Sisäministeriö LAUSUNTO SM2018-00384

KVY Eskola Pauliina(SM) 09.10.2018

Viite
U78/2018; KOM(2018) 357 lopullinen

Asia
OSA; Hallintovaliokunnan kuuleminen 10.10.2018 klo 11.15

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen kumppanuussopimuksen rahastojen ja Euroopan globalisaatiorahaston sääntelystä sekä koheesiopolitiikan uudistamisesta ohjelmakaudelle 2021−2027 annetuista komission ehdotuksista (koheesiopolitiikan asetuspaketti) - Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista rahoitussäännöistä tähän

Euroopan komissio antoi 29.5.2018 lainsäädäntöehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä Euroopan aluekehitysrahastolle, Euroopan sosiaalirahasto plussalle, koheesiorahastolle ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastolle sekä rahoitussäännöistä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolle, sisäisen turvallisuuden rahastolle ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineelle, KOM(2018) 357 lopullinen. Yleisasetusehdotusta käsitellään myös kirjelmässä U 81/2018 niiltä osin kuin se koskee turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä (sisäasioiden rahastot).

Yleisasetusehdotusta sovelletaan sisäasioiden rahastoihin rahoitussääntöjen osalta. Muut sisäasioiden rahastoja koskevat säännökset, kuten toimintapoliittiset tavoitteet, sisältyvät rahastokohtaisiin asetusehdotuksiin. Yleisasetusehdotusta sovelletaan jäsenvaltioiden ja komission kanssa yhteistyössä hallinnoitaviin rahastojen osiin.

Komissio on ehdotuksellaan pyrkinyt yhdenmukaistamaan rahastojen täytäntöönpanomekanismeja siten, että useiden yhteistyöhön perustuvilla hallinnointimalleilla toimeenpantavien rahastojen yleiset säännökset on koottu yhden yleisasetusehdotuksen alle. Määrittelemällä horisontaalisessa säännöksessä rahastojen hallinnoinnin yleiset periaatteet voidaan myös vähentää säädösten kokonaismäärää.

Asetusehdotuksen tarkempi tarkastelu on vielä kesken, joten kantoja täsmennetään myöhäisemmässä vaiheessa.

Yleisiä näkökohtia

Sisäministeriö suhtautuu pääosin myönteisesti komission yhteisiä rahoitussääntöjä koskevaan ehdotukseen. Sisäministeriö kannattaa eri rahoitusvälineiden hallinnointimenettelyiden ja -säädösten yhtenäistämistä ja keventämistä. Näin kyetään edesauttamaan hallinnointimenettelyiden läpinäkyvyyttä ja parempaa tunnettavuutta eri tuensaajien keskuudessa sekä lisäämään

hallintomenettelyiden joustavuutta. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että rahoitussääntöjä yhdenmukaistettaessa huomioidaan rahastojen erityispiirteet siten, että säännöt mahdollistavat kaikkien rahastojen mahdollisimman sujuvan hallinnoinnin.

Sisäministeriö pitää tärkeinä ehdotuksia rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamisesta sekä kehittämisestä hallinnoltaan joustavammaksi. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että varmistetaan rahoitusohjelmien vaikuttavuus ja tulosten saavuttaminen. Lisäksi tulee huolehtia koherenssin ja koordinaation toteutumisesta muiden EU:n samansuuntaisia tavoitteita sisältävien rahoitusvälineiden kanssa.

Sisäministeriö suhtautuu positiivisesti esitettyyn mahdollisuuteen eri EU-rahoitusmekanismien hyödyntämisestä samaan toimeen, kunhan varmistetaan, ettei tämä aiheuta moninkertaisia hallinnointi- ja raportointivelvoitteita.

Ohjelmat

Sisäministeriölle on tärkeää, että rahastojen ohjelman sisältörakenne on riittävän yksinkertainen ja joustava. Sisäasioiden rahastoissa ohjelma koostuu erityistavoitteista, jotka määritellään rahastokohtaisissa asetusehdotuksissa. Nykyiseen rahoitusohjelmakauteen verrattuna ohjelman sisältörakenne yksinkertaistuu joiltakin osin, mutta ohjelmaan esitetään myös uusia elementtejä, joiden vaikutusten arviointi on vielä kesken. Kuten kuluvalla rahoitusohjelmakaudella, jäsenvaltio voi tehdä vähäisiä rahoitusta koskevia siirtoja ohjelman erityistavoitteiden välillä ilman, että edellytetään ohjelman muuttamista komission hyväksynnällä. Kynnysarvo on viisi prosenttia erityistavoitetasolla, joka on nykyistä ohjelmakautta (kynnysarvo 15 prosenttia komission ohjeen mukaan) alhaisempi. Tämän osalta olisikin sisäministeriön näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista säilyttää vähintään nykyinen kynnysarvo.

Sisäasioiden rahastojen kannalta uusi esitys ovat ns. mahdollistavat edellytykset (*enabling conditions*) ohjelmien erityistavoitteiden täytäntöönpanemiseksi tuloksellisesti ja tehokkaasti. Kyse on horisontaalisista edellytyksistä, jotka liittyvät julkisiin hankintoihin sekä valtiontukisääntelyn, YK:n vammaisten yleissopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan noudattamiseen rahastoista tuetuissa toimissa. Jos ohjelmaan liittyvät ennakkoehdot eivät täyty, maksupyyntöjä ei voitaisi esittää komissiolle. Sisäministeriö katsoo, että komission esittämä uusi ehdollisuus EU:n perusoikeuskirjan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamisen turvaavista järjestelyistä on oikeansuuntainen.

Niin ikään uusi esitys sisäasioiden rahastojen kannalta on rahastojen sisällyttäminen jäsenvaltion kumppanuussopimukseen, joka on ollut jo nykyisellä rahoitusohjelmakaudella käytössä Euroopan rakenne- ja investointirahastoissa. Kumppanuussopimuksessa määritellään, miten eri rahastot toteuttavat maakohtaisia toimintapoliittisia tavoitteita ja miten ne täydentävät toisiaan. Sisäministeriö katsoo, että rahastojen hallinnoinnin yksinkertaistamisen näkökulmasta kumppanuussopimuksen laatimisen tulisi olla pienille jäsenvaltioille vapaaehtoista.

Uutta on myös ehdotus mahdollisuudesta siirtää vapaaehtoisesti rahastojen määrärahoja InvestEU-ohjelman välineisiin. Lisäksi esitetään, että jäsenvaltiot voisivat siirtää enintään 5 prosenttia minkä tahansa rahaston määrärahoista toiseen rahastoon.

Sisäministeriö pitää kannatettavana koko rahoitusohjelmakauden kattavan arviointisuunnitelman laatimista. Jäsenvaltioiden edellytetään laativan suoritusperusteisen kehyksen, jonka avulla voidaan valvoa, mitata ja arvioida ohjelman tuloksellisuutta. Kehys sisältää rahastokohtaisissa asetuksissa säädetyt tuotos- ja tulosindikaattorit sekä niihin liittyvät välitavoitteet.

Hallinnointi- ja valvontajärjestelmä

Sisäministeriö pitää kannatettavana, että hallinnointi- ja valvontajärjestelmän perustamiseen liittyvästä viranomaisten nimeämismenettelystä luovutaan. Sisäministeriö pitää hyvänä myös ehdotusta kevennetystä hallintomenettelystä, joka perustuisi tiettyjen ehtojen täyttyessä kansalliseen hallintojärjestelmään ja lainsäädäntöön. Kevennetyn hallintomenettelyn ehtoja pitäisi kuitenkin vielä tarkastella.

Komissio ehdottaa hallinnon täysimääräistä sähköistämistä sekä tuensaajien ja rahoittavan viranomaisen välillä että jäsenvaltion ja komission välisessä tietojen välityksessä. Siirtymäaikaa ehdotetaan meri- ja kalatalousrahastolle sekä sisäasioiden rahastoille 31.12.2022 asti. Sisäministeriö pitää tärkeänä näille rahastoille esitettyä lisäaikaa.

Sisäministeriö katsoo, että komission esitys teknisen tuen hallinnointiin tarkoittaa merkittävää yksinkertaistamista. Tekninen tuki korvattaisiin prosenttiosuutena maksupyynnöissä hyväksyttävistä menoista. Tämä yksinkertaistaa maksu- ja erityisesti seurantamenettelyjä ja joustavoittaa siten merkittävästi teknisen tuen käyttöä.

Kustannusmallit ja menojen tukikelpoisuus

Rahastojen hallinnoinnin yksinkertaistamisen näkökulmasta sisäministeriö suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti esitettyihin uusiin kustannusmallien hyödyntämismahdollisuuksiin komission jäsenvaltioille suorittamissa maksuissa. Ehdotuksessa kustannusten korvaamiseksi jäsenvaltiolle on mm. tulosperusteiseen toimintatapaan perustuva korvausvaihtoehto kuluvalla rahoitusohjelmakaudella käytössä olleen tosiasiallisesti aiheutuneiden kustannusten korvausmenettelyn lisäksi. Sisäministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että komission jäsenvaltioille suorittamia ennakkomaksuja esitetään pienennettäväksi nykyiseen ohjelmakauteen verrattuna.

Rahoituksen vapauttamismenettelyssä määritelty varojen kiertonopeusvaatimus kiristyy kahteen vuoteen (N+2) nykyisen kolmen sijaan.

Hankkeiden menojen tukikelpoisuutta koskisivat pääsääntöisesti kansalliset säännöt, joita kuitenkin rajoittaisivat lukuisat poikkeukset. Unionin tason sääntely perustuisi joko yleisasetukseen tai rahastokohtaiseen sääntelyyn. Tämä vastaa nykytilaa.

Arvonlisäveron tukikelpoisuussääntelyyn esitetään merkittävää muutosta. Alle 5 milj. euron hankkeissa alv olisi tukikelpoinen kustannus ja yli 5 milj. euron hankkeissa tukikelvotonta. Irtautuminen aiemman sääntelyn mukaisesta arviosta, jääkö kustannus tuensaajalle lopulliseksi vai voiko siihen hakea palautusta, yksinkertaistaisi sisäministeriön näkemyksen mukaan toimeenpanoa ja olisi omiaan vähentämään tulkintaohjeistuksen tarvetta ja virheitä.

Yksinkertaistettujen kustannusmallien käytön laajentaminen (kustannusmallien pakollinen käyttäminen enintään 200 000 euron hankkeissa) ja rahastojen välisten sääntöjen yhdenmukaistaminen tarkoittaisi muutosta sisäasioiden rahastojen nykyisiin käytäntöihin. Nykykaudella sisäasioiden rahastoissa käytössä on rakennerahastolainsäädännön kanssa yhdenmukainen kiinteämääräisen korvauksen malli. Mallien laskentaa on tarpeen tarkastella seuraavaa rahoitusohjelmakautta varten. Yleisasetusehdotus tarjoaa nykyistä enemmän valmiita malleja, kuten 40 % kiinteämääräisen korvauksen -mallin. Ehdotuksessa mukana olevat mallit henkilöstökustannuksiin mahdollistaisivat hankehallinnoinnin yksinkertaistamista.

Seuranta ja raportointi

Rahaston seurantakomitean roolia esitetään vahvistettavaksi verrattuna nykyiseen rahoitusohjelmakauteen. Seurantakomitean tulisi jatkossa hyväksyä tuettavien toimien valinnassa käytettävät valintamenettelyt ja -kriteerit, ohjelmien vuotuiset tuloksellisuuskertomukset, ohjelmien arviointisuunnitelma ja ohjelman muuttamista koskevat hallintoviranomaisen tekemät ehdotukset. Lisäksi seurantakomitean työskentelyssä korostetaan julkisuutta, mm. kaikki seurantakomitealle toimitettavat tiedot tulisi julkaista.

Sisäministeriö pitää lähtökohtaisesti hyvänä, että rahastojen julkisuus- ja näkyvyysvelvoitteita vahvistetaan ja yhdenmukaistetaan. Seurantakomitean aineistojen julkisuusvaatimusten osalta olisi kuitenkin huomioitava tiettyjen hankkeiden mahdolliset salassapitovaatimukset.

Komissio esittää raportointiin muutoksia verrattuna nykyiseen ohjelmakauteen. Hallintoviranomainen toimittaa sähköisessä muodossa joka toinen kuukausi (31.1.2022 – 31.1.2030) rahoitusta ja tuotos- ja tulosindikaattoreita kuvaavat edistymistiedot komissioon. Vastaavat tiedot on myös julkaistava yleisölle verkkosivulla. Lisäksi komissiolle tulee toimittaa vuotuinen tuloksellisuusraportti 15.2.2023 lähtien vuosittain vastaavaan aikaan.

Nykykauteen verraten jäsenvaltio voi toimittaa komissiolle maksatuspyyntöjä tilikauden aikana enintään neljä nykyisen yhden sijaan. Lisäksi komissiolle toimitettaisiin vuosittainen tilitys sellaisten tilivuosien osalta, jolloin maksatushakemuksia on toimitettu komissiolle.

Nykyiseen verrattuna tilivuosi muuttuisi koskemaan ajanjaksoa 1.7.–30.6. Tilivuoden muutoksen osalta on tarkasteltava talouden suunnittelua koskevat prosessit ja arvioitava mitä vaikutuksia tilivuoden muuttumisella on.

Tarkastusten osalta yksinkertaistamista lisättäisiin siten, että tarkastuksia tehdessään komission ja tarkastusviranomaisten on otettava asianmukaisesti huomioon yhden tarkastuksen periaate. Tarkastusviranomaiselle ja komissiolle asetettaisiin enimmäismäärä toimien tarkastamiselle.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
