

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**

-

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

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

-

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

Vaikka kestävä kehitys on nostettu lain ja aluekehittämisen läpileikkaavaksi ja yhteen nivovaksi tavoitteeksi, tätä käsitettä ei kuitenkaan tuoda esiin tässä pykälässä tai toisaalla laissa. Pykälässä ja sen perusteluissa tulisi tuoda taloudellisesti, sosiaalisesti, kulttuurisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehitys selkeästi esille alueiden kehittämisen keskeisenä tavoitteena. Kestävän kehityksen edistäminen luo nimenomaan pitkäjänteisyyttä alueiden kehittämiseen ja kytkee alueiden kehittämisen paremmin kaikkeen muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan. Lisäksi kestävä kehitys eri ulottuvuuksien tunnistaminen painottaa taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöllisten näkökohtien tasaveroista ja yhtäaikaista huomioon ottamista tilanteissa, jossa täsmentävät tavoitteet voivat olla käytännössä keskenään ristiriitaisia.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

Kohta 3: parannetaan elinympäristön laatua ja hillitään ilmastonmuutosta ja sen vaikutuksia. Tässä on kirjoitettu epäselvästi ilmastonmuutos. Selkeämpää olisi muotoilla: parannetaan ympäristön laatua, hillitään ilmastonmuutosta sekä edistetään ilmastonmuutokseen sopeutumista

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

-

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

Ehdotamme seuraavia muotoiluja, jotta liittojen rooli ja tehtävät ovat selkeämmin ymmärrettävissä

Kuntien yhteistoimintaviranomaisena maakunnan liitto edistää maakunnan yleistä kehittämistä ja siinä tehtävissä:

- 1) laatii maakunnan pitkän aikavälin kehittämisen strategian ja siihen perustuvan maakuntaohjelman yhteistyössä kuntien, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja muun valtion aluehallinnon sekä muiden aluekehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa;
- 3) kehittää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ottaen huomioon kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet;
- 6) edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä, ilmastonmuutoksen torjuntaa ja siihen sopeutumista sekä laadukasta elinympäristöä koskevaa yhteistyötä ja vastaa niitä koskevan suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa;
- 8) vastaa ennakkoinnin yhteensovittamisesta maakunnassa arvioiden ja seuraten maakunnan ja sen osien kehitystä sekä kehittämistoiminnan vaikuttavuutta yhteistyössä kuntien, valtion aluehallinnon sekä muiden aluekehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa;

Lisäksi maakunnan liiton tehtävien hoitoa koskeva kohtaan 3 esitämme muotoiluksi

- osallistumalla keskeisten aluekehittämiseen osallistuvien valtion aluehallintoviranomaisten strategiseen suunnitteluun ja ELY-keskusten tulossopimuksia koskeviin neuvotteluihin alueen kehittämistavoitteiden huomioon ottamiseksi

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

17§ MYR:n jäsenet: Tulee turvata ns. Perus-ELYjen edustus yhteistyöryhmässä. Tämän hetkinen muotoilu varmistaa vain ohjelmaa rahoittavien viranomaisten (RR-ELY) edustuksen. Molemmista tulisi olla edustus.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

- Lakia olisi hyvä valmistella nykyistä vahvemmin rinnakkain nykyisen ja tulevan ilmastolain kanssa.
- Onko tarpeen mainita maaseutuohjelman ja maakuntien strategioiden yhtymäpintoja? Maakuntien liittojen ja MYRien on tärkeää olla mukana maaseutuohjelman alueellisessa valmistelussa strategisella tasolla.
- **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 §)**
-
- **Onko maakuntaohjelman asemasta säädetty riittävästi? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 34 §)**
-
- **Näkemyksiä ehdotuksesta luopua maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmasta? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 33 §)**
-

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.)**
-

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 §)

-

- Onko viranomaisten toimivalta määritelty selkeästi?

-

- Onko toimivallasta välittävänä toimielimenä säädetty riittävästi?

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

4 §. Lakiehdotuksessa viittaus valtionavustuslakiin on muutettu nykyisestä yleisluonteisesta viittauksesta yksityiskohtaiseksi. Yleinen viittaus on ollut käytännössä hyvä, sillä tuen myöntämisessä, maksamisessa ja jatkotoimenpiteissä voi tulla ja on tullut eteen tilanteita, joissa on kaivattu yleisempiä tukilajista riippumattomia säännöksiä esimerkiksi tuettavan toiminnan hyväksyttävyydestä (valtionavustuslain 7 §). On syytä harkita tarkoin, onko valtiontukia koskevaan yleislakiin tehtävää viittausta todella tarkoituksenmukaista muuttaa tällä tavoin ja pystytäänkö esimerkiksi todella ennakoiman kaikki ne tilanteet, joissa sääntely erityislaissa on tarpeen. Yleinen viittaus valtionavustuslakiin ei ole ollut käytännössä ongelmallinen, mutta tarkka pykäläkohtainen viittaus voi ongelmia tuottaa yksittäisessä tulkintatilanteessa.

Yksittäisenä huomiona voisi todeta, että esimerkiksi valtionavustuslain 28 §:ää takaisinperinnän määräajasta ei ehdotuksen mukaan jatkossa enää sovellettaisi, mutta tilalle ei kuitenkaan esitetä rahoituslakiin omaa säännöstä. Tuensaajan kannalta valtionavustuslain säännöksellä on kuitenkin vahva oikeuksia turvaava vaikutus. Myös valtionavustuslain 6 §:n 3 momentin eli julkisen tuen yhteismäärää koskeva säännös tulisi olla sovellettavissa myös jatkossa, eikä siihen näytetä ehdotettavan omaa säännöstä rahoituslakiin.

9 §. Ehdotetun 9 §:n 2 momentissa käytetään sanaa avainhenkilö. Avainhenkilön määritelmä on esitetty yksityiskohtaisissa perusteluissa. Hämeen ELY-keskus katsoo, että määritelmä ei ole riittävän laaja eikä vastaa edes yleiskielen käsitystä avainhenkilön määritelmästä. Määritelmää olisi syytä jo pykälän tekstissä laajentaa koskemaan hakijaorganisaation ns. lähipiiriä eli johtajaa, johtoryhmän, hallituksen tai vastaavaan kollegiaalisen päättävän toimielimen jäsentä sekä toisaalta myös

prokuristeja ja yli 50 % hakijasta omistavia henkilöitä tai niiden ylintä johtoa. Vaikuttaisi myös siltä, että 9 §:n 2 momentin 2 kohdassa tehty viittaus vain avustuksia koskeviin rikoksiin on liian suppea. Harkittavaksi ehdotetaan, että tässä otettaisiin huomioon erilaiset törkeisiin tekemuodoista saadut tuomiot ja lisäksi kaikki tekemuodot ns. taloutta koskevissa rikoksissa. Peruste laajennukselle olisi muun muassa tarve valvoa tuenhakijoiden ja -saajien nuhteetonta toimintaa ja vastuullisuutta niin, ettei tuensaajien avaintehtävissä olisi taustallaan tuomioita esimerkiksi törkeistä veropetoksista tai törkeistä ympäristörikoksista.

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

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

22 §. Säännöksessä tulisi käyttää sanaa jatkotoimenpiteet takaisinperinnän sijasta. Maksatuksen lopettamista koskeva jatkotoimenpide voi olla tuensaajan kannalta yhtä merkittävä, jonka vuoksi sitä koskeva ehto on oltava rahoituspäätöksessä. Vastaavasti olisi korjattava tältä osin yksityiskohtaisia perusteluja.

25 §:n 1 momentissa on havaittavissa jotain sanajärjestykseen liittyvää ongelmallisuutta ” Hankintayksiköiden ja näiden ...” Säännös jää epäselväksi.

26 §:n 2 momentissa olisi selkeyden vuoksi hyvä todeta, että velvollisuus esittää selvitystä koskee sekä sellaisia hankintoja, joihin sovelletaan hankintalakia että sen soveltamisalan ulkopuolelle kuuluviin ns. pienhankintoihin. Vähintään tämä tulee lisätä säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin.

29 §. Säännös vaikuttaa tarpeettomalta ottaen huomioon ehdotettu 4 §, jossa on jo nimenomaisesti viitattu sovellettaviin valtionavustuslain säännöksiin ml. 19 § keskeyttämisestä. Sinällään hyvät ja informatiiviset perustelut olisi siirrettävissä 4 §:n yhteyteen.

30 §. Ehdotetun 30 §:n osalta jää mietityttämään, miksi 2 momentissa todettu yhteisvastuullisuus koskisi vain tietystä määrärahasta myönnettyjä tukia. Jos asialle on selitys, on siitä syytä ottaa maininta perusteluihin.

31 §. Ehdotetun 31 §:n 1 momentin 1 kohta olisi uusi ja tervetullut selvennys nykyiseen nähden ja vastaisi myös yritystukilaissa omaksuttua sääntelytapaa. Sen sijaan ehdotettua 3 kohtaa olisi hyvä avata tarkemmin esim. mitä lainvastaisuudella tarkoitettaisiin. Hankintalain vastainen toiminta hankkeessa voisi olla hyvä tyypillinen esimerkki, joka johtaa takaisinperintään, toki sen kohdalla voi myös olla kyse hankinnan kilpailuttamista koskevin rahoituspäätöksen ehtojen rikkomisesta. Toisaalta herää kysymys voisiko minkä tahansa lain, esim. hallintolain esteellisyysäännösten rikkominen hanketoimijan toiminnassa (jos HL soveltuu) tai ympäristölainsäädännön rikkominen johtaa takaisinperinnän velvollisuuteen pelkästään näin yleisesti kirjoitetun lainvastaisuutta koskevan säännöksen nojalla. ELY-keskus pitää säännöksen avoimuutta ja laaja-alaisuutta sinänsä hyvänä asiana, koska takaisinperintätilanteita harkitaan usein erikoisissakin väärinkäytöstilanteissa ja tilanteet ovat hyvin moninaisia. Mietityttämään kuitenkin jää, voiko säännös olla tältä osin liian laaja, täsmentymätön ja ennakoimaton yksittäisen tuensaajan näkökulmasta. Säännöksen yksityiskohtaiset perustelut ovat tältä osin hyvin suppeat, vaikka kyseessä on uusi säännös, eivätkä tällaisenaan tuo lisätukea soveltamiseen ja niitä tulisi täydentää.

32 §. Lakiluonnoksen alkupuolella 4 §:ssä ei ole viitattu valtionavustuslain 22 §:ään sovellettavana säännöksenä. Nyt kuitenkin 32 §:ään ehdotetaan otettavaksi suora viittaus 22 §:ään ja pykälässä säädetään kahdesta harkinnanvaraisesta takaisinperintäperusteesta, joita sovelletaan VaL 22 §:n lisäksi. Sääntelyratkaisu on epäselvä ja ELY-keskus katsoo, että 4 §:ää olisi syytä täydentää ottamalla siihen nimenomainen viittaus myös 22 §:ään, koska se selvästi on tarkoitettu soveltuvan myös rahoituslain alaan kuuluvien tukien takaisinperintään. Eri seikka on, että valtionavustuslain säännöstä on katsottu tarpeelliseksi edelleen täsmentää 2 kohdalla.

33 §. Hämeen ELY-keskus toteaa, että lakiehdotuksen rakenteesta johtuva ratkaisu jakaa takaisinperinnän kohtuullistamista koskeva sääntely kolmeen eri säännökseen saman lain sisällä on haasteellinen. ELY-keskus pitäisi epäselvyyksien välttämiseksi ja tuensaajan kannalta selkeämpänä ratkaisuna, että kohtuullistamisesta säädettäisiin yhdessä pykälässä. Myös lakiehdotuksen perustelut ovat eri kohtuullistamisäännöksiä koskien liian niukat, eivätkä ne tällaisenaan tule anna tukea käytännön ratkaisijoille, joiden tulee antaa muutoksenhakumenettelyinkin kestävät päätökset tuensaajien tyypillisesti varsin laajoihin vaatimuksiin takaisinperinnän kohtuullistamisesta.

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 3

35 §. Lakiluonnoksen 2 §:ssä todetaan, että lakia sovelletaan ml. Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen ohjelmaan ohjelmakaudella 2021-2027. Kuitenkin 35 §:ssä todetaan, että ohjelmaan sovelletaan vain 3 luvun säännöksiä sekä lain lukuja 1, 2 ja 6. Säännökset ovat keskenään ristiriidassa. Soveltamisalaa koskevat rajoitukset olisi syytä keskittää 2 §:ään.

42 §. Ehdotetussa 42 §:ssä säädettäisiin viestintävelvoitteiden laiminlyömisestä erityisistä seurauksista. Säännös vaikuttaa keskeneräiseltä. Esimerkiksi 1 momentti ei ole vaikuta yksin tarpeelliselta ja se tulisi yhdistää muihin momentteihin. Säännös näyttäisi tuovan uusia perusteita maksatuksen hylkäämiseen tai avustuksen takaisinperintään. Ehdotetun säännöksen 3 momentti perustuu EU-normiin. Jää kuitenkin epäselväksi, mikä 5 %:n vähennyksen suhde olisi yksittäisen kustannuksen tukikelpoisuuteen. Olisiko esimerkiksi hankkeen materiaalin ostokustannus jatkossa tukikelpoinen, jos ko. materiaalissa ei ole ollut viestintävelvollisuuden täyttäviä logoja, mutta sen

sijaan koko maksatuksesta tehtäisiin 5 % vähennys. Vai tulisiko säännöstä soveltaa esimerkikustannuksen tukikelvottomaksi katsomisen ohella. Toimien suhde jää siis epäselväksi. Jos kyse on tukikelvottomaksi katsomisen kanssa päällekkäisestä vähennyksestä, voiko 5 % vähennyksestä tulla tuensaajalle tosiasiaassa rangaistusluonteinen seuraamus.

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

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

55 §. Ks. tältä osin kommentti 35 §:n kohdalla. Siinä todettu ristiriitaisuus koskee myös 55 §:n säännösluonnosta. Soveltamisalaa koskevat rajaukset olisi hyvä keskittää lain alkuun 2 §:ään.

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

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

-

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 6

66 §. Säännös vaikuttaa informatiiviselta, mutta tarpeettomalta. Yleislainsäädäntöön jo sisältyviä normeja ei ole syytä kerrata erityislainsäädännössä, ellei ole jotain erityistä syytä tehdä niin. Tämä erityinen syy tulisi avata yksityiskohtaisissa perusteluissa.

68 §. Ehdotetussa 68 §:ssä on myös toistoa yleislainsäädäntöön nähden. Toisaalta säännöksen 2 momentti voisi olla tarpeen. Momentissa on tarkoitettu ilmeisesti tilannetta, jossa asia on laitettu vireille EURA -sähköisessä palvelussa. Säännös jää kuitenkin liian yleiseksi, ottaen huomioon, että esimerkiksi jatkotoimenpidepäätöksiin tehdyt oikaisuvaatimukset tulevat vireille muulla tavoin, jolloin säännöksen yleinen sanamuoto voisi käytännössä tarkoittaa, että sähköisesti esimerkiksi sähköpostitse kirjaamoon saapunut oikaisuvaatimus jatkotoimenpidepäätökseen olisi merkki suostumuksesta sähköiseen tiedoksiintoon. Jos tämä on aidosti säännöksen tarkoitus, on asia syytä avata yksityiskohtaisissa perusteluissa tai tarkentaa säännöksen sanamuotoa niin, että siinä viitataan paitsi EURA-palvelun kautta vireille tuleviin asioihin myös muulla tavoin sähköisesti vireille tuleviin asioihin.

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

Kommentit ja näkemykset

-

Lyytikäinen Teea
Hämeen ELY