

Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpano



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

14/2023



Tarkastuskertomus

Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpano

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2023

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/591/04.06.01/2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tarkastuksen Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpano, johon on yhdistetty laillisuustarkastuksen, tuloksellisuustarkastuksen ja tilintarkastuksen näkökulmat. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, ympäristöministeriölle ja Valtiokonttorille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, ympäristöministeriöllä, Valtiokonttorilla, Lounais-Suomen aluehallintovirastolla ja Varsinais-Suomen ELY-keskuksella on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2025.

Helsingissä 14. marraskuuta 2023

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Jari Sanaskoski
tilintarkastuspäällikkö

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-543-6 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-543-6
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-543-6>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteena on vauhdittaa ihmisten, talouden ja yhteiskunnan toipumista koronakriisistä. Koronapandemian taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lisäksi elpymis- ja palautumistukivälineen avulla tuetaan muun muassa vihreää siirtymää ja digitalisaatiota.

Jotta EU:n jäsenvaltio voi saada elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta, sen laadittava kansallinen elpymis- ja palautumissuunnitelma. Suomi on tehnyt oman suunnitelmansa osana Suomen kestävä kasvun ohjelmaa. Suomen saama osuus elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksesta on noin 1,8 miljardia euroa vuosina 2021–2026. Suomen kansallista elpymis- ja palautumissuunnitelmaa on toistaiseksi toimeenpantu pitkälti kansallisella rahoituksella. Suomi on saanut elpymis- ja palautumistukivälineestä toistaiseksi vain vähän rahoitusta.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko elpymis- ja palautumistukivälineestä maksettu rahoitus käytetty välinettä koskevien normien mukaisesti. Lisäksi tarkastuksessa arvioitiin, onko varojen tuloksellisuuden hallinta järjestetty siten, että se antaa mahdollisimman hyvät edellytykset toimeenpanon tuloksellisuudelle. Tarkastuksessa arvioitiin myös sitä, onko kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman hallinnointimalli sellainen, että se mahdollistaa suunnitelman tehokkaan toimeenpanon.

Tarkastuksen tarkoituksena on ollut tuottaa tietoa elpymis- ja palautumistukivälineestä eduskunnalle, varojen käytön koordinoinnista ja valvonnasta vastaaville valtiovarainministeriölle ja Valtiokonttorille sekä toimialansa tuen myöntämisestä ja seurannasta vastaaville tukiviranomaisille.

Elpymis- ja palautumistukivälineestä maksettu rahoitus on käytetty välinettä koskevien normien mukaisesti

Tarkastuksen perusteella varainhoidon koordinaatiosta, valvonnasta ja toimeenpanosta vastaavat viranomaiset ovat noudattaneet olennaisilta osin sekä elpymis- ja palautumistukivälineestä maksettavaa rahoitusta koskevaa EU-lainsäädäntöä että kansallista lainsäädäntöä ja hyvää hallintoa koskevia normeja.

Hallinnointimallista aiheutuu haasteita suunnitelman toimeenpanolle

Suomen elpymis- ja palautumistukivälineestä saaman rahoituksen hallinnointiin osallistuu laaja joukko valtion viranomaisia, mikä tekee siitä monimutkaisen.

Suomen kestävä kasvun ministerityöryhmä on linjannut ohjelman yleiset tavoitteet. Yleisten tavoitteiden pohjalta tehdyssä Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa on neljä pilaria eli laajaa tavoitekokonaisuutta. Suunnitelmaan sisältyy 131 välitavoitetta tai

tavoitetta ja 55 toimenpidettä, joita toimeenpanee 31 viranomaista. Lukuisat eri viranomaiset keräävät tietoja, joita käytetään suunnitelman toimeenpanon ohjauksessa ja komissiolle tehtävissä maksupyynnöissä. Mitä enemmän viranomaisia on toimeenpanemassa suunnitelmaa, sitä haastavampaa on varmistaa, että kaikilla on riittävästi EU-varojen hallinnoinnin edellyttämää erityisosaamista ja resursseja.

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanon hallinnollinen kehikko onnistuttiin rakentamaan ja saamaan toimintakuntoon suhteellisen lyhyessä ajassa ja kohtalaisen vaatimattomilla resursseilla. Hallinnollinen kehikko on mutkikas, koska toimijoita on paljon. Lainsäädäntö kuitenkin määrittelee varsin selkeästi eri osapuolten roolit ja vastuut. Keskeisimpiä haasteita on ollut varmistaa lukuisten eri viranomaisten riittävät resurssit ja osaaminen sekä toiminnan yhdenmukaisuus ja tasalaatuisuus. Hyvin erilaisista lähtökohdistaan ja resursseistaan huolimatta viranomaiset ovat toimeenpanon alkuvuosina suoriutuneet suunnitelman toimeenpanoon liittyvistä tehtävistään vähintään kohtuullisesti.

Tietojen siirto tietojärjestelmien välillä lisää virheriskiä

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaa toimeenpanee lukuisa joukko viranomaisia, joilla on kullakin käytössään omaan toimintaympäristöönsä räätälöity tietojärjestelmä, joihin ne tallentavat tietoa suunnitelmistaan, päätöksistään ja toimintansa tuloksista. Tukiviranomaiset siirtävät keräämäänsä tietoa Valtiokonttorin ylläpitämään keskitettyyn tietojärjestelmään pääosin manuaalisesti, eikä tiedonsiirtoihin ole voitu rakentaa automaattisia kontroleja. Manuaalinen tiedonsiirto muodostaa virheriskin. Vaikka keskitettyyn tietojärjestelmään siirrettyjen tietojen ja asiakirjojen tallentamisen menettelytavoissa, oikea-aikaisuudessa ja kattavuudessa havaittiin jonkin verran puutteita, voi keskitettyä tietojärjestelmää kuitenkin pitää säädösten edellyttämien perustietojen hallinnan osalta kokonaisuutena toimivana.

Taloustietojen oikeellisuuteen tulee kiinnittää jatkossa erityistä huomiota

Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksessa EU-komissio on poikkeavasti kiinnittänyt ohjeistuksessaan huomiota erityisesti rahoitukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Yleensä muussa EU-rahoituksessa kiinnitetään huomiota kustannusten tukikelpoisuuteen tai taloudenhoitoa koskevien säädösten noudattamiseen. Kun Suomi tulevaisuudessa esittää ensimmäisen maksupyynnön EU-komissiolle, komissio arvioi maksupyynnön hyväksyessään enimmäkseen kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman välitavoitteiden toteutumista. Kun raportoitava taloustieto lisääntyy suunnitelman toimeenpanon edistyessä, on tavoitteiden toteutumisen seuraamisen lisäksi myös raportoitavan taloustiedon laatuun kiinnitettävä erityistä huomiota.

Kansallisten tavoitteiden toteutumisesta ei saada kattavaa tietoa

Suomen kestävä kasvun ohjelmassa ja kansallisessa elpymis- ja palautumissuunnitelmassa on suuri määrä kansallisia tavoitteita. Ne on pääosin määritelty niin yleisellä tasolla, ettei niiden toteutumista ole mahdollista todentaa yksiselitteisesti. Tarkastuksessa myös todettiin, etteivät EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen yhteiset indikaattorit sovellu kovin

hyvin Suomen kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman tavoitteiden seurantaan. Tämä johtuu siitä, että yhteiset indikaattorit kuvaavat vain pientä osaa Suomen kansallisista tavoitteista. Useimmat yhteisistä indikaattoreista eivät kuvaa lainkaan tavoitteiden saavuttamista.

Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanoa ja toimeenpanon vaikuttavuutta on hankalaa arvioida kokonaisuutena. Suomella ei ole sovittua menettelyä, jolla koottaisiin yhteen esimerkiksi eri hallinnonaloilla tuotettua tietoa elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanon tuloksista, vaikutuksista ja ministerityöryhmän määrittelemien tavoitteiden toteutumisesta. Tarkastuksen perusteella elpymis- ja palautumissuunnitelman kansallisten tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointia ei ole järjestetty siten, että olisi mahdollista todentaa, mitä suunnitelman toimeenpanolla on saatu kokonaisuutena aikaan.

Tukiviranomaisten ohjelmien ja hankkeiden tuloksellisuuden hallinnassa on puutteita

Tarkastuksessa havaittiin useita tukiviranomaisten rahoittamien hankkeiden tuloksellisuuden hallinnan haasteita, jotka liittyivät erityisesti hankkeiden tavoitteiden ja indikaattorien määrittelyyn, toteutuksen suunnitteluun sekä vaikuttavuuden todentamiseen.

Tarkastuksen perusteella tukiviranomaisena toimivan sosiaali- ja terveysministeriön olisi ollut syytä ohjata paremmin rahoituksen saajien tavoitteiden asettamista. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön olisi pitänyt valvoa, että tuen saajat ovat hankesuunnitelmien laadinnassa noudattaneet annettuja ohjeita, ja varmistaa, että ohjeita on tulkittu riittävän yhtenäisesti.

Ympäristöministeriön ohjelmien tuloksellisuuden hallinnan menettelytavat ja niiden ohjeistus vaihtelevat tarpeettomasti. Erityisesti tutkimus- ja kehittämisohjelmien ja -hankkeiden tuotosten hyödyntämisen ja pitemmän aikavälin vaikuttavuuden suunnittelu ja seuranta on osin heikkoa. Lisäksi hankkeiden tuottaman tiedon, kokemuksen ja aineiston säilyvyys ja saatavuus ohjelmien päätyttyä on epävarmaa.

Lisäksi tarkastuksessa nousi esille tukiviranomaisten rahoittamien hankkeiden tuloksellisuuden hallintaan liittyviä haasteita, joiden perusteella myös tukiviranomaisten tuloksellisuuden seurantaan kohdistuvaa Valtiokonttorin valvontaa tulisi parantaa.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö

1. analysoi niitä syitä, jotka ovat vaikuttaneet Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman hyväksymistä hidastavasti ja arvioi, voitaisiinko hallintomallia yksinkertaistamalla edesauttaa suunnitelman toimeenpanoa.
2. varmistaisi, että elpymis- ja palautumissuunnitelman ja kansallisten tavoitteiden toteutumisen seuranta, raportointi ja jälkiarviointi toteutetaan kokonaisuutena siten, että voidaan muodostaa kokonaiskuva tavoitteiden toteutumisesta.
3. yhdessä Valtiokonttorin kanssa kiinnittää erityistä huomiota EU-komissiolle tehtävän raportoinnin oikeellisuuteen ja taloustiedon laatuun suunnitelman toimeenpanon edetessä.

Tarkastusvirasto suosittelee, että Valtiokonttori

4. pyrkii vähentämään riskiä tallennusvirheille edistämällä massatiedonsiirtojen käyttöönottoa ja tietojen sähköistä siirtoa eri tietojärjestelmien välillä.
5. valvoo nykyistä laajemmin sitä, että tukiviranomaiset seuraavat hankkeiden etenemistä ja vaikuttavuutta.

Tarkastusvirasto suosittelee, että sosiaali- ja terveysministeriö

6. pyrkii noudattamaan kattavasti ja ajantasaisesti Valtiokonttorin määräyksiä keskitettyyn tietojärjestelmään tallennettavista tukikohdetiedoista sekä vähentämään tallennusvirheiden riskiä edistämällä massatiedonsiirtojen käyttöönottoa.
7. ohjaa aiempaa paremmin tuensaajien tavoitteiden asettamista, valvoo, että tuensaajat noudattavat annettuja ohjeita ja varmistaa, että ohjeita on tulkittu riittävän yhtenäisesti.

Tarkastusvirasto suosittelee, että ympäristöministeriö

8. yhdenmukaistaa elpymis- ja palautumistukivälineellä rahoittamiensa valtionavustusohjelmien tuloksellisuuden hallinnan menettelytavat.
9. varmistaa, että ohjelmat tuottavat tietoa niiden vaikuttavuudesta pitimmällä aikavälillä ja että ohjelmien tuottama keskeinen tieto ja keskeiset tuotokset säilyvät helposti saatavilla myös ohjelmien päättymisen jälkeen.

Sisällys

| | |
|--|----|
| Tarkastusviraston kannanotot | 4 |
| 1 Mitä tarkastettiin | 10 |
| 2 Mahdollistaako hallinnointimalli elpymis- ja palautumissuunnitelman tehokkaan toimeenpanon? | 12 |
| 2.1 Monimutkaisesta hallinnoinnista aiheutuu haasteita toimeenpanolle | 12 |
| 2.2 Selkeä lainsäädäntö luo hyvän pohjan talous- ja toteumatietojen keräämiselle | 15 |
| 3 Ovatko toimeenpanon koordinoinnista ja valvonnasta vastaavat viranomaiset noudattaneet säädöksiä ja tukeneet tuloksellisuuden edellytyksiä? | 17 |
| 3.1 Toimeenpanon koordinoinnista ja valvonnasta vastaavat viranomaiset ovat olennaisilta osin noudattaneet sekä EU- että kansallista lainsäädäntöä | 18 |
| 3.2 Elpymis- ja palautumistukivälineen toimeenpanon koordinoinnista ja valvonnasta vastaavat viranomaiset ovat järjestäneet talouden ja varojen käytön seurannan asianmukaisesti | 18 |
| 3.3 Valvonta- ja tarkastustoiminta on järjestetty säädösten edellyttämällä tavalla | 20 |
| 3.4 Elpymis- ja palautumissuunnitelman kansallisista tavoitteista ja niiden toteutumisen seurannasta on sovittu hyvin yleispiirteisesti | 20 |
| 3.5 Yhteiset indikaattorit soveltuvat heikosti Suomen kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelman tavoitteiden seurantaan | 22 |
| 4 Ovatko tukiviranomaiset noudattaneet säädöksiä ja tukeneet tuloksellisuuden edellytyksiä? | 23 |
| 4.1 Elpymis- ja palautumistukivälineen tukiviranomaiset ovat olennaisilta osin noudattaneet sekä EU- että kansallista lainsäädäntöä | 23 |
| 4.2 Ohjelmien ja hankkeiden tuloksellisuuden hallinnassa on haasteita | 24 |
| 4.3 Sosiaali- ja terveysministeriön hankeasiakirjat on laadittu epäyhdenmukaisesti | 25 |
| 4.4 Ympäristöministeriön rahoituksen vaikuttavuutta ei seurata | 27 |
| Liite: Miten tarkastettiin | 29 |
| Viitteet | 33 |



1 Mitä tarkastettiin

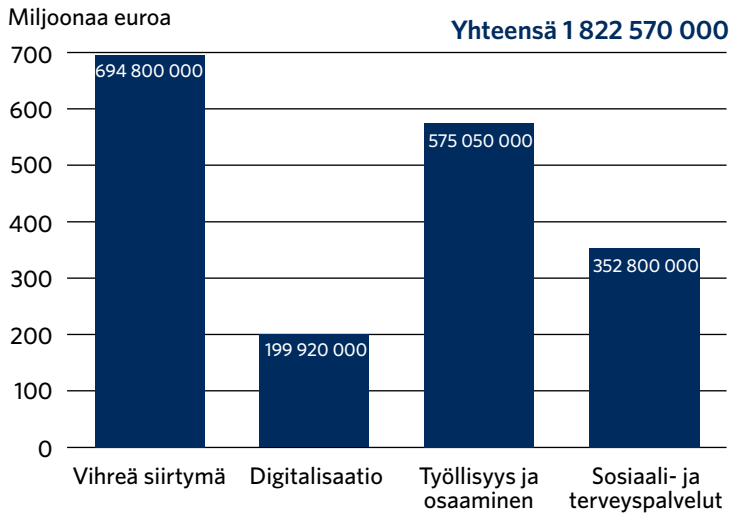
Tarkastuksen kohteena oli Suomen EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (Recovery and Resilience Facility eli RRF) saama rahoitus, joka on kohdistettu Suomen kestävän kasvun ohjelman¹ ja kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman² (Recovery and Resilience Plan eli RRP) mukaisiin käyttötarkoituksiin. Kaikkien EU-maiden on pitänyt esittää kansallinen elpymis- ja palautumissuunnitelma, jotta ne ovat voineet saada EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta.

Elpymis- ja palautumistukiväline on osa EU:n elpymisvälinettä³ (Next Generation EU), jonka tavoitteena on vauhdittaa ihmisten, talouden ja yhteiskunnan toipumista koronakriisistä. Elpymisväline sisältää 806,9 miljardin euron rahoituksen jäsenmaille ja jakaantuu seitsemään ohjelmaan, joista elpymis- ja palautumistukiväline on kooltaan selvästi suurin.

Suomen maksuosuus elpymisvälineen avustusmuotoisesta tuesta on noin 7,2 miljardia euroa, josta elpymis- ja palautumistukivälineen osuus on noin 5,7 miljardia euroa. Suomen saama osuus EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksista pieneni alun perin toukokuussa 2021 arvioidusta noin 2,1 miljardista noin 1,8 miljardiin euroon Suomen talouden kehityttyä ennustettua paremmin. Suomen kestävän kasvun ministerityöryhmä linjasi kesäkuussa 2022, miten Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaa päivitetään muutoksen vuoksi. EU:n talous- ja rahoitusasioiden neuvosto hyväksyi Suomen päivitetyn elpymis- ja palautumissuunnitelman 14. maaliskuuta 2023.

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteet pohjautuvat neljälle pilarille eli laajalle tavoitekokonaisuudelle, jotka ovat vihreä siirtymä, digitalisaatio, työllisyys ja osaaminen sekä sosiaali- ja terveyspalvelut. Kukin pilari jakautuu edelleen osa-alueisiin eli komponentteihin sekä lukuisiin toimenpiteisiin.

Elpymis- ja palautumissuunnitelman päivityksen jälkeen Valtiokonttorin (VK) verkkosivuilla esitetty suunnitelman kokonaisbudjetti⁴ kuvaa rahoituksen jakautumisen tukimuodoittain ja hallinnonaloittain vuosille 2021–2026.



Kuvio 1: Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman neljä pilaria. Lähde: Valtiovarainministeriö.

Maksatukset elpymis- ja palautumistukivälineestä perustuvat välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen ja tavoitteiden saavuttaminen todennetaan maksupyyntöjen yhteydessä.

Elpymis- ja palautumistukivälineestä saatu rahoitus perustuu elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen EU 2021/241⁵ (jäljempänä tukivälineasetus), ja sen käyttöä säätelevät keskeisesti EU:n varainhoitoasetus sekä laki Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineestä saatavan rahoituksen hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta⁶ (537/2022, jäljempänä tukivälinelaki), joka on tullut voimaan 4.7.2022. Lisäksi varainkäyttöä Suomessa säätelevät valtion talousarviota koskevat kansalliset säädökset, valtionavustuslaki (688/2001) ja hankintalaki (1397/2016). Elpymis- ja palautumistukivälineestä saadun rahoituksen ja Suomen kestävä kasvun ohjelman tuloksellisuuden hallintaa koskevat edellä mainittujen normien lisäksi erityisesti komission ja Suomen välinen sopimus tukivälineasetuksen 20 artiklassa tarkoitetuista operatiivisista järjestelyistä⁷ sekä Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa määritellyt menettelytavat, tavoitteet, välitavoitteet ja mittarit.

Valtiokonttori on myös antanut useita määräyksiä ja ohjeita, joita tukiviranomaisten tulee noudattaa ja joiden noudattamista Valtiokonttori valvoo. Näitä ovat 08.06.2022 ohje Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman (RRP) talousseuranta Kiekussa, 07.10.2022 ohje EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) varojen käyttöön liittyvien tietojen kerääminen, 02.12.2022 määräys Elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyvien tukikohdetietojen toimittaminen Valtiokonttorin vastuulla oleviin keskitettyihin seurannan tietojärjestelmiin ja 14.04.2023 määräys Elpymis- ja palautumistukivälineeseen (RRF) liittyvien tarkastus- ja valvontatietojen toimittaminen keskitetyn seurannan tietojärjestelmiin.

2 Mahdollistaako hallinnointimalli elpymis- ja palautumissuunnitelman tehokkaan toimeenpanon?

Huolimatta siitä, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan lainsäädännön voi katsoa antavan selkeän lähtökohdan elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanolle, on tarkastuksessa todettu toimeenpanon toteutukseksi luodun hallintomallin muodostuneen varsin monimutkaiseksi. Hallinnon monimutkaisuudesta aiheutuu puolestaan haasteita varmistaa EU-varojen hallinnoinnin edellyttämät erityisosaaminen ja resurssit.

Tarkastuksen perusteella lainsäädännön voi katsoa määrittelevän selkeän pohjan ja työnjaon talous- ja toteumatiedon keräämiseksi ja tiedon oikeellisuuden varmistamiseksi. Tarkastuksen aikana käydyissä keskusteluissa muodostuneen näkemyksen mukaan säädökset tukevat tiedontuotantoa, mutta tiedonkeruuseen olisi joiltain osin ja joissakin toimeenpanon vaiheissa kaivattu yhtenäisempiä ohjeita tai tietoa tukiviranomaisten vastuista ja siitä, mikä tiedon tuottamisen ja raportoinnin vähimmäisvaatimus on eri tietojen osalta.

2.1 Monimutkaisesta hallinnoinnista aiheutuu haasteita toimeenpanolle

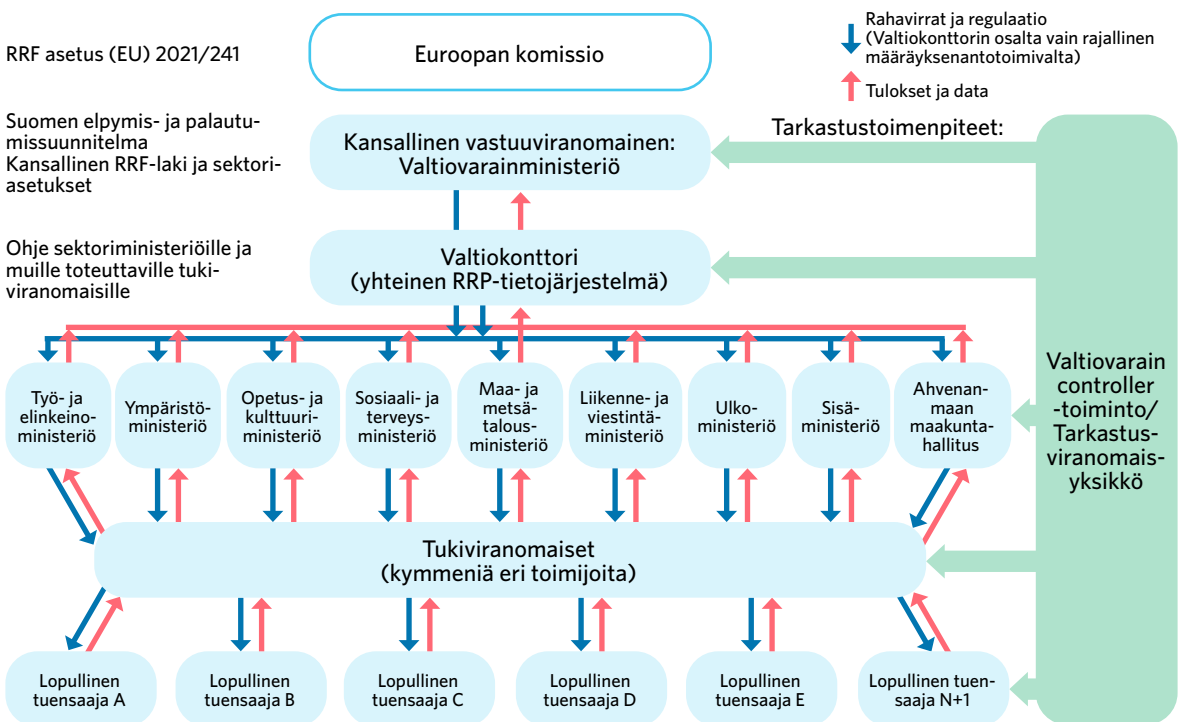
Elpymis- ja palautumissuunnitelman hallinnointimallia voi pitää melko monimutkaisena ottaen huomioon rahoituksen määrän.

Tukivälinelain mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä on valmistella Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaehdotus mahdollisine muutoksineen ja toimittaa ehdotukset komissiolle. Valtiovarainministeriön tehtävänä on myös sopia komission kanssa tukivälineasetuksen mukaisista operatiivisista järjestelyistä, jotka koskevat muun muassa elpymis- ja palautumissuunnitelman seuranta, täytäntöönpanoa, aikatauluja ja indikaattoreita, joita käytetään suunnitelman välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista arviotaessa. Sopimus, jonka aikaansaaminen on edellytys ensimmäisen maksupyynnön tekemiselle, allekirjoitettiin 19.6.2023. Tukivälinelain mukaan valtiovarainministeriö vastaa komissiolle toimitettavaan maksupyynnöön sisällytettävien tietojen oikeellisuudesta sekä laatii ja toimittaa maksupyynnön komissiolle.

Tukiviranomaisella tarkoitetaan valtion viranomaista tai lain perusteella valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä hoitavaa oikeushenkilöä, joka myöntää tuen saajalle tukea tai käyttää tukiviranomaiselle valtion talousarviossa osoitettua elpymis- ja palautumistukivälinevaroja vastaavaa määrärahaa tukiviranomaisen itse toteuttamaan hankkeeseen.

Elpymis- ja palautumissuunnitelman tukiviranomaiset

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa tukea myöntäviä valtion viranomaisia ovat ministeriöistä liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö sekä virastoista ja laitoksista Business Finland Oy, Innovaatorahoituskeskus Business Finland, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus, Energiavirasto, Etelä-Savon ELY-keskus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Hämeen ELY-keskus, Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus, Keski-Suomen ELY-keskus, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, Opetushallitus, Patentti- ja rekisterihallitus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Poliisihallitus, Suomen Akatemia, Tulli, Tuomioistuinvirasto, Valtiokonttori, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Verohallinto ja Väylävirasto. Lisäksi toimeenpanoon osallistuu Ahvenanmaan maakuntahallitus.



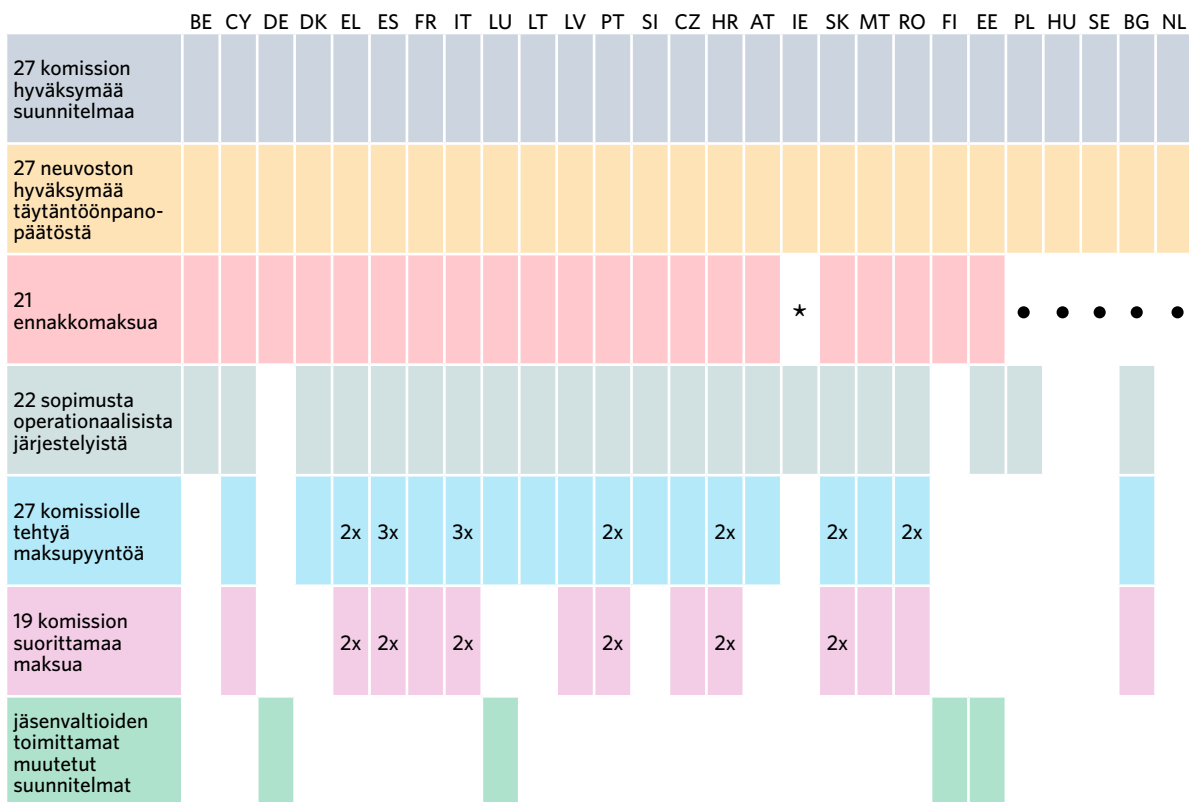
Kuvio 2: Elpymis- ja palautumistukivälinerahoituksen hallinnointi.

Lähde: Valtiovarainministeriö.

Suomen elpymis- ja palautumistukivälineestä saaman rahoituksen hallinnointiin osallistuu laaja joukko valtion viranomaisia. Mitä enemmän viranomaisia on toimeenpanemassa suunnitelmaa, sitä haastavampaa on varmistaa, että kaikilla on riittävästi EU-varojen hallinnoinnin edellyttämää erityisosaamista ja resursseja ja että toiminta on riittävän yhdenmukaista ja tasalaatuista.

Suomen kestävän kasvun ministerityöryhmä on linjannut ohjelman yleiset tavoitteet, joista on johdettu Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisällytetyt, neljään pilariin tai tavoitekokonaisuuteen sisältyvät toimenpiteet. Päivitettyyn suunnitelmaan sisältyy yhteensä 131 välitavoitetta tai tavoitetta ja 55 toimenpidettä, joita toimeenpanee 31 viranomaista.

Kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanoa voidaan verrata myös muiden EU-jäsenmaiden suunnitelmien toimeenpanovaiheeseen komission valtiovarainministeriölle toimittaman talous- ja rahoituskomitean kokouksessa käsitellyn tilannekatsauksen perusteella. Tilannekatsauksen mukaan Suomi oli yksi viidestä viimeisestä jäsenmaasta, jotka eivät olleet huhtikuuhun 2023 mennessä allekirjoittaneet komission kanssa sopimusta tukivälineasetuksen 20 artiklassa tarkoitetuista operatiivisista järjestelyistä. Samaan ajankohtaan mennessä komissio oli suorittanut jo yhteensä 19 maksatusta 13 jäsenmaalle näiden tekemien maksupyyntöjen perusteella.



* ei ennakkomaksupyntöä

• ennakkomaksun pyytämisen edellytys: täytäntöönpanopäätös hyväksyttiin 31. joulukuuta 2021 mennessä

Kuvio 3: Elpymis- ja palautumistukivälineen toimeenpano EU-jäsenmaissa.

Lähde: EU-komissio, valtiovarainministeriö.

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanon suhteellisen hidas eteneminen johtunee suurelta osin tekijöistä, joihin suomalaiset viranomaiset tai päätöksentekijät eivät ole voineet vaikuttaa. Esimerkiksi elpymis- ja palautumissuunnitelman päivytyksen ja operatiivisia järjestelyjä koskevan sopimuksen hyväksyminen on ollut pitkälti kiinni siitä, millä aikataululla komissio on edistänyt Suomea koskevien asiakirjojen valmistumista.

Vaikka kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanoon vaikuttavatkin olennaisesti tekijät, joihin Suomen viranomaiset tai päätöksentekijät eivät voi vaikuttaa, on tarkastushavaintojen perusteella silti syytä analysoida niitä syitä, jotka ovat vaikuttaneet elpymis- ja palautumissuunnitelman etenemiseen, ja harkita, voitaisiinko joillakin kansallisilla toimenpiteillä edesauttaa rahoitusohjelmien toimeenpanoa, EU:n mahdollisesti tehdessä tulevaisuudessa päätöksiä vastaavanlaisista kertaluonteisista rahoitusinstrumenteista.

VM:n kertomusluonnokseen antaman lausunnon mukaan valtiovarainministeriö tunnistaa hallintomallin moninaisuudesta johtuvat haasteet ja pyrkii jatkuvasti kehittämään ohjeistusta ja koordinaatiota sekä sujuvoittamaan toimeenpanoa.

2.2 Selkeä lainsäädäntö luo hyvän pohjan talous- ja toteumatietojen keräämiselle

Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineestä saatavan rahoituksen hallinnoinnin kansallisen tason roolit ja työnjaot on säädetty tukivälinelaisissa. Lain perusteella valtiovarainministeriö (VM) toimii kansallisena vastuuviranomaisena suhteessa komissioon ja muun muassa allekirjoittaa komissiolle osoitettaviin maksupyyntöihin liitettävän johdon vahvistuslausuman. Ministeriöllä on koordinoiva rooli ja määräyksenantovaltuus suhteessa muihin kansallisiin toimijoihin.

Valtiokonttorin ylläpitämään keskitettyyn tietojärjestelmäkokoaisuuteen⁸ kerätään tukiviranomaisten toimittamat suunnitelman toimeenpanon ja komissiolle tehtävän raportoinnin edellyttämät tiedot, joiden oikeellisuutta Valtiokonttori valvoo hallinnollisin varmuuksin sekä tukiviranomaisiin ja tuen saajiin kohdistettavien tarkastuksin.

Valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto toimii elpymis- ja palautumistukivälinevarojen tarkastuksesta vastaavana riippumattomana tarkastajana.

Ministeriöiden tehtävänä on valvoa, että niiden hallinnonalan muut tukiviranomaiset toimeenpanevat elpymis- ja palautumissuunnitelmaa asianmukaisesti. Tukiviranomaiset vastaavat tuen myöntämiseen liittyvistä tehtävistä ja voivat käyttää tukia myös itse.

Tarkastuksen perusteella lainsäädännön voi katsoa määrittelevän selkeän pohjan ja työnjaon talous- ja toteumatiedon keräämiseksi ja tiedon oikeellisuuden varmistamiseksi. Tarkastuksen aikana käydyissä keskusteluissa muodostuneen näkemyksen mukaan säädökset tukevat tiedontuotantoa, mutta tiedonkeruuseen olisi joiltain osin ja joissakin toimeenpanon vaiheissa kaivattu yhtenäisempiä ohjeita tai tietoa tukiviranomaisten vastuista ja siitä, mikä tiedon tuottamisen ja raportoinnin vähimmäisvaatimus on eri tietojen osalta.

Joiltakin osin tukiviranomaiset olisivat kaivanneet toteutunutta enemmän ennakoivaa informaatiota. Tukiviranomaiset mainitsivat tällaisena asiana esimerkiksi hallinto- ja valvontajärjestelmien kuvaukset, joihin liittyviä tarkempia ohjeita ja palautetta olisi kaivattu jo kuvausten laatimisvaiheessa. Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan ohjeiden laatimisen haasteena on ollut osin se, että elpymis- ja palautumissuunnitelman koordinoinnista ja ohjauksesta vastaavat valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ovat ohjeita laatiessaan olleet riippuvaisia siitä, millä aikataululla komissio on ehtinyt vastata tietopyyntöihin tai ottanut omalta osaltaan kantaa ohjeistuksen sisältöön.

3 Ovatko toimeenpanon koordinoinnista ja valvonnasta vastaavat viranomaiset noudattaneet säädöksiä ja tukeneet tuloksellisuuden edellytyksiä?

Tarkastuksen perusteella varainhoidon koordinaatiosta ja valvonnasta vastaavat valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ovat noudattaneet olennaisilta osin sekä elpymis- ja palautumistukivälineestä maksettavaa rahoitusta koskevaa EU-lainsäädäntöä että kansallista lainsäädäntöä ja muita hyvää hallintoa koskevia normeja.

Tarkastuksessa todettiin, että valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin vastuulla oleva valvonta- ja tarkastustoiminta on järjestetty säädösten edellyttämällä tavalla myös säädösten edellyttämien talous- ja toteumatietojen sekä tavoitteiden ja välitavoitteiden toteutumista koskevien tietojen oikeellisuuden varmentamisen osalta. Tarkastuksen perusteella elpymis- ja palautumissuunnitelman kansallisia tavoitteita ei kuitenkaan kaikilta osin ole määritelty eikä niiden toteutumisen seuranta ja raportointia ole järjestetty siten, että olisi mahdollista seurata ja arvioida Suomen kestäväen kasvun ohjelman ja elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvien kansallisten tavoitteiden toimeenpanon vaikuttavuutta kokonaisuutena ja todentaa, mitä suunnitelman toimeenpanolla on saatu aikaan. Lisäksi tarkastuksessa nousi esille tukiviranomaisten rahoittamien hankkeiden tuloksellisuuden hallintaan liittyviä haasteita, joiden perusteella myös tukiviranomaisten tuloksellisuuden seurantaan kohdistuvaa Valtiokonttorin valvontaa tulisi parantaa.

3.1 Toimeenpanon koordinoinnista ja valvonnasta vastaavat viranomaiset ovat olennaisilta osin noudattaneet sekä EU-että kansallista lainsäädäntöä

Tarkastuksessa käytiin läpi toimeenpanon koordinoinnista ja valvonnasta vastaaville valtiovarainministeriölle ja Valtiokonttorille lainsäädännössä osoitettuja tehtäviä ja varmennettiin, että lainsäädäntö on otettu huomioon elpymis- ja palautumistukivälinevarojen hallinnoinnin ja valvonnan järjestämisessä. Tarkastuksen kuluessa haastateltiin valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin virkamiehiä useaan otteeseen. Lisäksi tukiviranomaisiin kohdistuneiden tarkastuskäyntien aikana selvitettiin tukiviranomaisten näkemyksiä VM:n ja Valtiokonttorin onnistumisesta tehtävissään.

Tarkastuksen perusteella voi todeta, että kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa on otettu riittävällä tavalla huomioon EU-lainsäädännön ja erityisesti EU:n varainhoitoasetuksen ja tukivälineasetuksen vaatimukset liittyen varojen hallintointiin ja valvontaan.

Tarkastushavaintoihin perustuen voi arvioida, että toimeenpanon koordinoinnista vastaava valtiovarainministeriö ja valvonnasta vastaava Valtiokonttori ovat olennaisilta osin noudattaneet sekä elpymis- ja palautumistukivälineestä maksettavaa rahoitusta koskevaa EU-lainsäädäntöä että kansallista lainsäädäntöä ja myös muita hyvää hallintoa yleisemmin määrittäviä normeja, kuten hallintolakia, hankintalakia ja valtionavustuslakia.

3.2 Elpymis- ja palautumistukivälineen toimeenpanon koordinoinnista ja valvonnasta vastaavat viranomaiset ovat järjestäneet talouden ja varojen käytön seurannan asianmukaisesti

Tarkastuksen kuluessa haastateltiin valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin virkamiehiä useaan otteeseen. Lisäksi tukiviranomaisiin kohdistuneiden tarkastuskäyntien aikana keskusteltiin tukiviranomaisten näkemyksistä erityisesti siitä, kuinka valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ovat onnistuneet tukivälinevarojen käyttöä koskevassa koordinoinnissa ja neuvonnassa liittyen varojen hallintointiin, seurantaan ja valvontaan. Tarkastuksessa käytiin myös läpi Valtiokonttorin tukiviranomaisiin kohdistamia tarkastusmenettelyjä ja tarkastusraportointia.

Tarkastuksen perusteella voi todeta, että valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ovat järjestäneet elpymis- ja palautumistukivälineen talouden ja varojen käytön seurannan toimintaa ohjaavien normien mukaisesti.

Tarkastukseen sisältyi myös tärkeimpiin varojen käyttöä ja seuranta koskevia tietoja sisältäviin tietojärjestelmiin ja niihin tallennettuihin tietoihin perehtyminen. Tukiviranomaisiin kohdistuneiden tarkastuskäyntien aikana keskusteltiin tukiviranomaisten näkemyksistä keskitettyyn tietojen keruun järjestämiseen ja tiedonkeruussa käytettäviin tietojärjestelmiin liittyen.

Tarkastuksen perusteella valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ovat järjestäneet varojen hallinnointiprosessin sisäisen valvonnan olennaisilta osin asianmukaisesti.

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaa toimeenpanee 31 eri viranomaista, joilla kullakin on käytössään omaan toimintaympäristöönsä räätälöity tietojärjestelmä, jossa tukiviranomaistehtäviin sisältyvä päätöksenteko rekisteröidään. Tukiviranomaisten keräämät komissiolle tehtävän raportoinnin edellyttämät tiedot siirretään Valtiokonttorin ylläpitämään keskitettyyn tietojärjestelmäkokonaisuuteen pääosin manuaalisesti. Tietojärjestelmien moninaisuus ja automaattisten kontrollien puute ei suunnitelman toimeenpanon alkuvaiheessa aiheuta euromääräisesti suurta virheriskiä, koska Suomen tuleva ensimmäinen maksupyyntö EU-komissiolle tulee perustumaan suurelta osin välitavoitteiden toteutumiseen eikä euromääräiseen tietoon. Komissiolle tehtävän raportoinnin oikeellisuuteen ja taloustiedon laatuun tulee kuitenkin kiinnittää huomiota toimeenpanon edetessä ja varmentaa maksupyyntöjen laatimisen yhteydessä tiedon oikeellisuutta jo etukäteen.

Valtiokonttori on antanut Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman talousseurannasta ohjeen⁹, jonka tavoitteena on, että virastot ja laitokset toteuttavat suunnitelman seurannan yhdenmukaisella tavalla, mikä mahdollistaa tietojen raportoinnin ja koostamisen Kieku-tietojärjestelmästä sekä siirtämisen keskitettyyn tietojärjestelmään, josta Suomen suunnitelman toteutumisen raportointi pääsääntöisesti tapahtuu.

VM:n kertomusluonnokseen antaman lausunnon mukaan ministeriö tulee yhdessä Valtiokonttorin kanssa kiinnittämään huomiota Euroopan komissiolle tehtävän raportoinnin oikeellisuuteen ja taloustiedon laatuun suunnitelman toimeenpanon edetessä ja toimintaa kehittäessään.

3.3 Valvonta- ja tarkastustoiminta on järjestetty säädösten edellyttämällä tavalla

Valtiokonttorin tehtävänä on elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanon hallinnointi ja valvonta. Valtiokonttori valvoo, että tukiviranomaiset ovat noudattaneet annettuja ohjeita sekä elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyviä erityisehtoja ja että tukiviranomaisten omat valvonta- ja tarkastustoimet on järjestetty asianmukaisesti ja luotettavasti ja että ne tuottavat tarvittavan tiedon varojen käytön valvonnasta.

Tarkastuksessa todettiin, että valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin vastuulla oleva valvonta- ja tarkastustoiminta on järjestetty säädösten edellyttämällä tavalla niin säädösten edellyttämien talous- ja toteumatietojen kuin myös tavoitteiden ja välitavoitteiden toteutumista koskevien tietojen oikeellisuuden varmentamisen osalta.

Valvonnan vuosisuunnitelmassa on määritelty, mihin kokonaisuuksiin ohjaus ja suunnitelmallinen valvonta kohdennetaan. Raportointisyklin mukaisesti varmennetaan toimenpiteiden tavoitteiden ja välitavoitteiden tilatiedot, yhteisten indikaattorien raportoidut arvot sekä Suomen maksupyynnöön liittyvät tiedot. Valvontatoimenpiteet ja -havainnot dokumentoidaan, ja valvonnasta tehdään valvontaraportti. Valvontatoimia koskevat tiedot tallennetaan keskitettyyn tietojärjestelmään. Valtiokonttorissa laaditaan vuosittain kertomus valvontatoimista ja niissä tehdyistä havainnoista.

3.4 Elpymis- ja palautumissuunnitelman kansallisista tavoitteista ja niiden toteutumisen seurannasta on sovittu hyvin yleispiirteisesti

Tarkastuksessa todettiin, että ei ole sovittua menettelyä, jolla kootaisiin yhteen esimerkiksi eri hallinnonaloilla (tai muulla tavoin) tuotettua tietoa elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanon tuloksista, vaikutuksista ja ministerityöryhmän määrittelemien tavoitteiden toteutumisesta. Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan suunnitelman seuranta- ja raportointijärjestelmä on rakennettu palvelemaan ennen kaikkea EU-komissiolle tapahtuvaa raportointia.

Suomen EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä saama rahoitus on kohdistettu Suomen kestävän kasvun ohjelman ja kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisiin käyttötarkoituksiin. Suomen kestävän kasvun ohjelman tavoitteina ovat Suomen kestävän kasvun ministerityöryhmän linjaamat yleiset tavoitteet vähentää

kasvihuonekaasupäästöjä, kasvattaa tuottavuutta, nostaa työllisyysastetta, nopeuttaa hoitoon pääsyä sekä edistää alueellista, sosiaalista ja sukupuolten välistä tasa-arvoa. Suomen kestävä kasvun ohjelmassa esitetään lisäksi lukuisia yleisiä tavoitteita kullekin ohjelman kuudelle painopisteelle.

Osa kestävä kasvun ohjelman yleisistä tavoitteista on määritelty niin yleispiirteisesti, että niiden vaikuttavuutta on hankala todentaa. Kaikille yleisille tavoitteille ei ole järjestelmällisesti määritelty indikaattoreita, lähtötilaa, perusuraa tai määrällisiä tavoitetasoja, joihin toiminnan tuloksia tai vaikutuksia olisi mahdollista verrata. Painopisteille esitetyt tavoitteet kuvaavat pikemminkin yleisiä kehittämiskohteita tai -toimia, joita ohjelmalla halutaan edistää, kuin tavoitetiloja, joiden saavuttaminen ohjelman toimeenpanon vaikutuksesta olisi mahdollista todentaa yksiselitteisesti.

Myöskään elpymis- ja palautumissuunnitelmassa yleisille tavoitteille ei ole määritelty ohjelmatasoisia indikaattoreita eikä tavoitetasoja, joiltain osin yleiset tavoitteet tosin täsmentyvät pilari- ja toimenpidekohtaisesti. Suunnitelmassa ei ole asetettu talouskasvua tai julkisen talouden vahvistamista koskevia tavoitteita yleisen tuottavuuden kasvutavoitteen lisäksi. Suunnitelmassa on kuitenkin katsaus makrotalouden näkymiin ja siinä arvioidaan suunnitelman mahdollisia vaikutuksia talouteen lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Vuonna 2022 Valtiokonttori valitsi valvontatoimien kohteeksi riskiperusteisesti euromääräisesti suurimpia toimenpiteitä ja sattunaisotantaa käyttäen otoksen valvottavista kohteista. Valittuja hankkeita (40 kpl) valvottiin erillisen tarkistuslistan mukaisesti. Hankkeiden tavoitteiden edistymisen, toteutumisen tai vaikuttavuuden todentaminen ei sisälly valvontakertomuksen liitteenä olevaan tarkistuslistaan.

Ottaen huomioon tarkastusviraston tukiviranomaisiin kohdistuneessa hanketarkastuksessa esille nousseet puutteet, on kuitenkin suositeltavaa, että Valtiokonttori valvoisi nykyistä laajemmin sitä, että tukiviranomaiset seuraavat hankkeiden etenemistä ja hankkeiden vaikuttavuutta.

Valtiovarain controller -toiminnon on tarkoitus tarkastaa muun muassa tuen käytön asianmukaisuutta sille asetettujen tavoitteiden, eli elpymis- ja palautumissuunnitelmassa määriteltyjen välitavoitteiden ja tavoitteiden, saavuttamista. Toistaiseksi Valtiovarain controller ei ole tarkastanut tavoitteiden saavuttamista.

3.5 Yhteiset indikaattorit soveltuvat heikosti Suomen kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelman tavoitteiden seurantaan

Tukivälineasetuksen 29 artiklan mukaan tukivälineen täytäntöönpanoa seurataan ja arvioidaan 14 yhteisen indikaattorin avulla. Yhteiset indikaattorit on määritelty komission asetuksen (EU)2021/2106¹⁰ liitteessä ja komissio on antanut ohjeet¹¹ niiden käytöstä. Näitä indikaattoreita käytetään raportoitaessa edistymisestä sekä seurattaessa ja arvioitaessa tukivälinettä sen osalta, miten tavoitteita saavutetaan. Jäsenvaltioiden on raportoitava EU-ohjausjakson yhteydessä kahdesti vuodessa elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa ja yhteisten indikaattorien saavuttamisessa aikaansaadusta edistymisestä. Suomi on raportoinut yhteisistä indikaattoreista elokuuhun 2023 mennessä kolme kertaa¹².

Tarkastuksessa todettiin, että yhteiset indikaattorit soveltuvat heikosti Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman kansallisten tavoitteiden seurantaan, arviointiin ja raportointiin. Komission määrittelemät yhteiset indikaattorit kuvaavat vain pientä osaa Suomen kansallisista tavoitteista, eikä toisaalta elpymis- ja palautumissuunnitelmassa ole määritelty tavoitteita kaikille yhteisille indikaattoreille. Yhteiset indikaattorit eivät työllisyysvaikutuksia lukuun ottamatta kuvaa suoranaisesti toimenpiteiden tavoiteltuja hyötyvaikutuksia. Eräiden yhteisten indikaattorien kehitykseen vaikuttavat tukivälineellä rahoitettujen toimenpiteiden ohella myös monet muut toimet ja seikat, minkä vuoksi tukivälineen vaikuttavuuden arviointi indikaattoreiden avulla on vaikeaa ilman tarkempaa seurantatietoa toimenpiteiden vaikutuksista.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan tarkastuskertomusluonnoksesta, että useimmilla elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteillä täydennetään jo muutenkin toteutettavia kansallisia toimia, jolloin suunnitelman toimeenpanon vaikutuksia on vaikeaa tai lähes mahdotonta erottaa muusta kansallisesta toimeenpanosta. Ministeriö pitää riittävänä suunnitelman seuranta EU:n yhteisten indikaattorien ja toimenpidetavoitteiden raportoinnin avulla sekä osana EU:n maakohtaisten suositusten seuranta Suomen kansallisessa uudistusohjelmassa¹³. Ministeriön näkemyksen mukaa ei olisi tarkoituksenmukaista eikä nykyisillä voimavaroilla mahdollista seurata eikä jälkiarvioida erikseen suunnitelman toimeenpanon vaikutuksia siinä asetettujen kansallisten tavoitteiden toteutumiseen.

4 Ovatko tukiviranomaiset noudattaneet säädöksiä ja tukeneet tuloksellisuuden edellytyksiä?

Elpymisvälineen tukiviranomaiset ovat olennaisilta osin noudattaneet sekä EU-normeja että kansallista lainsäädäntöä ja muita hyvää hallintoa koskevia normeja sekä järjestäneet talouden ja varojen käytön seurannan toimintaa ohjaavien normien mukaisesti. Tarkastettujen tukiviranomaisten valtionavustusohjelmien ja -hankkeiden tuloksellisuuden hallinta on laadultaan vaihtelevaa. Eräs keskeinen haaste on tuottaa tietoa ohjelmien vaikuttavuudesta kokonaisuutena.

Tarkastuksessa havaittiin, että tukiviranomaisena toimivan sosiaali- ja terveysministeriön olisi ollut syytä ohjata paremmin rahoituksen saajien tavoitteen asettamista. Samoin sosiaali- ja terveysministeriön olisi pitänyt valvoa, että tuensaajat ovat hankesuunnitelmien laadinnassa noudattaneet annettuja ohjeita ja varmistaa, että ohjeita on tulkittu riittävän yhtenäisesti.

Tukiviranomaisena toimivan ympäristöministeriön tulisi jatkossa varmistaa, että rahoitettavien hankkeiden suunnitelmiin sisältyvät yhdenmukaisesti selkeät ja realistiset vaikuttavuustavoitteet indikaattoreineen. Lisäksi hankkeilla pitäisi olla suunnitelmat vaikuttavuuden varmistamiseen ja riskien hallintaan. Vaikuttavuuden ja riskien seurannan, arvioinnin ja raportoinnin tulisi jatkua tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan myös ohjelmien ja hankkeiden päätymisen jälkeen.

4.1 Elpymis- ja palautumistukivälineen tukiviranomaiset ovat olennaisilta osin noudattaneet sekä EU- että kansallista lainsäädäntöä

Tarkastuksen yhteydessä on tarkastettu yksityiskohtaisemmin sosiaali- ja terveysministeriön (STM) hallinnonalan sekä ympäristöministeriön (YM) hallinnonalan elpymis- ja palautumistukivälinerahoitusta. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota erityisesti

tukivälinelaisissa säädettyjen tukiviranomaistehtävien suorittamiseen sekä Valtiokonttorin antamien tukien myöntämistä, seuranta ja raportointia koskevien määräysten ja ohjeiden noudattamiseen¹⁴.

Tukien myöntämiseen ja maksamiseen liittyvien prosessien toimivuutta ja asianmukaisuutta on tarkastettu tukiviranomaisen Valtiokonttorin ylläpitämään keskitettyyn tietojärjestelmään tallentamien asiakirjojen kattavuuden, sisällöllisen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden arvioinneilla. Tarkastuksessa on käyty läpi yksittäisten hankkeiden rahoitus- ja maksatuspäätöksiä, muita järjestelmään tallennettuja asiakirjoja sekä muuta tukien myöntämiseen ja maksamiseen liittyvää aineistoa.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on olennaisilta osin noudattanut sekä EU-normeja että kansallista lainsäädäntöä ja muita hyvää hallintoa koskevia normeja sekä järjestänyt talouden ja varojen käytön seurannan (sisäinen valvonta) toimintaa ohjaavien normien mukaisesti. Jatkossa ministeriön tulisi kuitenkin pyrkiä noudattamaan kattavasti ja ajantasaisesti Valtiokonttorin määräyksiä keskitettyyn tietojärjestelmään tallennettavista tukikohdetiedoista sekä vähentämään tallennusvirheiden riskiä edistämällä massatiedonsiirtojen käyttöönottoa.

Myös ympäristöministeriö on olennaisilta osin noudattanut sekä EU-normeja että kansallista lainsäädäntöä ja muita hyvää hallintoa koskevia normeja sekä järjestänyt talouden ja varojen käytön seurannan (sisäinen valvonta) toimintaa ohjaavien normien mukaisesti. Jatkossa hallinnonalalla tulisi kuitenkin noudattaa kattavasti ja ajantasaisesti Valtiokonttorin määräyksiä ja ohjeita keskitettyyn tietojärjestelmään tallennettavista tukikohdetiedoista ja talousseurannalle asetetuista vaatimuksista sekä ottaa kaikin puolin huomioon elpymis- ja palautumistukivälineelle asetetut keskeiset vaatimukset¹⁵ DNSH-periaatteen noudattamisesta.

4.2 Ohjelmien ja hankkeiden tuloksellisuuden hallinnassa on haasteita

Sekä STM että YM ovat varmistaneet elpymis- ja palautumistukivälineen hallintoon tarvittavien resurssiensa riittävyyden hankkimalla ulkoisia tukipalveluja. Silti varsin raskaan EU-varojen hallinnon on koettu työllistäneen ministeriöiden henkilöstöä paljon. Ministeriöt ovat tukeneet hanketoteuttajia tarjoamalla kattavaa tiedotusta, ohjeistusta ja neuvontaa. Tulosperustaisen ohjelma- ja hankehallinnan koulutusta hanketoteuttajille ei ole järjestetty.¹⁶

STM:n ja YM:n valtionavustusohjelmien ja -hankkeiden suunnittelu onkin ollut laadultaan hyvin vaihtelevaa. Usein tavoitteet ovat liian yleisluontoisia, jolloin niiden todentaminen on vaikeaa.

Ohjelmien kunnianhimoisille vaikutustavoitteille ei kaikilta osin ole määritelty riittäviä indikaattoreita, jotta niiden toteutuminen olisi todennettavissa yksiselitteisesti. Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteille määriteltyjen tavoitteiden ja välitavoitteiden indikaattorit eivät kaikissa tapauksissa kuvaa lainkaan toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Erityisesti YM:n tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio-ohjelmien haasteena on, että hankkeiden tuotosten hyödyntämisen suunnittelu on ollut heikkoa. Pitemmällä aikavälillä ilmenevien hyötyjen ja vaikutusten seurantamenettelyt puuttuvat. STM:n ja YM:n rahoittamalla toimenpiteillä toteutettavien hankkeiden tulosten raportointi tapahtuu pääpiirteittäin samalla tavoin.

Suurimmat erot löytyvät hankekohtaisen seurantatiedon koostamisesta laajemmiksi kokonaisuuksiksi sekä hankkeiden raporttien julkaisemisesta ja siihen liittyvästä viestinnästä.

Sekä STM:n että YM:n tarkastettujen valtionavustusohjelmien ja -hankkeiden toteutusaika on ollut varsin lyhyt. Hankkeiden tuloksellisuudesta onkin vielä tässä vaiheessa hyvin niukasti tietoa, koska päätyneitä ja loppuraportoituja hankkeita on vähän. Erityisesti STM:n avustamien hankkeiden ensimmäisten vaiheiden tuotokset ovat olleet pääosin erilaisia suunnitelmia ja selvityksiä, joiden pohjalta on tarkoitus jatkossa edetä varsinaiseen toimenpiteiden toteutukseen.

Sekä STM:n että YM:n rahoittamista toimenpiteistä on tarkoitus teettää niiden toimeenpanon loppuvaiheessa tai päätyttyä arvioinnit, jotka voivat tuottaa tarpeellista tietoa toimien vaikuttavuudesta. Tällaiset arvioinnit voivat tuottaa hyödyllistä tietoa koko elpymis- ja palautumistukivälineen toimeenpanon tuloksellisuuden seurantaan ja raportointia varten. Riskinä kuitenkin on, että vaikuttavuusarvioinnin tekeminen voi olla hyvin haastavaa, elleivät hankkeet tuota riittävästi siihen tarvittavaa laadukasta seurantatietoa. Valtiokonttori ei ole toistaiseksi tukiviranomaisten toimintaa valvoessaan kiinnittänyt huomiota hankkeiden vaikuttavuutta koskevan tiedon tuottamiseen.

4.3 Sosiaali- ja terveysministeriön hankeasiakirjat on laadittu epäyhdenmukaisesti

Tarkastuksessa arvioitiin valittujen yksittäisten hankkeiden tuloksellisuuden hallintaa neljän huhtikuussa 2022 rahoituspäätöksen saaneen hankkeen osalta. Tarkastushavaintojen arvioinnissa huomionarvoista on, että tukea myönnettäessä hyvinvointialueet eivät olleet vielä aloittaneet toimintaansa ja että otokseen sisältyneiden hankkeiden rahoituksen saajina toimi neljä hyvin erilaista organisaatiota, joita koskien ministeriön ohjaussuhde on ollut varsin heikko.

Tarkastuksessa läpikäytyjen hankkeiden osalta todettiin, että vaikka hankesuunnitelman mallipohja on jossain määrin ohjannut hakijoita kuvaamaan hakemuksessa vaadittuja asiakokonaisuuksia, on hakemusten tietosisältöä tai vertailtavuutta tästä huolimatta pidettävänä huonona. Tuloksellisuuden seurannan, raportoinnin, arvioinnin sekä viestinnän suunnittelu vaikuttikin hakemusten perusteella olleen vasta alussa. Toimenpiteiden toteutumisen seurannan tueksi hakemuksissa oli monilta osin kuvattu lähtötilannetta ja joiltain osin myös sitä, mitä asioita seurataan tai mitä menettelyä, mittaristoa tai muuta vastaavaa seurannassa hyödynnetään. Tavoitteiden ja indikaattorien esittämistapa oli hakemuksissa kuitenkin hyvin epäyhtenäinen ja sekava, mikä johtuu todennäköisesti ainakin osittain myös siitä, että samassa haussa ja samoilla hakulomakkeilla on haettu rahoitusta useisiin erilaisiin toimenpiteisiin.

Valtiokonttorin ylläpitämään keskitettyyn tietojärjestelmään oli tallennettu kunkin tuensaajan osalta ainoastaan tuenhakijan DN-SH-itsearviointi, hankesuunnitelma ja rahoituspäätös. STM:ltä saadun tiedon mukaan tuenhakijoiden rahoitushakemus koostuu useasta asiakirjasta eikä ainoastaan keskitettyyn tietojärjestelmään tallennetusta hankesuunnitelmasta, jossa ei ole mainittu esimerkiksi haetun rahoituksen määrää. Hakijat ja avustuksensaajat ovat tallentaneet itse hankkeensa asiakirjoja (esim. osa loppuraporteista) Innokylä -tietokantaan¹⁷.

Hankkeisiin kohdistetun tarkastuksen perusteella rahoitettujen hankkeiden tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia ei ole mahdollista todentaa tai arvioida, sillä raportoinnissa on merkittäviä puutteita. Raportoinnin epäyhtenäisyyden takia hankkeiden tuloksellisuuden arviointia ei voi myöskään tehdä vertailemalla hankkeita keskenään.

Tarkastuksen perusteella tukiviranomaisena toimivan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön olisi ollut syytä ohjata paremmin rahoituksen saajien tavoitteiden asettamista. Tukiviranomaisen olisi myös tullut valvoa, että tuen saajat ovat hankesuunnitelmien laadinnassa noudattaneet annettuja ohjeita tulkinneet ohjeita on riittävän yhtenäisesti. Lisäksi ministeriön olisi tullut hankkeiden loppuraportoinnin yhteydessä varmistaa, että tuen saajat ottavat raportoinnin yhteydessä kantaa hankesuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Ministeriön on myös syytä, tarvittaessa yhdessä Valtiokonttorin kanssa, varmistaa, että elpymis- ja palautumistukivälinevaroilla rahoitettujen hankkeiden seuranta varten ylläpidettyyn keskitettyyn tietojärjestelmään on tallennettu kaikki edellytetyt tiedot ja liiteasiakirjat.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön on syytä harkita, tulisiko rahoitusta koskevat päätökset jatkossa tehdä toimenpidekohtaisesti siten, että toiminnalle on helpompi asettaa sen tuloksellisuutta koskevia tavoitteita. Tukiviranomaisen on syytä jatkossa ohjata paremmin rahoituksen saajien tavoitteen asettamista ja tuloksista raportointia.

Yhtenäisempi tavoitteenasettelu mahdollistaisi myös toiminnan tuloksia koskevan raportoinnin kehittämisen yhtenäisempään suuntaan.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kertomusluonnokseen antaman lausunnon mukaan ensimmäisen valtionavustuskauden investoinnin toteutumista ei ollut mahdollista seurata Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa investointikohtaisesti määritellyn kansallisen mittarin kautta. Toisen valtionavustuskauden alettua ohjelmalle on rakennettu arviointisuunnitelma, jossa puolivuositain toteutettavalla arvioinnilla tarkastellaan toimenpiteiden tavoitteiden edistymistä. Toisella hankekaudella myös valtionavustuspäätöksiin on kirjattu tarkemmin investointikohtaisia ehtoja. Lausunnossa todetaan myös, että hankkeiden loppuraportit tullaan viemään RRP-järjestelmään STM:n toimesta.

4.4 Ympäristöministeriön rahoituksen vaikuttavuutta ei seurata

Ympäristöministeriön toimenpiteille asetetut vaikutustavoitteet on määriteltävä varsin yleispiirteisesti. Toimenpiteille on esitetty vaikutustavoitteiksi esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen, ravinteiden kierrätyksen lisääminen ja mineraalilannoitteiden korvaaminen kierrätyslannoitevalmisteilla sekä vesistöjen ja Itämeren ravinnekuormituksen vähentäminen. Selkeän määrällisiä ilmasto- tai vesiensuojelutavoitteita ei kuitenkaan ole asetettu. Tämä on siinä mielessä ymmärrettävää, että kyse on TKI-ohjelmista, joiden vaikutukset todennäköisesti ilmenevät vasta pitemmällä aikavälillä. Lisäksi täsmällisten tavoitteiden määrittelyä erityisesti Vähähiilisen rakennetun ympäristön ohjelmassa¹⁸ on vaikeuttanut ohjelman aihepiirin laajuus ja monimuotoisuus ja siitä seuraava hankkeiden ennakoimattomuus. Tämä on toisaalta antanut joustavat mahdollisuudet hyvin monenlaisten toimien tutkimiseen, kehittämiseen ja toteuttamiseen, mutta tuonut samalla haasteita esimerkiksi hakemusten vertailuun sekä ohjelman kokonaistuloksellisuuden seurantaan ja arvioitiin. Ohjelman laajuuteen liittyy kuitenkin myös riski kokonaiskuvan ja prioriteettien hämärtymisestä sekä toiminnan pirstaloitumisesta, mikä voi puolestaan heikentää rahoituksen vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden lisäämiseksi valtionavustukset olisivat jatkossa perusteltua kohdentaa huolellisesti priorisoituihin ja rajattuihin kohteisiin aiempaa suurempina kokonaisuuksina.

Elpymis- ja palautumissuunnitelman päivityksessä¹⁹ on Vähähiilisen rakennetun ympäristön ohjelman seurattavaksi tavoitteeksi määriteltävä tuettujen hankkeiden loppuun saattaminen ja indikaattoriksi hankkeita koskevan loppuraportin julkaiseminen. Määritellyt tavoitteet eivät kuvaa lainkaan toiminnan vaikuttavuutta. Sen sijaan

Ravinteiden kierrätyksen ohjelmassa (Raki-ohjelma)²⁰ tavoitteeksi on suunnitelman päivityksessä asetettu, että ”vähintään seitsemässä laitoksessa ravinteiden kierrätys- ja hyödyntämisastetta on parannettu vähintään 50 prosenttia jätevesissä olevien hyödyntämiskelpoisten ravinteiden tai biomassan osalta”. YM:n kanssa tarkastuksen kuluessa käydyissä keskusteluissa kuitenkin ilmeni, että tavoitteen tulkinta eri kieliversioissa²¹ ei ole välttämättä yksiselitteinen. Kieliversioiden välisestä epäyhtenäisyydestä saattaa aiheutua hankaluuksia, kun tavoitteen toteutuminen tulee todentaa maksupyynnön yhteydessä.

YM:n avustamien TKI-hankkeiden tuotosten hyödyntämisen, vaikuttavuuden ja riskienhallinnan suunnittelu on ollut heikkoa. YM:n ohjelmien tuloksista raportoidaan annettujen raporttimallien mukaisesti ja hankkeista viestitään hanketoteuttajien omilla verkkosivuilla. Tarkastuksen aikana ei ollut selvillä, miten YM:n TKI-ohjelmien pitemmän aikavälin vaikutusten ja riskien seuranta järjestetään ja miten raporttien ja muiden keskeisten tuotosten saatavilla olo varmistetaan ohjelmien päättymisen jälkeen. Tarkastuksen aikana suunnitteilla ollut hankkeiden loppuraporttien julkaiseminen valtioneuvoston ”Hankeikkunassa” on sittemmin toteutunut ympäristöministeriön kahdessa tarkastetussa TKI-ohjelmassa²².

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena on ollut selvittää, onko elpymis- ja palautumistukivälineestä maksettu rahoitus käytetty välinettä koskevien normien mukaisesti. Tarkoituksena oli myös arvioida, onko varojen tuloksellisuuden hallinta järjestetty siten, että se antaa mahdollisimman hyvät edellytykset toimeenpanon tuloksellisuudelle. Lisäksi tarkastuksen tarkoituksena on ollut arvioida sitä, onko kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman hallinnointimalli sellainen, että se mahdollistaa suunnitelman tehokkaan toimeenpanon. Tarkastuksen tavoitteena on ollut tuottaa tietoa elpymis- ja palautumistukivälineen toimeenpanosta eduskunnalle sekä varojen käytön koordinoinnista ja valvonnasta ja toimialansa tuen hallinnoinnista vastaaville tukiviranomaisille.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena olivat elpymis- ja palautumistukivälineen toimeenpanon koordinoinnista ja valvonnasta vastaavat valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori sekä tuen myöntämisestä ja seurannasta vastaavina tukiviranomaisina sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö.

Tarkastuksen kohteina olleiden tukiviranomaisten talouden seurannan ja raportoinnin säännöstenmukaisuutta tarkastettiin otoksen perusteella.

STM:n hallinnonalan tarkastukseen sisältyi yhteensä 24 rahoitettua hanketta. Tarkastus kohdentui vuoden 2022 valtionavustushankkeisiin, jolloin hyvinvointialueet eivät vielä olleet aloittaneet. Tapahtumatarkastuksessa ei käyty läpi kaikkien tarkastusotokseen sisältyneiden hankkeiden maksatusasiakirjoja, vaan niiden osalta tehtiin pienempi otos. Tarkastus on rajattu ensimmäiseen hakukierrokseen, koska toinen kierros ei ollut vielä tarkastusajankohtana edennyt riittävästi.

YM:n hallinnonalan tarkastukseen sisältyi yhteensä 32 rahoitettua hanketta. Tarkastus kohdistui toimenpiteittäin seuraaviin rahoitettuihin hankekokonaisuuksiin:

- PIC312 Vähähiilisen rakennetun ympäristön ohjelma – Vähähiilinen rakennettu ympäristö (yht. 11 tukikohdetta, ensimmäinen hakukierros)
- PIC5I1 Peltojen kipsikäsittely ja ravinteiden kierrätys – Ravinnekierrätys (yht. 4 tukikohdetta) ja Peltojen kipsikäsittely (yht. 10 tukikohdetta)
- PIC1I2 Investoinnit uusiin energiateknologioihin ja PIC2I1 Vähähiilinen vety sekä hiilidioksidin talteenotto ja hyödyntäminen – Vihreä siirtymä (yht. 7 tukikohdetta).

Tuloksellisuuden hallintaa koskevan tarkastuksen otos valittiin niistä STM:n ja YM:n rahoittamista hankkeista, joiden osalta tarkastuksessa on tarkasteltu myös talouden seurannan ja raportoinnin säännöstenmukaisuutta.

Sosiaali- ja terveysministeriön otokseen sisältyivät ensimmäisen hakukierroksen (2022) kolme toimenpidettä, joita toteuttivat i) Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, ii) Hämeen liitto, iii) Jyväskylän kaupunki ja iv) Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä. Ympäristöministeriötä koskenut tuloksellisuustarkastus kohdistettiin Vähähiilisen rakennetun ympäristön ohjelmaan (seitsemän otoshanketta) ja Ravinteiden kierrätyksen ohjelmaan (neljä otoshanketta). Tarkastusta ei kohdistettu tukiviranomaisten uudistusmuotoisiin toimenpiteisiin, koska niihin ei ole kohdennettu EU:n elpymisvälineen varoja.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, ympäristöministeriöltä, Valtiokonttorilta, Lounais-Suomen aluehallintovirastolta ja Varsinais-Suomen ELY-keskukselta. Lounais-Suomen aluehallintovirasto ja Varsinais-Suomen ELY-keskus eivät antaneet lausuntoa. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuksen keskeiset kysymykset ja niihin liittyvät kriteerit on esitelty alla. Tarkastushavainnot on raportoitu tarkemmin jaoteltuina kuin suunnitelman kysymykset. Tämä johtuu erityisesti siitä, että tarkastusta on tehty useammalla hallinnon tasolla: se kohdistui sekä toimeenpanon koordinoinnista ja valvonnasta vastaaviin että myös tuen myöntämisestä ja seurannasta vastaaviin viranomaisiin.

Tarkastuskysymys 1: Mahdollistaako hallinnointimalli elpymis- ja palautumissuunnitelman tehokkaan toimeenpanon?

Kriteerit:

- Mallia rakennettaessa on huomioitu riittävässä määrin EU:sta johtuvat rajoitteet ja kansallinen poliittinen tahtotila.
- Liikkumavaran puitteissa hallinnointimallia suunniteltaessa on pyritty edistämään suunnitelman tehokasta toimeenpanoa huolehtimaan siitä, että rahoitusmalli on selkeä ja ymmärrettävä ja että toimeenpanoa tuetaan riittävällä ohjeistuksella.

Tarkastuskysymys 2: Onko elpymis- ja palautumistukivälineestä maksettava rahoitus käytetty välinettä koskevien normien mukaisesti?

Kriteerit:

- Rahoituksen myöntämisen kriteerit ja rahoituksen käyttökohteet on ennalta määriteltä ja niistä on tiedotettu riittävän laajasti.
- Myönnetty rahoitus perustuu määrämuotoisiin ja dokumentoituihin rahoitushakemuksiin.
- Rahoituspäätöksissä on määriteltä rahoituksen saajilta vaadittavista varojen käytön raportoinnista ja muista vaadittavista selvityksistä.

- Valtionapuviranomaisena toimiva tukiviranomainen valvoo, että avustusten saajat raportoivat varojen käytöstä viranomaisen määrittelemänä ajankohtana ja muodossa oikeat ja riittävät tiedot ja että rahoitus on käytetty rahoituspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Tukiviranomainen seuraa ja arvioi systemaattisesti rahoituksen avulla aikaansaatuja tuloksia.
- Viime kädessä tuensaajan vastuulla on se, että tämä on raportoinut tukiviranomaiselle rahoituksen käytöstä ja aikaansaaduista tuloksista oikeat ja riittävät tiedot valvontaa varten.

Tarkastuskysymys 3: Onko varojen tuloksellisuuden hallinta järjestetty siten, että se antaa mahdollisimman hyvät edellytykset varmistaa niiden tuloksellisuus?

Kriteerit:

- Ohjauskokonaisuus on selkeä ja ohjausmekanismit on kuvattu, eri toimijoiden vastuut ovat selkeät.
- Tuloksellisuuden hallintajärjestelmä tukee eri valmiustilanteessa ja osaamistasolla olevia tukiviranomaisia.
- Tuloksellisuuden hallinnan prosessit ja menettelytavat ovat riittävästi ohjeistettuja.
- Rahoituksen myöntämisen ja käytön seurannan perusteeksi on määritelty riittävän selkeät, todennettavat ja mitattavat tuloksellisuustavoitteet ja menettelytavat.
- Tukiviranomaiset valvovat rahoittamiensa hankkeiden tuloksellisuusraportoinnin laatua ja tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä.
- Tukiviranomaiset kokoavat ja julkistavat olennaiset tiedot rahoittamiensa ohjelmien ja hankkeiden vaikuttavuudesta.
- Elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanon koordinoinnista ja valvonnasta vastaavat viranomaiset kokoavat ja julkistavat olennaiset tiedot elpymis- ja palautumissuunnitelman kansallisten tavoitteiden saavuttamisesta.
- Valtiokonttori valvoo, että tukiviranomaiset ovat huolehtineet niille kuuluvista tehtävistä.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin valtiovarainministeriötä, Valtiokonttoria, sosiaali- ja terveysministeriötä sekä ympäristöministeriötä tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastus toteutettiin monilajitarkastuksena, eli tarkastuksessa on hyödynnetty sekä lailisuus-, tilin- että tuloksellisuustarkastuksen lähestymistapoja.

Tarkastusaineisto koostui tarkastuksen kuluessa useammassa vaiheessa tehdyistä elpymis- ja palautumistukivälineen toimeenpanon koordinoinnista ja valvonnasta vastaavien valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin sekä tuen myöntämisestä ja seurannasta vastaavien tukiviranomaisten sosiaali- ja terveysministeriön ja ympäristöministeriön haastatteluista.

Tarkastuksessa käytetty sähköinen ja kirjallinen aineisto koostui elpymis- ja tukivälineen suunnitteluun ja toimeenpanoon liittyvästä Euroopan unionin ja kansallisesta lainsäädännöstä ja viranomaisten asiakirjoista, tukivälineen toimeenpanoon ja seurantaan liittyvästä ohjeistuksesta sekä tukivälineestä myönnettyä rahoitusta koskevista tuen hakemiseen, myöntämiseen ja raportointiin liittyneistä viranomaisten asiakirjoista.

Tarkastuksen yhteydessä on tarkastettu yksityiskohtaisemmin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan sekä ympäristöministeriön hallinnonalan elpymis- ja palautumistukivälinerahoitusta. Tukien myöntämiseen ja maksamiseen liittyviä prosesseja on tarkastettu tukiviranomaisen keskitettyyn valtiokonttorin ylläpitämään tietojärjestelmään tallentamien asiakirjojen kattavuuden, sisällöllisen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden arvioinneilla. Tukiviranomaisiin kohdistuneissa hanketarkastuksissa on vastattu tarkastuskysymyksiin perustaan tarkastuksen johtopäätökset rajattuun varmuuteen ja rajattuun joukkoon läpikäytyjä hankkeita niiden keskeisten asiakirjojen, verkkoviestinnän ja eräiden viestinnällisten tilaisuuksien perusteella. Aineistona käytettiin myös tarkastuksen kohteina olleilta tukiviranomaisilta saatuja kirjallisia kommentteja rahoitusohjelmia koskeviin tarkastusmuistioaluonnoksiin sekä niiden pohjalta käytyjä keskusteluja.

Tarkastuksen aineiston analyysimenetelmiä olivat asiakirjojen ja haastatteluaineistojen laadullinen sisällön analyysi sekä elpymis- ja palautumistukivälinerahoitukseen eri hallinnon tasoilla liittyvien prosessien ja riskien analyysi.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin 30.9.2022–14.11.2023. Tarkastuksen aineisto kerättiin useassa vaiheessa vuoden 2022 marraskuun ja vuoden 2023 kesäkuun välisenä aikana.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tilintarkastaja Mari Brusila, tilintarkastusneuvos Susanna Falck, johtava tuloksellisuustarkastaja Pekka Salminen ja tilintarkastuspäällikkö, JHT Jari Sanaskoski. Projektipäällikkönä toimi Jari Sanaskoski. Tarkastuksen ohjaajana toimi tarkastusyksikön johtaja, JHT Jaakko Eskola.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa yhdeksi tavoitteeksi asetettiin tarkastaa, onko varojen käyttöä ja toiminnalla aikaansaatuja tuloksia koskevat tiedot esitetty oikein EU:lle toimittavissa maksatuspyynnöissä ja valtion tilinpäätöksessä. Kun Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman hyväksyntä viivästyi tarkastuksen suunnitteluajankohtana arvioidusta, tavoitetta muokattiin tarkastuksen kuluessa. Uudeksi tavoitteeksi määriteltiin arvioida, onko kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman hallinnointimalli sellainen, että se mahdollistaa suunnitelman tehokkaan toimeenpanon.

Viitteet

- 1 Verkkosivu: Valtioneuvosto: Suomen kestävä kasvun ohjelma. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163176/VN_2021_52.pdf?sequence=4&isAllowed=y.
- 2 Verkkosivu: Valtiovarainministeriö: Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma. <https://vm.fi/suomen-elpymis-ja-palautumissuunnitelma>.
- 3 Verkkosivu: Valtiovarainministeriö: EU:n elpymisväline. <https://vm.fi/elpymisvaline>.
- 4 Verkkosivu: Valtiokonttori: Tutkihallintoa.fi. <https://www.tutkihallintoa.fi/valtio/taloustiedot/talousarviotalous-eli-budjettitalous/suomen-palautumis-ja-elpymissuunnitelman-toteuma/suomen-elpymis-ja-palautumissuunnitelman-elementit-vastuut-ja-kokonaisbudjetti/>.
- 5 Säädos: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus EU 2021/241. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>.
- 6 Säädos: Tukivälinelaki (537/2022). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220537#Pidm45843170126656>.
- 7 Verkkosivu: Euroopan komissio: sopimus operatiivisista järjestelyistä. <https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/Countersigned%20-%20Finland%20-%20RRF%20-%20OA%20and%20annex.pdf>.
- 8 Verkkosivu: Valtiokonttori: määräys Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman raportoinnissa käytettävät tietojärjestelmät. <https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/suomen-elpymis-ja-palautumissuunnitelman-raportoinnissa-kaytettavat-tietojarjestelmat/>.
- 9 Verkkosivu: Valtiokonttori: Ohje Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman talousseurannasta ohje. <https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/suomen-elpymis-ja-palautumissuunnitelman-rrp-talousseuranta-kiekussa/>.
- 10 KOMISSION DELEGOITU ASETUS (EU) 2021/2106, annettu 28 päivänä syyskuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/241 täydentämisestä vahvistamalla yhteiset indikaattorit ja elpymisen ja palautumisen tulostaulun yksityiskohtaiset osat.
- 11 Guidance on the common indicators of the Recovery and Resilience Facility. Statistical guidance for Member States.
- 12 Valtiokonttorin ylläpitämän RRP-tietojärjestelmän ”Kausiraportointi”-osio.
- 13 Verkkosivu: Suomen kansallinen uudistusohjelma 2020. <https://vm.fi/paatos?decisionId=0900908f8081ca5b>.
- 14 Verkkosivu: FINLEX: Viranomaisten määräyskokoelmat. <https://finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/haku/?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Elpymis&submit=Hae+%E2%80%BA>.
- 15 Verkkosivu: Euroopan komissio: Tekniset ohjeet ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltamiseksi. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218(01)).

- 16 Ympäristöministeriön tarkastushaastattelu 30.3.2023; sosiaali- ja terveysministeriön tarkastushaastattelu 5.4.2023.
- 17 Innokylä-verkkosivusto: <https://innokyla.fi/fi/kokonaisuus/kansallinen-suomen-kestavan-kasvun-ohjelma>.
- 18 Ympäristöministeriön verkkosivu: <https://ym.fi/vahahiilinen-rakennettu-ymparisto>.
- 19 LIITE Ehdotus NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn arvion hyväksymisestä annetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) (ST 12524/21 INIT; ST 12524/21 ADD 1) muuttamisesta. 6991/23 ADD 1. Bryssel, 1. maaliskuuta 2023.
- 20 Ympäristöministeriön verkkosivu: <https://ym.fi/ravinteidenkierratys>.
- 21 Recovery and Resilience Facility Operational arrangements between the European Commission and Finland (Signed 19.06.2023), Annex I: Milestones, targets and related indicators – Non-repayable support.
- 22 Hankeikkuna-verkkosivut: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM004:00/2022> ja <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM032:00/2023>.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)