KEHA-keskus

Asiantuntijalausunto DNRo KEHA/4703/2021

10.9.2021 Julkinen

Maa- ja metsätalousvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Lausuntopyyntö 7.9.2021, HE 114/2021 vp

ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen asiantuntijalausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastosta

Samalla kun ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (jatkossa KEHA-keskus) kiittää eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua , KEHA-keskus esittää lausuntonaan seuraavaa:

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 kirjanpitotoiminnon 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 edelleenkin 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 hallituksiin 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. KEHA-keskus pitää kuitenkin hyvänä sitä, että ko. pykälien 2 momenteissa on vastuita tarkennettu.

KEHA-keskus pitää nykyisen ohjelmakauden Hyrrä-järjestelmän käytön laajentamista kannatettavana ja toimia, seurantaa, valvontaa ja viestintää tukevana. KEHA-keskus kuitenkin nostaa esille osittain toteutumatta jääneiden hankkeiden osalta sovittavan toimintamallin tärkeyden uudessa tietojärjestelmässä. Nykyisellä kaudella ELY-keskukset ovat tehneet keskeyttämispäätökset kuultuaan ensin tuensaajaa ja sen jälkeen Ruokavirasto on lopettanut hankkeet ns. kantakorjauksena järjestelmässä. Nämä ovat siis olleet tuettuja toimia, joissa hanke on jäänyt osittain toteutumatta eikä loppumaksatusta ole koskaan jätetty. ELY-keskukset ovat asiantuntemuksellaan todenneet, että hanke on kuitenkin toteutunut suunnitelmaan nähden riittävällä tasolla, eikä kyseisiä tapauksia ole jouduttu siirtämään takaisinperintäharkintaan. Uudessa Hyrrä-tietojärjestelmässä, joka korvaa nykyisen EMKR-rekisterin, onkin tärkeää olla erillinen toiminto hankkeen lopettamiselle, eli jokainen hanke

lopetetaan erikseen, ilman kantakorjauksia, tiedon eheyden ja päätöksenteon avoimuuden ja luotettavuuden vuoksi. Lopettamispäätöksellä voidaan ottaa kantaa hankkeen riittävään toteutumiseen ja tehdä asian selvittämiseksi tarpeelliset kuulemiset, sekä dokumentoida lopettaminen riittävällä tavalla.

KEHA-keskus osoittaa lisäksi myös edelliseen asiaan liittyvän huolen koskien hallituksen esitykseen otettua ennakonmaksun laajentamista. Hallituksen esityksen pykäläteksteissä 5. luku tuen maksaminen ja takaisinperintä 21§:n 2 momentin teksti tulisi KEHA-keskuksen näkemyksen mukaan kokonaan poistaa. Mikäli rahastossa sallitaan ennakonmaksut, tulisi niissä noudattaa Valtioneuvoston päätöksessä valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä (TM 9509) kohdassa 6.8 (Menojen maksaminen ja tulojen perintä) annettua ohjetta ”virastojen ja laitosten on huolehdittava siitä, ettei valtion menoja suoriteta ennen eräpäivää. Jos menon suorittaminen ennakkona on lainsäädännön perusteella mahdollista, mutta ennakon määrä ja sen suoritusaika on jätetty viranomaisen harkintaan, on pidättäydyttävä liian suuresta ja tarpeettoman aikaisessa vaiheessa tapahtuvasta suorituksesta.”

Mahdollisen ennakon myöntäminen tulisi olla poikkeustoimi. Sen suuruus olisi määriteltävä enintään 20 %:n avustusmäärästä. Mikäli ennakkomenettely otetaan käyttöön, tulisi myös viimeisen maksuerän suuruudesta määrätä. Hallituksen esityksessä todetaan viittaussäännös valtionavustuslakiin (688/2001), joka mahdollistaa ennakkomaksut; lain 12 §:n mukaan ”valtionavustus maksetaan valtionavustuksen saajalle yhtenä tai useampana eränä kustannusten ajoittumisen perusteella. Valtionavustuksesta voidaan maksaa ennakkoa, jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua sekä sen käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista.” Hallituksen esitykseen tulisi lisätä joitain periaatteita.

1. Ennakkoa tulee hakijan aina hakea valtionavustushakemuksessaan, ja se tulee perustella
2. Päätöksen tekevän ELY-keskuksen tulee ottaa kantaa hakijan ennakkokelpoisuuteen ja päättää, tuleeko hakijan asettaa vakuus
3. Ennakon maksaminen muodostaa ensimmäisen maksuerän, jolloin sen maksaa kehittämis- ja hallintokeskus hakemuksesta. Ennakon kuittaaminen seuraavista maksueristä / osuutena kustakin maksuerästä on päätettävä, mikäli ennakko otetaan käyttöön.

KEHA-keskus toteaa myös, että ennakoiden laajempi myöntäminen tulee aiheuttamaan hankkeiden päättämiseen lisätyötä ELY-keskuksille, mitä hallituksen esityksen perustelujen vaikutukset-osiossa ei ole tuotu esiin. Lisäksi KEHA-keskus huomauttaa, että suunniteltu ennakonmaksu on poikkeuksellinen toimi EU-rahoituksen kentässä, ja sen perusteleminen Covid-19 pandemian elvyttävänä toimena on vastoin rahaston kehittämis- ja investointitoimien tarkoitusta. Vaikka EU-komission elvytysrahoitusta ei voida suunnata kalataloustoimialalle, on silti koronapandemian perusteella toimiin lisättävä ennakko-menettely seitsenvuotisen rahastokauden näkökulmasta poikkeuksellinen toimi, jota pitäisi uudelleen harkita. Ennakon myöntämisestä on luovuttu monissa EU-rahastoissa, eikä investointeihin ole myönnetty ennakkoa koskaan missään rahastossa aikaisemmin.

KEHA-keskus haluaa kiinnittää huomiota myös rekisterinpitäjyyteen ja hallituksen esityksessä 6. luvun ohjelman tietojärjestelmä 23 §:ssä kuvattuihin tietojärjestelmän yhteisrekisterinpitäjiin. Hallituksen esityksessä tulisi huomioida tietojen käsittelyn ja

arkistoinnin osalta arkistolain 7 §:n linjaus arkistonmuodostajan tietosuojasta ja muista arkistotoimen vaatimuksista. Sen 8 §:n arkiston säilytysaikojen määrittelyssä tulee huomioida tietosuojan vaatimukset perustellen, mikäli mahdollista. Koska Hyrrä-järjestelmän arkistosta vastaa Ruokavirasto, tulisi em. virasto lisätä rekisterinpitäjäksi. KEHA-keskuksen näkökulmasta rekisterinpitäjiksi tulisi säätää maa- ja metsätalousministeriö sekä Ruokavirasto, ja poistaa ELY-keskukset sekä kehittämis- ja hallintokeskus luettelosta.

Henkilötietojen käsittelystä KEHA-keskus toteaa, että linjaus henkilötietojen tallentamisesta on tärkeä. Tietosuojalainsäädäntö lähtee siitä, että asian hoitamiseksi vain välttämättömät henkilötiedot kerätään. Rekisterinpitäjyyteen liittyvät vastuut esimerkiksi rekisterissä olevan henkilötiedon salassapidettävyyteen tulee huomioida tarkkaan. Yhteiskunnallisten vaikutusten riskeinä henkilötietojen käsittelyyn ja tietojen julkisemiseen liittyvät tulkinnanvaraisuudet oikeustilassa tulee huomioida riittävän laajasti. Valtionavustuslain 32 c §:n osalta (tulossa voimaan) KEHA-keskus toteaa, että yhteisrekisterinpitäjyydestä säätäminen tarkoin on tärkeää, jotta rekisterinpitäjyyteen liittyvät vastuut ja velvoitteet on mahdollisimman selkeät ja kaikilta osin huomioitu.

Koska rekisterinpitäjä on myös tietojärjestelmän omistaja ja julkisen hallinnon tiedonhallintalaissa tarkoitettu tiedonhallintayksikkö tietojärjestelmän osalta sekä yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä, on em. pykäläviittaus ristiriidassa sen kanssa, että ELY-keskuksen asianhallinta ja sähköinen arkisto on USPA-asianhallintajärjestelmässä, jonka rekisterinpitäjä on KEHA-keskus, ja KEHA-keskus on kirjanpitoyksikön tiedonhallintayksikkö rajoittamatta tietojärjestelmiä, rekistereitä, asiakirjoja, asianhallintaa tai toimintaa. Nykyisellä kaudella EMKR-rekisterissä myönnettyjen avustusten asiakirjahallinta on ollut Hyrrä-järjestelmän kautta Ruokavirastossa, eikä ELY-keskusten tai kehittämis- ja hallintokeskusten roolia ole kuvattu. Tätä ei myöskään tunnisteta riittävästi hallituksen esityksessä. KEHA-keskuksen näkemyksen mukaan asianhallinnan yhteys ja sähköinen arkisto olisi viipymättä rakennettava Hyrrä-järjestelmän ja USPAn välillä, jolloin rekisterinpito ja tiedonhallintayksikkönä toimiminen olisivat KEHA-keskuksen, ml. ELY-keskukset, vastuulla luontevasti, mikäli rekisterinpitäjyyttä edellytetään lainsäädännössä. Tätä KEHA-keskus pitää kuitenkin toissijaisena ratkaisuna ja ehdottaa yhteisrekisterinpitäjiksi maa- ja metsätalousvirastoa ja Ruokavirastoa. Pykälää tulisi tältä osin muuttaa. Tietojärjestelmän omistajuudesta, rekisteristä, asiakirjojen sähköisestä arkistoinnista ja tiedonhallintayksiköstä suhteessa välittävien viranomaisten rooliin rahaston hallinnoinnista tulisi säätää tarkemmin.

KEHA-keskus toteaa vielä, että hallituksen esityksen sisältö on muuttunut merkittävästi vuonna 2020 pidetyn lausuntokierroksen jälkeen., ja esitykseen sisältyy nyt asioita, joihin ei vuonna 2020 ole voinut lausua. Olisi ehkä tarpeellista antaa sidosryhmille mahdollisuus lausua uudelleen näin laajoihin sisällöllisiin muutoksiin, jos se aikataulullisesti on mahdollista.

Pauliina Smolander
Maksatusjohtaja