



Valtiovarainministeriö
(sähköisesti lausuntopalvelu.fi)

Viite
VN/26950/2021 21.12.2021

Asia
Ulkoministeriön lausunto hallituksen esityksestä EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen kansalliseksi toimeenpanolaiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen kansalliseksi toimeenpanolaiksi. Ulkoministeriö esittää siihen muutamia muutoksia koskien pääasiassa tukimuodon ja tukiviranomaisten käsitteitä ja ehdotettuja vastuuta.

Ulkoministeriö pitää esitetyn säädöksen tekemistä hyvänä täsmennyksenä niihin toimeenpanon ja sen seurannan tapoihin, joita elpymisvälineen avulla tuettavissa hankkeissa tehdään. Ulkoministeriö näkee kuitenkin, että esimerkiksi sen omien kehittämis-kohteiden osalta ei ole otettu huomioon sitä, että UM:n kansalliseen suunnitelmaan ehdottamissa kohteissa ei ole kyse valtion tuesta millekään taholle, vaan rahoituksesta joka tulee organisaatiolle itselleen valtion omaan käyttöön hankkeiden toteuttamiseksi. Ulkoministeriö lausuu ehdotukseen seuraavat asiasisällöt ja ehdotukset.

1. Tuki, sen myöntäminen, maksatukset ja budjettimekanismi, käsitelty lähinnä 3 §:ssä
 - Lakiluonnoksessa pidetään lähtökohtana ja perusmääritelmänä 3 §:ssä sitä, että myös suoraan omaan käyttöön valtion budjetissa saadut määrärahat ja niiden käyttö ovat tukea. EU:lta tulevasta rahana kyse on sinällään Suomelle EU-rahoitusmekanismien kautta tulevasta tuesta. Komissio itse käsittelee näitä myönnettäviä varoja ja niiden sisällöllistä kohdentamista myös siitä näkökulmasta, ovatko ne myös kansallisesti valtion tukea, vai onko EU:lta saatava raha suoraan rahoituksen saavan organisaation valtion menona käyttämään rahoitusta.
 - UM pitää tätä kansallisen valtion tuen käsitettä ratkaisevana sen suhteen, onko asiassa ja rahoituksessa olemassa sisällöllisesti tuen käsitettä, ja onko olemassa siten tukea antava tukiviranomainen ja tukea saava organisaatio. Vain tällä kansallisen rahoituksen muodolla on merkitystä sen suhteen, millaisia rahojen käyttöön antamisen ja päätösten toimintamallit ovat, ja onko niitä Suomessa käsiteltävä tuen myöntämisen prosessien kautta vai Suomen valtion budjetissa suoraan varojen päättämisen ja käyttöön saamisen kautta.
 - Ulkoministeriölle kanavoituvan RRF-rahoituksen osalta on koko valmisteluprosessin, komission kanssa käytyjen keskustelujen ja viestinvaihdon ja myös Suomen valtion oman asiaa koskevan budjetoinnin yhteydessä johdonmukaisesti käsitelty asiaa niin, että molemmissa kohteissa (Virtual Finland ja osuutemme maahanmuuton digitaalisessa infrassa) rahoitus ei ole valtion tukea, vaan varoja käytetään suoraan Eduskunnan budjettipäätöksen ja normaalin tavanomaisen talousarvion toimeenpanon kautta. Varat määritellään tilijaottelussa suoraan ulkoministeriön käyttöön tuleviksi, ja

sisäisessä talousarvion toimeenpanoasiakirjassa ulkoministerin päätöksellä määrärahana suoraan asianomaisten toteuttavien yksiköiden käyttöön. Varoja ei ole budjetoitu siirtomenomomenteille, joilta voitaisiin antaa tukea, vaan toimintamenomomentille. UM:n näkemyksen mukaan ei tule olla tämän suoran prosessin ulkopuolista toista prosessia, missä ulkoministeriö vielä talousarvion toimeenpanopäätöksen lisäksi jakaisi itselleen "tukea" omalta toimintamenomomentiltaan. UM ei ole tässä prosessissa tukea jakava tukiviranomainen, eikä tuen saaja. Sen sijaan UM on kansallisesti ylemmäs VM:lle ja VN-tasolle RRF-toimenpiteistä, tavoitteiden etenemisestä ja varojen käytöstä raportoiva ministeriö/virasto.

- Ulkoministeriö esittää, että asia vielä eriytettäisiin siten, että jos rahat tulevat siirtomenomomenteille, niin asia voidaan käsitellä tukiviranomaisen myöntämänä tukena, johon liittyy tukiviranomaisen erilliset vastuuroolit. Sen sijaan, jos rahoitusta käsitellään suoraan rahoituksen saajan toimintameno-, muu kulutusmeno- tai investointimomenteille saatavana määrärahana, joita ao. viranomaisen käyttää itse, niin se ei olisi tukirahoitusta. Tällöin rahoitus olisi oman toiminnan määrärahaa, jota hallinnoitaisiin normaaleilla määrärahojen jakamisen, sisäisen valvonnan, projektihallinnan ja sisäisen tarkastuksen menettelyillä, jotka jo sinällään kuuluvat Suomen valtion ja sen organisaatioiden menettelyihin.
- Muotoilu 3 §:än olisi mahdollista monella tavalla. Ulkoministeriö ehdottaa tässä yhtä mahdollista tapaa tekstin muokkaamiseksi siten, että ehdotukset edelleen sopisivat alkuperäisen lakiluonnoksen kokonaisrakenteeseen. Suppeimmillaan muutoksia olisi ulkoministeriön käsityksen mukaan tehtävä pykälän kohtiin 4, 5 ja 6.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) elpymis- ja palautumistukivälineellä elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2021/241 (jäljempänä tukiväline-asetus) tarkoitettua tukivälinettä;
- 2) elpymis- ja palautumissuunnitelmalla Euroopan unionin neuvoston hyväksymää Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaa;
- 3) elpymis- ja palautumistukivälinevaroilla elpymis- ja palautumistukivälineestä Suomelle osoitettavia varoja;
- 4) tuella valtion talousarvioon **siirtomenomomenteille** otetuista elpymis- ja palautumistukivälinevaroja vastaavasta määrärahasta tai siihen liittyvästä valtion rahoitusosuusmäärärahasta tuen saajalle tukipäätöksessä määritellyn hankkeen toteuttamiseksi myönnettyä avustusta tai toiselle valtion viranomaiselle myönnettyä rahoitusta, lainaa, kyseisen määrärahan käyttöä tuen saajan hyväksi tehtyyn tukipäätöksen toimeenpanemisen edellyttämään tavara- tai palveluhankintaan sekä mainitun määrärahan käyttämistä tukiviranomaisen itse toteuttamaan hankkeeseen;
- 5) tukiviranomaisella valtion viranomaista tai lain perusteella valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä hoitavaa oikeushenkilöä, joka myöntää tuen saajalle tukea tai käyttää 4 kohdassa tarkoitettua **siirtomenomäärärahaa** tukiviranomaisen itse toteuttamaan hankkeeseen;
- 6) tuen saajalla luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolle tukiviranomainen on myöntänyt tukea, sekä tukiviranomaista, kun se käyttää 4 kohdassa tarkoitettua **siirtomenomomentin** määrärahaa itse toteuttamaansa hankkeeseen.

2. Hallinnointien eriyttäminen, käsitelty 6 §:ssä

- Lakiluonnoksen 6 §:n lopussa veloitetaan eriyttämään hallinnollisesti toisistaan tuen myöntämisen ja valvonnan toiminnot tuen toimeenpanon toimenpiteistä.
- Ulkoministeriön osalta molempien elpymisvälineellä rahoitettavien hankkeiden rahoitus saadaan suoraan valtion budjetissa ulkoasiainhallinnon toimintamenomomentille. Asiaan ei liity erillisiä tukien myöntömekanismeja ja niiden hallintaa, vaan rahat jaetaan suoraan ao. yksiköille, ja käytetään yksiköissä suoraan näiden projektien menoihin. Asiassa noudatetaan normaalia määrärahojen jakoprosessia, missä suoraan ministerin päätöksellä päätetään talousarvion toimeenpano, jolla ao. yksiköt saavat rahoituksen osana omia toimintamenojaan, eriteltynä elpymisvälineen seurannan

johdosta omalle talousarviotililleen. Varojen jakaminen, toiminnan ohjaus ja hallinnointi ovat osa normaalia toimintaorganisaatiota mukaan lukien hankkeiden/projektien ohjaus ja sisäinen valvonta. Vastuullisen yksikön määrärahojen kohdentamisesta vastaava päällikkö on tällöin usein myös toteuttamisprojektin omistaja ja siten projektin ohjausryhmän puheenjohtaja tai jäsen. Ulkoministeriö esittää, että lisättäisiin maininta, jossa "tukiviranomaisen" käyttäessä rahaa omana toimintanaan toiminta-, kulutus- ja investointimenomomenteilta, ei menettelyjä tarvitse eriyttää hallinnollisesti. Tällöin etenemistä ja rahojen käyttöä hallinnoitaisiin normaaleilla määrärahojen jakamisen, sisäisen valvonnan, projektihallinnan ja sisäisen tarkastuksen menettelyillä, jotka jo sinällään kuuluvat Suomen valtion ja ministeriön omiin menettelyihin.

- Tekstissä käsite valvonta lienee yleiskäsite, joka käytännössä sisältänee sekä tukien käytön valvontaa että niitä koskevaa sisäistä tarkastusta, myös ulkoistettuna. Ulkoministeriö esittää harkittavaksi, että näitä voitaisiin tarkastella toisistaan enemmän eriytettyinä tai ainakin käsitteinä sisäinen valvonta ja tarkastus erikseen mainittuna. Sisäinen valvonta on osa ohjaus- ja toteuttamisorganisaatiota ja sen toimintaa, ja sisäisen tarkastuksen jo sinällään on syytä olla erillinen yksikkönsä tai toimintonsa.
- Mahdollisten muutosten muotoilut on mahdollista tehdä usealla tavalla. Ulkoministeriö ehdottaa tässä yhtä tapaa tekstin muokkaamiseksi 6 §:än.

6 §

Tukiviranomaisen tehtävät

Tukiviranomaisen tehtävänä on:

- 1) vastata toimialansa tuen myöntämiseen liittyvistä tehtävistä;
- 2) seurata tuen käyttöä siten kuin 11 §:ssä säädetään sekä vastata, että tuen käytöstä ja tuelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta sekä tuen valvonnasta ja tarkastuksesta Valtiokonttorille ilmoitettavat tiedot ovat kattavia ja virheettömiä sekä vastaavat keskitetyn tietojärjestelmän sisältövaatimuksia;
- 3) antaa myöntämistään ja itse käyttämistään tuista hallinnonalan ministeriölle valtiovarainministeriön asettamaan määräaikaan mennessä 4 §:n 1 momentin 4 kohtaa vastaava tukiviranomaisen johdon vahvistuslausuma;
- 4) laatia ja ylläpitää tukiviranomaisen myöntämien ja itse käyttämien tukien hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus;
- 5) ilmoittaa elpymis- ja palautumistukivälinevarojen käyttöön liittyvistä rikoksista, joista tukiviranomaisella on valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 17 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus tehdä rikosilmoitus, sekä Valtiokonttorin ilmoitettaviksi määräämistä muista sääntöjenvastaisuuksista valtiovarainministeriölle, valtiovarain controller -toiminnolle, Valtiokonttorille ja hallinnonalan ministeriölle sekä valtiontalouden tarkastusvirastolle ja Euroopan pe-tostentorjuntavirastolle.

Tukiviranomaisen on hallinnollisesti eriytettävä toisistaan tuen **myöntämiseen, valvontaan ja sisäiseen tarkastukseen liittyvät tehtävät** tukiviranomaisen itsensä toteuttamien hankkeiden toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä. Tämän lain nojalla annettavia valtioneuvoston asetuksia sekä määräyksiä sovelletaan myös tukiviranomaisen itse toteuttamiin hankkeisiin.

Käytettäessä elpymis- ja palautumistukivälinevaroja muulla tavalla kuin 3 § 1. momentin kohdassa 4 mainittuna tukena, varojen saaja-organisaation suoraan valtion talousarvion toimeenpanon kautta saatuna rahoituksena saajaviraston itsensä toteuttamiin hankkeisiin, organisoidaan varojen ohjaus ja valvonta viraston muun ohjauksen yhteyteen siten kuin viraston varojen käyttö, sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus on valtion talousarviota koskevien säädösten nojalla jo organisoitu.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tukiviranomaisen tehtävistä.

3. Tukien seuranta ja dokumentointi tietojärjestelmissä 11 §

- Lakiluonnoksessa on sen alkuperäisen peruslähdekohdan mukaisesti keskitytty tukimuotoisten asioiden seurantaan ja dokumentointiin. Ulkoministeriö ehdottaa, että yhteensopivasti 3 § ja 6 §:in ehdotettujen muutosten kanssa lisättäisiin maininta myös suoraan budjettiteitse organisaation omiin toiminta-, kulutus- ja investointimenoihin saatavan rahoituksen osalta.
- Lakiluonnoksessa veloitetaan pitämään yllä tukien dokumentaatiota ja raportointia käytössä olevassa tietojärjestelmässä. Ulkoministeriöllä ei ole tällaista järjestelmää sen lisäksi, mitä valtiolla ja valtioneuvostolla yhteisinä välineinä taloushallinnossa ja asianhallinnassa on. Ulkoministeriö esittää, että joko valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori suoraan ylläpitäisi sellaista järjestelmää (esim. työtilat), joihin tarvittavat dokumentit ja seurannat yhtenäisesti tallennettaisiin. Silloin ne olisivat samalla sekä eri yksittäisten viranomaisten että koko valtion ja ohjaajien hallussa ja hallinnoinnissa.
- Ulkoministeriö ehdottaa tässä yhtä mahdollista tapaa luonnokseksi ja ajatukseksi tekstin muokkaamiseksi 11 §:än.

11 §

Tuen käytön keskitetty kansallinen seuranta

Tukiviranomaisen **sekä muun elpymis- ja palautumistukivälinevaroja saavan ministeriön ja viraston** on osana tuen käytön seurantaa ja valvontaa tallennettava käyttämäänsä tietojärjestelmään seuraavat tiedot sekä ilmoitettava ne salassapitosäännösten estämättä Valtiokonttorille elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanon keskitettyä kansallista seurantaa ja valvontaa varten:

1) tuen hakemista, myöntämistä, maksamista, seurantaa, maksamisen lopettamista, palauttamista, tarkastuksia, takaisinperintää ja muita jälkitoimia koskevat tiedot, mukaan lukien elpymis- ja palautumistukivälineasetuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen toteutumisen arviointia ja seurantaa koskevat tarvittavat tiedot;

2) elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisten välitavoitteiden ja tavoitteiden toteutumista koskevat tiedot;

3) tukivälineasetuksen 22 artiklan 2 kohdan d alakohdan alakohdissa i–iv tarkoitetut tiedot;

4) elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/241 täydentämisestä vahvistamalla yhteiset indikaattorit ja elpymisen ja palautumisen tulostaulun yksityiskohtaiset osat annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2021/2106 1 artiklan f kohdassa tarkoitetut yhteisiä indikaattoreita koskevat tiedot.

Tukiviranomaisen **sekä muun elpymis- ja palautumistukivälinevaroja saavan ministeriön ja viraston** on 1 momentissa säädetyn lisäksi tallennettava käyttämäänsä tietojärjestelmäänsä Valtiokonttorin määräämät elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanon keskitetyn kansallisen seurannan ja valvonnan kannalta olennaiset julkiset tiedot sekä ilmoitettava ne Valtiokonttorille. Tukiviranomaisen, ministeriön, joka ei ole tukiviranomainen, sekä valtiovarainministeriön ja valtiovarain controller -toiminnon on ilmoitettava tämän lain nojalla tekemistään tarkastuksista ja luovutettava niiden perusteella laaditut tarkastuskertomukset Valtiokonttorille salassapito-säännösten estämättä.

Valtiokonttori voi antaa tukiviranomaisille tarkentavia määräyksiä 1 momentin nojalla toimitettavista tiedoista.

Valtiokonttori voi antaa tukiviranomaisille, ministeriöille, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle määräyksiä tässä pykälässä tarkoitettujen tietojen teknisestä toimittamisesta.

Tämän pykälän perusteella Valtiokonttorille ei luovuteta asiakirjoja, jotka julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18 §:n nojalla on turvallisuusluokiteltu turvallisuusluokkaa IV ylempään turvaluokkaan.

Ulkoministeriö toivoo, että sen ehdotukset joko tällaisina tai edelleen muokattuna, mutta ehdotusten asiasisällöt edelleen säilyttäen, otettaisiin huomioon lakia viimeisteltäessä, jotta se paremmin vastaisi asian todellista luonnetta. Elpymisvälineen kansallisen suun-

nitelman valmistelu komission ohjauksessa, ja sen käsittely komission pyytämine erillisine vastauksineen ja täsmennystietoineen on ollut laaja prosessi. Komissio on halunnut suunnitteluvaiheessa varmistua kohteiden sisällöistä sekä niiden vaikutuksista ja niiden suhteesta mahdollisiin haittavaikutuksiin, kohteiden luonteesta ja suhteesta valtion tukimuotoisuuteen ja niiden velvoitteisiin, sekä muihin komission tarpeellisiksi katsomiin elpymisvälineen yksittäisiin ulottuvuuksiin. Olisi tärkeää, että nyt Suomessa kansallisesti luotavat mekanismit olisivat komissiolle kerrottujen ja sille vakuutettujen asioiden todellisten luonteiden mukaisia. Kansallisista käsitteistä ja niiden mukaisesta dokumentoinnista ja raportoinnista ei tulisi muodostua mitään, mikä turhaan nostaisi esiin tarpeita komission suunnasta käynnistää ylimääräisiä selvitys- ja kyselykierroksia tai komissiolle esitettyjen tietojen kyseenalaistamista tai oikeaksi vakuutettujen tietojen virheelliseksi tulkittamista.

Ulkoministeriölle lakiluonnoksen osalta keskeinen sisällöllinen ja käsitteellinen asia on tukimuotoisuuden käsite. Komissiolle on koko ajan vakuutettu yksiselitteisesti, että ulkoministeriön hankkeisiin suunnitelmassa ja implementointipäätöksellä hyväksytyihin kohteisiin ei sisälly mitään osin valtion tukea yhdellekään toimijalle, vaan rahoitus on suoraan toteuttajaviranomaisille jaettavaa rahoitusta valtion omilla projekteilla ja hankinnoilla tehtäviä toteutuksia varten.

Tämä on myös ollut lähtökohtana asian käsittelylle valtion talousarviossa, ja rahoitus kanavoidaan suoraan toimintamenomomentille. Elpymisvälineen hallinnointimenettelyn valmistelua käynnistettäessä käsiteltiin myös tätä asiaa. Ulkoministeriö ei kuulunut mukaan hallinnointia valmistelevaan ryhmään, koska ministeriöllä ei ole asiassa tukia tai niiden ulkopuolisten saajien ohjausta ja raportointia hallinnoitavanaan. Oletuksena oli alun perin, että ulkoministeriö toimii suoraan yksittäisenä raportoijana siten kuin valtiovainministeriö tai muu ohjaavaksi viranomaiseksi valittava taho raportointia edellyttää.

Ulkoministeriö pitää suurena riskinä sitä, että vastoin asian tosiasiallista luonnetta sen saamaa rahoitusta käsiteltäisiin kansallisesti tukimuotoisena, ja että sitä itse luokiteltaisiin millään lailla tukea antavaksi tai hallinnoivaksi viranomaiseksi. Toiveena on lakiluonnoksen viimeistely tältä osin.

Sama tukimuotoisuuden käsite näkyy nyt jo myös Valtiokonttorin luomassa raportointimallissa ja perustietojenkin keräämisessä. Koko tietojen keruu ja organisaatioiden ryhmittely perustuu siihen, että ulkoministeriökin olisi tukiviranomainen. Raportoinnissa on nyt aloitettu mallilla, mikä erittäin helposti johtaa siihen, että toimintamenorahoitus näyttäytyisi valtion tukena ja ulkoministeriö tukiviranomaisena todellisen luonteen vastaisesti sekä kansallisesti että mahdollisesti komission suuntaan, ja ulkoministeriö toivoo tätä vältettävän sekä säädöksissä että kansallisessa ja komissiolle raportoinnissa. Ulkoministeriö on tästä asiasta myös yhteydessä suoraan Valtiokonttoriin.

Alivaltiosihteeri

Pekka Puustinen

Talousjohtaja

Risto Hakoila