

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**

Lakikokonaisuutta on selkeytetty ja saatettu ajan tasalle. Molempien lakien rakenteen uudistamisessa on onnistuttu. Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston sekä Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien säädösten kokoaminen kansallisen rahoituksen sekä rakennerahasto-ohjelman kanssa samaan lainsäädäntöön on kannatettava ratkaisu ja selkeyttää osaltaan aluekehittämisen kokonaisuutta.

Lapin liitto näkee tärkeänä, että aluekehityksen prosessit ovat selkeät, vaikuttavat ja läpinäkyvät sekä vahvistavat aluekehittämisjärjestelmän aluelähtöisyyttä. Lakiluonnoksia ja säännöskohtaisia perusteluja tulee tältä osin vielä työstää.

Maakunnan liitolla on itsenäinen rooli aluekehitysviranomaisena, minkä tulee käydä ilmi niin nykylain mukaisesti toimeenpanolain tarkoituksessa, alueiden kehittämisen vastuiden määrittelyssä kuin kaikissa lakiluonnoksen maakuntaliittojen tehtäviä koskeavissa lain teksteissä sekä niitä selittävässä säännöskohtaisissa perusteluissa.

Uutena aluekehittämisen toimintamallina ehdotettu valtion ja maakuntien välisen vuorovaikutuksen vahvistaminen aluekehittämiskeskustelu-menettelyn kautta on tervetullut uudistus. Aluekehittämiskeskustelujen tavoitteellisuutta tulisi laissa edelleen lisätä ja keskusteluihin liittyvää systemaattista prosessia kehittää valtioneuvoston aluekehittämispäätöksen ja maakuntaohjelman vaikuttavan toimeenpanon edistämiseksi.

Aluekehittämisen keskustelut eivät sinänsä suoraan korvaa nykyisen lain toimeenpanosuunnitelman tarkoitusta. Toimeenpanosuunnitelman rooli on ollut kaksiportainen. Siinä maakunnan toimijat ovat sopineet yhdessä kahden vuoden rahoituksen ja strategisen toiminnan suuntaamisen painopisteet. Samalla se on ollut sitoumus valtioneuvoston suuntaan alueen toimista hallitusohjelman ja aluekehittämispäätöksen mukaisista toimista. Aluekehittämisen keskustelut eivät voi toteutua näin laajoina, mikä voi heikentää maakuntaohjelma-asiakirjan strategisuutta, sillä paine alueelliseen sopimiseen kohdistuu toimeenpanosuunnitelman sijaan itse maakuntaohjelma-asiakirjaan. Aluekehittämisen keskusteluissa voidaan käsitellä toiminnan suuntaamista huomattavasti suppeammasta kokonaisuudesta kuin mitä maakuntaohjelmaa laadittaessa tehdään. Nykymuotoinen kahden vuoden välein toteutettava toimeenpanosuunnitelma ei ole ollut raskas prosessi vaan luonteva osa mm. osallisuuden mahdollistavana toiminnan suunnittelun välineenä.

Toimeenpanolakiin tulee sisältyä vähintäänkin kirjaus siitä, että maakunnan liitot vastaavat nykyiseen tapaan alue- ja rakennepolitiikan ohjelman alueellisten rahoitussuunnitelmien valmistelusta. Tässä tulee säätää tarkemmin alueella rahoitettavista strategisesti maakuntaohjelmassa määritellyistä kehittämiskokonaisuuksista. Alue- ja rakennepolitiikan rahastojen kumppanuuselimenä maakunnan yhteistyöryhmän tulee hyväksyä rahoitussuunnitelmat ja maakuntien liittojen hallitusten käsitellä ne osana maakuntaohjelmaprosessia.

Nykyisessä laissa säädetään maakuntien liittojen vastuusta alueellisten suunnitelmien valmistelussa osana rakennerahasto-ohjelmien valmistelua. Vaikka alueellisia suunnitelmia ei sellaisenaan valmistella, maakunnan liitoilla on vastuu koordinoida Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien valmistelua omalla alueellaan. Tämä tulee kirjata toimeenpanolakiin.

Lain valmistelussa on kiinnitettävä vielä enemmän huomiota siihen, että varsinainen lakiesitys ja säädöskohtaiset perustelut ovat yhdenmukaisia. Luonnoksessa löytyy mm. perustelutekstistä viittauksia, joissa sanotaan lain olevan yhdenmukainen nyt voimassa olevan lain kanssa mutta vertailtaessa nykyistä lakia ja esitystä näin ei kuitenkaan ole.

On myös hämmentävää, että lakien perusteluteksteihin on sisällytetty niin paljon enemmän sisältöä kuin itse lakitekstiin, sellaisiakin asioita jotka mielestämme pitäisi olla lakiin kirjoitettuna. Esitämme, että vaikka pyrkimyksenä on ollut lakitekstin yksinkertaistaminen ja lyhentäminen, kaikki oleelliset tulkintaan vaikuttavat yksityiskohdat nostetaan osaksi lakitekstejä.

Yksilöidymät kommentit ja muutosesitykset jäljempänä pykälittäin.

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

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

Maakunnan liitto aluekehittämismääräysmaaisena on keskeinen toimija, joka tulee mainita, kun nykyisen lain 1§:n muotoilua ”eri toimijoista” lakiluonnoksessa avataan.

1§ 2 mom tulee kirjata ”Alueiden kehittäminen on valtion, maakuntien liittojen, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa, laaja-alaista ja monitasoista ...”

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

Pääosin tavoitteet ovat selkeät ja aikaa kestävät.

Alueiden älykkään erikoistumisen strategia ja innovaatioihin perustuva kasvu on varsin ohuesti esillä, vaikka se on keskeinen näkökulma sekä EU:n alue- ja rakennepolitiikassa että kansallisessa aluekehittämisessä.

Muutosesitykset:

1.luku 2§ - säännöskohtaiset perustelut: s. 1 kpl. 4 perustelussa viitataan Aluekehittämisen toimenpiteiden kohdentamiseen eri alueille ottaen huomioon niiden ”luonnon olosuhteiden, elinkeinotoiminnan ja väestön muodostamat tarpeet ja vahvuudet”. Tämä tulisi muuttaa muotoon ”aluerakenteen ja luonnon olosuhteiden sekä elinkeinotoiminnan ja väestön muodostamat tarpeet ja vahvuudet”. Alueiden keskeinen tekijä on niiden muotoutunut aluerakenne ja etenkin harvaan asuttujen alueiden näkökulmasta tämän huomioiminen on tärkeää. Kyse ei aina ole luonnon olosuhteista vaan vuosien saatossa rakentuneesta aluerakenteesta.

2§ 2 mom 1. kohtaa tulisi täydentää ”1) vahvistetaan kasvua tukevaa elinkeino- ja innovaatorakennetta, alueiden älykästä erikoistumista ja taloudellista tasapainoa, kestävää....”

Lain perusteluissa sivulla 2 voisi virkettä ”Suurten kaupunkiseutujen rooli kansallisen innovaatiostrategian toteuttajina ja innovaatioiden kasvualustoina on keskeinen” jatkaa seuraavasti: Maakuntien älykkään erikoistumisen strategiat ja kansallinen innovaatiopolitiikka vahvistavat erityisesti kaupunkiseutujen roolia innovaatioihin ja kansainvälistymiseen perustuvassa kasvussa.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

5§ Määritelmät on lakiluonnoksessa suppeampi kuin nykyisessä laissa. Erityisesti lakiluonnoksessa on poistettu aluenäkökulmaan liittyviä määritelmiä, kuten alue ja välittävä toimielin. Myös maakuntastrategia ja maakuntaohjelma on hyvä määritellä.

5§ määritelmiin esitetään seuraavat lisäykset:

- 1) alueella maakuntajakolain (1159/1997) mukaisia maakunnan alueita tai valtion aluehallintoviranomaisten toimialueita sekä valtakunnallisessa toiminnassa koko Suomen aluetta p.l. Ahvenanmaan maakunta;
- 2) maakuntien omaehtoisella kehittämisellä kehittämistyötä, joka perustuu maakunnan omiin tarpeisiin;
- 3) välittävällä toimielimellä viranomaista, joka hoitaa hallintoviranomaisen puolesta sen tehtäviä;
- 4) maakunnan pitkän aikavälin kehittämisen strategia
- 5) maakuntaohjelma

Maakuntien omaehtoisen kehittämisen määrittelyn lisäksi on tärkeää, että lain säännöskohtaisissa perusteluissa kuvataan kehittämisen ja sille suunnatun rahoituksen tausta. Yhdenmukaisuus määrärahapäätöksessä käytetyn tekstin kanssa olisi suotavaa.

Lisäksi esitämme, että 5§ määrittelyjen sijoittaminen muutetaan loogisemmaksi niin, että nyt kohdassa 7) oleva yhteistyöohjelmien määrittely siirretään kohdaksi 4), jolloin se seuraa loogisesti Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien määrittelyä

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

Lakiluonnoksen 6§ korostaa valtion ja työ- ja elinkeinoministeriön aluekehitysvastuuta ja hämärtää alueellista vastuuta nykyiseen säädökseen verrattuna. Lakiluonnoksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että pykälän sisältö vastaa voimassa olevan lain 5§:ä. Valtion ja kunnan roolien täsmällisempi kirjaaminen ei saa johtaa maakunnan liiton roolin hämärtämiseen.

Muutosesitykset:

6§:ään tulee lisätä nykyistä lakia vastaava uusi 3 mom: ”Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa maakunnan liitto aluekehittämisen viranomaisena. Maakunnan liitto on kuntayhtymä, jossa alueen kuntien on oltava jäseninä.”.

Vastaavasti lakiluonnoksen 6§:än uutena esitetty 3 mom tulee muuttaa muotoon: ”Kunnat vastaavat alueiden kehittämisestä omalla alueellaan.

7§ 2 mom tulee tarkentaa muotoon: ”Maakuntien liitot edistävät alueensa kehittämistä laatimalla kunnanvaltuustokausittain maakuntaohjelman, joka perustuu maakunnan pitkän aikavälin kehittämisen strategiaan linjauksiin

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

Tehtäviä on kuvattu melko kattavasti sisällön osalta. Nykylain yksityiskohtia ja osin vaikeaselkoisia tehtäväkuvauksia on päivitetty ja kuvattu lakiluonnoksessa yleisemmällä tasolla, mutta kokonaisuutena kattavammin. Lakitekstissä on myös joitakin puutteita, virheellisiä tai epäselviä ilmauksia, jotka vaativat tarkennusta aluekehittämisen kokonaisuuden ja maakunnan liiton toimivallan näkökulmasta.

Lain perusteluissa on esitetty maakuntaliitolle siirrettäväksi merkittävää uutta kustannusvastuuta välittävän toimielimen tehtävien hoitamiseen liittyen. Maakuntaliitot ja Suomen Kuntaliitto ovat jo asian valmisteluvaiheessa 4.12.2019 kannanotossaan todenneet, että EU-ohjelmien hallinnon rahoitusta ei voida määrätä hoidettavaksi kuntarahoituksella, vaan maakuntaliittojen välittävän viranomaisen tehtävät on rahoitettava kokonaisuudessaan teknisellä tuella ja valtion rahoituksella.

On hyvä, että maakunnan etujen edistäminen on sisällytetty 15 §:ään. On kuitenkin huomioitava myös maakunnan sisäiset erot, jotka ovat huomattavat erityisesti laajalla, harvaan asutulla alueella.

Muutosesitykset:

1 mom alku tulee muuttaa ” Aluekehittämisen viranomaisena maakunnan liitto vastaa maakunnan yleisestä kehittämisestä ja siinä tehtävässä:”

1 mom 1) kohta: valmistelee ja toimeenpanee sekä hyväksyy maakunnan pitkän aikavälin strategian sekä valtuustokausittain maakuntaohjelman ja laatii kaksivuotisen toimeenpanosuunnitelman edistääkseen niiden toimeenpanoa.

1 mom 3 kohtaan tulee lisätä maininta älykkään erikoistumisen strategian laadinnasta ja sen toimeenpanon edistämisestä: ”edistää alueensa elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksiä ja osaamisen kehittämistä sekä vastaa alueen älykkään erikoistumisen strategian laadinnasta ja edistämisestä.”

1 mom 3 kohtaan tulee lisätä nykyisessä laissa oleva määrittely, jolloin kohta 3 olisi seuraavanlainen: ”edistää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja osaamisen kehittämistä ottaen huomioon kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet”

1 mom 4 kohtaan tulee lisätä: ”Vastaa Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien alueellisesta valmistelusta ja toimeenpanosuunnitelman valmistelusta, toimii Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman välittävänä viranomaisena sekä hoitaa sille (alueiden kehittämisestä ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetussa – lain uusi nimi) laissa säädetyt muut tehtävät;”

1 mom 4 kohtaan liittyvästä lakiluonnoksen perustelutekstistä tulee ehdottomasti poistaa maakunnan liiton välittävän toimielimen rooliin liitetty kustannusvastuun siirtämistä kunnille tarkoittava maininta. Kunnat osallistuvat ohjelman toimeenpanoon myös omalla rahoitusosuudellaan toteuttaessaan hankkeita. Valtion ei tule antaa kunnille uusia tehtäviä ilman siihen osoitettuja määrärahoja.

1 mom 9 kohtaan muotoilu: ”edistää maakunnallista identiteettiä ja kulttuuria sekä asukkaiden osallistumista maakunnan kehittämiseen.

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

Maakunnan yhteistyöryhmällä tulee säilyä päätösvalta EU:n alue- ja rakennepolitiikan ja vastaavan kansallisen rahoituksen suuntaamisessa maakunnassa.

Lakiluonnosta tulee tältä osin tarkentaa sisällyttämällä MYR:n tehtäviin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman topsujen hyväksyminen sekä lausunnonantomenettely valtakunnallisista teemoista ja maaseutuohjelmasta. Maakunnan yhteistyöryhmän tehtävissä tulee mainita myös yhteisten maakunnallisten strategisten tavoitteiden yhteensovittaminen. Yhteiset strategiset tavoitteet/painopisteet ohjaavat niin alue- ja rakennepolitiikan varojen, kansallisen rahoituksen kuin maaseuturahoituksenkin kohdentamista maakunnan kannalta tärkeisiin painopisteisiin.

Maakunnan yhteistyöryhmän lisäksi alue- ja rakennepolitiikan ohjelman alueellisen rahoitussuunnitelman hyväksymisen tulisi olla myös maakunnan liiton tehtävä. Maakuntaliiton käsittelyprosessilla vahvistetaan rahoituksen suuntaamisen vaikuttavuuden seuranta maakuntaohjelman näkökulmasta.

Muutosesitykset:

17§:ssä tulisi nykyisen lain tapaan mainita, että MYR voi asettaa jaostoja ja kutsua asiantuntijoita, etenkin kun ko. pykälässä viitataan jaoston jäsenen oikeudelliseen asemaan. Lisäksi lakiin tulisi edelleen kirjata, että MYR:llä on sihteeristö, joka koostuu ohjelmia rahoittavista viranomaisista.

18§:än tulisi lisätä 1 mom uudeksi 2 kohdaksi: ”hyväksyä vuosittain alue- ja rakennepolitiikan ohjelman alueellinen toimeenpanosuunnitelma ja siihen sisältyvät rahoituksen painopisteet.”

Yhteistyöryhmän tehtäviin (18§) tulee edelleen sisällyttää myös mm. lausuntojen antaminen EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valtakunnallisista teemoista sekä maaseuturahaston tai muista aluekehityksen kannalta merkittävistä hankesuunnitelmista, ja yhteistyöryhmälle tulee toimittaa säännöllisesti tiedot (20§) näiden ohjelmien toimeenpanon edistymisestä sekä rahoitetuista hankkeista.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

18§ 1 mom 1) todetaan maakunnan yhteistyöryhmän tehtävänä olevan maakunnassa valmisteltavien suunnittelu-, ohjaus- ja sopimusasiakirjojen käsittely. Esimerkkinä säädöskohtaisissa perusteluissa annetaan mm. maakuntakaavan käsittely. Maakuntakaavan valmistelulle on säädetty oma prosessinsa ja käsittelyjärjestyksensä eikä maakunnan yhteistyöryhmä ole oikea taho käsittelemään sen luonnosvaihetta. Tämä esimerkki esitetään poistettavaksi

- **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 §)**

Tämä selkeyttää aluekehittämisjärjestelmää ja vähentää päällekkäisyyttä. Vaikka tarvetta erillisohjelmille erillisinä instrumentteina ei ole, maakuntaohjelmien toimeenpanoon tulee kohdentaa kansallista aluekehitysrahoitusta pitkäjänteisesti hallituskausien vaihdoksista riippumatta.

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

Maakuntaohjelma on tärkein aluekehittämisen strateginen suunnitelma maakuntatasolla. Siksi sen roolia tulisi korostaa. Maakunnissa vakiintuneen käytännön mukaisesti maakuntaohjelmat sisältävät maakunnan pitkän aikavälin kehittämisen strategiset linjaukset, joten lakiluonnosta esitetään muutettavaksi tältä osin.

Muutosehdotukset:

22§ 1 mom tulisi muotoilla: ”Maakunnan liitto laatii valtuustokausittain maakuntaohjelman, joka sisältää maakunnan pitkän aikavälin strategiset linjaukset. Maakuntaohjelma tarkentaa maakunnan aluekehittämiseen liittyvät tavoitteet ja niiden toimeenpanon lähivuosina. Maakuntaohjelmaan sisältyy tai sen yhteydessä laaditaan maakunnan älykkään erikoistumisen strategia.

22§ 3 momentin viimeistä virkettä tulisi täydentää: ”Viranomaisten on pyydettävä maakunnan liitolta lausunto sellaisista suunnitelmista tai toimenpiteistä, jotka poikkeavat merkittävästi maakuntaohjelmasta tai saattavat heikentää palvelujen saatavuutta, työllisyyttä tai elinvoimaa alueella.”

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

Maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmasta ei tule luopua, koska sen poistaminen laista heikentää rakennerrahastotoiminnan aluelähtöisyyttä ja siirtää toimivaltaa alueilta valtionhallinnolle, työ- ja elinkeinoministeriöön. Toimeenpanosuunnitelman rooli on ollut kaksiportainen. Siinä maakunnan toimijat ovat sopineet yhdessä kahden vuoden rahoituksen ja strategisen toiminnan suuntaamisen painopisteet. Samalla se on ollut sitoumus valtioneuvoston suuntaan alueen toimista hallitusohjelman ja aluekehittämisspätöksen mukaisista toimista. Nykymuotoinen kahden vuoden välein toteutettava toimeenpanosuunnitelma ei ole ollut raskas prosessi vaan luonteva osa mm. osallisuuden mahdollista toiminnan suunnittelun väline. Toimeenpanosuunnitelman laatiminen ja hyväksyntä tulee toimeenpanolaissa kirjata maakuntaliiton tehtäviin ja sen hyväksyminen lisäksi maakunnan yhteistyöryhmän tehtäviin.

Uutena aluekehittämisen toimintamallina ehdotettu valtion ja maakuntien välisen vuorovaikutuksen vahvistaminen aluekehittämiskeskustelu-menettelyn kautta on tervetullut uudistus. Aluekehittämiskeskustelujen tavoitteellisuutta tulisi laissa edelleen lisätä ja keskusteluihin liittyvää systemaattista prosessia kehittää valtioneuvoston aluekehittämisspätöksen ja maakuntaohjelman vaikuttavan toimeenpanon edistämiseksi.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 3

Muutosehdotukset:

23§ Alueiden kehittämisen keskustelut 2 mom tulisi muuttaa seuraavasti: Keskusteluissa pyritään valtion ja maakuntien/alueiden yhteisen näkemyksen muodostamiseen alueidenkehittämisen

tavoitteista, toimeenpanosta ja toimintaedellytyksistä otettavaksi huomioon eri toimijoiden ja talouden suunnittelussa.

24§:n 1 mom tulisi lisätä: ”Alueiden kehittämistä koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi voidaan laatia yhteistyösopimuksia valtion, maakunnan liiton, kunnan, toimenpiteiden rahoittamiseen osallistuvien muiden viranomaisten ja muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa.

24§:n 2 mom tulisi muuttaa ”Valtion ja kaupunkien ja muiden tahojen välisten sopimusten yhteensopivuuden varmistamiseksi asianomaisen maakunnan liiton tulee osallistua sopimuksen valmisteluun ja sen arviointiin ja seurantaan, jotta varmistetaan sopimuksen yhdenmukaisuus maakuntaohjelman kanssa.

25 § 2 mom sisältää kumppanuussopimuksen ja alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmisteluun liittyen määrityksen valtakunnallisten teemojen valmistelusta niin, että niiden valmistelusta vastaavat asianomaiset ministeriöt työ- ja elinkeinoministeriön johdolla. Lain 5§ määritelmässä kohdassa 4) on sanottu, että valtakunnallisilla teemoilla tarkoitetaan Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmassa olevia valtakunnallisia tavoitteita ja toimintaa, joita ohjataan ja rahoitetaan keskitetysti ja valmistelu on tehty ministeriöiden keskeisten strategioiden pohjalta yhteistyössä alueiden kanssa. 25§ muotoilu on muutettava yhdenmukaiseksi 5§ määrittelyssä olevan muotoilun kanssa.

25§ sisältää alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmisteluun liittyviä viittauksia yleisasetuksen artikloihin. Pykälään (esim. toisen momentin loppuun) tulisi lisätä ”Maakuntien liitot vastaavat ohjelmavalmistelun koordinaatiosta omalla alueellaan yhteistyössä ELY-keskusten kanssa.”

26§ kestävä kaupunkikehittäminen on epäselvä. Lain säädöskohtaisissa perusteluissa kestävä kaupunkikehittäminen kytketään yliopistokaupunkisopimukseen, tätä yhteyttä on syytä avata tarkemmin. Nimeämällä pykälän toisessa momentissa mainittuihin johtoryhmiin maakunnan liittojen edustaja saadaan kestävä kaupunkikehittäminen sidottua tiiviisti muuhun aluekehittämiseen. Maakunnan liiton edustajan nimeäminen johtoryhmään on kirjattava lakiin.

- **Ovatko eri viranomaistahot ja yhteistyöohjelmien hallinnointi määritelty selkeästi?**

Lakiluonnokseen kirjatut määritelmät ovat selkeitä.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

33§ määritellään, että Työ- ja elinkeinoministeriö nimeää Interreg-asetuksen 45 artiklassa tarkoitetun hallinnollisista tarkastuksista vastaavan tarkastajan suomalaiselle tuen saajalle niissä tapauksissa, joissa hallinnollisista tarkastuksista ei vastaa hallintoviranomainen.

Nykyisellä ohjelmakaudella ulkorajaohjelmissa ei ole ollut nimeämiskäytäntöä, joten niiden hallinnolliset erityispiirteet on huomioitava uudessa tilanteessa. Mikäli tarkastajien nimeäminen jatkossa vaaditaan myös Interreg ulkorajaohjelmien suomalaisten toimijoiden tarkastajilta, tulee luoda sellainen järjestelmä, jossa tilitarkastajan pätevyys ja oikeus toimia EU-hankkeen tarkastajana tarkastetaan yhden kerran ja sertifiointi on ko. tarkastajan osalta voimassa myös muissa hankkeissa ilman hanke/ohjelmakohtaista sertifiointia. Ruotsin, Norjan ja Venäjän toimijoiden tilintarkastajilta ei sertifiointia voitane mitenkään vaatia tai edes saada joten tuensaajien tasavertainen kohtelu ei tässä toteudu.

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

Maakunnilla ja valtiolla tulee kuitenkin olla resursseja ja tukimekanismeja, joilla voidaan vastata alueellisiin ja valtakunnallisiin aluekehittämistarpeisiin nopeissa muutostilanteissa.

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 §)**

Ovat pääosin selkeät. Huomiota on kuitenkin kiinnitetty seuraaviin asioihin:

2 § todetaan, että lakia sovellettaisiin Interreg-ulkorajaohjelmissa rahoitettavien hankkeiden kansalliseen vastinrahoitukseen ohjelmakaudella 2021 – 2027 ja edelleen todetaan, että lakia sovellettaisiin Interreg-ulkorajaohjelmien toimeenpanoon ohjelmakaudella 2021 - 2027.

Pykälään tulisi tehdä täydennys joka selventää, että lain lukua kolme ei sovelleta Interreg ja Interreg ulkorajaohjelmiin.

2§ 2) ja 5§ 10) kohdissa olisi selkeyden vuoksi hyvä mainita, että kansallisella vastinrahoituksella tarkoitetaan nimenomaan Suomen kansallista vastinrahoitusta. Interreg-ulkorajaohjelmissa

Suomessa olevat hallintoviranomaiset myöntävät rahoituspäätöksillä myös Venäjän kansallisen vastinrahoituksen osuudet, mihin tätä kansallista lainsäädäntöä ei sovelleta.

4 §:ssä viitataan valtionavustuslakiin. Interreg ulkorajaohjelmissa Suomen kansallista rahoitusta myönnetään myös Suomen ja EU-alueen ulkopuolelle. Valtionavustuslain soveltaminen Venäjällä ja venäläisiin toimijoihin edellyttää asian vahvistamista ohjelmia koskevissa rahoitussopimuksissa. Esimerkiksi valtionavustuslain 16 §:n mukaisista tarkastusoikeuksista tulee erikseen sopia osallistuvien maiden kesken.

On hyvä huomioida, että Interreg -ulkorajaohjelmissa rahoitus ohjelmille ja niiden rahoittamille hankkeille muodostuu EU:n ja osallistuvien maiden rahoituksesta, ml. Venäjä. Ohjelmien hallintoviranomaiset myöntävät rahoituksen koko ohjelma-alueella sekä EU- että kumppanimaiden osallistujille. Hankkeiden toimeenpano perustuu lähtökohtaisesti EU-asetuksiin, joiden sitovuus kumppanimaassa vahvistetaan rahoitussopimuksella, joka allekirjoitetaan EU:n komission sekä osallistuvien maiden toimesta. Mikäli Suomen kansallista rahoitusta ohjaava lainsäädäntö asettaa EU säädöksistä poikkeavia ehtoja varojen käytölle ja hallinnoinnille, tulee nämä poikkeamat myös huomioida ohjelmia koskevissa rahoitussopimuksissa ja tämä voi edelleen hidastaa rahoitussopimusten viimeistelyä ja sitä myös ohjelmien käynnistämistä.

8§ Tuen saajaa koskevat edellytykset määritellään, että tukea voidaan myöntää julkisoikeudelliselle yhteisölle tai yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle. Mahdollisista tuensaajista puuttuvat yksityiset elinkeinonharjoittajat (toiminimiyritykset), joka kuitenkin on merkittävä joukko yrityksiä jotka ovat potentiaalisia osallistumaan kehittämishankkeisiin.

9 § 1 mom todetaan, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kiellettyä valtiontukea ei myönnetä. Valtiontukia koskevan sääntely tulee määrittää Interreg ulkorajaohjelmien toimeenpanoa koskevissa rahoitussopimuksissa, jotta mahdollistetaan sääntöjen soveltaminen rahoitettavaan toimintaan koko ohjelma-alueella.

9§ 3 mom todetaan, että tukea ei myönnetä kustannuksiin, jotka ovat aiheutuneet hankkeesta ennen tukihakemuksen vireille tuloa. Interreg- ohjelmien osalta tämä säädös kumotaan 58§:ssä, jossa todetaan että kansallista vastinrahoitusta voidaan hakea hankkeen käynnistymisen jälkeen ja kansallista vastinrahoitusta voidaan myöntää kustannuksiin, jotka ovat aiheutuneet ennen hakemuksen vireilletuloa. Olisi selkeämpää, jos kronologisesti aikaisemmin olevassa pykälässä jo sanottaisiin edessä tulevassa tekstissä määriteltävästä poikkeuksesta, jotta vältetään väärintymmärrykset. 58§:ssä viitataan myös muihin lain kohtiin, joihin pykälä tekee poikkeuksen. Esitys: 3 mom esitetään lisättäväksi maininta siitä, että tähän säädökseen on poikkeus 58§:ssä, samoin esitetään toimittavaksi myös muiden pykälien kohdalla, joihin 58§ tekee poikkeuksen.

Muutosesitykset:

2 § 1 mom lisäys: ”Lain lukua kolme ei sovelleta Interreg ja Interreg ulkorajaohjelmiin.”

2§ 2) kohtaan lisäys: ”Interreg-ohjelmissa ja Interreg-ulkorajaohjelmissa rahoitettavien hankkeiden Suomen kansalliseen vastinrahoitukseen...”

5§ 1) kohtaan lisäys: ”sekä Suomen kansallista vastinrahoitusta Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien hankkeille”

5§ 10) kohtaan vastaavasti: ”kansallisella vastinrahoituksella valtion talousarviossa tarkoitettua Suomen valtion rahoitusosuutta Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien...”

8§ 1 mom esitetään lisättäväksi ”yksityiset elinkeinonharjoittajat”

- **Onko viranomaisten toimivalta määritelty selkeästi?**

EU:n alue- ja rakennepolitiikan korostamaa älykkään erikoistumisen näkökulmaa tulisi tuoda vahvemmin näkyviin.

Maakuntien liitot on määritelty tulevalla ohjelmakaudella EU:n alue- ja rakennepolitiikan tarkoittaman älykkään erikoistumisen strategian osalta toimivaltaisiksi viranomaisiksi. Liitot ovat jo usean ohjelmakauden ajan toimivaltansa puitteissa rahoittaneet elinkeinotoiminnan edellytyksiä vahvistavia innovaatiotoimintoja ja -rakenteita, synnyttäen ja vahvistaen alueellaan merkittäviä innovaatiokeskittymiä.

Lakiuudistuksella ei tavoitella toimivaltamuutoksia, se on todettu hallitusohjelmassa, joten niitä ei pidä sisällyttää myöskään perustelutekstiin.

Koska lain valmisteluvaiheessa oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa (JTF) koskeva lainsäädäntö, käyttötarkoitus ja kansallinen kohdentuminen ei ole vielä selvillä, ei ole tarkoituksenmukaista rajata pois maakunnan liittojen toimivaltaa rahoittaa perusrakenteen investointitukihankkeita myös JTF rahaston varoilla.

Maakunnan liiton toimivallan osalta lakiluonnokseen seuraavat muutosesitykset:

10§ 1 mom 1a) kohdan teksti muotoon ”alueiden kestävä kasvua ja elinvoimaa sekä älykästä erikoistumista edistäviin kehittämishankkeisiin (alueellinen kehittämistuki). Kehittämishankkeessa investointien osuus voi olla enintään puolet hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista.

10§ 1 mom 2) kohdan teksti muotoon: ”tukea kansallisista varoista, Euroopan aluekehitysrahaston varoista ja oikeudenmukaisen siirtymän varoista kuntien ja kunnallisten organisaatioiden toteuttamiin alueiden kestävä kasvua ja elinvoimaa sekä älykästä erikoistumista edistäviin perusrakenteen investointihankkeisiin (perusrakenteen investointituki)

13§ Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaa esitetään laajennettavaksi nykyiseen verrattuna esitettäessä, että ELY-keskus voi myöntää tukea (1 mom, ensimmäinen kohta) Euroopan aluekehitysrahaston varoista ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston varoista ympäristöön ja luonnonvaroihin liittyviin kehittämis- ja investointihankkeisiin.

Nykyisessä laissa alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014) 8§ toimivalta määritellään niin, että ELY-keskus voi myöntää tukea rakennerahasto-ohjelmaa toteuttaviin (1 kohta) Euroopan aluekehitysrahastosta osarahoitettaviin ympäristöön ja luonnonvaroihin liittyviin kehittämishankkeisiin. Toimivallan ulottaminen investointihankkeisiin on sellainen toimivallan muutos, joita hallitusohjelman linjauksen mukaan ohjelmakaudelle 2021-2027 ei pitänyt tehdä.

10§ perustelumuistiosta tulee poistaa maakunnan liiton tuen myöntämistä koskeva kielto rahoittaa ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvia toimia, koska ELY-keskuksen toimivallan määritelmä on erittäin tulkinnanvarainen ELY-laissa. Perustelumuistiosta on hyvin kuvattu maakuntien liittojen elinkeinopolitiikkaan liittyvät tehtävät. Maakunnan liitolle tulee turvata mahdollisuudet toteuttaa pykälän perusteluosassa olevia tehtäviä. Perustelutekstin maakunnan liitolle esitetty riittävä rahoitusvälineistö toteuttaa maakuntaohjelmaa ja suunnitelmaa myös joustavasti kriisitilanteessa. Maakunnan liiton ja ELY-keskuksen nykyinen työnjako on toimiva.

13§:n Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten toimivallan osalta perustelutekstiin muutosesitys, joka vastaa pykälätekstiä sekä ELY-lain 897/2009 2§:n sisältöä ympäristö- ja luonnonvara-asioissa:

”ELY-keskus voisi myöntää tukea Euroopan aluekehitysrahaston varoista rahoitettaviin toimivaltansa mukaisiin ympäristöön ja luonnonvaroihin liittyviin investointi- ja kehittämishankkeisiin.

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

11§ 2 mom mukaista OKM:n lausunnonantomenettelyä sovelletaan käytännössä erittäin harvoin. Siksi se olisi perusteltua jättää pois.

11§ 3 mom kestävän kaupunkikehittämisen tuen myöntämisestä on epäselvä.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

12§ 1 mom tarkoittama maakunnan liiton tehtävien kokoaminen perustuu maakuntien väliseen sopimukseen.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmavalmisteluun vuosille 2021-2027 sisältyvät Itä- ja Pohjois-Suomessa rahoitettavat laajakaistainfrastruktuurihankkeet. Niiden rahoittamista ei ole huomioitu välittävien viranomaisten tehtävissä eikä perustelumuiistiossa. Maakuntaliittojen perusrakenteen investointituella tulee voida rahoittaa kuntien hakemia laajakaistainfrastruktuurihankkeita. ELY-keskuksen toimivaltaan tulee sisällyttää yritysten hakemien laajakaistainfrastruktuurihankkeiden rahoitus.

Interreg-ohjelmissa ja Interreg-ulkorajaohjelmissa kansallisen vastinrahan myöntäminen koko ohjelma-alueella ei ole itsestään selvää. Ohjelma-alue ulottuu myös toisten valtioiden alueille, ja esim. Ruotsin kansallinen vastinrahoitus hallinnoidaan kokonaan Ruotsissa. Ulkorajaohjelmissa Venäjän kansallinen vastinrahoitus hallinnoidaan Suomessa hallintoviranomaisena toimivassa maakunnan liitossa, mutta niissäkään ohjelmissa Ruotsin tai Norjan kansallista rahoitusta ei hallinnoida Suomessa.

17 § kolmannessa momentissa todetaan, että tuki myönnetään osuutena hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista tai muun valtioneuvoston asetuksella säädettävän kustannusmallin taikka rahoitusmuodon mukaisesti. On huomioitava, että Interreg ulkorajaohjelmissa osallistuvat maat päättävät yhdessä ohjelman toimeenpanossa käytettävistä kustannusmalleista Interreg-asetuksen sekä yleisasetuksen mukaisesti.

Muutosesitykset:

12§ 1 mom lisäys: ”Maakunnan liiton tehtävien kokoaminen perustuu maakuntien väliseen sopimukseen.”

12§ 2 mom lisäys: ”Interreg-ohjelmissa ja Interreg-ulkorajaohjelmissa toimivaltainen maakunnan liitto voi myöntää kansallisen vastinrahoituksen hankkeisiin koko yhteistyöohjelman ohjelma-alueella.”

13§ 2 mom lisäys: ”Euroopan aluekehitysrahaston varoista laajakaistainfrastruktuurin investointihankkeisiin sekä liikenteeseen ja infrastruktuuriin liittyviin kehittämis- ja investointihankkeisiin.”

Lain perustelutekstiin 10§ 1 mom 2) kohtaan lisäys: ”... Perusrakenteen investointituki voisi olla esimerkiksi tiestöön, laajakaistainfrastruktuuriin, satamiin tai toimitiloihin kohdistuvia toimenpiteitä...”.

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

Tukimenettely on kuvattu riittävän kattavasti ja selkeästi.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

19§ todetaan että mikäli hankkeen toimenpiteisiin osallistuu hyödynsaajina taloudellisia toimijoita, hakemukseen on liitettävä selvitys toimijoille kohdennettavista toimenpiteistä vähämerkityksisen tuen arviointia varten. Interreg ulkorajaohjelmissa hyödynsaajina voi olla myös venäläisiä taloudellisia toimijoita, jolloin valtioneuvoston päätösten täysimääräinen noudattaminen on varmistettava ohjelmakohtaisissa rahoitussopimuksissa.

20§ sovellettavuus Interreg- ohjelmiin ja Interreg-ulkorajaohjelmiin kumotaan 58§:ssä. Olisi lain käyttäjän näkökulmasta yksinkertaisempaa, jos 58§:ssä säädettyyn poikkeukseen viitattaisiin jo pykälän 20 kohdalla.

24§ 3 mom määrittää tuen saajan velvollisuudeksi käyttää investointeihin myönnetyn tuen kohteena olevaa omaisuutta vähintään viiden vuoden ajan hankkeen viimeisen maksamista koskevan päätöksen päätöspäivästä. Viiden vuoden käyttöajan vaatimus myös kehittämishankkeeseen sisältyviin investointeihin on haastava, koska kehittämishankkeissa yleensä investoidaan uusimpaan teknologiaan, jonka käyttöikä ei yleisesti ottaen ole viittä vuotta. On kohtuutonta edellyttää kehittämishankkeen investoinnin tekeväälle organisaatiolle, että hankittujen laitteistojen on oltava käytössä, vaikka teknologinen kehitys olisi ”ajanut ohi” jo vuosia aikaisemmin.

24§ 3 mom määrittää investointien viiden vuoden käyttöajan myös Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmille myönnettävän kansallisen rahoituksen osalta. Interreg-ulkorajaohjelmien hallintoviranomaisina toimivat maakuntien liitot myöntävät Suomen kansallista vastinrahoitusta myös venäläisille toimijoille, minkä vuoksi viiden vuoden käyttöajan vaatimus tulee määrittää Interreg ulkorajaohjelmien toimeenpanoa koskevista rahoitussopimuksissa, jotta mahdollistetaan sääntöjen soveltaminen rahoitettavaan toimintaan koko ohjelma-alueella.

25 § 1 mom todetaan hankintayksiköiden ja näiden velvollisuudesta kilpailuttaa hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa sen mukaan miten säädetään julkisista hankinnoista ja

käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016). Kyseisen lain 1 § ensimmäisessä momentissa todetaan, että hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin kyseissä laissa säädetään.

Lain soveltaminen esitettyssä muodossa Interreg ulkorajaohjelmien venäläisten toimijoiden toimesta ei ole mahdollista. Nyt toteutuksessa olevien ulkorajaohjelmien kilpailutuksissa suomalaiset toimijat noudattavat Suomen kansallista lakia kuten rahoituslain 25 § esitetään. Venäläiset julkiset toimijat soveltavat Venäjän hankintalainsäädäntöä ja venäläiset yksityisoikeudelliset tahot soveltavat ohjelmia koskevien rahoitussopimusten liitteeksi kytkettyä ohjeistusta, joka perustuu ENI toimeenpanosääntöihin. Periaatteet kilpailutuksissa sovellettavista säännöistä määritellään ohjelman rahoitussopimuksessa.

Suomen kansallista rahoitusta myönnetään Interreg ulkorajaohjelmissa myös venäläisille toimijoille, joten 25 § koskeva poikkeus venäläisten toimijoiden osalta tulisi lisätä luvun 4 pykälään 58.

25§ 2 mom todetaan, että hankkeeseen liittyvän kirjanpitoaineiston säilyttämiseen sovelletaan, mitä kirjanpitolain (1336/1997) 2 luvun 9 ja 10 §:ssä säädetään. Interreg ulkorajaohjelmissa tulee antaa venäläisille toimijoille selkeä ohjeistus asiakirjojen säilyttämiseen siten, ettei se riko Venäjän, Norjan tai Ruotsin kirjanpitolain määräyksiä.

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 3

Alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevat erityissäännökset ovat tiiviisti ja selkeästi kuvattuja.

40§ säädetään tuen myöntämisestä yhteishankkeelle Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoista. Uuden yhteishankemallin tavoitteena on helpottaa yhteishankkeiden hallinnointia hakijoiden näkökulmasta. Uudessa mallissa uhkana on, että se kannustaa hanketoimijoita toimimaan yksin, mikä voi vähentää halukkuutta aitoon yhteistyöhön ja vaikuttavien hankekokonaisuuksien rakentamiseen. Alue- ja rakennepolitiikan yhteishankkeiden arviointityöhön on jatkossa kiinnitettävä eri viranomaisten toimesta erityistä huomiota. Yleisenä periaatteena EURA-järjestelmän kehittämisessä tulisi olla se, että järjestelmää kehitetään toiminnan tarpeista ja toimintaa varten – ei toisin päin.

Muutosesitys:

36§ 2) kohtaan lisäys: 2) tukipäätös ja muutospäätös;

- **Onko erillinen luku kansallisen vastinrahoituksen erityissäännöksistä tarpeellinen?**

Luku on tarpeellinen ja selkeyttää kansallisen vastinrahoituksen myöntämistä.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

58 §:ssä määritetään, että Interreg-ohjelmissa kansallista vastinrahoitusta voidaan hakea hankkeen käynnistymisen jälkeen ja kansallista vastinrahoitusta voidaan myöntää kustannuksiin, jotka ovat aiheutuneet ennen hakemuksen vireilletuloa. Tämän pykälän kohdalla perustelumuistiossa kuvataan tilannetta, jota on sovellettu nykyisellä ohjelmakaudella Työ- ja elinkeinoministeriön myöntämään kansalliseen rahoitukseen tiettyjen Interreg-ohjelmien osalta (esim. Interreg Europe-ohjelma, Pohjoinen periferia ja arktinen –ohjelma). Tämä toimintatapa ei ole ollut mahdollista Interreg A-ohjelmissa, joihin kansallinen (ja osin myös EU-rahoitus) on myönnetty suomalaisesta maakunnan liitosta. Epäselvyyksien välttämiseksi tässä pykälässä on kuvattava tarkemmin sitä, mihin Interreg-ohjelmiin tässä viitataan. Interreg ulkorajaohjelmien poikkeavat käytännöt on kirjattava näkyviin lakitekstiin, ei yksinomaan perustelumuistioon, koska se vaikeuttaa asian ymmärtämistä (koskee sekä 57§ että 58 §).

- **Onko eri viranomaisten tarkastusoikeudet määritelty selkeästi?**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

Interreg ulkorajaohjelmissa tarkastusoikeuksista sovitaan myös rahoitussopimuksessa, joten näiden yhdenmukaisuus on varmistettava.

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

Tehdyt rakenteelliset ja sisällölliset muutokset nykylainsäädäntöön nähden antavat aiempaa selkeämmän kuvan alueiden kehittämisen ja alue- ja rakennepolitiikan kokonaisuudesta. Sääntelyä on jonkin verran kevennetty ja yksityiskohtaisuutta on karsittu, mikä tukee alueiden erilaisista lähtökohdista tehtävää omaehtoista kehittämistyötä. Tosin asetustasolle siirtyy enemmän sääntelyä, joten kokonaisuuden tarkempi arviointi on mahdollista vasta myöhemmässä vaiheessa.

Valmisteluprosessi on koettu suhteellisen avoimeksi, ja myös lausuntomenettelylle on varattu kohtuullinen aika. Vastaavaa avoimuutta toivotaan tulevaan asetusvalmisteluun.

Tulevaisuutta ajatellen lainsäädännön uudistamistyölle on hyvä varata reilusti aikaa, jolloin uudistustyön pohjaksi olisi mahdollisuus kerätä nykyistä prosessia kattavammin tietoa voimassa olevan lainsäädännön ja sen nojalla tehtävän toiminnan vaikuttavuudesta.

Ekdahl Päivi
Lapin liitto