

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 20/1999 vp

Hallituksen esitys laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä marraskuuta 1999 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (HE 140/1999 vp) valmistelevalle käsittelyä varten hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Minna-Liisa Rinne, sisäasiainministeriö

- yksikön johtaja Carl-Gustav Mikander ja ylitarkastaja Kari Parkkonen, maa- ja metsätalousministeriö
- budjettisihteeri Marja Aakkula, valtiovarainministeriö
- EU-avustaja Markus Lounela, kauppa- ja teollisuusministeriö
- maakuntasihteeri Riitta Koskinen, Etelä-Savon maakuntaliitto
- johtaja Olli-Pekka Väänänen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto.

Lisäksi Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund on antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rakennerahasto-ohjelmien kansallista hallinnointia koskeva yleislaki. Ehdotetussa laissa on otettu huomioon Agenda 2000 -uudistukseen pohjautuvat rakennerahastoja koskevat uudet, kaudelle 2000—2006 annetut Euroopan yhteisön säädökset.

Ehdotettu laki koskisi rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoa sekä rakennerahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden hallinnointia, valvontaa ja tarkastusta. Yhteisöaloiteohjelmien hallinnoinnista ehdotetaan säädettäväksi erikseen.

Ehdotettu laki sisältäisi perussäännökset muun muassa rakennerahastovarojen ja vastaavan valtion rahoitusosuuden budjetoinnista, rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnista keskus- ja alue- ja aluetasolla, maakunnan yhteistyöryhmän asemasta ja tehtävistä, ylitarkastajien hankkeiden hallinnoinnista, seurantakomitean asettamisesta sekä rakennerahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden valvonnasta ja tarkastuksesta.

Eri viranomaisten rakennerahastohankkeisiin myöntämien tukien myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan sovellettaisiin edelleen ensisijaisesti asianomaista erityislainsäädäntöä. Nyt

ehdotettu laki tulisi niihin sovellettavaksi vain silloin, kun erityislainsäädännössä ei asiasta ole säännöksiä.

Ehdotettu laki koskisi kaudelle 2000—2006 hyväksyttäviä ohjelmia. Rakennerrahastovarojen

valvontaa ja tarkastusta koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin soveltuvin osin myös kaudelle 1995—1999 hyväksyttyihin ohjelmiin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2000.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen perusteluista käy ilmi, että Euroopan yhteisöjen komissio antoi 15 päivänä heinäkuuta 1997 Agenda 2000 -asiakirjan, jossa selvitetään Euroopan unionin toimintapolitiikkaa ja kehittämistarpeita tulevaisuutta varten. Osa tästä asiakirjasta käsitteli rakennerrahastojen toiminnan uudistamista kaudelle 2000—2006. Tähän liittyen komissio antoi 18 päivänä maaliskuuta 1998 muun muassa ehdotuksen neuvoston asetukseksi rakennerrahastoja koskevista yleisistä säännöksistä (KOM (1998) 131 lopull.). Asetus (EY) N:o 1260/1999 (jäljempänä yleisasetus) tuli voimaan 29 päivänä kesäkuuta 1999. Sen mukaan rakennerrahastoja ovat muun ohella Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) ohjausosasto ja kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR). Lisäksi annettiin myös rahastokohtaiset säädökset: muun muassa neuvoston asetus (EY) N:o 1263/1999 kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineestä sekä neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999 Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta. Viimeksi mainitussa säädöksessä ovat muun muassa EMOTR:n ohjausosastoa koskevat säännökset.

Yleisasetuksessa säädetään kaudella 1994—1999 sovelletun seitsemän tavoitteen sijaan kolmesta tavoitteesta, joihin rakennerrahastojen varoja kohdennetaan. Se sisältää myös säännökset yhteisöaloitteista, joita kaudella 2000—2006 on neljä. Aloitteet koskevat muun muassa maaseudun kehittämistä (Leader).

Maaliskuun 12 päivänä 1999 annettiin maaseutuelinkeinojen rahoituslaki (329/1999), joka korvaa rakennepolitiikkalain (1303/1994) ja maaseutuelinkeinolain (1295/1990). Laki ei ole

tullut voimaan, vaan lain voimaantulosta säädetään erikseen asetuksella. Laissa on muun muassa säännökset EU-osarahoitteisesta tuesta, maaseudun kehittämiseen tarkoitettua ohjelmaperusteisesta tuesta ja kansallisesta rahoitustuesta sekä päätöksentekoa, muutoksenhakua, täytäntöönpanoa ja valvontaa koskevat säännökset. Hallitus on antanut 14 päivänä lokakuuta 1999 eduskunnalle esityksen laiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta, mikä on parhaillaan maa- ja metsätalousvaliokunnan käsiteltävänä.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että vuosille 1995—1999 hyväksyttyjen rakennerrahasto-ohjelmien hallinnoinnin sovittaminen kansalliseen hallinnointi- ja budjetointijärjestelmään johti monimutkaiseen ja laajalle hajautuneeseen hallintomalliin. Hallinnointia varten ei pääsääntöisesti luotu uutta lainsäädäntöä, mistä oli seurauksena useita lainsäädännöllisiä aukkoja Euroopan yhteisön rakennerrahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden hallinnoinnissa ja valvonnassa. Erityisesti eri hallinnonalojen sektorilainsäädännössä on puutteita.

Epäkohtien korjaamiseksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rakennerrahasto-ohjelmien kansallista hallinnointia koskeva yleislaki. Laki ei koskisi yhteisöaloiteohjelmia. Laki sisältäisi perussäännökset muun muassa rakennerrahastovarojen ja vastaavan valtion rahoitusosuuden budjetoinnista, rakennerrahasto-ohjelmien hallinnoinnista keskus- ja aluetasolla, maakunnan yhteistyöryhmän asemasta ja tehtävistä, ylimaakunnallisten hankkeiden hallinnoinnista, seurantakomitean asettamisesta sekä rakennerrahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden valvonnasta ja tarkastuksesta.

Valiokunta korostaa esityksen perustelujen mukaisesti sitä, että ehdotettu laki olisi toissijainen suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Käytännössä eri viranomaisten myöntämien tukien myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan sovellettaisiin ensisijaisesti edelleen asianomaista erityislainsäädäntöä. Siten ohjelmia ja niiden täydennysosia laadittaessa tulee ottaa huomioon eri hallinnonalojen säädökset, joista käy ilmi minkälaisia toimenpiteitä eri viranomaiset voivat säädöstensä perusteella rahoittaa, mikä puolestaan määrää, mitkä viranomaiset osallistuvat kulloinkin kysymyksessä oleviin toimenpidekokonaisuuksiin. Nyt ehdotettava laki tulisi niihin sovellettavaksi vain silloin, kun erityislainsäädännössä ei asiasta ole säännöksiä.

Erytyislainsäädäntöön sisältyvän toimivallan jaon osalta valiokunta painottaa tässäkin yhteydessä sitä, että maaseutuelinkeinojen rahoituslain nojalla tulee voida rahoittaa myös ei-maatilakyläyksiä yrityksiä silloin, kun ne ovat osana sellaista palveluiden tai tuotteiden jalostus-, jakelu- tai myyntiketjua, jossa enemmistö ketjun yrityksistä on maatilakyläyksiä ja jotka työllistävät enintään viittä vuosityöpaikkaa vastaavasti. Tämä vastaa nykyisin noudatettavaa toimivallanjakoa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että lakiehdotus parantaa ohjelmien toimeenpanoa ja selkeyttää ohjelmia toteuttavien tahojen työnjakoa siten, että päätöksenteko nopeutuu ja maakuntien yhteistyöryhmien toiminta tehostuu. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ohjelmien toimeenpanoa tulisikin omalta osaltaan nopeuttamaan se, että tavoite 1 -ohjelmassa toteutettavat maataloutta tukevat ns. 5a-toimenpiteet on tarkoitus hallinnoida ohjelmareservin avulla. Tätä koskevat yksityiskohtaiset menettelyt sisältyvät lain perusteella annettavaan asetukseen.

Toisaalta asiantuntijakuulemisen yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että ohjelmareservistä ei saa muodostua ministeriöiden vararahastoa, jolla ministeriöt toteuttavat omia valtakunnallisia ohjelmiaan eri alueilla maakuntien tarpeita ja niiden priorisointeja huomioon ottamatta. Valiokunta katsookin, että maakuntien ja alueiden tarpeet tulee ottaa huomioon myös oh-

jelmareserviä määriteltäessä. Lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan tukivarojen osoittamiseksi maakunnan yhteistyöryhmä teki ehdotuksen maaseudun kehittämisasetuksen 4—8 ja 25—28 artiklassa tarkoitetuista tukitoimenpiteistä ja ilmoittaisi toiminnan laajuuden arvioimiseksi välttämättömät tiedot.

Esityksen perustelujen mukaisesti valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rakennerahastovarojen käyttöä koskevan valvonnan tehostamisesta aiheutuu valtiolle merkittävä valvontaresurssien lisätarve. Perustelujen mukaan lisätarve johtuu kuitenkin ennen muuta valvontaasetuksen voimaantulosta ja sen kansallisesta täytäntöönpanosta. Valvonta-asetuksen vaatimukset ovat merkinneet tarkastusten lisäämistä, osittain myös työmenetelmien muuttamista ja siten toisenlaista tarkastusotetta kuin tähän asti.

Valiokunta kiinnittää valvonnan osalta lisäksi huomiota siihen, että ehdotetulla 29 §:n 1 momentin säännöksellä annettaisiin laintasolla hallintoviranomaisille toimivalta suorittaa toisen ministeriön hallinnonalalle ulottuvia tarkastuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että lain lähtökohtana on edelleen se, että jokaisella ministeriöllä on toimivalta omalla hallinnonalallaan ja että tästä lähtökohdasta poikkeaminen edellyttää erityisen painavaa syytä.

Valvonnan osalta valiokunta kiinnittää myös huomiota lakiehdotuksen 31 §:n avoimeen muotoiluun. Pykälä olisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan muusta laista poiketen ensisijainen muihin lakeihin ja niiden nojalla annettuihin asetuksiin nähden. Siinä ehdotetaan rakennerahastovarojen toimeenpanon tarkastuksessa ja muussa valvonnassa noudatettavien yhdenmukaisten tarkastusmenetelmien ja -periaatteiden varmistamiseksi, että Euroopan yhteisön rakennerahastoista Suomeen myönnettävän rahoituksen ja sen saamisen edellytyksenä olevan vastaavan kansallisen rahoitusosuuden hallinnoinnin ja käytön tarkastukseen ja muuhun valvontaan sovellettaisiin sellaisia menetelmiä ja periaatteita, joilla voidaan varmistaa Euroopan yhteisön oikeudesta johtuvien velvoitteiden sekä moitteettoman varainhoidon vaatimusten noudattaminen.

Ehdotetun lain 17 §:n mukaan kussakin maakunnassa olisi rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanon ja alueen kehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden yhteensovittamista varten maakunnan yhteistyöryhmä. Pykälän 3 momentin mukaan yhteistyöryhmässä olisivat edustettuina muun muassa alueen kehittämisen kannalta tärkeimmät työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt (3 kohta). Esityksen perusteluissa maamme ruotsinkielistä maataloustuottajajärjestöä (SLC) ei ole mainittu tällaisena järjestönä. Valiokunta pitää tärkeänä, että työryhmiä muodostettaessa kyseinen järjestö otetaan huomioon perusteluissa mainittujen järjestöjen ohella.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä edellä esitetyin huomautuksin.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Kalli /kesk
vpj. Kari Rajamäki /sd
jäs. Hannu Aho /kesk
Pertti Hemmilä /kok
Matti Kangas /vas
Tapio Karjalainen /sd
Marja-Leena Kemppainen /skl
Katri Komi /kesk

Jari Koskinen /kok
Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd
Eero Lämsä /kesk
Pertti Mäki-Hakola /kok
Olli Nepponen /kok
Unto Valpas /vas.