

Maaseudun yritys- ja hankerahoituksen hallinnollisen taakan vähentäminen – työryhmän selvitys

Helsinki 2009

Maaseudun yritys- ja hankerahoituksen hallinnollisen taakan vähentäminen – työryhmän selvitys

Helsinki 2009

Maa- ja metsätalousministeriölle

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 26.5.2009 työryhmän selvittämään hallinnollista taakkaa ja sen purkamista yritys- ja hankerahoituksessa. Työryhmän toimikausi oli 1.6.2009-31.10.2009. Työryhmän pyynnöstä toimikautta jatkettiin 15.12.2009 saakka.

Maa- ja metsätalousministeriön yritys- ja hankerahoituksen tavoitteena on maaseudun elinkeinojen kilpailukyvyyn kehitys, elinkeinojen monipuolistuminen, työllisyyden turvaaminen sekä maaseudun elinvoiman kehittäminen osaamisen ja sosiaalisen pääoman kasvun sekä innovaatioperustan kehittämisen avulla. Myös eri ohjelmiin (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007-2013 ja sokerin monipuolistamisohjelma) liittyvän hallinnon tulisi edistää näiden tavoitteiden saavuttamista.

Asiakkaat ja alueilla hallintoa hoitavat viranomaiset ovat kokeneet nykyisten hallinnollisten menettelyiden hidastavan päätöksentekoa ja luovan sekä hallinnolle itselleen että asiakkaille ylimääräisiä kustannuksia. Samalla on uhkana, että hallinnon raskaus estää ohjelmien toteutumisen ja tavoitteiden saavuttamisen.

Työryhmän tehtävänä oli laatia selvitys maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla myönnettävän yritys- ja hankerahoituksen säännöksiin, ohjeistukseen ja hallinnollisiin käytäntöihin sisältyvistä keskeisistä ongelmista. Työryhmän tuli tarkastella tukijärjestelmiä, säännöksiä ja ohjeita sekä hallinnolle että asiakkaille koituvan hallinnollisen ja taloudellisen taakan näkökulmasta. Työryhmän selvitykseen tuli sisältyä myös näiden ratkaisuvaihtoehtoja, joita voidaan toteuttaa kansallisesti kuluvalle ohjelmakaudella tai jotka tulee ottaa huomioon tukijärjestelmiä uudistettaessa. Selvitykseen tuli sisältyä myös yhteisöläinsäädännön yksinkertaistamiseen liittyviä esityksiä.

Työryhmän tuli kuulla tarpeellisessa määrin eri osapuolia ja asiantuntijoita – erityisesti tahoja, jotka käytännössä toteuttavat tai hallinnoivat hankkeita.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin maaseutu- ja energia –vastuualueen päällikkö Kari Kivikko Hämeen työ- ja elinkeinokeskuksesta.

Työryhmän jäsenet olivat: neuvotteleva virkamies Sirpa Karjalainen, maa- ja metsätalousministeriö, osaston johtaja Carl-Gustav Mikander Maaseutuvirasto, toiminnanjohtaja Heikki Konsala Pirkan Helmi ry ja ryhmäpäällikkö Timo Kukkonen Hämeen työ- ja elinkeinokeskus.

Työryhmän sihteereinä työskentelivät ylitarkastaja Sanna Sihvola maa- ja metsätalousministeriöstä ja ylitarkastaja Piia Latvala Maaseutuvirastosta. Kyselyn aineistoa analysoi harjoittelija Tuire Jansson maa- ja metsätalousministeriöstä.

Työryhmä kokoontui yhteensä 13 kertaa. Toimeksiantonsa perusteella työryhmä luovutti 17.12.2009 maa- ja metsätalousministeriölle esityksensä maaseudun yritys- ja hankerahoituksen hallinnollisen taakan vähentämisestä.

Työryhmä jättää kunnioittavasti raporttinsa maa- ja metsätalousministeriölle.

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2009



Kari Klivikko



Sirpa Karjalainen



Heikki Konsala



Sanna Sihvola



Carl-Gustav Mikander



Timo Kukkonen



Piia Latvala

Tiivistelmä

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 26.5.2009 työryhmän selvittämään hallinnollista taakkaa ja sen purkamista yritys- ja hankerahoituksessa.

Työryhmän tehtävänä oli laatia selvitys maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla myönnettävän yritys- ja hankerahoituksen säännöksiin, ohjeistukseen ja hallinnollisiin käytäntöihin sisältyvistä keskeisistä ongelmista. Työryhmän tuli tarkastella tukijärjestelmiä, säännöksiä ja ohjeita sekä hallinnolle että asiakkaille koituvan hallinnollisen ja taloudellisen taakan näkökulmasta. Työryhmän selvitykseen tuli sisältyä myös näiden ratkaisuvaihtoehtoja, joita voidaan toteuttaa kansallisesti kuluvalle ohjelmakaudella tai jotka tulee ottaa huomioon tukijärjestelmiä uudistettaessa. Selvitykseen tuli sisältyä myös yhteisöläisäädännön yksinkertaistamiseen liittyviä esityksiä.

Työryhmä on kartoittanut ennen kaikkea asiakkaan näkökulmasta sitä, miten yritys- ja kehittämishankkeiden rahoitusta on voitu käyttää tavoitteiden saavuttamiseen. Työryhmä on saanut runsaasti palautetta sekä kyselyn, mutta myös yksittäisten tapauskuvausten muodossa. Työryhmä on siitä kiitollinen, sillä se myös kuvaa uskoa ja halua tehdä työtä maaseudun parhaaksi.

Asiakaspalautteen perusteella on hyvin tärkeää, että asiakasnäkökulma korostuu nykyistä enemmän hanke- ja yritystukien lainsäädäntöä ja hallinnollisia ohjeita sekä tietojärjestelmiä suunniteltaessa. Sähköisten palveluiden kehittäminen luo hyvät mahdollisuudet asiakaspalveluiden parantamiseen, jos samalla voidaan kehittää tukijärjestelmiä, lomakkeita, prosesseja ja päätöksiä sähköiseen asiointiin soveltuviksi. Tukijärjestelmien tulee myös olla niin joustavia, että ne soveltuisivat hyvin erilaisten maaseutuhankkeiden ja -yritysten tarpeisiin, joiden toteutuminen viime kädessä ratkaisee koko maaseutuohjelman onnistumisen.

Vuoropuhelun lisääminen työ- ja elinkeinokeskusten (TE-keskusten), Maaseutuviraston ja maa- ja metsätalousministeriön kesken on työryhmän mielestä tärkeää koko hallintoketjun mahdollisimman asiakaslähtöisen toiminnan edistämiseksi. Samoin eri viranomaisten sisäisiä prosesseja tulisi kehittää asiakkaiden tarpeiden mukaisiksi. Esimerkiksi asiakkaat ovat kokeneet TE-keskuksissa viime vuosina toteutetun EU-säädösten edellyttämän myöntö- ja maksatustehtävien eriyttämisen asiakaspalvelun merkittävänä heikentymisenä. Keskustelu ja yhteistyö hallintoviranomaisen ja maksajaviranomaisen välillä on erinomaisen tärkeää, jotta asiakkaiden luottamus viranomaisten toimintaan paranisi. Vireillä olevat suunnitelmat 1.1.2010 toimintansa aloittavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) sisäisistä toiminnoista ovat vaarassa lisätä hallinnon sisäistä byrokratiaa. Työryhmä pitää asiakaspalautteen ja tuottavuustavoitteiden kannalta tärkeänä, että päätöksenteko uusissa ELY-keskuksissa tapahtuisi mahdollisimman lähellä asiakasta yksinkertaisissa ja kustannustehokkaissa prosesseissa.

Työryhmä on työssään perehtynyt myös Ruotsin maaseutuohjelman toimeenpanoon maaseutuvirastossa ja lääninhallituksissa. Vaikka säädökset ovat pohjimmiltaan hyvin lähellä toisiaan, Ruotsissa on pienillä yksityiskohdilla onnistuttu löytämään ratkaisuja, jotka helpottavat merkittävästi hanke- ja yritystukien hallinnollista taakkaa asiakkaille ja jotka samalla vähentävät hallintotyöhön kuluva aikaa sekä parantavat hallinnon palveluita. Työryhmä uskoo, että Suomessakin on hyvät edellytykset kehittää tukijärjestelmiä ja hallintoa samojen päämäärien suuntaan.

Työryhmä toivoo, että ehdotusten toimeenpanemiseen suhtaudutaan vakavasti joka tasolla, jotta muutokset tavoittavat hankehakijat mahdollisimman nopeasti ja pysyvästi, ja jotta ohjelmalle suunnatut EU-varat tulevat 100 %:sti käytettyä mahdollisimman hyvin ohjelman tavoitteita palveleviin tarkoituksiin. Työryhmä odottaa ratkaisuehdotusten toimeenpanemista ja niiden edistymisen seuraamista varten ryhdyttävän käytännön toimiin välittömästi kaikilla hallintotasoilla. Suomalaisella maaseudulla on koko ajan syntymässä hyviä ideoita, joten tämän työn jälkeen työryhmä toivoo päähuomion kohdentumista varsinaiseen kehittämistoimintaan, sillä myös hallinnon tavoitteena on elinvoimainen maaseutu, joka on houkutteleva asuinympäristö ja joka tarjoaa työtä ja elämisen mahdollisuuksia.

Esitykset:

Tukimuodot

1. Mahdollistetaan elinkeinojen kehittämishankkeen sekä koulutus- ja tiedonvälityshankkeen yhdistäminen tarvittaessa.
2. Mahdollistetaan yhteisen päätöksen tekeminen yleishyödylliselle kehittämishankkeelle ja siihen liittyvälle investoinnille.
3. Pienennetään laissa määriteltyä (1443/2006 21 §) hanketuen alarajaa: hanketukea ei myönnetä, jos hakemuksen perusteella tuen määrä olisi enintään 2 000 euroa.
4. Tulevaa ohjelmakautta ajatellen tukimuotojen kokonaisuus olisi muodostettava kokonaan uudelta pohjalta. Järjestelmästä tulisi muodostaa asiakaslähäinen ja joustava.
5. Yritystukihakemuksissa vähennetään pakollisena pyydettävien liitteiden määrää.
6. Tukijärjestelmien määräykset ja ohjeistus saatetaan ajan tasalle välittömästi.
7. Pienten elintarvikealan yritysten osalta eri lainsäädäntöjen yritysvaikutukset selvitetään.
8. Maaseutuvirasto käy lävitse kaikki hakemus-, myöntö- ja maksatuslomakkeet sekä seurantalomakkeet selkeyden ja ymmärrettävyyden lisäämiseksi. Lomakkeita uudistettaessa hyvänä käytäntönä olisi niiden testaus asiakkaiden ja hallinnon edustajista kootussa työryhmässä.
9. Tukijärjestelmiä tarkasteltaessa hallinto- ja maksamisviranomaisen tulisi tutkia kaikki hakijoille asetettujen määräaikojen tarpeellisuus ja selkeys. Esimerkiksi useamman vuoden aikana toteutettavaan investointiin tai toimenpiteeseen myönnetyn tuen vuosittaisesta maksamishakemuksesta tulisi voida luopua.

Kustannuslajien tiukkuus ja muutospäätöksien suuri määrä

10. Päätöslomakkeita muutetaan siten, että päätöksessä on näkyvissä hyväksytty kokonaiskustannusarvio, mutta ei jaettuna kustannuslajeihin. Myöntöpää-

töksen tekijä voi tarvittaessa erityisehtoihin laittaa yksittäisille kustannuksille sitovat enimmäismäärät näkyviin.

11. Mahdollistetaan tarvittaessa rahoitusosuuksien toteutuminen vasta viimeisen/loppumaksatuksen yhteydessä.

Kuittien vaatiminen

12. Vaikuttaminen komission asetuksen muuttamiseen siten, että maksun todisteeksi riittävät kirjanpidon raportit.

13. Otetaan käyttöön vaihtoehtoisia tapoja laskujen ja asiakirjojen esittämiseen esimerkiksi sähköistä asiointia kehittämällä.

Yleiskustannukset

14. Otetaan käyttöön malli, jota mm. Ruotsi noudattaa yleiskustannuksien osoittamisessa: hakija osoittaa tukihakemuksessaan laskentamallilla yleiskustannukset, joita ei voi kohdentaa hankkeelle suorana kustannuksena. TE-keskus hyväksyy laskentamallin ja kirjaa tukipäätökseen yleiskustannusten enimmäistason. Päätöksessä tämä ilmoitetaan prosenttilukuna (xx %) operatiivisen henkilöstön palkkakustannuksista. Osuus voi olla enintään 20 % hankkeen toteutuneista palkkakustannuksista. Menettelyssä korostetaan hakijan vastuuta.

15. Vaikutetaan EU-tasolla maaseuturahaston säädöksiin siten, että ne muutettaisiin yleiskustannusten osalta vastaamaan rakennerahastosäädöksiä.

Kustannusten kohtuullisuuden selvittäminen

16. Muutetaan valtioneuvoston asetuksia siten, että tavanomaisen hintatason selvittäminen riittää 2 000-10 000 euron hankinnoissa.

17. Korostetaan ohjeistuksessa ja koulutuksissa, että valtioneuvoston asetuksen mahdollistama TE-keskusten varmistava tapa kustannustason selvittämiseksi on yhtä käyttökelpoinen kuin asetuksen muutkin tavat. Tähän on hyvät mahdollisuudet TE-keskusten asiantuntemuksen ja julkisten tietojen perusteella.

18. Käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja hallintokustannusten pienentämiseksi yritystutkijoita rohkaistaan määrittelemään itsenäisesti rakentamisen viitekustannuksia kustannusten kohtuullisuuden arvioimiseksi.

Hakijan luotettavuus

19. Maaseutuviraston ohje hakijan luotettavuudesta muutetaan tarkoituksenmukaiseksi. Siinä korostettaisiin TE-keskuksen tapauskohtaista toimintatapaa, jolla selvittää hakijan luotettavuuden.

Käsittelyajat

20. Käsittelyaikojen tarkastelua varten tehdään seuranta- ja raportointijärjestelmä, josta pystytään seuraamaan viranomaisen käsittelyaikoja ja asiakkaan kannalta kokonaisläpimenoaikoja ajantasaisesti.

21. Osana sähköisten palveluiden kehittämistä järjestelmään luodaan hakijalle mahdollisuus seurata hakemusten käsittelytilannetta ja arvioitua päätösajan kohtaa.

Organisointi, rahoituspäätösten ja maksatuspäätösten erillisuus

22. TE-keskusten ja toimintaryhmien hyvien käytäntöjen välittäminen hankeprosessien sujuvuuden lisäämiseksi.

23. Maaseutuvirasto valmistelelee yksityiskohtaisen luettelon hallinto- ja maksajaviranomaisten tehtävistä, jotta päätöksentekoon pystytään selkeästi määrittelemään täsmällinen tehtävien ja vastuun jako. Menettely helpottaisi myös hakijan asemaa, jolloin hän tietäisi, kenen kanssa asioi hankkeen toteutusaikana.

24. Sisäisen, lyhyen ja yksinkertaisen lausuntomenettelyn rakentaminen myönnön ja maksatuksen välille, jolloin myöntöpäätöksen tekijä ottaisi kantaa hallintoviranomaisen tehtäviin kuuluviin asioihin koko hankkeen toteuttamisen ajan. Menettely helpottaisi maksatushakemuksen käsittelyä, koska maksaja ei tekisi/joutuisi tekemään maksatusvaiheessa hankkeen käsittelyä uudestaan hallintoviranomaisen tehtävien osalta.

25. Maaseutuvirasto kehittää organisaatiotaan siten, että Maaseudun kehittämisohjelmaa toteutetaan kokonaisuutena, ei erillisinä myöntö-, maksatus- ja valvontaprosesseina.

26. Vaikutetaan EU-tasolla maaseuturahaston säädöksiin siten, että tehtävien eriyttämisvaatimuksia muutetaan. Vaatimusten tulisi soveltua nykyistä paremmin asiakaslähtöiseen toimintaan sekä helpottaa resurssien tehokkaampaa käyttöä.

Luottamuksen suoja

27. Takaisinperintäsäädöksiä selkiytetään. Laissa tulisi määritellä tarkemmin ne periaatteet, jolloin tuki on pakko periä takaisin tai jolloin takaisinperinnän kohtuullistamiseen voitaisiin soveltaa neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 artiklan 33 suhteellisuusperiaatetta. Takaisinperittävää määrää tulisi voida kohtuullistaa esimerkiksi silloin, kun takaisinperinnän peruste on aiheutunut viranomaisen toiminnasta eikä tuen saaja ole vaikuttanut perusteen syntyyn.

Toimintaryhmien erityiskysymykset

28. Toimintaryhmille annetaan selailuoikeudet HANKE2007-tietojärjestelmään koskien ao. ryhmän omaa rahoituskiintiötä.

29. Tarkastellaan hakemuksen vireillöoloa siten, että se alkaisi siitä, kun hakemus on toimitettu paikalliseen toimintaryhmään tai TE-keskukseen, eikä näiden välillä mahdollisesti tapahtuva siirto keskeyttäisi hakemuksen vireillöoloa.

30. Muutetaan Manner-Suomen maaseutuohjelmaa siten, että kansainvälisissä hankkeissa riittävät komission asetuksen vaatimukset.

31. Muutetaan säädöksiä siten, että kustannusten jaksottaminen toimintarahasta toiseen siirryttäessä voidaan tehdä hanketta joustavammin. Tämä muutos koskisi sekä ohjelmakaudelta toiselle siirryttäessä että saman ohjelmakauden toimintarahasta toiselle siirryttäessä.

Sanktiosäntö

32. Vaikutetaan komission tulevan ohjelmakauden säädöksiin siten, että nk. kolmen prosentin sanktion tyyppiset hanketoimintaan erittäin huonosti sopivat säädökset poistetaan. Mikäli sanktiosäntöä ei saada poistettua, tulisi pyrkiä siihen, että se suoritettaisiin ainoastaan valvonnan yhteydessä.

Ohjelmakausien katkeamaton toteutus

33. Yritys- ja hankerahoituksen osalta käytetään hyväksi se, että kuluvan kauden rahoitus tapahtuu ns. n+2 säännön mukaisesti ja varojen käyttö ulottuu vuoteen 2015. Toimeenpanossa pyritään ja sitoudutaan siihen, että järjestelmä on kaikilta osiltaan toimintavalmis vuonna 2015. Kaikki joustot, joita ohjelmakaudelta toiselle siirryttäessä on käytettävissä, hyödynnetään.

34. Yritysrahoituksen osalta rahoituksen saatavuus myös kausien välillä tulee varmistaa siten, että minimoidaan muutokset säädös- ja järjestelmätasolla, jolloin toimeenpano ainakin siltä osin voisi jatkua ilman pitkiä katkoja rahoituksen myöntämisessä. Vaihtoehtona on, että kansallisella rahoituksella huolehditaan mahdollisuus hakea yritysrahoitusta katkotta. Samoin paikallisten toimintaryhmien työn jatkuvuus sujuvasti ohjelmakausien välillä tulee varmistaa.

Sammandrag

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte den 26.5.2009 en arbetsgrupp för att utreda den administrativa bördan och hur den kan avlägsnas från företags- och projektfinansieringen.

Arbetsgruppens uppgift var att utarbeta en utredning för de centrala problemen för bestämmelserna, styrningen och administrativ praxis för beviljandet av företags- och projektfinansieringen inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Arbetsgruppen skulle undersöka stödsystemen, bestämmelserna och styrningen både för förvaltningen och kunden där både den administrativa och ekonomiska bördan beaktades. Arbetsgruppens utredning skulle även innehålla alternativ för lösningar på dessa problem som man kan genomföra nationellt under innevarande programperiod eller som ska beaktas när stödsystemet förnyas. Utredningen skulle även innehålla förslag på hur gemenskapslagstiftningen kan förenklas.

Arbetsgruppen har framför allt från kundens perspektiv kartlagt hur företags- och utvecklingsprojektens finansiering har kunnat användas för att uppnå målen. Arbetsgruppen har fått rikligt med respons både i form av en enkät men även från enstaka fallstudier. Arbetsgruppen är tacksam för dessa för den beskriver även hopp och vill arbeta för landsbygdsens bästa.

Baserat på kundresponsen var det mycket viktigt att kundens perspektiv nu mer än någonsin framhäver projekt- och företagsstödet bestämmelser och förvaltningsstyrning samt datasystem i planeringen. Utvecklingen av e-tjänster skapar goda möjligheter att förbättra kundservicen om man samtidigt kan utveckla stödsystem, blanketter, processer och beslut så att dessa kan skötas elektroniskt. Stödsystemen måste dessutom vara så pass flexibla att de lämpar sig väl för de olika landsbygds- och företagsprojektens behov, vars förverkligande i sista hand avgör huruvida hela landsbygdsprogrammet lyckas.

En ökad debatt mellan arbets- och näringscentralerna (TE-centralerna), Landsbygdsverket och jord- och skogsbruksministeriet är enligt arbetsgruppen viktig för att främja en maximalt kundorienterad verksamhet i hela förvaltningskedjan. På samma sätt borde de olika myndigheternas interna processer utvecklas enligt kundernas behov. Exempelvis har kunderna upplevt att den separation av beviljandet och utbetalningen enligt EU-bestämmelserna som genomförts vid TE-centralerna under de senaste åren har inneburit en betydande försämring av kundservicen. Diskussionen och samarbetet mellan förvaltningsmyndigheterna och betalningsmyndigheterna är synnerligen viktig för att förbättra kundens förtroende för myndighetens verksamhet. De aktuella planerna 1.1.2010 för närings-, trafik- och miljöcentralernas (ELY-centralerna) interna verksamhet riskerar att öka förvaltningens interna byråkrati. Vad gäller kundresponsen och lönsamhetsmålen anser arbetsgruppen att det är viktigt att beslutsfattandet vid de nya ELY-centralerna skulle ske så nära kunden som möjligt genom enkla och kostnadseffektiva processer.

I sitt arbete har arbetsgruppen även satt sig in i hur Sveriges landsbygdsprogram har verkställts vid landsbygdsverket och länsförvaltningen. Även om bestämmelserna i grund och botten är mycket lika varandra, har man i Sverige in i minsta detalj lyckats hitta lösningar som avsevärt underlättar projekt- och företagsstödet administrativa börda för kunden och som samtidigt minskar den tid förvaltningsarbetet upptar samt förbättrar förvaltningens service. Arbetsgruppen tror att det även i Finland finns goda förutsättningar för att utveckla stödsystem och en förvaltning med samma målsättning.

Arbetsgruppen hoppas att man förhåller sig allvarligt till förslaget verkställande på alla nivåer så att ändringarna når projektansökarna så fort som möjligt och blir varaktiga, och så att EU-tillgångarna för programmet till fullo kommer att användas för att tjäna programmet målsättning på bästa sätt. Arbetsgruppen förväntar sig att förslagen på lösningar ska verkställas och att man vidtar praktiska åtgärder på alla förvaltningsnivåer för att följa upp deras framsteg. Det föds hela tiden goda idéer på den finländska landsbygden, så efter detta arbete hoppas arbetsgruppen att huvudfokus riktas på de egentliga utvecklingsaktiviteterna, för även förvaltningens målsättning är en livskraftig landsbygd med en lockande boendemiljö och som erbjuder jobb och livsmöjligheter.

Förslag:

1. Gör det möjligt att sammanslå näringsgrenarnas utvecklingsprojekt samt utbildnings- och informationsprojekt vid behov.
2. Möjliggör ett gemensamt beslutsfattande för allmännyttiga utvecklingsprojekt och tillhörande investeringar.
3. Minska den i lagen definierade (1443/2006 21 §) nedre gränsen för projektstödet: projektstöd utbetalas inte om stödbeloppet på basis av ansökan skulle vara högst 2 000 euro.
4. Med tanke på den inkommande programperioden skulle stödändringarnas helhet behöva formas om på helt ny basis. Systemet borde göras kundorienterat och flexibelt.
5. Minska de obligatoriska bilagorna i företagsansökningar.
6. Bestämmelser och anvisningar för stödsystemen ska uppdateras omedelbart.
7. Red ut lagstiftningens inverkan på små företag inom livsmedelsbranschen.
8. Landsbygdsverket bör gå igenom alla blanketter för att ansöka, bevilja och utbetala samt uppföljning av stöd för att öka tydligheten och förstäligheten. När blanketterna förnyas vore det bra att testa dem i arbetsgrupper med representanter för kunderna och förvaltningen.
9. Vid granskningen av stödsystemen bör förvaltnings- och betalningsmyndigheterna undersöka nödvändigheten av och tydligheten på alla angivna tider för de sökande. Exempelvis kunde man avstå från den årliga utbetalningsansökan som krävs för stöd som beviljats investeringar eller åtgärder som genomförs under flera års tid.
10. Beslutsblanketterna borde ändras så att den godkända totalkostnads-kalkylen framgår av beslutet men inte är indelad i typer av kostnader. Den som fattar beslutet om beviljande kan vid behov låta maximibelopp för enstaka kostnader framkomma i särskilda villkor.
11. Gör det möjligt att vid behov genomföra finansieringsandelarna först i samband med den sista/slutbetalningen.

12. Verka för att kommissionens förordning ändras så att bokföringsrapporter räcker som bevis för utbetalningen.

13. Ta i bruk alternativa sätt att presentera fakturor och handlingar, t.ex. genom att utveckla e-tjänsterna.

14. Ta i bruk en modell som bl.a. Sverige följer för att påvisa omkostnader: med faktureringsmodellen kan den sökande i sin stödansökan påvisa de omkostnader som inte kan anvisas som direkta utgifter för projektet. TE-centralen godkänner faktureringsmodellen och anger maximinivån för omkostnaderna i stödbeslutet. I beslutet meddelas detta procenttal (xx %) av den operativa personalens lönekostnader. Andelen kan vara maximalt 20 % av projektets genomförda lönekostnader. Den sökandes ansvar ska framhåvas i förfarandet.

15. Verka på EU-nivå för landsbygdsfondens bestämmelser så att de skulle ändras för omkostnadernas del att motsvara strukturfondsbestämmelserna.

16. Ändra statsrådets förordningar så att en utredning av en sedvanlig prisnivå räcker för projekt på 2 000-10 000 euro.

17. I anvisningar och utbildningar bör framhåvas att TE-centralens sätt som statsrådets förordning gjort möjlig för att garantera utredningen av kostnadsnivå är lika konkurrenskraftig som förordningens andra sätt. Baserat på TE-centralernas sakkunskap och offentlig information finns det goda möjligheter för detta.

18. För att förkorta handläggningstiden och minska de administrativa kostnaderna uppmuntras företagsanalytiker att självständigt bestämma byggandets referenskostnader för att uppskatta kostnadernas rimlighet.

19. Landsbygdsverkets direktiv för den sökandes tillförlitlighet ändras ändamålsenligt. I detta framhåvs att TE-centralen ska se till varje enskilt fall för att utreda den sökandes tillförlitlighet.

20. Ett system för uppföljning och rapportering ska skapas för granskningen av handläggningstiden, så att man regelbundet kan följa upp myndighetens handläggningstider och hela genomgångstiden för kunden.

21. Som en del av utvecklingen av e-tjänsterna skapas en möjlighet i systemet för de sökande att följa med ansökningens fortskridande under handläggningen och beräknad tidpunkt för beslutet.

22. TE-centralernas och aktionsgruppernas förmedlande av god praxis för att få projektprocesserna att flyta på bättre.

23. Landsbygdsverket ska förbereda en enskild förteckning över förvaltnings- och betalningsmyndigheternas uppgifter, för att man i beslutsfattandet tydligt ska kunna fastställa en exakt fördelning av uppgifter och ansvar. Förfarandet underlättar även den sökandes situation då denne skulle veta vem man ska vända sig till under projektets genomförande.

24. Konstruera ett internt, kort och enskilt förfarande för utlåtanden mellan beviljandet och utbetalningen varvid den som fattar beslutet om att bevilja stöd skulle ta ställning till ärenden som hör till förvaltningsmyndighetens uppgifter under hela genomförandet av projektet. Förfarandet skulle underlätta behandlingen av utbetalningsansökningen då betalaren inte i utbetalningsskedet än en gång skulle/vara tvungen att behandla projektet vad gäller förvaltningsmyndigheternas uppgifter.

25. Landsbygdsverket utvecklar organisationen så att Programmet för landsbygdens utveckling genomförs i sin helhet och inte som separata processer för beviljande, utbetalning och uppföljning.

26. Verka på EU-nivå för landsbygdsfondens bestämmelser så att kraven på uppgifternas differentiering ändras. Kraven bör lämpa sig bättre än i nuläget för en kundorienterad verksamhet samt underlätta en mer effektiv användning av resurserna.

27. Bestämmelser om återkrav bör klargöras. I lagen bör det bättre fastställas principerna för när stödet måste återkrävas eller då relativitetsprinciperna i rådets förordning (EG) Nr. 1290/2005 artikel 22 skulle kunna tillämpas på återkravets jämkning. Beloppet som kan återkrävas skulle kunna jämkas t.ex. då när återkravets grund har föranletts av myndighetens verksamhet och den som erhållit stödet inte har inverkat på uppkomsten av denna.

28. Till aktionsgrupperna ges rättigheter att bläddra i HANKE2007-datasystemet vad gäller ifrågavarande grupps egna finansieringskvoter.

29. Projektets anhängighet granskas på så sätt att den skulle börja från då ansökningen har skickats till den lokala aktionsgruppen eller till TE-centralen och den eventuella överföringen som sker mellan dessa skulle inte avbryta ansökningens anhängighet.

30. Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland ändras så att kraven enligt kommissionens förordning räcker i internationella projekt.

31. Bestämmelserna ändras så att kostnadernas indelning vid överföringen från en verksamhetspenning till en annan kan göra projektet mer flexibelt. Denna ändring skulle gälla både vid överföring från en programperiod till en annan och vid överföring av samma programperiods verksamhetspenning till en annan.

32. Påverka kommissionens bestämmelser för den kommande programperioden så att s.k. bestämmelser av typen 3 %-sanktioner som inte är lämpliga för projektverksamheten tas bort. Ifall sanktionsbestämmelserna inte kan avlägsnas bör man sträva efter att de endast utförs i samband med uppföljningen.

33. För företags- och projektfinansieringens del utnyttjar man det att den innevarande periodens finansiering sker enligt den s.k. n+2-regeln och användningen av resurserna sträcker sig till 2015. I verkställandet strävar man efter att förbinda sig till att systemet är driftsklart på alla punkter år 2015. All flexibi-

litet som står till förfogande vid överföringen från en programperiod till en annan används.

34. För företagsfinansieringens del bör tillgången på finansiering även mellan perioderna garanteras genom att man minimerar ändringarna på bestämmelse- och systemnivå varvid verkställandet åtminstone i den aspekten skulle kunna fortsätta utan långa avbrott i beviljandet av finansiering. Alternativet är att man sköter möjligheten att ansöka om företagsfinansiering för avbrott med en internationell finansiering. Samtidigt skulle kontinuiteten för de lokala aktionsgruppernas arbete på ett smidigt sätt garanteras mellan programperioderna.

Sisältö

1. Tausta ja työtavat	15
1.1 Lähtökohta	15
1.2 Miten maaseudun kehittämistyön resursseja on voitu käyttää tavoitteiden saavuttamiseen?	15
1.3 Kokoukset, kysely ja kuulemistilaisuus.....	16
1.4 Tiivistelmä kyselyn vastauksista.....	17
1.5 Kansainvälinen vertailu	23
1.6 Yritys- ja hanketukien toimeenpano Ruotsissa.....	25
1.7 Rakennerahastojen säädökset ja hallinnolliset menettelyt	29
2. Työryhmän esitykset.....	30
2.1 Tukimuodot	30
2.2. Kustannuslajien tiukkuus ja muutospäätöksien suuri määrä	33
2.3. Kuittien vaatiminen	34
2.4 Yleiskustannukset	35
2.5. Kustannusten kohtuullisuuden selvittäminen.....	37
2.6. Hakijan luotettavuus	38
2.7. Käsittelyajat.....	39
2.8. Organisointi, rahoituspäätösten ja maksatuspäätösten erillisuus	40
2.9 Luottamuksen suoja	42
2.10. Toimintaryhmien erityiskysymykset.....	46
2.11. Sanktiosääntö	48
3. Ohjelmakautteen 2014 valmistautuminen.....	49
3.1 Poliittinen keskustelu on aloitettu	49
3.2. Ohjelmakausien katkeamaton toteutus	50
Liite 1. Hallinto- ja maksajaviranomaistehtävien erillisuus.....	52
Liite 2. Voimassa olevat säädökset ja ohjeistus.....	53
Liite 3. Työryhmän kootut esitykset neuvoston asetukseen (EY) N:o 1698/2005 sekä komission asetukseen (EY) N:o 1975/2006 ja (EY) N:o 1974/2006.....	60

1. Tausta ja työtavat

1.1 Lähtökohta

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007-2013 toteutus päästiin aloittamaan kaikilta osin vasta vuonna 2008. Toimintalinjojen 1, 3 ja 4 osalta ohjelma käynnistyi hitaimmin. Haut käynnistyivät pääosin vuoden 2007 aikana (nuorten viljelijöiden aloittamistuen ja maatilainvestointien osalta vuonna 2008), mutta päätöksenteko- ja maksatusjärjestelmät eivät olleet valmiina ajoissa.

Käynnistymisen hitaus on saanut osakseen runsaasti kritiikkiä. Maaseudun kehittämisohjelman jatkuvan arvioinnin vuosiraportissa todetaan, ettei edellisestä ohjelmakauden vaihtumisesta ole otettu opiksi. Raportissa todetaan myös, että Maaseutuviraston perustaminen ohjelmakausien vaihteessa oli suuri virhe. Lisäksi ohjelmaa aluetasolla toimeenpanevissa TE-keskuksissa toteutettiin vuoden 2008 aikana työ- ja elinkeinoministeriön perustamista vastaava organisaatiouudistus, minkä rinnalla valmistauduttiin erittäin suureen aluehallintouudistukseen ELY-keskusten perustamiseen vuoden 2010 alusta alkaen.

Asiakkaat ovat tuoneet eri kanavia pitkin selkeästi esille maaseudun EU-hankkeisiin liittyvän raskaan hallinnollisen byrokratian, johon liittyy rahoituksen saajan huono oikeusturva, päätöksenteon ja maksatuksen pitkät viiveet sekä hakemus- ja maksatusmenettelyjen jatkuva muuttuminen hankkeiden keston aikana. Uudet EU-säädökset, erityisesti ns. kolmen prosentin sanktiosääntö ovat tuoneet epäluulon ilmapiiriin koko hanketoimintaan.

Ohjelmatyössä täytyy olla ehdottomasti tärkeimmässä asemassa maaseudun kehittämiseksi asetetut tavoitteet ja niiden saavuttaminen. Tämä edellyttää, että hankkeiden toteuttajien täytyy käytännössä pystyä toteuttamaan hankkeita. Edelleen tämä merkitsee mm. sitä, että neuvoston ja komission asetusten vaatimukset pitäisi pystyä toteuttamaan mahdollisimman selkeästi, eikä ainakaan ”kotikutoisesti” lisätä tarpeettomasti erilaisia vaatimuksia. Keskeistä on löytää optimipiste, jossa säädökset ja ohjeistukset ovat riittäviä, mutta samalla minimoivat toteuttajaorganisaatioille niistä aiheutuvan hallinnollisen taakan. Harkinnanvaraisissa asioissa yhteensovittaminen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan säädösten ja ohjeistuksen kanssa on tarpeellista paitsi asiakkaiden näkökulmasta myös ottaen huomioon tuleville ELY-keskuksille asetetut tuottavuustavoitteet.

1.2 Miten maaseudun kehittämistyön resursseja on voitu käyttää tavoitteiden saavuttamiseen?

Työryhmällä on ollut puoli vuotta aikaa perehtyä siihen, miten asiakkaat ovat voineet hyödyntää maaseudun kehittämistyöhön kohdennettuja varoja ja miten niihin liittyvä hallinnointi on koettu. Yritys- ja hankerahoituksen menettelyjen ohella selvitysryhmä on joutunut arvioimaan ohjelmien toteutusta ja hallinnon toimintaa myös kokonaisuutena.

Kehittämistoimissa hankkeella tai investoinnilla saavutettava yrityksen tuloksen kehittyminen, toimialan tai alueen elinvoimaisuuden kehitys on keskeistä. Resurssit näiden saavuttamiseen ovat suhteellisen pienet asetettuihin tavoitteisiin nähden ja jokainen päätös on yksilöllinen. Siten toteutuksen kaikkien osien merkitys kasvaa. Maatalouden tuissa saavutettava tavoite on jo tukijärjestelmää valmisteltaessa arvioitu, joten toimeenpanossa voidaan keskittyä virheettömyyteen.

Suurin ongelma kehitystä tukevien toimien toteutuksessa tässä vaiheessa arvioiden on, että hallinnointi, virheiden välttäminen ja hallinnolliset rakenteet korostuvat kaikilla tasoilla ja kaikissa vaiheissa. Saadun palautteen perusteella asiakkaalle on pahimmillaan syntynyt kuva hallinnosta, joka suhtautuu asiakkaisiin epäluuloisesti ja jonka virkamiehet pelkäävät virheitä. Tämä on johtanut kehittämistoimien hitaaseen ja epätasaiseen toteutukseen. Yritys- ja kehittämishankkeiden toteutus on aiheuttanut asiakkaille myös taloudellista rasitetta suoranaisesti esim. pankkilainojen korkoina tai hallinnointiin käytettävänä aikana.

Samalla kun kansalliseen toteutukseen on tullut useampia hallinnollisia portaita, se on myös eriytynyt. Tehtävien eriytyminen on vaarassa jatkua edelleen aluehallinnon uudistuksen myötä. Yksittäisen virkamiehen on entistä vaikeampaa nähdä kokonaisuus ja hahmottaa tavoitteita oman työnsä ulkopuolella. Viranomaisten toimintaan ovat merkittävästi vaikuttaneet sekä toteutetut hallinnon uudistukset, alueellistaminen että tuottavuusohjelman toteutus. Kaikki nämä ovat vähentäneet suunnittelun ja toimeenpanon resursseja.

Toteutus on pahimmillaan eriytyessä moneen erisuuntaiseen ja erikseen johdettuun prosessiin, joita ei tarpeellisessa määrin soviteta yhteen edes aluehallinnon tasolla. Juuri aluetason toiminta ja siitä syntyvä kuva on asiakkaan kannalta ratkaiseva. Erityisesti alue-tasolla yksittäisten virkamiesten toiminnan menettelyjen erot korostuvat. Hallinnon kaikkien säännösten, ohjeiden ja menettelyjen tulee tukea sitä, että asiakas voi luottaa säädösten yhtenäiseen tulkintaan hankkeen toteutuksen kaikissa vaiheissa. Hallinnon toiminta ei saa muodostua hankkeen toteuttajan tai yrittäjän riskitekijäksi.

Kummankin selvitykseen kuuluneen ohjelman alkuvaiheissa aktiivista viestintää ja alueellista toteutusta on jarruttanut epävarmuus siitä, milloin päätösten tai maksatusten hallinnolliset menettelyt saataisiin varsinaisesti toimimaan. Viiveestä ovat kärsineet sekä ne hakijat, jotka eivät uskaltaneet lainkaan hakemaan resursseja, sekä erityisesti ne, jotka ovat joutuneet jopa taloudellisiin vaikeuksiin, koska toteutuneita, avustuksen kohteeksi hyväksytyjä kustannuksia ei olekaan saatu korvattua ennakoidussa aikataulussa.

Hallinnon painopistettä on kansallisesti ja alueellisesti kyettävä siirtämään hallinnoinnista asiakkaan ja kehitystyön mahdollistamiseen. Muutoin on pahimmassa tapauksessa tuloksena että kuluvalle, taloudellisesti vaikealla kaudella kasvun ja kehityksen sijaan yrittäjien, sekä pienten ja suurten hankehallinnoijien kato maaseudulta kiihtyy. Samalla menetetään ne henkiset ja fyysiset resurssit, jotka meillä maaseudulla asumisen ja taloudellisen tuottavuuden kehittämiseksi edelleen on olemassa.

1.3 Kokoukset, kysely ja kuulemistilaisuus

Työryhmä on kokoontunut toimikautensa aikana 13 kertaa.

Selvitystyö käynnistyi yritys- ja kehittämishankkeiden toteuttajille ja niiden hallinnoijille suunnatulla kyselyllä. Kysely toteutettiin webropol-kyselyllä ja lähetettiin laajasti eri toimijoille ympäri Suomea. Kysely lähetettiin TE-keskuksiin ja paikallisille toimintaryhmille pyynnöllä välittää sitä eteenpäin hankkeiden toteuttajille. Edelleen kysely lähetettiin maakuntien yhteistyöryhmille ja maakuntien liitoille. Tuottajajärjestöille, Suomen 4H-liitolle, Suomen Yrittäjät ry:lle ja Suomen nuorisoseurat ry:lle, metsäkeskuksille, ProAgrialle, Suomen Kylätoiminta ry:lle lähetettyyn kyselyyn oli myös liitetty pyyntö lähettää sitä edelleen eteenpäin omissa organisaatioissaan. Jakelussa olivat myös yliopistot ja ammattikorkeakoulut sekä

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän maaseutuverkosto (mm. ministeriöt, teemaryhmät, tutkimuslaitokset).

Lisäksi kyselyyn oli linkit maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston internet-sivuilla sekä osoitteessa maaseutu.fi. Sidosryhmistä mm. Suomen Kuntaliiton sivuilla oli linkki kyselyyn.

Määräaikaan mennessä työryhmä sai lähes 500 vastausta. Tämä osoittaa, miten tärkeänä tukihakuun liittyvien menettelyiden yksinkertaistaminen on. Vastaajat olivat suhtautuneet palautteen antamiseen erittäin huolellisesti ja antoivat hyviä ja perusteltuja ratkaisuvaihtoehtoja. Työryhmä on analysoinut huolellisesti kaikki vastaukset.

Työryhmä järjesti kehittämis- ja yrityshankkeiden toteuttajille kuulemistilaisuuden 18.9.2009. Yritysrahoituksesta olivat kuultavana: yrittäjä Mika Kuivaniemi, Myrskylä Fitness Team yrittäjä Vesa Luhtala, Makkaramestarit, Ilmajoki lakimies Vesa Malila, MTK ry yritysneuvoja Raimo Rantanen, Vakka-Suomen Kehityskeskus Oy yritysneuvoja Keijo Siitonen, Pro Agria Lappi

Kehittämishankerahoituksesta olivat kuultavana: toimitusjohtaja Jukka Hallikas Agropolis Oy Etelä-Savon kyläasiamies Henrik Hausen erityisasiantuntija Jarkko Huovinen, Suomen Kuntaliitto toiminnanjohtaja Juhani Savolainen, MTK, Pohjois-Savo projektipäällikkö Pauliina Okkonen, Pro Agria Häme kehittämispäällikkö Eeva-Liisa Repo, Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskus projektipäällikkö Marja Seuranen, Jyväskylän ammattikorkeakoulu

Kuulemistilaisuudessa hankkeiden toteuttajat toivat esille käsittelyaikojen hitauden aiheuttamat ongelmat, muutospäätöksien runsauden, säädösten ja ohjeistuksen epäselvyyden sekä erilaiset tulkinnat. Lisäksi erityisesti maksatuksessa Maaseutuviraston määräys kuittikopioiden toimittamisesta on koettu työlääksi. Tukimuotoja koetaan olevan liikaa, erityisesti yleisten kehittämis- ja koulutushankkeiden rajanveto on vaikeaa. Yksittäisistä asioista keskusteluun nousivat etenkin hintatason vertailu, yleiskustannuksien osoittaminen, yksityisen rahoituksen osoittaminen ja kertyminen hankkeen toteutuksen aikana sekä ns. 3 %:n sanktiosääntö (kappale 2.11). Kaiken kaikkiaan hanketoimintaa leimaa epäluottamuksen ilmapiiri ja näin tiukkojen, mutta toisaalta epäselvien ohjeiden vuoksi hankkeiden tavoitteisiin pyrkivä toteuttaminen on käytännössä erittäin hankalaa.

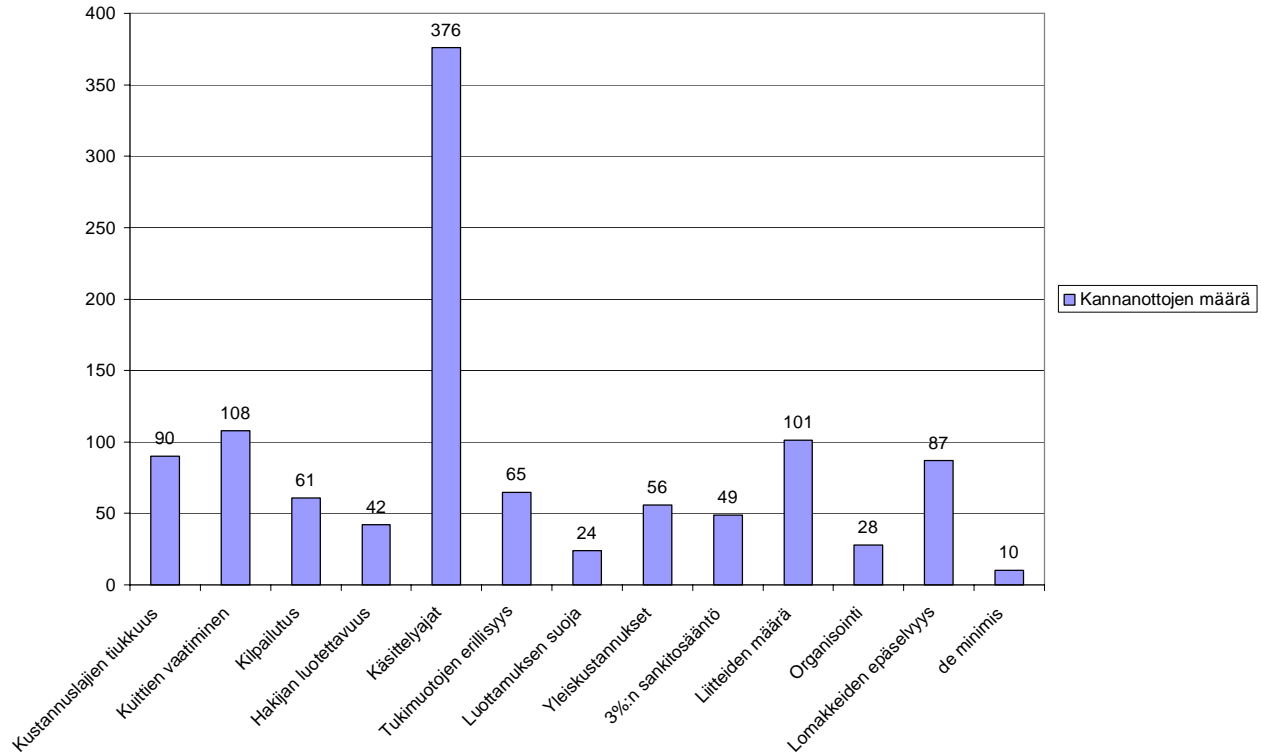
1.4 Tiivistelmä kyselyn vastauksista

Palautekyselyyn vastasi yhteensä 475 vastaajaa kahdestatoista eri vastaajaryhmästä. Tu- en saajista aktiivisimpia vastaajaryhmiä olivat yhdistykset (22 % kaikista vastaajista), yri- tykset (10,7 % kaikista vastaajista) ja kunnat (8,5 % kaikista vastaajista). Hankkeiden hal- linnoijista aktiivisimpia olivat TE-keskusten vastaajat (13,9 % kaikista vastaajista) ja toimin- taryhmien vastaajat (12,4 % kaikista vastaajista). Lisäksi vastauksia saatiin ProAgriasta, metsäkeskuksesta ja metsäyhtiöstä, kehittämis-yhtiöistä, ammattikorkeakoulusta tai muus- ta oppilaitoksesta, MTK:sta, yliopistosta ja muista tahoista (kuten alueellisesta ympäristö- keskuksesta, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksesta ja tiekunnasta).

Seuraavat arviot ja analyysit ovat kyselyn aineistosta.

Suurimmat ongelmakohdat palautekyselyssä

Kuvio 1. Ongelmakohtien esiintyminen palautekyselyssä



Kun tarkastellaan palautekyselyn kaikkia vastauksia, nousevat niistä seuraavat neljä ongelmakohdtaa eniten kritisoiduiksi aiheiksi: 1. käsittelyaikojen pituus 2. kuittien vaatiminen 3. liitteiden määrä ja 4. kustannuslajien tiukkuus ja muutospäätöksien määrä. Käsittelyaikojen pituutta arvosteltiin yleisesti kyselyn kaikissa osioissa ja kaikissa vastaajaryhmissä, mutta erityisesti tämä ongelma nousi esille *hanketukien haku ja myöntö* -vaiheessa. Kuittien vaatiminen ja kopioiminen sekä liitteiden ja lomakkeiden määrä nousi ongelmaksi hanke- ja yritystukien maksatuksessa ja aiheuttavat tuenhakijoille kustannuksia. Hanketukien tukiehdoista kustannuslajien tiukkuutta kritisoitiin eniten.

Kaikissa vastaajaryhmissä käsittelyaikojen pituutta kritisoitiin eniten. Kuittien vaatiminen oli toiseksi eniten kritisoitu ongelmakohdta. Vain neljällä vastaajaryhmällä toisena käsittelyaikojen jälkeen oli jokin muu ongelmakohdta: yhdistysten ja yritysten vastaajilla lomakkeiden epäselvyys, yliopistojen vastaajilla yleiskustannusten määrittelyyn liittyvät ongelmat ja kuntien vastaajilla liitteiden ja lomakkeiden määrä. Kolmanneksi eniten kritiikkiä kerännyt ongelmakohdta vaihteli paljon vastaajaryhmän mukaan, ja usein se oli jaettu kolmossija yhden tai useamman ongelmakohdan kanssa.

Vastaajat korostivat läpi koko kyselyn käsittelyajoista johtuvia ongelmia. Tämä havainnollistuu taulukossa 1 *Kyselyn vastausten painotukset vastaajaryhmittäin* (s. 16), jossa ongelma-aihe esiintyy kaikkien vastaajaryhmien painotuksissa jossain kohden kyselyä.

Huomioita tuenhakuprosessin eri vaiheista

Hanketukien tukiehtoja kritisoitiin eniten kustannuslajien tiukkuudesta sekä säädösten ja ohjeiden muuttumisesta ja pikkutarkkuudesta. TE-keskusten vastauksissa kiinnitettiin eniten huomiota tukimuotojen erillisyydestä aiheutuviin ongelmiin. Metsäkeskus/metsänhoitoyhdistysten vastauksissa tukimuotojen runsauden ohella kritisoitiin tukiehtoja käsittelevässä osiossa neuvonnan puutteellisuutta. Yliopistojen vastauksissa painottuivat yleiskustannusten määrittelyyn liittyvät ongelmat (esimerkiksi siihen, ettei työhuoneiden vuokria tai laitteiden hankintaa pystytä sisällyttämään niihin).

Hanketukien haku- ja myöntövaiheesta kritiikki jakaantui käsittelyaikojen pituuden aiheuttamiin ongelmiin sekä lomakkeiden epäselvyyden välille. Käsittelyaikojen venymisestä kärsivät erityisesti vähävaraisemmat tuenhakijat eli pienimmät hakijat, jotka saattavat joutua ottamaan omalla riskillä, joko yksin tai yhdistyksen (tms.) nimissä lainan kattamaan hankkeen kustannukset kunnes rahoitus sille on myönnetty. Lainan korkokustannukset eivät myöskään ole tukikelpoisia kustannuksia. Pitkät käsittelyajat ja epätietoisuus tuen saamisesta ja maksatuspäivistä ovat lisänneet tuenhakijoiden stressiä ja kuluttanut henkisiä voimavaroja. Myös lomakkeiden täyttöohjeiden kääntämistä selkokielelle toivottiin usein.

Tositteiden kopioiminen ja liitteiden määrä herätti eniten kritiikkiä *hankkeen toteuttamisvaiheessa ja maksatuksissa*. Tositteiden kopioimista pidettiin myös suurimpana yksittäisenä tekijänä, joka vaikuttaa tuenhakijan kustannuksiin. Parannusehdotuksissa esitettiin muun muassa, että "hankkeen maksatuksen liitteeksi tulee päivä- ja pääkirja ja hanketarkastaja tarvittaessa pyytää tositeaineistoa nähtäväksi" sekä TE-keskusten tarkastajien jalkautumista ennen maksatusta tarvittaessa.

Yritystukia koskevassa osiossa viitattiin usein hanketukia koskevassa osiossa annettuihin vastuksiin. Eniten kuitenkin kritisoitiin käsittelyaikojen pituutta, kuittien vaatimista, kilpailutuksesta aiheutuvia ongelmia sekä liitteiden määrää ja lomakkeiden epäselvyyttä. Eräät toimintaryhmien vastaajat ehdottivat muun muassa korkeamman alarajan asettamista hintatason selvittämiseen sekä kilpailutuksen jättämistä maksatusvaiheeseen. Vastaajat toivat usein esille (eri vastaajaryhmissä), että siinä vaiheessa kun maksatus on ajankohtainen, eivät kilpailutuksen tuloksena saadut hintatiedot ole enää päteviä.

Hakijoiden ja viranomaisten kustannuksia merkittävimpinä vähentävinä tekijöinä pidettiin liitteiden vähentämistä, kuittien kopioinnin rajoittamista ja luottamuksen palauttamista hakijoihin. Esimerkiksi TE-keskusten vastaajien joukosta ehdotettiin erityisesti kokouspöytäkirjoista luopumista. Kuittien kopioinnin sijaan ehdotettiin (eri vastaajaryhmissä): pistokoetakistusten käyttöönottoa, viranomaisen menemistä hankehakijoiden luokse tositteita katsomaan ja kuittikopioiden lähettämistä vain tietystä summasta ylöspäin. Tunne siitä, että tuenhakijoita pidetään epäluotettavina, oli selkeä. Monien vastaajien mielestä tulisi lähtökohteisesti luottaa siihen, että suurin osa tuenhakijoista ei pyri toimimaan vilpillisesti. Esimerkiksi eräiden TE-keskusten vastaajien mielestä sekä asiakkaiden että viranomaisten tuen hakemiseen ja hallinnoimiseen kuluvan kokonaisajan pienentämisen kannalta olisi olennaista tuenhakijan luotettavuuden selvittämiseen menevän ajan minimointi tai poistaminen kokonaan. Myös ohjaavien tahojen epäluottamusta virkamiehiin kritisoitiin. Sähköisen järjestelmän laajempaa käyttöönottoa pidettiin yhtenä työn sujuvuuteen liittyvänä tärkeänä tekijänä.

Yleisiä huomioita palautekyselyn vastauksista

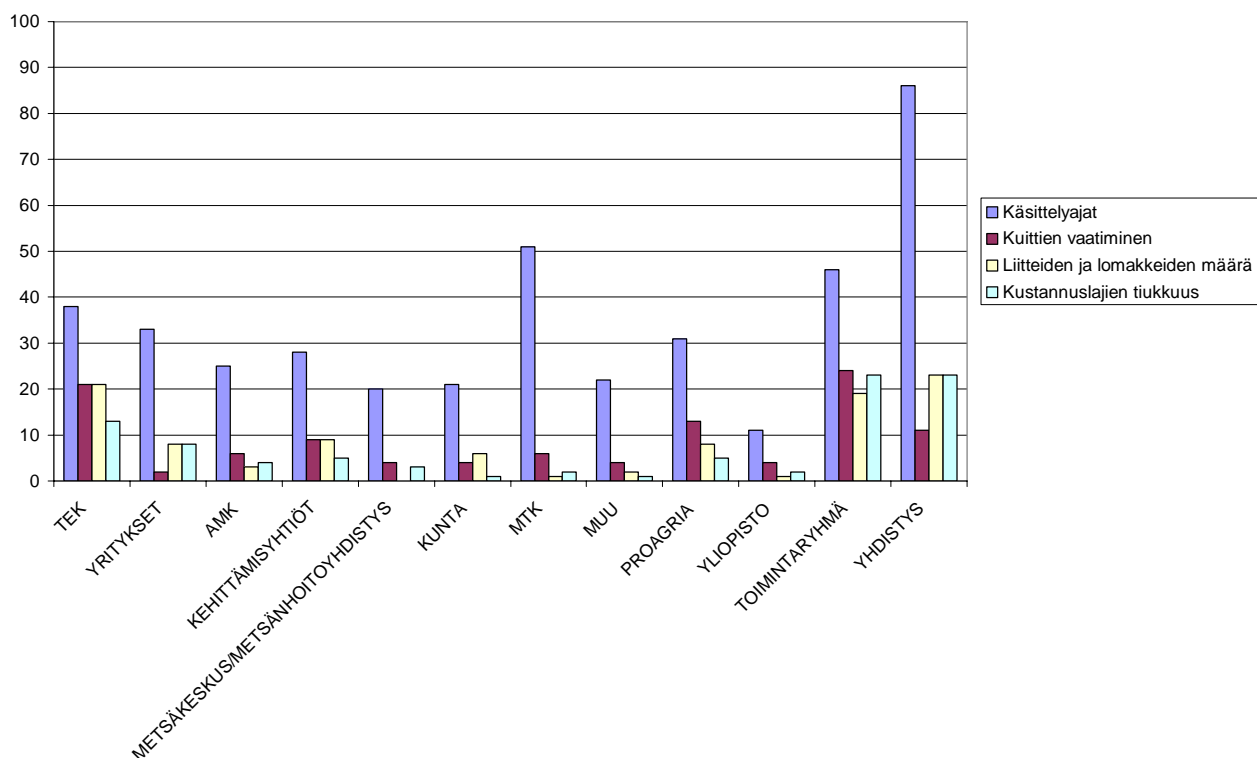
Vastaajaryhmien välillä on painotuseroja. Koska tuenhakuprosessi on eriytetty eri portaisiin, ei ole yllättävää, että eri tasojen toimijat kritisoivat ketjun heti seuraavalla tasolla olevia toimijoita: yhdistysten vastaajat TE-keskuksia ja TE-keskusten vastaajat Maaseutuvirastoa jne. Tähän kritiikkiin on kuitenkin suhtauduttava vakavasti. On erittäin huolestuttavaa, että osa vastaajista kokee neuvonnan puutteellisuuden tai tulkintojen ristiriitaisuuden ohjelmakauden aikana hankaloittaneen merkittävästi koko prosessia. Maaseutuvirastoa kritisoivat eniten toimintaryhmien ja TE-keskusten vastaajat: näiden vastaajien kritiikin mukaan Maaseutuvirastosta ei neuvota eikä vastata esitettyihin kysymyksiin.

Hankkeiden toteuttajilla ja hallinnoijilla on hieman eri näkökulma hankehakuprosessiin. Kun hankkeiden toteuttajille suurimpia ongelmia tuottavat hakuprosessin pitkä kesto, ohjeistuksen, säädösten ja lomakkeiden monimutkaisuus sekä kuittien kopioiminen, tuottaa hankkeiden hallinnoijille eniten ongelmia säädösten ja ohjeiden jatkuvat muutokset ja toisaalta eri tahojen eriävät tulkinnat niistä sekä Hanke 2007 -järjestelmän toimimattomuus.

Yhteistyökumppanit saivat vastaajilta eniten myönteistä palautetta. Yhteistyötä TE-keskusten kanssa kiittelivät erityisesti ProAgrian, MTK:n ja ammattikorkeakoulujen vastaajat. Yhdistyksille selvästi tärkeä yhteistyökumppani ovat toimintaryhmät, joita kiiteltiin paljon (57 % vastaajaryhmän vastaajista). Myös kunta -vastaajat kiittelivät yhteistyötä toimintaryhmien kanssa. Positiivisena nähdään myös se, että edes joku osa hakijoista saa tuen. Myönteistä palautetta annettiin kuitenkin kaiken kaikkiaan niukasti. Monen vastaajan mielestä mikään ei ole toiminut hyvin. Parannusehdotuksissa toistuvat "yksinkertaistaminen" ja "joustovoittaminen" usein ilman konkreettisempia esimerkkejä. Toisaalta parannusehdotuksissa toistuu usein se, että kaivataan luottamusta tuenhakijoihin.

Huomioita palautekyselystä vastaajaryhmittäin

Kuvio 2. Neljä suurinta ongelmakohtaa vastaajaryhmittäin



Viisi vastaajaryhmää erottuu muista sillä, että niiden vastauksien pääpaino on jossakin muussa aiheessa kuin yleisimmissä ongelmakohtissa. Toimintaryhmien vastaajien vastauksissa kritisoidaan eniten säädösten, ohjeiden ja tukiehtojen jatkuvia muutoksia ohjelmakauden aikana, mutta pitkien käsittelyaikojen kritisoimisen rinnalle nousi Hanke 2007 -järjestelmän ongelmat. Myös ProAgrian vastaajien vastauksissa painottuu kritiikki säädösten ja ohjeiden muuttumiseen ohjelmakauden aikana pitkien käsittelyaikojen ohella. *Hankeen toteuttamisessa ja maksatuksissa* toimintaryhmät kritisoivat eniten 3 %:n sanktio-sääntöä.

Kuntien vastaajien huomio kiinnittyi eniten sääntöjen ja ohjeiden pikkutarkkuuteen, mutta pitkien käsittelyaikojen ohella kritisoitiin neuvonnan puutteellisuutta ja ristiriitaisuutta. Myös MTK:n vastaajien pääasiallinen huomio oli tukiehtojen ja ohjeiden yksityiskohtaisuudessa, ja metsäkeskuksen/metsänhoitoyhdistyksen vastauksien pääpaino oli neuvonnan puutteellisuuden kritisoimisessa.

Ohjeiden, ehtojen ja sääntöjen selkeyttäminen on MTK:n ja metsäkeskuksen/metsänhoitoyhdistysten vastaajien mukaan ensisijaisen tärkeää hankehakijoiden ja viranomaisten *kustannusten vähentämisen* kannalta. Muut vastaajaryhmät kiinnittivät tässä osiossa eniten huomiota kuittien vaatimiseen, hakijoiden luotettavuuteen, lomakkeiden epäselvyyteen ja liitteiden määrään.

Muissa vastaajaryhmissä vastauksien pääpaino on kyselyssä esiinnousseissa yleisimmissä ongelmakohtissa. Alla oleva taulukko havainnollistaa tätä. TE-keskusten vastauksissa kiinnitettiin eniten huomiota tukimuotojen runsaudesta aiheutuviin ongelmiin hanketukien tukiehtoja käsittelevässä osiossa ja yliopistojen vastauksissa painottuivat yleiskustannusten määrittelyyn liittyvät ongelmat. Muiden vastaajaryhmien vastauksissa painottuivat käsittelyaikojen pituus ja kustannuslajien tiukkuus.

Taulukko 1. Kyselyn vastausten painotukset vastaajaryhmittäin

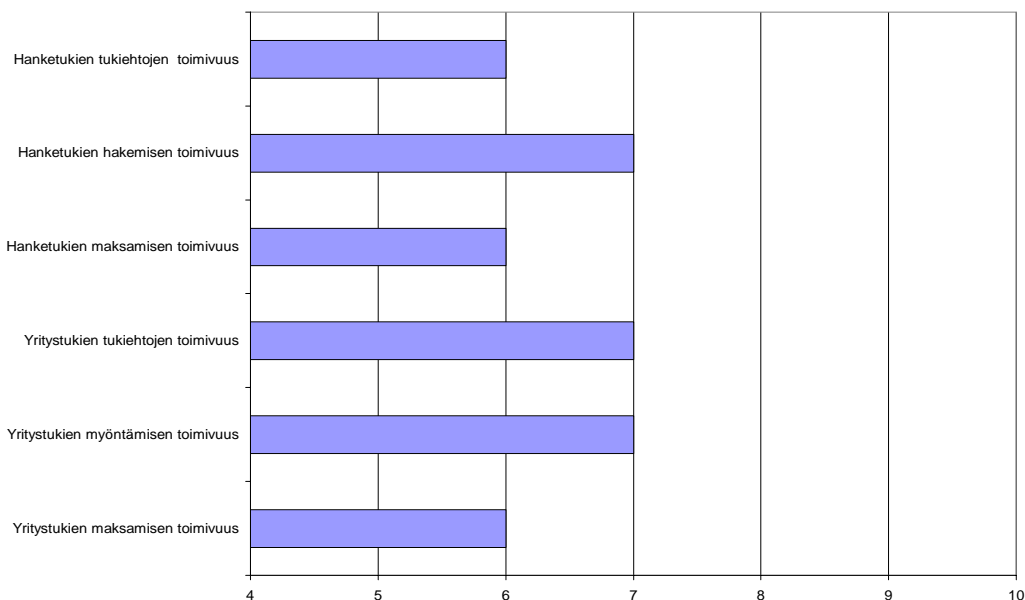
Vastaajaryhmä	Hanke- ja yritystukien tukiehdot	Hanke- ja yritystukien hakeminen ja myöntäminen	Hankkeen toteuttamisen ja maksatus	Kustannukset hakijoille ja viranomaisille
TE-KESKUS	Tukimuotojen erillisyys, kustannuslajien tiukkuus, kilpailutus	Käsittelyajat	Kuittien vaatiminen	Hakijan luotettavuus
YRITYKSET	Käsittelyajat, lomakkeiden epäselvyys, ehtojen monimutkaisuus	Lomakkeiden epäselvyys sekä liitteiden määrä ja käsittelyajat	Käsittelyajat	Lomakkeiden epäselvyys
AMK	Käsittelyajat ja kustannuslajien tiukkuus	Käsittelyajat	Kuittien vaatiminen	Kuittien vaatiminen
KEHITTÄMISYHTIÖT	Käsittelyajat ja kustannuslajien tiukkuus	Käsittelyajat	Käsittelyajat	Kuittien vaatiminen
MUU	Käsittelyajat	Käsittelyajat	Käsittelyajat	*
YLIOPISTO	Yleiskustannukset	Käsittelyajat	Käsittelyajat	*
YHDISTYS	Käsittelyajat ja kustannuslajien tiukkuus	Käsittelyajat	Käsittelyajat	Liitteiden

	nuslajien tiukkuus			määrä
TOIMINTA- RYHMÄT	Säädösten, ohjeiden ja tukiehtojen jatkuvat muutokset ja vaikeaselkoisuus	Käsittelyajat ja <i>Hanke 2007 -järjestelmä</i>	3 % sanktio-sääntö	Kuittien vaatiminen
PROAGRIA	Käsittelyajat ja säädösten ja ohjeiden jatkuvat muutokset	Käsittelyajat	Kuittien vaatiminen	Kuittien vaatiminen
KUNTA	Sääntöjen ja ohjeiden yksityiskohtaisuus	Käsittelyajat ja neuvonnan puutteellisuus ja ristiriitaisuus	Käsittelyajat ja liitteiden määrä	Hakijan luotettavuus
MTK	Tukiehtojen ja ohjeiden yksityiskohtaisuus	Käsittelyajat	Käsittelyajat	Ohjeiden selkeyttäminen
METSÄ- KESKUS/ METSÄN- HOITO- YHDISTYS	Tukimuotojen erillisyys ja neuvonnan puutteellisuus	Käsittelyajat	Käsittelyajat ja kuittien vaatiminen	Ehtojen ja sääntöjen selkeyttäminen

Hanke- ja yritystukien arvosanat

Palautekyselyn vastaajia pyydettiin arvioimaan kouluarvosanoin (4-10) hanke- ja yritystukia. Keskimäärin ne saivat molemmat tyydyttäviä arvosanoja (6-7). Yritystukien tukiehtojen keskiarvosana (7) oli parempi kuin hanketukien (6). Tukien hakemisen ja myöntämisen keskiarvosanaksi annettiin 7, kun taas maksatusten toimivuudelle arvosanaksi tuli 6.

Kuvio 3. Arvosanat hanke- ja yritystuille



Huomioita tuenhakijoille aiheutuvista kustannuksista

Palautekyselyssä tiedusteltiin hanke- ja yritystukien hakijoille ja hallinnoijille aiheutuvia kustannuksia. Tuenhakijoilla saattaa olla useita erikokoisia hankkeita ja lisäksi tuenhakija-profiili vaihtelee ammattimaisimmista ja suurimmista tuenhakijoista pienimpiin ja yksittäisiin tuenhakijoihin. Siksi kustannusten yleinen kartoittaminen koko tuenhakuprosessissa on haastavaa. Tämänkaltaiselle tiedolle on kuitenkin tarve, jotta pystyttäisiin tarkemmin määrittelemään esimerkiksi se, missä kohdin prosessia tuenhakijat ovat kokeneet kustannusten merkittävää lisäkuormaa ja miksi. Siksi työryhmä pitää tärkeänä, että tulevaisuudessa kehitettäisiin mittareita tutkimaan kustannuksia hankkeiden hakuprosessissa. Vuosittain tehtävä yritysvaikutusanalyysi olisi myös tärkeää.

Palautekyselyn kustannuksia koskevassa osiossa esitettyjen lukujen keskiarvojen jakauma on iso, koska kaikki palautekyselyn vastaajat vastasivat yleiseen kyselyyn, eivätkä eri vastaajaryhmille osoitettuun kyselyyn. Lisäksi arviot jo pelkästään yhden vastaajaryhmän sisällä vaihtelivat paljon. Esimerkiksi yhdistysten arviot koskien tuen hakemiseen ja hakemuksen täyttämiseen kuluva aikaa ja kustannuksia vaihtelevat kahdesta 688:an henkilötyöpäivään ja 50:tä eurosta 10 000:n euroon.

Taulukko 2. Yhdistysten arvioita tuen hakemiseen ja hakemuksen täyttämiseen kuluva ajasta ja varoista.

	htpv	eur
Keskiarvo	39,1	2 127
Suurin	688	10 000
Pienin	2	50
Moodi	5	2 000
Mediaani	14	1 260

1.5 Kansainvälinen vertailu

Työryhmä lähetti lokakuussa 2009 kahdeksaan EU:n jäsenmaahan kyselyn, jossa tiedusteltiin menettelytavoista, säästöjen tulkinnasta ja ehdotuksia ohjelmityön yksinkertaistamiseksi. Kysely lähetettiin Ruotsiin, Unkariin, Itävaltaan, Slovakiaan, Viroon, Tanskaan, Saksaan ja Irlantiin. Vastaukset saatiin Slovakiasta, Virossa, Tanskasta ja Irlannista. Ruotsin menettelytapoihin ryhmä perehtyi erikseen.

Tukimäärät

Tanskassa yritysrahoitukseen on tarkoitus käyttää noin 40 % budjetista toimintalinjoilla 1 ja 3. Slovakiassa toimintalinjan 1 rahoitus on yli 835,4 miljoonaa euroa ja toimintalinjan 3 yli 358 miljoonaa euroa. Yleishyödylliset yhteisöt ovat tukikelpoisia vain linjalla 3 toimenpiteessä aktivointi. Irlannissa 36 paikallista toimintaryhmää jakavat toimintalinjojen 3 ja 4 varoja. Ohjelmassa on varoja 425 miljoonaa euroa yrityksille, vapaaehtois- ja kuntatoimijoille sekä toimintaryhmien hallintoon. Toimenpiteitä on kahdeksan. Virossa toimintalinjalle 1 on varattu 347,6 miljoonaa euroa julkista rahoitusta, 118,9 miljoonaa euroa linjalle 3 sekä 85,6 miljoonaa euroa linjalle 4.

Alkuperäisten kuittien tai niiden kopioiden vaatiminen, kirjanpitoon perustuva maksatus, sähköisen asiointin käyttö

Slovakiassa pyydetään kuittien kopiot sekä edellytetään, että tuensaaja säilyttää alkuperäiset tositteet. Tositteiden ja näiden kopioiden vaatimukseen ja säilyttämiseen liittyvät säännöt on selostettu kansallisessa asiakirjassa. Tuensaajan kirjanpitoon perustuvat maksatukset ovat sallittuja tietyissä toimenpiteissä ja tietyillä hallintoviranomaisen määrittelemillä säännöillä. Sähköistä asiointia ei ole.

Tanskassa kaikki maksatukset perustuvat kuitteihin. Hallinnollista tarkastusta ei tehdä alkuperäisiin kuitteihin, maksatusten hallinnollinen tarkastus tehdään listaukseen, joka sisältää kaikki asiaan kuuluvat kuitit. Listauksen on allekirjoittanut hyväksytty kirjanpitäjä. Maksajavirasto voi kuitenkin pyytää alkuperäiset kuitit valvontatarkoituksia varten. Tanskan vastauksen kirjoittaja arvioi menettelyn toimivaksi ja maksatusten hallinnolliset tarkastukset nopeiksi. Sähköistä asiointia ei ole käytössä, mutta luonnollisesti kaikki tarvittava voidaan vastaanottaa sähköpostitse.

Virossa tuensaajan tulee toimittaa kuittien kopiot maksajavirastolle. Alkuperäiset tarkistetaan paikanpäällä. Vain paperi-asiakirjat ovat hyväksyttäviä.

Irlannissa hankkeiden toteuttajien on toimitettava paikalliselle toimintaryhmälle kaikki alkuperäiset kuitit. Lisäksi on esitettävä pankin tiliotteella maksaminen. Toimintaryhmät toimittavat hyväksytyt hankkeet ja maksatushakemukset hankkeiden toteuttajien puolesta tietokonejärjestelmällä.

Yleiskustannuksien määrittely

Slovakiassa yleiskustannukset ovat sallittuja vain koulutus-toimenpiteessä ja toimintaryhmien toiminnassa. Slovakiassa ei käytetä flat rate –menettelyä (kiinteä prosenttiosuus), vaan vain todelliset, kuitteihin perustuvat kustannukset ovat hyväksyttäviä.

Tanskassa ja Irlannissa yleiskustannuksia ei hyväksytä.

Virossa yleiskustannukset ovat hyväksyttäviä toimenpiteessä 142 sekä Leaderissä. Yleiskustannuksien määrittely on käynnissä.

Vuosittaisen maksuhakemuksen soveltaminen

Komission asetuksen (EY) 1975/2006 artiklan 4 mukaan monivuotisia sitoumuksia sisältävien toimenpiteiden osalta tuensaajan on toimitettava vuosittainen maksuhakemus.

Slovakiassa tuensaajan tulee toimittaa vuosittainen maksuhakemus.

Tanskassa maksatukset tehdään, kun hankkeet ovat valmistuneet ja viranomaiset ovat hyväksyneet maksamishakemukset. Monivuotiset sitoumukset koskevat toimintalinjaa 2. Virossa menettely on samanlainen. Hankkeilla on kaksi vuotta aikaa hyväksymisestä toteuttaa toimenpiteet. Irlannissa hallinnolliset tarkastukset tekee paikallinen toimintaryhmä, jonka tulee vuosittain raportoida tehtävien suorittamisesta.

Esimerkkejä toimeenpanon vauhdittamisesta

Slovakiassa maatalousministeriö on maksatusprosessin yksinkertaistamiseksi ja vauhdittamiseksi perustanut yhteisen maatalouspolitiikan varainhoito-osaston, joka myös huolehtii maaseuturahastosta. Osastolla on kuvattu maksatusprosessi, jota osasto koordinoi. Lisäksi se auttaa maksajavirastoa maksatukseen liittyvissä ongelmissa.

Tanskassa on työn alla vaikuttavuuden arvioinnin parantaminen. Työssä eri osapuolet (lainsäädäntö, budjetti, atk, myöntö, maksatus) ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa. Prosessi on työläs, mutta edistyy. Lisäksi hallintoviranomaistoimisto on käynyt lävitse LEAN-prosessin, millä on saatu vähennettyä päätöksentekoon ja maksatukseen kuluvaan aikaa. LEAN-prosessissa on keskeistä ymmärtää, mikä asiakkaalle on tärkeää. Edelleen arviointien avulla tähdätään tehokkaaseen hallintoon.

Virossa on vedetty yhteen maaseutuohjelman toimeenpanon ongelmat. Myös Virossa on asetettu yksinkertaistamistyöryhmä.

Irlannissa paikallisten toimintaryhmien vastuulla on projektien arviointi ja maksatushakemukset. Yhteisen tietokonejärjestelmän avulla viranomaisen pystyy tekemään tarvittavia raportteja sekä tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä. Rakennettu tietokonejärjestelmä on toimiva.

1.6 Yritys- ja hanketukien toimeenpano Ruotsissa

Yritys- ja hanketuet on Ruotsissa sisällytetty maaseudun kehittämissuunnitelmaan aivan kuten Suomessakin. Ruotsissa yritystukikäsitteeseen on Suomesta poiketen sisällytetty myös maatalojen investointituki ja nuorten viljelijöiden aloitustuki. Keskeisiltä osiltaan tuet on toimeenpantu samoja periaatteita noudattaen kuin Suomessa, mutta eroavaisuuksiakin löytyy.

Ruotsissa lääninhallitus päättää tuen myöntämisestä ja maksamisesta. Näin ollen lääninhallitus on se viranomaisen, joka päättää tukikelpoisista kustannuksista kussakin hankkeessa.

Yritys- ja hanketukien osalta tukien ja maksujen haku tapahtuu manuaalisesti ja hakemukseen liitetään tarvittavat liitteet. Varsinaista sähköistä hakumenettelyä ei ole, mutta hakijoiden käytävissä on Jordbruksverketin ylläpitämät sähköiset palvelut, joiden avulla saa tietoa omasta yrityksestä tai maatilasta. Jordbruksverket tarjoaa myös viljelijähakijan omien sivujen ("mina sidor") avulla mahdollisuuden seurata omien asioiden etenemistä viranomaiskäsitteilyssä sekä omien tietojen tarkistusmahdollisuuden. Näillä sivuilla on myös yhteenveto kaikista maksatustapahtumista ja niistä voi myös seurata yksittäisen maksatustapahtuman kulkua. Sivulla saa myös tiedon tulevan maksatuksen maksuajankohdasta sekä hakijalle ilmoitetuista myöntö- ja maksatuspäätöksistä.

Hakulomakkeet

Yritys- ja hanketukien hakumenettelyt ja liitteet eivät juuri poikkea Suomen käytännöistä. Sen sijaan hakulomakkeet ovat Ruotsissa yksinkertaisempia ja yritystukihakemuksia on vain yksi (Suomessa kuusi eri lomaketta). Yritystukilomake koostuu yleisestä osasta (noin 1,5 sivua) ja erillisistä kohdista aloitustuella, investointituella, palvelujen ostotuella ja koulu-

tustuelle sekä hankkeen rahoitusta koskevat yleistiedot, kirjanpitoyrityksen tiedot sekä vakuutukset ja allekirjoitukset.

Hanketukien hakemuslomake on kolmisivuinen ja kaikki hanketuet haetaan samalla lomakkeella. Suomessa on viisi lomaketta. Lomakkeella on tiedot hakijasta ja yhteyshenkilöstä, hankkeen kuvaus, tiedot alv-velvollisuudesta, hankkeen kustannuksista ja rahoituksesta sekä mahdollisista muista tuista. Lopuksi on liiteluettelo, vakuutus ja allekirjoitus. Liiteluettelo käsittää mm. hankesuunnitelman, muiden rahoittajien antaman todistuksen, todistuksen nimenkirjoitusoikeudesta, valtakirjan, yhteistyösopimuksen, mahdolliset investointeja koskevat luvat, muun rahoituksen rahoituspäätökset ja kopiot ostotarjouksista.

Hankkeen aloittaminen

Tukea ei myönnetä yritysinvestointiin tai hankkeeseen, joka on aloitettu ennen kuin tukihakemus on jätetty asianomaiselle taholle eli lääninhallitukselle tai Leader- toimistolle. Näin ollen menettely on tältä osin aivan sama kuin Suomessa, eli ensin haetaan tukea ja vasta sen jälkeen voidaan aloittaa investoinnin tai hankkeen toteutus.

Tukikelpoiset kustannukset

Suomessa ja Ruotsissa on melko yhteneväinen käytäntö tukikelpoisista kustannuksista. Ruotsissa ei kuitenkaan hanketuissa pidetä käytettyjä koneita tukikelpoisina. Ennen tukihakemuksen jättämistä syntyneet kustannukset eivät ole tukikelpoisia. Näin ollen tukikelpoisia eivät myöskään ole sellaiset kustannukset, joita on maksettu ennen tukihakemuksen jättämistä.

Kustannuslajit

Ruotsissa hanketuissa kustannukset jaetaan neljään kustannuslajiin lukuun ottamatta koulutushankkeita, joissa on vain kolme kustannuslajia. Kustannuslajit ovat: palkat, investoinnit, yleiskustannukset ja muut kustannukset. Koulutushankkeissa ei ole investointeja. Ruotsissa mahdolliset matkakustannukset ja päivärahat sisällytetään palkat-kustannuslajiin, mutta niitä ei sisällytetä tuntikustannukseen.

Myöntöpäätöksessä on mainittu kunkin kustannuslajin hyväksyttävien kustannusten enimmäismäärä. Vastaavalla tavalla maksatuspäätöksissä eritellään kustannukset kustannuslajeittain ja samalla seurataan, ettei yksittäisen kustannuslajin enimmäismäärä ylitä.

Yleiskustannukset

Ruotsissa lähtökohta on, että projektin kustannukset niin pitkälle kuin mahdollista kohdennetaan suorina kustannuksina itse projektille. Aina se ei ole mahdollista. Yleiskustannuksiin luetaan sellaisia kustannuksia, jotka epäsuorasti kuuluvat projektiin. Tällaisia kustannuksia voivat olla esim. vuokra-, puhelin-, konttorikone-, atk-, ja vakuutuskustannukset ja muut kustannukset, jotka ovat yhteisiä organisaation projektitoiminnalle ja sen muulle toiminnalle. Yleiskustannukset ovat tukikelpoisia vain jos hakija jo hakemuksessaan on budjetoitunut tällaisia kustannuksia. Tukihakemukseen tulee liittää laskentamalli, josta ilmenee yleiskustannukset (kustannuslaji ja itse kustannus) sekä operatiivisen henkilöstön palkkakustannus. Yleiskustannusten osuus voidaan osoittaa joko prosentuaalisena osuutena palkkakustannuksista (esim. xx %) taikka kruunua per tunti (esim. yy kruunua/tunti).

Esimerkki:

Edellisen tilinpäätöksen tiedot ovat seuraavat:

Vuokrakustannukset	200 000 kruunua
Puhelinkustannukset	75 000 kruunua
Vahtimestari	250 000 kruunua
Konttorihenkilöstö	700 000 kruunua
Osastopäällikkö	700 000 kruunua
Konttoritarvikkeita	75 000 kruunua
Yhteensä	2 000 000 kruunua

Tukikelpoisia yleiskustannuksia	2 000 000	= 20 %
Operatiivisen henkilöstön palkkakustannukset	10 000 000	

Tässä esimerkissä budjetoidut palkkakustannukset ovat 60 000 kruunua, joten projektin budjetoidut yleiskustannukset ovat näin ollen $60\,000 \times 0,2 = 12\,000$ kruunua.

Operatiivisen henkilöstön työmäärän ollessa 40 000 tuntia, hyväksyttävä yleiskustannus voidaan myös osoittaa seuraavan kaavan avulla:

Tukikelpoisia yleiskustannuksia	2 000 000	= 50 kruunua/tunti
Operatiivisen henkilöstön kokonaistyömäärä	40 000	

Lääninhallitus tutkii hakemuksen liitteenä olevat laskentamallit sekä hyväksyvät ja kirjaavat tukipäätökseen sen tason, johon yleiskustannukset enintään saavat nousta. Eli päätöksessä mainitaan joko prosenttilukuna (xx %) operatiivisen henkilöstön palkkakustannuksista tai suhteessa operatiivisen henkilöstön kokonaistyömäärästä (kruunua/tunti).

Maksatushakemuksen yhteydessä tuensaaja osoittaa yleiskustannuksia, jotka vastaavat myöntöpäätöksessä vahvistettua prosentuaalista osuutta taikka sovittua tuntiveloitusta. Mitään tositteita ei liitetä maksatushakemukseen.

Ruotsissa vallitseva käytäntö vähentää olennaisella tavalla kuittien kopiointia ja kuittien käsittelyyn liittyviä toimintoja. Toisaalta Ruotsin mallissa korostuu hakijan vastuu. Mikäli tukikelpoiset yleiskustannukset ovat pienemmät kuin mitä hakija on osoittanut maksatushakemuksessaan on olemassa takaisinperinnän lisäksi sanktioriski.

Hankesuunnitelmasta poikkeaminen

Mahdollisista tapahtuneista tai tapahtuvista muutoksista hankesuunnitelmaan tulee informoida tuen myöntänyttä viranomaista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Näin menetellen voidaan ylläpitää jatkuva dialogi viranomaisen kanssa siitä, miten parhaiten jatketaan hankkeen toteutumista. Maksatushakemukseen tulee siten aina merkitä, noudattaako hankkeen toteutus hyväksytyä hankesuunnitelmaa ja itse tukipäätöstä.

Mikäli projektiin jostain syystä joudutaan tekemään muutoksia, siitä tulee välittömästi ilmoittaa tuen myöntäneelle viranomaiselle. Mikäli muutos on siinä määrin merkittävä, ettei se mahdu hyväksytyyn hankesuunnitelmaan puitteisiin tulee hakea muutosta jo tehtyyn pää-

tökseen. Näin menetellen pyritään varmistamaan, että tuen myöntävä viranomainen on se taho, joka ottaa kantaa mahdollisiin hankesuunnitelman poikkeamisiin, mikä helpottaa hankkeen maksatuskäsittelyä myöhemmässä vaiheessa.

Hankkeiden maksatus

Hanketukien maksatus tapahtuu kirjallisen hakemuksen perusteella. Hakemukseen tulee liittää mm. yhteenvetolomake kaikista projektikustannuksista, johon tulee liittää kopiot maksetuista laskuista ja kuiteista (todiste siitä, että laskut on maksettu). Näin ollen menettely on tältä osin yhteneväinen Suomen maksukäytännön kanssa, eli kuitteja vaaditaan maksatusvaiheessa.

Hankkeiden otantatarkastukset

Maksatukseen menevästä aineistosta vähintään 5 % valitaan otannan perusteella tarkastettavaksi. Ruotsissa otannat tehdään kerran kuukaudessa. Suomessa otannat tehdään viikoittain. Missään muualla EU:n alueella ei tehdä valvontaotantoja näin tiheästi.

Rakennushankkeiden käsittely

Rakennushankkeissa tukihakemukseen on liitettävä rakennettavaa rakennusta koskeva hankesuunnitelma rakennustapaselostuksineen ja kustannusarvioineen. Yritys- ja hanketukia koskevilla käsittelytahoilla lääninhallituksissa on harvoin rakentamista koskevaa asiantuntemusta, joten he joutuvat turvautumaan muualta talon sisällä löytyvään asiantuntemukseen. Kuitenkaan mitään varsinaista rakentamisen teknistä asiantuntemusta omaavaa tahoja ei käytetä tukien hallinnollisessa käsittelyssä. Lähinnä ns. ”kohtuullisuus-arvioinnin” perusteella, johon kuuluu lähinnä tarveharkinta, tehdään myöntöpäätökset. Kustannuksia hyväksyessään heillä ei ole käytettävissään minkäänlaisia viite- tai ohje-kustannuksia. Tukea myönnettäessä keskeisenä periaatteena toimii ajatus, että tukitasojen pysyessä melko alhaisella tasolla asiakkaan omarahoitusosuus nousee samalla hyvin merkittäväksi. Ajatuksen mukaan asiakkaan intressissä on näin ollen rakentaa mahdollisimman taloudellisesti.

Rakennushankkeiden maksatus tapahtuu kuten Suomessa, työn edistymisen mukaan useammassa erässä. Maksatushakemukseen on liitettävä kuitit maksetuista rakennuskustannuksista.

Hankintojen kilpailuttaminen

Yritys- ja hanketukea koskevaan hakemukseen on investoinnin ja ostopalvelujen kokonais-kustannusten ylittäessä 100 000 kruunua liitettävä tarjoukset osoittamaan, että kustannukset ovat kohtuulliset.

Riittäväksi katsotaan, että tarjoukset käsittävät vähintään 25 % siitä kustannuksesta, johon tukea haetaan. Näin ollen kannattaa valita sellaisia kustannuseriä (tavaroita tai palveluja) jotka maksavat eniten. Hakemukseen on liitettävä tarjoukset kahdelta yritykseltä jokaista kustannuseriä kohden, joka sisältyy edellä tarkoitettuun 25 %:n osuuteen. Mikäli tarjous käsittää useampia kustannuseriä, niin kaksi tarjousta nimenomaan näille kustannuserille pidetään riittävänä. Alkuperäisiä tarjouksia ei lähetetä vaan ainoastaan kopioita.

Lääninhallituksen ja Leader-toimintaryhmän työnjako

Leader-toimintaryhmän rooli Ruotsissa ja Suomessa ovat hyvin samankaltaisia. Toimintaryhmä ottaa vastaa hakemukset, osallistuu haettavan hankkeen edelleen kehittämiseen, antaa lausunnon hankkeen tukemisesta ja toimittaa hakemuksen lääninhallitukselle päätöksentekoa varten. Aivan kuten Suomessa tuen myöntävä viranomais ei voi poiketa toimintaryhmän lausunnosta muutoin kuin toimenpiteen ollessa lainvastainen.

Maksatushakemukset toimitetaan lääninhallitukselle, joka päättää tuen maksatuksesta.

1.7 Rakennerahastojen säädökset ja hallinnolliset menettelyt

Työ- ja elinkeinoministeriö hallinnoi rakennerahastojen rahoitusta ja niiden edellyttämää ohjelmatyötä. Suomessa toteutetaan Pohjois-, Itä-, Länsi- ja Etelä-Suomen EAKR – osarahoittamaa alueellista ohjelmaa sekä Manner-Suomen kattavaa ESR –ohjelmaa, jolla on myös alueellisia osioita. Toteutuksesta vastaavat pääasiassa alueviranomaiset. Suurin osa varoista kulkee TE-keskusten ja maakuntien liittojen kautta. Toimeenpanoon osallistuu kuitenkin useita hallinnonaloja, joka osaltaan luo haasteita asiakkaiden kannalta yhtenäisten sääntöjen ja menettelyjen luomiseen.

TEM asetti helmikuussa 2009 työryhmän selvittämään rakennerahastojen hallinnon yksinkertaistamista. Sen toimikausi jatkuu vuoden 2010 loppuun. Väkiraportissaan 15.4. työryhmä teki ehdotuksia budjetointimenettelyjen ja lainsäädännön yksinkertaistamisesta sekä keskittyä 2014 alkavan kauden hallintojärjestelmän valmisteluun. TEM on asettanut 19.1. myös rakennerahasto-ohjelmien koordinaatioryhmän, jonka tehtävänä on sovittaa yhteen välittävien toimielinten toimintaa mm. varojen jaossa, toiminnan suuntaamisessa, hallinnon kehittämässä, ohjeistuksessa ja tiedotuksessa.

TEM pyrkii osaltaan helpottamaan rahoituspäätösten ja maksatuspäätösten erillisyyden tuomaa ongelmaa tuomalla yritystukiin liittyvien maksatusten käsittelyyn yhtenäisen prosessin, joka sisältää myös rahoittajan kannanoton maksatushakemukseen. Tämä helpottaa erityisesti maksajan tehtävää. Yritystukiin liittyvät maksatushakemukset käsitellään TUKI 2000 -järjestelmällä, johon sisällytettyyn maksatusten tarkistuslistaan sisältyy ns. rahoittajan tarkistuslista eli hankkeen sisällön ja toimenpiteiden tukikelpoisuustarkastus, joka on hankkeen rahoittajan eli avustuksen myöntöpäätöksestä vastaavan tahon lausunto siitä, onko hanke sisällöllisesti myöntöpäätöksen mukainen. Maksatusyksikkö vastaa maksatukseen liittyvien menojen tarkastamisesta ja maksuspäätöksen tekemisestä.

Merkittäviä helpotuksia EAKR ja osittain myös ESR rahoittamiseen on tuottanut näitä koskevien yleisasetuksen (EY) N:o 1083/2006 ja EAKR –asetuksen (EY) N:o 1080/2006 muutokset (asetus (EY) N:o 396/2009 (ESR), asetus (EY) N:o 397/2009 (EAKR) ja (EY) N:o 284/2009 (toimeenpano)). Muutosten tavoitteena on ollut helpottaa rakennerahastovarojen käyttöä taloudellisesta kriisistä toipumiseen. Suomessa toteutettavien ohjelmien kannalta merkittävin muutos koskee kustannusten käsittelyä. Rakennerahastojen taloushallinnon ja varojen käytön valvonnan kaiken kattava periaate on ollut kustannusten osoittaminen viimeiseen euroon tositteilla tai vastaavilla dokumenteilla. Tästä periaatteesta luovutaan siten, että kustannuksia voi hyväksyä

- a) kiinteällä prosentilla (flat rate) maksimissaan 20 % varsinaisen toimen kustannuksista,

- b) vakioyksikkökustannusten avulla (Suomessa ns. kokonaiskustannusmalli) ja
- c) kertakorvauksena (lump sum) maksimissaan 50 000 euroon saakka.

Asetusmuutokset astuivat näiltä osin voimaan takautuvasti 6.5.2009 alkaen ja osin takautuvasti elokuusta 2006.

Rakennerahastoissa on voimassa yksinkertainen rahastoimismahdollisuus, jota tultaneen käyttämään tulevina vuosina alueiden päätösten mukaisesti. Rahastosiiro tapahtuisi Finveran kautta AVERAan, josta sitä edelleen voidaan myöntää alkavien yritysten riskirahoitukseen. Rakennerahastovaroja voidaan siirtää rahastoon ja varojen siirto katsotaan toteutuneeksi maksatukseksi. Mikäli rahastoon palautuu varoja, niitä voidaan käyttää myös kuluvan kauden jälkeen. Maaseuturahastossa rahastointi on mahdollista, mutta erittäin vaikeasti toteutettavissa. Toteutuneeksi maksatukseksi mm. katsotaan vasta maksu, joka on suoritettu lopulliselle tuensaajalle.

2. Työryhmän esitykset

2.1 Tukimuodot

Kehittämistuet

Asiakas hakee tiettyyn tarkoitukseen tukea, eikä hänen tehtävänsä olisi lokeroida sitä esim. koulutusosioon tai kehittämisosioon. Tällainen toteuttamislähtöinen, tavoitteita ja päämääriä erillisten tukimuotojen sijaan tarkasteleva kokonaisuus olisi Suomessakin hyvä tavoite, mutta näin isoa muutosta tukimuotoihin ei ole mahdollista toteuttaa nykyisellä ohjelmakaudella. Tämä onkin otettava huomioon tulevan ohjelmakauden tukikokonaisuutta rakennettaessa. Tarvelähtöinen tukikokonaisuus liian erillisten tukimuotojen sijaan helpotaisi myös uusien, hanketoimintaan tottumattomien toimijoiden mukaan tuloa hankkeiden toteuttajiksi.

Palautteen perusteella erillisiä tukimuotoja on liikaa. Erityisesti koulutus- ja kehittämissankkeen erottelu käytännössä on hankalaa. Samoin yleishyödylliset kehittämissankkeet ja yleishyödylliset investoinnit liittyvät useimmiten kiinteästi toisiinsa. Elinkeinojen kehittämishanke sai vastauksissa paljon palautetta: sen sisältöä kritisoitiin sekä rajausta, jonka mukaan hanke ei saa hyödyttää yksittäistä yrittäjää. Toimenpiteen 124 (yhteistyö maatalouden ja elintarvikealan sekä metsätalouden uusien tuotteiden, menetelmien ja tekniikoiden kehittämiseksi) sisältö koettiin epäselväksi. Käynnistymässä oleva tukimuoto, koordinaatiohanke, koetaan erittäin monimutkaiseksi, ja sitä pitääkin tarkastella kriittisesti.

Yleishyödyllisiin kehittämissankkeisiin ja elinkeinojen kehittämissankkeisiin sisällytettävä vähäinen tiedottamis- ja koulutustyyppinen osio tekisi hankekokonaisuudesta toimivamman. Koulutus ja tiedonvälitys laajentaisivat hanketta ja mahdollistaisivat siitä tiedottamisen laajemmallekin yleisölle.

Yleishyödylliset kehittämissankkeet ja niihin liittyvät investoinnit tulisi yhdistää samaan päätökseen silloin, kun ne luontevasti kytkeytyvät toisiinsa. Tätä ei kuitenkaan pitäisi tehdä niin, että investointihankkeen rahoittamisen ehtona olisi aina kehittämissanke. Edelleen tulisi olla mahdollista, että kehittämissanke ja investointihanke voitaisiin hakea ja toteuttaa myös erillisinä. Samalla on varmistettava, että tuen taso ja tuen kohteet säilyvät selkeinä.

Lisäksi on esitetty, että tulisi mahdollistaa rahoituksellisesti pienten hanketukien myöntäminen asiakkaan vaihtoehtojen lisäämiseksi. Tuen alarajaa tulisi laskea 5 000 eurosta 2 000 euroon. Koordinaatiohankkeissa alahankkeeseen myönnettävä tuki muu julkinen rahoitus mukaan lukien on vähintään 500 euroa.

ESITYKSET:

1. Mahdollistetaan elinkeinojen kehittämishankkeen sekä koulutus- ja tiedonvälityshankkeen yhdistäminen tarvittaessa.

2. Mahdollistetaan yhteisen päätöksen tekeminen yleishyödylliselle kehittämishankkeelle ja siihen liittyvälle investoinnille.

3. Pienennetään laissa määriteltyä (1443/2006 21 §) hanketuen alarajaa: hanketukea ei myönnetä, jos hakemuksen perusteella tuen määrä olisi enintään 2 000 euroa.

4. Tulevaa ohjelmakautta ajatellen tukimuotojen kokonaisuus olisi muodostettava kokonaan uudelta pohjalta. Järjestelmästä tulisi muodostaa asiakaslähtöinen ja joustava.

Vastuutaho: ohjelmavalmistelu ja lainsäädäntö MMM, toimeenpano Maa-seutuvirasto

Aikataulu kohtien 1-3 kohdalla vuosi 2010

Yritystuet

Yritystukia on pidetty pääsääntöisesti toimivina. Tarvittaessa voidaan yhdellä päätöksellä myöntää investointi-, käynnistys- ja kehittämistuki.

Yritystukihakemuksessa vaaditaan kaikissa hakemuksissa varsin monia liitteitä. Yrityksen tukikelpoisuuden arvioinnissa kaikkia nyt pyydettäviä liitteitä ei läheskään kaikissa tapauksissa tarvita. Vaadittavien selvitysten määrä riippuu paljon suunnitellun toimenpiteen laajuudesta ja luonteesta. Olisi perusteltua karsia hakemuksen liiteluettelo ja pyytää tarvittavat selvitykset yritystutkimuksen ja myöntöpäätösvalmistelun yhteydessä. Varsin monet nyt liitteillä kysyttävät asiat voidaan selvittää yrittäjän kanssa keskusteltaessa tai yrityskäynnillä.

Yritystukihakemusten käsittelyssä ehdotetaan poistettavaksi pakollisina seuraavat liitteet:

- selvitys ammattitaidosta
- jos hakija on yhteisö, jäljennös yhteisön siitä kokouspöytäkirjasta, jossa toimenpiteestä ja sitä koskevasta tukihakemuksesta on päätetty
- selvitys nimenkirjoitusoikeudesta, jos hakija ei ole kaupparekisterissä

Seuraavat tiedot ehdotetaan siirrettäväksi investointituen lisäliitteeksi ja pyydetään vain silloin, kun investointi koskee vuokratun rakennuksen laajaa peruskorjausta tai vuokra- maalle rakentamista taikka vuokramaalla sijaitsevan rakennuksen laajaa peruskorjausta:

- jäljennökset vuokrasopimuksista, jos maatila tai maatilan rakennus taikka tuettava muu yritys tai rakennus sijaitsee alueella tai tiloissa, joiden hallinta perustuu vuokrasopimukseen sekä selvitykset vuokraoikeuden kiinnityksestä tai rekisteröinnistä

Investointituen lisäliitteissä pitäisi riittää muun työn suorittamisen osalta suunnittelijan laatima suunnitelma ja kustannusarvio.

Investointituen lisäliitteissä seuraavat asiat tulee kysyä vasta maksatusvaiheessa, ei vielä myöntöpäätöstä tehtäessä:

- käytetyn koneen tai laitteen hankinnan osalta selvitys käytetyn koneen tai laitteen hankinnan hyödyllisyydestä tai välttämättömyydestä investoinnin kannalta sekä edullisuudesta kustannuksista saatavaan hyötyyn nähden verrattuna vastaavan uuden laitteen hankintaan
- arvio puutavaran tai maa-aineksen määrästä, laadusta ja hinnasta
- jäljennökset tarvittavista luvista (Jos päätöksenteossa tarvitaan rakennuslupa, se on syytä pyytää, mutta pääsääntöisesti hakemusvaiheessa lupia ei vielä tarvita)

Elintarvikealan ensiasteen pienet yritykset (pienteurastamot, pienjuustolat jne.) ovat kokeneet alan kannalta ongelmallisimmaksi elintarvikelainsäädännön mukaisten vaatimusten täyttämisen. Pienten yritysten on vaikeaa vastata näihin vaatimuksiin ilman mittavia investointeja. Asianomainen ohjelmaan sisältyvä tukitoimenpide ei kuitenkaan ole toiminut täysimääräisesti, eikä tavoittanut yrittäjiä. Ongelmallisena pidetään myös hallinnonalan rakentamisohjeistuksen, toiminnallisten ja elintarviketurvallisuuden vaatimusten yhteen sovittamista.

Lisäksi erityisesti yritystukien hakijat kritisoivat paljon lomakkeiden epäselvyyttä ja huonoa kieltä. Kaikki yritysrahoituksen joustavoittamiseksi tehtävät toimenpiteet vastaavat osaltaan komission pk-yrityksiä tukevaa ”Pienet ensin” –aloitetta. Siinä komissio kehoittaa jäsenvaltioita käyttämään pk-yrityksiin kohdistettuja helpotuksia EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa ja välttämään ylimääräisiä kansallisia vaatimuksia.

ESITYKSET:

5. Yritystukihakemuksissa vähennetään pakollisena pyydettyjen liitteiden määrää.

6. Tukijärjestelmien määräykset ja ohjeistus saatetaan ajan tasalle välittömästi.

7. Pienten elintarvikealan yritysten osalta eri lainsäädäntöjen yritysvaikutukset selvitetään.

8. Maaseutuvirasto käy lävitse kaikki hakemus-, myöntö- ja maksatuslomakkeet sekä seurantalomakkeet selkeyden ja ymmärrettävyyden lisäämiseksi. Lomakkeita uudistettaessa hyvänä käytäntönä olisi niiden testaus asiakkaiden ja hallinnon edustajista kootussa työryhmässä.

9. Tukijärjestelmiä tarkasteltaessa hallinto- ja maksamisviranomaisen tulisi tutkia kaikki hakijoille asetettujen määräaikojen tarpeellisuus ja selkeys. Esimerkiksi useamman vuoden aikana toteutettavaan investointiin tai toimenpiteeseen myönnetyn tuen vuosittaisesta maksamishakemuksesta tulisi voida luopua.

Vastuutaho: ohjelmavalmistelu ja säädösvalmistelu MMM, toimeenpano Maaseutuvirasto

Aikataulu: vuoden 2010 aikana

2.2. Kustannuslajien tiukkuus ja muutospäätösten suuri määrä

Maaseudun kehitykseen tähtäävissä hankkeissa tavoite on saada aikaan pysyvä muutos toiminnassa, saada aikaan uusia tuotteita, markkinoita tai menetelmiä. Yritys- ja kehittämishankkeiden kirjo on laaja ja niitä toteutetaan monenlaisilla tavoilla. Hakijan tulee pystyä ilmaisemaan tavoitteet ja keinot mahdollisimman selkeästi, mutta hankkeen toteuttajalla on kuitenkin oltava mahdollisuus reagoida nopeastikin esim. toimintaympäristön muutoksiin. Liian yksityiskohtainen päätös tekee tämän mahdottomaksi.

Myöntöpäätöksen tekijällä on suuri vastuu hyväksyessään hankesuunnitelman. Hyväksytyssä hankesuunnitelmassa ilmaistaan mitä tehdään, kuka tekee, milloin, millaisilla kustannuksilla ja keiden rahoittamana. Myöntöpäätöksen tekijä tekee päätöksen, mitä rahoitetaan. Hallinnollisen prosessin seuraavat osat maksatus ja valvonta toteuttavat myönnössä määriteltyjä asioita, eivät tarkastele hankkeen sisältöä tai tavoitteita uudestaan. Ne vastaavat maksatukseen liittyvien menojen tarkistamisesta ja valvonnasta.

Hyväksyttävät kustannukset ja kustannuslajit ovat eri asioita. Päätöksiin voitaisiin laittaa kustannuslajit näkyviin informaationa, mutta ei pakollisena. Tarvittaessa myöntöpäätöksen tekijä voi erityisehtoihin laittaa ne kustannuslajit näkyviin, joita on tarpeen seurata hankkeen edetessä, esim. riskihankkeissa. Sinällään päätöksentekijän kannalta ei ole oleellista se, tehdäänkö jokin asia esim. ostopalveluilla vai palkattujen henkilöiden toimesta. Maksatusvaiheessa tarkistetaan kustannusten hyväksyttävyys.

Valtioneuvoston asetuksen (829/2007, muut. 617/2008) 41 §:n mukaan hakijan poiketessa merkittävästi hyväksytystä hankesuunnitelmasta, poikkeamisesta johtuvat kustannukset voidaan hyväksyä vain etukäteen tehtävän muutoshakemuksen ja -päätöksen kautta. Kääntäen katsottuna vähäiset, ei-merkittävät poikkeamat voitaisiin asetuksen perusteella hyväksyä ilman muutospäätöstäkin. Valtioneuvoston asetuksen (829/2007) 3 § määrittelee hankesuunnitelman sisällön. Sen mukaan hankesuunnitelma sisältää mm. toimenpiteet ja kustannusarvion.

Maaseutuviraston ohjeistuksen mukaan muutospäätös pitää tehdä aina, jos hankkeen toteutus poikkeaa esitetystä hankesuunnitelmasta ja tehdystä tukipäätöksestä. Hanke2007 – järjestelmä ei myöskään mahdollista sitä, että maksaja maksaisi mitään kululajia yli tukipäätöksen.

Työryhmän esitys merkitsee tukipäätöksentekijän vastuun korostumista hankkeen toteutumisen seurannassa nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Seurannassa vähennetään kustannuslajien välisten pienehköjen muutosten seuranta, jolloin hankesuunnitelman ja hankkeen vaikutusten seurannan merkitys vahvistuu. Mahdollisista tapahtuneista tai tapahtuvista muutoksista hankesuunnitelmaan tulee informoida tuen myöntänyttä viranomaista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Merkittävistä muutoksista hankesuunnitelmaan tulee tehdä etukäteen muutoshakemus ja –päätös. Tukipäätöksentekijä harkitsee tapauskohtaisesti muutospäätöksen tarpeen. Näin menetellen pyritään varmistamaan, että tuen myöntävä viranomais on se taho, joka ottaa kantaa mahdollisiin hankesuunnitelman poikkeamisiin, mikä helpottaa hankkeen maksatuskäsittelyä myöhäisemmässä vaiheessa.

Julkisen ja yksityisen rahoitusosuuden tulee toteutua erikseen jokaisessa maksatuserässä. Lain maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista (1443/2006) 38 §:n mukaan tuki maksetaan tukipäätöksellä hyväksytyjen rahoitusosuuksien mukaisessa suhteessa ja tuen saajan on toimitettava viranomaiselle selvitys muun julkisen tai yksityisen rahoituksen toteutumisesta. Lain mukaan Maaseutuvirasto antaa tarkemmat määräykset hankkeen muun julkisen tai yksityisen rahoituksen toteutumisesta sekä tuloja koskevasta selvityksestä. Valtioneuvoston asetuksen (829/2007) 54 §:n mukaan tuen maksamisen edellytyksenä on, että muun tukipäätöksen mukaisen rahoituksen toteutumisesta tukipäätöksen mukaisesti esitetään selvitys. Käytännössä tämä on koettu joustamattomaksi, sillä esimerkiksi koulutushankkeissa yksityinen rahoitusosuus kertyy hankkeen loppupuolella osallistumismaksujen keräämisen myötä.

ESITYKSET:

10. Päätöslomakkeita muutetaan siten, että päätöksessä on näkyvissä hyväksytty kokonaiskustannusarvio, mutta ei jaettuna kustannuslajeihin. Myöntöpäätöksen tekijä voi tarvittaessa erityisehtoihin laittaa yksittäisille kustannuksille sitovat enimmäismäärät näkyviin.

**Vastuutaho: Maaseutuvirasto
Aikataulu: välittömästi**

11. Mahdollistetaan tarvittaessa rahoitusosuuksien toteutuminen vasta viimeisen/loppumaksatuksen yhteydessä.

**Vastuutaho: Lainsäädännön muuttaminen MMM, määräys selvityksestä
Maaseutuvirasto
Aikataulu: vuoden 2010 aikana**

2.3. Kuittien vaatiminen

Kuittikopioiden vaatiminen maksatushakemuksen liitteeksi oli palautekyselyssä noussut monessa vastaajaryhmässä toiseksi suurimmaksi ongelmaksi. Kaikissa vastaajaryhmissä kuittien vaatiminen sisältyi neljään suurimpaan ongelmakohtaan.

Kuittien esittämisen vaatimus maksatushakemuksen liitteenä perustuu komission asetukseen (EY) N:o 1975/2006 (26 artikla, kohta 5), jonka mukaisesti tuensaajien suorittamista maksuista on esitettävä laskut ja asiakirjat, jotka ovat maksun todisteena. Jos tämä ei ole mahdollista, maksujen tueksi on esitettävä vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpito-asiakirjat.

Alkuperäisten tositteiden osoittaminen viranomaiselle on komission taholta useampaan otteeseen korostettu. Ei ainoastaan Suomi, vaan monet muutkin jäsenvaltiot ovat kertoneet saaneensa komissiolta vastaavan viestin. Näin ollen nykyinen käytäntö, joka edellyttää kuittien esittämistä jatkuu kunnes komissio toisin päättää. Asiassa tulisi pyrkiä neuvotteluyhteyteen komission kanssa komission asetuksen (EY) N:o 1975/2006 26 artiklan muuttamiseksi nykyistä joustavammaksi.

Uutta rahastokautta ajatellen sähköisen asiointin kehittäminen Suomessa tulee hyvin ajankohtaiseksi. Sähköisen asiointin kehittäminen edellyttää nykyistä huomattavasti yksinkertaisempaa menettelyä tukikelpoisten kustannusten osoittamiseksi kuin nykyinen kuittikäytäntö.

Tositteiden etuna on se, että pystytään selvittämään mitä on esim. tilattu ja milloin. Kirjanpidosta ei pystytä selvittämään hyväksyttäviä kustannuksia, eikä kustannusten kohtuullisuutta pystytä arvioimaan kunnolla pelkän kirjanpidon perusteella. Ongelmana on myös kustannusten maksuperusteisuus-suoriteperusteisuus. EU-lainsäädäntö lähtee siitä, että kulut on maksettu.

Työryhmässä on keskusteltu erilaisista menettelytavoista kuittien kopioimisen sijasta. Hakija voisi tuoda kuitit nähtäville TE-keskukseen tai antaa viranomaiselle oikeuden käydä katsomassa kuitteja tunnusten avulla suoraan hakijan omasta kirjanpitojärjestelmästä. Menettelytavan kuittien toimittamisesta voisi valita riippuen hakijan oman kirjanpitojärjestelmän mahdollistavista ominaisuuksista. Kirjanpidon raporttien toimittaminen viranomaiselle esim. Ruotsin ”mina sidor” kaltaisen sähköisen järjestelmän avulla voisi myös olla harkinnanarvoinen vaihtoehto.

Valtioneuvoston asetuksen (829/2007) 47 §:n mukaan kustannuksen tulee olla tuen saajan maksama. Tähän perustuu Maaseutuviraston määräys (34/09, 6 §), jonka mukaan maksuhakemukseen liitettyjen käteiskuittien osalta tuen saajan on osoitettava rahan lähde kirjanpito kirjauksilla, tiliotteilla tai muulla luotettavalla tavalla.

Näin ollen käteiskuittienkin osalta tuen saajan pitää osoittaa, että hän on kustannuksen maksanut. Oleellista on, että kaikkien kustannusten tulee olla kirjanpidossa. Jos tuen saaja maksaa käteisellä tarvikkeita tai palveluita, hänen pitää viedä kuitti kirjanpitoon. Kirjanpito-vienneissä pitäisi aina näkyä myös vastakirjaus.

Rakennerahastohankkeissa menon todisteeksi riittävät kirjanpidon tositteet. Erityisestä syystä TE-keskus voi pyytää tuensaajalta kopiot hankintojen lasku- ja maksutositteista sen varmistamiseksi, että maksatushakemuksessa esitetyt hankinnat on suoritettu ja että ne ovat hyväksyttäviä, maksettuja kustannuksia (Lähde: TEM ja Rakennerahastoja koskeva hallintoviranomaisen ohjeet. Työ- ja elinkeinoministeriö, alueiden kehittämissyksikkö.)

ESITYKSET:

12. Vaikuttaminen komission asetuksen muuttamiseen siten, että maksun todisteeksi riittävät kirjanpidon raportit.

13. Otetaan käyttöön vaihtoehtoisia tapoja laskujen ja asiakirjojen esittämiseen esimerkiksi sähköistä asiointia kehittämällä.

Vastuutaho: MMM ja Maaseutuvirasto

2.4 Yleiskustannukset

Maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetun lain (1443/2006) 4 luvussa säädetään, että tarkemmat säädökset hanketuella tuettavasta toiminnasta, myöntämisen edellytyksistä ja hyväksyttävistä kustannuksista annetaan valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksessa maaseudun hanketoiminnan tukemisesta (829/2007) säädetään hyväksyttävistä kustannuksista tukimuodoittain. Asetuksen mukaan tukea voidaan myöntää vain välttämättömiin kustannuksiin, jotka aiheutuvat välittömästi hankkeen toteuttamisesta.

Asetuksen 37 §:ssä säädetään, että hankkeen, yleishyödyllisen investoinnin tai toimintarahaston kustannuksiksi saa lukea vain sen osuuden hakijan toiminnan kustannuksista, joka tosiasiallisesti aiheutuu hankkeen tai yleishyödyllisen investoinnin toteuttamisesta tai toimintaryhmänä toimimisesta. Hankkeen kustannusten tulee olla hankkeen toteuttamiseksi todennettavissa ja niistä tulee voida esittää tositteet.

Asetuksen 36 §:n mukaan tukea ei voida kohdistaa laskennalliseen osuuteen kustannuksista, jotka muuten kuuluvat hakijan tavanomaiseen toimintaan. 37 §:n perusteella hakijan on esitettävä jakoperusteet, joiden mukaan kustannukset jaetaan tuettavan hankkeen ja muun toiminnan kustannuksiksi.

Maaseutuvirasto on antanut 9.6.2008 ohjeen (Dnro 930/23/2008) yleiskustannuksien kohdistamisesta aiheuttamisperiaatteen mukaisesti, jolloin hakijan on osoitettava yhteys hankkeen tai toimintaraahan liittyvän toiminnan toteuttamiseen.

Hankkeiden toteuttajat ovat kritisoineet yleiskustannusten määrittämisen epäselvyyttä ja työläyttä. Menettely poikkeaa EAKR/ESR-rahoituksesta. Komission valvonta-asetuksen (EY) N:o 1975/2006 artiklan 26 kohdan 5 mukaan hallinnollisissa tarkastuksissa on menettävä siten, että *"Tuensaajien suorittamista maksuista on esitettävä laskut ja asiakirjat, jotka ovat maksun todisteena. Jos tämä ei ole mahdollista, maksujen tueksi on esitettävä vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat."* Yleiskustannuksista ei voida osoittaa laskuja ja muita asiakirjoja suoraan hankkeelle, jolloin näiden osalta voitaisiin työryhmän käsityksen mukaan soveltaa edellä mainitun asetuskohdan toisen virkkeen sisältöä. Hakijan näkökulmasta on käytännössä vaikeaa ja kallista erotella esim. toimitiloja, puhelin- ja atk-kustannuksia eri hankkeille.

Valtiovarainministeriön vetämä kokonaiskustannusmalli –työryhmän esityksessä (VM 9/2007) tarkastellaan, mitkä kustannukset käsitellään yleiskustannuksina ja miten. Työryhmä esitti, että yleiskustannukset kohdistettaisiin lopullisille laskentakohteille aiheuttamisperiaatetta noudattavan yleiskustannuskertoimen avulla. Jos organisaation eri tehtäväkokonaisuuksien kustannusrakenteet poikkeavat olennaisesti toisistaan, on eri tehtäväkokonaisuuksille laskettava oma yleiskustannuskertoimensa.

ESITYKSET:

14. Otetaan käyttöön malli, jota mm. Ruotsi noudattaa yleiskustannuksien osoittamisessa: hakija osoittaa tukihakemuksessaan laskentamallilla yleiskustannukset, joita ei voi kohdentaa hankkeelle suorana kustannuksena. TE-keskus hyväksyy laskentamallin ja kirjaa tukipäätökseen yleiskustannusten enimmäistason. Päätöksessä tämä ilmoitetaan prosenttilukuna (xx %) operatiivisen henkilöstön palkkakustannuksista. Osuus voi olla enintään 20 % hankkeen toteutuneista palkkakustannuksista. Menettelyssä korostetaan hakijan vastuuta.

Vastuutaho: Lainsäädäntö MMM, ohjeistus ja lomakkeet: Maaseutuvirasto

Aikataulu: vuoden 2010 aikana

15. Vaikutetaan EU-tasolla maaseuturahaston säädöksiin siten, että ne muutettaisiin yleiskustannusten osalta vastaamaan rakennerahastosäädöksiä.

2.5. Kustannusten kohtuullisuuden selvittäminen

Kyselyn vastauksissa ilmeni selvästi hakijoiden kokema epäselvyys, mitä tarkoitetaan hintatason selvittämällä ja kilpailutuksella. Tarkoituksena on selvittää kustannusten kohtuullisuus ja dokumentoida se.

Komission asetus (EY) N:o 1975/2006, 26 artikla edellyttää kustannusten kohtuullisuuden selvittämistä: tukihakemuksia koskevassa hallinnollisissa tarkastuksissa on tarkastettava erityisesti seuraavat seikat: d) ehdotettujen kustannusten kohtuullisuus, joka on arvioitava käyttäen soveltuvaa arviointijärjestelmää, kuten viitekustannuksia, eri tarjousten vertailua tai arviointikomiteaa.

Lain julkisista hankinnoista (348/2007) 6 §:n mukaan hankintalain soveltamisalaan kuuluu mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten julkista tukea yli puolet hankinnan arvosta. Näin ollen hankintalain mukainen kilpailuttamisvelvoite koskee myös osaa hankinnoista, joihin on myönnetty tukea lain (1443/2006) nojalla.

Valtioneuvoston asetukset maaseudun yritystoiminnan tukemisesta (632/2007, 34 §) ja maaseudun hanketoiminnan tukemisesta (829/2007, 38 §) määrittävät, että kustannusten kohtuullisuutta arvioitaessa on käytettävä viitekustannuksia, mikäli hankintaan ei sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia. Jos taas viitekustannuksia ei käytetä, yli 3000 euron hankinnoissa tuen hakijan on kustannusten kohtuullisuuden arvioimiseksi pyydettävä tarjouksenmukaisella tavalla riittävä määrä tarjouksia.

Edelleen mikäli em. menettelyjä ei ole käytetty, yli 500 euron hankinnoissa on selvitettävä paikkakunnan tavanomainen hintataso. Paikkakunnan tavanomaisella hintatasolla tarkoitetaan niiden tavarantoimittajien yleisesti käyttämiä hintoja, joiden toimituksia tai palveluja paikkakunnalla yleisesti vastaavissa hankinnoissa käytetään. Vaihtoehtona on myös se, että TE-keskus muulla tavoin varmistuu kustannusten kohtuullisuudesta.

Kustannusten selvittäminen viitekustannusten avulla on viranomaistyötä. Viitekustannuksia voidaan käyttää rakentamisen kustannusten ja monessa tapauksessa myös yritysten kehittämishankkeiden kustannusten kohtuullisuuden selvittämiseen. Yleisesti saatavilla olevien viitekustannusten käytön tulee helpottaa erilaisten rakennushankkeiden kustannustason määrittelyä. Käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja hallintokustannusten pienentämiseksi yhdessä TE-keskuksessa on siirrytty menettelyyn, jossa rakentamisen kustannustason määrittelyn tekee rahoituspäätöksen valmistelija.

Kustannusten kohtuullisuuden selvittäminen tarjouksia pyytämällä on puolestaan tuen hakijan tehtävä. Tämä on työlästä ja joissakin tapauksissa lähes mahdotonta. Koneita ja laitteita myyvät liikkeet eivät mielellään anna tarjouksia kovin pienistä hankinnoista. Ja kun tiedetään, että tarjouksia pyydetään vain hintatason kohtuullisuuden selvittämiseksi, niin tarjouspyyntöihin suhtaudutaan vieläkin nihkeämmin.

Paikkakunnan tai yleensä käyvän hintatason selvittäminen 500 - 3000 euron hankinnoissa on paremmin mahdollista, koska tällöin voidaan käyttää erilaisia hinnastoja, tavaraluettelointa, netti kauppaa ja muita helposti käytettävissä olevia lähteitä.

ESITYKSET:

16. Muutetaan valtioneuvoston asetuksia siten, että tavanomaisen hintatason selvittäminen riittää 2 000-10 000 euron hankinnoissa.

17. Korostetaan ohjeistuksessa ja koulutuksissa, että valtioneuvoston asetuksen mahdollistama TE-keskusten varmistava tapa kustannustason selvittämiseksi on yhtä käyttökelpoinen kuin asetuksen muutkin tavat. Tähän on hyvät mahdollisuudet TE-keskusten asiantuntemuksen ja julkisten tietojen perusteella.

18. Käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja hallintokustannusten pienentämiseksi yritystutkijoita rohkaistaan määrittelemään itsenäisesti rakentamisen viitekustannuksia kustannusten kohtuullisuuden arvioimiseksi.

**Vastuutaho: säädökset MMM, ohjeistus ja koulutus Maaseutuvirasto
Aikataulu: vuoden 2010 aikana**

2.6. Hakijan luotettavuus

Komission valvonta-asetuksen 1975/2006 26 artiklan mukaisesti on arvioitava hakijan aiempi hankehistoria ja luotettavuus.

Säädöskohdan mukaan hallinnolliset tarkastukset on tehtävä kaikille tuki- ja maksamishakemuksille ja niiden on koskettava kaikkia seikkoja, joita on mahdollista ja tarkoituksenmukaista tarkastaa hallinnollisin keinoin. Menettelyissä on vaadittava, että toteutettu tarkastustoiminta, tarkastustulokset ja poikkeavuuksien vuoksi toteutetut toimenpiteet kirjataan.

Tukihakemuksia koskevilla hallinnollisilla tarkastuksilla on tarkastettava erityisesti hakijan luotettavuus mahdollisesti vuoden 2000 jälkeen yhteisrahoitettujen aiempien toimien perusteella.

Maaseutuviraston ohjeessa todetaan seuraavaa: mikäli hakija ilmoittaa hakemuslomakkeella, että on saanut EU-osarahoitteista tukea vuonna 2000 tai sen jälkeen, on hakijan luotettavuus niiden osalta arvioitava. Luotettavuutta arvioidaan myös siirron saajien osalta niissä hankkeissa, joihin liittyy tuen siirto muille hanketoteuttajille.

Hankkeen liiteluettelon asianomaiseen kohtaan kirjataan, onko hakija ilmoittanut hakemuksen liitteenä vuonna 2000 ja sen jälkeen saamansa EU-osarahoitteisten tukien rahoittajatahot, rahastot ja aikataulut. Hakijan ilmoittamat tiedot tallennetaan Hanke2007-järjestelmään käyttöohjeen mukaisesti.

Maaseutuviraston ohjeissa on hyvin yksityiskohtaisesti kuvattu miten arviointi suoritetaan. Arvioinnin tuloksena todetaan hakijan luotettavuus rahoittajatahoittain. Tuloksessa huomioidaan mahdolliset häiriöt luottotiedoissa, epäselvyydet hankkeiden toteutuksessa, mahdolliset keskeytykset, merkittävät alitoteutumukset ym. poikkeavuudet. Mahdollisten häiriöiden ja epäselvyyksien merkitystä ja vaikutusta arvioidaan tuen hakijan tuen myöntämiskohdan luotettavuuteen.

Aiempien maaseudun kehittämiseen liittyvien EMOTR-osarahoitteisten toimien osalta tarkastus suoritetaan TE-keskuksessa Hanke2007-järjestelmän avulla. Hakemusasiakirjoihin

liitetään tarvittaessa järjestelmistä tulostetut yhteenvedot, esim. Hanke2007-järjestelmän hankeselosteet.

Jos hakija ilmoittaa hakemuslomakkeella, ettei hakija ole saanut aiemmin EU-osarahoitteisia tukia, kohtaan merkitään ”kyllä” ja ”huomautettavaa” kohtaan, että ”hakijan ilmoituksen mukaan”. Jos kuitenkin ilmenee, että hakija on saanut EU-osarahoitteista tukea, on hakijalle lähetettävä selvityspyyntö, jossa pyydetään täsmentämään hakemusta siltä osin. Tällaiset tapaukset on tarkastettava erityisen huolellisesti. Samalla tarkistetaan, onko hakija suljettu mahdollisesti tukijärjestelmien ulkopuolelle.

Työryhmässä käydyn keskustelun mukaisesti aluehallinnolla, lähinnä TE-keskuksella, on yleensä melko selkeä kuva hankkeita toteuttavien tahojen toiminnasta jo monelta vuodelta. Työryhmän mukaan ei ole tarkoituksenmukaista hakijan luotettavuutta selvittäessä tarkastaa julkisten toimijoiden luotettavuutta kysymällä rahoittajilta miten heidän rahoittamansa hankkeet ovat sujuneet. Sen sijaan työryhmä katsoo, että TE-keskuksen tulisi tapauskohtaisesti voida harkita millä tavalla se selvittää hakijan luotettavuuden. Kuitenkin TE-keskuksen tulisi Hanke2007-järjestelmään dokumentoida millä tavalla se on varmistanut hakijan luotettavuuden. Toimintamalli luotettavuuden selvittämiseksi valmisteltaisiin esimerkiksi seuraavista lähtökohdista: 1) hakija tunnetaan tai on julkinen taho, 2) otetaan tarvittavat listaukset (tai ristiintarkastukset) viranomaisen omista järjestelmistä tai 3) hakijan ollessa uusi luotettavuus selvitetään tarkemmin.

ESITYKSET:

19. Maaseutuviraston ohje hakijan luotettavuudesta muutetaan tarkoituksenmukaiseksi. Siinä korostettaisiin TE-keskuksen tapauskohtaista toimintatapaa, jolla selvittää hakijan luotettavuuden.

**Vastuutaho: Maaseutuvirasto
Aikataulu: vuosi 2010**

2.7. Käsittelyajat

Palautekyselyssä nousi selvästi kritisoiduimmaksi kohdaksi käsittelyaikojen pituus, jota kritisoitiin eniten kaikissa vastaajaryhmissä. Käsittelyaikoihin liittyvät asiat nousivat erityisesti esiin hanketukien hakemista ja myöntämistä koskevassa osiossa, mutta huoli käsittelyaikojen venymisestä nousi esiin myös hankkeen toteuttamista ja maksatusta koskevassa osiossa.

Käsittelyaikojen pituuteen on vaikuttanut ohjelmakauden alkuvaikeudet esim. tietojärjestelmiin liittyen. Verrattuna nykyhetken tilannetta alkuohjelmakautteen, käsittelyajat ovat lyhentyneet, mutta kuitenkin liian hitaasti. Toisaalta on todettava, että käsittelyaikojen venyminen ei johdu aina viranomaisista vaan myös hakijasta riippuvista syistä.

Käsittelyaikojen lyhentämisessä tulisi miettiä myönnön ja maksatuksen työnjakoon liittyviä asioita. Tuen hakemisen ja maksamisen pitäisi näkyä asiakkaalle yhtenä prosessina, jota helpottaisi järjestely, jossa hakija kävisi myönnön kanssa dialogia prosessin eri vaiheissa. Mikäli hankesuunnitelmaan tulee muutoksia, hakija keskustelisi asiasta myöntäjän kanssa, jolloin tehdään tarvittavat muutospäätökset.

Myöntöpäätösten käsittelyajat TE-keskuksissa ja toimintaryhmissä ovat pääsääntöisesti lyhentyneet vuositason ohjelmakauden edetessä. Maksatuspäätöksen on saanut TE -keskuksesta alle kolmessa kuukaudessa 77,06 %, alle kuudessa kuukaudessa 95,50 % ja alle vuodessa 98,81 % hakijoista. Tässä on tarkastelussa ollut 1.1.2008-19.10.2009 välinen ajanjakso.

TE-keskusten palvelutavoitteet vuodelle 2009 yritys- ja hanketukien myöntöpäätösten osalta on kolme kuukautta, jonka toteutumista tarkastellaan yhteensä kolme kertaa vuoden aikana. 30.9.2009 tehdyn tarkastelun tulokset osoittavat, että aikaisintaan 1.1.2009 vireille tulleiden hakemusten mediaanit liikkuvat TE-keskuksissa yritystukien osalta 29 ja 150 vrk:n välillä ja hanketukien osalta 7 ja 156 vrk:n välillä. Käsittely toimintaryhmissä on lisännyt osaltaan käsittelyaikojen pituuksia. Vuonna 2007 mediaanit ovat niissä 1-32 vuorokautta; vuonna 2008 7-61 vuorokautta ja vuonna 2009 (tilanne 30.9.) 1-20 vuorokautta.

Syksyllä 2009 on maaseutuviraston ja TE-keskusten (tulevien ELY-keskusten) osalta maksajavirastoneuvotteluissa sovittu kullekin ELY-keskukselle yksityiskohtaiset käsittelyaikataavoitteet hanke- ja yritystukien myöntö- ja maksupäätösten osalta. Käsittelyaikataavoitteissa on otettu huomioon kunkin keskuksen hankkeiden lukumäärät ja käytettävissä olevat resurssit. Vuoden 2010 käsittelyaikojen toteutumista tullaan tarkastelemaan siten, että 30.9.2010 havainnoidaan 1.1.-30.9.2010 vireille tulleiden hakemusten käsittelyaikaa, ja 31.12.2010 havainnoidaan koko vuonna (1.1.-31.12.2010) vireille tulleiden hakemusten lopullinen käsittelyaika.

Käsittelyaikojen lyhentämiseen auttaisi osaltaan seurantajärjestelmien reaaliaikaisuus, lomakkeiden vähentäminen ja niiden vaatiminen hakuvaiheen sijasta vasta esim. maksatusvaiheessa, sekä sähköisen asiointin ja tietojärjestelmien kehittäminen. Lainsäädäntöä muutettaessa olisi lisäksi kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, että muutos konkretisoi mahdollisimman nopeasti koko prosessissa.

ESITYKSET:

20. Käsittelyaikojen tarkastelua varten tehdään seuranta- ja raportointijärjestelmä, josta pystytään seuraamaan viranomaisen käsittelyaikoja ja asiakkaan kannalta kokonaisläpimenoaikoja ajantasaisesti.

21. Osana sähköisten palveluiden kehittämistä järjestelmään luodaan hakijalle mahdollisuus seurata hakemusten käsittelytilannetta ja arvioidua päätösajankohtaa.

Vastuutaho: Maaseutuvirasto

Aikataulu: vuonna 2010

2.8. Organisointi, rahoituspäätösten ja maksatuspäätösten erillisyyt

Saadun palautteen perusteella ja käsittelyaikoja vertaamalla voidaan todeta, että eri puolilla Suomea hankeprosessissa menettelytavat eroavat käytännössä ja siten asiakkaiden asema saattaa olla erilainen. Paikalliset toimintaryhmät tuovat päätöksenteko- ja maksatusprosessiin oman lisänsä siten kuin maaseudun kehittämissä (1443/2007) on säädetty.

Hyviä menettelytapoja, laatuja järjestelmiä ja vastaavia on kuitenkin runsaasti käytössä useissa TE-keskuksissa, TE-keskusten ja toimintaryhmien välillä sekä toimintaryhmien sisällä. Erittäin tärkeää olisikin näiden hyvien käytäntöjen välittäminen ja valtavirtaistaminen TE-keskuksissa ja toimintaryhmissä.

Säädöksiä ja ohjeita laadittaessa sekä tietojärjestelmiä kehitettäessä vuoropuhelun lisääminen TE-keskusten, Maaseutuviraston ja maa- ja metsätalousministeriön sekä sidosryhmien kesken on työryhmän mielestä tärkeää koko hallintoketjun mahdollisimman asiakaslähtöisen toiminnan edistämiseksi. Samoin eri viranomaisten sisäisiä prosesseja tulisi kehittää asiakkaiden tarpeiden mukaisiksi. Esimerkiksi asiakkaat ovat kokeneet TE-keskuksissa viime vuosina toteutetun EU-säädösten edellyttämän myöntö- ja maksatus-tehtävien eriyttämisen asiakaspalvelun merkittävänä heikentymisenä. Keskustelu ja yhteistyö hallintoviranomaisen ja maksajaviranomaisen välillä on erinomaisen tärkeää asiakaspalvelun parantamiseksi. Työryhmä esittääkin sisäisen, lyhyen ja yksinkertaisen lausunto-menettelyn rakentamista myönnön ja maksatuksen välille TE-keskuksissa. Tehtävien eriyttämisestä huolimatta täytäntöönpanossa tulisi korostaa näiden substanssitehtävien läheisyyttä. Esimerkiksi Maaseutuviraston tulisi suunnata suurin osa hallinnon sisäisestä ohjauksesta ja koulutuksesta samanaikaisesti sekä myöntö- että maksuspäätöksien tekijöille, jolloin koko ajan voitaisiin keskittyä irrallisten osaprosessien sijasta tukikokonaisuuteen.

Edelleen Maaseutuvirastossa tulisi edistää vuoropuhelua myöntämisen, maksamisen sekä valvonnan kesken. Asiakkaan kannalta on tärkeää, että hän saa yhden vastauksen, joka pitää myönnöstä maksatuksen kautta valvontaan. Organisoinnissa tulisi korostaa hallintoviranomaisen myöntöpäätöstä, jossa konkreettisesti ratkaistaan, mitä toimenpiteitä ja hankkeita rahoitetaan. Niin TE-keskuksissa, Maaseutuvirastossa kuin MMM:ssäkin on löydettävä taho ja henkilö(t), joilla on kokonaisvastuu ohjelman toteuttamisesta.

Tehtävien organisointi vuoden vaihteessa muodostettavissa ELY-keskuksissa on parhailaan vireillä. Valmistelun yhteydessä on tehty esityksiä, joiden mukaan asioiden valmisteluun, päätöksentekoon ja maksatukseen liittyvät asiat tulisi hajauttaa organisaatiossa nykyistä laajemmalle. Jos tehtävät edelleen etäännyisivät toisistaan, olisi erityisen tärkeää huolehtia yhteisestä näkemyksestä ja säädösten yhtenäisestä tulkinnasta prosessin eri osissa. Tällöin tulisi löytää menettelytapoja, jotka mahdollisimman yksinkertaisesti tukevat sekä rahoitus- että maksuspäätöksen tekoa ja jotka varmistavat asiakkaiden yhdenmukaisen palvelun. Tehdyn asiakaskyselyn perusteella hajautettu ja moniportainen käsittelyjärjestelmä ei kuitenkaan vastaisi asiakkaiden ensisijaisia odotuksia, sillä he arvostavat mahdollisimman nopeaa ja luotettavaa palvelua. Työryhmä pitää asiakaspalautteen ja tuottavuustavoitteiden kannalta tärkeänä, että päätöksenteko uusissa ELY-keskuksissa tapahtuisi mahdollisimman lähellä asiakasta yksinkertaisissa ja kustannustehokkaissa prosesseissa.

Työryhmä ei ole arvioinut yksinkertaistamisesitysten resurssivaikutusta, sillä muutosesitysten toteuttaminen ajoittuisi erityisesti EU-säädöksissä seuraavalle ohjelmakaudelle. Ohjelmakauden alkuun liittyvät viiveet ovat johtuneet osittain myös resurssiongelmista. Hyvän asiakaspalvelun varmistamiseksi jokaisella organisaatiotasolla on oltava riittävät resurssit maaseutuohjelman toimeenpanoon. Jotta työryhmän esitysten toimeenpano olisi mahdollista esitetystä aikataulusta, toimeenpano vaatii keskushallinnossa merkittävää resurssien suuntaamista hallinnollisen taakan purkamiseen.

Hallinto- ja maksajaviranomaistehtävien erillisyyttä kuvaava kaavio on liitteenä 1.

ESITYKSET:

22. TE-keskusten ja toimintaryhmien hyvien käytäntöjen välittäminen hankeprosessien sujuvuuden lisäämiseksi.

**Vastuutaho: TE-keskukset ja toimintaryhmät
Aikataulu: välittömästi**

23. Maaseutuvirasto valmistelee yksityiskohtaisen luettelon hallinto- ja maksajaviranomaisten tehtävistä, jotta päätöksentekoon pystytään selkeästi määrittelemään täsmällinen tehtävien ja vastuun jako. Menettely helpottaisi myös hakijan asemaa, jolloin hän tietäisi, kenen kanssa asioi hankkeen toteutusaikana.

**Vastuutaho: Maaseutuvirasto
Aikataulu: välittömästi**

24. Sisäisen, lyhyen ja yksinkertaisen lausuntomenettelyn rakentaminen myönnön ja maksatuksen välille, jolloin myöntöpäätöksen tekijä ottaisi kantaa hallintoviranomaisen tehtäviin kuuluviin asioihin koko hankkeen toteuttamisen ajan. Menettely helpottaisi maksatushakemuksen käsittelyä, koska maksaja ei tekisi/joutuisi tekemään maksatusvaiheessa hankkeen käsittelyä uudestaan hallintoviranomaisen tehtävien osalta.

**Vastuutaho: Maaseutuvirasto, TE-keskukset
Aikataulu: alkuvuosi 2010**

25. Maaseutuvirasto kehittää organisaatiotaan siten, että Maaseudun kehittämishjelmaa toteutetaan kokonaisuutena, ei erillisinä myöntö-, maksatus- ja valvontaprosesseina.

**Vastuutaho: Maaseutuvirasto
Aikataulu: vuosi 2010**

26. Vaikutetaan EU-tasolla maaseuturahaston säädöksiin siten, että tehtävien eriyttämisvaatimuksia muutetaan. Vaatimusten tulisi soveltua nykyistä paremmin asiakaslähtöiseen toimintaan sekä helpottaa resurssien tehokkaampaa käyttöä.

Vastuutaho: MMM

2.9 Luottamuksen suoja

Luottamuksensuoja

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain (434/2003) määräyksillä on täsmennetty säännöksestä johdettavia hyvän hallinnon periaatteita. Hallintolaissa luottamuksensuoja-periaate, jonka mukaan viranomaisen on otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset, on määritelty yleiseksi viranomaistoimintaa velvoittavaksi

periaatteeksi. Hallintolain 6 §:n mukaan "viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia".

Hallituksen esityksen (HE 72/2002) perusteluiden mukaan säännös merkitsee luottamussuojaperiaatteen laintasoista vahvistamista. Periaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaajaa julkista valtaa vastaan. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Ilman nimenomaisesti siihen oikeuttavaa säännöstä viranomainen ei voi yksipuolisesti muuttaa virheellistä päätöstään asianosaisen vahingoksi. Periaate saa ilmauksensa muun muassa hallintolain päätöksessä olevan virheen korjaamista koskevissa säännöksissä.

Valtiontukia koskevan oikeuskäytännön mukaan tuen saajat voivat luottaa tuen lainmukaisuuteen ainoastaan siinä tapauksessa, että tukea myönnettäessä on noudatettu perustamissopimuksen 88 artiklan mukaista menettelyä. Lisäksi huolellisen toimijan on yleensä varmistettava, että tätä menettelyä on myös noudatettu. Kansallisen lainsäädännön ja valtiontukisääntöjen suhdetta on arvioitu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO:2006:68). Tapauksessa oli kysymys valtiontuesta, joka oli myönnetty huolimatta siitä, ettei tuki täyttänyt kansallisissa säädöksissä asetettuja edellytyksiä ja ettei se näin ollen sisällynyt komission hyväksymään tukijärjestelmään. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että kansallisen ja Euroopan yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan *tuensaajalla on oikeus luottaa vain lain ja Euroopan yhteisön oikeusjärjestyksen mukaiseen päätökseen*. Myöskään viranomaisten tuenhakijoille esittämät käsitykset tai lupaukset tukiehtojen tulkinnasta eivät yksistään saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, jota luottamuksen suojaaminen edellyttäisi (esimerkiksi maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan ratkaisu 9.10.2008 (dnro 89/1/2008)).

Tukipäätöksen merkitystä on arvioitu 1.10.2009 annetussa maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöksessä dnro 139/1/2009. Päätöksen mukaan valittaja on 18.12.2008 vireille tulleella hakemuksellaan hakenut maaseudun kehittämiseen myönnettäviä tukia koskevan lain 3 luvun mukaista yrityksen investointitukea. Tuen kohteena olevien laitteiden tilaaminen on tehty ennen kuin tuen myöntämistä koskenut hakemus on tullut vireille. TE-keskus ei hakuvaiheessa ole saanut tietoa hankkeen aloittamisesta ennen hakemuksen vireilletuloa. Päätöksen tuen maksamista koskevien ehtojen mukaan tuki maksetaan jälkikäteen hyväksytyjen toimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuneiden tukikelpoisten, maksettujen kustannusten perusteella. Valituslautakunta toteaa, että tukipäätös (24.3.2009) on kokonaisuudessaan ehdollinen. Siinä myönnetty tuki voidaan maksaa vain ehtojen täytyessä. Tukikelpoisia kustannuksia voi syntyä vain hakemuksen vireilletulon 18.12.2008 ja tukipäätöksessä määritellyn koneiden ja laitteiden hankinnalle asetetun määräajan puitteissa. Tässä tapauksessa hanke on aloitettu ja 16.4.2009 päivätyn maksatushakemuksen mukaiset kustannukset ovat syntyneet ennen hakemuksen vireilletuloa, eivätkä siten ole tukikelpoisia.

Hanketoiminnassa ongelmana on säädösten ja ohjeistuksen yksityiskohtaisuus, mutta paradoksaalisesti samalla epäselvyys. Tämä aiheuttaa hakijoissa ja päätöksentekijöissä epävarmuutta. Samoin asiakkaille aiheuttaa epävarmuutta sekä Maaseutuvirastossa että TE-keskuksissa toteutettu käsittelyprosessin hajauttamisen erillisiin yksiköihin. Tuenhakijat viestittävät asioiden käsittelyn hidastuvan asioiden ratkaisemisen vaatimasta useiden virkamiesten ja yksiköiden välisistä jatkoneuvotteluista. Työryhmän tavoitteena on yksinkertaistaa säädöksiä ja selkeyttää päätöksentekomenettelyä, jotta tarpeettomien normien tai epäselvien vastuusuhteiden aiheuttamia tulkintavaikeuksia voitaisiin vähentää ja jotta luot-

tamusta hallinnon ja asiakkaan välillä voitaisiin parantaa. Työryhmä on vielä erikseen käsitellyt asiaa valtion vahingonkorvausvastuun ja takaisinperintäsäädösten osalta.

Valtion vahingonkorvausvastuu

Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

Vahingon kärsijän on haettava muutosta virheelliseen päätökseen normaalissa muutoksenhakumenettelyssä ennen kuin hän voi saada vahingonkorvausta. Vahingonkorvausvaatimus on esitettävä siviiliprosessissa kärjäoikeudessa, jossa kantajalla on todistustaakka vahingon syntymisestä, vahingon määrästä ja huolellisuusvelvollisuuden rikkomisesta.

OTT Suvianna Hakalehto-Wainio on väitellyt vuonna 2008 tohtoriksi julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuusta. Väitöskirjan mukaan viranomaisilla on entistä enemmän velvollisuuksia, mutta yhä vähemmän resursseja. Tästä on luonnollisena seurauksena vahinkojen lisääntyminen julkishallinnossa. Väitöskirjan mukaan vahinkoriskin vastapainoksi olisi tärkeää tehostaa viranomaisen kanssa asioivan oikeutta saada korvausta hänelle aiheutuneesta vahingosta. Vahingonkorvausvaatimuksen esittäminen siviiliprosessissa kärjäoikeudessa on erityisesti yksittäisen kansalaisen näkökulmasta useimmiten kohtuuton vaatimus jo kustannussyistä. Väitöskirjan mukaan vahingonkorvausvastuun saattaminen osaksi korkeatasoisen julkishallinnon toiminnan turvaamista edellyttää paitsi lainsäädännön ja menettelyjen kehittämistä myös muutosta hallintokulttuurin tasolla. Hakalehto-Wainion mukaan viranomaistoiminnassa pitäisi lähteä siitä, että vahinkoriski kuuluu luonnollisena osana toimintaan. Jos vahinkoja aiheutuu, viranomaisen on kannettava vastuu ja korvattava vahingot myös ilman kärjäoikeutta.

Työryhmällä ei ole tiedossa, että nyt käsiteltävänä olevissa asioissa olisi nostettu kanteita kärjäoikeudessa. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuussa on kysymys laajemmasta koko valtionhallintoa koskevasta asiasta. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 artiklaan 33 sisältyvän suhteellisuusperiaatteen noudattaminen voisi vähentää omalta osaltaan myös vahingonkorvausten tarvetta hanke- ja yritystukien käsittelyssä mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen osalta.

Tuen maksamisen keskeyttäminen ja takaisinperintä

Jäsenvaltioiden on tehtävä maaseudun kehittämistoimissa tai -ohjelmissa havaituista väärinkäytöksistä tai laiminlyönneistä johtuvia rahoitusoikaisuja peruuttamalla asianomainen yhteisön rahoitus kokonaan tai osittain. Jäsenvaltioiden on otettava huomioon todettujen väärinkäytösten laatu ja vakavuus sekä maaseuturahaston taloudellisen menetyksen suuruus. (Neuvoston asetus (EY) N:o 1290/2005 artikla 33)

Maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetun lain (1443/2006, muut.1478/2007) 45 §:n mukaan työ- ja elinkeinokeskus on velvollinen keskeyttämään tuen maksamisen ja perimään tuen takaisin, jos:

- 1) tuen myöntämisen tai maksamisen edellytykset eivät ole täyttyneet;
- 2) tuen saaja on antanut sellaisen virheellisen tai puutteellisen tiedon, joka on olennaisesti vaikuttanut tuen myöntämiseen tai maksamiseen;

- 3) tuen saaja on luovuttanut ilman työvoima- ja elinkeinokeskuksen lupaa tuen kohteena olevan yritystoiminnan tai tuetun investoinnin kohteen ennen 24 §:ssä säädetyn määräajan päättymistä;
 - 4) tuen saaja on kieltäytynyt avustamasta tarkastuksessa; tai
 - 5) Euroopan yhteisön osaksi rahoittamia tai kokonaan kansallisista varoista rahoitettuja maaseudun kehittämisen tukia koskeva Euroopan yhteisön lainsäädäntö tätä edellyttää.
- Perimättä voidaan kuitenkin jättää määrä, joka on enintään 100 euroa.

Edellä mainitun lain 48 §:n mukaan takaisinperintää voidaan kohtuullistaa. Työ- ja elinkeinokeskus voi jättää virheellisesti tai perusteetta maksetun määrän tai sille suoritettavan koron kokonaan tai osaksi perimättä, jos perinnän suorittaminen täysimääräisenä olisi tuensaajan olosuhteet ja toiminta huomioon ottaen kokonaisuutena tarkastellen kohtuutonta. Takaisinperintä ja korkojen periminen on kuitenkin suoritettava täysimääräisenä, jos Euroopan yhteisön osaksi rahoittamia tai kokonaan kansallisista varoista rahoitettuja maaseudun kehittämisen tukia koskeva Euroopan yhteisön lainsäädäntö tätä edellyttää.

Maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetun lain esitöissä (HE 192/2006) on melko laajasti käsitelty tuen takaisinperinnän kohtuullisuutta EY-oikeuden sekä yleisten oikeusperiaatteiden, etenkin luottamuksensuojan ja suhteellisuusperiaatteen, kannalta. Lain esitöiden mukaan takaisinperintä tai koron periminen voitaisiin jättää osittain suoritamatta esimerkiksi silloin, kun takaisinperinnän peruste on aiheutunut viranomaisen toiminnasta eikä tuensaaja ole vaikuttanut perusteen syntyyn. Toisaalta esityksessä todetaan, ettei käytännössä neuvoston asetus (EY) N:o 1290/2005 salli takaisinperinnän kohtuullistamista maaseuturahastosta rahoitettavien toimien osalta.

Hallituksen esityksen (ja voimassa olevan lain) mukaan tuen keskeyttämiseen tai takaisinperintään on ryhdyttävä silloin, kun Euroopan yhteisön lainsäädäntö sitä edellyttää. Perustuslakivaliokunnan lausunnon 41/2006 vp mukaan rahoittajaviranomaisen harkintaa tulisi rajoittaa siten, että kohtuullistamiseen olisi ryhdyttävä, jos takaisinperinnän suorittaminen olisi tuen saajan olosuhteet ja toiminta huomioon ottaen kokonaisuutena tarkastellen kohtuutonta. Näin suojattaisiin tuen saajan luottamusta niissä tilanteissa, joissa tämä on toiminnut hyvässä uskossa. Ottaen huomioon EY-lainsäädännön moniportaisuus ja sekavuus ei tuen saajalta voida edellyttää kyseisen lainsäädännön yksityiskohtaista tuntemusta. Tällainen yksilöimätön viittaus EY-lainsäädäntöön ei perustuslakivaliokunnan mielestä täytä lailta edellytettävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Se horjuttaa myös tuensaajan luottamusta viranomaisen tekemän tukipäätöksen pysyvyyteen tilanteessa, jossa hän omalta osaltaan on täyttänyt velvoitteensa moitteettomasti ja hyvässä uskossa.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä 14/2006 vp takaisinperinnän kohtuullistamista on arvioitu laajasti sekä säädösten että oikeuskäytännön perusteella. Lakiin ei ole tehty kaikkia perustuslakivaliokunnan esittämiä täsmennyksiä. Mietinnön mukaan Euroopan yhteisön osaksi rahoittaman tuen ja mahdollisen kansallisen valtiontuen toimeenpanon kannalta on pidetty erittäin ongelmallisena, jos ehdotetussa laissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta luopua kokonaan tai osittain takaisinperinnästä tuen saajan olosuhteiden tai toiminnan ja näihin liittyvän yleisen kohtuullisuusharkinnan perusteella. Jos rahoittajaviranomaisen harkintaa sidotaan ottamatta huomioon, mitä edellä on esitetty, kohtuullistamissäännös ei tulisi lainkaan sovellettavaksi yhteisön osaksi rahoitettuihin tukiiin eikä lain perusteella voitaisi toteuttaa kansallisia tukijärjestelmiä, joiden osalta yhteisön lainsäädännössä lähtökohtana on tuen täysimääräinen ja tehokas takaisinperintä. Näin ollen säännös tulisi sovellettavaksi lähinnä kansallisista varoista myönnettävään hanketukeen, joka ei muodostu perustamissopimuksen 87 artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi. Mietinnön mu-

kaan säädös antaa rahoittajaviranomaiselle mahdollisuuden ottaa huomioon erilaiset soveltamistilanteet myös osarahoitteisen tuen osalta ja toisaalta turvaa tuen tehokkaan takaisinperinnän, kun yhteisön lainsäädäntö tätä edellyttää.

Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 artiklan 33 mukaan jäsenvaltioiden on rahoitus-oikaisuissa otettava huomioon todettujen väärinkäytösten laatu ja vakavuus sekä maaseuturahaston taloudellisen menetyksen suuruus.

ESITYS:

27. Takaisinperintäsäädöksiä selkiytetään. Laissa tulisi määritellä tarkemmin ne periaatteet, jolloin tuki on pakko periä takaisin tai jolloin takaisinperinnän kohtuullistamiseen voitaisiin soveltaa neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 artiklan 33 suhteellisuusperiaatetta. Takaisinperittävää määrää tulisi voida kohtuullistaa esimerkiksi silloin, kun takaisinperinnän peruste on aiheutunut viranomaisen toiminnasta eikä tuen saaja ole vaikuttanut perusteen syntyyn.

Vastuutaho: MMM

2.10. Toimintaryhmien erityiskysymykset

Laki maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista (532/2006) määrittelee paikallisen toimintaryhmän paikallisista maaseudun kehittämiseen osallistuvista tahoista koostuvaksi, rajatulla maantieteellisellä alueella toimivaksi yhteisöksi. Paikallinen toimintaryhmä voi olla rekisteröity yhdistys tai osuuskunta, joka toimittaa maa- ja metsätalousministeriölle paikallisen maaseudun kehittämissuunnitelman ja jolla on paikalliselle toimintaryhmälle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi riittävät toiminnalliset ja hallinnolliset edellytykset. Paikallisen toimintaryhmän hyväksymisen edellytyksenä on lisäksi, että toimintaryhmässä ovat edustettuina maaseudun kehittämisen kannalta tärkeät viranomaiset, työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt, yhdistykset, muut vastaavat toimijat ja paikallisen maaseudun kehittämissuunnitelman soveltamisalueella asuvat ihmiset. Maa- ja metsätalousministeriö päättää paikallisen toimintaryhmän hyväksymisestä.

Paikallisen toimintaryhmän toiminnassa sovelletaan hallintolakia, kielilakia, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja saamen kielilakia ([1086/2003](#)). Paikallisen toimintaryhmän päätöksentekoon osallistuvien ja sen palveluksessa olevien henkilöiden toimintaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan paikalliselle toimintaryhmälle säädettyjä tehtäviä. Tehtäviä hoidettaessa aiheutetun vahingon korvaamisesta on voimassa, mitä vahingonkorvauslaissa säädetään. ([29.12.2006/1444](#)).

Laki maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista (1443/2006 30 §) määrittää tuen hakemisen menettelyn paikallisen toimintaryhmän kiintiöstä. Haettaessa tukea paikallisen toimintaryhmän rahoituskiintiöstä, tukihakemus on toimitettava toimivaltaiselle paikalliselle toimintaryhmälle. Tukihakemus tulee vireille, kun se on toimitettu toimivaltaiselle paikalliselle toimintaryhmälle.

Toimivaltainen paikallinen toimintaryhmä tarkistaa, että sille toimitettu hakemus täyttää hakemukselle säädetyt muotovaatimukset ja antaa lausunnon tuen myöntämisen tarkoituksenmukaisuudesta paikallisen suunnitelman tavoitteiden kannalta. Paikallinen toiminta-

ryhmä toimittaa tukihakemuksen sekä lausuntonsa toimivaltaiselle työ- ja elinkeinokeskukselle. TE-keskus voi poiketa paikallisen toimintaryhmän puoltavasta lausunnosta, jos tuen myöntäminen olisi Euroopan yhteisön tai kansallisen lainsäädännön vastaista. Tukea ei voida myöntää, jollei paikallinen toimintaryhmä ole sitä puoltanut (1443/2006 33 §).

Vastaavasti maksuhakemus tulee vireille, kun se on toimitettu kyseiselle paikalliselle toimintaryhmälle (1443/2006 36 §). Paikallinen toimintaryhmä tarkistaa, että sille toimitettu hakemus täyttää hakemukselle säädetyt muotovaatimukset ja arvioi maksuhakemuksen sekä sen liitteiden avulla, onko tuettava toimenpide edennyt tukipäätöksellä hyväksytyyn suunnitelman mukaisesti. Paikallinen toimintaryhmä pyytää hakijaa tarvittaessa täydentämään hakemustaan. Paikallinen toimintaryhmä antaa lausunnon edellä mainituista seikoista ja toimittaa sen sekä hakemuksen tuen myöntäneelle TE-keskukselle.

Saadussa palautteessa toimintaryhmät ovat kritisoineet alueiden välisten hankkeiden ja kansainvälisten hankkeiden kumppanuuden vaatimuksia. Alueiden välisessä hankkeessa kumppanilla tarkoitetaan hankkeen mukana olevaa yhteistyötahoa, hankkeen osatoteuttajaa. Vähintään yksi kumppani tulee olla oman toimintaryhmän alueen ulkopuolelta, joka sijaitsee toisen Leader-toimintaryhmän alueella.

Kansainvälisessä hankkeessa tulee olla vähintään yksi kumppani Suomen ulkopuolta ja vähintään yhden kumppanin tulee saada rahoitusta toisesta EU:n alueella rahoitetusta maaseudun kehittämisohjelmasta toimintalinjalta 4. Manner-Suomen maaseutuohjelman vaatimus yhteistyöstä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa on tiukempi kuin komissiolla.

Toimintaryhmänä toimimista eli käytännössä paikallisen maaseudun kehittämissuunnitelman toteuttamista rahoitetaan toimintarahalla. Sen käyttöä sääntelevät samat pelisäännöt kuin hankkeita. Toimintarahalla toteutus on kuitenkin mm. toiminnan melko pysyväksi ajatellun luonteen sekä toiminnan laaja-alaisuuden vuoksi hyvin poikkeavaa hankkeen toteutuksesta. Tästä asiasta aiheutuu ongelmia toimintaryhmien toimintaan. Tämä koskee erityisesti kustannusten jaksottamista, joka on usein hyvin hankalaa toteuttaa siten kuin hankelainsäädäntö sen edellyttää tehtäväksi. Lomarahat ovat eräs tällainen hankalasti käsiteltävä kustannuserä ohjelmakausien tai yksittäisten toimintarahajaksojen taitekohdissa. Toimintarahalla sisällöltään hanketta monimuotoisemmasta luonteesta johtuen olisi myös paikallaan sallia toimintarahalle hanketta yleispiirteisempi hankesuunnitelma.

Tulevan ohjelmakauden valmistelussa on tarpeen huolehtia siitä, että Leader-toimintatavan toteutustapa hyödyntää paremmin toimintatavan vahvuuksia kehittämisvälineenä ja myös Leader-metodin peruseriaatteita. Tämä asia edellyttää sekä vaikuttamista EU:n suuntaan että kansallisen Leader-toimintatavan hallinnon organisointia nykyiseen nähden hieman eri näkökulmaa painottaen. Samassa yhteydessä on syytä selvittää global grant-rahoitustavan soveltamismahdollisuudet Suomessa.

Seuraavilla parannusehdotuksilla tähdätään siihen, että paikalliset toimintaryhmät pystyisivät nykyistä paremmin hoitamaan oman alueensa kehittämistehtävää, johon ne oman paikallisen maaseudun kehittämissuunnitelmansa ja MMM:n kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella ovat sitoutuneet.

ESITYKSET:

28. Toimintaryhmille annetaan selailuoikeudet HANKE2007

–tietojärjestelmään koskien ao. ryhmän omaa rahoituskiintiötä.

Vastuutaho: Maaseutuvirasto
Aikataulu: vuosi 2010

29. Tarkastellaan hakemuksen vireillöoloa siten, että se alkaisi siitä, kun hakemus on toimitettu paikalliseen toimintaryhmään tai TE-keskukseen, eikä näiden välillä mahdollisesti tapahtuva siirto keskeyttäisi hakemuksen vireillöoloa.

Vastuutaho: MMM
Aikataulu: vuosi 2010

30. Muutetaan Manner-Suomen maaseutuohjelmaa siten, että kansainvälisissä hankkeissa riittävät komission asetuksen vaatimukset.

Vastuutaho: MMM
Aikataulu: vuosi 2010

31. Muutetaan säädöksiä siten, että kustannusten jaksottaminen toimintarahasta toiseen siirryttäessä voidaan tehdä hanketta joustavammin. Tämä muutos koskisi sekä ohjelmakaudelta toiselle siirryttäessä että saman ohjelmakauden toimintarahasta toiselle siirryttäessä.

Vastuutaho: MMM
Aikataulu: vuosi 2010

2.11. Sanktiosääntö

Ns. kolmen prosentin sanktiosäännön soveltaminen perustuu Komission asetuksen (EY) N:o 1975/2006 artiklaan 31. Artiklan mukaan jäsenvaltion on tarkasteltava tuensaajalta vastaanotettua maksuhakemusta ja vahvistettava tukikelpoiset määrät. Jäsenvaltion on vahvistettava a) määrä, joka on maksettava tuensaajalle yksinomaan maksuhakemuksen perusteella, b) määrä, joka on maksettava tuensaajalle maksuhakemuksen tukikelpoisuuden tarkastelun jälkeen. Jos a alakohdan mukaisesti vahvistettu määrä on yli kolme prosenttia suurempi kuin b alakohdan mukaisesti vahvistettu määrä, b alakohdan mukaisesti vahvistettuun määrään sovelletaan vähennystä. Vähennyksen määrä on näiden kahden määrän välinen erotus. Vähennystä ei kuitenkaan sovelleta, jos tuensaaja voi osoittaa, ettei tukeen kelpaamattoman määrän ottaminen mukaan johdu hänestä.

Palautekyselyn perusteella tämän säännön noudattaminen nähtiin yhdeksänneksi suurimpana ongelmakohtana tarkasteltaessa kaikkia vastaaja-ryhmiä yhdessä. Vaikka tapausten määrä on vähäinen ja ohjelmakauden alussa jäsenmailla ei ollut täsmällistä tietoa sanktiosäännön soveltamisesta, sen soveltamismahdollisuus on selvästi lisännyt pelon ilmapiiriä hankkeiden toteuttajien keskuudessa. Tämä sopii erittäin huonosti alueelliseen ja paikalliseen maaseudun kehittämistyöhön, jossa tarkoituksena on etsiä uudenlaisia ratkaisuja maaseudun kehittämispotentiaalin hyödyntämiseen, eikä etukäteen voida tietää kaikkea toimeenpanossa esiin tulevia asioita.

Sanktiosäännön soveltamisessa on huomattavia eroja TE-keskuksittain (tilanne 30.9.2009). Kolmen prosentin vähennys on tehty yhteensä 33 tapauksessa, 37 tapauksen

ollessa sellaisia, joissa vähennys olisi voitu tehdä, mutta on kuitenkin jätetty tekemättä. Tapaukset, joissa vähennys on tehty, vaihtelevat 0-7 kappaleen välillä. Tapaukset, joissa vähennystä ei kuitenkaan sovellettu vaihtelevat puolestaan 0-18 kappaleen välillä. Keskimääräisesti eniten kolme prosenttia ylittyi Keski-Suomessa, jossa tapauksia oli yhteensä 24 ja joista kuudessa tapauksessa vähennys tehtiin. Euromääräisesti tarkasteltuna 11 tapauksessa vähennyksen määrä oli 0-500 euroa, suurin yksittäistapaus oli 5001-6000 euroa.

ESITYS:

32. Vaikutetaan komission tulevan ohjelmakauden säädöksiin siten, että nk. kolmen prosentin sanktion tyyppiset hanketoimintaan erittäin huonosti sopivat säädökset poistetaan. Mikäli sanktiosäätöä ei saada poistettua, tulisi pyrkiä siihen, että se suoritettaisiin ainoastaan valvonnan yhteydessä.

Vastuutaho: MMM

3. Ohjelmakauteen 2014 valmistautuminen

3.1 Poliittinen keskustelu on aloitettu

Jo muutaman vuoden ajan on keskusteltu epävirallisesti eri tahoilla yhteisen maatalouspolitiikan ja maaseutupolitiikan tulevaisuudesta. Alueellisessa ja paikallisessa maaseudun kehittämisessä on keskusteltu onko viisaampaa säilyä maaseuturahastossa ja sen säädöksissä vai ryhtyä lähestymään rakennerahastoja ja niiden menettelyjä.

Suomen maaseudun kehittämisen kannalta mahdollinen varojen siirto rakennerahastoihin ei olisi riskitöntä. Rakennerahastot keskittynevät tulevalla kaudella tukemaan vain kaikkein heikoimpia suuralueita, joita esim. Suomessa ei taantumankaan jälkeen välttämättä ole lainkaan. EU:n rahoitus Suomen maaseudun kehittämiseen rakennerahastojen kautta voisi jäädä minimaaliseksi. Tällöin Suomen monialaisten tilojen, maaseudulla kehittyvän yritystoiminnan, toimivien palvelujen ja elinvoimaisten maaseutuyhteisöjen kehittäminen pitäisi rahoittaa puhtaasti kansallisesta budjetista. Hallitus painottaa maaseutupoliittisessa selonteossa, että maaseudun kehittämisen kokonaisuus tulisi ensisijaisesti olla maatalouspolitiikan II pilarin puitteissa tai vaihtoehtoisesti koheesipolitiikan kriteereitä on muutettava niin, että ne ottavat huomioon Suomen maaseutumaiset olosuhteet.

Suomi kannattaa maatalouden ja maaseudun kehittämisen rahoittamista jatkossakin maaseuturahaston kahden pilarin kautta. Ensimmäinen pilari kattaisi edelleen EU:n kokonaan rahoittaman tilatuen ja markkinatoimet ja toinen yhteisrahoitetut maaseudun kehittämistoimenpiteet. Edelleen Suomi pitää tärkeänä, että yhteisön rahoitus nykyisessä EU:ssa säilyy näissä toimenpiteissä kokonaisuudessaan nykytasolla.

Tarve tasoittaa maaseutualueiden ja kaupunkialueiden välisiä kehityseroja koskee kaikkia jäsenmaita. Maaseutualueiden kehityspotentiaalin käyttöön saaminen ja elinvoimaisuuden aktiivinen ylläpitäminen edellyttävät myös EU:n maaseutupolitiikan välineiden kehittämistä. Maaseudun yritystoimintaa tulee vahvistaa mm. maaseudun alueellisen innovaatio- ja kehittämistoiminnan avulla. Lisäksi paikallisen, maaseudun asukkaiden omaa aktiivisuutta, palveluita ja elämän laatua palvelevien toimenpiteiden tukeminen hyödyttää kaikkia maa-

seudulla asuvia. Konkreettisen keinon mobilisoida asukkaiden ja yritysten voimavaroja kehittämistyöhön tarjoaa Leader-toiminta.

Edelleen Suomen mielestä maaseudun kehittämistoimien menettelytapoja tulisi kehittää siten, että toimijoiden kehittämistyön jatkuvuus varmistetaan ja hankkeiden määräaika-suudesta aiheutuvia ongelmia vähennetään. Ohjelmien kestävään ja tuloksekkaaseen toteuttamiseen tulisi rakentaa joustavia, hankkeita kokoavia ja sopimuksiin perustuvia menettelytapoja.

Erityisen ongelmallisena Suomi ja muut jäsenmaat kokevat EU:n lainsäädännössä lisääntyneet raskaat hallinnolliset menettelyt maaseudun elinkeinojen ja maaseudun elämänlaadun kehittämisessä. Ne soveltuvat huonosti erillisinä hankkeina arvioitaviin, päätettäviin ja maksettaviin yritys- tai kehittämishankkeisiin, joissa tavoitteena on luoda uusia malleja tai käytäntöjä. Hallinnollinen raskaus on vaarantamassa alueellisten ja paikallisten maaseutupoliittisten ohjelmien tavoitteiden toteutumisen. Siksi EU-tasolla Suomen tulee jatkossa vaikuttaa voimakkaasti siihen, että kehittämiseen soveltumattomia säädöksiä ja ohjeistuksia ei tule alueelliselle ja paikalliselle maaseudun kehittämistyölle. Tästä esimerkkinä on maatalouden tukijärjestelmistä tulevat sanktiosäännökset. Myös EU-tasolla ohjelmityön päämääränä tulee olla maaseudun tuloksellinen kehittäminen, jossa pääpaino on tuloksien seurannassa ja arvioinnissa eikä niinkään välineiden pikkutarkassa tarkastelussa. Asiakkaiden kannalta on ongelmallista, mikäli maaseuturahaston menettelyt eroavat merkittävästi rakennerahastojen menettelyistä.

3.2. Ohjelmakausien katkeamaton toteutus

Erittäin huonona hallinnollisena tuloksena on pidettävä sitä, että niin Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman kuin Sokerin monipuolistamisohjelman toteutus ja päätöksenteko saatiin käyntiin vasta pitkän viivästyksen jälkeen. Tästä on aiheutunut suuri osa kärsityistä taloudellisista menetyksistä ja asiakkaiden kokemista pettymyksistä.

Vastauksissa ja maaseuturahaston ohjelman arvioinnin yhteydessä on esitetty, että uuden kauden ohjelman valmistelun aikaistamisella voitaisiin päästä nykyistä parempaan tulokseen (ja että ohjelman valmistelun poliittista ohjausta tulisi kohottaa).

Nykyisen kauden valmistelu pyrittiin aloittamaan hallinnon näkökulmasta mahdollisimman aikaisin, niin, että alueita (TE-keskuksia) ja paikallisia toimintaryhmiä kehoitettiin valmistelemaan omia suunnitelmiaan kirjeellä 11.5.2005 siten, että ne olisivat vuoden 2005 joulukuussa kansallisen ohjelman valmistelussa käytettävissä. Tämä perustui EU:n maatalousneuvostossa tapahtuneeseen valmisteluun, joka alkoi vuonna 2004 ja jonka tuloksena valmistui neuvoston asetus EY (N:o) 1698 vuoden 2005 syyskuussa. Komission asetusten valmisteluun jäsenmaat voivat osallistua vain rajatusti. Komission asetukset ohjelman osalta valmistuivat vuoden 2006 joulukuussa. Samaan aikaan valmisteltiin kansallinen lainsäädäntö ja itse ohjelma-asiakirja, joka nyt kattoi sekä yksityiskohtaiset ympäristö- ja LFA –tuen kuvaukset, että yritys- ja hanketuen sekä Leader-toimintatavan. Ohjelman esittely ja hyväksyminen tapahtui tavoitteiden mukaisesti ensimmäisten joukossa, mutta lopullisesti, viimehetken muutosten jälkeen vasta vuoden 2007 elokuussa.

Voisiko ohjelmakauden aloituksen ongelmat välttää ohjelman ja toimeenpanojärjestelmien kansallista valmistelua aikaistamalla? Työryhmä epäilee, että saavutettaisiin suurta hyötyä siitä, että toimeenpanon valmistelu alettaisiin hyvin epävarmalla säädöspohjalla. Kulu-

neiden kausien perusteella toimeenpanon valmistelu on varmalla pohjalla vasta kun EU:n tason säädökset ovat valmiit.

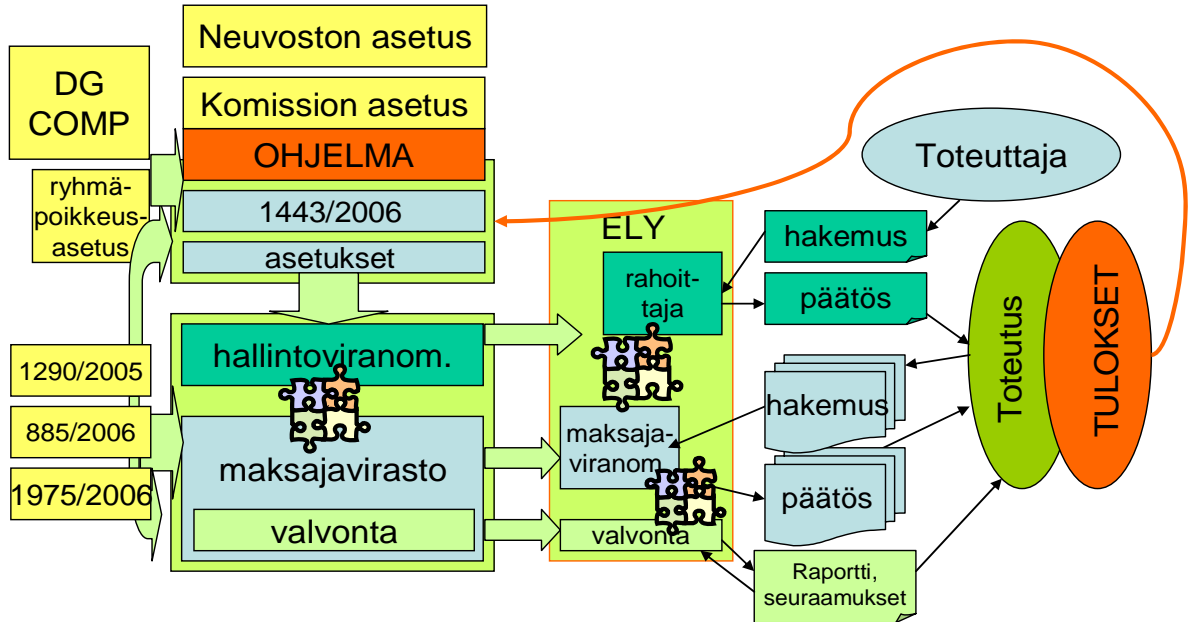
Käytännössä toimeenpanon valmistelun aikaistaminen tarkoittaisi, että tulevan kauden valmisteluun tulisi ryhtyä jo 2010-2011, kun yhteisötasolla vasta pohditaan linjauksia sille, miten ja millä periaatteilla tulevalla budjettikaudella varoja eri budjettipääloukkiin kohdennetaan. On todennäköistä, että EU:n varojen käyttöä ohjaavien neuvoston asetusten valmistelu alkaa aikaisintaan 2011. Toimeenpanoa ohjaa kuitenkin suuressa määrin se, mitä komission asetuksissa säädetään ja miten paljon kansallisia muutoksia hallintoon ja säädöksiin tarvitaan. Siis vasta hyvin myöhäisessä vaiheessa vuosina 2012 – 2013.

ESITYKSET:

33. Yritys- ja hankerahoituksen osalta käytetään hyväksi se, että kuluvan kauden rahoitus tapahtuu ns. n+2 säännön mukaisesti ja varojen käyttö ulottuu vuoteen 2015. Toimeenpanossa pyritään ja sitoudutaan siihen, että järjestelmä on kaikilta osiltaan toimintavalmis vuonna 2015. Kaikki joustot, joita ohjelmakaudelta toiselle siirryttäessä on käytettävissä, hyödynnetään.

34. Yritysrahoituksen osalta rahoituksen saatavuus myös kausien välillä tulee varmistaa siten, että minimoidaan muutokset säädös- ja järjestelmätasolla, jolloin toimeenpano ainakin siltä osin voisi jatkua ilman pitkiä katkoja rahoituksen myöntämisessä. Vaihtoehtona on, että kansallisella rahoituksella huolehditaan mahdollisuus hakea yritysrahoitusta katkotta. Samoin paikallisten toimintaryhmien työn jatkuvuus sujuvasti ohjelma-kausien välillä tulee varmistaa.

Hallinto- ja maksajaviranomaistehtävien erillisyyks



Liite 2. Voimassa olevat säädökset ja ohjeistus

Kustannuslajien tiukkuus ja muutospäätöksien suuri määrä

Laki maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista (1443/2006, muut. 1478/2007)

34 § Tukipäätös

Tukipäätökseen on otettava myönnetyn tuen määrä, tässä laissa säädetyt tuen ehdot sekä tuen maksamisen ja takaisinperinnän edellytykset. Päätökseen tulee lisäksi ottaa Euroopan yhteisön lainsäädännössä asetetut ehdot ja edellytykset. Tukipäätöksellä hyväksytään tuettavaa toimenpidettä koskeva suunnitelma.

37 § Tuen maksamisen edellytykset

Tuen maksamisen edellytyksenä on, että tuen saaja on noudattanut tuen ehtoja. Lisäksi maksamisen edellytyksenä on tuen saajalle aiheutuneen menon tosiasiallisuus, lopullisuus ja todennettavuus. Tuen saajan on esitettävä näitä edellytyksiä koskevat asiakirjat ja selvitykset.

Tuen saajan on tuen maksamista varten esitettävä selvitys kustannusten kohtuullisuudesta. Jos kysymys on julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaisesti suoritetusta hankinnasta, riittää kustannusten kohtuullisuuden osoittamiseen selvitys mainitussa lainsäädännössä edellytetyn menettelyn noudattamisesta. Muussa tapauksessa tuen saaja on esitettävä selvitys kustannusten perustumisesta tavanomaiseen hintatasoon.

Tuen saajan on tuen maksamista varten esitettävä selvitys kustannusten kohdentumisesta tuettavaan toimenpiteeseen.

Tarkemmat säännökset menon tosiasiallisuuden, lopullisuuden, kohtuullisuuden ja todennettavuuden arvioinnissa käytettävistä perusteista annetaan valtioneuvoston asetuksella. Maaseutuvirasto antaa tarkemmat määräykset menon tosiasiallisuutta, lopullisuutta, todennettavuutta, kohtuullisuutta ja kohdentumista koskevista selvityksistä ja tilinpitoasiakirjoista.

38 § Maksettavan tuen määrä

Tukea maksetaan enintään tukitasoa ja myönnetyn tuen määrää vastaava osuus maksuhakemukseen sisältyvistä hyväksyttävistä kustannuksista.

Hanketuki ja 14 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu tuki maksetaan tukipäätöksellä hyväksytyjen rahoitusosuuksien mukaisessa suhteessa. Tuen saajan on toimitettava viranomaiselle selvitys muun julkisen tai yksityisen rahoituksen toteutumisesta.

Hanketuen määrää vähentävänä tekijänä otetaan huomioon tuettavasta toimenpiteestä aiheutuneet tulot. Tuloina ei pidetä 21 §:n 2 momentissa tarkoitettua suunnitelmassa ilmoitettua yksityistä rahoitusta. Tuen saajan on esitettävä selvitys hankkeen tuloista maksuhakemuksen yhteydessä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin hankkeen tulojen vaikutuksesta tuen määrään. Maaseutuvirasto antaa tarkemmat määräykset hankkeen muun julkisen ja yksityisen rahoituksen toteutumista sekä tuloja koskevasta selvityksestä.

Valtioneuvoston asetus maaseudun hanketoiminnan tukemisesta 829/2007, muut. 1335/2007, 617/2008

3 § Hanketta koskeva suunnitelma

Tukea voidaan myöntää sellaiseen hankkeeseen, josta on laadittu asianmukainen hankesuunnitelma.

Hankesuunnitelmaan tai sen liitteisiin tulee sisältyä ainakin:

- 1) selvitys hakijan toiminnasta, hakijan organisaatiosta ja taloudellisesta tilanteesta sekä hankkeen toteuttamiseen käytettävistä henkilö- ja muista voimavaroista;
- 2) hankkeen eritelty sisältö, tavoitteet ja kohderyhmä;
- 3) hankkeen yksilöity toteutustapa ja –aika sekä mahdollinen maaseudun kehittämissäin 9 §:ssä tarkoitettu tuen siirtäminen;
- 4) hankkeen toteuttamiseen osallistuvat tahot, toteutus- ja rahoitusvastuut ja mahdolliset sopimusjärjestelyt;
- 5) hankkeen kustannusarvio kustannuserittelyineen ja rahoitussuunnitelma mukaan lukien hankkeen tulot;
- 6) hankkeen etenemisestä ja sen tuloksista tiedottaminen ja raportointi.

Haettaessa tukea koordinointiin hakemukseen on lisäksi sisällytettävä selvitys alahankkeiden organisointitavasta ja hakemusmenettelystä. Haettaessa tukea alahankkeisiin hankesuunnitelmaan on sisällytettävä 2 momentissa tarkoitettut tiedot soveltuvin osin myös alahankkeista.

41 § Aloitetun hankkeen muuttaminen

Jos tuen saaja hankkeen aloittamisen jälkeen poikkeaa merkittävästi tuen myöntämistä koskevalla päätöksellä hyväksytystä suunnitelmasta, suunnitelmasta poiketen toteutettavan hankkeen kustannukset voidaan hyväksyä tukikelpoisiksi vain, jos muutosta koskeva hakemus toimitetaan työvoima- ja elinkeinokeskukselle tai toimintaryhmälle sellaisen tuen osalta, joka rahoitetaan toimintaryhmän rahoituskiintiöstä, ennen kuin muutoksesta aiheutuvat kustannukset syntyvät.

Hankesuunnitelman muuttamisella ei saa lisätä hankkeen hyväksyttäviä kustannuksia kuin erityisen perustellusta syystä.

Kuittien vaatiminen

Komission asetus (EY) N:o 1975/2006

26 artikla, kohta 5:

Tuensaajien suorittamista maksuista on esitettävä laskut ja asiakirjat, jotka ovat maksun todisteena. Jos tämä ei ole mahdollista, maksujen tueksi on esitettävä vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat.

Kirjanpitolaki (1336/1997, muutoksineen)

2 luku 5 §:n 4 momentti

Milloin kirjauksen perusteeksi ei saada ulkopuolisen antamaa tositetta, kirjaus tulee todentaa kirjanpitovelvollisen itsensä laatiman ja asianmukaisesti varmennetun tositteen avulla.

Laki maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista (1443/2006, muut. 1478/2007)

35 § Maksuhakemus

Maksuhakemus on tehtävä kirjallisesti tarkoitusta varten vahvistetulle lomakkeelle. Hakemus on allekirjoitettava. Hakemukseen on liitettävä tuen maksamisen edellytysten kannalta välttämättömät tilinpitoasiakirjat ja selvitykset.

Maksuhakemus on toimitettava tuen myöntäneelle viranomaiselle, jolle jäljempänä toisin säädetä. Maksuhakemuksen toimittamiselle voidaan asettaa kohtuullinen määräaika, joka lasketaan tukipäätöksen tekemisestä tai, jos kyse on tuettavan toimenpiteen viimeisestä maksuhakemuksesta, tuettavan toimenpiteen toteutuksen päättymisestä.

Maksuhakemuksen jättämiselle asetettavasta määräajasta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tarkemmat määräykset maksun hakemisessa käytettävistä lomakkeista antaa Maaseutuvirasto.

37 § Tuen maksamisen edellytykset

Tuen maksamisen edellytyksenä on, että tuen saaja on noudattanut tuen ehtoja. Lisäksi maksamisen edellytyksenä on tuen saajalle aiheutuneen menon tosiasiallisuus, lopullisuus ja todennettavuus. Tuen saajan on esitettävä näitä edellytyksiä koskevat asiakirjat ja selvitykset.

Tuen saajan on tuen maksamista varten esitettävä selvitys kustannusten kohtuullisuudesta. Jos kysymys on julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaisesti suoritetusta hankinnasta, riittää kustannusten kohtuullisuuden osoittamiseen selvitys mainitussa lainsäädännössä edellytetyn menettelyn noudattamisesta. Muussa tapauksessa tuen saajan on esitettävä selvitys kustannusten perustumisesta tavanomaiseen hintatasoon.

Tuen saajan on tuen maksamista varten esitettävä selvitys kustannusten kohdentumisesta tuettavaan toimenpiteeseen.

Tarkemmat säännökset menon tosiasiallisuuden, lopullisuuden, kohtuullisuuden ja todennettavuuden arvioinnissa käytettävistä perusteista annetaan valtioneuvoston asetuksella. Maaseutuvirasto antaa tarkemmat määräykset menon tosiasiallisuutta, lopullisuutta, todennettavuutta, kohtuullisuutta ja kohdentumista koskevista selvityksistä ja tilinpitoasiakirjoista.

Valtioneuvoston asetus maaseudun yritystoiminnan tukemisesta (632/2007, muut. 271/2008)

43 § Menon todennettavuus

Tuen maksamisen edellytyksenä on, että tuettavista kustannuksista on yksilöity lasku ja tosite sen maksamisesta tai, jos maksu ei perustu laskuun, yksilöity kuitti. Maksuasiakirjoista tulee käydä yksityiskohtaisesti ilmi suoritettu hankinta. Tukea ei makseta ennen kuin meno on kirjattu yrityksen kirjanpitoon tai muistiinpanoihin muistiinpanovelvollisen verovelvollisen osalta.

Valtioneuvoston asetus maaseudun hanketoiminnan tukemisesta (829/2007, muut 1335/2007, 617/2008)

49 § Menon todennettavuus

Tuen maksamisen edellytyksenä on, että tuettavista kustannuksista on yksilöity lasku ja tosite sen maksamisesta tai, jos maksu ei perustu laskuun, yksilöity kassakuitti. Maksuasiakirjoista tulee käydä yksityiskohtaisesti ilmi suoritettu hankinta. Tukea ei makseta ennen kuin meno on kirjattu tuen saajan kirjanpitoon hankkeen menoksi.

Maaseutuviraston määräys yritystukien maksuhakemuksista ja niiden liitteistä

3 §

Maksuhakemuksen liitteenä on esitettävä hakemuksen kohteena olevien kustannusten ja rahoituksen osalta ote kirjanpitovelvollisen pääkirjasta. Tarvittaessa on esitettävä ote päiväkirjasta. (Maatilatalouden tuloverolain mukaisesti verotettavan osalta muistiinpanot)

5 §

Maksuhakemuksen liitteenä on esitettävä jäljennökset maksetuista, hyväksytyistä ja kirjanpitoon kirjatuihin laskuihin. Laskun liitteet on toimitettava maksuhakemuksen liitteenä, ellei laskusta selviä hankinnan sisältö.

6 §

Maksuhakemuksen liitteenä on esitettävä jäljennökset maksutositteista. Maksutositteena hyväksytään pankkitilin tiliote, kaupan yksilöity kassakuitti tai muu luotettava selvitys.

Maksuhakemukseen liitettyjen käteiskuittien osalta tuen saajan on osoitettava rahan lähde kirjanpitokirjauksilla, tiliotteilla tai muulla luotettavalla tavalla.

7 §

Maksuhakemuksen yhteydessä tuen saajan on esitettävä selvitys yksityisen ja muun julkisen rahoituksen toteutumisesta tuen myöntämistä koskevan päätöksen mukaisesti. Rahoituksen osalta maksuhakemukseen liitetään jäljennökset kirjanpitoon merkityistä tositteista sekä jäljennökset tiliotteista.

Toimenpiteessä, joka on rahoitettu paikallisen toimintaryhmän rahoituskiintiöstä, maksutushakemuksen liitteenä on esitettävä jokaisen maksuhakemuksen yhteydessä tiliote, jolla osoitetaan kuntarahan maksaminen toteutuneita kustannuksia vastaavasti.

Maaseutuviraston määräys hanketuen maksuhakemuksesta ja sen liitteistä

3 §

Maksuhakemuksen liitteenä on esitettävä hakemuksen kohteena olevien kustannusten ja rahoituksen osalta ote kirjanpitovelvollisen pääkirjasta. Tarvittaessa on esitettävä ote päiväkirjasta. (Maatilatalouden tuloverolain mukaisesti verotettavan osalta muistiinpanot)

4 §

Hankkeen toteuttajan on liitettävä maksuhakemukseen tilintarkastuskertomus tuen saajan viimeisimmästä tilintarkastuksesta.

6 §

Maksuhakemuksen liitteenä on esitettävä jäljennökset maksetuista, hyväksytyistä ja kirjanpitoon kirjatuihin laskuista.

7 §

Maksuhakemuksen liitteenä on esitettävä jäljennökset maksutositteista. Maksutositteena hyväksytään pankkitilin tiliote, kaupan yksilöity kassakuitti tai muu luotettava selvitys.

Maksuhakemukseen liitettyjen käteiskuittien osalta tuen saajan on osoitettava rahan lähde kirjanpito- ja kirjauksilla, tiliotteilla tai muulla luotettavalla tavalla.

8 §

Maksuhakemuksen yhteydessä tuen saajan on esitettävä selvitys yksityisen ja muun julkisen rahoituksen toteutumisesta tuen myöntämistä koskevan päätöksen mukaisesti. Rahoituksen osalta maksuhakemukseen liitetään jäljennökset kirjanpitoon merkityistä tositteista sekä jäljennökset tiliotteista.

Hankkeesta, joka on rahoitettu paikallisen toimintaryhmän rahoituskiintiöstä, on esitettävä jokaisen maksuhakemuksen yhteydessä tiliote, jolla osoitetaan kuntarahan maksaminen toteutuneita kustannuksia vastaavasti.

9 §

Maksuhakemukseen on liitettävä selvitys hankkeen toteuttamisesta saaduista tuloista maksuhakemuksen kohteena olevalta ajanjaksolta. Tulojen osalta maksuhakemukseen liitetään jäljennökset kirjanpitoon merkityistä tulo- ja maksutositteista.

Kustannusten kohtuullisuuden selvittäminen

Komission asetus (EY) N:o 1975/2006, 26 artikla 2. kohdan d) kohta

Tukihakemuksia koskevassa hallinnollisissa tarkastuksissa on tarkastettava erityisesti seuraavat seikat:

d) ehdotettujen kustannusten kohtuullisuus, joka on arvioitava käyttäen soveltuvaa arviointijärjestelmää, kuten viitekustannuksia, eri tarjousten vertailua tai arviointikomiteaa;

Laki maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista (1443/2006, muut. 1478/2007)

24 §:n 1 momentti:

Tuen käyttämisestä tavaroiden ja palveluiden hankintaan sekä urakalla teettämiseen on voimassa, mitä julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä säädetään. Tuen saajan on esitettävä selvitys hankinnan toteuttamisesta mainitussa lainsäädännössä edellytetyllä tavalla.

37 §:n 2 momentti:

Tuen saajan on tuen maksamista varten esitettävä selvitys kustannusten kohtuullisuudesta. Jos kysymys on julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaisesti suoritetusta

hankinnasta, riittää kustannusten kohtuullisuuden osoittamiseen selvitys mainitussa lainsäädännössä edellytetyn menettelyn noudattamisesta. Muussa tapauksessa tuen saajan on esitettävä selvitys kustannusten perustumisesta tavanomaiseen hintatasoon.

Valtioneuvoston asetus maaseudun hanketoiminnan tukemisesta (829/2007, muut. 1335/2007, 617/2008)

38 § Hyväksyttävien kustannusten rajoitukset

Jos hankintaan ei sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia (348/2007), kustannusten kohtuullisuutta arvioitaessa on käytettävä viitekustannuksia. Jos viitekustannuksia ei käytetä, yli 3 000 euron hankinnoissa tuen hakijan on kustannusten kohtuullisuuden arvioimiseksi pyydettävä tarkoituksenmukaisella tavalla riittävä määrä tarjouksia. Viitekustannuksilla tarkoitetaan sellaisia yleisesti käytössä olevia yhtenäisiä kustannuksia, joita yritykset ja viranomaiset kyseisellä toimialalla pääasiassa käyttävät arvioidessaan toimenpiteiden kustannuksia.

Jos kustannusten kohtuullisuutta ei ole selvitetty 1 momentissa tarkoitetulla tavalla, on tuen hakijan yli 500 euron hankinnoissa selvitettävä paikkakunnan tavanomainen hintataso. Paikkakunnan tavanomaisella hintatasolla tarkoitetaan niiden tavarantoimittajien yleisesti käyttämiä hintoja, joiden toimituksia tai palveluja paikkakunnalla yleisesti vastaavissa hankinnoissa käytetään.

Jos viitekustannuksia ei ole käytetty, tarjouksia ei ole pyydetty eikä paikkakunnan hintatasoa ole selvitetty, työvoima- ja elinkeinokeskuksen on muulla tavoin varmistuttava kustannusten kohtuullisuudesta.

48 § Menon kohtuullisuus

Tuen maksamiseksi on esitettävä selvitys siitä, että toimenpide on toteutettu tuen myöntämistä koskevassa päätöksessä ja 38 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Valtioneuvoston asetus maaseudun yritystoiminnan tukemisesta (632/2007, muut. 271/2008)

34 § Hyväksyttävien kustannusten kohtuullisuus

Jos hankintaan ei sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia (348/2007), on kustannusten kohtuullisuutta arvioitaessa käytettävä viitekustannuksia. Jos viitekustannuksia ei käytetä, yli 3000 euron hankinnoissa kustannusten kohtuullisuuden arvioimiseksi on tuen hakijan pyydettävä tarkoituksenmukaisella tavalla riittävä määrä tarjouksia. Viitekustannuksilla tarkoitetaan sellaisia yleisesti käytössä olevia yhtenäisiä kustannuksia, joita yritykset ja viranomaiset kyseisellä toimialalla pääasiassa käyttävät arvioidessaan toimenpiteiden kustannuksia.

Jos kustannusten kohtuullisuutta ei ole selvitetty edellä 1 momentissa tarkoitetulla tavalla, yli 500 euron hankinnoissa tuen hakijan on selvitettävä paikkakunnan tavanomainen hintataso. Paikkakunnan tavanomaisella hintatasolla tarkoitetaan niiden tavarantoimittajien yleisesti käyttämiä hintoja, joiden toimituksia tai palveluja paikkakunnalla yleisesti vastaavissa hankinnoissa käytetään.

Jos viitekustannuksia ei ole käytetty, tarjouksia ei ole pyydetty tai paikkakunnan hintatasoa ei ole selvitetty, työvoima- ja elinkeinokeskuksen on muulla tavoin varmistuttava kustannusten kohtuullisuudesta.

42 § Menon kohtuullisuus

Tuen maksamiseksi on esitettävä selvitys siitä, että toimenpide on toteutettu tuen myöntämistä koskevassa päätöksessä ja 34 §:ssä edellytetyin tavoin kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tavalla.

Liite 3. Työryhmän kootut esitykset neuvoston asetukseen (EY) N:o 1698/2005 sekä komission asetukseen (EY) N:o 1975/2006 ja (EY) N:o 1974/2006

Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 (Maaseudun kehittäminen)

Valmisteltaessa seuraavaa kautta, tulee uudelleen tarkastella tuettavien toimintojen jakoa, jotta vältytään tavoitteiltaan tai kohderyhmiltään identtisten toimenpiteiden keinotekoiselta jaolta eri toimenpiteisiin ja toimintalinjoihin.

Art 21 ja 58 koulutustoimenpiteet

Kaikki maaseuturahastosta rahoitettavat koulutus- ja viestinnän toimenpiteet tulisi rahoittaa yhtenä toimenpiteenä samoin ehdoin. Toimenpiteen sisältö ja kohderyhmät on syytä linjata ESR:n kanssa, jotta päällekkäisyyksiltä tai väliinpuotoajaryhmiltä vältytään.

Art 28, 53, 54 ja 55 maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisääminen, maatalouden monipuolistaminen, mikroyritysten tuki ja matkailun edistäminen.

Kaikki maatalouden ulkopuolelle kohdistuva yritystoiminnan rahoitus voi ja tulisi tapahtua samojen valtiontukisäännösten mukaisesti ja kaikkeen yritystoimintaan tulisi kytkeä myös yrityksen/yrityksryhmän kehityshankkeet. Tukitaso voi kaikissa olla sama. Nykyinen käytäntö jakaa esim. puu-, energia-, elintarvike- tai matkailualan toimenpiteitä keinotekoisesti ja epäloogisesti eri toimenpiteisiin ja eri linjalle.

Art 29 innovaatioiden edistäminen (linjalla 1)

Tukimuotojen tulee olla linjassa t&k&i valtiontukisääntöjen kanssa, mutta ohjelmarahoituksen tukitaso voisi olla korotettu. Vastaavia toimia tulee voida rahoittaa myös muuhun maaseudun yritystoimintaan liittyen erityisesti nk. vihreän kasvun aikaan saamiseksi

Art 72 Toimien pysyvyys

Tulisi linjata vastaavasti kuin rakennerahastoissa.

Komission asetus (EY) N:o 1975/2006 (Valvonta)

Art 4: (Monivuotiset sitoumukset, ja velvoite hakea näiden maksatuksia vuosittain)

Artiklaa tulisi täsmentää siten, että se viittaa vain ohjelman linjalla 2 toteutettaviin monivuotisiin sitoumuksiin. Osa jäsenmaita tulkitsee asetusta jo näin.

Voitaneen tulkita myös niin, että Suomi on ottanut käyttöön tehokkaat valvontamenetelmät, joten tästä velvoitteesta voidaan kansallisissa säädöksissä luopua.

Art 26 (Hallinnolliset tarkastukset)

Kohta 2 e) On tarkastettava hakijan luotettavuus.

Rajattava vain yksityisiin toimijoihin ja mahdollistettava kansallisesti yksinkertaiset menettelyt mm. viranomaistiedon vaihtoa kehittämällä.

Kohta 5 (Laskujen ja asiakirjojen todistusvoimaisuus maksatushakemuksen yhteydessä)

"On esitettävä kuitit. Jos tämä ei ole mahdollista, maksujen tueksi on esitettävä vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitositteet".

Kirjanpitositteet tulisi hyväksyä niin, että tarvittavat kuitit voidaan tarvittaessa toimittaa tai tarkistaa tarkastuksen yhteydessä. Myös maaseuturahastossa tulisi voida hyväksyä ennen muuta kehittämishankkeiden yhteydessä mm. yleiskustannuksiin liittyen % -perusteinen (flat rate), kokonaisklustannusmalli ja/tai kertakorvaus (lump sum) alle 50 000 euroon saakka. Nykyinen menettely aiheuttaa toimijoille tappiota ja rahoittajien erilaiset menettelyt ovat kestämaton ratkaisu.

Art 31 (Sanktio yli 3% virheestä maksatushakemuksessa)

Maaseuturahaston ja rakennerahastojen säädösten tulee vastata toisiaan. Nykyinen käytäntö ja tulkinnat toimivat tehokkaana pelotteena edes ryhtyä hanketoimijaksi tai hankkeen hallinnoijaksi.

Komission asetus (EY) N:o 1974 / 2006 (toimeenpano)

Vastaavat muutokset koskien ohjelman toimenpiteiden rajausta kuin edellä neuvoston asetukseen (EY) N:o 1698/2005 tehdyissä esityksissä.

Sen lisäksi:

3. alajakso. Art 50 - 52. Muut rahoitusjärjestelmät

Varojen rahastointi tulisi olla mahdollista samoin säännöksin kuin rakennerahastoissa.

Art 55. Investoinnit kohta c)

Yritysten investoinnit ja kehittäminen esim. osaamista ostamalla tulisi olla mahdollista investoinnin yhteydessä tai sille vaihtoehtoisena. Nyt ao. kohta rajoittaa ennen muuta toimenpiteen 123 toteutusta.

Art 57 Ohjelman muutokset.

Ohjelmaa tai sen muutosta ei hyväksytä ennen kuin kaikki ohjelman valtiontuet on ilmoitettu ja/tai hyväksymisilmoitus on saatu. Olisi palattava edellisen kauden menettelyyn niin, että ohjelma voidaan hyväksyä kun komissio on hyväksynyt toimet, mutta ao. valtiontukimenettelyä edellyttävää toimenpidettä ei saa toimeenpanna ennen kuin valtiontukimenettely on tehty.

MMM:n vuonna 2009 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2009: 1 Lannoitevalmistesektorin tulevaisuuskaatsaus vuosille 2009 – 2013
ISBN 978-952-453-455-0 (Painettu)
ISBN 978-952-453-456-7 (Verkkojulkaisu)
- 2009: 2 Korkeustieto-yhteistyöryhmän loppuraportti
ISBN 978-952-453-461-1 (Painettu)
ISBN 978-952-453-462-8 (Verkkojulkaisu)
- 2009: 3 Pienten ja keskisuurten yritysten kokemia elintarvikelainsäädännön ja -valvonnan ongelmia selvittävän hanketyöryhmän raportti
ISBN 978-952-453-465-9 (Painettu)
ISBN 978-952-453-466-6 (Verkkojulkaisu)
- 2009: 4 Maa- ja porotalouden luopumistukijärjestelmän jatkamistyöryhmän muistio
ISBN 978-952-453-471-0 (Painettu)
ISBN 978-952-453-472-7 (Verkkojulkaisu)
- 2009: 5 Tulvariskityöryhmän raportti
ISBN 978-952-453-475-8 (Painettu)
ISBN 978-952-453-476-5 (Verkkojulkaisu)
- 2009: 6 Maa- ja metsätalousministeriön geenitekniikkastrategia ja toimenpideohjelma vuosille 2009-2013
ISBN 978-952-453-479-6 (Painettu)
ISBN 978-952-453-480-2 (Verkkojulkaisu)
- 2009: 7 Metsäkeskusten metsätietotyöryhmä
ISBN 978-952-453-491-8 (Painettu)
ISBN 978-952-453-492-5 (Verkkojulkaisu)
- 2009: 8 Kohti happamien sulfaattimaiden hallintaa. Ehdotus happamien sulfaattimaiden aiheuttamien haittojen vähentämisen suuntaviivoiksi
ISBN 978-952-453-493-2 (Painettu)
ISBN 978-952-453-494-9 (Verkkojulkaisu)
- 2009: 8a På väg mot kontroll av de sura sulfatjordarna. Förslag till riktlinjer för minskning av de olägenheter som sura sulfatjordar orsakar
ISBN 978-952-453-495-6 (Painettu)
ISBN 978-952-453-496-3 (Verkkojulkaisu)
- 2009: 9 Maatilojen energiaohjelman toimeenpanoa valmistelevan työryhmän loppuraportti
ISBN 978-952-453-497-0 (Painettu)
ISBN 978-952-453-498-7 (Verkkojulkaisu)
- 2009: 10 Salmonellapientyöryhmän muistio
ISBN 978-952-453-507-6 (Painettu)
ISBN 978-952-453-508-3 (Verkkojulkaisu)
- 2009: 11 Kalastuslain kokonaisuudistus
Valvontajaoston väliraportti
ISBN 978-952-453-518-2 (Painettu)
ISBN 978-952-453-519-9 (Verkkojulkaisu)
- 2009: 12 Maaseudun yritys- ja hankerahoituksen hallinnollisen taakan vähentäminen - työryhmän selvitys
ISBN 978-952-453-524-3 (Painettu)
ISBN 978-952-453-525-0 (Verkkojulkaisu)

ISBN 978-952-453-524-3 (Painettu)
ISSN 0781.6723 (Painettu)
ISBN 978-952-453-525-0 (Verkojulkaisu)
ISSN 1797-4011 (Verkojulkaisu)