21.10.2021

Valtiovarainministeri/ budjettiosasto,

budjettineuvos Lauri Taro

Hallintovaliokunta

Viite: HE 136/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021−2027, käsittely HaV 22.10.2021

Valtiovarainministeriön kirjallinen asiantuntijalausunto

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021—2027. Ohjelmakaudelle 2021—2027 perustetaan sisäasioiden alalle kolme EU-rahastoa: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF), sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF) sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline (BMVI) osana yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa (jäljempänä sisäasioiden rahastot). Sisäasioiden rahastoja koskevilla EU:n asetuksilla ja yleisasetuksella luodaan kehykset Euroopan unionin sisäasioiden rahoitukselle. Euroopan unionin asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

EU-asetuksissa on jätetty kuitenkin asioita kansallisesti määritettäväksi, mistä johtuen on tarpeen antaa laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021-2027 ja määritellä rahastojen rahoituksen myöntämistä, maksamista ja valvontaa koskevat tarkemmat säännöt kansallisella tasolla. Lain tarkoituksena on varmistaa sisäasioiden rahastojen asianmukainen hallinto ja toimeenpano.

Lisäksi asetuksella täsmennettäisiin sisäasioiden rahastoista annetun lain sekä Euroopan unionin säädösten säännöksiä ohjelmatyöstä, siihen liittyvistä toimivaltaisista tahoista, avustuksen edellytyksistä ja ehdoista, kustannusten tukikelpoisuudesta, yksinkertaistetuista kustannusmalleista eli avustusmuodoista, avustuksen myöntämisestä ja maksamisesta sekä annettaisiin tarkemmat säännökset eräistä hankkeen tai toiminnan ohjausryhmää, asiakirjojen säilyttämisvelvollisuutta, seurantaa ja teknistä apua koskevista seikoista.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 neljänteen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian lain hyväksymisen jälkeen.

VM:n lausuntopalaute ja muut arviot esityksestä

Sisäministeriö asetti 3.6.2019 lainsäädäntöhankkeen sisäasioiden rahastoja koskevan lainsäädännön valmistelemiseksi ohjelmakauden 2021—2027 kansallista toimeenpanoa varten. Työryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon ehdotus sisäasioiden rahastoja koskevaksi laiksi sekä ehdotus valtioneuvoston asetukseksi. Valtiovarainministeriö on osallistunut hankkeeseen työryhmän jäsenenä.

Hallituksen esityksen valmistelua koskeva lausuntokierros järjestettiin 18.6.—17.8.2020. VM toimitti lausuntonsa 17.8.2020. VM totesi lausunnossaan, että valtiovarainministeriö pitää kokonaan uuden

sisäasioiden rahastolain antamista perusteltuna uutta ohjelmakautta varten. Lakiesitysluonnoksen arvioitiin vaikuttavan sisällöltään lähtökohdiltaan tarkoituksenmukaiselta, mutta VM vaati kuitenkin esityksen täydentämistä mm. taloudellisten vaikutusten osalta sekä auki olevien asioiden, ml. tarkastusviranomaisen tehtävän (toimivaltuudet, vastuut, resursointi) osalta. VM:n esittämät näkökohdat on huomioitu lakiesityksessä.

SM järjesti 12.5.-23.6.2021 lausuntokierroksen myös luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021-2027. VM totesi 21.6.2021 toimittamassa lausunnossaan, että asetusluonnos on kannattava ja se selkeyttää ohjelmien valmistelua, niiden hallinnointia ja avustusmenettelyä sekä kustannusten tukikelpoisuuden perusteita.

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin, että sisäministeriö toimisi yleisasetuksen sisäasioiden rahastojen ohjelmien hallintoviranomaisena, joka vastaisi kirjanpitotoiminnosta. Esityksen mukaisesti tarkastusviranomaistehtävistä vastaisi valtiovarainministeriön controller -toiminto, joka vastaa ennestään myös EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahasto-ohjelmien tarkastusviranomaisen tehtävistä. Controller-toiminnon rooli on kannatettava ja tarkastustehtävien keskittämisellä voidaan saavuttaa myös hallinnollisia synergiahyötyjä kansallisessa viranomaistyössä.

Tarkastusviranomaisen osalta henkilöstötarpeen arvioidaan olevan kaksi henkilötyövuotta. Tarkastusviranomaisen henkilöstötarvetta vastaavat määrärahat valmistaudutaan siirtämään ratkaisun myötä sisäministeriön hallinnonalalta valtiovarainministeriölle. Esityksen mukaisesti sisäministeriön toimintamenoista momentilta 26.01.01 varaudutaan siirtämään täydentävässä TAE2022 –esityksessä valtiovarainministeriöön momentille 28.01.01. yhden henkilötyövuoden palkkausta vastaava rahoitus. Toisen henkilötyövuoden palkkausta vastaava rahoitus annetaan valtiovarainministeriön käyttöön rahastojen teknisestä tuesta momentilta 26.01.26 myöhemmin sovittavalla tavalla.

Hallituksen esityksen mukaisesti seurantakomitea tukee hallintoviranomaisen toimintaa. Seurantakomitealla olisi merkittävä asema ohjelman ja toimeenpanosuunnitelman valmistelussa, täytäntöönpanossa, seurannassa ja arvioinnissa. Seurantakomitean pääasiallisena tehtävänä on ohjelman tavoitteiden toteutumisen edistymisen seuranta. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että se osallistuu seurantakomitean työhön jäsenenä, niin kuin asetusluonnoksessa on ehdotettukin.

Lausuntokierroksen jälkeen sähköistä tietojärjestelmää koskevaa sääntelyehdotusta on muutettu, koska maaliskuussa 2021 selvisi, että sisäasioiden rahastot joutuvat irtautumaan valtioavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen (VA-hanke) yhteydessä syntyvästä tietojärjestelmästä. Maaliskuussa 2021 kuitenkin selvisi, että valtionavustustoiminnan kehittämishanke tulee viivästymään merkittävästi alkuperäisestä aikataulusta, minkä vuoksi sisäasioiden rahastojen on ryhdyttävä oman uuden tietojärjestelmän kehitystyöhön. Vaikka tarve hankkia sisäasioiden rahastojen avustustoiminnalle oma tietojärjestelmäratkaisu on harmillinen, niin rahoitus arvioidaan kuitenkin katettavan täysin EU-rahastojen teknisestä avusta.

Vaikutukset valtion talousarvioon

Lailla säädettävät tehtävät ja velvoitteet hoidetaan julkisen talouden suunnitelman ja hyväksyttyjen valtion talousarvioiden mukaisesti. Ohjelmakauden 2021—2027 sisäasioiden rahastoista maksettavat menot budjetoidaan momentille 26.01.26 (EU:n osuus sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton hallintaan ohjelmakaudella 2021—2027), joka on valtion talousarvion kehyksen ulkopuolinen kolmevuotinen siirtomääräraha. Menoista Euroopan unionilta sen rahoitusosuutena saatu osuus tuloutetaan momentille 12.26.98 (EU:lta saatavat tulot). Maksatukset Euroopan unionilta jäsenvaltiolle tapahtuvat pääosin takautuvasti. Tulojen ja menojen on oltava tasapainossa ohjelmakauden loppuun mennessä. Viranomaisten hankkeisiin tai toimintaan osoittamaa muuta rahoitusta voi olla budjetoituna myös muille valtion talousarvion momenteille.

Ohjelmakaudelle 2021—2027 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoituksen Suomen osuudeksi arvioidaan noin 68 miljoonaa euroa. Sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF) rahoitukseksi

arvioidaan puolestaan noin 37 miljoonaa euroa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen rahoitukseksi noin 75 miljoonaa euroa.

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä asiana, että rahastojen kautta arvioidaan rahoitettavan aiempaa rahoituskautta enemmän Suomen hankkeita. Rahastoista tuleekin pyrkiä hakemaan aktiivisesti sieltä saatavissa oleva rahoitus ja varata tästä syystä myös kansallisille rahoitusosuuksille tarvittava liikkumavara tulevissa talousarvioissa, vaikka hankkeisiin tarvittavan omarahoituksen tai muun julkisen tai yksityisen rahoituksen osuuden arvioidaankin prosentuaalisesti laskemaan edeltävästä ohjelmakaudesta. Muun rahoituksen osalta kansalliseen talousarvioon liittyvät määrärahatarpeet käsitellään ja niihin otetaan kantaa tavalliseen tapaan julkisen talouden suunnitelmassa sekä talousarvioprosessissa. Muussa tapauksessa toimenpiteiden edellyttämä mahdollinen viranomaistoimijoiden omarahoitus tai muu julkinen rahoitus tulee toteuttaa valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.