

17.8.2020

Sisäministeriölle

Viite: SM:n lausuntopyyntö 17.6.2020 SM2019650 00.01.05.00 SMDno-2019-572

VM:n lausunto SM:lle luonnoksesta hallituksen esitykseksi sisäasioiden rahastojen hallinnointia koskevasta lakiluonnoksesta sekä sen yksityiskohtaisista perusteluista

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi laiksi sisäasioiden rahastojen hallinnoinnista. Laissa säädettäisiin Euroopan unionin sisäasioiden rahastojen ohjelmien kansallisesta valmistelusta, yhteensovittamisesta, hallinnoinnista ja valvonnasta EU-ohjelmakaudella 2021-2027. Laissa säädettäisiin ohjelmatyöstä, toimivaltaisista viranomaisista ja muista ohjelman toimeenpanoon osallistuvista tahoista. Laissa olisi yleiset säännökset myönnettävistä avustuksista, joita valtionavustuslaki täydentäisi. Sisäasioiden alalle perustetaan kolme rahastoa: turvapaikka- ja maahanmuutorahasto, sisäisen turvallisuuden rahasto sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline osana yhdistetyn rajaturvallisuuden rahastoa. Lausunnolla oleva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää vain ehdotukset pykäliksi ja niiden yksityiskohtaisiksi perusteluiksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi yhdessä sen kanssa.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Valtiovarainministeriö tulee arvioimaan lakiesityksen, kun se on lopullisessa muodossa, sen jälkeen, kun EU-säädöksistä ja EU:n uudesta ohjelmakaudesta ml. EU:n elpymisvälineestä on riittävän tarkat tiedot.

Kyseessä olisi ns. budjettilakiesitys (v. 2021). Mahdollista on, että lakiesitys ns. budjettilakiesityksenä voidaan liittää lopullisessa muodossa vasta vuoden 2021 täydentävään talousarvioesitykseen eduskunnalle. Lakiesitys liittyy vuoden 2021 talousarvioesityksen uutta ohjelmakautta varten suunniteltuun uuteen menomomenttiin 26.01.26 sekä tulomomenttiin 12.26.98. Sillä on varmaankin vaikutusta myös nykyisen ohjelmakauden menomomenttiin 26.01.24 EU:n osuus sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton hallintaan. Sillä lienee vaikutusta talousarvioesitykseen myös muilta osin.

Lakiesitysluonnos vaatii siis täydentämistä mm. taloudellisten vaikutusten osalta sekä auki olevien asioiden, ml. tarkastusviranomaisen tehtävän, vastuuttamisen osalta. Näin ollen tässä lausunnossa voidaan ottaa näkemyksiä esitykseen vain osittain.

Valtiovarainministeriö pitää kokonaan uuden sisäasioiden rahastolain antamista perusteltuna uutta ohjelmakautta varten. Uusi ohjelmakausi tuo mukanaan useita muutoksia nykyiseen kauteen nähden. Uudessa laissa säädettäisiin myös siirtymäsäännöksistä koskien nykyistä ohjelmakautta vuosina 2014-2020.

Sisällöltään ehdotus vaikuttaa lähtökohdiltaan tarkoituksenmukaiselta. Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota jäljempänä mainittuihin seikkoihin.

Tarkastusviranomaisen tulee uudella ohjelmakaudella ilmeisesti olemaan valtiovarain controller -toiminto. Lähtökohtaisesti valtiovarainministeriö puoltaa tätä muutosta nykytilaan edellyttäen, että säädettävät toimivaltuudet ja vastuut sekä käytännön järjestelyt mm. riittävät resurssisiirrot voidaan toteuttaa ajallaan huomioiden se, että valtiovarainministeriöllä ei ole uusien tehtävien hoitamiseksi ylimääräisiä henkilöstö- ja muita resursseja.

Hallintoviranomaisen (SM:n kv. yksikkö) ja sisäministeriön sisäiset toimivaltuudet saattavat vielä vaatia lisätarkastelua. Mm. olisi hyvä selventää se, mitkä asiat kuuluvat ministeriön poliittiselle tasolle ja näin ollen myös se, mihin päätöksiin tulisi ennen päätöksentekoa saada valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan puoltava kanta.

Yleisasetuksen mukaan jäsenvaltion on laadittava "suoriteperusteinen kehys". Esityksessä ehdotetaan, että laissa säädettäisiin toimivalta kokonaan hallintoviranomaiselle, myös määrittämismenettelystä. Tältä osin valtiovarainministeriö katsoo, että voisi vielä selvittää, kuuluisiko ko. tehtävä ainakin joiltakin osin paremmin sisäministeriölle kuin hallintoviranomaiselle.

Toimeenpanosuunnitelman hyväksyminen voisi kuulua sisäministeriölle edellyttäen, että se edelleen tuodaan ennen päätöksentekoa raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn (pl. vähäiset tekniset muutokset).

Ehdotetun lain 28 §:ssä säädettäisiin EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoasetuksen 16 ja 17 artiklojen määrärahoista. Epäselvää on, miksi ns. temaattisista rahoitusvälineistä vain nämä nostettaisiin laissa erilliseksi säännökseksi eikä myös muut erityiset toimet ja hätäapu. Vaikuttaa siltä, että näissä kaikissa pitäisi ottaa yhtenäinen malli ja linja. Kysymys on useamman hallinnonalan toimijoiden tehtävistä ja resursseista ja resurssien jaosta näiden kesken. Tulisi vielä arvioida, olisiko näiden EU-varojen käyttökohteet ja kohdentamispäätös perusteltua tehdä (budjettivuositain) mieluummin valtion talousarviossa kuin sisäministeriössä. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää mm. menettelyistä tarkemmin. Käyttökohteiden tarkka määrittely

ja sitominen jo lakitasolla vaikuttaa joustamattomalta. Lisäksi valtiovarainministeriö katsoo, että luonnoksen 28 §:n yksityiskohtaisia perusteluja tulee tarkistaa. Mm. budjetin rakenteeseen, kuten 3 v. siirtomäärärahan käyttöön ei tule perusteluissa ottaa kantaa, vaan asia päätetään vuosittain valtion talousarviossa.

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä sitä, ettei laki mahdollistaisi yhteishankkeita, vaan avustukset myönnettäisiin yhdelle avustuksen saajalle. Huomioitava, että myös valtion talousarviosäädökset rajoittavat budjettitalouteen kuuluvien virastojen ja laitosten mahdollisuutta sitoutua taloudelliseen yhteisvastuuseen muiden tuensaajien kanssa.

Lakiehdotuksen 20 §:ssä säädettäisiin maksettavasta avustuksen määrästä. Sen ensimmäisessä momentissa säädettäisiin: "Avustuksen määrää laskettaessa hyväksyttävistä kustannuksista vähennetään hankkeen tai toiminnan saama muu julkinen ja yksityinen rahoitus sekä hankkeen tai toiminnan tuotot." Sen sijaan perustelutekstissä todetaan: "Tuotto, jota ei ole otettu huomioon avustusta myönnettäessä tai muu julkinen tai yksityinen rahoitus, joka ylittää hanketta tai toimintaa koskevassa kustannusarviossa ja rahoitussuunnitelmassa ilmoitetun, vähennettäisiin avustuksen määrää laskettaessa hyväksyttävistä kustannuksista." Tuotot vähentävät avustettavia kustannuksia ja muu (ennakoimattomastikin kertynyt) ulkopuolinen rahoitus valtionavustuksen määrää. Laissa tulee tehdä selkeästi ero hankkeessa mahdollisesti kertyneiden tuottojen (saatua vastikkeellista rahaa) ja kertyneen rahoituksen välillä. Hankkeessa kertyneet tuotot vähennetään hankkeelle hyväksyttävistä kustannuksista, ja vähennyksen jälkeen jäljelle jäävä hyväksyttävien kustannusten nettomäärää rahoitetaan. Näin ollen tuottoja ja rahoitusta tulee käsitellä avustuksen määrää laskettaessa eri tavalla. Ulkopuolinen rahoitus, jota on kertynyt enemmän kuin alkuperäisessä rahoitussuunnitelmassa oli ilmoitettu, ei vähentäisi avustusten määrää laskettaessa hankkeelle hyväksyttävistä kustannuksista, vaan maksettavaa avustusta. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että valmistelussa tulisi arvioida säännöksen sisältö ja menettelyt uudelleen, myös suhteessa valtionavustusten kehittämistyössä suunniteltuihin raportointimalleihin.

Valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa on laadittu hallinnolle yhtenäistä valtionavustussanastoa. Sanastossa on määritelty muun muassa avustettavien hankkeiden taloutta koskevia termejä. Lakiluonnoksessa yhtenäistä taloussanastoa on käytetty varsin hyvin. Yksityiskohtaisiin perusteluihin on jäänyt joitakin epäyhtenäisyyksiä mm. sanojen kustannus ja meno käytössä. Valtionavustustoiminnan kehittämishankkeessa on tarkoituksena yhtenäistää paitsi talouden sanastoa, myös rahoitettavan toiminnan/hankkeen talouden raportointia.

Valtiovarainministeriö pitää tarkoituksenmukaisena huomioiden se, että sisäasioiden EU-tuki suuntautuu suurimmalta osin eri hallinnonalan virastoille ja laitoksille, että valtiovarainministeriön edustaja, ei vain tulliasioita hoitavana

ministeriönä, on jatkossakin mukana seurantakomiteoissa, mikä esityksessä myös tulisi selvästi todeta. Seurantakomitean säädettävään kokoonpanoon ja toimivaltuuksiin sekä päätöksentekoon (mm. 8 § 4 mom., 11 § 1 kohta 3) tulee vielä muutenkin kiinnittää huomioita ja arvioida niitä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö



Sami Yläoutinen

Tiedoksi

VM

- BO (Suutarinen, Vallinheimo)
- KHT (Holmberg, Virtanen)
- Valtiovarain controller -toiminto (Mustonen, Rouvinen)
- VO (Tahvanainen)