikirja, 9.

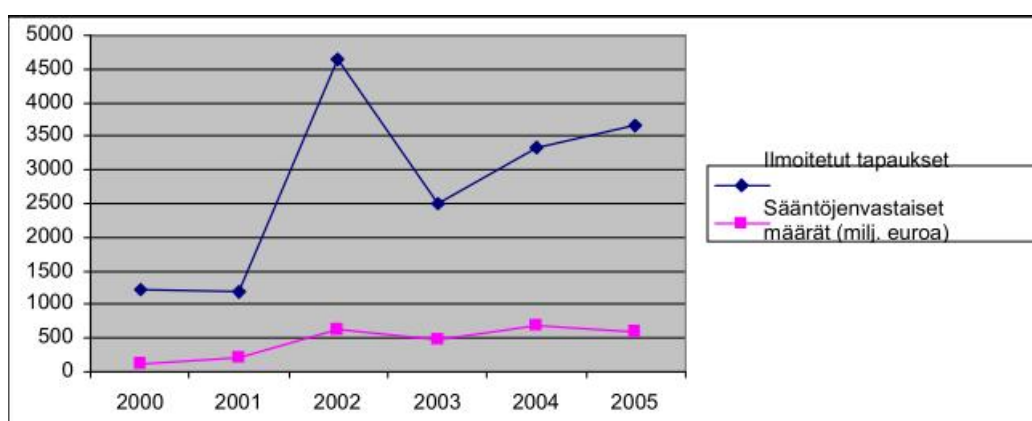
²⁴ Interreg III käsikirja, 16



- a) maksatushakemuksen ja liitteiden oikeellisuus
- b) sisällöllinen tarkastus
- c) tukikelpoisuus tarkastus

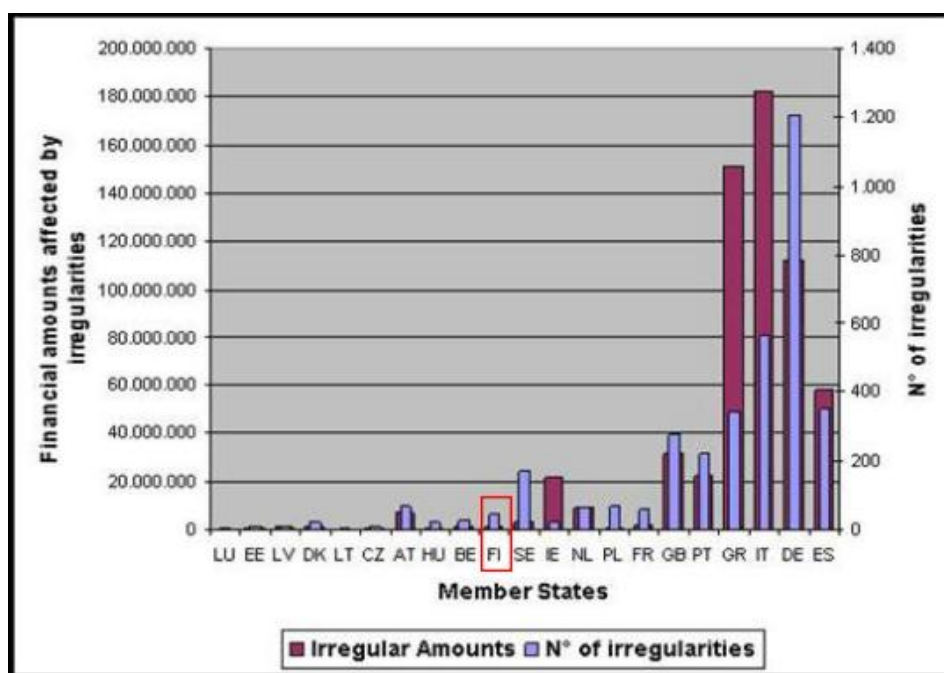
Kuvio 5 Ohjelmakauden 2000–2006 maksatushakemuksen käsittelyprosessi

Ohjelmakaudella 2000–2006 hankkeen aikaisen ensimmäisen tason valvonnan suoritti siis rahoittajan maksatustarkastaja ja erillisiä pätevyysvaatimuksia kyseiseen tehtävään ei ollut määritetty. Tilintarkastajan suorittama hankkeen talouteen kohdistunut tarkastus suoritettiin yleensä jälkitarkastuksena eli vasta hankkeen päätyttyä loppumaksatuksen yhteydessä.



Kuvio 6 Ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet rakennetoimissa vuosina 2000–2005 (Euroopan komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2006) 378, 14)

Vuosina 2003–2005 ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet Euroopan unionin rakennetoimissa ovat lisääntyneet. Rakennetoimien sääntöjenvastaisuuksia koskevien tapausten määrä oli vuonna 2004 3 339 ja vuonna 2005 3 570. Vuonna 2005 sääntöjenvastaisuuksien rahallinen arvo oli 38 340 miljoonaa euroa eli 1,56 prosenttia rakennerahastojen ja koheesiorahastojen määrärahoista.²⁵ (kuvio 6) Ilmoitettujen tapausten lisääntyminen kertoo joko valvonnan parantumisesta tai sääntöjenvastaisuuksien lisääntymisestä. Tarkastuksissa havaittiin ongelmia liittyen puutteisiin ensimmäisen tason hallinnon tarkastuksissa ja menojen todentamismenettelyissä, joista maksuviranomainen vastaa.²⁶ Vaikka edellä esitetyissä esimerkeissä on käsitelty Euroopan unionin rakennetoimien kokonaisuutta, voitaneen ajatella, että ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien lisääntyminen yhdistettynä havaittuihin puutteisiin ensimmäisen tason hallinnon tarkastuksissa ovat johtaneet uudenlaisen ensimmäisen tason valvonnan kehittämiseen ohjelmakaudelle 2007–2013.



Kuvio 7 Rakennetoimien sääntöjenvastaisuuksien tapaus- ja euromäärät jäsenmaittain vuonna 2005 (Euroopan komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2006) 378 liite 2, 17)

Suomesta on vuonna 2005 ilmoitettu 45 tapausta, joissa on toimittu vastoin rakennetoimien sääntöjä. Vähiten sääntöjenvastaisuuksia on ilmoittanut Luxemburg (3 tapausta). Eniten

²⁵ Euroopan komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2006) 378, 13–14.

²⁶ Komission kertomus rakennerahastot 2005- 17. vuosikertomus, 10.

sääntöjenvastaisuuksia ovat ilmoittaneet Saksa (1 208 kpl) ja Italia (563 kpl).²⁷ (kuvio 7) Osaltaan tapausten määrää selittänee kuitenkin kunkin maan rakennetoimien kokonaismäärä.

3.4 Valvontajärjestelmät Euroopan unionin jäsenmaissa ohjelmakaudella 2007–2013

3.4.1 Valvontaan osallistuvat viranomaiset

Euroopan alueellisen yhteistyöntyön ohjelmaan osallistuvien jäsenmaiden tulee valita ohjelmalle hallintoviranomainen (MA=Managing Authority), todentamisviranomainen (CA=Certifying Authority) ja tarkastusviranomainen (AA=Audit Authority).²⁸ Hallintoviranomainen vastaa ohjelman hallinnoinnista ja toteuttamisesta. Hallintoviranomaisen tulee varmistaa, että rahoitukseen valitut toiminnot vastaavat ohjelman asettamia kriteerejä ja että tuensaajien raportoimat kustannukset ovat todellisia ja tukikelpoisia. Lisäksi hallintoviranomaisen tulee varmentua kirjanpidon erillisyydestä, kirjanpitoaineiston ja audit trailin osoittavan aineiston säilymisestä sekä tiedotus- ja julkisuusvaatimusten noudattamisesta. Hallintoviranomaisen tehtäviin kuuluu myös tarvittavan tiedon välittäminen todentamisviranomaiselle.

Todentamisviranomaisen kautta Komissiolle kiertävät maksatushakemukset, jotka sisältävät sertifioidut kustannukset. Todentamisviranomaisen tulee ottaa huomioon maksatushakemuksille tehdyt tarkastukset ja varmentua kustannusten oikeellisuudesta ja tukikelpoisuudesta. Lisäksi todentamisviranomaisen tehtäviin kuuluu pitää kirjanpitoa Komissiolle esitetyistä kustannuksista ja takaisin saatavista rahoista.

Tarkastusviranomaisen tulee esittää yhdeksän kuukauden kuluessa ohjelman hyväksymisestä Komissiolle tarkastusstrategia, jossa esitellään tarkastuksiin osallistuvat tahot, tarkastus- ja otosmenetelmät ja alustava tarpeeksi kattava tarkastussuunnitelma. Tarkastusviranomaisen tehtäviin kuuluu varmistaa, että tarkastukset tehdään tarkoituksenmukaisilla otoksilla ja niiden avulla saadaan

²⁷ Euroopan komission kertomus KOM (2006) 378 liite 2, 68.

²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 1080/2006 artikla 14.

tehokas ohjaus- ja valvontajärjestelmä. Tarkastusviranomaisen tulee toimittaa Komissiolle vuosittain (vuosina 2008–2015) tarkastusraportti, jossa raportoidaan tehtyjen tarkastusten tulokset sekä mahdolliset ohjaus- ja valvontajärjestelmän heikkoudet. Lisäksi tarkastusviranomaisen tulee varmentua siitä, että tarkastuksissa noudatetaan kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja.²⁹ Lisäksi jokaisen jäsenmaan tulee asettaa valvontajärjestelmä todentamaan toimitetut tuotteet ja palvelut sekä esitetyt kustannukset ja niiden tukikelpoisuus.³⁰ Valvontajärjestelmää kutsutaan ensimmäisen tason valvonnaksi (First Level Control) ja tarkastusviranomaisen tehtäviä toisen tason valvonnaksi (Second Level Control).

Jäsenmaat voivat myös asettaa yhdessä hallintokomitean (MC=Monitoring Committee), jonka tehtävänä on valvoa ohjelman tavoitteiden toteutumista hallintoviranomaisen luovuttamien tietojen perusteella. Hallintoviranomainen laatii Komissiolle vuosittain raportin, miten ohjelmaa on toteutettu ja hallintokomitean tehtäviin kuuluu raportin arvioiminen ja hyväksyminen.³¹ Lisäksi hallintoviranomainen asettaa jäsenmaiden kanssa käytyjen neuvotteluiden jälkeen ohjelmasihteeristön (JTS=Joint Technical Secretary). Sihteeristö avustaa hallintoviranomaista ja hallintokomiteaa sekä mahdollisesti tarkastusviranomaista näiden tehtävissä.³²

3.4.2 Käytössä olevat valvontajärjestelmät

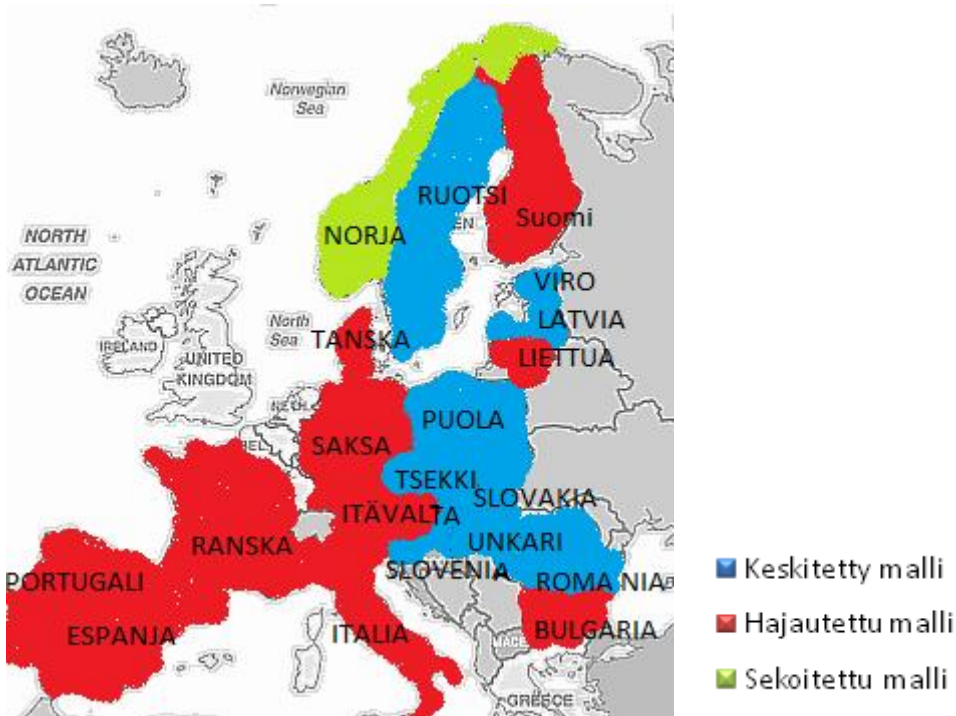
Euroopan unionin jäsenmaiden ja Norjan on pitänyt perustaa ensimmäisen tason valvontajärjestelmä valvomaan Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmia. Kuviossa 8 on esitetty eri maissa käytössä olevat valvontajärjestelmät. Kolme erilaista valvontajärjestelmää on käytössä; keskitetty malli, hajautettu malli ja sekoitettu malli.

²⁹ Neuvoston asetus (EY) 1083/2006 artiklat 60-62.

³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 1080/2006 artikla 16.

³¹ Neuvoston asetus (EY) 1083/2006 artikla 63.

³² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 1080/2006 artikla 14.



Kuvio 8 Valvontajärjestelmät Euroopan unionin jäsenmaissa ja Norjassa

Keskitetty malli on käytössä esimerkiksi Virossa, Latviassa, Puolassa ja Ruotsissa. Keskitetyssä mallissa jäsenvaltio nimeää valtion tai liittovaltion tasolta keskuselimen hoitamaan ensimmäisen tason valvontaa. Ensimmäisen tason valvojia ovat organisaation virkamiehet tai jäsenvaltion nimeämät ulkopuoliset valvojat. Valvojien tulee täyttää jäsenvaltion asettamat pätevyysvaatimukset ja hoitaa valvonta Euroopan aluekehitysrahaston ja kansallisten säädösten mukaisesti. Jäsenvaltioiden tulee pitää listaa nimitetyistä ensimmäisen tason valvojista. Vain listalla olevat valvojat voivat sertifioida kustannuksia. Lista tulee toimittaa säännöllisesti tarkastusviranomaiselle ja ohjelmasihteeristölle.

Hajautettu malli on käytössä esimerkiksi Suomessa, Saksassa, Liettuassa, Italiassa ja Tanskassa. Hajautetussa mallissa tuensaaja saa valita ensimmäisen tason valvojansa. Valvojan tulee kuitenkin täyttää jäsenvaltion asettamat pätevyysvaatimukset, täyttää Euroopan aluekehitysrahaston ja kansallisten säädösten valvonnalle asettamat vaatimukset ja olla riippumaton tuensaajasta. Jäsenvaltio nimeää ensimmäisen tason valvojat ja valvoo näiden työtä. Jäsenvaltiot ja ohjelmasihteeristö laativat yleiset arviointitavat, joilla varmistetaan ensimmäisen tason valvojien työnlaatu.

Sekoitettu malli on käytössä Norjassa, jossa on keskitetyn mallin mukaisesti julkistettu lista hyväksytyistä ensimmäisen tason valvojista. Sekoitetussa mallissa valvojat eivät kuitenkaan ole virkamiehiä vaan heidän tulee olla riippumattomia sekä täyttää kansalliset ja rakennerahastojen asettamat pätevyysvaatimukset. Tuensaaja voi valita ensimmäisen tason valvojansa hyväksytyjen joukosta. Lista valvojista toimitetaan säännöllisesti tarkastusviranomaiselle ja ohjelmasihteeristölle.³³

3.5 Ensimmäisen tason valvonta Suomessa ohjelmakaudella 2007–2013

3.5.1 Työ- ja elinkeinoministeriön rooli

Suomessa on käytössä hajautettu valvontajärjestelmä. Ahvenanmaa ei kuitenkaan kuulu hajautetun järjestelmän piiriin vaan siellä on erikseen ohjeistettu keskitetty valvontamalli. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa Suomen ensimmäisen tason valvontajärjestelmän luomisesta ja tehokkuuden varmistamisesta sekä ensimmäisen tason valvojien nimeämisestä (sertifiointimenettely). Tuensaajan tulee toimittaa Työ- ja elinkeinoministeriölle jokaista varmennusta koskevasta raportista ja tarkastuslistasta jäljennös. Työ- ja elinkeinoministeriö voi suorittaa tai valtuuttaa toisen viranomaisen tai riippumattoman tilintarkastajan suorittamaan valvojaan kohdistuvia tarkastuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö järjestää lisäksi valvojille säännöllisesti koulutustilaisuuksia varmistaa valvojien riittävän osaamisen ja tiedonsaannin sekä valvonnan laadun.³⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö voi antaa myös suomalaiselle hallinto- ja todentamisviranomaiselle ohjeita, jotka koskevat rakennerahastovarojen käyttöä ja valvontaa³⁵.

³³ BSR Programme Manual, 123-125.

³⁴ TEM 2010, 2 ja 9.

³⁵ Laki rakennerahastolain muuttamisesta 1653/2009 34§.

3.5.2 Sertifiointimenettely

Euroopan alueellinen yhteistyö –tavoitteen ohjelmissa tuensaajan tulee hankkia ensimmäisen tason valvoja, kun hanke on hyväksytty ja tukisopimus saatu³⁶. Valvojan palveluja hankittaessa tulee noudattaa Euroopan unionin, Suomen, ohjelman ja tuensaajan omia hankintasääntöjä ja Työ- ja elinkeinoministeriön tulee sertifioida hänet ennen ensimmäistä tarkastusta. Valvojaksi voidaan valita organisaatiolle jo aiemmin kilpailutettu tilintarkastaja, mikäli kyseinen tarkastaja täyttää vaaditut edellytykset ja häneltä hankittu palvelu kattaa myös EU-hankkeiden tarkastukset. Muutoin valvojan tehtävä tulee kilpailuttaa.³⁷

Valvojan tulee täyttää Työ- ja elinkeinoministeriön asettamat pätevyyttä, kokemusta ja taitoja koskevat vaatimukset ja nämä tulisi ottaa huomioon jo tarjouspyynnössä. Valvojan tulee olla täysin riippumaton varmennuksen kohteena olevasta organisaatiosta, yksiköstä ja toiminnoista. Valvojan tulee olla julkishallinnon ja – talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä tilintarkastaja (JHTT-tilintarkastaja), Keskuskaupakamarin hyväksymä tilintarkastaja (KHT-tilintarkastaja) tai kaupakamarin hyväksymä tilintarkastaja (HTM-tilintarkastaja). Valvojaksi ei nimetä tilintarkastusyhteisöä, koska tarkastajan tulee henkilökohtaisesti täyttää asetetut vaatimukset. Lisäksi valvojalla tulee olla riittävä Euroopan unionin ja kansallisen rakennerahastolainsäädännön tuntemus sekä riittävä englannin kielen taito tai muu ohjelmassa tarvittava kielitaito. Valvojalla tulisi myös mielellään olla kokemusta Euroopan unionin rahoittamien hankkeiden tarkastuksista ja hänen tulee sitoutua suorittamaan varmennukset vaaditussa kolmen kuukauden tai ohjelman määräämässä tätä lyhyemmässä määrääjässä.³⁸

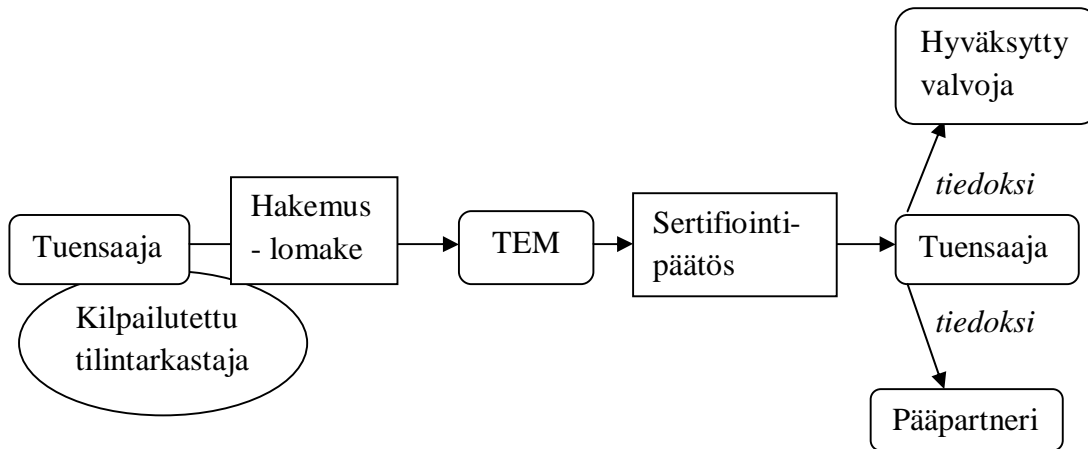
Kuviossa 9 on esitetty ensimmäisen tason valvojan sertifiointimenettely. Kun tuensaaja on valinnut itselleen tilintarkastajan, he täyttävät yhdessä Työ- ja elinkeinoministeriön hakemuslomakkeen ja toimittavat sen ministeriöön. Työ- ja elinkeinoministeriö käy läpi esitykset valittavista tilintarkastajista sekä tarkistaa, täyttääkö tilintarkastaja vaaditut edellytykset ja näiden perusteella päättää tilintarkastajan hyväksymisestä eli valvojaksi sertifiointista. Tuensaaja saa ministeriöltä päätöksen tilintarkastajan hyväksymisestä hankkeen valvojaksi, jonka jälkeen voidaan tehdä vielä

³⁶Ensimmäisen tason valvonta alueellisen yhteistyön ohjelmissa / Järviö kalvo 4.

³⁷ TEM 2010, 4.

³⁸ TEM 2010, 3.

valvojan kanssa yksityiskohtaisempi sopimus varmennuksista.³⁹ Tuensaajan tulee lisäksi ilmoittaa hankkeen pääpartnerille valvojan sertifiointista⁴⁰.



Kuvio 9 Ensimmäisen tason valvojan sertifiointimenettely Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa (Ensimmäisen tason valvonta alueellisen yhteistyön ohjelmissa / Järviö kalvo 7)

3.5.3 Ensimmäisen tason valvojan tehtävät

Hanke on jaettu toteutuksen ja raportoinnin osalta kausiin, joiden pituus vaihtelee ohjelmittain (esimerkiksi INTERREG IVA neljä kuukautta⁴¹ ja Baltic Sea Region kuusi kuukautta⁴²). Valvojan tehtävänä on varmistaa raportointikauden kaikki tuensaajan eli partnerin raportoimat menot. Tarkemmin sanottuna valvojan tulee käydä läpi jokainen projektin kustannuspaikalle kirjattu meno, projektin kuitit, laskut ja muut maksatushakemuksen liitedokumentit, kuten osa-aikaisten työntekijöiden tuntikirjanpito ja työsopimukset sekä täysiaikaisten työntekijöiden työsopimukset, kilpailutusasiakirjat, hankkeen tulot, hankkeelle osoitettujen yleiskustannusten ja partnereiden välisten yhteisten kustannusten jakoperusteet. Valvojan on pystyttävä varmentamaan, että kaikki partnerin ilmoittamat menot ovat projektista aiheutuneita, tosiasiallisesti syntyneitä sekä säädösten,

³⁹ TEM 2010, 2 ja 4.

⁴⁰ Ensimmäisen tason valvonta alueellisen yhteistyön ohjelmissa / Järviö TEM kalvo 7

⁴¹ CB Project Applicant's Manual, 86.

⁴² BSR Programme Manual, 34.

ohjelman ja hyväksytyt hankesuunnitelman mukaisia. Lisäksi valvojan tulee varmentua siitä, että raportoidut toiminnot ovat tosiasiallisesti toteutuneet.⁴³

3.6 Ensimmäisen tason valvonta INTERREG IVA Central Baltic – ja Baltic Sea Region - ohjelmissa ohjelmakaudella 2007–2013

3.6.1 INTERREG IVA Central Baltic

INTERREG IVA Central Baltic – ohjelma on osa rajat ylittävää yhteistyötä ja sen ohjelma-alueena toimii Viro, Suomi, Latvia ja Ruotsi. Ohjelma rahoittaa hankkeita kaikkiaan 96 miljoonalla eurolla⁴⁴. Ohjelman hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisena toimii Varsinais-Suomen liitto. Tehtävät on hajautettu itsenäisille hallintoyksiköille tehtävien eriyttämisen varmistamiseksi. Hallintoviranomainen on perustanut ohjelmasihteeristön valvomaan ohjelman jokapäiväistä toimintaa ja tarjoamaan neuvontaa hankkeiden toteuttamiseen.

Ensimmäisen tason valvojan tulee täyttää kolme raporttia; tukikelpoisten kustannusten vahvistus (DVEE=Declaration of Validation of Eligible Expenditure), valvontaraportti (CR=Control Report) ja tarkastuslista (FLC Checklist). Tukikelpoisten kustannusten vahvistuksella todennetaan kustannusten oikeellisuus ja varojen asianmukainen käyttö. Vahvistusta pidetään ensimmäisen tason valvojan keskeisimpänä tuotoksena. Valvontaraportissa esitetään olennaisimmat tarkastuksen löydökset, tiedot kustannusten vähentämisestä sekä löydettyistä sääntöjenvastaisuuksista. Tarkastuslista on ohjelman ohjeiden mukaan sisäinen asiakirja, jota ei tarvitsisi lähettää eteenpäin.⁴⁵ Suomessa kuitenkin Työ- ja elinkeinoministeriö on määrännyt, että tarkastuslistojen jäljennökset tulee toimittaa ministeriölle⁴⁶. Nämä kolme raporttia tulee siis laatia jokaisesta raportointikaudesta. Ohjelman ohjeistuksen mukaan 50 prosenttiin hankkeista tulee tehdä kerran hankkeen aikana paikan päällä tehtävä varmennuskäynti niin että jokaisesta osallistuvasta maasta vähintään yhteen partneriin kohdistuu varmennuskäynti. Näistä paikan päällä tehtävistä varmennuskäynneistä on

⁴³ TEM 2010, 5.

⁴⁴ CB Information about the programme.

⁴⁵ CB FLC Manual, 3-4.

⁴⁶ TEM 2010, 7.

laadittava erillinen raportti (FLC on-the-spot report).⁴⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksen mukaan Suomessa paikan päällä tehtävä varmennuskäynti on kuitenkin tehtävä vähintään kerran kunkin partnerin osalta⁴⁸.

Ohjelman raportointikauden pituus on neljä kuukautta ja ohjelman ohjeistuksen mukaan ensimmäisen tason valvojan tulee tarkastaa kaikki tuensaajan raportoimat kustannukset⁴⁹, mutta Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksen mukaan tarkastusraportissa on dokumentoitava hyvän tilintarkastustavan mukainen poimintametsodi, jos jokaista tositetta ei tarkasteta⁵⁰.

3.6.2 Baltic Sea Region

Baltic Sea Region – ohjelma on osa valtioiden välistä yhteistyötä ja ohjelma-alue kattaa 11 maata; Viro, Suomi, Tanska, Latvia, Puola, Liettua, Ruotsi, Saksan pohjoisosat, Valko-Venäjä, Norja sekä osia Pohjois-Venäjältä. Ohjelma saa rahoitusta Euroopan aluekehitysrahastosta kaikkiaan 208 miljoonaa euroa. Ohjelman hallinto- ja todentamisviranomaisena toimii saksalainen investointipankki Schleswig-Holstein (IB). Tarkastusviranomaisena toimii Saksassa Schleswig-Holstein –osavaltion Tiede-, talous- ja liikenneministeriö. Ohjelmasihteeristö toimii Rostockissa Saksassa ja sillä on sivukonttori Riikassa, Latviassa.⁵¹

Ohjelman raportointikauden pituus on kuusi kuukautta ja raportti hankkeen etenemisestä (Progress report) tulee jättää kolmen kuukauden kuluessa raportointikauden päättymisestä⁵². Ensimmäisen tason valvojan tulee vahvistaa tuensaajan kustannukset sekä tuensaajan partneriraportin tiedot toiminnasta ja taloudesta. Valvojan tulee allekirjoittaa ensimmäisen tason valvonnan vahvistus, joka on osa partneriraporttia. Lisäksi valvojan tulee täyttää valvonnasta tarkastuslista ja varmennusraportti (First level control report and checklist).⁵³

⁴⁷ CB FLC Manual, 18.

⁴⁸ TEM 2010, 6.

⁴⁹ CB FLC Manual, 5 ja 13.

⁵⁰ TEM 2010, 5.

⁵¹ BSR Programme Manual, 8 ja 17.

⁵² BSR Programme Manual, 112.

⁵³ BSR Programme Manual, 129.

4 EMPIIRINEN OSUUS

4.1 Empiirisen tutkimuksen toteutus

4.1.1 Kysely tutkimusmenetelmänä

Tutkimuksen empiirinen osuus toteutettiin ensimmäisen tason valvojien sekä hankkeiden yhteyshenkilöiden osalta kyselylomaketutkimuksina. Kysely tunnetaan survey-tutkimuksen keskeisenä menetelmänä. Survey-tutkimuksella tarkoitetaan sellaisia kyselyn, haastattelun ja havainnoinnin muotoja, joissa aineistoa kerätään standardoidusti ja joissa kohdehenkilöt muodostavat otoksen tai näytteen tietystä perusjoukosta. Standardoituuksella tarkoitetaan sitä, että kaikilta vastaajilta kysytään asiaa täsmälleen samalla tavalla. Survey-tutkimuksen avulla kerätty aineisto käsitellään yleensä kvantitatiivisesti eli määrällisin menetelmin.⁵⁴

Kyselytutkimuksen merkittävänä etuna voidaan pitää sitä, että sen avulla voidaan kerätä laaja tutkimusaineisto eli tutkimukseen voidaan saada paljon henkilöitä ja voidaan myös kysyä monia asioita. Kyselymenetelmää voidaan pitää myös tehokkaana, sillä se säästää tutkijan aikaa ja vaivannäköä. Aineisto voidaan nopeasti käsitellä tallennettuun muotoon ja analysoida tietokoneen avulla, jos lomake on suunniteltu huolellisesti. Lisäksi aikataulu ja kustannukset voidaan suunnitella melko tarkasti. Toisaalta kyselytutkimukseen sisältyy myös heikkouksia, sillä kyselytutkimuksen avulla kerättyä aineistoa pidetään pinnallisena ja tutkimuksia teoreettisesti vaatimattomina. Kyselytutkimuksen haittoiksi luetaan myös se, ettei voida varmentua siitä, miten vakavasti vastaajat ovat suhtautuneet tutkimukseen eli ovatko he pyrkineet vastaamaan rehellisesti ja huolellisesti. Ei voida myöskään tietää, miten onnistuneita annetut vastausvaihtoehdot ovat vastaajien näkökulmasta tai ovatko vastaajat perehtyneitä asiaan, josta esitetään kysymyksiä. Kyselytutkimuksen heikkoudeksi voi muodostua myös kato eli vastaamattomuus.⁵⁵

⁵⁴ Hirsjärvi ym. 2007, s. 188–189

⁵⁵ Hirsjärvi ym. 2007, 190.

Kyselyaineisto voidaan kerätä joko posti- ja verkkokyselynä tai kontrolloituna kyselynä. Posti- ja verkkokyselyssä lomake lähetetään tutkittaville, he täyttävät sen itse ja palauttavat lomakkeen takaisin tutkijalle. Vastaamatta jättäneitä joudutaan usein muistuttamaan eli lomakkeita karhutaan. Karhuaminen toistetaan yleensä kaksi kertaa. Kontrolloitu kysely voidaan toteuttaa joko informoituna kyselynä tai henkilökohtaisesti tarkastettuna kyselynä. Informoidussa kyselyssä tutkija jakaa lomakkeet henkilökohtaisesti esimerkiksi työpaikoilla tai messutilaisuuksissa ja kertoo samalla tutkimuksen tarkoituksesta, selostaa kyselyä ja vastaa kysymyksiin. Vastaajat täyttävät lomakkeet omalla ajallaan ja palauttavat lomakkeet joko postitse tai johonkin sovittuun paikkaan. Henkilökohtaisesti tarkastetussa kyselyssä tutkija lähettää lomakkeet postitse, mutta noutaa ne itse ilmoitetun ajan kuluttua. Tutkija voi myös tarkastaa, miten lomakkeet on täytetty ja keskustella tutkimukseen tai lomakkeen täyttämiseen liittyvistä kysymyksistä.⁵⁶

4.1.2 Haastattelu tutkimusmenetelmänä

Tutkimuksen empiirinen osuus toteutettiin haastatteluiden avulla INTERREG IVA Central Baltic – ohjelmaviranomaisten ja ensimmäisen tason valvontajärjestelmän valvojan eli Työ- ja elinkeinoministeriön osalta. Haastattelua pidetään yhtenä tiedonhankinnan perusmuotona. Haastattelu on hyvin joustava menetelmä, jota voidaan käyttää lähes kaikkialla ja sen avulla voidaan saada syvällistä tietoa.⁵⁷

Haastattelun merkittävänä etuna pidetään sitä, että muihin tiedonkeruumuotoihin verrattuna siinä voidaan säädellä aineiston keruuta joustavasti tilanteen edellyttämällä tavalla ja vastaajia myötäillen. Etuna on myös se, että haastatteluaiheiden järjestystä voidaan säädellä ja vastauksia voidaan tulkita enemmän kuin esimerkiksi verkkokyselyissä. Lisäksi haastattelun avulla voidaan syventää saatavia tietoja sekä selventää saatavia vastauksia. Toisaalta haastattelu vie aikaa, sillä haastattelujen teko edellyttää huolellista suunnittelua sekä kouluttautumista haastattelijan rooliin ja tehtäviin. Haastattelun haittana pidetään myös sitä, että haastateltava voi kokea haastattelutilanteen itseään uhkaavaksi tai haastateltava saattaa antaa sosiaalisesti suotavia vastauksia ja antaa tietoa aiheista, joista tutkija ei kysy.⁵⁸

⁵⁶ Hirsjärvi ym. 2007, s. 191-192.

⁵⁷ Hirsjärvi & Hurme 2008, 11.

⁵⁸ Hirsjärvi ym. 2007, 200-201.

Haastattelu voidaan toteuttaa kolmella eri tavalla; strukturoituna eli lomakehaastatteluna, teemahaastatteluna tai avoimena haastatteluna. Strukturoitu haastattelu tapahtuu lomaketta apuna käyttäen. Lomakkeessa kysymysten ja väitteiden muoto sekä esittämisjärjestys on täysin määrätty. Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit eli teema-alueet ovat tiedossa, mutta kysymysten järjestys ja tarkka muoto kuitenkin puuttuvat. Avoin haastattelu on haastattelun muodoista lähimpänä keskustelua. Avoimessa haastattelussa selvitetään haastateltavan ajatuksia, tunteita, mielipiteitä ja käsityksiä sen mukaan kuin ne tulevat aidosti vastaan keskustelun kuluessa ja aihe voi muuttuakin keskustelun kuluessa.⁵⁹

4.1.3 Aineiston hankinta ja empiirisen tutkimuksen toteutus

Tässä tutkimuksessa kyselylomaketutkimukset toteutettiin verkkokyselyinä hyödyntäen Internet-pohjaista E-lomakeohjelmaa (E-lomake 3). Kutsu verkkokyselyyn tehtiin sähköpostin välityksellä. Verkkokysely on valittu menetelmäksi, sillä sen etuna on nopeus ja vaivaton aineiston saanti, vaikka heikkoudeksi saattaakin muodostua kato eli kyselyyn vastaamattomuus.

Ensimmäisen tason valvojille suunnatun kyselylomakkeen⁶⁰ tavoitteena oli selvittää, pitävätkö valvojat ensimmäisen tason valvontaa toimivana. Kyselylomake oli jaettu viiteen aihealueeseen, jotka olivat kokemus tarkastustyöstä, sertifiointimenettely, INTERREG IVA Central Baltic – ohjelma, Baltic Sea Region – ohjelma ja tarkastusten kehittäminen. Lomakkeessa oli strukturoituja kysymyksiä sekä avoimen vastauksen sallivia kysymyksiä.

Hankkeiden yhteyshenkilöille suunnatun kyselylomakkeen⁶¹ tavoitteena oli selvittää hankkeiden näkökulmaa ensimmäisen tason valvonnan toimivuuteen. Kyselylomake muodostui täysin strukturoiduista kysymyksistä ja avoimen vastauksen sallivista kysymyksistä. Strukturoitujen kysymysten avulla selvitettiin kumpaan ohjelmaan hanke kuuluu ja onko vastaaja mukana hankkeen taloushallinnossa, toteuttamisessa vai molemmissa sekä hankkeeseen tehtyjen tarkastusten määrä. Avoimen vastauksen sallivat kysymykset liittyivät sertifiointimenettelyyn, ohjelman

⁵⁹ Hirsjärvi ym. 2007, 203-204.

⁶⁰ Ks. liite I.

⁶¹ Ks. liite II.

raportointilomakkeistoon, tarkastusten aikaväliin, ohjelman tarjoamaan ohjeistukseen, avun saamiseen ensimmäisen tason valvojalta sekä ensimmäisen tason valvonnan kehittämiseen.

Haastattelun muodoksi valittiin teemahaastattelun ja strukturoidun haastattelun yhdistelmä.

Haastattelut⁶² jaettiin aihealueisiin teemahaastattelun tavoin, mutta jotta saataisiin tutkimuksen kannalta olennaisiin asioihin varmasti vastaukset, niin aihealueiden alle muotoiltiin jo valmiiksi kysymyksiä. Haastattelutilanteista haluttiin keskustelunomainen, joten kysymysten järjestys eli haastattelutilanteessa ja haastateltavalta kysyttiin myös haastattelutilanteessa mieleen tulleita kysymyksiä. Ensimmäisen tason valvontajärjestelmän valvojan eli Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien haastattelun aiheina olivat FLC- järjestelmään siirtyminen ja sen taustat, sertifiointimenettely, ensimmäisen tason valvojien valvonta sekä seuraava ohjelmakausi.

Haastattelun lopuksi käytiin läpi ensimmäisen tason valvojien näkemyksiä, jotka olivat nousseet esiin heille suunnatusta kyselystä. INTERREG IVA Central Baltic – ohjelmaviranomaisen haastattelun aiheina olivat taustatiedot ohjelmaviranomaisesta, ohjelmaviranomaisen yhteistyö ensimmäisen tason valvojien kanssa, ohjelmaviranomaisen rooli maksatusprosessissa ja ensimmäisen tason valvonnan toimivuus. Myös ohjelmaviranomaisen edustajan haastattelun lopuksi käytiin läpi ensimmäisen tason valvojien näkemyksiä, jotka olivat nousseet esiin heille suunnatusta kyselystä, mutta näkökulmana oli ohjelmaviranomaisen työ ja siihen liittyvä palaute.

4.1.4 Tutkimusaineiston valinta ja rajaukset

Ensimmäisen tason valvojien osalta tutkimuksen kohderyhmäksi valittiin INTERREG IVA Central Baltic- ja Baltic Sea Region – ohjelmien Suomessa sertifioidut ensimmäisen tason valvojat. Lista valvojistakin sekä heidän sähköpostiosoitteensa saatiin Työ- ja elinkeinoministeriöltä. Valvojia on ollut kyselyn lähettämishetkellä (helmikuu 2012) 69 ja kutsu kyselyyn lähetettiin sähköpostitse kaikille. Kyselykutsussa kerrottiin myös mahdollisuudesta ilmoittaa valvojien käyttämien avustajien tarkastajien yhteystiedot, minkä avulla saatiin 7 avustavan tarkastajan yhteystiedot. Myös heille on lähetetty kutsu kyselyyn. Kaikkiaan kutsu lähetettiin siis 76 tarkastajalle, mutta kutsu ei tavoittanut 5 tarkastajaa, joiden sähköposti ei enää ollut käytössä. Lomaketutkimuksen vastausaika oli noin puolitoista kuukautta eli 2.3.–15.4.2012 ja tarkastajille on lähetetty kaksi muistutusviestiä kyselyyn osallistumisesta, millä pyrittiin varmistamaan mahdollisimman monen vastaaminen.

⁶² Ks. liite III ja IV.

Hankkeiden osalta tutkimuksen kohderyhmäksi rajattiin 15 INTERREG IVA Central Baltic- ja 15 Baltic Sea Region – ohjelmien hanketta. Valinta tehtiin niin että ensin valittiin vain ohjelmien kotisivuilla esitellyt hankkeet, sillä näin saatiin hankkeiden yhteyshenkilöiden sähköpostiosoitteet. Näin on saatu 63 INTERREG IVA Central Baltic – ohjelman hanketta ja 80 Baltic Sea Region – ohjelman hanketta. Näistä on haluttu valita 15 hanketta/ohjelma eli INTERREG IVA Central Baltic – ohjelman hankkeista valittiin joka neljäs hanke ja Baltic Sea Region – ohjelman hankkeista joka viides hanke. Hankkeiden yhteyshenkilöille on lähetetty kutsu kyselyyn sähköpostitse. Lomaketutkimuksen vastausaika oli noin kuukausi eli 1.4.–27.4.2012 ja kyselyyn kutsutuille on lähetetty yksi muistutusviesti kyselyyn osallistumisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ensimmäisen tason valvontajärjestelmän luomisesta sekä sen valvonnasta ja tehokkuuden varmistamisesta. Ministeriö on ilmoittanut kotisivuillaan ensimmäisen tason valvontaan liittyvien asioiden osalta yhteyshenkilöksi hallitusneuvos Tuula Maneliuksen, joten hänelle on lähetetty helmikuussa 2012 sähköpostitse haastattelupyynnö ja kerrottu tutkimuksen taustoista. Haastattelun ajankohta ja paikka on sovittu puhelimitse ja samalla hallitusneuvos Tuula Manelius on ehdottanut, että suunnittelija Pirjo Turunen (nyk. Lepistö) osallistuisi myös haastatteluun. Haastattelu on tehty tiistaina 10. huhtikuuta 2012 Työ- ja elinkeinoministeriön tiloissa Mikonkadulla, Helsingissä. Haastattelu kesti 45 minuuttia.

Haastateltavaksi ohjelmaviranomaiseksi on valittu INTERREG IVA Central Baltic – ohjelman viranomaiset, sillä hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisena toimii Turussa sijaitseva Varsinais-Suomen liitto kun taas Baltic Sea Region – ohjelman viranomaiset toimivat Saksassa ja Latviassa. Tutkimuksen kannalta olennaisimmat viranomaiset ovat hallintoviranomainen ja todentamisviranomainen, joten haastattelupyynnö on lähetetty sähköpostitse ohjelman kotisivujen antamien yhteystietojen mukaisesti hallintoviranomaisen osalta aluekehitysjohtaja Tarja Nuotiolle ja todentamisviranomaisen osalta hallintojohtaja Markku Rotolle. Aluekehitysjohtaja Tarja Nuotio on välittänyt viestin hallintokoordinaattori Merike Niitepöldille. Todentamisviranomainen oli juuri vaihtunut ja uusi henkilö oli tässä vaiheessa ollut vasta muutaman viikon tehtävässä, joten päätettiin, että haastatellaan vain hallintoviranomaisen edustajaa, hallintokoordinaattori Merike

Niitepöldia. Haastattelu on tehty torstaina 3. toukokuuta 2012 ohjelmaviranomaisen tiloissa Läntisellä Pitkākadulla, Turussa. Haastattelu kesti yhden tunnin.

4.1.5 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida reliabiliteetin avulla. Tutkimuksen reliabiliteetilla tarkoitetaan mittaustulosten toistettavuutta eli tulos on reliaabeli, jos kaksi arvioitsijaa päätyy samanlaiseen tulokseen. Lomaketutkimuksen reliabiliteettia voidaan arvioida esimerkiksi kyselyn otoksen ja vastaajamäärän perusteella. Ensimmäisen tason valvojille suunnattu kysely lähetettiin kaikille tämän tutkimuksen arvioinnin kohteena olevien INTERREG IVA Central Baltic – ja Baltic Sea Region – ohjelmien suomalaisille ensimmäisen tason valvojille sekä heidän ilmoittamille avustaville tarkastajille. Kaikkiaan kutsu lähetettiin siis 76 tarkastajalle, mutta kutsu ei tavoittanut 5 tarkastajaa, joiden sähköposti ei enää ollut käytössä. Vastaajien määrää pyrittiin lisäämään kahdella muistutusviestillä. Kyselytutkimukseen vastasi 21 tarkastajaa eli vastausprosentiksi muodostui 29,6 prosenttia. Kyselytutkimus toteutettiin verkkokyselynä, jonka heikkoudeksi on mainittu juurikin kyselyyn vastaamattomuus. Kyselymenetelmän lisäksi alhaiseen vastausprosenttiin saattoi vaikuttaa kyselyn ajankohta, sillä kysely toteutettiin maaliskuussa. Tuolloin on ainakin julkisella sektorilla tilinpäätöstarkastukset käynnissä eli vastaajien työkiireet saattoivat vaikuttaa vastaamiseen. Vastausprosenttia olisi voinut nostaa se, että kutsu kyselyyn olisi lähetetty ensimmäisen tason valvontajärjestelmän valvojan eli Työ- ja elinkeinoministeriön kautta.

Hankkeiden yhteyshenkilöille suunnattu kysely lähetettiin otannan perusteella valituille 30 hankkeen yhteyshenkilölle. Yksi vastaajista ilmoitti sähköpostitse, ettei voi vastata kyselyyn, sillä kysely oli suomenkielinen. Kaikkiaan siis 29 henkilöä olisi voinut vastata kyselyyn. Vastaajien määrää pyrittiin lisäämään muistutusviestin avulla. Kyselytutkimukseen vastasi 8 henkilöä eli vastausprosentiksi muodostui 27,6 prosenttia. Kyselytutkimus toteutettiin verkkokyselynä, jonka heikkoudeksi on mainittu juurikin kyselyyn vastaamattomuus. Toisaalta alhaiseen vastausprosenttiin saattoi vaikuttaa se, ettei hankkeen ensimmäisen tason valvonta ole niin läheinen aihe hankkeiden yhteyshenkilöille kuin se on esimerkiksi ensimmäisen tason valvojille.

Työ- ja elinkeinoministeriön haastatteluun osallistui hallitusneuvos Tuula Manelius ja suunnittelija Pirjo Turunen (nyk. Lepistö), jotka vastaavat ministeriössä ensimmäisen tason valvojen sertifiointiprosessista. Näin ollen he pystyivät hyvin muuten vastaamaan haastattelussa esitettyihin kysymyksiin, mutta ensimmäisen tason valvojen valvontaa koskevat kysymykset he neuvoivat osoittamaan Työ- ja elinkeinoministeriön sisäisen tarkastuksen esimiehelle tarkastusneuvos Juha-Pekka Niemelle, jolta saatiinkin toukokuussa 2012 lisätietoa asiasta sähköpostitse. Lisäksi Tuula Maneliukselta saatiin käyttöön INTERREG IVA Central Baltic – ohjelman tarkastusviranomaisen raportti Suomen FLC -järjestelmään tehdystä systeemitarkastuksesta.

INTERREG IVA Central Baltic – ohjelmaviranomaisen haastatteluun osallistui hallintoviranomaisen edustajana hallintokoordinaattori Merike Niitepõld, sillä todentamisviranomaisen osalta oli juuri tapahtunut henkilöstövaihdos. Haastattelun perusteella hallintokoordinaattori Merike Niitepõld oli kuitenkin hyvin perillä sekä hallintoviranomaisen että todentamisviranomaisen tehtävistä.

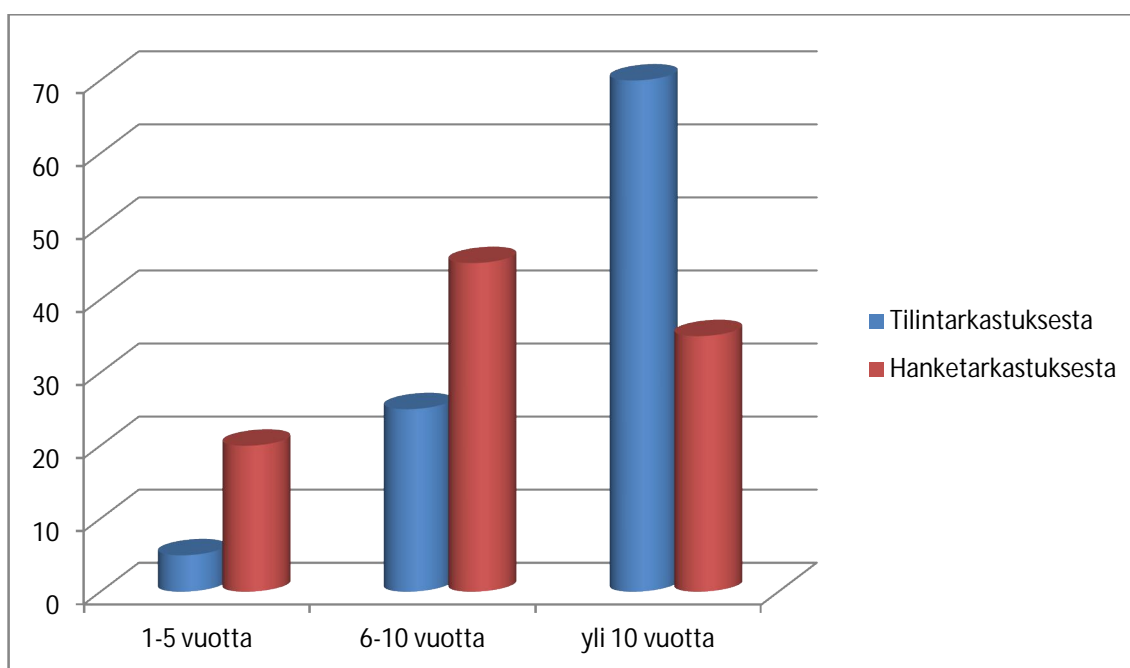
Tutkimuksen pätevyyttä voidaan arvioida validiteetin avulla. Tutkimuksen validiteetilla tarkoitetaan mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata. Menetelmät ja mittarit eivät aina vastaa sitä todellisuutta, jota tutkija kuvittelee tutkivansa. Esimerkiksi kyselylomakkeiden osalta vastaajat ovat saattaneet käsittää kysymykset eri tavalla kuin tutkija on ajatellut. Tuloksia ei voida pitää tosina ja pätevinä, jos tutkija käsittelee saatuja tuloksia edelleen alkuperäisen oman ajattelumallinsa mukaisesti.⁶³ Tutkimuksen tulosten pätevyyttä arvioitavissa on otettava huomioon, että työskentelen avustavana tarkastajana ensimmäisen tason valvojen. Vaikka olenkin yrittänyt käsitellä kyselyt ja haastattelut objektiivisesti, niin omat näkökantani saattavat vaikuttaa tehtyihin päätelmiin.

⁶³ Hirsjärvi ym. 2007, 226–227.

4.2 Ensimmäisen tason valvojen näkemys valvonnan toimivuudesta

4.2.1 Kokemus tarkastustyöstä

Kyselyssä on selvitetty vastaajien työkokemusta tilintarkastuksesta sekä hanketarkastuksesta ja nämä on esitetty kuviossa 10. Vastaajista 70 prosentilla on yli kymmenen vuoden kokemus tilintarkastuksesta, mutta vastaavasti hanketarkastuksesta yli kymmenen vuoden kokemus on vain 35 prosentilla vastaajista. 45 prosentilla vastaajista on 6-10 vuoden kokemus hanketarkastuksesta ja 20 prosentilla 1-5 vuoden kokemus hanketarkastuksesta. Lisäksi on selvitetty, kuinka monessa hankkeessa vastaajat toimivat sertifioituna ensimmäisen tason valvojana. 40 prosenttia vastaajista oli sertifioituna valvojana 1-5 hankkeessa, 10 prosenttia 6-10 hankkeessa ja 45 prosenttia yli 10 hankkeessa. 5 % vastaajista toimi avustavana tarkastajana.



Kuvio 10 Ensimmäisen tason valvojen kokemus tilintarkastuksesta ja hanketarkastuksesta

4.2.2 Sertifiointimenettely

Kaikki vastaajat pitivät Työ- ja elinkeinoministeriön asettamia sertifiointivaatimuksia riittävinä ja kenenkään sertifiointihakemusta ei ollut hylätty. Suurin osa vastaajista (67 %) koki sertifiointihakemuksen täyttämisen olevan sopivaa. Vastauksissa oli kuitenkin esitetty, että jokaisen

sertifiointihakemuksen yhteydessä ei tarvitsisi toimittaa uutta ansioluetteloa ja täyttää kaikkia perustietoja aina uudelleen. Lisäksi oli esitetty, että jos henkilö on aiemmin sertifioitu johonkin hankkeeseen, niin sertifiointia ei tarvitsisi tehdä uudelleen. Tällöin hanke vain ilmoittaisi ministeriölle, että käytämme sertifioitua valvojaa X.

Työ- ja elinkeinoministeriö käsittelee sertifiointihakemuksia kerran kuussa, tarvittaessa myös useammin ja vastaajat pitivät tätä käsittelyaikaa riittävänä. Vastaajien mukaan Työ- ja elinkeinoministeriöstä on oltu yhteydessä valvojiin hakemusten ollessa puutteellisia ja niitä on pystynyt korjaamaan joustavasti sähköpostitse. Näin ollen myöskään puutteellisesti täytetyt hakemukset eivät ole viivästyttäneet sertifiointiprosessia. 72 prosenttia on kuitenkin vastannut, että sertifiointiprosessi on joskus viivästynyt toteuttajan puutteelliseen tietämyksen vuoksi. Vastaajien mielestä hankkeiden toteuttajia tulisikin informoida paremmin esimerkiksi haku- ja päätösprosessissa ensimmäisen tason valvonnasta ja valvojan roolista hankkeelle.

Sertifiointiprosessin osalta vastaajat pitivät Työ- ja elinkeinoministeriön roolia ensimmäisen tason valvonnassa selvänä. Ensimmäisen tason valvonnan laadunvalvonnassa ministeriön rooli ei kuitenkaan ollut vastaajille selvä. 62 prosenttia vastaajista piti ministeriön järjestämiä koulutus- ja informaatiotilaisuuksia riittävinä, mutta tilaisuuksien välisenä aikana ministeriöltä toivottiin ohjaavampaa roolia. Lisäksi koulutustilaisuuksiin toivottiin nykyistä enemmän ohjeistusta ja ohjelmatasoisista koulutusta voisi olla enemmän, vaikkakaan sen ei tarvitsisi olla ministeriön järjestämää.

4.2.3 Valvonta INTERREG IVA Central Baltic – ohjelmassa

Ensimmäisen tason valvojille suunnatussa kyselyssä on pyydetty vastaajia kuvailemaan INTERREG IVA Central Baltic –ohjelman tarkastuksissa havaittuja yleisimpiä ongelmia. Yleisimpänä ongelmana vastauksista nousi esiin tarkastukseen toimitetun materiaalin puutteellisuus. Erityisesti työajanseurannat ja muut ohjelman vaatimat lomakkeet ovat vastaajien mukaan usein puutteellisesti tai virheellisesti täytetty. Työajanseurannan pitäminen voi ylipäätään olla puutteellista ja ohjelman vaatimia työajanseuranta-vaatimuksia ei pystytä täyttämään. Virheitä on vastausten perusteella usein myös palkkakustannusten ja erityisesti lomien kohdistamisessa

hankkeelle. Myös ohjelman alhainen kilpailuttamisvaatimus (yli 1500 euron hankinnat) aiheuttaa vastaajien mukaan usein ongelmia. Hankintoja ei ole kilpailutettu asianmukaisesti tai kilpailuttamista ei ole dokumentoitu riittävästi. Puutteellista dokumentointia on tarkastuksissa ilmennyt myös toimisto- ja vuokratulujen kohdennusperusteiden dokumentoinnissa. Lisäksi vastaajat tuovat esille substanssiosaamisen ongelman eli sen että hankkeen aihealue on valvojalle vieras ja valvojan on vaikea tunnistaa, kuuluuko jokin kustannus hankkeelle vai ei. Vastaajien mukaan tarkastuksissa on noussut usein esiin myös se, etteivät hankkeiden toteuttajat ole kunnolla tutustuneet ohjelman antamaan ohjeistukseen. Erityisesti ”kokemattomilla” hanketoteuttajilla on usein ongelmia kulujen tukikelpoisuuden kanssa.

Ohjelman kotisivuilta on saatavissa ohjelmamanuaali (99 sivua), erityisesti ensimmäisen tason valvojille suunnattu FLC-manuaali (34 sivua), käytännön opas raportointiin (32 sivua) sekä useita muita ohjeistuksia⁶⁴. Vastaajat pitivät ohjelman antamaa ohjeistusta ja manuaaleja osittain tulkinnanvaraisina. Ohjeistus ja manuaalit eivät ohjaa riittävän yhdenmukaiseen käytäntöön vaan käytännössä valvojat päätyvät eri tulkintoihin. Osa vastaajista piti manuaaleja myös liian pitkinä. Ongelmia erään vastaajan mukaan aiheuttaa myös se, että ohjeistukset Euroopan unionin rahoittamissa eri ohjelmissa vaihtelevat ja sovelletaankin jonkin toisen rahoitusohjelman ohjetta. Rahoitusohjelmien ohjeita ja raportointikäytäntöjä tulisikin vastaajan mielestä jatkossa yhtenäistää.

Ohjelman kotisivuilta on saatavissa myös kaikki ohjelman lomakkeet. Ensimmäisen tason valvojen kannalta olennaisia dokumentteja hankkeen taustatietojen kannalta ovat ainakin hankkeen rahoitushakemuslomake (Application form) sekä sen 6. liite eli hankkeen budjettilomake (Annex 6 Project budget).⁶⁵ Kyselyssä kysyttiinkin valvojen kantaa näiden lomakkeiden mielekkyyteen. Vastaajat pitivät rahoitushakemuslomaketta varsin laajana ja etenkin pienemmille hankkeille toivottiin kevennettyä versiota lomakkeesta. Hankkeen budjettilomaketta pidettiin selkeänä, mutta sen tarkkuudessa on vastaajien mukaan kuitenkin parannettavaa. Rahoittajan ei pitäisi hyväksyä liian epätarkkoja tietoja kustannuksista vaan esimerkiksi hankkeessa työskentelevät henkilöt voisi olla eritelty budjettilomakkeessa. Lisäksi budjettilomakkeessa voisi eritellä suunnitellut, suuremmat

⁶⁴ CB Ohjelman dokumentit ja lomakkeet

⁶⁵ CB Ohjelman dokumentit ja lomakkeet

matkat ja seminaarit sekä hankinnat. Näin valvojen olisi helpompi verrata etukäteen sovittuja kustannuksia toteutuneisiin kustannuksiin.

Tarkastettavien kustannusten kannalta olennaisia lomakkeita ovat hanketoteuttajan maksatushakemus (Partner Payment Claim) ja työajanseurannat (Timesheets). Myös näiden lomakkeiden mielekkyyttä on selvitetty ensimmäisen tason valvojille suunnatussa kyselyssä. Suurin osa vastaajista piti ohjelman maksatushakemusta selkeänä ja yksinkertaisena, mutta etenkin ohjelmakauden alkuvaiheessa lomakkeessa (Excel-muotoinen) oli kaavavirheitä, joiden korjaaminen hidastutti tarkastusta. Ohjelman työajanseurantalomaketta sitä vastoin pidettiin ”turhana byrokratiana”, jos hanketoteuttajalla on jo käytössään oma työajanseuranta, joka täyttää ohjelman vaatimukset. Valvojat pitivät lomaketta toteuttajien kannalta raskaana menetelmänä ja hankalana täytettävänä. Lisäksi vastaajat kokivat turhauttavana sen, että työajanseurantalomakkeella ilmoitettuja tietoja joudutaan tarkastuksissa vertaamaan hanketoteuttajan oman työajanseurantajärjestelmän tuottamiin tietoihin. Ongelmalliseksi koettiin myös se, ettei ohjelman työajanseurantalomakkeen palkkakustannusten kohdennusten laskentakaava päde suomalaisten säännösten kanssa. Tämän vuoksi hankkeen kirjanpidossa olevat palkkakustannukset ja työajanseurantalomakkeella olevat palkkakustannukset eivät useinkaan täsmää.

Ensimmäisen tason valvojan tulee Suomessa antaa tekemästään tarkastuksesta kolme raporttia; tukikelpoisten kustannusten vahvistus (DVEE=Declaration of Validation of Eligible Expenditure), valvontaraportti (CR=Control Report) ja tarkastuslista (the Checklist). Tarkastuslista on ohjelman muissa maissa käytössä vain sisäisenä dokumenttina, mutta Suomessa projektipartnerin tulee lähettää tarkastuslistan kopio Työ- ja elinkeinoministeriölle ja alkuperäinen tarkastuslista ohjelmaviranomaiselle.⁶⁶ Kyselyn vastauksista ilmeni selvästi, että valvojen mielestä nämä kolme raporttia tulisi yhtenäistää, sillä niissä kysytään osittain päällekkäisiä asioita ja kolmen erillisen raportin täyttäminen koettiin liian työlääksi. Vastauksista ilmeni myös, että raportit tulisi sitoa tilintarkastusstandardeihin. Lisäksi myös valvojan raporttien osalta toivottiin, että ne voisivat olla kevennettyjä pienemmissä hankkeissa.

⁶⁶CB FLC Manual, 13.

Jos tarkastuksessa ilmenee ongelmia, niin kyselyyn saatujen vastausten perusteella apua haetaan kollegoilta, ohjelmaviranomaiselta eli Varsinais-Suomen liitolta, Työ- ja elinkeinoministeriöltä, hankkeiden talousvastaavilta tai ohjelman ohjeistuksista. Neuvoja pyydetään siis usealta eri taholta ja vastauksista ilmeneekin, että ensimmäisen tason valvojille ei ole täysin selvää keneen puoleen tulisi kääntyä tulkinnanvaraisissa kysymyksissä. Vastauksista ilmeni myös, että ohjelmasihteeristöltä (JTS, Joint Technical Secretary) on ollut vaikea saada yksiselkoista vastausta ja vastuu on vieritetty takaisin valvojalle. Eräs vastaajista toivoikin, että olisi olemassa taho, joka linjaisi tulkinnanvaraiset kysymykset.

Palautetta tarkastuksista vastaajat ovat saaneet lähinnä asiakkailta sekä lisäselvitysten muodossa ohjelmasihteeristöltä (JTS). Palautetta ensimmäisen tason valvojille toivottiinkin jatkossa ohjelmalta maksatuspäätösten yhteydessä tai Työ- ja elinkeinoministeriöltä.

4.2.4 Valvonta Baltic Sea Region – ohjelmassa

Ensimmäisen tason valvojille suunnatussa kyselyssä on pyydetty vastaajia kuvailemaan myös Baltic Sea Region –ohjelman tarkastuksissa havaittuja yleisimpiä ongelmia. Myös Baltic Sea Region –ohjelmassa yleisimpänä ongelmana vastauksista nousi esiin tarkastukseen toimitetun materiaalin puutteellisuus. Yleisinä ongelmina mainittiin myös maksamattomien kustannusten raportointi sekä jaetut kustannukset. Baltic Sea Region –ohjelmassa raportoitavien kustannusten tulee olla maksettu raportointikauden aikana. Raportoinnissa ei siis voida seurata kirjanpidon tositemääriä vaan hanketoteuttajan tulee selvittää kustannusten maksupäivät ja valvojan tulee tarkastaa maksupäivät, mikä aiheuttaa ylimääräistä työtä ja eroavaisuuksia raportoitavien kulujen ja kirjanpidon välillä. Jaetuilla kustannuksilla Baltic Sea Region -ohjelmassa tarkoitetaan kustannuksia, jotka hankkeen pääpartneri tai jokin muu partneri on maksanut, mutta kustannukset jaetaan esimerkiksi budjetin suhteessa hankepartnerien kesken. Jaettujen kustannusten raportointi on ohjeistettu ohjelmamanuaalissa, mutta toisinaan hankkeen alussa onkin sovittu toisenlaisesta raportointitavasta tai kustannukset maksanut hankepartneri ohjeistaa raportoinnin eri tavalla kuin manuaali sen ohjeistaa. Hankintojen kilpailuttamisen kanssa ei vastausten perusteella ole tässä ohjelmassa niin paljon ongelmia kuin INTERREG IVA Central Baltic – ohjelmassa, minkä saattaa selittää se, että

Baltic Sea Region -ohjelmassa kilpailuttamisvaatimus on hieman korkeampi (yli 5 000 euron hankinnat⁶⁷) kuin INTERREG IVA Central Baltic – ohjelmassa.

Tarkastettavien kustannusten kannalta olennaisia lomakkeita ovat hanketoteuttajan maksatushakemus (Partner Report) ja työajanseurannat (Timesheets). Kyselyn perusteella Baltic Sea Region – ohjelman maksatushakemus kokonaisuutena raskaampi sekä teknisesti vaikeampi kuin INTERREG IVA Central Baltic – ohjelman maksatushakemus. Myös tämän ohjelman maksatushakemus on Excel-muotoinen ja lomakkeessa on valvojien mukaan tarkastusta haittaavia kaavavirheitä. Lisäksi lomakkeen ongelmaksi nähtiin se, että lomakkeen solut ovat turhankin lukittuja eikä lukituksia saa ohjelman ohjeistuksen mukaan poistaa. Lukitukset estävät esimerkiksi kuluerittelyn turhien rivien poistamisen. Baltic Sea Region – ohjelman projektisuunnitelmassa hankkeessa toteuttavat asiat on jaettu työpaketteihin (WP=Work Package) ja maksatushakemukselle tulee merkitä, mille työpaketille kustannukset kuuluvat. Osa valvojista kokee hankalaksi tarkastaa sen, että kustannus on merkitty oikealle työpaketille, sillä valvojat eivät ole hankkeen sisällön asiantuntijoita. Baltic Sea Region – ohjelman työajanseurantalomakkeiden käytön osalta ensimmäisen tason valvojat olivat listanneet samoja ongelmia kuin ylempänä INTERREG IVA Central Baltic – ohjelmassa.

Ensimmäisen tason valvojan tulee antaa tekemästään tarkastuksesta valvontaraportti ja tarkastuslista (First level control report and checklist) sekä varmentaa projektipartnerin maksatushakemuksen kustannukset täydentämällä maksatushakemuksesta FLC Confirmation – välilehti. Kyselyyn vastanneet ensimmäisen tason valvojat kokivat valvontaraportin ja tarkastuslistan täyttämisen etenkin ensimmäisellä kerralla todella työlääksi ja raskaaksi. Eräs vastaajista toivoi, että näihin raporteihin täydennettävät asiat voisi käydä ilmi vain tarkastajan työpapereista ja raportti olisi huomattavasti kevyempi. Lisäksi toivottiin, että valvojille ilmoitettaisiin aina, kun ohjelman raporttipohjiin tulee muutoksia, sillä valvojien tulee käyttää aina viimeisintä versiota raporttipohjasta.

Vastausten perusteella Baltic Sea Region – ohjelmassa avun saaminen koettiin jonkin verran hankalammaksi kuin INTERREG IVA Central Baltic – ohjelmassa, sillä ohjelmaviranomainen

⁶⁷ BSR Programme Manual, 52.

toimii Saksassa. Apua on kuitenkin saatu kollegoilta, hankkeen toteuttajilta ja ohjelman helpdeskiltä (info@eu.baltic.net). Tosin ohjelman yhteyshenkilöt tulevat eri maista ja maiden väliset käytännöt vaihtelevat hieman, mikä näkyy myös ohjelmalta saaduissa vastauksissa. Vastaajat toivoivat, että Työ- ja elinkeinoministeriö ottaisi kantaa Suomea koskeviin erityislinjauksiin kuten palkkojen raportointiin ja ohjelmasihteeristö antaisi vastaukset tulkinnanvarauksiin kysymyksiin.

50 prosenttia vastanneista ensimmäisen tason valvojista ei ole saanut tekemistään tarkastuksista minkäänlaista palautetta. Muut ovat saaneet palautetta lähinnä asiakkailta sekä lisäselvitysten muodossa ohjelmasihteeristöltä (JTS) kuten myös INTERREG IVA Central Baltic -ohjelmassa. Myös Baltic Sea Region -ohjelmassa osa vastaajista toivoi jatkossa saavansa palautetta tarkastuksista.

4.2.5 Valvonnan kehittäminen

Kyselyn perusteella ensimmäisen tason valvojan työ koetaan erittäin vastuulliseksi. Vastuun koettiin lisääntyneen selvästi verrattuna aiempiin ohjelmakausiin. Osa vastaajista koki, että ensimmäisen tason valvoja toimii apuna hankkeen toteuttajille tulkintaa vaativissa kysymyksissä sekä auttaa raportoinnin ja toteuttajan projektikäytäntöjen kehittämisessä. Toisaalta koettiin, että valvojan rooli poikkeaa huomattavasti tilintarkastajan tehtäväkuvasta, sillä valvojille on annettu oikeus hyväksyä ja hylätä kustannuksia. Erityisen haastavaksi valvojan työ koettiin hankkeen sisällön arvioijana, sillä valvoja ei ole hankkeen toimialan asiantuntija. Lisäksi tarkastustyö koettiin raskaaksi ja byrokraattiseksi. Erityisen työlääksi tarkastus koettiin määrärahoiltaan ja toiminnaltaan pienissä hankkeissa.

Vastausten perusteella myös valvojien sertifiointin vaatimuksia voisi tarkistaa. Sertifiointissa tulisi määritellä auktorisoidun ja avustajan tarkastajan roolit ja työnjako. Sertifiointivaatimuksissa tulisi auktorisointivaatimusten (JHTT-, KHT- tai HTM-tilintarkastaja) lisäksi määritellä tarkemmin valvojan kokemusvaatimukset. Tällä hetkellä Työ- ja elinkeinoministeriön asettamien vaatimusten

mukaan valvojalla tulee olla riittävä Euroopan unionin ja kansallisen rakennerahastolainsäädännön tuntemus sekä mielellään kokemusta EU-rahoitteisten hankkeiden tarkastuksista⁶⁸.

Kyselyn perusteella ensimmäisen tason valvontaa voitaisiin kehittää ensinnäkin vähentämällä raportoinnin byrokratiaa sekä pidentämällä raportointikausia. Etenkin INTERREG IVA Central Baltic – ohjelman 4 kuukauden raportointikautta pidettiin liian työläänä. Tarkastusten määrää ja laajuutta tulisi suhteuttaa myös hankkeen budjettiin. Lisäksi toivottiin, että kustannuksiltaan suurissa hankkeissa olisi mahdollista käyttää otantaa kuten esimerkiksi seitsemännen puiteohjelman hankkeissa. Tarkastuksen sisällön suunnittelussa toivottiin voitavan käyttää riskilähtöisyyttä ja olennaisuutta. Vastauksissa nousi esiin myös ensimmäisen tason valvonnan kustannukset suhteessa hankkeen varsinaisen toiminnan kustannuksiin. Lyhyiden raportointikausien aiheuttamat useat tarkastukset sekä turha byrokratia nostavat valvonnan kustannuksia.

Tarkastuksesta laadittavia raportteja tulisi yhtenäistää ja valvojat toivoivat, että ne sidottaisiin tilintarkastusstandardeihin. Valvojat toivoivat myös että eri ohjelmille voisi laatia yhtenäiset ohjeet ja manuaalit, joissa tuotaisiin esille selvästi ohjelmien väliset erityispiirteet ja tärkeimmät erot. Lisäksi toivottiin yhteistyötä ohjelmaviranomaisten ja tilintarkastajien välille. Raporttien teossa voitaisiin huomioida myös tilintarkastajien näkemys.

4.3 Hankkeiden yhteyshenkilöiden näkemys valvonnan toimivuudesta

4.3.1 Yhteyshenkilöiden taustatiedot

Hankkeiden yhteyshenkilöille suunnattuun kyselyyn vastanneista 50 prosenttia oli Baltic Sea Region –ohjelman hankkeesta ja 50 prosenttia INTERREG IVA Central Baltic -ohjelman hankkeesta. 63 prosenttia vastaajista oli mukana sekä hankkeen toteutuksessa että hankkeen taloushallinnossa, 25 prosenttia vastaajista oli mukana vain hankkeen taloushallinnossa ja 12 prosenttia vastaajista oli mukana vain hankkeen toteutuksessa. Kyselyyn vastanneista 63 prosenttia

⁶⁸ TEM 2010, 3.

oli ollut mukana yli viidessä tarkastuksessa, 25 prosenttia 2-4 tarkastuksessa ja 12 prosenttia oli ollut mukana yhdessä tarkastuksessa.

4.3.2 Sertifiointimenettely

Hankkeiden yhteyshenkilöille suunnatusta kyselystä käy ilmi, että ensimmäisten hankkeiden kohdalla sertifiointimenettely koettiin hankalaksi, mutta kun sertifiointi on tehty jo aiemmin johonkin hankkeeseen, niin menettely on tullut tutuksi ja muuttunut näin ollen helpommaksi. Sertifiointimenettelyssä on vastausten perusteella auttanut se, että valvoja on osannut asiansa ja auttanut hankkeiden toteuttajia sertifiointiprosessissa. Kyselystä käy ilmi kuitenkin myös se, että hankkeiden yhteyshenkilöt kokevat raskaaksi sen, että sertifiointi tulee tehdä jokaiseen hankkeeseen erikseen. Etenkin jos organisaation tilintarkastusyhteisö ja tarkastaja/valvoja on pysynyt koko ajan samana. Erään vastaajan hankkeessa sertifiointi oli jäänyt todella myöhäiseksi, sillä hanke ei ollut ajoissa saanut tietää sertifiointiprosessista ja kun tieto asiasta viimein tuli, se tuli toteuttajaorganisaation sisältä. Vastausten perusteella hankkeen toteuttajan tai valvojan tulee siis jo ennestään tuntea sertifiointiprosessi, jotta sertifiointi sujuisi ongelmitta. Hankkeen pääpartnerin ja ohjelmaviranomaisen tiedottamista sertifiointiprosessista tulisi siis tämän perusteella lisätä.

4.3.3 Lomakkeet ja tarkastusten aikaväli

Hankkeiden yhteyshenkilöt kokivat valvojien tapaan raportointilomakkeiden täyttämisen raskaaksi ja byrokraattiseksi. Erään vastaajan mukaan raportteja täyttäessä tuli jopa tunne, että lomakkeissa tulee uudelleen ja uudelleen todistella ”syyttömyyttä” siihen, ettei olla huijaustarkoituksessa liikkeellä vaan tekemässä aitoa kehittämistyötä. Maksatushakemusten (Partner report/Partner payment claim) laskentakaavojen koettiin jonkin verran auttavan työtä, mutta toisaalta etenkin alkuun niissä oli virheitä. Eräs vastaajista, joka oli toiminut sekä Baltic Sea Region- että INTERREG IVA Central Baltic –ohjelman taloushallinnossa koki, että Baltic Sea Region –ohjelman lomakkeisto on selkeämpi, toimivampi ja tehokkaampi kuin INTERREG IVA Central Baltic –ohjelman.

Ensimmäisen tason valvojien tapaan myös hankkeiden yhteyshenkilöt kokivat työlääksi sen, että tulee täyttää sekä organisaation että ohjelman omat työajanseurannat (Timesheet). Baltic Sea

Region –ohjelmassa koettiin hankalaksi myös työajanseurantojen palkkojen laskentakaava, sillä työajanseuranta kohdentaa palkat hankkeelle koko raportointikauden keskituntipalkan suhteessa kun taas suomalaisissa organisaatioissa palkat kohdennetaan hankkeille yleensä kuukausittain. Ero laskentatavoissa johtaa kirjanpidon ja työajanseurannan välisiin eroavaisuuksiin palkkakustannuksissa.

Vastaajat pitivät Baltic Sea Region –ohjelman kuuden kuukauden raportointiaikaa ja tarkastusten aikaväliä sopivana. INTERREG IVA Central Baltic –ohjelman neljän kuukauden välein tapahtuvaa raportointia pidettiin hankkeen kannalta sopivana, sillä erityisesti pienten toimijoiden kohdalla edellytettävä likviditeetti muodostuisi liian suureksi. Varsinkin kun maksatusten käsittelyaika on pahimmillaan ollut vuoden verran. Erään vastaajan hankkeessa oli jouduttu ottamaan lyhytaikainen korollinen laina, sillä maksatukset olivat tulleet koko kolmivuotisen hankkeen ajan yhdeksän kuukauden viiveellä. Ensimmäisen tason valvonnan kannalta neljän kuukauden tarkastusväliä pidettiin kuitenkin liian tiheänä erityisesti pienissä hankkeissa valvonnan aiheuttamien kustannusten ja hankkeen toteuttajien tarkastuksiin käyttämän työajan vuoksi. Toisaalta useat hankkeen aikana tehtävät tarkastukset nähtiin myös positiivisiksi, sillä ne mahdollistavat korjaavat toimenpiteet riittävän ajoissa toisin kuin useimmissa muiden rahoitusohjelmien hankkeiden tarkastuksissa, joissa tarkastus tehdään yleensä vasta hankkeen päätyttyä.

4.3.4 Ohjelmien tarjoama ohjeistus ja valvojilta saatava apu

Hankkeiden yhteyshenkilöt pitivät ohjelmien tarjoamia kirjallisia ohjeita selkeinä, mutta toisaalta myös raskaina ja aikaavievinä. Oikean kohdan/ohjeiden löytäminen ohjelmamateriaalista on vastaajien mukaan aikaavievää ja raskas lomakkeisto vaatii raskaan ohjeistuksen. Ohjelman tarjoamaa koulutusta Lead partnereille pidettiin laadukkaana ja positiivisena asiana pidettiin myös sitä, että ohjelmat nimeävät jokaiselle hankkeelle oman yhteyshenkilön, joka tarjoaa tarvittaessa ohjeistusta ja neuvoja hankkeelle.

Hankkeiden yhteyshenkilöiden kokemukset ensimmäisen tason valvojilta saatavasta avusta vaihtelivat hyvin paljon. Osa vastaajista kertoi valvojan antaneen virheellisiä neuvoja, hyväksyneen virheellisiä partneriraportteja ja kysyneen neuvoja hankkeen toteuttajilta tai neuvoivat kysymään

apua rahoittajalta. Osa vastaajista oli koki kuitenkin valvojan olleen erittäin hyvin perillä ohjelman säännöistä ja neuvoneen muitakin hankkeen partnereita. Ensimmäisen tason valvojan kokemus ylipäänsä hankkeiden tarkastuksesta ja erityisesti saman ohjelman hankkeiden tarkastuksesta vaikuttaa valvojan tietämykseen.

4.3.5 Valvonnan kehittäminen

Hankkeiden yhteyshenkilöt kokivat erityisen hankalaksi sen, että raportoidut kustannukset tarkastetaan 100 prosenttisesti. Kaikkien kustannusten tarkastaminen vie sekä valvojan että hankkeen toteuttajien työaikaa ja aiheuttaa hankkeelle kustannuksia. Vastaajat toivoivatkin, että myös ensimmäisen tason valvonnan hankkeissa otettaisiin käyttöön ns. Flat rate -malli. 1.6.2011 uusi prosenttiperusteinen kustannusmalli eli ns. Flat rate –malli otettiin käyttöön Euroopan aluekehitysrahastohankkeissa ja Euroopan sosiaalirahastohankkeissa. Flat rate –menettely tarkoittaa kiinteää prosenttiosuutta, jolla hankkeen välilliset kustannukset eli esimerkiksi hankkeen matkakustannukset ja toimistokulut korvataan hankkeen palkkakustannuksista.⁶⁹ Flat rate –menettely säästäisi myös hankkeen toteuttajien työtä, sillä kustannusten jyvittäminen hankkeelle ja kirjaaminen maksatushakemuksille vie aikaa.

Hankkeiden yhteyshenkilöt toivoivat myös, että raportointilomakkeita yksinkertaistettaisiin, mikä vähentäisi ohjeistustarvetta ja helpottaisi hankkeiden toteuttajien työmäärää. Lisäksi nostettiin esiin ristiriita siinä, että ensimmäisen tason valvojien tulisi tarkastaa myös projektin sisältöä, vaikka heillä ei ole riittävää asiantuntemusta hankkeen sisällöstä.

4.4 Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys valvonnan toimivuudesta

4.4.1 Ensimmäisen tason valvontajärjestelmän tausta Suomessa

Työ- ja elinkeinoministeriön hallitusneuvos Tuula Maneliuksen ja suunnittelija Pirjo Turusen (nyk. Lepistö) mukaan yksi ensimmäisen tason valvontajärjestelmän perustamisen syistä on se, että hankkeiden toteuttajia on useissa maissa ja ohjelmaviranomaisen on näin ollen vaikea tehdä paikan

⁶⁹ TEM Flat rate 2011

päällä varmuksia. Hankkeissa on aiemminkin ohjelmakausilla vaadittu tilintarkastajan lausunto hankkeesta, mutta lausuntojen on nähty olevan riittämättömiä; lähinnä on lausuttu vain siitä että kustannukset ovat kirjanpidossa.

Suomessa on haastateltavien mukaan päädytty hajautettuun järjestelmään, koska valtion linjausten mukaan ministeriöissä saisi tehdä yhä vähemmän operatiivisia tehtäviä. Ministeriössä ei ole myöskään käytettävissä teknistä tukea ensimmäisen tason valvonnan suorittamiseen ja valtiolta ei olisi saatu siihen rahoitusta. Ohjelman antamalla teknisellä tuella ministeriö tekee toisen tason tarkastuksen (Second level control).

4.4.2 Sertifiointimenettely

Valvojan palveluja hankittaessa tulee noudattaa Euroopan unionin, Suomen, ohjelman ja tuensaajan omia hankintasääntöjä ja hänet tulee sertifioida Työ- ja elinkeinoministeriössä ennen ensimmäistä tarkastusta. Valvojaksi voidaan valita organisaatiolle jo aiemmin kilpailutettu tilintarkastaja, mikäli kyseinen tarkastaja täyttää vaaditut edellytykset ja häneltä hankittu palvelu kattaa myös EU-hankkeiden tarkastukset. Muutoin valvojan tehtävä tulee kilpailuttaa.⁷⁰ Haastattelun perusteella Työ- ja elinkeinoministeriö ei juuri katso, onko valvoja kilpailutettu vai ei, vaan jättää kilpailuttamisen tarkastamisen ohjelmaviranomaisille. Toisaalta myös ensimmäisen tason valvoja joutuu raporteissaan tarkastamaan, onko hankinnat kilpailutettu ohjelman ja kansallisten säännösten mukaan.

Ministeriössä kuitenkin varmistetaan, että hakemuksessa esitetty valvoja on organisaation ulkopuolinen tarkastaja (riippumattomuuden varmistus). Lisäksi hakemuksen liitteenä toimitettavan valvojan ansioluettelon avulla arvioidaan, onko hakemuksessa esitetyllä valvojalla riittävä kokemus. Jos ansioluetteloa ei ole toimitettu, ministeriöstä soitetaan valvojalle ja pyydetään lisätietoja valvojan työkokemuksesta. Kokemuksen katsotaan olevan riittävä, jos henkilö on aiemmin tehnyt avustavana tai auktorisoituna tarkastajana hanketarkastusta Euroopan unionin rahoittamiin hankkeisiin. Valvojalla ei tarvitse olla aiempaa kokemusta ensimmäisen tason

⁷⁰ TEM 2010, 4.

valvonnasta. Sertifiointihakemuksia ei ole jouduttu hylkäämään tähän mennessä kuin muutama. Hylkäämisten syynä on ollut puuttunut hanketarkastuskokemus.

Hallitusneuvos Tuula Manelius kertoi haastattelussa myös, että sertifiointihakemuslomaketta tulitaisiin uudistamaan niin, että jatkossa hakemuksella esitettäisiin sekä ensimmäisen tason valvoja että hänen varahenkilönsä. Varahenkilöltä edellytettäisiin samat vaatimukset kuin valvojaltakin. Muutosta ollaan tekemässä, sillä valvojat saattavat olla pitkällä sairas-/vuosilomilla, vaihtaa työpaikkaa tai jäädä eläkkeelle, jolloin olisi hyvä, jos valvojan varahenkilö voisi tarvittaessa suorittaa tarkastuksen. Syyskuuhun 2012 mennessä sertifiointihakemuslomaketta ei kuitenkaan ole päivitetty varahenkilömenettelyn osalta.

4.4.3 Systeemitarkastus Suomen ensimmäisen tason valvontajärjestelmästä

INTERREG IVA Central Baltic –ohjelman tarkastusviranomaisen (Audit Authority) on maaliskuun 2011 tehnyt systeemitarkastuksen Suomen ensimmäisen tason valvojien valvonnasta eli Työ- ja elinkeinoministeriön suorittamasta työstä. Systeemitarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää, miten Suomen ensimmäisen tason valvontajärjestelmä ja sertifiointimenettely toimii sekä varmistaa, että ne täyttävät Euroopan Komission asettamat vaatimukset. Tarkastus on suoritettu käyttäen olennaisia dokumentteja sekä tarvittaessa haastatteluja. Lisäksi on testattu otoksen avulla sertifiointiprosessia.

Tarkastuksen tulos on, että Suomen ensimmäisen tason valvontajärjestelmä on perustettu ja toimii niin että vain vähäisiä parannuksia suositellaan Työ- ja elinkeinoministeriölle. Erityisesti sertifiointiprosessi toimii hyvin Työ- ja elinkeinoministeriön tasolla, mutta ministeriön tulisi olla aktiivisempi sertifioitujen valvojien suorittaman työn laadunvalvonnassa. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että Työ- ja elinkeinoministeriö vaatii, että hankepartnerit lähettävät kopiot varmennusraporteista ja tarkastuslistoista ministeriölle. Ministeriö ei kuitenkaan ole arvioinut valvojien suorittamaa työtä, mikä on aiheuttanut lisätyötä ohjelmaviranomaisille, sillä he joutuvat puuttumaan valvojien työssä havaittuihin puutteisiin, vaikka valvojien suorittaman työn laadunvarmistaminen on Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävä.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että Työ- ja elinkeinoministeriö oli järjestänyt valvojille koulutus- ja informaatiotilaisuuden viimeksi tammikuussa 2009, vaikka koulutus- ja informaatiotilaisuuksia tulisi järjestää säännöllisesti. Erityisesti Suomen hajautetun mallin järjestelmässä säännöllisten koulutusten järjestäminen on tärkeää, sillä osa valvojista toimii vain yhden tai muutaman hankkeen valvojana, joten heidän on vaikea saada rutiinia tarkastukseen ja pysyä ajan tasalla tarkastukseen liittyvistä asioista.⁷¹

4.4.4 Ensimmäisen tason valvojien valvonta

Hallitusneuvos Tuula Maneliukselta ja suunnittelija Pirjo Turuselta (ny. Lepistö) on kysytty haastattelussa, miten ministeriö valvoo ensimmäisen tason valvojien suorittamaa työtä. Tuula Manelius neuvoi kysymään asiaa Työ- ja elinkeinoministeriön sisäisen tarkastuksen esimieheltä, tarkastusneuvos Juha-Pekka Niemeltä. Haastattelun jälkeen olen lähettänyt Juha-Pekka Niemelle sähköpostia ja kysynyt tarkempia tietoja ministeriön suorittamasta valvonnasta.

3. toukokuuta 2012 tarkastusneuvos Juha-Pekka Niemeltä saadun vastauksen mukaan tarkastus ensimmäisen tason valvojien suorittamasta työstä on juuri aloitettu. Ministeriö teettää tarkastuksen Tuokko Tilintarkastus Oy:llä ja ministeriön sisäinen tarkastus tekee varmistuksen niiltä osin, kun Tuokko Tilintarkastus Oy on esteellinen. Ministeriön sisäinen tarkastus on valinnut otannalla tarkastettavaksi valvojien toiminnan 19 eri hankkeessa, joissa on valvojana yhteensä 16 henkilöä.

Tarkastus suoritetaan alueosastolla ja tarvittaessa valvojien luona. Valvojien työn tarkistamista varten laaditaan tarkastuslista, minkä avulla käydään läpi valvojien työn laatua. Tarkastuslistan laadinnassa huomioidaan sekä Työ- ja elinkeinoministeriön valvojille asettamat kriteerit ja vaatimukset että JHTT-, KHT- ja HTM-tilintarkastajien laatua ja laadunvalvontaa koskevat suositukset ja menetelmät. Tarkastuksen kuluessa myös haastatellaan erikseen valittavia hankkeiden toteuttajia ja heidän palautetta valvontajärjestelmän ja valvojien toiminnasta. Lisäksi tarkastuksessa arvioidaan valvojien valinta- ja valvontaprosessit Työ- ja elinkeinoministeriön alueosastolla ja siihen liittyvien kontrollien toimivuus.

⁷¹ INTERREG IVA Central Baltic System audit report 2011

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää:

1. valvontajärjestelmän ohjelman- ja säännösten mukaisuus
2. annettujen säädösten noudattamista, toimivuutta ja mahdollisia puutteita
3. arvioida järjestelmän laatu
4. hyvät käytännöt ja suositukset havaittujen puutteiden korjaamiseksi ja valvonnan kehittämiseksi.

Tarkastuksen lopputuloksena on tarkoitus tuottaa varmuus järjestelmän ja valvonnan toimivuudesta, niihin liittyvistä riskeistä ja kehittämistarpeista. Mikäli valvonnassa havaitaan huomattavan paljon virheitä jonkin valvojan osalta, niin ministeriön sisäiseen tarkastukseen ollaan yhteydessä sen sopimiseksi, onko tehtävä tämän valvojan osalta lisälaadunvarmistusta muihin hänen valvomiinsa hankkeisiin.

4.4.5 Ensimmäisen tason valvojille tehdyn kyselyn läpikäynti

Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelussa on käyty läpi ministeriön edustajien kanssa näkemyksiä, jotka nousivat esiin valvojille tehdystä kyselystä. Valvojille tehdyn kyselyn perusteella sertifiointiprosessia ja hakemuslomakkeen täyttämistä tulisi helpottaa sen jälkeen kun valvoja on jo kerran sertifioitu johonkin hankkeeseen. Haastattelussa on esitetty, olisiko mahdollista, että hanketoteuttaja vain hyväksyttäisi ministeriöllä valvojan, jos valvoja on jo aiemmin sertifioitu. Lisäksi kysyttiin, onko hankekohtainen sertifiointi välttämätön. Ministeriön edustajien mukaan hankekohtainen sertifiointi tulee Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmien säännöksistä. Lisäksi hankekohtaisella sertifiointilla halutaan varmistaa, että valvoja on tutustunut hankekohtaisiin dokumentteihin.

Valvojat toivoivat enemmän koulutusta ohjelmittain, mutta ministeriössä tämä nähtiin ongelmallisena kustannusten kannalta. Haastattelussa myös kerrottiin ministeriön edustajille, että valvojat toivovat ministeriön ottavan kantaa asioihin koulutustilaisuuksissa sekä ohjaavampaa otetta koulutustilaisuuksien välillä. Haastattelussa tuotiin esille myös se, että valvojat kokevat valvojan roolin painavaksi, sillä heidän tulee päättää kustannusten tukikelpoisuudesta sen sijaan että he vain raportoisivat ongelmatapaukset ja ohjelmaviranomaiset ratkaisisivat tukikelpoisuuden. Ministeriö vetosi haastattelussa siihen, että aiemmin tarkastukset on tehty todella huonosti ja uudella roolilla on haluttu korostaa tarkastajien vastuuta. Lisäksi haastattelussa kerrottiin, että kyselyn perusteella valvojat eivät täysin tiedä, kehen tulisi ottaa yhteyttä avun saamiseksi. Ministeriön

mukaan kaikki tarvittavat yhteystiedot löytyvät kuitenkin ohjelmien manuaaleista. Ministeriölle kerrottiin myös, että valvojat toivovat tekemästään työstä palautetta, sillä tällä hetkellä palautetta ei saada järjestelmällisesti.

4.5 Ohjelmaviranomaisten näkemys valvonnan toimivuudesta

4.5.1 Ohjelmaviranomaisen rooli ja ohjelman aloittaminen

INTERREG IVA Central Baltic – ohjelmaviranomaisen hallintokoordinaattori Merike Niitepöldin mukaan ohjelmaviranomaisen työt on eriytetty hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaiselle sekä ohjelmasihteeristölle. Hallintoviranomainen vastaa ohjelman toteutuksesta komissiolle ja jäsenmaille päin. Ohjelmasihteeristö hoitaa käytännön töitä, hankkeiden arviointia ja toimii yhteyshenkilönä hankkeisiin päin. Todentamisviranomainen saa hallintoviranomaisen kautta tiedot hankkeiden maksatuksista ja maksaa hankkeille rahat. Tarkastusviranomainen tekee ohjelman tarkastuksia, koordinoi toisen tason tarkastuksia ja tarkastaa ohjelmaviranomaisen työtä.

Ohjelman ohjeita ja lomakkeistoja suunniteltaessa on Merike Niitepöldin mukaan jonkin verran tehty yhteistyötä muiden ohjelmien kanssa. INTERREG IVA Central Baltic on jatkoa Etelä-Suomi – Viro yhteistyölle, joten mallia on otettu sieltä sekä jonkin verran myös Baltic Sea Region – ohjelmasta.

4.5.2 Ohjelmaviranomaisen ja ensimmäisen tason valvojen yhteistyö

Hallintoviranomainen koordinoi yhteistyötä ensimmäisen tason valvonnan kanssa ja järjestää FLC Advisory Group –tapaamisia. Tapaamisissa on edustaja kaikista ohjelmaan osallistuvista maista, joissa on keskitetty järjestelmä. Suomesta tapaamisiin osallistuu ministeriön edustajana hallitusneuvos Tuula Manelius. Tapaamisissa käydään läpi ensimmäisen tason valvonnalle asetettuja vaatimuksia, odotuksia ja säädöksiä sekä käytännön tulkintoja.

INTERREG IVA Central Baltic –ohjelman viranomaiset osallistuvat Työ- ja elinkeinoministeriön ensimmäisen tason valvojille järjestettäviin koulutuksiin. Ohjelmaviranomaiset pitävät

koulutuksissa luentoja ohjelman näkökulmasta ja vastailevat valvojen kysymyksiin. Työ- ja elinkeinoministeriön ja ohjelmaviranomaisten välillä ei kuitenkaan ole järjestelmällistä yhteistyötä liittyen Suomen ensimmäisen tason valvontaan.

Lisäksi INTERREG IVA Central Baltic –ohjelma tekee yhteistyötä muiden ohjelmaviranomaisten kanssa. INTERACT – ohjelma järjestää INTERREG – ohjelmille teemakoulutuksia ja verkostotapahtumia. Ohjelmilla on esimerkiksi hallinto- ja todentamisviranomaisverkostot, joissa tavataan kollegoita ja keskustellaan ajankohtaisista asioista.

4.5.3 Hankkeille annettava ohjeistus

Hankehakemusten arviointiin on olemassa Merike Niitepöldin mukaan INTERREG IVA Central Baltic –ohjelmassa tukikysymykset valintakriteerien arviointiin. Hankehakemusten tekniseen tarkastukseen on olemassa oma yksityiskohtaisempi tarkastuslista. Kun hanke on hyväksytty ohjelman hankkeeksi, sen tulee osallistua Lead Partner –seminaariin. Seminaarissa kerrotaan, miten ensimmäisen ja toisen tason valvonta ohjelmassa toimii ja mitkä ovat tarkastuksen eri vaiheet. Lisäksi seminaarissa kerrotaan keskitetyn ja hajautetun järjestelmän väliset erot. Seminaarin jälkeen Lead Partnerin eli hankkeen pääpartnerin tulisi ohjeistaa muita partnereita ja välittää seminaarissa oppimansa tieto myös heille. Hankepartnereiden tulisi myös tutustua ohjelmamanuaaliin. Lisäksi jokaiselle hankkeelle nimetään ohjelmasihteeristöstä (JTS) yhteyshenkilö, johon voi ottaa yhteyttä, kun kaivataan lisäohjeistusta.

4.5.4 Maksatushakemusten ja valvojen tekemän tarkastuksen käsittely

Ensin maksatushakemukset liitteineen ja valvojan raportit rekisteröidään, minkä jälkeen ohjelmasihteeristö tekee teknisen tarkastuksen eli katsoo, että kaikki tarvittavat dokumentit on toimitettu ja että tarvittavat tiedot on täytetty. Tämän jälkeen ohjelmasihteeristö tekee maksatukselle sisältötarkastuksen. Sisältötarkastuksessa Financial Officer käy läpi hankkeen rahoituksen ja kustannusten suhteen sekä ensimmäisen tason valvojan raportit ja niissä esitetyt havainnot. Lisäksi hankkeen yhteyshenkilöksi nimetty henkilö käy läpi sisältöraportin (Activity report), vertaa sitä hankesuunnitelmaan ja arvioi poikkeamien hyväksyttävyyden sekä käy läpi lisäselvitykset sisällön

näkökulmasta. Mahdolliset lisäkysymykset kirjataan tietokantaan, minkä jälkeen hankkeelta sekä mahdollisesti valvojalta pyydetään lisätietoja. Kun lisätiedot on saatu, ne kirjataan tietokantaan ja käydään läpi. Tämän jälkeen raportti merkitään hyväksytyksi. Tällä hetkellä keskimääräinen maksatuksen käsittelyaika ohjelmasihteeristössä on 60 päivää, mutta ohjelman aikana on ollut henkilöstömuutoksia, jotka ovat hidastuttaneet käsittelyaikoja.

Todentamisviranomaisen tekee omat tarkastuksensa liittyen kustannusten tukikelpoisuuteen, valvojien raportteihin ja ohjelmasihteeristön tekemään työhön. Sekä ohjelmasihteeristö että todentamisviranomaisen voivat puuttua kustannusten tukikelpoisuuteen, mutta ohjelmasihteeristö vain huomauttaa asiasta todentamisviranomaiselle, joka vie asian eteenpäin. Kun kaikki on kunnossa, todentamisviranomaisen tekee maksatuspäätöksen ja kirjallinen maksatuspäätös kommentteineen lähetetään hankkeen pääpartnerille. Kustannusten maksatus tehdään pääpartnerin pankkitilille. Pääpartnerin tulee välittää maksatus muille partnereille.

Jos toisen tason valvonnan tarkastuksissa todetaan tukikelvottomia kustannuksia, jotka ohjelma on jo ehtinyt maksaa, niin hanke joutuu maksamaan kustannukset takaisin. Jos hanke ei kuitenkaan pysty maksamaan kustannuksia takaisin, niin jäsenmaa joutuu maksamaan ne takaisin. Suomessa tämä käytännössä tarkoittaisi sitä, että Työ- ja elinkeinoministeriö maksaisi nämä kustannukset.

4.5.5 Ensimmäisen tason valvonnan toimivuus

Ohjelmakauden alussa valvojien raporttien täyttäminen oli puutteellista. Raportteihin ei oltu tehty tarvittavia merkintöjä ja niistä oli vaikea selvittää, mitä oikeastaan oli tarkastettu. Nykyisin ongelmana on erityisesti se, että valvojat eivät uskalla tehdä leikkauksia tukikelvottomiin kustannuksiin vaan ongelmat vain avataan raporteilla ja tukikelpoisuus jätetään todentamisviranomaisen päätettäväksi. Etenkin Suomessa ensimmäisen tason valvojat eivät uskalla ottaa varmaa kantaa tukikelpoisuuteen ja tehdä tarvittavia leikkauksia ja hylkäyksiä.

INTERREG IVA Central Baltic –ohjelmassa vain Suomessa on käytössä hajautettu järjestelmä. Muissa ohjelmaan osallistuvissa maissa eli Virossa, Latviassa ja Ruotsissa on käytössä keskitetty järjestelmä. Lisäksi Ahvenanmaalla on käytössä keskitetty järjestelmä.

Merike Niitepõld näki keskitetyn järjestelmän etuina sen, että tarkastuksen tekijöitä on niin vähän, että on helpompi muodostaa yhteiset kannat. Lisäksi keskitetyssä järjestelmässä sama henkilö tekee vain saman ohjelman tarkastuksia eli ohjelman säännöt tulevat tutummiksi. Keskitetyn järjestelmän ongelmana ovat kuitenkin käsittelyajat. INTERREG IVA Central Baltic- ohjelmassa raportointikauden pituus on neljä kuukautta ja kaikilla hankkeilla raportointikaudet ovat tammi-huhtikuu, touko-elokuu ja syys-joulukuu, minkä vuoksi keskitetyn järjestelmän tarkastajille kerääntyy samaan aikaan kaikkien hankkeiden raportointi.

Hajautetun järjestelmän eduksi Merike Niitepõld näkee sen, että hankkeilla on suurempi yhteys ensimmäisen tason valvojaan. Lisäksi käsittelyajat ovat pienemmät kuin keskitetyssä järjestelmässä. Hajautetun järjestelmän haittana ovat kuitenkin hankkeiden tarkastusten hinnat, sillä keskitetyssä järjestelmässä virkamiehet toimivat valvojina kun taas Suomessa hajautetussa järjestelmässä hankkeet joutuvat ostamaan valvojan palvelut. Lisäksi Suomen hajautetun järjestelmän ongelmaksi nähtiin avustavien tarkastajien käyttö. Tilintarkastusyhteisöissä on tapana käyttää auktorisoimattomia tarkastajia, jotka avustavat vastuunalaista, auktorisoitua tarkastajaa. Samaa menetelmää käytetään myös ensimmäisen tason valvonnassa, vaikka hankkeen valvojaksi sertifioidun tulisi ohjelman mukaan tehdä kaikki tarkastukset.

4.5.6 Ensimmäisen tason valvonnan kehittäminen

INTERREG IVA Central Baltic –ohjelmaviranomaisen edustajan Merike Niitepõldin haastattelussa on käyty läpi ensimmäisen tason valvojille sekä hankkeiden yhteyshenkilöille tehdyistä kyselyistä nousseita kehittämisideoita. Kyselyissä toivottiin, että ohjelman neljän kuukauden raportointiaikaa pidennettäisiin ja hankkeen euromääräinen koko voisi määrätä tarkastusprosessin laajuuden. Ohjelmaviranomainen näkee mahdollisuutena kausien yhdistämisen eli sen että kustannusten ollessa pienet, raportoitaisiin kaksi kautta kerralla. Tätä ei kuitenkaan ole kirjoitettu mihinkään ohjeisiin, mutta se olisi kustannustehokkaampaa etenkin Suomessa, jossa tarkastusten hinnat

koetaan ongelmaksi. Raportointikertojen vähentäminen ja otostarkastusten salliminen on kehittämisen kohteena ohjelmassa erityisesti seuraavan ohjelmakauden kannalta.

Lisäksi haastattelussa keskusteltiin mahdollisuudesta käyttää organisaation omia työajanseurantoja ohjelman tarjoamien työajanseurantojen sijaan. Ohjelmaviranomainen näki tämän kuitenkin ongelmalliseksi etenkin keskitetyn järjestelmän valvojien kannalta. Keskitetyssä järjestelmässä valvojat eivät tunne hanketoteuttajan organisaatiota ja näiden menetelmiä niin hyvin kuin Suomen hajautetussa järjestelmässä ja eivät yleensä tee tarkastuksia toteuttajan luona kuten Suomessa on tapana tehdä.

Merike Niitepöldin mukaan Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi välittää FLC Advisory Group – tapaamisissa saatu tieto Suomen ensimmäisen tason valvojille. Tapaamisissa käydään kuitenkin läpi ensimmäisen tason valvonnalle asetettuja vaatimuksia, odotuksia ja säädöksiä sekä käytännön tulkintoja. Näin myös Suomen ensimmäisen tason valvojat saisivat palautetta tekemästään työstä ja neuvoja ajankohtaisiin asioihin.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Ohjelmakaudella 2000-2006 hankkeen aikaisen ensimmäisen tason valvonnan suoritti rahoittajan maksatustarkastaja, joka tarkasti myös kustannusten tukikelpoisuuden. Tilintarkastajan lausunto hankkeen taloudenhoidosta vaadittiin hankkeen loppumaksatuksen yhteydessä, ellei rahoituspäätöksessä oltu erikseen määrätty lausunnosta jo hankkeen aikanaikin. Tilintarkastuksen kohteena oli se, että hanketta oli hoidettu hyvän kirjanpitoivan mukaisesti ja hankkeen menot sekä tulot oli asianmukaisesti viety kirjanpitoon.

Vuosina 2003–2005 ilmoitetut sääntöjenvastaisuudet Euroopan unionin rakennetoimissa ovat lisääntyneet ja samanaikaisesti Euroopan Komission rakennerahastoista antamissa kertomuksissa raportoitiin ongelmia liittyen puutteisiin ensimmäisen tason hallinnon tarkastuksissa ja menojen todentamismenettelyissä, joista maksuviranomainen vastaa. Ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien lisääntyminen yhdistettynä havaittuihin puutteisiin ensimmäisen tason hallinnon tarkastuksissa ovat ilmeisesti johtaneet uudenlaisen ensimmäisen tason valvonnan kehittämiseen ohjelmakaudelle 2007–2013. Suomessa Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan aiemmilla ohjelmakausilla vaaditut tilintarkastajan lausunnot ovat olleet riittämättömiä, lähinnä tilintarkastajat ovat lausuneet vain siitä että kustannukset ovat kirjanpidossa Toisaalta Työ- ja elinkeinoministeriö näkee ensimmäisen tason valvontajärjestelmän perustamisen syyksi myös sen, että hankkeiden toteuttajia on useissa maissa ja ohjelmaviranomaisen on näin ollen vaikea tehdä paikan päällä varmuuksia.

Ohjelmakaudella 2007-2013 Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen ohjelmissa joudutaankin toteuttamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 1080/2006/EY artiklan 16 mukainen vaatimus. Sen mukaan kunkin jäsenvaltion on perustettava valvontajärjestelmä sekä nimettävät valvojat, joiden tehtävänä on varmentaa kunkin tuensaajan ilmoittamien menojen laillisuus ja asianmukaisuus.

Tutkimuksen tavoitteena on ollut ensinnäkin arvioida, onko Suomen perustama valvontajärjestelmä toimiva. Suomessa on käytössä hajautettu valvontajärjestelmä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa

Suomen ensimmäisen tason valvontajärjestelmän luomisesta ja tehokkuuden varmistamisesta sekä ensimmäisen tason valvojien nimeämisestä (sertifiointimenettely). Tutkimuksen tulosten mukaan ensimmäisen tason valvojien nimeäminen ja sertifiointimenettely toimii INTERREG IVA Central Baltic –ohjelman tarkastusviranomaisen mukaan hyvin, mutta ohjelman hallintoviranomaisen edustaja näki Suomen hajautetun järjestelmän ongelmaksi kuitenkin avustavien tarkastajien käytön. Tilintarkastusyhteisöissä on tapana käyttää auktorisoimattomia tarkastajia, jotka avustavat vastuunalaista, auktorisoitua tarkastajaa. Samaa menetelmää käytetään myös ensimmäisen tason valvonnassa, vaikka hankkeen valvojaksi sertifioidun tulisi ohjelman mukaan tehdä kaikki tarkastukset. Olen ollut mukana syyskuussa 2012 tehdyssä valvojan laadunvarmistuksessa ja Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää laadunvarmistuksissa myös avustavien tarkastajien käyttöä sekä avustavan tarkastajan ja sertifioidun valvojan työnjakoa. Tästä saattaa siis olla tulossa ohjeistusta myöhemmin tällä ohjelmakaudella tai seuraavalla ohjelmakaudella.

Valvojien ja hankkeen toteuttajien mukaan sertifiointimenettely toimii hyvin vain jos valvoja tai hankkeen toteuttaja tuntee sertifiointiprosessin jo ennestään. Hankkeet eivät välttämättä saa tarpeeksi tietoa sertifiointiprosessista, mikä viivästyttää sertifiointia. Sertifiointiprosessista tiedottaminen on hankkeen pääpartnerin vastuulla ja lisäksi kunkin hankepartnerin tulisi tutustua ohjelmamanuaaleihin, joissa myös sertifiointiprosessi on kuvattu. Valvojat ja hankkeen toteuttajat kokivat sertifiointimenettelyn myös raskaaksi, sillä sertifiointi tulee tehdä jokaiseen hankkeeseen erikseen. Sertifioiminen jokaiseen hankkeeseen erikseen tulee kuitenkin ohjelmien säännöistä eli Työ- ja elinkeinoministeriö vain noudattaa ohjelmien säännöksiä. Toisaalta tällä menettelyllä varmistetaan myös se, että valvoja on tutustunut hankkeen taustadokumentteihin ennen sertifiointihakemuksen lähettämistä. Työ- ja elinkeinoministeriö nosti esiin myös puutteen valvojien varahenkilöjärjestelmässä eli tällä hetkellä hankkeen valvojaksi nimetään vain yksi henkilö, mutta ei varahenkilöä tälle. Tähänkin asiaan saattaa olla tulossa muutos myöhemmin tällä ohjelmakaudella tai seuraavalla ohjelmakaudella.

Ensimmäisen tason valvojien sekä INTERREG IVA Central Baltic –ohjelman tarkastusviranomaisen mielestä Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole riittävästi varmistanut valvontajärjestelmän tehokkuutta. Ministeriö suorittaakin juuri parhaillaan (syksy 2012) valvojien laadunvarmistusta. Tosin ohjelmakausi on alkanut jo vuonna 2007 ja osa hankkeista on jo päättynekin. Laadunvarmistus on siis aloitettu liian myöhään, sillä jo päättyneisiin hankkeisiin

laadunvarmistuksesta saatavia tuloksia ei voida enää hyödyntää. Toisaalta valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi Työ- ja elinkeinoministeriön olisi hyvä ohjelmakauden aikana järjestää valvojille koulutus- ja informaatiotilaisuuksia. Syksyyn 2012 mennessä on järjestetty 3 koulutus- ja informaatiotilaisuutta, joista viimeisin on ollut joulukuussa 2011. Tilaisuuksia on siis järjestetty harvemmin kuin kerran vuodessa. Työ- ja elinkeinoministeriö näkee kuitenkin koulutustilaisuuksien järjestämisen ongelmallisena kustannusten kannalta. Osaksi tehokkuuden varmistamista voidaan nähdä myös se, että Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaisi valvojia enemmän. Työ- ja elinkeinoministeriön edustaja osallistuu ainakin INTERREG IVA Central Baltic –ohjelman järjestämiin FLC Advisory Group –tapaamisiin. Tapaamisissa käydään läpi ensimmäisen tason valvonnalle asetettuja vaatimuksia, odotuksia ja säädöksiä sekä käytännön tulkintoja. Ilmeisesti tällä hetkellä on kuitenkin niin että Työ- ja elinkeinoministeriö ei välitä tapaamisista saatuja tietoja valvojille, sillä kyselyjen vastauksista tämä ei noussut esille. Lisäksi olen kysynyt asiaa ensimmäisen tason valvojalta, joka toimii useassa hankkeessa valvojana ja hän muisteli, ettei ole saanut ministeriöltä informaatiota näistä tapaamisista. Seuraavalla ohjelmakaudella olisikin hyvä aloittaa valvojien laadunvarmistukset ajoissa sekä panostaa enemmän tiedon välittämiseen ja valvojien ohjeistamiseen.

Toiseksi tutkimuksen tavoitteena on ollut arvioida, täyttääkö ensimmäisen tason valvonta sille asetetut tavoitteet. Ensimmäisen tason valvojien tehtävänä on varmentaa kunkin tuensaajan ilmoittamien menojen laillisuus ja asianmukaisuus. Lisäksi tarkoitus on ollut pohtia, miten ensimmäisen tason valvonta toimii käytännössä käytössä olevien ohjeistusten ja raportointilomakkeiden avulla.

Ensimmäisen tason valvojat kokivat, että valvojan rooli poikkeaa huomattavasti tilintarkastajan tehtävänkuvasta, sillä valvojille on annettu oikeus hyväksyä ja hylätä kustannuksia. INTERREG IVA Central Baltic –ohjelman hallintoviranomaisen edustaja näkikin ongelmaksi sen, että etenkin Suomessa valvojat eivät uskalla tehdä leikkauksia tukikelvottomiin kustannuksiin vaan ongelmat vain avataan raporteilla ja tukikelpoisuus jätetään todentamisviranomaisen päätettäväksi. Päämies-agenttiteorian mukaan tarkastajan tulisi varmistaa, että tilitys antaa tilivelvollisen toimista ”oikeat ja riittävät tiedot”. Tarkastajan on selvitettävä, että tilitys on sopimuksen ja sitä koskevien pelinsääntöjen mukainen ja että tilitys pitää yhtä todellisuuden kanssa. Tarkastajan on selvitettävä, että agentin järjestelmät toimivat vaaditulla tavalla ja että agentti on noudattanut sovittuja

pelinsääntöjä. Tarkastaja toimii siis vain tilityksen oikeellisuuden varmentajana. Päämies-agenttiteoria ei siis tunne ensimmäisen tason valvonnan näkökulmaa, että tarkastajan tulee hylätä kustannuksia. Koska ensimmäisen tason valvojan tulee olla julkishallinnon ja – talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä tilintarkastaja (JHTT-tilintarkastaja), Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja (KHT-tilintarkastaja) tai kauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja (HTM-tilintarkastaja), niin on ymmärrettävää, että valvojat vertaavat valvojan roolia perinteisen tilintarkastuksen tehtäviin ja kokevat kustannusten hylkäämisen vieraaksi.

Valvojan työ koettiin myös haastavaksi hankkeen sisällön arvioijana, sillä valvoja ei ole hankkeen toimialan asiantuntija. Lisäksi tarkastustyö koettiin raskaaksi ja byrokraattiseksi. Erityisen työlääksi tarkastus koettiin määrärahoiltaan ja toiminnaltaan pienissä hankkeissa. Sekä valvojat että hankkeiden toteuttajat toivoivatkin, että tarkastusten aikaväliä pidennettäisiin ja raportointilomakkeistoja kevennettäisiin. INTERREG IVA Central Baltic -ohjelmaviranomainen näkee mahdollisuutena raportointikausien yhdistämisen eli sen että kustannusten ollessa pienet, raportoitaisiin kaksi kautta kerralla. Tätä ei kuitenkaan ole kirjoitettu mihinkään ohjeisiin, mutta se olisi kustannustehokkaampaa etenkin Suomessa, jossa tarkastusten hinnat koetaan ongelmaksi. Raportointikertojen vähentäminen ja otostarkastusten salliminen on kehittämisen kohteena ohjelmassa erityisesti seuraavan ohjelmakauden kannalta. Valvojat toivoivat myös, että jatkossa valvojat otettaisiin mukaan raportointilomakkeiden kehittämistyöhön ja että ne sidottaisiin tilintarkastusstandardeihin.

Hankkeiden käyttämistä lomakkeista ongelmallisimpana nähtiin ohjelmien tarjoamat työajanseurannat ja niihin sisältyvät henkilöstökustannusten raportointilomakkeet. Hankkeiden toteuttajilla on käytössään jo organisaation oma työajanseuranta, joten koettiin turhauttavaksi täyttää myös ohjelman työajanseurantaa. Ohjelman tarjoamat työajanseurannat laskevat henkilöstökustannukset eri tavalla kuin Suomessa on tapana, mikä johtaa eroavaisuuksiin hankkeen kirjanpidon ja ohjelman työajanseurannan laskemien henkilöstökustannusten välillä. INTERREG IVA Central Baltic -ohjelmaviranomainen näki organisaation omien työajanseurantalomakkeiden ongelmalliseksi etenkin keskitetyn järjestelmän valvojien kannalta. Keskitetyssä järjestelmässä valvojat eivät tunne hanketoteuttajan organisaatiota ja näiden menetelmiä niin hyvin kuin Suomen hajautetussa järjestelmässä ja eivät yleensä tee tarkastuksia toteuttajan luona kuten Suomessa on tapana tehdä.

Tutkimuksen perusteella seuraavalla ohjelmakaudella tulisi kiinnittää erityistä huomiota myös ohjelmien väliseen yhteistyöhön ja siihen, että eri ohjelmien raportointilomakkeet ja säännöt olisivat yhteneväiset. Yhteneväisyys ohjelmien välillä esimerkiksi kustannusten tukikelpoisuudessa auttaisi sekä ensimmäisen tason valvojia että hankkeiden toteuttajia työssään ja raportoinnissa.

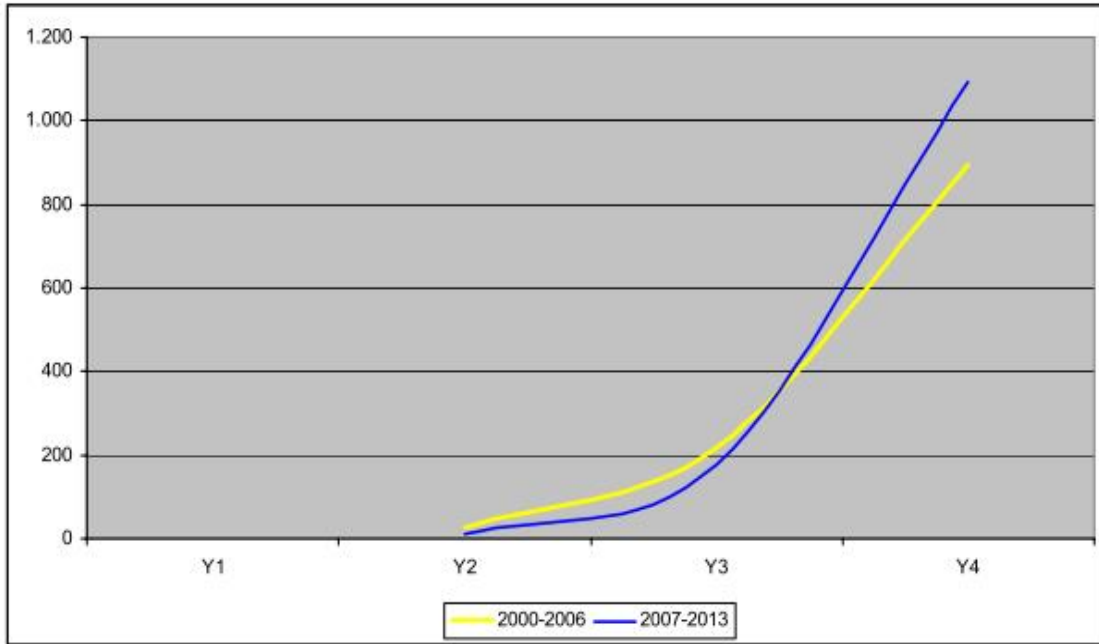
Maaliskuussa 2012 on annettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi erityissäännöksistä Euroopan alueellista yhteistyötä koskevan tavoitteen tukemiseksi Euroopan aluekehitysrahastosta. Asetusehdotuksessa viitataan järjestelmällisesti Eurooppalaisten alueellisen yhteistyön yhtymien (EAYY) mahdolliseen rooliin yhteistyössä. Yhteistyöohjelmaan osallistuvat jäsenvaltiot voisivat hyödyntää Eurooppalaista alueellisen yhteistyön yhtymää ja antaa sille vastuun yhteistyöohjelman tai sen osan hallinnoinnista siirtämällä sille hallintoviranomaisen tehtävät. Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioita olisi itse asiassa rohkaistava siirtämään hallintoviranomaisen tehtävä Eurooppalaisten alueellisen yhteistyön yhtymälle.

Hallintoviranomaisen olisi asetusehdotuksen mukaan perustettava yhteinen sihteeristö, joka toimittaa hakijoille tietoja, käsittelee hankehakemuksia ja avustaa tuensaaajia toimien toteuttamisessa.⁷² Nähtäväksi jää, saadaanko seuraavalla ohjelmakaudella yhtenäistettyä Euroopan alueellinen yhteistyö –tavoitteen ohjelmien sääntöjä ja raportointilomakkeistoja.

Euroopan komission Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen – petostentorjunta – vuosikertomuksen 2010 mukaan ohjelmakaudella 2007-2013 on raportoitu jonkin verran enemmän sääntöjenvastaisuuksia rakennetoimissa kuin ohjelmakaudella 2000-2006 (kuvio 10). Tämän on kuitenkin kerrottu johtuvan parantuneesta sääntöjenvastaisuuksien hallintajärjestelmästä.⁷³ Toisaalta jos ajattelen ensimmäisen tason valvonnan tarkastuksia, joissa olen mukana avustavana tarkastajana, niin tarkastuksissa havaitut virheet on pyritty korjaamaan hankkeen toteuttajan maksatushakemukseen (Partner report/Partner payment claim) sen sijaan, että ne hylättäisiin valvojan antamissa raporteissa. Maksatushakemuksille korjatut virheet kyllä puretaan havaintoina valvojan raportteihin, mutta euromääräisiä hylkäyksiä niistä ei siis synny. Jos sama käytäntö on muillakin valvojilla, niin ohjelmaviranomaisen voi olla vaikea seurata ensimmäisen tason valvonnassa havaittuja virheitä ja ensimmäisen tason valvonnan tehokkuutta virheiden poistamisen näkökulmasta.

⁷² Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetetus: 2011/0273 (COD).

⁷³ Komission kertomus KOM (2011) 595 liite 2, 99.



Kuvio 11 Sääntöjenvastaisuudet rakennetoimissa vuosina 2000-2006 ja 2007-2013 (Komission kertomus KOM (2011) 595 liite 2, 98)

LÄHTEET

Baltic Sea Region Programme Manual version 5.

http://www.eu.baltic.net/Programme_document.98.html 19.9.2011.

Lähdeviite: BSR Programme Manual

Central Baltic INTERREG IVA Programme 2007-2013. Project Applicant's Manual- version 4.

<http://www.centralbaltic.eu/.../993-programme-manual-4> 19.9.2011.

Lähdeviite: CB Project Applicant's Manual

Central Baltic Programme: Information about the programme

<http://www.centralbaltic.eu/programme> 19.9.2011.

Lähdeviite: CB Information about the programme

Central Baltic INTERREG IVA First level control manual version 4.3.

http://www.centralbaltic.eu/documents/cat_view/33-public-documents/133-first-level-control-for-flc-use-only 19.9.2011.

Lähdeviite: CB FLC Manual

Central Baltic INTERREG IVA: Ohjelman julkiset dokumentit ja lomakkeet

<http://www.centralbaltic.eu/documents> 14.9.2012.

Lähdeviite: CB Ohjelman dokumentit ja lomakkeet

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus: Erytysäännöksistä Euroopan alueellista yhteistyötä koskevan tavoitteen tukemiseksi Euroopan aluekehitysrahastosta 2011/0273 (COD).

Eisenhardt, Kathleen M. 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1 (January), 57-74.

Ensimmäisen tason valvonta alueellisen yhteistyön ohjelmissa / Pekka Järviö TEM.

http://www.tem.fi/files/26085/Info_110210_FLC.pdf 17.2.2011.

Lähdeviite: Ensimmäisen tason valvonta alueellisen yhteistyön ohjelmissa / Järviö

Etelä-Suomen lääninhallitus: Euroopan alueellinen yhteistyö.

<http://www.intermin.fi/lh/etela/siv/home.nsf/pages/78EF67AAC95DF072C2256C3F002F05CC?opendocument> 2.2.2011.

Lähdeviite: Etelä-Suomen lääninhallitus: Euroopan alueellinen yhteistyö

Euroopan komissio; Euroopan alueellinen yhteistyö.

http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/cooperation/index_en.cfm 18.2.2011.

Lähdeviite: Euroopan komissio: Euroopan alueellinen yhteistyö

Euroopan komissio 1999: *Rakennerahastouudistus 2000–2006*. Yhteisön rakennerahastot, vertaileva tutkimus.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1080/2006.

Euroopan komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2006) 378: *Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen – petostentorjunta – vuosikertomus 2005*.

Euroopan komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2006) 378: *Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen – petostentorjunta – vuosikertomus 2005*. Liite 2 Sääntöjenvastaisuuksien tilastollinen vertailu.

Euroopan komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle KOM (2011) 595: *Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen – petostentorjunta – vuosikertomus 2010*. Liite 2 Sääntöjenvastaisuuksien tilastollinen vertailu.

European Union Regional Policy: *European territorial cooperation – Building bridges between people*.

http://ec.europa.eu/regional_policy/information/pdf/brochures/etc_book_lr.pdf 15.9.2011.

Lähdeviite: European Union Regional Policy: European territorial cooperation

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2008. *Tutkimushaastattelu : teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki : Gaudeamus Helsinki University Press.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2007. *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.

INTERREG IVA Central Baltic System audit report 2011: *System audit of the Finnish FLC (Ministry of Employment and the Economy)*.

Komission kertomus rakennerahastot 2005- 17. vuosikertomus.

Laki rakennerahastolain muuttamisesta 1653/2009.

Meklin, Pentti 2000. *Tarkastuksen tehtävä kunnan tulosohjauksessa –pohdintaa agenttiteorian lähtökohdista*. Artikkeliteoksessa Kunnallisen itsehallinnon renessanssi. Rakennuspuita alkavalle vuosisadalle. Tampere: Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos

Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006.

Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013.

http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/tiedostot/asiakirjat/rakennerahastostrategia_3007_2007.pdf 18.2.2011.

Lähdeviite: Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013

Työ- ja elinkeinoministeriö: Alueiden kehittämissyksikkö Ohje REV 13.8.2010. 3357/570/2008.
http://www.tem.fi/files/27563/Suomen_FLC_ohje_REV_2010.pdf 17.2.2011.

Lähdeviite: TEM 2010

Työ- ja elinkeinoministeriö: Hallintoviranomaisen ohje prosenttimääräisenä korvattavista välillistä kustannuksista (flat rate) 12.5.2011. 1136/03.01.04.
http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/tiedostot/Flat_rate/Hallintoviranomaisen_flat_rate_ohje.pdf 18.5.2012.

Lähdeviite: TEM Flat rate 2011

Ulkoasiainministeriö, Eurooppatiedotus: Eurooppatietoa 173/2009 EU-rahoituksen opas 2009–2013.
<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/download.aspx?ID=45620&GUID=%7B4BE6687D-FDD5-4EEB-8869-3603E0CEEFCCE%7D> 2.2.2011.

Lähdeviite: EU-rahoituksen opas 2009–2013

Valtiovarainministeriö: Rakennerahastovalvonta ohjelmakaudella 2000–2006.
http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtiontalous/045_tuloksellisuus/05_EU_rakennerahastotarkastus/01_rakrahastot_2000-2006/index.jsp 18.2.2011.

Lähdeviite: VM Rakennerahastovalvonta ohjelmakaudella 2000–2006

Varsinais-Suomen liitto: Etelä-Suomen ja Viron Interreg III A –ohjelma 2000-2006.

<http://www.interreg-finest.net/failid/Maksatus.pdf> 19.9.2011.

Lähdeviite: Interreg III käsikirja

LIITTEET

Liite 1 Ensimmäisen tason valvojille suunnattu kyselylomake

Ensimmäisen tason valvonnan toimivuus Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa

Lomake on ajastettu: julkisuus alkaa 2.3.2012 16.00 ja päättyy 15.4.2012 18.00

1. Kokemus tarkastustyöstä

Kokemus tilintarkastuksesta?

- alle vuosi 6-10 vuotta
 1-5 vuotta yli 10 vuotta

Kokemus hanketarkastuksesta?

- alle vuosi 6-10 vuotta
 1-5 vuotta yli 10 vuotta

Kuinka monessa hankkeessa olet tällä hetkellä sertifioituna FLC:nä?

- 1-5 hankkeessa En ole juuri nyt FLC:nä, olen ollut aiemmin
 6-10 hankkeessa En yhdessäkään, olen avustava tarkastaja
 yli kymmenessä hankkeessa

Seuraava >>

Sivu 1 / 9

Järjestelmänä Eduix E-lomake 3.1, www.e-lomake.fi

2. Sertifiointimenettely

Pidätkö Työ- ja elinkeinoministeriön asettamia sertifiointivaatimuksia riittävinä?

Kyllä Ei Osittain Lisätietoja?

Valitse

Onko sertifiointihakemustasi ikinä hylätty?

Kyllä Ei Jos on, niin tiedätkö miksi?

Valitse

Onko sertifiointiprosessi viivästyttänyt raportoinnin etenemistä?

	Usein	Joskus	Ei koskaan	Lisätietoja/parannusehdotuksia
Toteuttajan puutteellisen tietämyksen vuoksi...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Työ- ja elinkeinoministeriön pitkän käsittelyajan vuoksi...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Puutteellisesti täytettyjen lomakkeiden vuoksi...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>

Koetko sertifiointilomakkeen täyttämisen olevan

Helppoa ja nopeaa Sopivaa Aikaa vievää ja haastavaa Lisätietoja/parannusehdotuksia

Valitse

Työ- ja elinkeinoministeriön rooli ensimmäisen tason valvonnassa?

	Kyllä	Ei	Lisätietoja/parannusehdotuksia
Onko TEM:n rooli valvonnassa sinulle selvä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Pidätkö TEM:n järjestämiä koulutus- ja informaatiotilaisuuksia riittävinä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>

Millaiseksi koet FLC:n roolin hankkeiden valvojana?

<< Edellinen

Seuraava >>

3. INTERREG IVA Central Baltic (siirry kohtaan 4 s. 5/9, jos et ole tarkastanut)

Onko ohjelman antama ohjeistus ja manuaalit riittäviä ja selkeitä?

Kyllä Ei Osittain Lisätietoja/parannusehdotuksia

Valitse



Koetko saaneesi tarpeeksi apua tarkastuksessa ilmenneissä epäselvissä tilanteissa?

Kerro myös mistä olet saanut apua ja miltä taholta mahdollisesti haluaisit jatkossa saada apua?

Kuvaile yleisimpiä havaitsemiasi ongelmia tarkastuksissa

Oletko saanut palautetta suorittamistasi tarkastuksista/haluaisitko saada palautetta (miltä taholta)?

<< Edellinen

Seuraava >>

Sivu 3 / 9

Järjestelmänä Eduix E-lomake 3.1, www.e-lomake.fi

Millaiseksi koet seuraavat lomakkeet ja miten niitä voisi mielestäsi kehittää?

Application Form (hankkeen toiminnan kuvaajana)

Annex 6 Project Budget

Maksatushakemus (Partner payment claim)

Työajanseurannat (Timesheets)

Control report

FLC Checklist

DVEE (Declaration of validation of eligible expenditure)

<< Edellinen

Seuraava >>

Sivu 4 / 9

Järjestelmänä Edux E-lomake 3.1, www.e-lomake.fi

4. Baltic Sea Region (siirry kohtaan 5 s. 7/9, jos et ole tarkastanut)

Koetko saaneesi tarpeeksi apua tarkastuksessa ilmenneissä epäselvissä tilanteissa?

Kerro myös mistä olet saanut apua ja miltä taholta mahdollisesti haluaisit jatkossa saada apua?

Kuvaile yleisimpiä havaitsemiasi ongelmia tarkastuksissa

Oletko saanut palautetta suorittamistasi tarkastuksista/haluaisitko saada palautetta (miltä taholta)?

Onko hankkeen budjetti ja tavoitteet esitetty mielestäsi riittävän selkeästi hankkeen taustadokumenteissa?

<< Edellinen

Seuraava >>

Sivu 5 / 9

Järjestelmänä Eduix E-lomake 3.1, www.e-lomake.fi

Millaiseksi koet seuraavat lomakkeet ja miten niitä voisi mielestäsi kehittää?

Maksatushakemus (Partner report)

Työajanseurannat (Timesheets)

Control report

FLC report checklist

<< Edellinen

Seuraava >>

Sivu 6 / 9

Järjestelmänä Eduix E-lomake 3.1, www.e-lomake.fi

5. Tarkastusten kehittäminen

Miten FLC -tarkastuksia voisi mielestäsi kehittää seuraavaa ohjelmakautta ajatellen?

<< Edellinen

Seuraava >>

Sivu 7 / 9

Järjestelmänä Eduix E-lomake 3.1, www.e-lomake.fi

Ensimmäisen tason valvonnan toimivuus Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa

Lomake on ajastettu: julkisuus alkaa 2.3.2012 16.00 ja päättyy 15.4.2012 18.00

Kiitos antamistasi vastauksista!

[<< Edellinen](#) [Seuraava >>](#)

Sivu 8 / 9

Järjestelmänä Eduix E-lomake 3.1, www.e-lomake.fi

Ensimmäisen tason valvonnan toimivuus Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa

Oletko tyytyväinen antamiisi arvoihin? Tämän sivun jälkeen tapahtuu tallennus, etkä enää voi tällä lomakkeella muuttaa arvoja.

Tietojen lähetyk

[<< Edellinen](#) [Valmis](#)

Sivu 9 / 9

Järjestelmänä Eduix E-lomake 3.1, www.e-lomake.fi

Liite 2 Hankkeiden yhteyshenkilöille suunnattu kyselylomake

Ensimmäisen tason valvonnan toimivuus Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa

Lomake on ajastettu: julkisuus alkaa 4.4.2012 13.00 ja päättyy 7.5.2012 18.00

Kysely hankkeiden toteuttajille

Hankkeeni kuuluu

- Baltic Sea Region-ohjelmaan
- INTERREG IVA-ohjelmaan

Olen mukana

- Hankkeen toteuttamisessa
- Hankkeen taloushallinnossa
- Molemmissa

Hankkeessa on ollut

- 1 FLC-tarkastus
- 2-4 FLC-tarkastusta
- yli 5 FLC-tarkastusta

Millaiseksi koit FLC:n
sertifiointimenettelyn?

Minkälainen ohjelman
lomakkeisto (timesheet,
partner report/partner
payment claim jne.)
mielestäsi on ja miten sitä
voisi kehittää?

Onko tarkastusten aikaväli
(Central Baltic 4kk/BSR 6kk)
mielestäsi sopiva?

Onko ohjelman tarjoama
ohjeistus mielestäsi riittävää
ja selkeää? Voit antaa myös
kehitysehdotuksia.

Koetko saaneesi tarvitsemasi
avun hankkeesi FLC:ltä?

Miten kehittäisit FLC-
tarkastuksia?

Kiitos antamistasi vastauksista!

Tietojen lähetys

Tallenna

Esitäyttö URL

Liite 3 Työ- ja elinkeinoministeriön edustajan haastattelu

Aihe I FLC -järjestelmään siirtyminen ja taustaa

- 1) Miksi arvelet, että tällä ohjelmakaudella on perustettu FLC -järjestelmä?
- 2) Miksi Suomessa on päädytty hajautettuun järjestelmään?
- 3) Kuinka monta sertifioitua valvojaa Suomessa tällä hetkellä on?

Aihe II Sertifiointimenettely

- 4) Miten arvioidaan valvojaksi esitetyn henkilön kokemusta EU-hanketarkastusten suhteen, milloin kokemus katsotaan riittäväksi? Ovatko vaatimukset muuttuneet käytännössä ohjelmakauden alun vaatimuksista?
- 5) Miten arvioidaan valvojaksi esitetyn henkilön EU:n ja kansallisen rakennerahastolainsäädännön tuntemus?
- 6) Miten sertifiointimenettelyssä arvioidaan hankintamenettelyä ja julkisia hankintoja koskevien säännösten noudattamista?
- 7) Joudutaanko sertifiointihakemuksia usein hylkäämään?

Aihe III Ensimmäisen tason valvojen valvonta

- 8) Miten TEM valvoo ensimmäisen tason valvojen suorittamaa työtä

Aihe IV Mitä seuraavalla ohjelmakaudella on luvassa?

Aihe V Tarkastajien ja hankkeiden näkemykset kyselyihin saatujen vastausten perusteella

- sertifiointi- ja Työ- ja elinkeinoministeriön rooli
- Työ- ja elinkeinoministeriön järjestämät koulutus- ja informaatiotilaisuudet
- millaiseksi ensimmäisen tason valvojan rooli koetaan?
- palautteen ja avun saaminen
- miten ensimmäisen tason valvontaa voitaisiin kehittää?

Liite 4 INTERREG IVA Central Baltic –ohjelmaviranomaisen edustajan haastattelu

Aihe I Taustatiedot

- 1) Mikä on ohjelmaviranomaisen rooli ja miten työt on eriytetty?
- 2) Onko ohjelmaa aloitettaessa/suuniteltaessa tehty yhteistyötä muiden ohjelmien kanssa vai onko kullekin ohjelmalle annettu ”vapaat” kädet ohjeiden ja lomakkeistojen suunnittelussa?

Aihe II Ohjelmaviranomaisen yhteistyö FLC:erien kanssa

- 3) Minkälaista yhteistyötä ohjelmaviranomaisen ja eri maiden FLC-järjestelmän valvojien kesken?
- 4) Minkälaista yhteistyötä on Suomessa Työ- ja elinkeinoministeriön kanssa?
- 5) Miten ohjelmaviranomainen ohjeistaa hankkeita? Ohjeistetaanko hankkeita tai esimerkiksi Lead Partnereita FLC -tarkastuksista?

Aihe III Ohjelmaviranomaisen työ

- 6) Miten ohjelmaviranomainen käsittelee maksatushakemukset ja ensimmäisen tason valvojien tekemän tarkastuksen?

Aihe IV FLC -tarkastusten toimivuus

- 7) Onko ohjelmaviranomainen kohdannut FLC- tarkastusten aiheuttamiin ongelmiin? Minkälaisia ongelmia on esiintynyt?
- 8) Miten FLC -tarkastukset toimivat Suomessa verrattuna muihin maihin?

Aihe V Kyselyistä saatu palaute ja niistä nousseet kysymykset