

## VALTIONEUVOSTON ASETUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEEN SISÄASIOIDEN RAHASTOISTA TEHTÄVIKSI MUUTOKSIKSI

### 1. Johdanto

Laki sisäasioiden rahastoista (903/2014) tuli voimaan 1.1.2015. Lailla luotiin perusteet sisäasioiden rahastojen kansallisesta soveltamisesta ohjelmakaudella 2014–2020. Lain nojalla säädetty valtioneuvoston asetus sisäasioiden rahastoista (351/2015) tuli voimaan 7.4.2015.

Toimintaympäristön muutosten vuoksi sekä sisäasioiden rahastoista annettua lakia että sen nojalla annettua valtioneuvoston asetusta on jouduttu niiden voimassaolon aikana muuttamaan. Asetusta on muutettu sen voimassaoloaikana kahteen otteeseen.

Nyt ehdotettavien muutosten tavoitteena on yksinkertaistaa rahastoista tuettavien hankkeiden tai toimintojen henkilöstökustannusten budjetointia ja raportointia sekä niiden tarkastamista. Tällä hetkellä henkilöstökustannukset voidaan korvata ainoastaan tosiasiallisesti aiheutuneisiin ja maksettuihin hyväksyttäviin kustannuksiin perustuen. Ottaen huomioon, että henkilöstökustannukset ovat monessa hankkeessa suurin kuluerä, aiheutuu tämän kuluerän raportointiin ja tarkastamiseen liittyvästä selvitystyöstä hallinnollista taakkaa sekä tuen saajille että tuen myöntäjälle. Suurin osa hankkeissa havaituista tukikelvottomista kustannuksista liittyvät henkilöstökustannuksiin ja erityisesti loma-ajanpalkkoihin ja lomarahoihin. Yksinkertaistamalla menettelytapoja pyritään helpottamaan sekä tuen saajien että vastuuviranomaisen työtä.

Tehtävillä muutoksilla olisi tarkoitus mahdollistaa niin sanotun vakioyksikkökustannusmallin käyttöönotto. Vakioyksikkökustannusmalli pohjautuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 514/2014 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon sekä poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineeseen sovellettavista yleisistä säännöksistä, eli niin sanotun horisontaalasetuksen artiklaan 18. Malli on jo käytössä eri rahoitusvälineissä ja jäsenvaltioissa tälläkin hetkellä. Vakioyksikkökustannusmallista olisi tarkoitus tulla jatkossa pääsääntöinen malli henkilöstökustannusten käsittelyn osalta. Jos pääsääntöistä mallia ei jostain syystä voisi soveltaa, edellyttäisi se tuen hakijalta perusteluita. Jatkossa säilyisi siis myös nykyinen tosiasiallisiin kustannuksiin perustuva malli. Vakioyksikkökustannusmallin käyttö edellyttäisi muun muassa, että käytössä on selkeä bruttotyövoimakustannukset todentava dokumentti, joka todentaa edellisen vuoden toteutuneet bruttotyövoimakustannukset. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tuen hakijan tulee voida osoittaa kokonaispalkkakustannukset sivukuluineen, jotta vakioyksikkömallia voitaisiin soveltaa.

Ehdotettavat muutokset eivät edellytä muutoksia sisäasioiden rahastoista annettuun lakiin.

### 2. Asetuksen yksityiskohtaiset perustelut

11 §. *Tukimuodot.* Asetuksen 11 §:n 1 momentin kohtaa kolme ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että kohtaan lisättäisiin maininta 14 §:n mukaisista palkkakustannuksista sekä uudesta 26 a §:n mukaisista henkilöstökustannusten vakioyksikkökustannuksista. Kohdassa on aiemmin mainittu vain henkilöstön palkkakustannukset, mutta nyt olisi tarpeen todeta, että kohtaa sovelletaan sekä 14 §:n että 26 a §:n tilanteissa. Tarkoituksena on tehdä selväksi se, että kaikista henkilöstökustannuksista, niin toteutuneisiin kustannuksiin perustuvista kuin vakioyksikkömallin mukaisista kustannuksista voidaan korvaus suorittaa myös prosenttimääräisenä.

14 §. *Palkkakustannukset.* Asetuksen 14 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi tarkennus siitä, että palkkakustannukset voidaan korvata hankkeelle tai toiminnalle joko tosiasiallisten kustannusten mukaan tai uuden 26 a §:n mukaisesti vakioyksikkökustannuksina. Lisäksi momenttiin tehtäisiin tarkennus siitä, että tosiasiallisten kustannusten mukaan tuettavina palkkakustannuksina voidaan hyväksyä momentissa mainitut kustannukset.

24 §. *Prosenttimääräisinä korvattavat kustannukset.* 24 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta siitä, että korvattava osuus 1 momentin mukaisista kustannuksista on 17 prosenttia myös uuden 26 a §:n mukaisista vakioyksikkökustannuksista. Prosenttimääräisinä korvattavien kustannusten osalta ajatuksena on, että tuen saajan ei tarvitse yksilöidä kustannuksia hakemuksen ja maksatushakemuksen yhteydessä eikä myöskään esittää niitä koskevia kirjanpidon tositteita vastuuviranomaiselle. Vakioyksikkökustannusten mukaan määräytyviä henkilöstökustannuksia halutaan kohdella samalla tavalla kuin 14 §:n mukaisia palkkakustannuksia tässä suhteessa ja sen vuoksi tarkennus 2 momenttiin on tarpeen tehdä. 24 §:n 3 momentin 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi tarkennuksena viittaus 14 §:n mukaisiin palkkakustannuksiin. Kyseisessä kohdassa halutaan tarkentaa, että siinä viitataan tosiasiallisesti aiheutuneisiin kustannuksiin eikä vakioyksikkökustannuksiin.

25 §. *Prosenttimääräisinä korvattavat kustannukset eräissä tapauksissa.* 25 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta siitä, että korvattavina kustannuksina hyväksytään 15 prosenttia myös uuden 26 a §:n mukaisista vakioyksikkökustannuksista. Vakioyksikkökustannusten mukaan määräytyviä henkilöstökustannuksia halutaan kohdella samalla tavalla kuin 14 §:n mukaisia palkkakustannuksia ja sen vuoksi momenttiin on tarpeen tehdä tarkennus. 25 §:n 2 momentin 2 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi tarkennuksena viittaus 14 §:n mukaisiin palkkakustannuksiin. Kyseisessä kohdassa halutaan tarkentaa, että siinä viitataan tosiasiallisesti aiheutuneisiin kustannuksiin eikä vakioyksikkökustannuksiin.

26 a §. *Vakioyksikkökustannukset henkilöstökustannuksista.* Asetukseen ehdotetaan lisättäväksi kokonaan uusi 26 a §. Pykälän 1 momentissa todettaisiin, että vastuuviranomainen voi myöntää hankkeelle tai toiminnalle tukea henkilöstökustannuksiin tuntiperusteisesti. Tuen saajan tulisi tällöin pitää hankkeen tai toiminnan toteuttamiseksi tehtävästä työstä työaikakirjanpitoa, josta ilmenee hankkeen tai toiminnan toteuttamiseksi tehty työ tunteina sekä tehdyn työn kokonaistuntimäärä. Työaikakirjanpidon tulisi olla työntekijän ja työnantajan hyväksymä. Työajanseuranta olisi tärkein kustannusten todentamisen väline. Työajanseuranta voitaisiin järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla esimerkiksi sähköisesti taikka muilla tavoin. Työajanseurannat tulee toimittaa maksatushakemuksen liitteinä. Työajanseurannat vaadittaisiin myös kokoaikaisilta työntekijöiltä.

26 a §:n 2 momentissa todettaisiin, että henkilöstökustannusten määrittämiseksi sovellettava tuntitaksa laskettaisiin jakamalla vuotuinen bruttotyövoimakustannus 1720 tunnilla. Ehdotettava malli perustuu niin sanotun horisontaaliasetuksen ((EU) N:o 514/2014) artiklaan 18. Asetuksessa todetaan, että hankkeen täytäntöönpanoon liittyvien henkilöstökustannusten määrittämiseksi sovellettava tuntitaksa voidaan laskea jakamalla viimeiset asiakirjoihin perustuvat vuotuiset bruttotyövoimakustannukset 1 720 tunnilla. Kyseessä on niin sanottu tuntijakajamalli. Vuotuinen bruttotyövoimakustannus tulisi voida osoittaa palkkalaskelmalla tai muulla vastaavalla kirjallisella tositteella. Tällaisena muuna kirjallisena tositteena voitaisiin käyttää esimerkiksi palkkatodistusta taikka palkkakuittia. Palkkalaskelmat tai vastaavat muut tositteet tarkistettaisiin mahdollisilla tarkastuskäynneillä. Myös palkan sivukulut tulisi voida osoittaa kirjallisesti. Tuntitaksa voitaisiin laskea yhden vastaavan tehtävän palkkakustannusten tai useamman vastaavan tehtävän palkkakustannusten keskiarvona. Tuntitaksa voitaisiin laskea vain jo toteutuneiden palkkakulujen perusteella. Mikäli tilanne olisi se, että hankkeelle taikka toiminnalle palkattaisiin täysin uusi henkilö, jonka palkkakuluille ei olisi selkeää vertailukohtaa, voitaisiin palkka laskea keskiarvona useammasta riittävän lähellä olevasta vastaavasta palkkakustannuksesta. Mikäli vastaavia, vertailuun sopivia, palkkakustannuksia ei olisi, ei vakioyksikkökustannusmallia voitaisi ollenkaan soveltaa tällaisessa tapauksessa. Määriteltäessä bruttotyövoimakustannusten tukikelpoisuutta otettaisiin soveltuvin osin huomioon se, mitä tukikelpoisista palkkakustannuksista on 14 §:ssä todettu. Mikäli selkeitä kustannuksia todentavia dokumentteja ei olisi, ei vakioyksikkökustannusmallia voitaisi soveltaa. Tukipäätöksen perustana olisi tuntihinta ja arvio tunneista. Tarkoitus olisi, että valittua henkilökustannusmallia ei voisi muuttaa kesken hankekauden. Tämä rajoitus mainittaisiin erikseen tukipäätöksessä.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin, että hankkeen tai toiminnan 26 a §:n mukaisista henkilöstökustannuksista voitaisiin korvata 17 prosenttia 24 §:n 1 momentin mukaisista tai 15 prosenttia 25 §:n 1 momentin mukaisista prosenttimääräisinä korvattavista kustannuksista. Tarkoitus on, että prosenttimääräisinä korvattavia kustannuksia voitaisiin soveltaa myös henkilöstökustannuksissa, jotka on määritetty vakioyksikkökustannusten mukaisesti.

Pykälän 4 momentissa todettaisiin, että vastuuviranomainen voi tuen saajan kirjallisesta hakemuksesta ja saajan esittämästä perustellusta syystä muuttaa henkilöstökustannusten määrää, jos muutos vakioyksikkökustannuksen perusteena olevissa vuotuisissa bruttotyövoimakustannuksissa on yli kymmenen prosenttia hakemuksessa ilmoitetusta määrästä. Ajatus on, että palkan merkittävästi muuttuessa voitaisiin vakioyksikkökustannusten perusteena oleva tuntihinta laskea uudestaan. Tämä edellyttäisi kuitenkin aina kirjallista hakemusta, tuen saajan esittämiä perusteluja sekä vastuuviranomaisen harkintaa. Henkilön vaihtuessa tuntihinnan tarkistus olisi mahdollista, mikäli hakemuksessa ilmoitettuun kokonaispalkkakustannukseen tulisi yli kymmenen prosentin muutos aiempaan verrattuna. Tällöinkin tuntihinnan tarkistus edellyttäisi vastuuviranomaisen harkintaa. Uusi tuntihinta olisi voimassa seuraavasta raportointijaksosta lukien.

Pykälän 5 momentissa todettaisiin, että hankkeen tai toiminnan kaikkiin henkilöstökustannuksiin tulisi soveltaa samaa kustannusmallia. Tarkoitus olisi, että samassa hankkeessa tai toiminnassa voisi olla käytössä vain yksi kustannusmalli. Henkilöstökustannusten vakioyksikkömallin käyttöönoton tavoitteena on yksinkertaistaa henkilöstökustannusten laskentaa ja hallinnointia. Sen vuoksi on tarkoituksenmukaista, että yhdessä hankkeessa ja toiminnassa olisi käytössä vain yksi henkilöstökustannusten kustannusmalli.

### **3. Asetuksen vaikutukset**

Asetusmuutoksen tarkoituksena on vähentää ylimääräistä hallinnollista taakkaa sekä tuen saajien että vastuuviranomaisen puolella ja mahdollistaa näin sisäasioiden rahastojen aiempaa tehokkaampi käyttö. Nyt ehdotetulla muutoksella halutaan myös testata uutta henkilöstökustannusten laskentamallia sekä kerätä kokemuksia yksinkertaistetun mallin käytöstä ennen uuden sisäasioiden rahastojen ohjelmakauden alkua. Jos uusi malli osoittautuu käytännössä toimivaksi, olisi sitä tarkoitus soveltaa uudella ohjelmakaudella. Ottaen huomioon, että sisäasioiden rahastojen ohjelmakausi on päättymässä vuoden 2020 lopussa ja ohjelmakauden hankkeet päättyvät vuoden 2022 loppuun mennessä, esitetyillä muutoksilla arvioidaan olevan kuitenkin enintään vähäinen vaikutus ohjelmasta vastaavien viranomaisten taikka tuen saajien toimintaan.

Esityksellä ei arvioida olevan suoria taloudellisia vaikutuksia.

### **4. Asian valmistelu**

Asiaa on valmistelu virkamiesvalmistelussa. Valmistelun kuluessa järjestettiin Euroopan unionin sisäasioiden rahastojen sidosryhmien edustajille kuulemistilaisuus 14.6.2018. Kuulemistilaisuudessa tuotiin esille muun muassa tarve yksinkertaistaa henkilöstökustannusten budjetoitua ja raportointia koskevia säännöksiä.

Esitys lähetettiin lausuntokierrokselle xx.3.2019.

Lausuntokierroksella tullut palaute...

### **5. Voimaantulo**

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2019. Vakioyksikkökustannusmalli voitaisiin ottaa käyttöön asetuksen voimaantulon jälkeen alkavissa hankkeissa tai toiminnoissa.