

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**

Aluekehittämisen onnistuminen ja alueen elinvoiman lisääminen kaikkien alueen toimijoiden yhteisin voimin ja resurssein on hyvä ja kannatettava periaate edelleenkin. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan on hyvä, että yhteistyön merkitys korostuu perusteluissa. Maakunnan liiton rooli jää hiukan epäselväksi. Olisiko syy-ä korostaa vielä lisää liiton ja kuntien yhteistyötä ja liiton roolia yhteistyön veturina. Aluekehittämisen vetovastuu alueilla perustuu hyvin pitkälti liiton ja ELY-keskuksen yhteistyöhön. Tämän yhteistyön työnjako on monin osin selkeä, mutta ei näy lainsäädännössä. ELY-keskus kuten muutkin yhteistyökumppanit ovat mukana maakuntastrategian ja ohjelman laadinnassa. Toimenpiteet kuitenkin jakautuvat aika vahvasti siten, että liitto ajaa tavoitteita eri yhteistyökumppaneiden piirissä ja rahoittaja on hyvin usein ELY-keskus. Samalla ELY-keskus toteuttaa hyvin vahvasti AVI-ELY-strategiaa ja omaa tulossopimustaan sekä ohjaavien tahojen toimialakohtaisia tavoitteita.

Perusteluissa mainitut toimeenpanolain 2 § kommentit ovat kuin suoraan ELY-keskusten sopimuksista. ELY-keskus tarjoaa palveluja yksittäisille kansalaisille, yrityksille samalla toimien alueellisen elinvoiman lisäämiseksi.

Alueiden kehittämislainsäädännössä tai perusteluissa voisivat näkyä myös yhteiskuntaa tällä hetkellä muokkaavat ilmiöt; väestön ikääntyminen, alueiden eriarvoistuminen työikäisen väen siirtyessä kasvukeskuksiin sekä elinkeinoelämän ja työelämän raju muutos.

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

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

1 §: Lakivalmistelussa ei riittävästi näy se, että aluekehittäminen on ennen kaikkea yhteistyötä ja verkostoissa toimimista. Aluekehittämistä tehdään myös muilla kuin rakennerahastovaroilla. Kyseessä on kaksi toisiinsa liittyvää asiaa 1. aluekehittämisen kokonaisuus ja 2. mitä se tarkoittaa rakennerahastovarojen kannalta.

Lain tavoitteet on tekstissä asetettu hyvin laveasti. Se on toisaalta vahvuus, mutta toisaalta sanamuodot voivat johtaa vääränlaisiin tulkintoihin. Lausunnon antamista vaikeuttaa se, että asetustekstejä ei vielä ole nähtävillä eikä siten voida arvioida, miten lain tulkintaa asetuksilla halutaan ohjata. Lakia ja sen perusteluista lukiessa herää kysymys, millaiseksi liittojen roolin halutaan muodostuvan.

3 §: ELY-keskuksen näkökulmasta katsottuna aluekehittämisen välineitä ovat muutkin viranomaisten käytössä olevat rahoitusinstrumentit, mm maaseuturahasto. Maaseuturahasto on aina mukana aluekehittämisen keskusteluissa. Samoin kan-sallisen rahoituksen rooli voitaisiin mainita. Käytännössä näillä elementeillä on suuri rooli aluekehittämisessä. Esimerkkinä mainittakoon maakuntaliiton tehtävissä mainittu 15§ 3 momentin osaamisen kehittämisen.

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

2 §: Lain tarkoituksessa ei mainita lainkaan kestävää kehitystä. Siinä mainitaan kestävä kasvu ja kilpailukyky, elinympäristön laatu ja asukkaiden hyvinvointi. Ehdotamme, että teksti muutettaisiin kattamaan kestävä taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen kehitys.

Laissa ei riittävästi selkiinnytä maakunnan liiton roolia muiden toimijoiden rinnalla. 2 § 2 momentti kattaa hyvin laajasti työllisyyden, osaamisen, maahanmuuttajien kotoutumisen ja osallisuuden. Näissä tehtävissä muiden toimijoiden rooli on vähintään yhtä suuri, jollei suurempikin. Tehtävät tosin liittyvät aluekehittämiseen, joten sinänsä niiden mainitseminen on paikallaan.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

-

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

7 §:ssä sanamuoto "maakunnan suunnittelusta" tilalle ehdotetaan "alueen kehittämisen suunnittelusta". Lisäksi toivotaan täsmennystä maakunnan strategian ja maakuntaohjelman laadintaan, onko kyseessä sama dokumentti vai kaksi eri aikajaksoille laadittua suunnitelmaa.

13 §: Entisen Alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnan roolin terävöittäminen on paikallaan, sillä nyt se on jäänyt aluetasolla melkoisen etäiseksi.

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

15 §ssä todetaan, että maakunnan liitto hoitaa tehtäviään: Kohta 3) osallistumalla keskeisten aluekehittämiseen osallistuvien valtion aluehallintoviranomaisten strategiseen suunnitteluun ja tulosoajaukseen; ELY-keskus ehdottaa, että uudelleen muotoiltu teksti korvataan nyt voimassa olevalla: "osallistumalla keskeisten aluekehittämiseen osallistuvien valtion aluehallintoviranomaisten strategiseen suunnitteluun ja ELY-keskusten tulossopimuksia koskeviin neuvotteluihin alueen kehittämistavoitteiden huomioon ottamiseksi"

15 § 3 mom. mainitaan myös osaamisen kehittäminen. ELY-keskus esittää, että osaamisen kehittäminen avataan paremmin, mitä sillä aluekehittämisen näkökulmasta lähinnä tarkoitetaan. Mikä on maakuntaliiton rooli?

Osaamisen kehittäminen tulee nähdä laajasti, mutta samalla huomioiden eri toimijoiden tehtävät ja verkostoyhteistyö. Osaamisen kehittämisessä yhteistyötä tarvitaan entistä enemmän. Maakunnan liittoja veloitetaan olemaan yhteistyössä korkeakoulujen ja muiden koulutuksen järjestäjien kanssa. Mikäli verkostoyhteistyötä korostetaan, ei oppilaitoksia tarvitse mainita erikseen.

Lakiperusteluissa on viitattu, että maakunnan liittojen rooli on mm. älykkään erikoistumisen strategian ja yhteistyön kehittäjänä sekä ennakkoinnissa. Onko tämä määritelmä maakuntaliiton osaamisen kehittämiselle, vai pitääkö se sisällään myös jotain muuta?

15 § 5 mom. mainitusta liikennejärjestelmäsuunnittelusta ELY-keskus esittää poistettavaksi sanan "johtaminen", koska liiton tehtävänä on lähinnä organisoida ja olla yhteen sovittaja.

15 § 6) luonnoksen teksti ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti: huolehtii luonnonvarojen kestävästä käytöstä, ilmastonmuutoksen torjuntaa ja siihen sopeutumista sekä laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa;

Koska ympäristöteemoihin liittyviä strategioita ja ohjelmia laativat useat eri viranomaiset ja mm. elinkeinoelämä, tulisi liiton roolin olla niiden huomioiminen maakunnan muussa suunnittelussa.

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

17 §:ssä todetaan, että "yhteistyöryhmässä tulee olla kattavasti edustettuina maakunnan alueen kehittämisen kannalta keskeiset tahot yleisasetuksen 6 artiklan mukaisesti. Näitä ovat alueen kuntien ja maakunnan liiton edustajat, ohjelmaa rahoittavat valtion viranomaiset sekä aluekehittämisen kannalta keskeiset järjestöt". ELY-keskus ehdottaa, että maakunnan yhteistyöryhmässä on oltava edustettuna valtion viranomaisten osalta myös se/ne alueen ELY-keskukset vastuualueineen, joita ei ole nimetty rakennerahasto-ELYiksi. Tämä varmistaa sitä, että aluekehittämistä katsotaan myös muiden kuin rakennerahastojen näkökulmasta. Merkittävä rahasto eli maaseuturahasto tulee täten yhteistyön piiriin, kuten se on MYRin kautta tällä kaudella ollut. (Tällä kaudella maaseuturahasto on ollut kumppa-nuussopimuksessa). Jossain todettiin myös, että maaseutu- ja saaristopolitiikasta vastaa MMM.

Kun näitä politiikka- ja toimeenpanovastuita on eri tahoilla olisi todella tärkeää saada yh-teensovitus toimimaan. Niin kuin joskus on jossain mietitty, että pitäisi olla se yhteinen ta-voite, jonka saavuttamiseksi kaikilla rahoittajilla ja toimijoilla olisi oma roolinsa ja tehtävän-sä.

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 kirjata, että MYR:llä on sihteeristö, joka koostuu ohjelmia rahoittavista viranomaisista. Sihteeristön kokoonpanossa tulee mahdollistaa myös avainsidosryhmien edustus.

18 § 6 mom. ELY-keskus esittää, että maakuntaliitto tiedottaa yhdessä rakennerahastoasioita hoitavan ELY-keskuksen kanssa Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toimeenpanosta.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

22§ maakuntaohjelman laadintaa koskevassa tekstissä puhutaan muista viranomaisista. Aikaisemmin lakiesityksessä on mainittu joko valtioviranomaiset tai ELY-keskus. Ehdotamme, että maakuntaohjelman laadinnassa käytettäisiin käsitettä valtioviranomaiset tai sitten mainittaisiin erikseen ELY-keskus ja aluehallintovirasto AVI. Jälkimmäistä virastoa ei mainita missään kohtaa yhteistyökumppanina.

- **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 §)**

23 §n perusteluissa määritellään hyvin kattavasti kehittämiskeskustelujen luonne ja merkitys aluekehittämisen kannalta. Mahdollisten käsiteltävien asioiden lista on hyvin laaja. Lain perusteluissa todetaan, että keskusteluissa olisi kyse valtion ja alueiden vuorovaikutus- ja kumppanuusmenettelystä, jossa ei tehdä sitovia ratkaisuja tai päätöksiä. Keskustelukierros vuosittain käytynä ja yhdistäen siihen vielä mahdolliset ELY-keskusten tulosneuvottelut ja toimialakohtaiset neuvottelut, pitäisi näiden keskustelujen ja neuvottelujen keskinäinen rooli selkiinnyttää. Samoin olisi syytä varmistaa, että kehittämiskeskustelujen aikana esille tulleet seikat ja mahdolliset ehdotukset etenisivät poliittisen koneiston päättäessä toimintalinjoista ja määrärahoista.

24§ kirjattu yhteistyösopimusten jatko on kannatettava.

25§ ehdotetaan ”Maakuntien liitot vastaavat ohjelmavalmisteluun koordinaatiosta omalla alueellaan yhteistyössä ELY-keskusten kanssa.”

Erityisohjelmia koskevaa ehdotusta pidetään kannatettavana.

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

Kyllä on.

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

Ei kommenttia.

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.)**

ÄRM- määräyksestä luopumista ei pidetä kannatettavana, koska se on mahdollistanut tarvittaessa esim. rahoituksen kohdentamiseen perusteltuja poikkeuksia yleiseen linjaan. Tämä ehkä voidaan hoitaa tarvittaessa muilla päätöksillä. Poliittisella tasolla on varmistettava, että maakunnilla ja valtiolla on resursseja ja tukimekanismeja, joilla voidaan vastata alueellisiin ja valtakunnallisiin aluekehittämistarpeisiin nopeissa muutostilanteissa.

Viimeksi koronapandemia on opettanut meille, että isoja äkillisiä kriisejä voi toteutua. Kun lisäksi otetaan huomioon maakuntia tällä hetkellä muokkaavat ilmiöt: kaupungistuminen, väestön vanheneminen, digitalisaatio yms., tarvitsemme nopeita, muunneltavissa olevia kehittämis- ja rahoitusmekanismeja. Muutoin alueiden tasavertainen kehitys ei ole toteutettavissa.

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 §)**

Tarkoitus ja toimivalta säilyvät ennallaan.

- **Onko viranomaisten toimivalta määritelty selkeästi?**

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

13 §: elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivalta, todetaan kohdassa 2) että ELY-keskus voi myöntää tukea Euroopan aluekehitysrahaston varoista liikenteeseen ja infrastruktuuriin liittyviin kehittämis- ja investointihankkeisiin. Perustelumuistiossa todetaan, että tuen kohteet ja alueet määritellään tarkemmin Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelma-asiakirjassa. ELY-keskus esittää, että rahoitusta olisi mahdollista käyttää koko maassa. Liikenne- ja infrastruktuuri ovat alueellisen tasapainoisen kehittämisen peruskiviä. Maakunnat eivät eroa toisistaan siinä määrin, että osa niistä voitaisiin rajata ulkopuolelle.

15 § Ruokaviraston toimivalta; Lakitekstistä ja perusteluista ei ihan selviä, mitä tukea ko. § tarkoittaa. Toivotaan selvennystä tekstiin.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

4 §: Lakiehdotuksessa viittaus valtionavustuslakiin on muutettu siten, että siinä mainitaan tiettyjä valtionavustuslain pykälää. Parempi tapa olisi kuitenkin viittaus yleisesti valtionavustuslakiin. Varsinkin jatkotoimenpiteiden osalta, mutta myös myönnön ja maksamisen osalta, voi tulla tilanteita, jolloin kyseisen lain kaikkia säädöksiä tulee voida soveltaa oikean ratkaisun takaamiseksi.

Viittaustapa aiheuttaa ongelmia mm. vanhenemisajan suhteen. Eikö valtionavustuslain 28 §:ssä tarkoitettua kahden vuoden aikaa huomioida? Toki EU-säädöksiin voi tulla esim. 18 kuukauden aika, mutta tämä asia olisi hyvä tarkistaa.

9 § Säädöksessä on uutena käsitteenä avainhenkilö. Koska asia liittyy avustusrikoksiin ja liiketoimintakieltoihin, niin olisi tärkeää, että kyseinen termi avataan tarkasti. Nyt termiä on määriteltä perustelutekstissä. Riittääkö kyseinen perustelutekstissä oleva määrittely vai pitäisikö sen koskea myös ns. lähipiiriä, joka huomioidaan esim. yritystukipäätöksiä tehtäessä. Määrittelyssä on kyse aika isosta oikeusturvakysymyksestä.

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

21 §: Tuen muutoshakemusehdotus antaa olettaa, että hankemuutoksen tekeminen helpottuu. Tämä on kannatettavaa, ja on toivottavaa, ettei asetus muuta tilannetta.

27 §: Tuen maksaminen ennakkona on sinänsä positiivinen toimintatapa. Esityksestä ei selviä, millaisia % -osuuksia voitaisiin maksaa ja miten estetään se, ettei makseta liian suuria ennakoita. Tilanteissa, joissa hanke ei ala, se keskeytyy tai sen toiminta keskeytetään, ennakon takaisin periminen saattaa olla ongelmallista.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

29 § Säädös vaikuttaisi tarpeettomalta kun huomioidaan 4 §:n sisältö.

32 §: Säädös viittaa valtionavustuslain 22 §:ään. Kyseistä pykälää ei kuitenkaan ole mainittu tämän lain 4 §:ssä. Joko 4 §ää tulisi täydentää viittauksella valtionavustuslain 22 §:ään tai edellä mainitulla yleisellä viittauksella valtionavustuslakiin.

32 §: harkinnanvaraisen tuen maksamisen lopettaminen ja takaisinperintä, esityksessä todetaan ettei 250 euron tukea enää tarvitsisi periä takaisin. Käytännössä jopa 500 euron tuen takaisinperinnästä luopuminen voisi olla perusteltua sen aiheuttaman työmäärän vuoksi.

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 3

40 §: Tuki yhteishankkeelle: Sopimus yhteishankkeesta-tekstissä todetaan, että yhteishankkeessa kaikki tuensaajat vastaavat hankkeen toteuttamisesta ja hankkeeseen liittyvistä velvollisuuksista. Toisaalla todetaan, että jokaisen yhteishankkeen liittyvän on tehtävä Euraan oma hakemuksensa. Tämä lisää työtä rahoitus- ja maksatusprosesseissa.

42 § Viestintävelvoitesäädös tuo selville nykyiseen epäselvään tilanteeseen. Hiukan epäselväksi jää, miten 5 %:n vähennys käytännössä tehdään. Kohdistuuko se siihen materiaaliosaan, josta puuttuu esim. logoja vai miten?

- 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

-

Heinonen Eija
Keski-Suomen ELY-keskus