

4.7.2017

EOAK/2192/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mirja Tamminen

HYRRÄ-VERKKOPALVELUN KEHITTÄMISTYÖ

1

KANTELU

Pyysitte tutkimaan, oliko Maaseutuviraston ylijohtaja toiminut tehtävässään voimassaolevan lainsäädännön ja viraston hallintoa koskevien periaatteiden mukaan vuosina 2015–2016. - - -

Katsoitte, että Maaseutuviraston toiminta oli ollut puutteellista seuraavasti.

- - -

1.3 Hyrrä-tietojärjestelmän kehittämistyö. Hyrrä-tietojärjestelmän kehittämisen aikataulun viivästymisen vuoksi investointihankkeiden aloittaminen oli viivästynyt merkittävästi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eivät olleet pystyneet käsittelemään maaseudun yritystuki- ja hankerahahakemuksia aikataulussa, sillä Hyrrä-tietojärjestelmä ei ollut kunnossa. Tällöin maksatukset olivat viivästyneet useilla kuukausilla. Töitä ei myöskään ollut voitu aloittaa, koska järjestelmän viivästymisen vuoksi tukipäätöksiä ei voitu tehdä. Maaseutuvirasto oli tiedottanut viivästymisestä merkittävästi myöhässä.

- - -

3

RATKAISU

- - -

3.3

Yritys-, hanke- ja rakennetuet sekä Hyrrä-tietojärjestelmä

3.3.1

Tapahatumatietoja

Hyrrä-tietojärjestelmän kehittämisessä keskeisenä tavoitteena on ollut sähköistää hanke-, yritys- ja rakennetukien koko haku-, päätös- ja maksuprosessi. Saadun selvityksen mukaan tietojärjestelmän kehittämisen taustalla oli vuonna 2011 aloitettu kuluvan ohjelmakauden valmistelu laajoissa valmisteluryhmissä. Vuonna 2011 oli tehty myös esiselvitys tietojärjestelmäkokoaisuudesta, jonka tuloksena Maaseutuvirasto oli päätenyt yhdistämään Hanke2007- ja Rahu2000-järjestelmät yhdeksi kokonaisuudeksi. Hyrrä-projekti oli käynnistetty keväällä 2012.

Hanke-, yritys- ja rakennetukia koskevat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset, kuten maaseutuasetus ja horisontaaliasetus tulivat voimaan joulukuussa 2013 ja mainittuja tukia koskevat komission delegoidut ja täytäntöönpanoasetukset vuonna 2014. Osa Euroopan unionin asetuksista oli hyväksytty vasta kuluvan ohjelmakauden alettua. Komissio oli hyväksynyt Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 joulukuussa 2014 ensimmäisten joukossa Euroopan unionissa. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan

2014–2020 sisältyviä tukia koskevat valtioneuvoston asetukset saatettiin voimaan maaliskuun 2015 loppuun mennessä.

Ylijohtaja totesi selvityksessään, että Maaseutuvirasto oli toteuttanut Hyrrä-tietojärjestelmän kehittämistä käytettävissään olleiden rajallisten resurssien puitteissa ja työssä oli edetty vaihe vaiheelta. Maaseutuvirasto oli sopinut yhdessä maa- ja metsätalousministeriön kanssa, miten kehittämistyön kanssa edetään ja työtä oli jouduttu priorisoimaan.

Ensimmäisenä Hyrrässä oli otettu käyttöön maatalojen neuvontakorvauksen ennakoilmoitus, koska ohjelmakauden vaihtumisen vuoksi maatalojen oli tärkeä saada neuvontaa uusista tukiehdosta ja toimenpiteistä ennen kevään 2015 viljelijätukihauun päättymistä 12.5.2015. Ennakoilmoituksen jättämisen jälkeen neuvontajärjestelmään hyväksytyt neuvot saivat aloittaa maatalojen neuvonnan.

Seuraavaksi oli mahdollistettu maaseudun kehittämisestä annetun lain (28/2014) mukaisten yritys- ja hanketukien hakeminen, jotta hakijat olivat päässeet aloittamaan toimenpiteiden toteuttamisen. Kun hakemus on tullut vireille, hakija voi aloittaa toimenpiteen toteuttamisen omalla riskillä jo ennen päätöksentekoa. Yritys- ja hanketukien haut avautuivat 11.5.2015, mistä Maaseutuvirasto oli tiedottanut 29.4.2015.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan Hyrrä-tietojärjestelmän kehittäminen oli osoittautunut arvioitua suuremmaksi työksi. Kesällä 2015 arvioitu aikataulu hanke- ja yritystukien sähköisen päätöksenteon ja maksamisen suhteen oli osoittautunut syksyllä liian optimistiseksi. Tällöin Maaseutuvirastossa oli päädytty siihen, että hanke- ja yritystukien myöntäminen oli syytä aloittaa paperisilla päätöksillä, jotka myöhemmin siirrettäisiin Hyrrä-tietojärjestelmän sähköiseen järjestelmään.

Yritystukien päätöksenteko oli aloitettu joulukuun puolivälissä 2015 ja maksaminen helmikuun 2016 puolivälistä lähtien. Hanketukien päätöksenteko oli aloitettu tammikuussa 2016 ja maksaminen heinäkuusta 2016 lähtien.

Maatalouden rakennetuista annetun lain (1478/2007) mukaisten maatalouden investointitukien hakeminen oli mahdollistettu tukien haussa viimeisenä. Investointitukien haku avautui 17.6.2015 ja hakujakso päättyi 15.8.2015.

Ylijohtajan mukaan Maaseutuvirasto oli kantanut huolta maatalouden investointitukien hakijoista ja oli tietoinen siitä, että investointeihin liittyviä töitä oli tiloilla päästävää aloittamaan. Avustusmuotoisista tuista tukipäätöksiä oli tehty lokakuun 2015 alusta lukien. Lainaa sisältävien maatalouden investointitukien päätöksenteko oli käynnistynyt sähköisesti loka-marraskuun 2015 vaihteessa.

Selvityksen mukaan Maaseutuvirasto oli aloittanut viestinnän suunnittelun vuoden 2013 lopulla. Hanke-, yritys- ja rakennetuista ja Hyrrä-tietojärjestelmän tulosta oli viestitetty ennakoivasti hallinnolle ja tuensaajille ennen tietojärjestelmän käyttöönottoa. Lokakuusta 2014 kesäkuuhun 2016 Maaseutuvirasto oli julkaissut 19 uuden ohjelmakauden hanke-, yritys- ja rakennetukia sekä Hyrrä-tietojärjestelmän kehittämistä koskevaa tiedotetta.

Selvityksen mukaan tiedotteet oli julkaistu Maaseutuviraston verkkosivustoilla, jaettu medialle ja sidosryhmille ja linkitetty viraston sosiaalisen median viestintäkanaviin. Viestinnän painopiste oli suunnattu tukiasiakkaita palveleviin ELY-keskuksiin ja Leader-ryhmiin. Maaseutuvirasto oli myös taustoittanut asiaa omassa blogissaan sekä vastannut tiedusteluihin ja osallistunut keskusteluun omissa sosiaalisen median kanavissaan Twitterissä ja Facebookissa.

3.3.2

Kannanotto

Kerroitte, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eivät pystyneet käsittelemään maaseudun yritystuki- ja hankerahahakemuksia aikataulussa keskeneräisen Hyrrä-tietojärjestelmän vuoksi, jolloin maksatukset viivästysivät useita kuukausia. Kirjoituksenne mukaan töitä ei voitu aloittaa, kun järjestelmän viivästymisen vuoksi tukipäätöksiä ei voitu tehdä. Katsoitte, että Maaseutuvirasto oli tiedottanut viivästymisestä merkittävästi myöhässä.

Saadun selvityksen mukaan alun perin ei ollut pidetty perusteltuna aloittaa hanke-, yritys- ja rakennetukien myöntämistä ja maksamista paperilla tehtävillä päätöksillä, koska samaan aikaan rakennettiin sähköistä Hyrrä-tietojärjestelmää. Tietojärjestelmän kehittäminen oli kuitenkin osoittautunut arvioitua suuremmaksi työksi ja kesällä 2015 arvioitu aikataulu oli osoittautunut syksyllä 2015 sähköisen päätöksenteon ja maksamisen suhteen liian optimistiseksi. Järjestelmän rakentamisessa oli jouduttu asettamaan eri osioiden valmistaminen tärkeysjärjestykseen. Priorisointia Maaseutuvirasto oli tehnyt yhdessä maa- ja metsätalousministeriön kanssa.

Tietojärjestelmän rakentamisen haasteiden vuoksi Maaseutuvirasto oli päätyntä syksyllä 2015 paperilla tehtävien päätösten käyttöön ottamiseen, koska yrittäjien asemaa haluttiin helpottaa siten, että yrittäjät pääsivät tekemään suunnittelemaansa investointeja. Hallinnollinen työ lisääntyi poikkeusjärjestelyjen vuoksi, mutta maa- ja metsäministeriön mukaan Maaseutuvirasto halusi toimia tuossa tilanteessa asiakaslähtöisesti eikä hallinnon lisääntyntä työmäärää ajatellen.

Laillisuusvalvojana minun ei ole käytettävissäni olevan selvityksen perusteella mahdollista arvioida sitä, olivatko Maaseutuviraston ratkaisut tässä tilanteessa oikean sisältöisiä ja oikea-aikaisia.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan toisin kuin kirjoituksessanne esitettiin, hanke- ja yritystukia voitiin myöntää, kun tukien myöntäminen aloitettiin paperilla tehtävillä päätöksillä yritystukien osalta puolivälissä joulukuuta 2015 ja hanketukien osalta tammikuussa 2016.

Ylijohtajan selvityksen mukaan päätökset maatalouden investointitukihakemuksista on normaalisti pyritty tekemään kahdessa kuukaudessa hakuajan päättymisestä, joka oli 15.8.2015. Avustusmuotoisista tuista oli tehty tukipäätöksiä lokakuun 2015 alusta lukien. Maatalouden lainamuotoisten investointitukien päätöksenteko alkoi sähköisesti loka-marraskuun 2015 vaihteessa noin 2,5 kuukauden kuluttua hakuajan päättymisestä. Ylijohtajan mukaan investointien aloittamisen voitiin katsoa myöhästyneen tämän johdosta jonkin verran. Ylijohtajan mukaan ohjelmakauden vaihtuminen luo kuitenkin aina haasteita toimeenpanolle. Merkittävän tietojärjestelmähankkeen ajoittuminen samaan vaiheeseen oli asettanut lisähaasteita. On tavanomaista, että ensimmäisiä päätöksiä ohjelmakauden vaihtumisen jälkeen päästään tekemään vasta ensimmäisen tukivuoden loppupuolella. Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistumisen viivästymisen vuoksi vuosi 2015 oli vasta ensimmäinen ohjelmakauden 2014–2020 vuosi, jolloin uuden ohjelmakauden tuet olivat haettavissa.

Totean, että tukia hakeneiden hankkeiden toteuttajien kannalta tilanne oli vaikea, kun sähköinen järjestelmä ei ollut valmis. Maatalouden investointituilla toteutettavaa toimenpidettä ei voinut aloittaa ennen tukipäätöstä. Yritys- ja hanketukien osalta hakija saattoi aloittaa toimenpiteen toteuttamisen omalla riskillä, kun hakemus oli tullut vireille, mutta varmuuden rahoituksesta hakija sai vasta tukipäätöksen saatuaan. Käytettävissäni olevasta selvityksestä ei ilmene, aiheutuiko tietojärjestelmän keskeneräisyydestä ja siirtymisestä paperilla tehtäviin päätök-

siin viivästystä tuettavien toimenpiteiden aloittamiseen. Oikeusasiamiehen kansliaan ei ole saapunut kanteluita, joiden perusteella olisin todennut viivästymistä tältä osin.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan siihen, että Maaseutuvirasto ei valitettavasti saanut sähköistä toimeenpanoprosessia kohtuullisessa ajassa valmiiksi, oli useita syitä, joita ministeriö ei kuitenkaan yksilöinyt. Maaseutuvirasto oli teettänyt syksyllä 2015 Hyrrän valmisteluprosessien kehittämistarpeista selvityksen, jonka johtopäätöksiä oli ryhdytty laittamaan toimeen. Totean A:n laatiman Hyrrä-järjestelmän kehitystyön arvioinnin yhteenvedon perusteella, että Hyrrä-järjestelmän kehitystyössä oli merkittäviä puutteita projektin hallinnassa ja henkilöstöressurssien käytössä ja riittävydessä. Selvityksen suositusten pohjalta Hyrrän toteuttamiseen oli muun muassa ohjattu lisää resursseja ja toimijoiden rooleja oli tarkennettu.

Maaseutuviraston toiminnasta oli tehty syksyllä 2016 kokonaisarviointi, jonka maa- ja metsätalousministeriö oli tilannut B Oy:ltä. Arvioinnista laaditussa raportissa kiinnitettiin myös huomiota tietojärjestelmien kehittämisen ongelmiin.

Maa- ja metsätalousministeriön ilmoituksen mukaan ministeriön ja Maaseutuviraston välisen ohjaussuhteen mukaisen yhteistyön lisäksi yhteistyötä ministeriön ja Maaseutuviraston välillä oli tiivistetty. Yhteistyötä lisäävien toimien avulla haluttiin ministeriön ohjausrooliin liittyen varmistua, että ministeriöllä olisi ajallisesti ja sisällöllisesti riittävä tieto tilanteesta ja mahdollisuus ministeriön käytettävissä olevin toimin turvata hakujen ja maksatusten toteutuminen siten, että tuensaajien taloudellinen tilanne ei tukien maksatusten johdosta vaarantuisi ja että hallinnon asianmukainen toiminta ministeriön toimialalla voitaisiin taata. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan sen ja Maaseutuviraston välinen yhteistyö oli edennyt hyvin.

Pidän tärkeänä, että Maaseutuvirastossa ja maa- ja metsätalousministeriössä edelleen kiinnitetään riittävää huomiota siihen, että tietojärjestelmien tehokkaaseen kehittämiseen ja ylläpitämiseen on riittävät voimavarat. Käsitykseni mukaan tämä on välttämätöntä tuensaajien aseman turvaamiseksi.

Tulen myös seuraamaan ministeriön ja Maaseutuviraston toimenpiteiden riittävyyttä sopivaksi katsomallani tavalla.

Kirjoituksessanne ei ole esitetty sellaisia yksittäistapauksia, joissa investointihankkeen aloittaminen tai tuen maksatus olisi viivästynyt tietojärjestelmäongelmien vuoksi. Tästä syystä en voi selvittää asiaa enempää. Asiasta ei ole myöskään kanneltu oikeusasiamiehelle.

Katsoitte myös, että Maaseutuvirasto oli tiedottanut hakemusten käsittelyn viivästymisestä myöhässä. Ylijohtajan selvityksen mukaan Maaseutuvirasto oli julkaissut lokakuusta 2014 ke- säkuuhun 2016 hanke-, yritys- ja rakennetukiin sekä Hyrrä-tietojärjestelmän kehittämiseen liittyvistä asioista 19 tiedotetta. Selvitys huomioon katson, ettei asiassa tältä osin ole aihetta epäillä Maaseutuviraston lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Edellä esitetyn perusteella kirjoituksenne ei ole antanut puoleltani aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Jäljennökset tästä vastauksesta lähetään tiedoksi maa- ja metsätalousministeriölle, Maaseutuviraston entiselle ylijohtajalle ja Maaseutuvirastolle.