

9.5.2021

Eduskunnan hallintovaliokunta

LAUSUNTO: 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)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 47/2021 (lausuntopyyntö 30.4.2021). Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus kiittää mahdollisuudesta lausua lakiesityksestä ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Ehdotetut lait antavat ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisen raamin EU:n rakennerahastojen uuden ohjelmakauden kokonaisuuteen sekä sen ja kansallisen aluepolitiikan yhteen sovittavan järjestelmän rakentamiseen. Tässä lausunnossa halutaan kuitenkin kiinnittää huomiota eräisiin kokonaisuudenkin kannalta oleellisiin seikkoihin.

Alueiden kehittämisen toimijoiden ja viranomaisten tehtävien ja työnjaon määrittely on valtion aluehallinnon näkökulmasta tämän lainsäädännön keskeisiä tehtäviä. Esityksessä on todettu, että alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä toimijoineen ja viranomaisten tehtävät ja toimivalta säilyisivät pääosin ennallaan. Eräistä maakunnan liiton tehtävistä säädettäisiin nykyistä yleisemmin. On tärkeää, että viranomaisten tehtävät ja roolit ovat selkeät ja säädökset ovat tässä suhteessa yksiselitteiset. Esimerkiksi osaamisen kehittäminen (toimeenpanolakiluonnos 7.4.2020, 15 §:n 1 mom. 3 kohta), miltä osin esitystä on korjattu (17 §) lausuntokierroksen jälkeen, on keskeinen osa ELY-keskuksen toimintaa niin kansallisella kuin EU-rahoituksellakin. Maakunnan liiton ja ELY-keskuksen toimivaltajaosta koulutushankkeiden osalta voi kuitenkin syntyä epäselvä kuva säädettäessä maakuntaliiton harkintavallasta korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen lausuntomenettelystä.

Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta

Yleisasetuksen mukaisesti tukikelpoisuus alkaa 1.1.2021. ELY-keskus katsoo, että toimeenpanolaissa pitäisi huomioida yritysten jo vireille tulleet ja aloitetut hankkeet, joista ei ole vielä tehty päätöksiä. Nämä olisi tärkeää pystyä siirtämään uudelle ohjelmakaudelle ja uuteen käsittelyjärjestelmään yleisasetuksen tukikelpoisuuden mukaisesti.

ELY-keskus huomioi, että kansallisen aluepolitiikan ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpano ja yhteensovittaminen on tuotu aikaisempaa selvästi vahvemmin esiin toimeenpanolaissa.

Esityksessä aluekehittämisen suunnittelujärjestelmää ehdotetaan kevennettäväksi. ELY-keskus pitää hyvinä ehdotettuja kevennettyjä menettelyjä. Uutena aluekehittämisen toimintamallina ehdotetaan valtion ja maakuntien välisen säännöllisen vuorovaikutuksen menettelyn, aluekehittämiskeskustelujen käyttöönottamista. ELY-keskus pitää tärkeänä, että valtion ja maakuntien välinen vuorovaikutus on vahvaa. Siinä tulee tavoitella aitoa vastavuoroisuutta ja yhteistyötä, jotta yhteiset tavoitteet parhaiten saavutetaan.

Toimeenpanolain 17 §:ssä säädettäisiin maakunnan liiton vastuusta liikennejärjestelmäsuunnittelun johtamisesta (1 momentin 4 kohta). ELY-keskus ehdottaa lisättäväksi tähän sen, mitä säädetään lain liikennejärjestelmästä ja maanteistä 15 a §:ssä, että maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelussa tulee huomioida, että liikennejärjestelmäsuunnittelu on jatkuvaa ja vuorovaikutteista vaikutusten arviointiin sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyöhön perustuvaa suunnittelua.

Toimeenpanolain 17 §:n toisen momentin 3 kohdan mukaan maakunnan liitto hoitaa tehtäviään "osallistumalla keskeisten aluekehittämiseen osallistuvien valtion aluehallintoviranomaisten strategiseen suunnitteluun ja tulosohtaukseen". ELY-keskus ehdottaa, että sana "tulosohtaukseen" muutetaan muotoon "tulosopimusten laatimiseen". Tämä muotoilu kuvaa maakuntien liiton tehtäviä paremmin.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan toimeenpanolain 19 §:ssä tulisi tarkentaa, mitkä tahot tulisi olla edustettuina maakunnan yhteistyöryhmässä. Toimeenpanolaissa tulisi mainita ainakin ohjelmaa rahoittavat viranomaiset ja muut merkittävät valtionhallintoon kuuluvat alueelliset organisaatiot, kunnat sekä aluekehittämisen kannalta keskeiset järjestöt ja tahot.

Toimeenpanolain 29 § koskee valtakunnallisten teemojen johtoryhmiä. Pykälän perustelujen mukaan johtoryhmä tekee esityksen hankevalinnasta välittävälle toimielimelle. ELY-keskus muistuttaa, että johtoryhmän roolina on strateginen ohjaaminen. Se, että johtoryhmä tekisi ehdotuksen rahoitettavista hankkeista on omiaan aiheuttamaan sekaannuksia johtoryhmän ja välittävän toimielimen välisissä toimivaltasuhteissa päätettäessä rahoitettavista hankkeista. Välittävän toimielimen tehtäväksi säädettävä rakennerahastopäätösten valmistelu virkavastuulla on hyvin yksiselitteinen. Se asettaa ratkaisuvallan ja kaiken vastuun välittävälle toimielimelle eli rahoittajaviranomaiselle. Välittävän toimielimen päätöksentekijä ja esittelijä kantavat käytännössä kaiken vastuun rakennerahastotoiminnan rahoituspäätösten laillisuudesta rikoslain ja perustuslain virkavastuuta koskevien sääntöjen mukaan. Heidän päätösvaltansa tulee olla aitoa ja suhteessa tähän vastuuseen, jotta he pystyvät takaamaan päätöksensä asianmukaisuuden kaikissa tilanteissa.

Laki alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta

Rahoituslain 14 §:ssä mainitaan myös maakuntien liitot valtakunnallisten teemojen rahoittajana, mikä on ristiriidassa sen kanssa, että työ- ja elinkeinoministeriö on päätöksellään jo nimennyt jokaisen valtakunnallisen teeman välittävän toimielimen ja ne kaikki ovat ELY-keskuksia.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastoista rahoitettavien useamman toteuttajan yhteishankkeiden hallinnointimallia on esitetty muutettavaksi. Uuden ryhmähankemallin on esityksen perusteluissa arvioitu lisäävän hallinnollista työtä ja kustannuksia välittävän toimielimen rahoittajatehtävissä, mutta helpottavan hankehallinnointia hakijaorganisaatioissa sekä välittävän toimielimen maksatustehtävissä. Koska lähes joka toisessa ELY-keskuksen rahoittamassa ESR-hankkeessa ja jokseenkin jokaisessa valtakunnalliseen teemaan kuuluvassa ESR-hankkeessa on monta tuen saajaa, on ilmeistä, että esitetty hallinnointimallin uudistaminen tulee lisäämään nykyiseen verrattuna sekä

rahoitus- että maksatuspäätösten määrän moninkertaiseksi ja saattaa edellyttää merkittävää lisäresursointia välittävässä toimielimessä. Hankkeen toteuttajien hallinnollisen työn hajotessa moneen osaan yhteen lasketut hallinnoinnin kustannukset voivat kasvaa merkittävästi myös tuen saajilla. (HH)

Rahoituslain 28 §:n mukaan toimivaltaisen viranomaisen velvollisuus maksaa tuen viimeinen erä päättyy, jos tuen saaja ei ole noudattanut pykälässä mainittua neljän kuukauden määräaika, jonka kuluessa on haettava tuen viimeisen erän maksamista. Pykälän perusteluissa tai sen perusteella annettavissa viranomaisohjeissa saattaa ELY-keskuksen näkemyksen mukaan olla syytä tarkentaa, edellyttääkö 1 momentissa mainittu tuen maksamisvelvollisuuden päättymisen asian toteamista hallintopäätöksellä. Lisäksi on huomioitava, että maksatushakemuksen määräajan laiminlyönnin lisäksi näissä tapauksissa tuen saaja on saattanut jo hankkeen toteutusajan kuluessa laiminlyödä tukiehtoja siten, että hankkeen tukikelpoisuutta olisi aiempienkin maksuerien osalta syytä ryhtyä selvittämään.

Rahoituslain 31 §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta keskeyttää tuen maksaminen, jos on perusteltua aihetta epäillä, että tuen saaja ei menettele 24 §:ssä tarkoitettulla tavalla. 24 §:ssä säädettäisiin tuen saajan velvollisuudesta käyttää investointeihin myönnetyn tuen kohteena olevaa omaisuutta tukipäätöksessä määrättyssä käyttötarkoituksessa vähintään viiden vuoden ajan hankkeen viimeisen maksamista koskevan päätöksen tekopäivästä. Rahoituslain 31 §:ssä tarkoitettun maksamisen keskeytystoimenpiteen yhteys lakiesityksen 24 §:ään ei avaudu, koska viimeksi mainitussa pykälässä tarkoitettu käyttöaika alkaa vasta sen jälkeen, kun hankkeen viimeinen maksupäätös on jo tehty.

ELY-keskus pitää toivottavana, että tuen takaisinperintää koskevissa säännöksissä (rahoituslaki 33 § 1 kohta) tai niiden perusteluissa olisi selvempi yhteys valtionavustuslain 7 §:ssä säädettyihin valtionavustuksen myöntämisen yleisiin edellytyksiin. Tuen takaisinperintä voi olla täysin relevanttia, jos tuen saajan toiminta esimerkiksi osoittautuu kestäväen kehityksen periaatteiden vastaiseksi.

Yljohtaja

Jonas Liimatta

Yksikön päällikkö

Eija Virtasalo