

Ohje tukiviranomaisille tarkastus- ja valvontatoimenpiteiden toteuttamisesta RRF-tukivälineessä

1.1 Tukiviranomaisen rooli ja vastuut tukien myöntämiseen, maksamiseen, valvontaan ja raportointiin liittyen

RRF-tukivälineen hallinnoimisessa ja rahoituksen myönnössä korostuvat komission näkökulmasta erityisesti vakavien sääntöjenvastaisuuksien, eli petosten, lahjonnan, eturistiriitojen ja tukien väärinkäytösten ehkäiseminen sekä niiden havaitseminen ja korjaaminen. Tämän vuoksi tukiviranomaisilla tulee olla käytössään tukia myöntäessään ja maksaessaan riittävät menetelmät em. seikkojen ehkäisemiseen ja havaitsemiseen. Lisäksi tukiviranomaisten tulee huolehtia tuensaajiin kohdistuvista valvonta-/tarkastustoimenpiteistä ja omasta sisäisestä valvonnasta, jonka avulla voidaan havaita virheelliset menettelyt ja ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin.

Avustusmuotoista tukea myöntävät valtion viranomaiset ja elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanemiseksi valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä lain nojalla hoitavat oikeushenkilöt ovat vastuussa tuen myöntämiseen, maksamiseen, seurantaan, valvontaan, takaisinperintään ja muihin jälkitoi-
miin liittyvistä toimenpiteistä siten kuin valtionavustuslaissa tai avustusmuotoista tukea koskevassa erityislainsäädännössä säädetään. Elpymis- ja palautumistukivälineen varoista myönnettäviä tukia koskevan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön soveltaminen on osa tukea myöntävän viranomaisen jo voimassa olevan lainsäädännön mukaisia tehtäviä. Tämä koskee myös sen valvontaa, ettei tuettavaan hankkeeseen liity päällekkäistä EU-rahoitusta. Tukiviranomaisten tulee rahoitusta myöntäessään varmistaa tuenhakijalta ovatko he hakeneet tai saaneet muuta EU-rahoitusta hankkeen toteuttamiseen. Mikäli tuenhakija saa hankkeen toteuttamiseen muuta EU-rahoitusta, tukiviranomaisen tulee seurata päällekkäisen rahoituksen käyttöä käytössään olevia tietojärjestelmiä hyödyntämällä ja tekemällä yhteistyötä muiden rahoittajien kanssa.

Tukiviranomaisen tulee seurata tuen käyttöä ja toimittaa erikseen säädetyt ja määrätyt tuen käyttöön liittyvät seurantatiedot Valtiokonttorille tukivälineen toimeenpanon keskitettyä kansallista seurantaa varten. Näitä tietoja ovat mm.:

- toimenpiteiden tavoitteiden raportointiin liittyvät tiedot
- yhteiset indikaattoritiedot
- maksupyynnön yhteydessä raportoitavat tiedot
- valvontoihin/tarkastuksiin liittyvät tiedot

Tukiviranomainen vastaa myös siitä, että tuen käytöstä ja tuelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta sekä tuen valvonnasta ja tarkastuksesta Valtiokonttorille ilmoitettavat tiedot ovat kattavia ja virheettömiä sekä vastaavat Valtiokonttorin keskitetyn tietojärjestelmän sisältövaatimuksia. Tukiviranomaisten tulee toteuttaa riittäviä valvonta-/tarkastustoimenpiteitä myöntämästään rahoituksesta. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla mm. maksatushakemusten yhteydessä tehdyt hallinnolliset tarkastukset ja tuensaajaan kohdistuvat paikan päällä tehtävät tarkastuskäynnit. Valvonta-/tarkastustoimenpiteiden tarkoituksena on tuottaa tietoa siitä, että tuensaaja on käyttänyt myönnetyn RRF-rahoituksen asianmukaisella tavalla sekä noudattanut RRF-asetuksen, kansallisen lainsäädännön ja tukiviranomaisen rahoitusehtoja. Lisäksi tukiviranomaisilla tulee olla käytössään sisäisen valvonnan järjestelmä, jonka avulla ehkäistään rahoituksen väärinkäytöksiä, eturistiriitoja ja lahjontaa.

27.5.2022

VK/46576/00.00.00.01/2022

Tukiviranomaisen tulee antaa myöntämistään ja itse käyttämistään tuista hallinnonalan ministeriölle valtiovarainministeriön asettamaan määräaikaan mennessä tukiviranomaisen johdon vahvistuslausuma. Johdon vahvistuslausuma on lomakepohja, joka lähetetään tukiviranomaisille täytettäväksi. Allekirjoitettu johdon vahvistuslausuma toimitetaan Valtiokonttorin RRP-tietojärjestelmään maksupyyntöä laatimisen yhteydessä. Valtiovarainministeriön komissiolle antama vahvistuslausuma perustuu osaltaan kunkin tukiviranomaisen myöntämistään tuista antamiin vastaaviin vahvistuslausumiin. Johdon vahvistuslausumalomake on valtiovarainministeriön koordinaattorin vastuulla.

Tukiviranomaisen tulee laatia myöntämistään ja itse käyttämistään tuista hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus ja ylläpitää sitä. Ajantasaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän (HVJ) kuvauksen ja sen toteutumiseen kohdistuvien tarkastusten avulla voidaan varmentaa, että tukiviranomaisen sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisesti. Hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus on lomakepohja, joka lähetetään tukiviranomaisille ja ministeriöille täytettäväksi. HVJ-kuvauksessa eritellään tukiviranomaisen tuen myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan liittyvät prosessit sekä erilaiset riskienhallintamenetelmät. HVJ-kuvauslomake on valtiovarainministeriön koordinaattorin vastuulla.

Tukiviranomaisella on velvollisuus ilmoittaa tukivälinevarojen käyttöön liittyvistä rikoksista ja muista vakavista sääntöjenvastaisuuksista. Rikoksista tulee ilmoittaa valtiovarainministeriölle, valtiovarain controller -toiminnolle, Valtiokonttorille ja hallinnonalan ministeriölle sekä valtiontalouden tarkastusvirastolle ja Euroopan petostentorjuntavirastolle, jos kyseessä olisi rikos(epäily), josta tukiviranomaisen olisi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 17 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus tehdä rikosilmoitus. Mainitun säännöksen mukaan rikosilmoitus saadaan jättää tekemättä vain, jos tekoa on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä.

Edellä mainituille tahoille tulee tehdä ilmoitus myös Valtiokonttorin tarvittaessa ilmoitettaviksi määräämistä muista sääntöjenvastaisuuksista. Määräyksenantovaltuutta käytetään, jos se osoittautuu tarpeelliseksi esimerkiksi komission kanssa tehtävän operatiivisia järjestelyjä koskevan sopimuksen vuoksi tai muista syistä. Vakavilla sääntöjenvastaisuuksilla tarkoitetaan tukivälineestä tuettuihin toimenpiteisiin liittyviin vakaviin sääntöjenvastaisuuksiin eli petoksiin, lahjontaan ja eturistiriitoihin taikka rahoitustukea koskevien sopimusten mukaisten velvoitteiden vakavaan rikkomiseen.

Tukiviranomaisella on velvollisuus eriyttää itse toteutetuissa hankkeissa tuen myöntämiseen ja valvontaan liittyvät tehtävät hankkeen toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä. Jos tukiviranomainen ei tee itse toteutetuissa hankkeissa tuen myöntämistä koskevaa päätöstä, eriyttäminen koskee hankkeen toimeenpanon ja valvonnan eriyttämistä. Eriyttämisvaatimuksella korostetaan, ettei elpymis- ja palautumistukivälinevaroilla rahoitettavan itse toteutettavan hankkeen sisäinen valvonta tukiviranomaisessa voi perustua vain hankkeesta vastuussa olevassa organisaatiosyksikössä tehtävään normaaliin esimiesvalvontaan, vaan esimerkiksi organisaation toisen osaston suorittamaan valvontaan. Eriyttämisvaatimus voidaan lyhyesti kuvata seuraavalla tavalla:

- Tuen myöntänyt henkilö ei voi valvoa omaa vastuullaan olevan hankkeen toteuttamista (hallinnon sisäiset uudistus- ja investointihankkeet).
- Tuen myöntänyt henkilö ei voi maksaa, tarkastaa tai takaisinperiä tukea eikä osallistua muihin jatkotoimenpiteisiin.
- Tuen maksatusta ja/tai tarkastus-/valvontatoimenpiteitä suorittava henkilö ei voi myöntää tukea, takaisinperiä tukea tai osallistua muihin jatkotoimenpiteisiin.
- Tuen takaisinperinnän suorittava henkilö ei voi myöntää eikä maksaa tukea.



27.5.2022

Tehtävien eriyttämisen on oltava selvää jo ennen tukien myöntämisen aloittamista ja se on kuvattava tehtävä- ja henkilötasolla hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvauksessa. Varsinkin pienissä tukiviranomaisyksiköissä on kiinnitettävä erityistä huomiota asiaan, ettei synny eturistiriitilanteita. Mikäli tehtävissä poiketaan eriyttämisvaatimuksista, on tapaukset kirjattava tarkasti ylös HVJ-kuvaukselle. Tällaisia tapauksia voivat ovat mm. tuen myöntöpäätöksen toimiminen samalla maksatuspäätöksellä. Tehtävien eriyttäminen palvelee myös tuensaajien oikeusturvaa sekä yhdenmukaista kohtelua.

1.1.1 Ministeriön rooli ja vastuut

Ministeriön tehtävänä on valvoa, että sen hallinnonalan ja toimialan tukiviranomaiset toimeenpanevat elpymis- ja palautumissuunnitelmaa asianmukaisesti. Ministeriön tulee paitsi seurata hallinnonala- ja toimialansa tukiviranomaisten elpymis- ja palautumissuunnitelman edistymistä myös esimerkiksi arvioida tukiviranomaisten hallinto- ja valvontajärjestelmän asianmukaisuus sekä tarvittaessa laajemminkin valvoa tukien toimeenpanoa hallinnonalallaan ja toimialallaan. Ministeriöllä on tähän liittyvät kattavat tiedonsaantioikeudet ja myös oikeus tarkastaa hallinnonala- ja toimialansa tukiviranomaisia sekä niiltä tukea saaneita tuensaajia. Ministeriön tulee myös antaa ministeriön ja sen hallinnonalan muiden tukiviranomaisten myöntämistä ja itse käyttämistä tuista valtiovarainministeriölle sen asettamaan määräaikaan mennessä ministeriön johdon vahvistuslausuma.

1.1.2 Valtiokonttorin rooli ja vastuut

Valtiokonttorin tehtävänä on ylläpitää keskitettyä kansallista tietojärjestelmää, johon tukiviranomaisten tulee toimittaa elpymis- ja palautumistukivälinevarojen rahoitettujen hankkeiden seurantaan koskevia tietoja. Koska Valtiokonttorille toimitettaviin tietoihin sisältyy henkilötietoja, joita Valtiokonttori käsittelee, Valtiokonttori toimii lain mukaan myös EU:n yleisen tietosuojasäätelyn ((EU) 2016/679) 4 artiklan 7 kohdan tarkoittamana rekisterinpitäjänä.

Valtiokonttorin tehtäviin kuuluu neuvoa ministeriöitä ja tukiviranomaisia tukivälinevarojen käytön hallinnoinnissa, seurannassa ja valvonnassa. Valtiokonttori varmentaa, että tukiviranomaisten toimittamat tiedot sisältävät kaikki toimitettavaksi säädetyt ja määrättyt tiedot. Varmennustehtävä pitää sisällään ne toimenpiteet, joiden avulla tarkastetaan, että toimitetut tiedot ovat oikeasuhtaisia, sisältävät tarvittavat asiakirjat ja että tiedot on toimitettu määrättyyn aikaan mennessä.

Valtiokonttorin tehtävänä on tuottaa tietojärjestelmän sisältämien tietojen avulla tai muutoin valtiovarainministeriölle, valtiovarain controller -toiminnolle sekä toimivaltaisille Euroopan unionin toimielimille, elimille ja laitoksille niiden lakisäätöjen tehtävien edellyttämät tiedot ja selvitykset. Kyse on erityisesti maantieteellisten viranomaisten valvonta- ja tarkastustehtävien edellyttämien tietojen ja selvitysten tuottamisesta. Valtiokonttori tuottaa tietojärjestelmän avulla Suomen maksupyyntöjä varten tarvittavat tiedot valtiovarainministeriölle.

Valtiokonttori valvoo ja varmentaa elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanoa ja tukivälinevarojen käyttöä. Tehtävä sisältää sekä hallinnollisia varmennustehtäviä että varsinaisia tarkastustehtäviä. Valtiokonttorilla on tehtävän edellyttämät tiedonsaantioikeudet ja tarkastusoikeudet. Valtiokonttorin valvonta kohdistuu sekä tukiviranomaisiin ja ministeriöihin että tarvittaessa tuensaajiin. Valtiokonttori toteuttaa ennakoivaa valvontaa ohjeistamalla ja kouluttamalla tukiviranomaisia sekä jälkikäteisvalvontaa kohdistamalla erilaisia valvontatoimenpiteitä esim. RRF-tukivälineen erityisehtojen noudattamiseen liittyen rahoituksen myöntämisen yhteydessä.

Valtiokonttori valvoo ja varmentaa, että tukiviranomainen korjaa Euroopan unionin toimivaltaisen toimielimen, elimen tai laitoksen, valtiovarain controller -toiminnon, valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin,



ministeriön tai tukiviranomaisen itsensä tekemässä valvonnassa ja tarkastuksessa havaitut tuen hallinnointia tai käyttöä koskevat virheet ja puutteet. Valtiokonttori valvoo korjaavien toimenpiteiden toteuttamista sekä hallinnollisin varmennuksin että tarvittaessa tarkastuksin.

Valtiokonttorin tehtävänä on tarvittaessa päätöksellään velvoittaa tukiviranomainen korjaamaan määräajassa puutteet ja virheet, jotka Valtiokonttori on tehtäviä hoitaessaan havainnut tai joita koskien tukiviranomainen ei ole ryhtynyt kohtuullisessa ajassa korjaaviin toimenpiteisiin, vaikka puutteellisuus tai virheellisyys on jo aiemmin havaittu Euroopan unionin toimivaltaisen toimielimen, valtiovarain controller -toiminnon, valtiovarainministeriön, ministeriön tai tukiviranomaisen itsensä tekemässä valvonnassa. Valtiokonttorilla ei kuitenkaan ole käytössään hallinnollisia pakkokeinoja päätöksensä toimeenpanon tehoteeksi. Valtiokonttorin päätöksellä olisi tästä huolimatta yleistä merkitystä tukijärjestelmän valvonnan kannalta. Päätös olisi valvontaviranomaisen kannanotto, jonka mukaan tukiviranomaisen toiminta ei olisi asianmukaista.

1.1.3 Valtiovarainministeriön valtiovarain controller-toiminnon rooli

Valtiovarainministeriössä oleva valtiovarain controller -toiminto toimii elpymis- ja palautumistukivälinevaroilla rahoitettujen hankkeiden erikseen säädettyinä riippumattomana ulkoisena tarkastajana. Tehtäväänsä se on toiminnallisesti riippumaton muista tukivälinevarojen hallintoon ja toimeenpanoon osallistuvista viranomaisista sekä vastaa itsenäisesti tarkastuksista ja havaintojen raportoinnista. Tehtävä vastaa asiallisesti controller -toiminnon vastuulle eri laeissa säädettyjä EU-ohjelmien tarkastusviranomaistehtäviä. Tarkastustoiminto suorittaa satunnaisotantaan perustuvia hanketarkastuksia sekä tukia myöntäviin viranomaisiin kohdistuvia järjestelmätarkastuksia, joiden pohjalta se laatii maksupyyntöön liitettävän tarkastusyhteenvedon.

Controller -toiminnon tehtävänä on tarkastaa valtiovarainministeriölle, Valtiokonttorille, ministeriölle ja tukiviranomaisille säädettyvässä laissa tai sen nojalla säädettyjen tai määrättyjen tehtävien hoitamista. Ulkoisen ja riippumattoman tarkastustoiminnon tehtäviin kuuluu tarkastuksin valvoa kaikkia niitä kansallisia viranomaisia, joille on säädetty elpymis- ja palautumistukivälinevaroista myönnettäviin tukiin ja niiden seurantaan ja valvontaan liittyviä tehtäviä.

Controller -toiminnon tehtävänä on tarkastaa, ovatko tuensaaajat käyttäneet tukea sitä koskevien säännösten, määräysten ja ehtojen mukaisesti ja onko tuen käytölle asetettujen tavoitteiden raportointi asianmukaista.

Controller -toiminnon tulee ilmoittaa tarkastusten tuloksista valtiovarainministeriölle, Valtiokonttorille ja ministeriölle. Ilmoitusvelvollisuudella varmistetaan epäkohtien saattaminen tukijärjestelmän toimeenpanosta vastaavien viranomaisten tietoon.

1.2 Kirjanpito- ja muun aineiston säilyttäminen

Tuensaaajan, valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun muun kuin valtionavustuksen saajan, tukiviranomaisen, ministeriön, Valtiokonttorin, valtiovarainministeriön ja valtiovarain controller -toiminnon on säilytettävä kaikki tukeen liittyvä kirjanpitoaineisto ja muu aineisto vuoden 2032 loppuun saakka¹.

¹ ellei unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoito-säännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2018/1046 132 artiklan 2 kohta tai muu Euroopan unionin lainsäädäntö taikka kansallinen lainsäädäntö edellyttä pidempää säilytysaikaa

Tukiviranomaisen myöntämiä tukia koskevan kirjanpitoaineiston ja muun aineiston säilytysaikaa voidaan jatkaa tukiviranomaisen määräyksellä. Usean tukiviranomaisten myöntämiä tukia koskevan kirjanpitoaineiston ja muun aineiston säilytysaikaa voidaan jatkaa valtiovarainministeriön asetuksella.

1.3 RRP-tietojärjestelmään kerättävät tiedot valvontaan ja tarkastukseen liittyen

Ministeriöt/tukiviranomaiset tallentavat RRP-tietojärjestelmään seuraavat RRF-tukivälineen valvontaan liittyvät asiakirjat tai tiedot.

- tarkastus-/valvontaraportit
- tarkastusten/valvontojen tulokset (luokittelutiedot)
- sääntöjenvastaisuusilmoitukset ja rikosilmoitukset
- takaisinperintäpää tökset
- liikaa maksetun tuen palautukseen liittyvät asiakirjat
- korjaavien toimenpiteiden tiedot
- mahdollisten jälkitoimien tiedot

Valtiovarainministeriön controller-toiminto tallentaa RRP-tietojärjestelmään seuraavat RRF-tukivälineen valvontaan liittyvät asiakirjat tai tiedot.

- maksupyynnön yhteydessä annettava tarkastusyhteenvetoraportti
- muut tarkastusraportit ja tarkastusten tulokset (luokittelutiedot)

1.4 RRF-asetus² 22 artikla

RRF-asetuksen 22 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuuksista unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Kaikkien jäsenvaltioiden on varmistettava vaikuttava ja tehokas sisäisen valvonnan järjestelmä sekä tukien takaisinperintäprosessi rahoitukselle, joka on maksettu aiheettomasti tai käytetty virheellisesti muuhun tarkoitukseen kuin mihin rahoitus on alun perin myönnetty. Lisäksi jäsenvaltioiden on tarkastettava myönnetyn rahoituksen osalta, että petokset, lahjonta ja eturistiriitojen ehkäisy, havaitseminen ja korjaaminen on järjestetty asianmukaisella tavalla.

Jäsenvaltioiden on kerättävä tarkastusta ja valvontaa varten sekä vertailukelpoisten tietojen tarjoamiseksi elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisten uudistusten ja investointihankkeiden täytäntöönpanotoimenpiteisiin liittyvien varojen käytöstä seuraavien standardoitujen luokkien tiedot:

- varojen lopullisen saajan nimi
- toimeksisaajan ja alihankkijan nimi, jos varojen lopullinen saaja on hankintaviranomainen julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti
- varojen saajan tai toimeksisaajan tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan (tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien) etunimi (etunimet), sukunimi (sukunimet) ja syntymäaika

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (EU) 2021/241 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=FI>

27.5.2022

- luettelo³ elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisten uudistusten ja investointihankkeiden täytäntöönpanotoimenpiteistä sekä kyseisten toimenpiteiden julkisen rahoituksen kokonaismäärä siten, että ilmoitetaan tukivälineestä ja muista unionin rahastoista maksettujen varojen määrä

Jäsenvaltioiden on valtuutettava nimenomaisesti komissio, OLAF, tilintarkastustuomioistuin ja tarvittaessa EPPO käyttämään varainhoitoasetuksen 129 artiklan 1 kohdassa säädettyjä oikeuksiaan ja asetettava kaikille elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvien uudistusten ja investointihankkeiden täytäntöönpanotoimenpiteitä varten maksettujen varojen lopullisille saajille tai kaikille muille niiden täytäntöönpanoon osallistuvilla henkilöillä tai yhteisöillä velvoitteita antaa komissiolle, OLAFille, tilintarkastustuomioistuimelle ja tarvittaessa EPPOlle nimenomainen valtuutus käyttää niiden varainhoitoasetuksen 129 artiklan 1 kohdassa säädettyjä oikeuksia sekä asetettava vastaavia velvoitteita kaikille maksettujen varojen lopullisille saajille. Tämä tarkoittaa sitä, että tukea myönnettäessä tuenhakijoita on tiedotettavat em. organisaatioiden oikeuksista.

³ hoidetaan keskitetysti valtiovarainministeriön toimesta