

Asia: VN/16199/2020

## **Lausuntopyyntö Euroopan meri- ja kalatalousrahastolaista**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1 luku yleiset säännökset**

-

#### **2 luku viranomaiset ja muut toimielimet**

-

#### **3 luku tuettavat toimenpiteet, tuen myöntämisen edellytykset ja hyväksyttävät kustannukset**

-

#### **4 luku tuen hakeminen ja myöntäminen**

-

#### **5 luku tuen maksaminen**

-

#### **6 luku tuen maksatuksen keskeyttäminen ja takaisinperintä**

Säännöskohtaisten perustelujen kuudennen luvun (tuen maksatuksen keskeyttäminen ja takaisinperintä) pykäläkohtaisissa perusteluissa maksatuksen keskeyttämisen ja takaisinperinnän tehtävien osalta KEHA-keskus esittää muutosta säädökseen seuraavasti.

24 § Maksatuksen keskeyttäminen: KEHA-keskus määrää päätöksellään tuen maksamisen keskeytettäväksi.

25 § Takaisinperintä: KEHA-keskuksen on päätöksellään määrättävä tuki takaisinperittäväksi.

26 §: Takaisinperinnän menettelyt: Tuen takaisinperinnästä päättää KEHA-keskus.

## **7 luku toimintaohjelman tietojärjestelmä**

-

## **8 luku erinäiset säännökset**

-

## **8 luku voimaantulo ja siirtymäsäännökset**

-

## **Yleisesti hallituksen esitysluonnoksesta**

ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (jatkossa KEHA-keskus) esittää lausuntonaan seuraavaa:

KEHA-keskus toteaa, että hallituksen esitys on hyvin ja kattavasti valmisteltu. Pykälissä on kuitenkin joitakin epäjohtonmukaisuuksia, jolloin sekä Euroopan Unionin että kansallinen viranomaistason sääntely on jäänyt joiltain osin huomioimatta.

KEHA-keskus pitää muutosta valtionavustuslakia koskevan viittaussäännöksen sisällyttämiseksi säädökseen hyvänä muutoksena, joka yhtenäistää ja parantaa viranomaisten toimintaa ja hakijoiden yhdenvertaisuutta. Samoin ajatus yhdenmukaistamisesta rahaston toimeenpanoa muihin ELY-keskusten myöntämiin avustuksiin nähden on hyvä. Erityisesti muutoksenhaun vaiheistaminen välittävän toimielimen päätöksiin jätettävästä oikaisun hakemisesta on positiivinen muutos aikaisempiin rahastokausiin verrattuna. Samoin kirjanpito toiminnon tarkastustehtävän poistuminen verraten aikaisemman kauden todentamisviranomaisen tehtävään on positiivinen ja tuen saajien yhdenvertaisuutta tukeva muutos. Kokonaan sähköiseen hakuun siirtyminen on KEHA-keskuksen mielestä rahaston toimeenpanoa ja tehokkuutta tukeva toimi.

KEHA-keskus näkee haasteellisena hallituksen esitykseen otetun muutoksen sekä seurantakomitean että toimintaryhmien tehtävien muuttumisesta julkiseksi hallintotehtäväksi. Haasteena ei ole viranomaistoiminnan julkisuutta koskevat säännökset, vaan julkisen vallan käyttö.

Seurantakomiteaan asetetut jäsenet tulevat erilaisista taustoista erilaisella osaamisella. Samoin toimintaryhmien hallitukseen kootaan paikallisia toimijoita erilaisilla taustoilla. Julkiseen hallintotehtävään sisältyvä rikosoikeudellinen virka- ja vahingonkorvausvastuu voivat heikentää toimintaryhmien edellytyksiä saada jäseniä vastuutehtäviin. Kun kalatalous on varsin pieni toimiala ja sen piiriin on haasteellista saada uusia toimijoita, tulisi lainsäädännön tukea helppoa pääsyä eikä rakentaa ns. entryn esteitä toimijoille.

Esityksessä Euroopan meri- ja kalatalousrahastolaista asian tausta ja valmistelu sekä muut perustelut ovat KEHA-keskuksen näkemyksen mukaan kattavat. KEHA-keskus kuitenkin toteaa, että takaisinperintää ja maksatuksen keskeytystä koskevia pykäläiä tulee korjata vastaamaan kuluvan kauden menettelyjä sekä tehtävien eriyttämisen vaadetta. Takaisinperintätehtävä on kokonainen tehtävä, jonka hoitaa joko KEHA-keskus, pohjautuen KEHAN toteuttamaan maksatukseen ja tukikelpoisuusvalvontaan, tai sen toteuttaa ELY-keskus, milloin ELY-keskus vastaa kokonaan maksatuksesta ja avustuksen käytön valvonnasta ml. tukikelpoisuusvalvonta. Myös maksatuksen keskeyttäminen on em. kokonaisuuksiin liittyvä toimi. Hallituksen esityksen perusteluosion kohdassa 4. keskeiset ehdotukset todetaan vähäisistä muutoksista merkittävimpänä takaisinperintäharkinnan siirtäminen KEHA-keskukselta ELY-keskuksille. Samoin pykälissä esitetään maksatuksen keskeyttäminen ELY-keskuksen tehtäväksi. Pääasiallisia vaikutuksia muutokseen ei ole esitetty, eikä vastuun siirrolle ole esitetty myöskään kestäviä perusteluja. Säädösesityksessä ei ole tunnistettu KEHA-keskuksen tehtäviä, joista on säädetty lailla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 1131/2014. Em. lain 3a §:n 2. momentissa säädetään, että kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen suoraan valtionavustuslain (688/2001) nojalla myöntämän valtionavustuksen maksamista ja takaisinperintää koskevat valtionavustuslain 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät. Kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lisäksi myös valtionavustuslain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä. Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus voi hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen erityislainsäädännön nojalla myöntämien avustusten maksamista, niiden käytön valvontaa ja takaisinperintää sekä valtion korvauksia koskevia tehtäviä siten kuin niistä erikseen säädetään (1626/2015).

Kun Euroopan meri- ja kalatalousrahaston maksatus- ja takaisinperintätehtävät siirrettiin KEHA-keskukselle, oli HE 90/2015 keskeisinä lähtökohtina ja tavoitteina mm. se, että KEHA-keskukselle siirrettäisiin Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain nojalla myönnettävien avustusten maksamista ja takaisinperintää koskevat tehtävät monien muiden ELY-keskuksissa tai TE-toimistoissa hoidettujen avustusten maksatus- ja takaisinperintätehtävien joukossa. KEHA-keskus hoitaa viiden hallinnonalan avustusten ja korvausten maksatustehtävät kahdeksalta eri toimialalta, volyymin ollessa noin 430 000 maksatuspäätöstä vuodessa, lähes 1Mrd euromääräisellä maksatusvolyymin vuosittain. Maksatus- ja takaisinperintätehtävät ml. maksatuksen keskeyttäminen muodostavat hallinnollisen kokonaisuuden, jota ei tule hajottaa. Em. hallituksen esityksessä KEHA-keskuksen tehtäviä laajennettiin kattamaan maa- ja metsätalousministeriön kala- ja vesitalouden maksatus- ja takaisinperintätehtävät. Tuolloin rahastolakiin substanssilakina tehtiin seuraavat muutokset:

29 §. Takaisinperinnän menettelyt. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että tuen takaisinperinnästä päättäisi kehittämis- ja hallintokeskus. Maa- ja metsätalousministeriö voisi määrätä kehittämis- ja hallintokeskuksen tekemään hankkeessa takaisinperinnän, jos se katsoisi 27 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyvän. Maa- ja metsätalousministeriön oikeus olisi sama oikeus, joka sillä nykyisin on ELY-keskuksen määrittämiseksi takaisinperintään. Toimivallan siirtyessä kehittämis- ja hallintokeskukselle tämä oikeus kohdistuisi jatkossa kehittämis- ja hallintokeskukseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin takaisinperintää koskevan päätöksen sisällöstä, jota ei muutettaisi. Takaisinperintäpäätöksen tekemisen tulisi jatkossakin tapahtua ilman aiheutonta viivytystä. Takaisinperintäpäätöksen tekemiseksi käytettävä aika laskettaisiin siitä, kun ELY-keskus tai kehittämis- ja hallintokeskus on saanut tiedot takaisinperinnän perusteesta ja viimeistään kymmenen vuoden kuluttua tuen maksamisesta. ELY-keskuksen ja kehittämis- ja hallintokeskuksen välinen organisaatoraja ei pidentäisi takaisinperintäpäätöksen tekemiseksi käytettävissä olevaa aikaa. ELY-keskus ja kehittämis- ja hallintokeskus käyttävät samaa tietojärjestelmää, ja niiden tulee vaihtaa tietoja viipymättä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävästä takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpanijana. Takaisinperintäpäätös voidaan, kuten nykyisinkin, panna täytäntöön ulosottoin sen jälkeen, kun päätös on saanut lainvoiman. Päätöksen täytäntöönpanosta säädetään lisäksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

Em. menettelyjä ei ole syytä muuttaa rahastokausien vaihtuessa paitsi hallinnon tehokkuuden, myös tuen saajien yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lisäksi – vaikkakin HEn 26 §:ä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan takaisinperintäharkinnan etuja tuen myöntäjällä ja verrataan joihinkin ELY-keskuksen myöntämiin avustuksiin, ei säädöksestä käy ilmi, että vertailtavissa avustuksissa maksatustehtäviä ei ole vielä eriytetty KEHA-keskukseen. Merkittävien peruste säilyttää nykyisen rahastokauden tehtävien vastuunjako uudella kaudella on kuitenkin EU-säännöksistä lähtevä tehtävien eriyttäminen. Tukien hallinnon eriyttämisvaatimukset ovat tähän saakka, nykyisellä rahastokaudella, olleet moitteettoman varainkäytön näkökulmasta tukien hallinnon pääperiaatteita. Mikäli näin on edelleen, ei HE:ssä esitetty perustelu takaisinperintäharkinnan siirtämisestä rahoituksen myöntäjälle ole kestävä.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei ole näkyvästi todettu myöskään aluehallinnon keskeistä tavoitetta: kehittämis- ja hallintokeskuksen tuottavuuden tehostaminen edelleen sekä ELY-keskusten voimavarojen kohdentaminen tehokkaammin tehtäviensä hoitamiseen on edelleen merkityksellinen ja tärkeä vähintäänkin julkisten palveluiden turvaamisen ja niiden kustannusten hillinnän näkökulmista. Iskukykyisen ELY-keskuksen kehityskokonaisuutta, jossa tehtäviä on tarkasteltu ja koottu valtakunnallisiin yksiköihin, tulee edelleen edistää. KEHA-keskus toteaa samalla esityksen perusteluiden täydennykseksi, että maksatustehtäviä koskevat henkilösiirrot on jo aikaisempina vuosina toteutettu ja vastuu valmistelu- ja esittelytehtävistä siirretty hyvin monissa tehtävissä ELY-lain siirtymäpykälän nojalla jo vuosina 2015-2016. Kokoamalla hallinnon tukipalveluita sekä maksatus-, takaisinperintä- ja valvontatehtäviä on voitu paitsi toteuttaa toimintoja tuottavammin ja tehokkaammin, myös kehittää toimintoja hallinnollista taakkaa keventäviksi. Edellä mainituissa tehtävissä on jo toteutettu merkittävä henkilöresurssien tehostaminen KEHA-keskuksessa, ja tehokkuushyötyjä on edelleen saavutettavissa. Mitä tulee tehtävien vastuuseen, olisi hyvä noudattaa vastaavaa periaatetta kuin muissa maksatus- ja takaisinperinnän tehtävissä, joita KEHA-keskukseen on virastokokonaisuudesta koottu.

EU-varojen käytön asianmukaisuuden varmistamisen näkökulmasta välittävän toimielimen myönnön, maksatuksen ja jatkotoimenpiteiden, ml. takaisinperintätehtävät, tehtävien eriyttäminen on tarkoituksenmukaista ja välttämätöntä. Jatkotoimet on kuluvalle rahastokaudella hoidettu maksatustehtävää KEHA-keskuksessa hoitavasta yksiköstä erillisenä asiantuntijatehtävänä henkilöstö- ja lakiasiat -yksikössä, jonne on koottu erilaisten valtionavustusten ja EU-osarahoitteisten avustusten takaisinperintätehtäviä. Takaisinperintäharkinta edellyttää aina kiinteää yhteistyötä kaikkien välittävien toimielimien ja tarvittaessa hallintoviranomaisen kesken, mikä kuluvalle rahastokaudella on toiminut hyvin.

KEHA-keskus toteaa lausuntonaan, että hallinnon tukipalveluiden sekä ELY-keskusten vastuualueiden maksatus-, takaisinperintä- ja valvontatehtäviä tulee tarkastella myös siitä näkökulmasta, että tehtävien kokoaminen on riittävän kattavaa. Valumaa hallinnollisista tehtävistä ei saisi syntyä. ELY-keskusten toiminnan turvaamiseksi on lainsäädännön oltava riittävän kattavasti tarkasteltu ja toimivaltamuutoksia muutettu, jotta voidaan varmistua hallinnon tehokkuudesta ja ELY-keskusten resurssien turvaamisesta. Maksatus- ja takaisinperintätehtävien valtakunnallinen keskittäminen on helpottanut hyvien käytänteiden levittämistä ja yhdenmukaistanut maksatusprosesseja sekä turvannut tehtävien eriyttämisen vaateen. Yhdenmukaistaminen on helpottanut myös ELY-keskusten palvelujen digitalisaatiota, mikä näkyy hyvin hallituksen esityksessä toisaalla.

Säännöskohtaisten perustelujen kuudennen luvun (tuen maksatuksen keskeyttäminen ja takaisinperintä) pykäläkohtaisissa perusteluissa maksatuksen keskeyttämisen ja takaisinperinnän tehtävien osalta KEHA-keskus esittää muutosta säädökseen seuraavasti.

24 § Maksatuksen keskeyttäminen: KEHA-keskus määrää päätöksellään tuen maksamisen keskeytettäväksi.

25 § Takaisinperintä: KEHA-keskuksen on päätöksellään määrättävä tuki takaisinperittäväksi.

26 §: Takaisinperinnän menettelyt: Tuen takaisinperinnästä päättää KEHA-keskus.

KEHA-keskuksella ei ole muita huomioita annettavana tähän hallituksen esitykseen.

Mikko Salmenoja

johtaja, KEHA-keskus

Pauliina Smolander

maksatusjohtaja, KEHA-keskus

Nieminen Jouko

KEHA-keskus