

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta ja niihin liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta ja niihin liittyviksi laeiksi (HE 47/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Minna Laherto, työ- ja elinkeinoministeriö
- aluekehitysjohtaja Johanna Osenius, työ- ja elinkeinoministeriö
- tilintarkastuspäällikkö Jari Sanaskoski, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- kehittämisjohtaja Päivi Ekdahl, Lapin liitto
- kehittäispäällikkö Annukka Mäkinen, Suomen Kuntaliitto
- alueasiantuntija Jenni Ruokonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- aluekehittämisen vastuualueen johtaja Juha Eskelinen, Uudenmaan liitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Keski-Suomen liitto
- Pirkanmaan liitto
- Eurooppa-tutkimuksen keskuksen ma. johtaja Timo Miettinen, Helsingin yliopisto, Eurooppa-tutkimuksen keskus
- Kainuun liitto
- Etelä-Karjalan liitto
- Etelä-Pohjanmaan liitto
- Etelä-Savon maakuntaliitto
- Hämeen liitto
- Keski-Pohjanmaan liitto
- Kymenlaakson liitto

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2021 vp

- Pohjanmaan liitto
- Pohjois-Pohjanmaan liitto
- Pohjois-Savon liitto
- Päijät-Hämeen liitto
- Satakuntaliitto
- Varsinais-Suomen liitto
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Hämeen liitto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö ja tavoitteet. Uudessa alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annettavassa laissa täsmennettäisiin ja täydennettäisiin Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen ohjelmakauden 2021—2027 sääntelykokonaisuuden soveltamista kansallisesti. Lisäksi esitykseen sisältyviin lakeihin ehdotetaan koottaviksi kaikki Interreg-ohjelmia ja Interreg-ulkorajaohjelmia koskevat kansalliset erityissäännökset.

Alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä toimijoineen ja viranomaisten tehtävät ja toimivalta säilyisivät pääosin ennallaan, mutta suunnittelujärjestelmää ehdotetaan kevennettäväksi. Maakuntien liittojen aluekehittämistehtävän kokonaisuutta selkeytetään ja aluekehittämisen yhteistyörakenteiden ja menettelytapojen sääntelyä uudistetaan.

Maakuntien liitot suorittaisivat jatkossa Interreg-ohjelmien hallinnolliset tarkastukset. Lisäksi Interreg-ohjelmissa kansallisen vastinrahoituksen sääntely yhdenmukaistuisi eri ohjelmien välillä siten, että vastinrahoituksen hallinnointitehtävää hoitaisivat yksinomaan maakuntien liitot.

Ehdotukseen sisältyvien varojen myöntövaltuus on otettu vuoden 2021 talousarvioon, ja tällä hallituksen esityksellä saatettaisiin voimaan myöntöpäätösten edellyttämä kansallinen lainsäädäntö.

Tavoitteena on sovittaa yhteen kansallista ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa uudistamalla alueiden kehittämisen suunnittelua ja toimintatapoja vastaamaan toimintaympäristön muutoksia sekä Euroopan unionin ja kansallisia tavoitteita. Tavoitteena on myös tukea ja edistää vaikuttavaa vuorovaikutusta ja sopimuksellisuutta alueiden kehittämisessä, selkeyttää sääntelyä sekä vähentää tuen saajien ja viranomaisten hallinnollista taakkaa.

Ehdotetun sääntelyn vaikutukset. Interreg-ohjelmien osalta yksityisten tilintarkastajien suorittama ensimmäisen tason valvonta siirretään maakuntien liittojen tehtäväksi.

Perusteena siirrolle on tehtävän sisällön ja toiminnan luonteen muuttuminen ohjelmakaudelle 2021—2027 yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttöönoton myötä. Kustannusmallien käyttöönotto tulee helpottamaan kirjanpidon kustannusten tarkastusta, koska merkittävä osa kustan-

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2021 vp

nuksista korvattaisiin prosenttimääräisesti, kiinteähintaisina tai kertakorvauksena, jolloin kustannuksia ei tarkisteta kirjanpidosta eikä jäljitysketjua kirjanpidon kustannuksiin tarvitse todentaa. Tarkastuksen kohde siirtyy käytetyn kustannusmallin laskentamenetelmään, käytettyjen mallien tuottamien tulosten oikeellisuuteen ja tuloksellisuuden seurantaan. Ohjelmarahoitus saadaan näin ohjautumaan paremmin varsinaiseen tarkoitukseensa, kun tuen saajien ei tarvitsisi varata rahoitusta hallinnollisiin tarkastuksiin. Interreg-hankkeiden valvonta tehostuisi myös riskienhallinnan näkökulmasta, sillä toimivaltaisilla maakuntien liitoilla olisi tehtävänä sekä hallinnollisten tarkastusten tekeminen että kansallisen vastinrahoituksen hallinnointi.

Esityksen mukaan tämä siirto sekä kansallisen vastinrahoituksen hallinnoinnin siirtäminen työ- ja elinkeinoministeriöstä maakuntien liitoille tulevat kuitenkin lisäämään kansallisen rahoituksen määrärahatarvetta.

Hallinnosta tehdyt arvioinnit ja Valtiontalouden tarkastusviraston tekemä toiminnantarkastus vahvistavat, että tehtävien kokoamisella on tähän saakka saatu aikaan tehokkuutta. Hallintoviranomainen onkin kehottanut maakuntien liittoja tehostamaan hallintoaan ja kokoamaan tehtäviään. Maakuntien liitot ovat kuitenkin kaventamassa yhteistyötä välittävien toimielinten tehtävien osalta, ja uudella ohjelmakaudella tehtäviä kootaan vain Etelä-Suomen alueella viiden liiton kesken. Muilla alueilla liitot ovat ilmoittaneet kokoavansa tehtäviä vain jatkotoimenpiteiden osalta. On väistämätöntä, että hajautunut hallinto lisää maakunnan liittojen kuluja. Talousvaliokunnan saaman vertailutiedon mukaan Suomessa välittäviä toimielimiä tulee olemaan tulevalla ohjelmakaudella 19, kun esimerkiksi Virossa tehtäviä hoitaa yksi ja Ruotsissa kaksi viranomaista. Vaikka tulevalla ohjelmakaudella laajempi yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttö ja edistyneet digitaaliset palvelut tulevat osaltaan vähentämään hallintokuluja, talousvaliokunta pitää tärkeänä, että hallintoa yksinkertaistetaan ja kootaan yhteen nykyistä enemmän lähimpien verrokkimaidemme parhaista käytännöistä oppien.

Ehdotuksen mukaan sääntelyllä on välillisesti vaikutuksia yritystoiminnan kehittämisen edellytyksiin viranomaisten ja muiden toimijoiden välisen vuorovaikutuksen, yhteistyön ja työnjaon selkeyttämisen kautta. Onnistuessaan ohjelman mukaiset hankkeet vähentävät julkisten tulonsiirtojen määrää henkilöiden siirtyessä etuuksien käyttäjistä ansiotyöhön tai yrittäjyyteen. Perusteissa ei kuitenkaan avata nyt tehtävien lainsäädännöllisten muutosten vaikutusta tämän perustavoitteen toteutumiseen.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että maakunnan liitoille esitettyä siirrettävää uutta kustannusvastuuta välittävän toimielimen tehtävien hoitamiseen liittyen ei tulisi hyväksyä, vaan kustannukset tulee kattaa kokonaisuudessaan EU:n ja valtion rahoituksella. Talousvaliokunta esittää, että hallintovaliokunta punnitsisi mietinnössään, voidaanko EU-ohjelmien hallinnon rahoitusta määrätä hoidettavaksi kuntarahoituksella vai onko maakuntaliittojen välittävän viranomaisen tehtävät rahoitettava kokonaisuudessaan teknisellä tuella ja valtion rahoituksella.

Kokoavia huomioita. Hallituksen esitys muodostaa kattavan ja yksityiskohtaisen mutta samalla myös monimutkaisen kokonaisuuden. Kun eri ohjelmia koskevat säännökset on koottu samaan lakiin, on joiltain osin vaikea hahmottaa, mitkä säädökset koskevat mitäkin tukimuotoa. Samanaikaisesti toimeenpano- ja rahoituslakiesitysten kanssa on työ- ja elinkeinoministeriössä valmis-

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2021 vp

teltu hallituksen esitys valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annettavaksi laiksi (HE 46/2021 vp). Lakien ja alemmanasteisen sääntelyn valmistelussa on tärkeää huomioida näiden keskinäiset riippuvuussuhteet.

Toimijoiden yhteisiin tavoitteisiin perustuvien toimenpiteiden ja valtion rahoituksen kautta tavoitellaan resurssien tehokkaampaa käyttöä. Ehdotus vähentää esimerkiksi erilaisissa verkostohankkeissa mukana oleville yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa, koska toiminnassa on tarkoitus laajentaa EU:n yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttöä. Talousvaliokunta pitää tätä erittäin kannatettavana kehityksenä.

Talousvaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat arvioineet, että aluekehittämiskeskustelut säännönmukaistavat maakuntien ja valtion vuorovaikutusta. Maakuntaohjelmien toimeenpanosuunnitelmista luopuminen keventää osaltaan viranomaisten menettelytapoja. Talousvaliokunta yhtyy kuulemiensa asiantuntijoiden käsitykseen ehdotetun muutoksen kannatettavuudesta.

Maakuntien liittojen yhteistyömenettelyjen purkautumisen voidaan olettaa selkeyttävän maakunnan päätöksentekojärjestelmää. Esityksen perustelujen mukaan muutokset kuitenkin lisäävät hallinnollista pirstaloitumista ja nostavat EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toimeenpanon hallinnollisia kustannuksia. Välittävien toimielimien määrän lisääntyminen voi myös lisätä hakijoiden epätasa-arvoista kohtelua sekä tehdä ohjelman toimeenpanojärjestelmästä vaikeammin ennakoitavan. Välittävien toimielinten määrän lisääntyminen lisää myös riskiä tukikelvottomien kustannusten synnylle. Riski kohdistuu valtion talousarvioon ja toteutuu, jos toteutuneita kustannuksia ei voida sisällyttää Euroopan unionille tehtäviin maksupyyntöihin, jolloin ne jäisivät kansallisesti maksettaviksi.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan kansainvälisten aluekehittämistä koskeneiden tutkimusten johtopäätöksiä ovat olleet muun muassa, että aluekehityksen rahoittamisessa olennaista on keskittyä pitkän aikavälin strategiaan tavoitteisiin ja että nyt ehdotetun uuden rahoituskehyksen lähestymistapa, jossa korostuu joustavuus, voi olla uhka tälle ajattelutavalle. Lisäksi on todettu, että yksi merkittävimmistä aluekehitysrahojen potentiaalista liittyy alueiden välisten projektien edistämiseen.

Ottaen huomioon, että ehdotettu sääntely on merkittävä EU:n ja kansallisen rahoituksen kanavoimisväline, talousvaliokunta pitää tärkeänä, että siltä osalta, mikä kuuluu kansallisen harkintavallan alaan, järjestelmän resursseja käytetään siihen, että järjestelmän vaikuttavuudesta teetetään riippumaton, akateemisen tutkimuksen kriteerit täyttävä arviointi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2021 vp

Helsingissä 18.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väätäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller