

Asia: VN/26950/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen kansalliseksi toimeenpanolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen Akatemia kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta. Suomen Akatemia lausuu asiassa seuraavaa:

Tukiviranomaisten tehtävät

Esityksen 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tukiviranomaisen tulisi seurata tuen käyttöä siten kuin 11 §:ssä säädetään eli muun muassa toimittaa erikseen säädetyt ja määrätyt tuen käyttöön liittyvät seurantatiedot Valtiokonttorille tukivälineen toimeenpanon keskitettyä kansallista seurantaa varten. Tukiviranomainen vastaisi myös siitä, että tuen käytöstä ja tuelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta sekä tuen valvonnasta ja tarkastuksesta Valtiokonttorille ilmoitettavat tiedot olisivat kattavia ja virheettömiä sekä vastaisivat Valtiokonttorin keskitetyn tietojärjestelmän sisältövaatimuksia.

Suomen Akatemialla ei ole erityistä syytä epäillä tukivälineestä rahoitettujen tukien saajilta saatujen tietojen kattavuutta tai virheettömyyttä. Suomen Akatemian tukivälineestä tähän mennessä tukemat (ja oletettavasti myös tulevat) saajat ovat samoja, joita Akatemia vakiintuneesti rahoittaa muissakin rahoitusmuodoissaan eli suomalaisia tutkimusorganisaatioita, lähinnä yliopistoja, ammattikorkeakouluja ja valtion tutkimuslaitoksia. Lisäksi tukivälineestä tuetut hankkeet ovat rahoitusehtojen mukaan tilintarkastusvelvoitteen piirissä.

Suomen Akatemia haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että tukiviranomainen saa raportoitavat tiedot tuen saajalta ja että tukiviranomaisella on rajoitetut mahdollisuudet

tosiasiallisesti varmistua tietojen virheettömyydestä. Tietojen virheettömyyden tarkastaminen manuaalisesti ei ole tarkoituksenmukaista, koska tuensaajia on satoja, ja tarkastaminen edellyttäisi siten merkittävää työpanosta. Erillisen kontrollin rakentaminen tietojärjestelmään vaatisi niin ikään huomattavia resursseja.

Tuen myöntämisen rajoitukset

Esityksen 9 §:n 1 momentissa säädettävät tuen myöntämisen rajoitukset koskisivat yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:ssä tarkoitettuja yrityksiä tai muita yhteisöjä kuin julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Yritys- ja yhteisötietolain 3 §:ssä tarkoitettuja yrityksiä ja yhteisöjä ovat muun muassa avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, osakeyhtiö, osuuskunta, yhdistys, säätiö ja muu yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, eurooppayhtiö, eurooppaosuuskunta ja eurooppalainen taloudellinen etuyhtymä, tuloverolaissa (1535/1992) tarkoitettu elinkeino- tai verotusyhtymä sekä elinkeinotoimintaa harjoittava luonnollinen henkilö ja kuolinpesä. Säännökset koskisivat siten esimerkiksi osakeyhtiötä, yhdistystä, säätiötä ja elinkeinotoimintaa harjoittavaa luonnollista henkilöä. Esityksen mukaan säännöksiä ei sen sijaan sovellettaisi julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihin. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät valtio ja sen laitos, kunta, kuntayhtymä, seurakunta ja muu uskonnollinen yhdyskunta sekä muu julkisoikeudellinen oikeushenkilö.

Suomen Akatemian rahoitusta hakevat organisaatiot ovat tutkimusorganisaatioita. Tyypillisiä rahoituksen hakijoita ovat suomalaiset yliopistot, ammattikorkeakoulut ja tutkimuslaitokset. Osa suomalaisista yliopistoista on julkisoikeudellisiksi yhteisöiksi rekisteröityjä, osa on säätiöyliopistoja. Suomen Akatemia haluaa kiinnittää huomiota siihen, että tuen myöntämisen rajoituksia koskevan pykälän soveltamisala on epäselvä erityisesti säätiömuotoisten yliopistojen osalta. Akatemian toiminnan kannalta olisi sangen epätarkoituksenmukaista asettaa suomalaiset yliopistot keskenään erilaiseen oikeudelliseen asemaan yhden Akatemian kautta kanavoitavan julkisen rahoituksen muodon osalta. Akatemian käsityksen mukaan on myös epäselvää, onko tuen myöntämisen rajoituksia tarkoitus soveltaa esim. osakeyhtiömuotoisiin ammattikorkeakouluihin. Hieman epäselvää on myös, miten lakiesitysluonnosta olisi tarkoitettu sovellettavan kuntien omistamiin osakeyhtiöihin tai sairaanhoitopiireihin. Akatemian käsityksen mukaan julkisoikeudellinen oikeushenkilö on termi, jota ei ole lainsäädännössä tai muutoin määritelty, eikä se siten ole selkeä. Yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:n soveltamiseen tässä yhteydessä tarvittaisiinkin selkeyttämistä.

Esityksen 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tukea ei voitaisi myöntää, jos tuen hakija olisi tukihakemuksen vireilletulovuotena tai sitä edeltävän kolmen kalenterivuoden aikana laiminlyönyt toistuvasti tai huomattavissa määrin veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröimis-, ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksiensa hoitamisen ja maksu- tai rekisteröitymisvelvollisuus olisi tukea haettaessa edelleen hoitamatta. Laiminlyöntiä arvioitaessa tukiviranomaisen tulisi kiinnittää huomiota laiminlyönnin toistuvuuteen ja euromääräiseen suuruuteen. Laiminlyönnistä ei olisi kyse, jos vero- ja maksulaiminlyöntien hoitamisesta olisi tehty viranomaisen hyväksymä sitova maksusuunnitelma, jota olisi noudatettu.

Suomen Akatemian myöntämistä avustuksista valtaosa myönnetään yhteisöille, joihin esitettäviä tuen myöntämisen rajoituksia ei Suomen Akatemian arvion mukaan sovellettaisi. Lisäksi Akatemia arvioi, etteivät tuen myöntämisen rajoituksiin johtavat maksu- tai muut laiminlyönnit todennäköisesti ole kovinkaan yleisiä niidenkään Akatemian rahoituksensaajien piirissä, joihin rajoituksia sovellettaisiin. Johtuen näiden tilanteiden harvalukuisuudesta Akatemia pitää tärkeänä, että tukiviranomaisten saatavissa on tulkinta-apua ja soveltamisohjeita mahdollisten maksulaiminlyöntien ja muiden velvoitteiden laiminlyöntien vaikutusten arvioimiseksi, jotta voidaan varmistaa tuen hakijoiden tasapuolinen kohtelu eri viranomaisissa. Sama koskee myös niiden poikkeustilanteiden arvioimista, joissa tuen myöntäminen kuitenkin erityisen painavista syistä olisi mahdollista.

Tuen maksamisen rajoitukset

Esityksen 10 §:ssä säädettäisiin tuen maksamisen rajoituksista koskien tilanteita, joissa tuki on tarkoitus maksaa tai hyödykemuotoinen tuki luovuttaa kokonaan tai osittain vasta myöhemmin kuin viivytyksettä tukipäätöksen tekemisen jälkeen. Tukea ei siten voitaisi maksaa eikä hyödykemuotoista tukea luovuttaa ilman asiassa tuen myöntämisen jälkeen saatua uutta selvitystä, jos määrältään yli 50 000 euron tuen maksaminen tai luovutus tapahtuisi kokonaan tai osittain tukipäätöksen tekemisen jälkeen ja jos tuen saajaa tällöin koskisi jokin tuen myöntämisen rajoitus.

Pykälän soveltamisalaa koskevat samat ongelmat kuin edellä 9 §:n osalta on todettu koskien yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:n käyttämistä määrittelemään soveltamisalaa.

Suomen Akatemialle on epäselvää, koskeeko 10 §:n tarkoittama selvittämisvelvollisuus kaikkia tuensaajia, joihin myöntämisen rajoituksia sovelletaan, vai ainoastaan niitä, joiden osalta tuen myöntämisvaiheessa on todettu tuen myöntämistä koskeva rajoitus, mutta erityisen painavista syistä tuki on kuitenkin myönnetty.

Tuen käytön keskitetty kansallinen seuranta

Esityksen mukaan 11 §:ssä säädettäisiin tuen käytön kansallisesta seurannasta ja sitä koskevasta tietojärjestelmästä. Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanon seuranta ja valvontaa varten perustettaisiin 7 pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kansallinen tietojärjestelmä, johon koottaisiin kattavasti Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanoa koskevat tiedot. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tiedoista, jotka tukiviranomaisen olisi osana tuen käytön seuranta ja valvontaa tallennettava tietojärjestelmään ja ilmoitettava Valtiokonttorille.

Esityksen 11 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan seurattavia ja Valtiokonttorille ilmoitettavia tietoja olisivat tuen hakemista, myöntämistä, maksamista, seurantaa, maksatuksen 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.

Tukivälineasetuksen 2 artiklan 6 kohdan mukaan ”ei merkittävää haittaa –periaatteella” tarkoitetaan sitä, että ei tueta eikä harjoiteta taloudellista toimintaa, joka aiheuttaa kestävä sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 17 artiklassa tarkoitettua merkittävää haittaa tapauksen mukaan mille tahansa ympäristötavoitteista.

Toisaalta taas tukivälineestä tuetaan ainoastaan hankkeita, joissa noudatetaan ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta.

Ei merkittävää haittaa -periaatteen toteutumisen arviointi ja seuranta ovat osa aineistoa, jonka jäsenvaltioiden tulee tarvittaessa toimittaa komissiolle maksupyynnöksi todentavana aineistona.

Suomen Akatemian rahoitusta ei voi käyttää taloudelliseen toimintaan. Akatemia toivoo selvennystä siihen, sovelletaanko samoja ei merkittävää haittaa -periaatetta koskevia vaatimuksia kaikkiin tukivälineestä maksettaviin hankkeisiin riippumatta siitä, onko niissä kyse taloudellisen tai ei-taloudellisen toiminnan tukemisesta.

Tukiviranomaiselle aiheutuvat hallinnolliset kustannukset

Elpymis- ja palautumistukiväline on uusi EU:n tukiväline, joten sen mukaisten tukien myöntäminen ja hallinnointi sekä valvonta on tuki- ja muille viranomaisille uusi tehtävä. Lakiesitysluonnoksen mukaan tuki- ja muiden viranomaisten alustavien arvioiden mukaan elpymis- ja palautumistukivälineen toimeenpanosta aiheutuu viranomaisille hallinnollisia kustannuksia välineen voimassaoloaikana vuosina 2021–2026 koko valtion tasolla yhteensä noin 66,2 milj. euroa ja 640 henkilötyövuotta ja Suomen Akatemian osalta 1 710 000 euroa ja 25 henkilötyövuotta. Hallinnolliset toimeenpanokustannukset on tarkoitus rahoittaa osin osana normaalia virastojen ja laitosten normaalia toimintamenorahoitusta, osin kansallisin määrärahalisäyksin ja osin tukivälinevaroin.

Suomen Akatemia arvioi, että tukivälineen erityispiirteiden vuoksi toimeenpanosta aiheutuu tukiviranomaiselle merkittävää hallinnollista lisätyötä ja lisäresurssien tarvetta. Suomen Akatemian arvio elpymis- ja palautumistukivälineen toimeenpanosta aiheutuvista kustannuksista vuosina 2022–

2026 poikkeaa kuitenkin esityksessä arvioidusta. Suomen Akatemian oma arvio kustannuksista on noin 1 310 000 euroa ja 20 henkilötyövuotta.

Akatemian arvion mukaan tukivälineen toimeenpano edellyttää lisätyötä muun muassa siksi, että tukivälinettä koskevat maksatuskaudet poikkeavat Akatemian omista, vakiintuneista kausista. Hallinnollista työtä aiheuttaa myös se, että raportoinnissa käytettävät välineet ovat poikkeavat. Akatemian käsityksen mukaan ei kuitenkaan ole selkeää, mitä esityksen pääasiallisissa vaikutuksissa esitetyillä hallinnollisilla toimeenpanokustannuksilla (s. 13-14) tarkoitetaan. Suomen Akatemia esittää edellä mainittuja tarkennettavaksi pykälässä 8, jotta viranomaiset voivat esittää yhdenmukaisella tavalla arvion niille aiheutuvista lisäkustannuksista.

Suomen Akatemia esittää poistettavaksi hallituksen esityksen perusteluista yksityiskohtaiset hallinnonalakohtaiset arviot (s. 13-14 taulukko) hallinnointikuluista. Hallinnointikulujen osalta perusteluosion yleisempi kuvaus on riittävä.

Suomen Akatemia kiinnittää huomiota siihen, että elpymis- ja palautumistukivälineen valmistelu- ja toimeenpanotyötä on tehty merkittävästi vuonna 2021, jonka osalta kustannukset jäävät täysimääräisesti viraston itsensä kannettavaksi. Vuonna 2021 järjestetyissä hauissa myönnetty tuki oli yhteensä 45 miljoonaa euroa, mikä merkitsee noin 10 prosentin lisäystä Akatemian päätöksentekovolyymissä. Rahoitushakujen valmistelu ja toimeenpano sekä niihin liittyvä neuvonta ovat edellyttäneet viraston voimavarojen osittaista uudelleen suuntaamista. Akatemian arvion mukaan tukivälineeseen liittyvät tehtävät aiheuttavat merkittävästi hallinnollista sekä arviointi- ja raportointityötä myös vuoden 2026 aikana ja sen jälkeen, minkä kustannukset jäävät niin ikään kokonaisuudessaan viraston kannettavaksi.

Koska tukivälineen toimeenpanosta aiheutuva, viraston itsensä kannettavaksi jäävä kustannus on merkittävä, Suomen Akatemia katsoo, että toimintamenomäärärahoista katettavan työn voimavarat olisi varmistettava ja otettava huomioon viraston toimintamenomäärärahan mitoituksessa tulevana vuosina.

Vannas Meri
Suomen Akatemia