

26.4.2024

## **Huolenilmaus EURA 2021 -järjestelmän toimimattomuudesta, hanketoteuttajien oikeusturvasta ja ohjelmakauden tavoitteiden vaarantumisesta**

Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelma on kesäkuussa 2024 puoleessa välissä. Rahastojen hallintajärjestelmän hidas valmistuminen herättää huolta välittävissä toimielimissä ja vaarantaa hankkeiden toteuttajien oikeusturvan. Tilanne on turhauttava niin hanketoteuttajille kuin välittäville toimielimillekin. EURA 2021 -järjestelmän osatoimintojen valmistumisaikataulut jopa yli vuoden viiveineen ovat rapauttaneet luottamusta ja uskoa hallintoviranomaisen toimintaan. Samalla koko ohjelman tavoitteet ja tulokset ovat vaarantuvat. Ohjelmakauden täysimääräinen toteutuminen hanketoiminnan tulosten suhteen on jo kärsinyt vahinkoa.

### **EURA-järjestelmän hidas valmistuminen uhkaa hanketoimijoiden oikeusturvaa**

EURA 2021 -järjestelmän toimintojen puuttuminen ja eri toimintojen yhteys toisiinsa tavalla, joka hankaloittaa hakemusten käsittelyä, hidastaa työskentelyä, vaarantaa hanketoimijoiden oikeuksia sekä uhkaa jo koko ohjelmakauden toteutusta. Huhtikuussa 2024 ollaan tilanteessa, jossa muutoshakemuksen voivat jättää käsittelyyn vain ne hankkeet, joille ei ole vielä lainkaan tehty maksatushakemuksia. Lisäksi hankkeen maksatushakemusta ja muutoshakemusta ei voida käsitellä samaan aikaan, vaikka muutokset eivät koskisi maksatusjakson toimenpiteitä. Toisaalta jos hankkeella on vireillä oleva muutoshakemus, uuden tuen maksamista koskevan hakemuksen tai seurantaraportin tekemistä ei voida aloittaa ennen kuin muutoshakemusta koskeva päätös on tehty ja siihen liittyvä oikaisuvaatimusaika on kulunut umpeen.

EURA 2021 -järjestelmän muutoshakemusosion valmistumisen viivästymisen vuoksi, TEM ohjeisti 16.2.2023 kirjeellä, että hankkeiden toteuttajat voivat laittaa muutoshakemuksen vireille toimittamalla muutoshakemuksen välittävien toimielinten kirjaamoihin. Ennen kuin näitä muutoshakemuksia voidaan hyväksyä EURA 2021 -järjestelmässä, hallintoviranomainen tekee niille yksitellen kantakorjaukset. Ensimmäiset muutoshakemukset ovat saapuneet kirjaamoihin syyskuussa 2023 ja huhtikuussa 2024 on tilanne, ettei yhtään kantakorjausta ole tehty allekirjoittaneiden liittojen hankkeille.

Jos hankkeessa on useita muutoshakemuksia vireillä ja ne kaikki tulee tehdä yksitellen ja jokainen kirjaamoon saapunut muutoshakemus kantakorjataan EURA 2021 -järjestelmään yksitellen, ehtivät useat hankkeet jo päättyä ennen kuin muutoshakemusten käsittelyprosessi on viety loppuun. Tuona aikana hanke ei myöskään pysty jättämään yhtään maksatushakemusta. Tällainen on tilanne muun muassa isolla ekosysteemisopimusta toteuttavalla hankkeella, joka on EURA 2021-järjestelmässä jo päätynyt helmikuussa 2024, mutta jolle on haettu jatkoaikaa, joka sekkin on päättymässä ennen kuin hanke pystyy jättämään ensimmäistäkään muutoshakemusta, puhumattakaan maksatushakemuksia. On hanketoteuttajien kannalta täysin kohtuutonta, että he ovat hyvässä uskossa käynnistäneet suuren hankekokonaisuuden 1.11.2022, eivätkä ole pystyneet hankkeen aikana, eivätkä pysty vielä hankkeen päättymisen jälkeenkään useisiin kuukausiin, hakemaan hankkeelle ensimmäistäkään maksatusta. Tämä voi uhata koko organisaation taloutta, organisaation muiden hankkeiden toteuttamista sekä suunniteltujen tulosten saavuttamista.

Ohjeessaan välittävälle toimielimelle 16.2.2023 hallintoviranomainen antoi toimintaohjeeksi, että “kunnes muutoshakemusta koskeva päätös on annettu, toimii tuen saaja omalla riskillään hanketta koskevan muutoksen osalta. Selvyyden vuoksi hallintoviranomainen toteaa, että muutospäätökset tehdään yksinomaan EURA2021-tietojärjestelmään saapuneen muutoshakemuksen täydennyksen jälkeen, eikä ennen täydennyksen saapumista ole mahdollista antaa tuen saajalle tietoa muutoshakemuksen päätöksen sisällöstä.” Tämän ohjeen mukaisesti toimittaessa hankkeet toimivat kuukausia ilman, että heille on mahdollista kertoa ovatko heidän hakemansa muutokset mahdollisia. Nähdäksemme tämä osaltaan vaarantaa hankkeiden tuloksellisen toteuttamisen ja siten laajemmin koko ohjelman tavoitteiden saavuttamisen.

19.12.2023 saapuneella sähköpostilla Ajankohtaista muutoshakemuksista ohjeistetaan: “Palkkojen yksikkökustannusmalliin liittyvissä muutoksissa, esimerkiksi siirrettäessä toimintavuosi-kohtaisia tunteja seuraavalle toimintavuodelle, tuen saajan ei tarvitse toimittaa välittävälle toimielimelle yksityiskohtaisia laskelmia. Yleinen pyyntö ja kuvaus muutoksista riittävät. Tarkemmat tiedot esitetään EURA 2021 -järjestelmässä tehtävässä muutoshakemuksessa.” Nähdäksemme ohjeistus on ristiriidassa 14.3.2024 pidetyssä Muutoshakemus -koulutuksessa annettujen ohjeiden kanssa. Koulutuksessa Petra Metsälä totesi, että hallintoviranomainen tulee tekemään kantakorjattuihin muutospäätöksiin tarkastuksia, joissa keskitytään siihen, että päätöksissä ei ole hyväksytty sellaisia muutoksia, joita ei ole alkuperäisessä hakemuksessa ilmoitettu. Mikäli muutoshakemuksen sisältöön on tehty tarkennuksia, ei niitä tulisi hylätä mahdollisissa tarkastuksissa, sillä välittävät toimielimet ovat ohjeistaneet muutoshakemuksen jättäjiä 19.12.2023 saadun ohjeen mukaan. Lisäksi huomioiden EURA 2021-järjestelmän tilanteen, olisi mielestämme kohtuullista pohtia onko resurssien järkevää käyttöä kohdistaa tarkastuksia mahdollisesti jopa kaikkiin muutoshakemuksiin; tämä resurssi tulisi ennemminkin kohdistaa EURA 2021 -järjestelmän kuntoon saattamiseen tai vaikkapa lisäkoulutuksiin kysymyksiä herättäneistä asioista.

### **EURA 2021 -järjestelmän puutteellisuus**

Hakemusten arvioinnissa välittävät toimielimet joutuvat ottamaan kantaa moniin sellaisiin seikkoihin, joita ei lainkaan kysytä hakijoilta EURA 2021 -järjestelmässä. Esimerkiksi riskiarviointia tehtäessä hankkeen toteutukseen liittyvät sidonnaisuudet ja hakijaorganisaation sisäiset valvontamenettelyt joudutaan kysymään erikseen hakijoilta sähköpostitse, sillä näitä ei kysytä hakijoilta hakemusvaiheessa. Tilannetta hankaloittaa se, että EURA 2021 -järjestelmän kautta ei voi lähettää erillistä viestiä hakijoille muulloin kuin avattaessa hakemus täydennyksille. Järjestelmän ulkopuolella tehtävät kyselyt voivat nähdäksemme vaarantaa tietojen aukottoman jäljitysketjun. Tilannetta voisi helpottaa, mikäli EURA 2021 -järjestelmään lisättäisiin tuen saajien ja välittävien toimielinten yhteinen muistio-osio.

### **Koulutusten haasteet**

Haasteita rahoittajien tehtäviin on tuonut myös puutteellinen ohjeistus ja jälkikäteinen koulutus, joka pahimmillaan heijastuu myös hankkeiden toteutukseen. Ensimmäiset rahoituspäätökset tehtiin vuonna 2022 ja ensimmäinen EURA 2021 -järjestelmän maksatuskoulutus järjestettiin helmikuussa 2024. Esimerkiksi tukikelpoisuuden arviointia joudutaan tekemään jo hankehakemusvaiheessa, joten ensimmäiset päätökset pohjautuvat puutteellisiin tietoihin. Näemmekin, että niin maksatuksiin kuin palkkakustannuksiin liittyvät koulutukset olisi tullut

järjestää välittävälle toimielimille yksityiskohtaisesti jo ennen ensimmäisten rahoitushakujen avaamista. Se, että ohjeita annetaan ripotellen ja jälkikäteen, rapauttaa luottamusta hallintoviranomaisen toimintaan. Rahoittajien huolena on, että tuen saajat eivät pysty hyödyntämään heille myönnettyä tukea täysimääräisesti, jos rahoitus- tai toteutusvaiheessa ei ole osattu ohjeistaa hanketoimijoita oikein ohjeiden tarkentuessa vuosien varrella. Tämä johtaa vääjäämättä myös hankkeiden tulosten ja vaikuttavuuden alitoteutumiseen.

Lisäksi järjestetyissä koulutuksissa on käytetty keksittyjä esimerkkejä, joita on esitetty EURA 2021 -järjestelmän testiympäristössä. Välittävälle toimielimille ei ole hyötyä nähdä kuinka toiminnot tehdään, jos ne eivät toimi lopullisessa EURA 2021 -versiossa esitetyllä tavalla. Toiveemme olisikin, että koulutuksissa käytetään esimerkkeinä realistisia, järjestelmässä esiin nousseita ongelmia ja niiden ratkaisuja.

### **Yksinkertaistaminen onkin tarkoittanut monimutkaistamista**

Ohjelmakaudella on pyritty yksinkertaistamaan hankehallintoa, mutta lähes kaikki toiminnot, niin itse järjestelmässä kuin viranomaispuolen työskentelyssä, ovat hankaloituneet. Käytännössä nykyiset yksinkertaistetut pakkakustannusmallit ovat vain hankaloittaneet hankkeiden hallinnointia. Edellisellä ohjelmakaudella käytössä ollut tosiasiallisiin palkkoihin perustuva pakkakustannusmalli näyttäytyy nykyään huomattavasti yksinkertaisempaan kuin kumpikaan nykyisistä käytössä olevista pakkakustannusmalleista.

Palkkamallien maksatuskoulutuksessa 15.2.2024 nousi esille, että palkkojen toimintavuositainen esittäminen hankehakemuksessa ei ole mahdollista. Järjestelmä on rakennettu kalenterivuositain, mutta hankkeita tarkastellaan toimintavuositain. Asia on ollut tiedossa teoriassa jo pitkään, mutta sen käytännön vaikutukset ovat alkaneet näkyä vasta kun maksatushakemuksia on voitu järjestelmässä tehdä. Tukikelpoisuusasetuksen 5 §:ssä ei puhuta toimintavuosista, vaan siitä, että hanketta koskeva työaikaosuus on vähintään 20 prosenttia *vuotuisesta* 100 prosentin työaikaosuutta vastaavasta työajasta. Tämän perusteella monet ovat tulkinneet vuotuisen tarkoitavan kalenterivuotta, sitä miten pakkakustannukset merkitään EURA 2021 -järjestelmään. Tähän mennessä on ehditty jo tehdä useita rahoituspäätöksiä, joissa tulkintaa on tehty vuosikohtaisena. Jos nyt yksikkökustannuksissa kuitenkin noudatetaan toimintavuosia, tulee tähän pikaisesti saada selkeä hallintoviranomaisen toimintaohje. Ohjeistus tulee toimittaa myös rakennerahastot.fi-sivustolle ja EURA 2021 -järjestelmän täyttöohjeeseen hakijoiden ja hankkeiden toteuttajien nähtäväksi, selvin esimerkein havainnollistettuna.

### **Ohjelmakauden ohjeistus kaippaa ryhtiliikettä**

Rahoittajina koemme, että oletuksena on, että kaikki välittävät toimielimet pystyvät vastaamaan hakijoiden yksityiskohtaisiin kysymyksiin luotettavasti ja nopeasti, vaikka selkeitä vastauksia ja ohjeita ei hallintoviranomaiselta olla saatu. Edellä mainitun palkkamallien maksatuskoulutuksen aikana kaikkiin välittävien toimielinten esittämiin kysymyksiin ei ehditty vastata, ja koulutuksessa luvattua Q&A-paperia odotettiin kaksi kuukautta. Ensimmäinen osa on tallennettu Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelman aineistopankkiin (AURA) 16.4.2024, mutta se kattaa vain osan esitetystä kysymyksistä. Näin pitkät vastausten odotusajat ovat mielestämme kohtuuttomia, kun kysymysten taustalla on hanketoimijoiden huoli ja hankkeiden konkreettinen toteutus.

Välittävät toimielimet ovat voineet toimittaa rahoitustehtäviin ja EURA 2021 -järjestelmään liittyviä kysymyksiä hallintoviranomaiselle sähköpostitse EURA-neuvonnan kautta. Lähetettyihin viesteihin on vastattu kysyjittäin, mutta samat ongelmat ja haasteet nousevat esiin eri rahoittajilla, joten jo esitettyjen kysymysten ja niiden vastausten yhteen koonnille on selkeä tarve. Näkisimmekin, että kysymysten ja vastausten kokoaminen, esimerkiksi AURA-aineistopankkiin, vähentäisi myös hallintoviranomaiselle saapuvia kysymysten määrää, kun välittävät toimielimet pystyisivät etsimään ratkaisua ongelmiin kootuista vastauksista, sen sijaan, että lähestyisivät hallintoviranomaista yksitellen samasta asiasta.

Näkemyksemme mukaan ohjelmakautta tulisi toteuttaa yhteistyössä hallintoviranomaisen, välittävien toimielinten ja hanketoimijoiden kesken. Yhteinen tavoite tulisi olla kuinka hankkeita pystyttäisiin EURA 2021-järjestelmän ongelmista huolimatta toteuttamaan mahdollisimman hyvin.

Uuden ohjelmakauden valmistelu on käynnistynyt. Toivottavasti tämä ei tarkoita jälleen kerran uuden EURA-järjestelmän rakentamista. Mikäli nykyinen järjestelmä saadaan kokonaisuudessaan käyttöön vielä tällä ohjelmakaudella, painava toiveemme on, että sitä tulisi hyödyntää myös seuraavalla ohjelmakaudella, jotta se saataisiin käyntiin ajallaan ilman näin pitkiä viivästyksiä.

Rahoitusasiantuntijat

Etelä-Savon maakuntaliitto

Kainuun liitto

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto

Pohjois-Savon liitto