

Asia: VN/6450/2019

Esitys alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta

I Keskeiset ehdotukset

- Kommentteja ja näkemyksiä lakiuudistuksen keskeisistä ehdotuksista**

Lakiuudistusta koskevassa aineistossa esitetään, että viranomaisten toimivalta ja tukimenettely säilyisi pääosin ennallaan ja siihen tehtäisiin tarvittavat Euroopan unionin asetusten mahdollistavat muutokset ja täsmennykset. Maakunnan liittojen tehtävistä säädettäisiin nykyistä yleisemmin. ELY-keskus huomioi, että toimeenpanolakiluonnoksessa (15§) on kuvattu maakunnan liiton tehtävät laajasti ja niihin on lisätty joitakin kohtia aikaisempaan verrattuna. ELY-keskus pitää tärkeänä, että tarkennuksista tai muutoksista huolimatta viranomaisten tehtävät ja roolit tulee olla selkeät. ELY-keskus esittää tähän liittyen joitakin näkemyksiä myöhemmin tässä lausunnossa pykäläkohtaisesti (mm. Rahoituslaki 10-11§).

Aluekehittämisen suunnittelujärjestelmää ehdotetaan kevennettäväksi. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ei ole estettä luopua aluekehittämispäätöksen toteuttamiseksi valtioneuvoston erikseen käynnistämien erityisohjelmien käytännöstä. Estettä ei ole myöskään luopua osana aluekehittämispäätöstä olevista ministeriöiden hallinnonalalleen tekemistä aluekehittämisen tavoitteista ja toimenpiteistä.

Uutena aluekehittämisen toimintamallina ehdotetaan valtion ja maakuntien välisen säännöllisen vuorovaikutuksen menettelyn, aluekehittämiskeskustelujen käyttöönottamista. ELY-keskus pitää tärkeänä, että vahvistetaan valtion ja maakuntien välistä vuorovaikutusta. Siinä tulee tavoitella aitoa vastavuoroisuutta ja yhteistyötä, jotta yhteiset tavoitteet parhaiten saavutetaan.

ELY-keskus pitää kannatettavana muutoksena sitä, että välittävien toimielinten nimittämismenettelystä luovutaan. Tämä edistää osaltaan ohjelmien nopeaa käynnistymistä.

Kannatettavaa on myös se, että välittävinä viranomaisina toimisivat ELY-keskukset ja maakuntien liitot sekä Ruokavirasto vähävaraisten materiaalsen tuen osalta.

ELY-keskus pyytää huomioimaan, että esitetty yhteishankkeiden hallinnointimallin uudistaminen lisää nykyiseen verrattuna moninkertaisesti rahoitus- ja maksatuspäästösten määrää ja edellyttää merkittävää lisäresursointia välittävissä toimielimissä. Lakiluonnoksessa on yhteishankkeita koskien paljon epätarkkuuksia, jotka vaativat selkiyttämistä. ELY -keskus ei kannata esitettyä hallinnointimallia ja esittää tarkemmat perustelut rahoituslain 1 ja 3 lukujen kohdalla.

Euroopan sosiaalirahastosta rahoitettavien hankkeiden seurantatietojen keräämisen ja raportoinnin muuttaminen henkilötietojen osalta rekisteripohjaiseksi on kannatettavaa

II Lakiluonnos alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (Toimeenpanolaki)

- **Ovatko lain tarkoitus ja soveltamisalat selkeät? (1 ja 3 §)**

Toimeenpanolain tarkoitus ja soveltamisala ovat selkeät. Lakiluonnoksessa on huomioitu Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rinnalle uutena rahastona tuleva oikeudenmukaisen siirtymän rahasto. Tämä on perusteltua, koska rahasto kytkeytyy kiinteästi EAKR- ja ESR-rahastojen toimintaan ja täydentää niitä osaltaan.

- **Ovatko alueiden kehittämisen tavoitteet selkeät ja kestävät pitkällä aikavälillä? (2 §)**

Alueiden kehittämisen tavoitteet (kestävä kasvu ja kilpailukyky, asukkaiden hyvinvointi ja elinympäristön laatu) ja niihin liittyvät toimenpiteet ovat riittävän selkeät ja kohtuullisen kattavat. Tavoitteet ja toimenpiteet ovat pitkällä aikavälilläkin kestäviä. Tavoitteiden rinnalle tulisi kuitenkin lisätä alueiden tasapainoinen kehittyminen.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

-

- **Ovatko viranomaisten vastuut ja roolit selkeästi määritelty?**

ELY-keskus pitää tärkeänä, että tarkennuksista tai muutoksista huolimatta viranomaisten tehtävät ja roolit tulee olla selkeät. Tähän kohtaan tulee tarkennusta myöhemmin pykäläkohtaisesti. Myös rahoituslaissa (10-11§) on tähän liittyviä kohtia, jotka vaativat tarkennusta.

- **Saako 15 §:stä kokonaiskuvan maakuntien liittojen alueiden kehittämiseen liittyvistä tehtävistä?**

Maakuntaliiton tehtävät on esitetty laaja-alaisesti ja niihin on lisätty joitakin uusia kokonaisuuksia aikaisempaan lakiin verrattuna. ELY-keskus kiinnittää huomiota maakuntaliiton tehtävissä (15§) erityisesti seuraaviin kohtiin:

3) Edistää alueensa elinkeinoelämän edellytyksiä ja osaamisen kehittämistä.

15§, kohta 3: Osaamisen kehittäminen on lisätty maakunnan liiton tehtäviin uutena kokonaisuutena. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tätä kohtaa tulee selkiyttää, koska osaamisen kehittäminen on keskeinen osa ELY-keskuksen toimintaa, jota toteutetaan sekä kansallisella että EU-rahoituksella. Lain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) mukaan ELY-keskusten tehtäviksi on määritetty mm. koulutus ja osaaminen. Selkeän työnjaon, päällekkäisyyksien välttämisen sekä asiakasnäkökulman kannalta tarkasteltuna osaamisen kehittämisen tehtävien laajentaminen maakuntien liittojen tehtäväksi ei ole tarkoituksenmukaista tai se tulisi rajata koskemaan vain niitä osa-alueita, jotka eivät kuulu ELY-keskuksen toimivaltaan.

5) Edistää saavutettavuutta sekä vastaa liikennejärjestelmäsuunnittelun johtamisesta ja yhteensovittamisesta maakunnan muihin suunnitelmiin ja valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan muualla kuin Helsingin seudulla.

ELY-keskus esittää, että 15§, kohta 5 kirjataan seuraavalla tavalla: Edistää saavutettavuutta ja vastaa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa muualla kuin Helsingin seudulla. Maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelma yhteen sovitetaan valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kanssa.

6) Koordinoi luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja ilmastonmuutoksen torjuntaa sekä laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä ja vastaa suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa.

ELY-keskus esittää, että 15§, kohta 6 kirjataan seuraavalla tavalla: Huolehtii luonnonvarojen kestäväää käyttöä, ilmastonmuutoksen torjuntaa ja siihen sopeutumista sekä laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa.

- **Onko maakunnan yhteistyöryhmän (MYR) rooli, tehtävät ja päätöksenteko selkeästi määritelty? (17, 18 ja 19 §)**

17§:n mukaan yhteistyöryhmässä tulee olla kattavasti edustettuna maakunnan alueen kehittämisen kannalta keskeiset tahot yleisasetuksen 6 artiklan mukaisesti. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan lakiin tulee lisätä ohjelmaa rahoittavien valtion viranomaisten lisäksi myös muut yhteistyöryhmän tehtävien kannalta merkittävät valtionhallintoon kuuluvat organisaatiot. On tärkeää, että sekä ohjelmaa rahoittavat ELY-keskukset että muut ELY-keskukset ovat mukana oman maakuntansa yhteistyöryhmässä.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

Uudeksi kohdaksi on lisätty 20§ Maakunnan yhteistyöryhmän tiedonsaanti, jossa mainitaan säännöllisestä tietojen toimittamisesta valtakunnallisiin teemoihin sisältyvistä rahoitettavista hankkeista. ELY-keskus pitää tiedottamista maakunnille yhteensovittamisen ja kokonaisuuden kannalta tärkeänä. Pykälä 20, kohta 1 tulisi kuitenkin rahoitusprosessin nopeuttamiseksi ja sujuvoittamiseksi muuttaa muotoon rahoitetuista hankkeista.

Nykyisellä ohjelmakaudella Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus on pyytänyt valtakunnallisista kokonaisuuksista rahoitettavaksi esitetyistä hankkeista lausunnot maakuntien yhteistyöryhmiltä. Käytännössä lausuntoja tai kommentteja on saatu ainoastaan muutamien maakuntien yhteistyöryhmiltä. Kuitenkin lausunnon pyytäminen lisää rahoituspäätöksen tekemiseen vaadittavaa aikaa useilla viikoilla tai jopa yhdellä kuukaudella, mikä ei asiakasnäkökulmasta ole toivottavaa.

Alueen näkemystä valtakunnallisten teemojen sisältöön ja rahoitettaviin hankkeisiin voitaisiin saada nykyistä paremmin esimerkiksi käsittelemällä ALKE-keskusteluissa valtakunnallisten teemojen sisältöjä ja hankehakujen painotuksia.

20§:n kohdassa 2 on nykyistä lakia vastaavasti mainittu, että MYR:lle toimitetaan yhteenvetotiedot saapuneista yritystukihakemuksista. Hakemuslistauksiin sisältyy rahoitettavien hankkeiden lisäksi myös kielteisen päätöksen saavat ja peruutetut hankkeet. Käytännössä hakemuksen mukaiset kustannukset usein pienentyvät hakemusten käsittelyn yhteydessä, joten hakemuslistaukset eivät useinkaan kerro hankkeiden todellisesta volyymista tai vaikuttavuudesta. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tärkeämpää on tiedottaa säännöllisesti maakunnan yhteistyöryhmälle jo tehdyistä päätöksistä. Tämän vuoksi ELY-keskus esittää poistettavaksi hakemusten yhteenvetotietojen toimittamisen maakunnan yhteistyöryhmälle.

- **Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että luovutaan erityisohjelmista (osaamiskeskusohjelma (OSKE, vuosina 1994–2013), aluekeskusohjelma (AKO, v. 2001–2009) ja viimeisimpänä koheesio- ja kilpailukykyohjelma (KOKO, v. 2010–2013). Näkemyksiä ehdotuksesta tai ohjelmien tarpeesta jatkossa? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 30 §)**

ELY-keskus ei näe estettä luopua valtioneuvoston erikseen käynnistämien erityisohjelmien käytännöstä.

- Onko maakuntaohjelman asemasta säädetty riittävästi? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 34 §)

-

- Näkemyksiä ehdotuksesta luopua maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmasta? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 33 §)

ELY-keskus ei näe estettä maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmasta luopumiselle. Toimeenpanosta voidaan sopia mm. uudessa aluekehittämisen mallissa, jossa vahvistetaan valtion ja maakuntien välistä vuorovaikutusta esimerkiksi aluekehittämiskeskusteluin. Vuorovaikutuksessa tulee tavoitella aitoa vastavuoroisuutta ja yhteistyötä, jotta yhteiset tavoitteet parhaiten saavutetaan.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 3

-

- Ovatko eri viranomaistahot ja yhteistyöohjelmien hallinnointi määritelty selkeästi?

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

-

- Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että luovutaan äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä. Näkemyksiä luopua äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 47 §:n 2 mom.)

ELYn-keskuksen näkemyksen mukaan äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä voidaan luopua. Rakennemuutoksessa tai erityisen haastavassa tilanteessa olevia alueita ja yrityksiä voidaan tukea ja kehittää kohdentamalla käytettävissä olevaa rahoitusta ja muuta tukea kyseiselle alueelle.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

-

III Lakiluonnos alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta (Rahoituslaki)

- Ovatko lain tarkoitus ja soveltamisalat selkeät? (1 ja 2 §)

Lain tarkoitus ja soveltamisalat ovat pääosin selkeät. Se, että säännöksiä sovelletaan osittain myös yritystukiin, ilmenee myöhemmin pykälässä 4.

- **Onko viranomaisten toimivalta määritelty selkeästi?**

Rahoituslain 10-11 § :ssä olevat opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan liittyvät kehittämishankkeita koskevat kohdat ovat epäselvät ja voivat aiheuttaa vääränlaisia tulkintoja. Pykälä 10 ja 11 tulee tarkastella seuraavilta kohdilta:

10§, kohta 1 b tulee selkiyttää. Pykälän 10-11 perusteella voi syntyä se virheellinen tulkinta, että maakunnan liitto voisi rahoittaa EAKR:n ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston varoista (korkeakoulututkintoon johtavaa) koulutusta. Koulutuksen kehittäminen on ensisijaisesti ESR-rahoitukseen ja ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluva tehtävä.

11§, 1 momentin mukaan maakunnan liiton on aina pyydettävä lausunto opetus- ja kulttuuriministeriön hankkeista, jotka koskevat korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen aloittamista tai korkeakouluverkon muutoksia. Pykälästä tulee poistaa kohta, että maakunnanliitot voisivat rahoittaa tutkintoon johtavaa koulutusta.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, että maakuntaliitot alkaisivat rahoittaa päällekkäistä toimintaa ELY-keskuksen kanssa. Se ei ole lakiuudistuksen tavoitteiden eikä asiakasnäkökulman kannalta perusteltua.

- **Onko toimivallasta välittävänä toimielimenä säädetty riittävästi?**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

Yhteishankkeiden osalta lakiluonnos on epäselvä ja vaatii huomattavaa selkiyttämistä. Koska tuella tarkoitetaan hankkeen avustamista (5 §), ja tukipäätöksellä hyväksytään tuettavaa hanketta koskeva hankesuunnitelma (22 §), pitäisi olla selvää, että hanke hyväksytään yhdellä päätöksellä ja hallinnoidaan yhtenä hankkeena (hankekoodi jne.), olipa sillä yksi hakija tai useampi hakija yhdessä. Usean toimijan yhdessä toteuttama hanke on yhteishanke (6 §). Lakiluonnoksessa käsitteet yhteishanke, hankekokonaisuus, hanke, "yhdessä toteuttama hanke" (6 §) ja jopa "oma hanke (osahanke)" (41 §) ovat epämääräisiä ja niiden käyttö on epäselvää. Epäselvästi käytetään myös käsitteitä yhteishankkeen hakija, osapuoli ja sopijaosapuoli. On juridisesti ongelmallista ja käytännön kannalta haitallista, että yhteishankkeeksi kutsutaan myös hankekokonaisuutta, joka sisältää monta hanketta, joiden erillisistä hakemuksista tehdään jokaisesta päätös erikseen (40 §). Laissa tulee selkeästi määritellä, mikä on (yksin tai yhdessä haettuna yhteishankkeena toteutetun) hankkeen ja usean hankkeen muodostaman hankekokonaisuuden ero. Yhteishanke tulisi määritellä hankkeeksi, jossa tuki myönnetään usean hakijan yhteiseen hakemukseen yhteisesti, ts. yhteisellä päätöksellä ja yhdellä hallinnollisella prosessilla, kuten ohjelmakaudella 2014-2020.

7 § otsikossa sana "tuottavaa" kuuluu olla "tuettavaa".

18§ Hankkeiden hallinnoijan kannalta sekä rahoittajan ja maksajan työn kannalta olisi huomattavasti kevyempi vaihtoehto, että luontoissuorituksia ei rakennerahastohankkeissa hyväksyttäisi kuten ei myöskään ohjelmakaudella 2014-2020 ole tehty.

13 § (ELYn toimivalta) kohtaan 1 esitetään lisäyksenä, että tukea voidaan myöntää ilmastonmuutoksen torjuntaan ja sopeutumiseen sekä ympäristöön ja luonnonvaroihin liittyviin kehittämis- ja investointihankkeisiin.

- **Onko tukimenettelystä säädetty selkeästi ja riittävällä tasolla?**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

-

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 3

40§ mukaan välittävä viranomainen tekee yhteishankkeen jokaiselle osapuolelle erillisen päätöksen. Tämä tulee aiheuttamaan suuren työmäärän välittävään organisaatioon. Nykyisissä hankkeissa on yleensä 3-10 osatoteuttajaa, joten päätösten, maksatusten ja raporttien määrä tulee lisääntymään erittäin paljon tämän muutoksen myötä. Muutokset hankkeessa (esim. jatkoaika) aiheuttavat domino-ilmiön. Samalla vaikeutuu yhteishankkeen tulosten seuranta ja hankkeiden vaikuttavuus hajoaa pieniin osiin. Yhteishankkeiden toteuttajien hallinnollisen työn hajotessa moneen osaan yhteen lasketut hallinnonnin kustannukset kasvaisivat niin hanketoteuttajilla kuin myös välittävässä viranomaisessa.

Yhteishankkeet eivät ole poikkeus, vaan lähes pääsääntöinen, tarpeellinen ja hyvin toimiva hankemuoto kaudella 2014-2020. Lähes puolet Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen rahoittamista ESR-hankkeista on yhteishankkeita: niitä on 295 kpl 13.5.2020 mennessä. Näissä yhteishankkeissa on yhteensä 1146 tuensaajaorganisaatiota. Jos yhteishankkeen jokaiselle hakijalle pitäisi tehdä erilliset päätökset, se olisi kuluneella kaudella tarkoittanut nelinkertaista määrää hakemuksia,

rahoituspäätöksiä, maksatushakemuksia, maksatuspäätöksiä jne. nykyiseen yhteishankkeiden päätösmäärään verrattuna ($1146/295=3,9$). Suomessa yhteishankkeita on rahoitettu 882 kpl, jossa on hakijoita yhteensä 3017 kpl. Nuo 882 hanketta yhteisine päätöksineen on noin 3,5 kertaa vähemmän kuin 3017 "osahanketta" erillisine päätöksineen olisi ollut.

Jos jokaiselle hankekokonaisuuteen kuuluvalla hankkeella tehdään rahoituspäätös erikseen, niin jokaisen hankkeen pitää yksinään täyttää valintakriteerit. Tästä tulee ongelma, koska nykyisiin yhteishankkeisiin sisältyy esim. pilotteja, joita toteuttaa kunta, yhdistys tai yritys. Jos ne ovat yksinäisinä hankkeina, ne eivät täytä valintakriteereitä, mutta osana isompaa kokonaisuutta täydentävät hankkeen toteuttamiskelpoiseksi. Nyt ehdotetulla mallilla karsitaan hanketoteuttajien määrää, mikä tulee olemaan todella ongelmallista, koska ohjelma-asiakirja kuitenkin mahdollistaa ja kannustaa mm. kansalaislähtöisten toimintojen lisäämistä.

8 § mukaan tukea voidaan myöntää yhdelle tai usealle hakijalle yhteisesti, minkä olisi syytä tarkoittaa, että tukea voidaan myöntää yhdellä yhteisellä päätöksellä usealle hakijalle. Sen sijaan 40 §:ssä käsitellään epäselvästi hankekokonaisuutta, johon kuuluvien osapuolten hakemuksille tehtäisiin erilliset päätökset, jolloin syntyy monta hanketta. Em. hankekokonaisuus-käsite olisi syytä jättää yhteishankkeen käsitteen/määritelmän ulkopuolelle.

Yhteishankkeiden kokonaisuus tulee selventää lakiin niin ettei ole ristiriitoja. Niiden toteuttaminen pitää mahdollistaa ilman valtavaa uutta työmäärää, kustannustehokkaasti ja siten, ettei hankkeiden vaikuttavuus katoa eikä karsi toteuttajien mahdollisuutta osallistua hankkeisiin.

Huomioitavaa on myös seuraavissa kohdissa:

Yhteishankkeen yhteisvastuullisuudesta säädetään 20 §:ssä, minkä kumoaminen 41 §:ssä jää perustelematta.

42§:n mukaan tehdään max. 5 % vähennys maksatushakemuksessa myönnetystä tuesta. Epäselväksi jää onko kysymys yhdellä maksatuskaudella myönnetystä vai koko hankkeelle myönnetystä tuesta. Tämä kohta tulee tarkentaa.

53§ mukaan tuen saajan on huolehdittava, että hankkeeseen osallistuja ilmoittaa henkilötunnuksensa rekisteriin. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan henkilötunnuksen saaminen voi olla haasteellista. Tällä kaudella pelkkä syntymäaika on riittänyt. Jos tällä kuitenkin saadaan vähennettyä muuta tiedonkeräämistä, ja henkilö voi sen itse merkitä järjestelmään, niin esitys on perusteltu. Henkilötunnuksen vaatiminen voi joissakin tilanteissa aiheuttaa sen, että kaikkia tietoja ei saada kerättyä. Lähtökohtaisesti tämä on kuitenkin kannatettava toimintamalli.

- Onko erillinen luku kansallisen vastinrahoituksen erityissäännöksistä tarpeellinen?

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

-

- Onko eri viranomaisten tarkastusoikeudet määritelty selkeästi?

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

-

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 6

-

IV Mitä muuta haluatte sanoa alueiden kehittämistä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa ja hankkeiden rahoittamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta?

Kommentit ja näkemykset

-

Liimatta Jonas
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus

Ilola Riitta
Pohjois-Pohjanmaan ELY