



Sisäasioiden rahastojen lainsäädäntöryhmän 24.2.2020 kokouksen pöytäkirja

| | |
|--------------|--|
| Aika | 24.2.2020 klo 10.30 - 12.30 |
| Paikka | Sisäministeriö, Kirkkokatu 12, nh. Katariina |
| Osallistujat | Nimi Yli-Vakkuri Laura, puheenjohtaja Eskola Paulina, varapuheenjohtaja Fahmy Sara, UM Hyvärinen Jenni, TEM Juslén Jenni, Poliisihallitus Karjalainen Virpi, SM/RVLE Lyytikäinen Sonja, SM/HKO Martin Pekka, Migri Montin Sanna, SM/MMO Nikander Maarit, SM/HKO Seitala Susa, SM/Sita Serni Janne, Tulli Suomi Juha-Pekka, TEM Tallroth Paulina, OM Tiainen Suvi, Migri Vallinheimo Kirsti, VM Viitala Linda, SM/PeO Routti-Hietala Nina, sihteeri Virtanen Sanna, sihteeri Similä Ville, SM/KVY, kutsuttu osallistuja |

1. Kokouksen avaus

Kokous avattiin klo 10.32.

2. Asialistan hyväksyminen

Asialista hyväksyttiin.

3. Edellisen kokouksen pöytäkirjan hyväksyminen (liite 1)

Pöytäkirja hyväksyttiin.

4. MFF-tilannekatsaus

Todettiin menneellä viikolla ollut MFF-huippukokous. Sopua uuden ohjelmakauden rahoituskehyksistä ei EU-tasolla löytynyt. Neuvottelut jatkuvat myöhemmin vahvistettavana ajankohtana.

5. Laki sisäasioiden rahastoista

- käsitellään lakiluonnoksen pykälää 9-32 (liite 2)
- HE:n runko, sisältöä ei käsitellä kokouksessa, kirjallisia kommentteja voi toimittaa (liite 3)

Todettiin, että työryhmän jäsenillä on ollut rajallinen aika perehtyä aineistoon. Kirjallisia kommentteja voi toimittaa perjantaihin 6.3. mennessä.

9§ Avustuksen saaja

Kuluvalla kaudella lähtökohta on ollut, että tukea myönnetään vain yhdelle saajalle. Jos mukana on ollut useampia toimijoita, tukea on ollut mahdollista siirtää kumppanille (siirron saaja) varsinaisen tuensaajan ollessa vastuussa hankkeesta. Keskusteluun nostettiin erityisesti se, olisiko tarvetta muuttaa käytäntöä siten, että tukea voitaisiin myöntää yhteisvastuullisesti useammalle toimijalle (yhteishanke).

Todettiin, että rakennerahastoissa käytössä on ollut malli, jossa hankkeessa voi olla useampia tuensaajia. Lisäksi myös tuen siirto on ollut mahdollista. Tuen siirtoa on rakennerahastoissa käytetty vähän ja tulevan kauden valmistelussa on tästä johtuen päädytty siihen, että siitä luovuttaisiin. Yhteishankkeiden hallinnointia ollaan rakennerahastoissa uudistamassa siten, että jatkossa jokainen toimija tekisi oman hakemuksensa, mutta kuitenkin siten, että hanke toteutetaan yhdessä. Suurin etu yhteistoteutusmallissa on se, että kukin hakija on itse vastuussa saamastaan avustuksesta ja hankkeen osansa toteutuksesta. Useamman toteuttajan malli on ollut vaikeaa toteuttaa tietojärjestelmään.

Keskustelussa kiinnitettiin huomiota siihen, että pykälään esitetty muotoilu on nyt varsin yleisellä tasolla; 'useammalle avustuksen saajalle yhteisesti'. Tämän ei katsottu olevan riittävän tarkka muotoilu. Yhteisvastuukysymys nähtiin myös mielenkiintoisena: miten osatoteuttajien vastuu hankkeen omasta osastaan suhteutuu yhteisvastuuseen hankkeesta. Keskusteltiin myös, miten yhteishankkeissa arvioitaisiin tuensaajan taloudellisia ja muita edellytyksiä toiminnan jatkamiselle. Todettiin, että usein yhteishankkeissa edellytykset toiminnan jatkumiselle ovat paremmat kuin yhden toteuttajan hankkeissa. Myös käytännön raportointi yhteishankkeissa herätti kysymyksiä. Miten toimittaisiin, jos jokin yhteishankkeen osapuoli ei selviäisikään velvoitteistaan. Niin ikään keskusteltiin yhteishankkeiden vaikutuksista valintakriteereihin ja hankkeiden pisteyttämiseen. Todettiin myös rakennerahastoissa alueilta tullut palaute, jonka mukaan yhteishankkeet nähdään tärkeinä. On kuitenkin käynyt ilmi myös, että aina toteutetut kokonaisuudet eivät ole olleet kovin harkittuja. Todettiin, että asia vaatii sisäasioiden rahastojen osalta jatkovalmistelua.

Jäseniltä tiedusteltiin, voisivatko he nähdä organisaationsa osallistuvan yhteishankkeeseen. Keskustelun yhteydessä tässä nähtiin potentiaalia, mutta todettiin, että yhteishanke vaatisi vielä nykyistä enemmän panostusta hakemusten valmisteluun. Esimerkkinä mahdollisesta yhteishankkeesta mainittiin kuluvan kauden Entry-Exit System -hankkeet, joita on määrällisesti paljon, vaikka kaikki liittyvät samaan asiaan. Idea todettiin hyväksi, koetinkivi on se, miten vastuut saadaan selkeiksi.

Todettiin, että esitetyistä huolista huolimatta asiaa kannattaa valmistella pidemmälle.

Tässä yhteydessä pyydettiin valmistelijoita tuottamaan rinnakkaisteksti, jossa todettaisiin keskeiset muutokset nykyiseen rahastolakiin verrattuna. Kiinnitettiin myös huomiota terminologiaan: onko julkisoikeudellinen oikeushenkilö oikea termi vai tulisiko olla 'julkisoikeudellinen yhteisö'. Myös muita terminologisia huomioita, kuten 'hanke', 'toiminta' ja 'erityistoimi'. Nämä huomioidaan ja osin myös määritellään tarkemmin jatkovalmistelussa.

10 § Avustuslajit

Pykälässä on pyritty hakemaan käsitteistössä yhtäläisyyksiä valtionavustuslain ja valtionavustusten sanastotyön kanssa.

Keskustelussa toistui terminologiset kysymykset: mm. 'kohdennettu toiminta-avustus' ja 'toiminta-avustus' on kirjoitettuna samassa momentissa kahdella eri tavalla. 'Tietty' -sana voitaisiin ehkä poistaa. Pohdittiin myös, miten 14 § 'avustusmuodot' suhteutuvat avustuslajeihin.

Esiin nostetut seikat huomioidaan jatkovalmistelussa.

11 § Avustuksen myöntämisen yleiset edellytykset

Keskustelussa pohdittiin, tulisiko 1 ja 2 momentit olla numeroituna alakohtina. Nykymuodossa 2 momentti jäi jäsenille epäselväksi. Lisäksi pohdittiin pykälän rakennetta.

12 § Avustuksen siirtäminen toiselle avustettavan hankkeen tai toiminnan toteuttamista varten

Tämä pykälä on käytännössä sama kuin nykyisessä laissa säädetty malli. Avustuksen siirtäminen haluttaisiin edelleen mahdollistaa samaan tapaan.

Keskustelussa avustuksen siirron mahdollistaminen todettiin tuensaajien näkökulmista edelleen tarpeelliseksi. Siirtäminen tulee olla mahdollista, vaikka aiemmin pohdittuja yhteishankkeitaikin alettaisiin toteuttaa. Tämä malli mahdollistaa pienempien toimijoiden mukaan ottamisen.

Pohdittiin niin ikään, mitä tarkoittaa 'merkittävä osuus'. Todettiin, että tätä on vaikea määritellä yleisesti ja käytännössä edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Ehdotettiin, että teksti kirjoitettaisiin siten, että tämä käy ilmi: "...merkittävä osuus, joka määräytyy hankekohtaisesti".

Lisäksi terminologista pohdintaa: 'tulee' on yhtä kuin 'on', milloin käytetään 'saa' ja 'voi'. 'Omarahoitus' terminä tulisi selkiyttää. Todettiin, että 'omarahoitus' on laajalti käytössä ja on huomioitu myös VA-sanastotyössä. Muita termejä tarkastellaan vielä.

Keskusteltiin siirron saajien kanssa tehtävien sopimusten rajoista. Nyt on asetettu edellytys, että sopimuksen myötä siirron saaja noudattaa avustuksen käytölle asetettuja ehtoja. Todettiin, että tätä ei voida sopimuksin varmistaa. Sen sijaan kumppanit voidaan sopimuksin velvoittaa noudattamaan ehtoja. Tosiasiallinen noudattaminen on toinen asia.

Todettiin, että budjetinlaadintamääräystä ollaan uudistamassa. Se tulee lausunnoille lähiaikoina. Määrärahasiirtojen osalta tulee tämä säännös yhteensovittaa talousarviolain ja -asetuksen kanssa.

13 § Hyväksyttävät kustannukset (art. 57)

Todettiin, että pykäläluonnoksessa on korostettuna termejä, joita tarkastellaan vielä mm. rakennerahastoissa käytettävien vastaavien termien kanssa. Todettiin, että luontoissuorituksia ei esitetä hyväksyttäväksi kustannuksiksi, vaikka yleisasetusehdotus (CPR) tämän mahdollistaisi,

koska niiden todentaminen on monimutkaista eivätkä luontoissuoritukset ole olleet tukikelpoisia myöskään nykyisellä ohjelmakaudella sisäasioiden rahastoissa.

Tuotiin esiin, että 'talousarvio' tulisi olla 'hankkeen talousarvio', koska talousarvio-termi yhdistetään helposti esimerkiksi valtion talousarvioon. Todettiin, että myös talousarvio-termiä tarkastellaan muissa rahastoissa käytössä olevan termistön ja VA-sanastotyön näkökulmasta.

Keskustelussa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että jo nykyisissä ja asetuksessa kustannusten tukikelpoisuudesta ja hyväksyttävyydestä säädetään sekä lain että asetuksen tasolla eli kahdella eri normitasolla. Keskusteltiin myös termien 'hyväksyttävä' ja 'tukikelpoinen' erosta.

Todettiin, että HE:n perusteluissa olisi hyvä avata, mitä kustannuksia ei voi kattaa hankkeesta, koska hankerahoitus ei kata kaikkia rahoitustarpeita.

14 § Avustuksen määrä ja avustusmuodot

Todettiin, että avustusmuodoista 'yksikkökustannukset' oltaisiin mahdollisesti jättämässä pois. Tarkoitus on avata avustusmuotoja tarkemmin asetuksessa.

Pohdittiin 'hankkeen' ja 'toiminnan' eroja. Todettiin, että näillä on selvä ero: hankkeet ovat kehittämistoimia ja toimet kohdennettuja toiminta-avustuksia. Tyypillisesti rahastoista myönnettävä avustus on osarahoitusta, mutta toiminta-avustus on sisäasioiden rahastoissa yleensä 100 % avustusta. Todettiin, että näiden kahden suhdetta olisi syytä lakitekstissä kirkastaa. Keskusteltiin siitä, missä rahoitusosuuksista säädetään: ne on määritelty rahastoja koskeissa EU-asetuksissa, mutta pohdittiin olisiko niitä syytä toistaa tässä. Myös tarve erikseen määritellä/selventää 'operatiivinen tuki' ja 'häätäavustus' todettiin.

15 § Avustuksen hakeminen

Todettiin, että tarkoitus on, että avustusta haetaan sähköisesti.

Keskustelussa pohdittiin, olisiko 1 momentissa, jossa puhutaan yhteydestä ohjelmaan ja toimeenpanosuunnitelmaan, parempi todeta, että hankkeiden ja toimien tulee edistää rahaston tavoitteita. Pohdittiin, onko tarpeen säätää 'voidaan asettaa määräaika' ja että onko niin, että haku-aika ei aina ole tarpeen. 2 momentin kirjausta, jonka mukaan hankkeen talousarvio on osa hakemusta eikä erillinen liite, pidettiin hyvänä.

3 momentissa mainittu avustuksen siirto koskee aina vain osaa koko avustuksesta, niin tulisiko tässä olla 'osa avustuksesta on tarkoitus siirtää'. Lisäksi pohdittiin, voisiko tässä vain viitata 12 §:ään. 5 momentissa lomakkeella hakemisen mahdollisuus ehdotettiin kirjattavan siten, että 'sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään'. Pohdittiin miten tulisi säätää lomakehakemuksen allekirjoittamisesta. Pohdittiin myös, tulisiko olla siirtymäsäännös sen varalle, että uusi sähköinen järjestelmä ei olekaan käytössä.

Pohdittiin lisäksi tulisiko tässä pykälässä säätää tarkemmin hakemuksen yhteydessä esitettävistä seuranta/kontrolli/valvontajärjestelyistä, jotta riskienhallinta olisi mukana heti hakuvaiheesta lähtien.

16 § Avustuksen myöntäminen

Pykälän nimeksi ehdotettiin 'avustuksen myöntäminen ja päätöksen sisältö'. Ei muuta keskustelua.

17 § Avustuksen käyttö ja kirjanpito

Todettiin tekstin vastaavan pitkälti voimassa olevaa lakia. Todettiin, että asiakirjojen säilytysaikaa koskeva kirjaus on muutettu yhdenmukaiseksi yleisasetusehdotuksen vaatimusten kanssa. Viiden vuoden asiakirjojen säilytysaikaa pidettiin hyvänä.

18 § Maksatuksen hakeminen ja raportointi

Todettiin, että 2 momentissa 'voidaan asettaa määräaika' muutetaan muotoon 'asetetaan määräaika'. Käytännössä tekstissä ei ole muutoksia verrattuna voimassa olevaan lakiin. Keskustelussa ehdotettiin selventämään 3 momentin osalta hakemuksen allekirjoittamista koskeva pääsääntö, esimerkiksi lisäämällä 'sen estämättä mitä...'.

Keskusteltiin pykälän nimessä olevasta 'raportoinnista', koska pykälän sisältö ei tuo tätä kovinkaan paljoa esille. Todettiin, että raportoinnin osuuden tai roolin kirkastamista on toivottu tuensaajien puolelta. Todettiin myös, että tekstiä voidaan vielä selkiyttää.

19 § Avustuksen maksatus

Pykälä on nykyisen lain mukainen lukuun ottamatta ennakon maksatusta koskevaa säännöstä, jota on muotoiltu uudelleen mm. rakennerahastoja koskevaa lainsäädäntöä mukaillen. Todettiin, että nykykaudella sisäasioiden rahastoissa ei ole käytännössä maksettu ennakkoa, vaikka se on periaatteessa säädetty mahdolliseksi. Uudelle kaudelle ennakon maksamiseen ehtoja halutaan selkiyttää.

Keskustelussa ehdotettiin, että toisessa momentissa käytettäisiin 'julkisoikeudellisen oikeushenkilön' sijasta ennemmin termiä 'virasto' tai 'julkisyhteisö'.

20 § Maksettavan avustuksen määrä

Pykälään palataan myöhemmin. Komissiolta on tiedusteltu tulkintaa siitä, miten EU-asetusehdotusten maksattavan avustuksen määrää koskevia ehtoja tulisi tulkita.

21 § Hallintoviranomaisen tarkastusoikeus

Todettiin, että hallintoviranomaisen tarkastusoikeuden osalta on pohdittu tulisiko tarkastusoikeutta tarkentaa siten, että se ulottuisi hankintojen osalta myös aliurakointiketjuihin asti. Tämä voisi olla tarpeellista, etenkin jos rahastoissa aletaan käyttää enemmän ennakkomaksatuksia. Sitä onko tämä mahdollista, tulee selvittää tarkemmin EU-säädökset huomioiden. Todettiin, että pykälän sisältö on pitkälti sama kuin kuluvalle kaudella. Muutoksina tekstiä on yhtenäistetty valtionavustuslain kanssa siten, että puhutaan 'kotirauhan piiriin kuuluvista tiloista'. Lisäksi viimeiseen momenttiin on lisätty 'veroviranomaiset'.

Keskustelussa pohdittiin tarkastusoikeutta ja sen ulottamista esim. kuntiin. Todettiin, että jo nykykaudella tehdään tällaisia tarkastuksia. Todettiin, että rakennerahastoissa välittävien elinten tarkastuksia on ulkoistettu.

22 § Tarkastusviranomaisen tarkastusoikeus (CPR art. 71-74)

Todettiin, että uudella ohjelmakaudella tarkastusviranomaisen tehtäviä hoitavaa tahoa ei vielä tiedetä.

Keskustelussa pohdittiin, tulisiko tähän lisätä säännös veloitteesta tiedottaa siirron saajaa sitä koskevista tarkastuksista. Asiaa selvitetään.

23 § Yhteistä erityistoimea koskevat tarkastukset muissa valtioissa

Todettiin, että erityistoimimenettelyä on tarkoitus käydä läpi vielä tarkemmin ja tarkastella mitä muutoksia uudet EU-säädökset menettelyyn mahdollisesti aiheuttavat.

24 § Yhteisen erityistoimen osatoteuttajan tarkastus

Todettiin, että viimeisessä lauseessa tulisi viitata 21 §:ään 23 §:n sijasta.

25 § Tietojen saanti ja luovuttaminen

Pykälätekstiin ei ole tehty muutoksia kuluvaan kauteen nähden. Ainoastaan 'tuki' muutettu 'avustukseksi'.

26 § Sisäasioiden rahastojen tietojärjestelmä

Todettiin, että pykälän sisältöä ei ole mahdollista kirjoittaa tässä vaiheessa, koska tietojärjestelmähanke on vasta alkuvaiheessa. Pykälän muotoiluun palataan myöhemmin. Keskustelussa todettiin, että 2 momentissa lauseiden järjestystä olisi hyvä muuttaa siten, että velvoittavat asiat todettaisiin ensin ja mahdollistettavat asiat vasta sen jälkeen.

27 § Tekninen apu

Todettiin pykälän vastaavan voimassaolevaa lakia.
Ei keskustelua.

28 § Eräät yhteisiä erityistoimia koskevat täytäntöönpanojärjestelyt

Todettiin tämän liittyvän samaan kokonaisuuteen kuin edellä olleet erityistoimia koskevat pykälät.

29 § Tarkemmat säännökset

Kohtaan palataan myöhemmin.

30 § Muutoksenhaku

Pykälään on tarkennettu muutoksenhakua koskevan lainsäädännön muutoksista johtuvat seikat.
Ei keskustelua.

31 § Voimaantulo

Voimaantuloaikataulu saattaa olla optimistinen. Siirtymä tulee CPR:stä.

32 § Siirtymäsäännökset

Ei keskustelua.

Lopuksi toistettiin, että kirjalliset kommentit 6.3. mennessä. Kommentteja pyydettiin sekä pykäliin että HE:n perusteluihin - erityisesti jälkimmäiseen.

Todettiin, että tämän keskustelun perusteella päivitetty pykälät toimitetaan ryhmälle mahdollisimman pian.

6. Muut asiat

- työryhmän työsuunnitelma (liite 4)
- seuraava kokous
- kuulemistilaisuus 2.3.

Todettiin, että seuraava varsinainen kokous on 16.3. Tässä välissä järjestetään kuulemistilaisuus 2.3. klo 13.30-15, johon TEM:n edustajat ovat lupautuneet tulemaan. Tarkoitus on kuulla tarkemmin rakennerahastojen lainvalmistelusta ja rahastojen hallinnointia koskevista yhtymäkohdista.

7. Kokouksen päättäminen

Kokous päätettiin klo 12.10.

Puheenjohtaja

Laura Yli-Vakkuri

Sihteeri

Sanna Virtanen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Sisäministeriö 27.04.2020 klo 16:17. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

työryhmän jäsenet ja varajäsenet