

VIITE VN/26950/2021 VAHVA

ASIA Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta sekä Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n muuttamisesta ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

**Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan Sisäisen tarkastuksen jaosto lausuu seuraavaa:**

**Tausta**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen (Recovery and Resilience Facility) perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2021/241 kansalliseen soveltamisen edellyttämät lait. Näiden säätäminen on välttämätöntä neuvoston 29.10.2021 hyväksymän ja 3.11.2021 voimaan tulleen Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanemiseksi ja tukivälineen varojen maksamiseksi Suomelle.

Edellä mainitun EU:n elpymis- ja palautumistukivälineasetuksen mukaan tukivälineen täytäntöönpanon olisi tapahduttava moitteettoman varainhoidon mukaisesti.

Komission olisi varmistettava, että unionin taloudelliset edut suojataan tehokkaasti. Jäsenvaltioiden olisi tätä varten tukivälineen täytäntöönpanon yhteydessä varmistettava vaikuttavan ja tehokkaan sisäisen valvonnan järjestelmän toimivuus ja perittävä aiheettomasti maksetut tai väärinkäytetyt määrät takaisin. Jäsenvaltioiden olisi voitava käyttää tässä tavanomaisia kansallisia talousarviohallinnon järjestelmiään. Jäsenvaltioiden olisi kerättävä dataa ja tietoja, joiden avulla voidaan ehkäistä, havaita ja korjata tukivälineestä tuettuihin toimenpiteisiin liittyviä vakavia sääntöjenvastaisuuksia eli petoksia, lahjontaa, korruptiota ja eturistiriitoja. Jäsenvaltioiden tulee myös noudattaa hyvä hallinnon periaatteita, välttää EU-rahoituksen päällekkäisyyttä toiminnassa sekä estää säännöstenvastainen toiminta.

Elpymis- ja palautumistukivälineasetuksen 8 §:n mukaan tukivälinettä hallinnoi komissio Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 322 artiklan nojalla hyväksytyjen sääntöjen, erityisesti EU:n varainhoitoasetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 sekä yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi annetun asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 mukaisesti.

Elpymis- ja palautumistukivälineasetus sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä jäsenvaltioiden osalta elpymis- ja palautumissuunnitelman hyväksymisestä, toteuttamisesta, hallinnon ja valvonnan järjestämisestä ja EU:n varainhoidon säännösten noudattamisesta.

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 10 on arvioitu, että kokonaisuutena tarkastellen, elpymis- ja tukivälineasetus jättää kansallista liikkumavaraa tukivälinevarojen

kansallista hallinnointia ja valvontaa koskevien järjestelyjen osalta. Edelleen on arvioitu komission kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella, että tukivälinetuen hallinto- ja valvontajärjestelmä on perusteltua laatia soveltuvin osin EU:n lainsäädännössä määriteltyjen EU-rahastojen hallinnointijärjestelmiä vastaavaksi, eikä esimerkiksi pelkästään valtionavustuslain mukaisen viranomaisen tai muun tuen myöntäjänä toimivan viranomaisen valvonnan varaan.

Varainhoitoasetuksen (EU, Euratom) 1018/1046 7 luvussa on säännökset moitteettoman varanhoidon periaatteesta ja tuloksellisuudesta. Artiklassa 36 on säännökset talousarvion sisäisestä valvonnasta ja artikloissa 117 – 121 sisäisestä tarkastuksesta ja sen riippumattomuudesta.

Hallituksen esitysluonnoksen Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnointia, valvontaa ja tarkastusta koskevan 2 §:ssä todetaan, että laki olisi elpymis- ja palautumistukivälinevaroilla rahoitettavia hankkeita koskeva erityislaki. Muualla laissa olevia kyseisen tukiviranomaisen toimintaan sovellettavia säännöksiä sovellettaisiin elpymis- ja palautumistukivälinevaroilla rahoitettaviin hankkeisiin vain, jos nyt säädettävässä laissa ei tosin säädettäisi. Käytännössä tuen myöntämiseen ja tukiprosessiin sovellettavat säännökset sisältyisivät kuitenkin pääosin jo voimassa olevaan muuhun lainsäädäntöön.

### **Sisäinen valvonta**

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1998) 24 §:ssä on säännökset sisäisen valvonnan järjestämisestä. Valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 69 – 69 c §:n mukaan viraston johdon on huolehdittava siitä, että virastossa tai laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön ja niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta).

Asetuksen 69 a §:n mukaan sisäisen valvonnan menettelyissä on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat viraston ja laitoksen toimintaan kohdistuvat vaikutukset. Lisäksi on otettava huomioon sisäistä valvontaa koskevat yleiset standardit ja suositukset.

Valtion talousarvioasetuksen 65 §:n mukaan viraston ja laitoksen on vuosittain annettava tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen yhteydessä erillinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausuma sekä yhteenveto väärinkäytöstiedoista mukaan lukien EU-varoihin koskevista epäsäännönmukaisuuksista ja väärinkäytöstiedoista.

### **Sisäinen tarkastus**

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 70 §:n mukaan viraston tai laitoksen on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

Kansainvälisten ammattistandardien ja julkisen hallinnon tilintarkastusstandardien mukaisesti riippumattomuus tarkoittaa, että sisäinen tarkastus

- on itsenäinen ja riippumaton muista viraston toiminnoista
- asema mahdollistaa koko organisaation toiminnan arvioinnin
- on sisäistä tarkastusta koskevissa asioissa suoraan ylimmän johdon alaisuudessa
- raportoi suoraan ylimmälle johdolle
- ei osallistu päätöksentekoon

**Sisäinen tarkastus ei edellä olevan perusteella riippumattoman asemansa vuoksi voi tehdä tukiviranomaisen tai ministeriön itse toteuttaman hankkeen sisäistä valvontaa.**

**Sisäisen tarkastuksen tehtävänä ei ole valvoa, vaan arvioida ja varmistaa, että sisäinen valvonta on järjestetty EU:n säännösten ja valtion talousarviosta annettujen säännösten mukaisesti.**

**Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole juuri otettu esille tai perusteltu, että kansallisesti on säädelty sisäisestä valvonnasta ja sisäisestä tarkastuksesta sekä väärinkäytöstietojen ilmoittamisesta talousarviosäännösten mukaisesti.**

Edellä olevat valtion talousarviolain säännökset ja niiden perusteella annetut määräykset ja ohjeet muodostavat valtiokonsernin Corporate Governance – dokumentaation.

Edellä olevan lisäksi on otettava huomioon perustuslain (731/1999) ja hallintolain (434/2003) säännökset hyvän hallinnon periaatteista.

Hyvän hallinnon osalta on otettava huomioon myös EU:n tietosuojasetus (EU) 2016/679 ja kansallinen tietosuojalaki (1050/2018).

Hallituksen esitysluonnoksen 2 §:n mukaan siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä, tässä laissa tarkoitettun tuen myöntämiseen ja maksamiseen sekä tuen hallinnointiin, valvontaan ja tarkastukseen sovelletaan mitä muualla laissa tai sen nojalla säädetään.

**Koska kansalliset viranomaiset vastaavat siitä, että elpymis- ja palautumistukivälineohjelma toteutetaan EU:n säännösten ja kansallisten säännösten mukaisesti ja että elpymis- ja palautumistukivälineohjelmaan liittyvät johtamis-, päätöksenteko-, hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat säännösten ja hyvän hallinnon mukaisesti, voidaan arvioida, että hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt eräät tarkastusvelvoitteet kohdistuvat nimenomaan riippumattomaan sisäiseen tarkastukseen eri viranomaisissa.**

**Kysymykseen tulee erityisesti EU:n säännösten mukainen hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointi ja tarkastus sekä johdon vahvistuslausuman valmisteluprosessiin liittyvä arviointi ja tarkastus.**

**Tämä koskee erityisesti hallituksen esitysluonnoksen 6 § Tukiviranomaisen tehtävät ja 8 § Ministeriöiden tehtävät ja niiden yksityiskohtaisia perusteluja luonnoksen sivuilla 20 - 22.**

Hallituksen esitysluonnoksen 6 §:ssä on yksityiskohtaisesti säännelty tukiviranomaisen tehtävistä.

Ehdotetussa 6 §:n 2 momentissa säädettäisiin tukiviranomaisen velvollisuudesta eriyttää sisäisesti eli hallinnollisesti tuen myöntämiseen ja valvontaan liittyvät tehtävät niistä tehtävistä, jotka liittyvät tukiviranomaisen itse toteuttamaan hankkeen suorittamiseen. Vaatimuksella korostettaisiin, ettei elpymis- ja palautumis-tukivälinevaroilla rahoitetun hankkeen sisäinen valvonta tukiviranomaisessa voi perustua vain hankkeessa vastuussa olevassa organisaatioyksikössä tehtävään normaaliin esimiesvalvontaan, vaan esimerkiksi organisaation toisen osaston tai erillisen sisäisen tarkastuksen (ml. hankitut ostopalvelu) suorittamaan valvontaan. Momentti sisältäisi myös selkeyttävän säännöksen siitä, että itse toteuttaviin hankkeisiin sovellettaisiin säädettävää lakia ja sen nojalla säädettyä tai määrättyä.

**Edellä on jo todettu sisäisen tarkastuksen tehtävistä ja riippumattomuudesta. Ehdotuksesta pitäisi poistaa 6 §:n 2 momentista kohta ”tai erillisen sisäisen tarkastuksen suorittamaan valvontaan”.**

**Riippumaton sisäinen tarkastus voi arvioida, että tukiviranomaisen sisäinen valvonta on järjestetty säännösten mukaisesti.**

**EU:n säännösten ja hallituksen esitysluonnoksen perusteella tehtävien eriyttäminen eri viranomaisissa on perusteltua.**

Hallituksen esitysluonnoksen 8 §:n mukaan ministeriön tehtävänä on valvoa, että ministeriön hallinnonalan ja toimialan tukiviranomaiset toimeenpanevat elpymis- ja palautumissuunnitelmaa asianmukaisesti, sekä antaa ministeriön ja hallinnonalan tukiviranomaisten myöntämistä ja itse käyttämistä tuista valtionvarainministeriölle sen asettamaan määräaikaan mennessä 4 §:n 1 momentin 4 kohtaa vastaava ministeriön johdon vahvistuslausuma.

Ehdotetussa 8 §:ssä viitataan perustuslain 68 §:n 1 momentissa tarkoitettuun ministeriön toimialan valvontaan, johon perustuen ministeriön tulisi paitsi seurata hallinnonalan ja toimialansa tukiviranomaisen elpymis- ja palautumissuunnitelman edistymistä myös esimerkiksi arvioida tukiviranomaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän asianmukaisuus sekä tarvittaessa laajemminkin valvoa tukien toimeenpanoa hallinnonalallaan ja toimialallaan. Ministeriön valvontavelvollisuuteen tulisi siten hallituksen esitysluonnoksen perusteella olennaisia erityispiirteitä verrattuna valtionalousarviolain säännöksiin.

Hallituksen esitysluonnoksen 14 §:n 4 momentissa säädettäisiin ministeriön tarkastusoikeudesta. Ministeriön tarkastusoikeus kattaisi sekä hallinnonalan tukiviranomaiset, että ministeriön toimialaan kuuluvat toisen hallinnonalan tukiviranomaiset ministeriön toimialaan kuuluvien tukien osalta sekä mainittujen tukiviranomaisten myöntämiä tukia koskevat tuen saajat.

Edellä olevien ehdotusten perusteella hallintomallia ja tarkastustoiminnan organisointia voidaan pitää monimutkaisena. Hallituksen esitysluonnoksen 8 §:n 2 momentin mukaan ministeriön tehtävistä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Hallituksen esitysluonnoksen 14 §:ssä Kansallisten viranomaisten tarkastusoikeudesta on laajat tarkastustehtävät eri viranomaisille sen lisäksi mitä on jo esitetty 6 § ja 8 §. Luonnoksen 15 §:ssä on säännökset Tarkastajan toimivallasta.

**Hallituksen esitysluonnoksessa pitäisi selkeämmin tuoda esille, milloin on kysymys hallinnollisista tarkastuksista ja milloin mahdollisesti edellytetään riippumattoman sisäisen tarkastuksen tarkastuksia kansallisten ja EU:n säännösten perusteella.**

(Esimerkiksi Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toteutetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/817 unionin koulutus-, nuoriso-, ja urheiluohjelman Erasmus+-ohjelman perustamisesta annettuja säännöksiä ohjelmien toteuttamisesta ohjelmakaudella 2021 – 2027 sekä EU:n asetuksen (EU) 2018/145 Euroopan Solidaarisuusrahaston toteuttamista ohjelmakaudella 2021 -2027. EU:n säännösten ja EU:n komission antaminen määräysten mukaan jäsenvaltioissa kansallisissa viranomaisissa on oltava riippumaton sisäinen tarkastus.)

### **Johdon vahvistuslausumat**

Valtion talousarviosäännösten perusteella johdon sisäisen valvonnan ja riskien arvioinnin vahvistuslausuman tulee perustua dokumentoituun valmisteluun, selvityksiin, arviointeihin ja tarkastuksiin.

EU:n säännökset edellyttävät johdon vahvistuslausumilta liitteeksi tehtyjä tarkastuksia sekä muita selvityksiä ja arviointeja tietojen oikeellisuuden ja virheettömyyden varmistamiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksen 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan tukiviranomaisen tulisi antaa myöntämistään ja itse käyttämistään tuista hallinnonalan ministeriölle valtiovarainministeriön asettamaan määräaikaan mennessä 4 §:n 1 momentin 4 kohtaa vastaava tukiviranomaisen johdon vahvistuslausuma. Valtiovarainministeriön komissiolle antama johdon vahvistuslausuma perustuisi osaltaan kunkin tukiviranomaisen myöntämistään tuista antamiin vastaaviin lausumiin. Vastaava säännös on hallituksen esitysluonnoksen 8 §:ssä ministeriön osalta.

EU:n säännösten perusteella kaikkien viranomaisten antamien johdon vahvistuslausumien tulee vastata 4 §:n 1 momentin 4 kohtaa ja (elpymis- ja tukivälineasetuksen artiklan 22 2 kohdan c alakohtaa). Valtiovarainministeriön antama johdon vahvistuslausuma olisi jäsenvaltion johdon vahvistuslausuma siitä, että varat on käytetty aiottuun tarkoitukseensa, että maksupyynnön yhteydessä toimitetut tiedot ovat täydelliset, paikkaansa pitävät ja luotettava ja että käytössä olevat valvontajärjestelmät antavat riittävät takeet siitä, että varoja on hallinnoitu kaikkien sovellettavien sääntöjen ja erityisesti eturistiriitojen välttämistä, petosten ehkäisemistä, lahjontaa ja päällekkäistä rahoitusta tukivälineestä ja muista unionin ohjelmista koskevien sääntöjen mukaisesti moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen. Maksupyyntöön sisältyisi myös valtiovarain controller - toiminnon lain 5 §:n nojalla laatima yhteenveto suoritetuista tarkastuksista.

**Johdon vahvistuslausumien osalta hallituksen esitysluonnosta säännösten yksityiskohtaisten perustelujen osalta tulisi selventää, että ne kaikilta osin vastaavat EU:n säännöksiä selvitysten, arviointien ja tarkastusten osalta.**

**Sisäinen tarkastus voi arvioida ja tarkastaa sekä hallinto- ja valvontajärjestelmää että johdon vahvistuslausuman valmistelu- ja laadintaprosessia ja johdon vahvistuslausumassa esitettyjen tietojen oikeellisuutta ja virheettömyyttä.**

### **Väärinkäytöstietojen ilmoittaminen**

Hallituksen esitysluonnoksen 6 §:n 5 kohdassa tukiviranomaisen tulee ilmoittaa elpymis- ja palautumistukivälineenvarojen käyttöön liittyvistä rikoksista, joista tukiviranomaisella on valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 17 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus tehdä rikosilmoitus sekä Valtiokonttorin ilmoittavaksi määräämistä muista epäsäännönmukaisuuksista säännöksessä luetelluille eri viranomaisille.

Valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n mukaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston on tehtävä rikosilmoitus toiminnassaan tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta rikoksesta. Rikosilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä.

Valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:ää on muutettu vuonna 2019 niin, että tarkastusviraston on 17 §:n 3 momentin mukaan ilmoitettava Euroopan petostentorjuntavirastolle ja muille toimivaltaisille Euroopan unionin viranomaisille kaikki sen tehtäviensä hoitaessaan tietoonsa saamat teot, jotka voidaan luokitella EU:n direktiivin unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin ns. unionin petosdirektiivi (EU) 2017/1371 vaatimuksia.

Hallituksen esityksen rikoslain ja valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 (231/2018) vp. perustelujen (sivu 58) mukaan ottaen huomioon velvoitteen taustalla oleva tarkoitus estää direktiivin mukaisia rikoksia on perusteltua, että velvoitteen tukitaan tarkoittavan ilmoitusvelvollisuutta jo siinä vaiheessa, kun epäillään, että teko voitaisiin luokitella direktiivin mukaiseksi rikokseksi.

Esitutkintalain (805/2011) perusteella rikosten selvittäminen ja tutkiminen kuuluvat poliisi- ja syyttäjäviranomaisille.

Jotta viranomainen voi toimia em. valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n mukaisesti viranomaisilla täytyy kuitenkin olla tehtyjen selvitysten tai tarkastusten perusteella jonkin asteinen kuva siitä, voidaanko katsoa tapahtumakulun täyttävän jonkin rikoksen tunnusmerkistön.

Valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:n mukaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valion rahaston on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin ja omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle.

Euroopan unionin rahoituksen piiriin kuuluvien varojen hallinnoinnissa havaituista väärinkäytöksistä ja rikosepäilyistä tulee ilmoittaa edellä olevan lisäksi myös EU:n säännösten määräämille toimielimille ja kansallisille viranomaisille sekä huolehtia yhteisön lainsäädännön edellyttämistä jatkotoimenpiteistä koskevasta raportoinnista.

**Hallituksen esitysluonnos tulee tältä osin täydentämään kansallista säännöksiä ja menettelyitä erityisesti elpymis- ja palautumistukivälineasetuksen säännösten perusteella.**

## YHTEENVETO

Hallituksen esitysluonnoksen 3 §:ssä on lueteltu tukea myöntävät tai tukea itse käyttävät valtion viranomaiset; ministeriöt, virastot ja laitokset sekä niiden alaiset alueyksiyöt. Hallituksen esitysluonnoksessa esitettyä hallintomallia voidaan pitää monimutkaisena ja se sisältää riskejä johtamis-, hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta. Riskinä on, että eri viranomaisissa ei ole riittävästi resursseja ja osaamista tuen myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan liittyvissä tehtävissä. Tämä korostaa olennaisesti eri viranomaisten sisäisen valvonnan merkitystä elpymis- ja palautussuunnitelman toimeenpanossa EU:n säännösten ja kansallisten säännösten perusteella ottaen huomioon EU:n varainhoitoasetuksen säännökset moitteettoman varainhoidon periaatteesta ja tuloksellisuudesta sekä hyvän hallintotavan vaatimukset.

Hallituksen esitysluonnoksen kuvaamaan hallintomallin ja siihen liittyvän eri viranomaisten tarkastustoiminnan organisoiminen ja tarkastustoiminnan koordinointi edellyttävät jatkovalmistelua ja mahdollisesti valtioneuvoston asetusta sekä toimivaltaisten viranomaisten ohjeita ja määräyksiä.

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 6 *Lakia alemman asteinen säätely* (sivulla 34) mukaan elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan lakiehdotuksen 4 – 8 §:t sisältäisivät asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan kunkin kansallisen viranomaisen tehtävistä voitaisiin tarvittaessa säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuudet olisivat tarpeen, koska kyseessä on Euroopan unionissa uudesta tukivälineestä, jonka kansallisesta hallinnoinnista voi olla tarpeen antaa tarkempia säännöksiä vuoteen 2026 ulottuvan ohjelmakauden aikana. Asetuksenantovaltuutta käytettäisiin vain tarvittaessa.

Ottaen huomioon, että elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpano on jo osittain alkanut, on tärkeänä, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian hallituksen esitysluonnoksen 18 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan Sisäisen tarkastuksen jaoston puolesta

Heli Iirola

Sisäisen tarkastuksen jaoston puheenjohtaja