



/g 5.2020

Työ- ja elinkeinoministeriö VN/6450/2019

Valtiovarainministeriön lausunto esityksestä alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa otsikon asiassa. Alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa ja hankkeiden rahoittamista koskevan lainsäädännön valmistelun tarve johtuu eräistä aluekehittämisyhteistyön uudistustarpeista sekä EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen ohjelmakauden 2021–2027 sääntelyn edellyttämistä sääntelytarpeista. Uusi aluekehittämistä koskeva lainsäädäntö on tarkoitus saada voimaan 1.1.2021. Sitä sovelletaan kansalliseen alueiden kehittämiseen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen (EAKR, ESR+, JTF) ohjelmakauden 2021–2027 hankkeisiin. Uuden lainsäädännön voimaantulon aikataulu tulee uuden ohjelmakauden aikataulusta.

Valtiovarainministeriön lausunto*Toimeenpanolaki*

Ehdotuksen mukaan maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueiden muodostamisen sääntelyä luovutettiin tarpeettomana. Osa maakunnista pienenee väestöllisesti ja taloudellisesti koko ajan ja voi olettaa, että yhteistoiminnan tarve tai maakuntajaotuksen muutosten tarve lisääntyy. Vireillä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tulee kuitenkin jatkamaan maakuntajakoa merkittävästi nykyisestä ja sen muutokset tai maakuntien liittäminen toisiinsa tulee olemaan hyvin vaikeaa uudistuksen jälkeen. Tämän vuoksi olisi hyödyllistä, että maakunnan liitot voitaisiin velvoittaa yhteistyöhön.

Toimeenpanolakiehdotuksen 6 § 3 momentissa puhutaan alueen kunnista, vaikka täsmällisempi ilmaus olisi, että "...maakunnan kuntien on oltava jäseninä." Koska maakuntajakko on julkisen hallinnon perusaluejako, ei sitä koskevissa ilmaisuissa lainsäädännössä pitäisi olla tulkinnanvaraisia ilmaisuja.

Toimeenpanolakiehdotuksen 15 § 1 momentin 5 kohdassa käytetään ilmaisua "Helsingin seutu", kun ilmeisesti tarkoitetaan HSL:n toimialuetta. Perusteluteksti ja laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009) viittaavat siihen, että tarkoitus on viitata HSL:n toimialueeseen, ei "Helsingin seutuun", joka on epämääräinen alue.

Valtiovarainministeriö katsoo, että alueiden kehittämisessä kauttaaltaan on suuri tarve sujuvalle ja syvälle hallinnonalojen yhteistyölle. Tämä asettaa vaatimuksia myös alueiden kehittämisen johtamiselle valtioneuvostossa.

Toimeenpanolakiehdotuksen 15 §:ssä ei enää olisi mukana nykyisen lain mukaista yhteispalvelun edistämistehtävää. Nykyisen lain mukaan maakunnan liiton tehtävänä on (–) 10) edistää julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa (223/2007) tarkoitettua yhteispalvelua alueellaan. Perusteluliitteessä puolestaan todetaan, että ”momentin 10 kohdassa olisi yleinen säännös maakunnan liiton vastuusta hoitaa muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä. Näillä tarkoitettaisiin muualla lain säädännössä maakuntien liitoille säädettyjä tehtäviä.” Tässä yhteydessä viitataan yhteispalvelulakiin. Yhteispalvelulaissa on kuitenkin vain 10 §:n 2 momentti, jonka mukaan *maakuntien liittojen yhteispalvelua koskevista tehtävistä säädetään alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014)*. Kuitenkin varsinainen tehtävä, eli edistäminen, jäisi nyt ehdotetussa muodossa määrittymättä, ja siksi on edelleen perusteltua säilyttää nykyinen muotoilu tässä laissa yhteispalveluiden osalta.

Toimeenpanolakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin 3 kohdassa viitataan myös aluehallintovirastoja sivuten maakuntien liittojen osallistumiseen ohjaukseen. Kirjaus on yleismuotoisempi kuin nykyisin, sillä tällä hetkellä laissa mainitaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä aluehallintovirastot nimeltä. Sinänsä uusi kirjaus vastannee käytännössä nykytilaa. Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole perusteltu, miksi nykyistä hyvin selkeästä ja virastot kiistatta tunnistavasta kirjauksesta luovuttaisiin. Valtiovarainministeriö pyytää perustelemaan tämän muutoksen lakiehdotuksessa. Lisäksi 15 §:n 2 momentin 3 kohdasta todetaan perusteluissa, että maakunnan liiton osallistumisesta ja yhteistyöstä säädettäisiin ”korkeakoulujen tulossopimusten valmisteluun maakunnan aluekehittämistavoitteiden huomioimiseksi.” Pykälästä ei kuitenkaan hahmotu lainkaan tällaista ulottuvuutta, vaan pykälässä puhutaan vain ”valtion aluehallintoviranomaisista”.

Toimeenpanolakiehdotuksen 23 §:n muotoilut ovat valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan riittävät ja menettelyn vakiinnuttamista säädöstasolla on perusteltua puoltaa. Menettelyn vakiinnuttamista on mahdollista hyödyntää ja kytkeä myös alueellistamista koskevan lainsäädännön uudistamiseen.

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä, että toimeenpanolakiehdotuksen 26 §:n on otettu säännökset kestävästä kaupunkikehityksestä ja ekosysteemisopimuksille annettaisiin oikeudellinen kehys.

Nykyisen lain 34 §:ssä säädetään maakuntaohjelman asemasta: 2(2)

Ennen kuin valtion viranomainen tekee sellaisen valtion paikallis- tai aluehallinnon toimielimiä, niiden toimialueita, toimipaikkoja tai toimielimistä saatavia palveluja koskevan päätöksen, joka saattaa heikentää asiakaspalvelun saatavuutta tai tekee valtioneuvostolle aloitteen sellaisen päätöksen tekemiseksi, sen on pyydettävä lausunto kunnalta, jota asia koskee. Jos asia koskee kahta tai useampaa kuntaa, lausunto on pyydettävä myös maakunnan liitolta. Jos valtion viranomainen aikoo poiketa lausunnosta, sen on neuvoteltava asianomaisen kunnan ja maakunnan liiton kanssa.

Lakiehdotuksessa kirjausta ei enää ole, mitä voidaan pitää puollettavana ratkaisuna. Poisto on linjassa alueellistamisen uudistamisen strategiahankkeen ja alueellistamista koskevan lainsäädännön uudistamistyön kanssa. Palvelunäkökulma on tarkoitus saada uudistettuun alueellistamista koskevaan lainsäädäntöön koordinoitummin ja kattavammin sekä eheämpänä kokonaisuutena.

Ehdotuksen myötä toimeenpanolaki tiivistyisi ja pykälien määrä vähentyisi selvästi nykyiseen verrattuna, mikä on yleisesti ottaen oikeasuuntainen kehitys.

Rahoituslaki

Rahoituslakiehdotuksen 12 § antaa mahdollisuuden maakunnan liittojen tehtävien koaamiseen ja tätä samaa mallia voitaisiin käyttää muissakin tehtävissä yhteistoiminta-alueiden sijasta. Syyt tähän on mainittu lausunnon alkupuolella.

Rahoituslaissa tulee määritellä tarkasti, mitä infrastruktuurilla tai siihen liittyvillä investoinneilla tarkoitetaan. Niitä tulisi tarkastella yksityiskohtaisesti yhtenä kokonaisuutena esimerkiksi perusteluosassa. Esityksen 6 §:n 5 kohdassa käsitellään investointien hyötyä useamman toimijan osalta, 10 §:n 1 kohdassa OKM:n investointeja, 10 §:n 2 kohdassa kuntien toteuttamia perusrakenteen investointihankkeita sekä 13 §:n 1 ja 2 kohdissa liikenteen ja infrastruktuurin sekä ympäristön ja luonnon investointeja. Infrastruktuurin sisältö tulisi erityisesti määritellä; kattaako se palveluvarustuksen, fyysiset tie- ja muut liikennehankkeet sekä digi- ja laajakaistahankkeet.

TEM voi myöntää 16 §:n 2 momentin mukaan myöntää tukea itselleen. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi avata, millaisiin hankkeisiin tukea voisi itselleen myöntää.

18 §:n 2 momentin osalta esitetään harkittavaksi muotoilun selkiyttämistä seuraavasti: "Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukemisen määrärahasta rahoitettavissa hankkeissa tuen omarahoituksen tai 1 momentissa tarkoitetun ulkopuolisen rahoituksen *sijaan* voidaan hyväksyä hankkeessa tarvittava ja todennettavissa oleva ei-rahallinen panostus, kuten hankkeeseen maksutta saatu työpanos, tuotantopanostus tai hyödyke." Alkuperäisessä ehdotuksessa käytetty sanamuoto, jossa hankkeeseen saatavat ei-rahalliset panostukset luetaan omarahoitukseen tai ulkopuoliseen rahoitukseen, on ongelmallinen. Kyse ei ole kirjanpitoon kirjattavista menoista tai tuloista. Ei-rahalliset panostukset on hyvä pitää hankkeen kustannusarviosta ja rahoitussuunnitelmasta erillisinä erinä ja järjestää niiden toteutumista koskeva seuranta erikseen.

Lakiluonnoksen 18 §:ssä käytetty sanamuoto vastikkeellisesta ja vastikkeettomasta luovutuksesta (vastikkeellinen työ, tuotantopanostus tai hyödyke) on epäselvä. Minkä tahon näkökulmasta hyödyke tai työpanos on vastikkeeton, kuka luovuttaa ja kenelle? Säännös kokonaisuudessaan vaatii selkeyttämistä. Valtionavustusten digitalisointihankkeessa laaditun valtionavustustoiminnassa yhteisesti käytettävän sanastossa on määritelty termi "ei-rahallinen panostus". Sillä tarkoitetaan hankkeeseen ulkopuolelta saatavaa muuta panostusta kuin rahaa. Ei-rahallista panostusta voi olla esim. hankkeeseen saatu työpanos, laitteiden tai tilojen käyttöoikeudet ilman että hankkeen toteuttaja joutuu maksamaan saamastaan panostuksesta panostuksen luovuttajalle. Yhtenäisen kielen saavuttamiseksi valtionavustustoiminnassa ehdotamme, että myös tämän lain kohdalla arvioidaan mahdollisuutta ottaa käyttöön valtionavustusten digi-hankkeen yhteydessä laadittua terminologiaa.

Ehdotuksen 19 §:ssä todetaan, että jos tukea haetaan vähämerkityksisenä tukena, on hakijan annettava selvitys mm. siitä, että hakijan saaman tuen enimmäismäärä ei ylitä kuluvan ja kahden edellisen verovuoden aikana 200 000 euroa. Kohtaa tulisi selventää, sillä kyse ei ole vain hakijan saamasta de minimis –tuesta vaan de minimis –asetuksen mukaisesta "yhteen yritykseen" saadusta tuesta. Samoin tulisi harkita sanamuotojen selkeyttämistä 9 §:ssä, jossa puhutaan de minimis –sääntelyn yhteydessä "samalla yritykselle" myönnettävistä tuista.

Lisäksi rahoituslaissa on useammassa säännöksessä säädetty, että tuki kohdistuisi voittoa tavoittelemattomaan toimintaan (2 §, 6 §) ja tästä poikkeamiseksi on säädetty erikseen (7 § tuottavaa toimintaa koskeva poikkeus). Terminologiaa tulisi ehkä vielä selkiyt-

tää; onko tässä tarkoitettu rajanvetoa taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välillä vai onko laissa voittoa tavoittelemattomalla toiminnalla tarkoitettu myös taloudellista toimintaa. Rajanveto taloudellisen ja muun toiminnan välillä ei perustu siihen, tavoitteleeko toimija voittoa vai ei. Se, että toimija ei tavoittele voittoa ei siis tee toiminnasta ei-taloudellista toimintaa.

Lain 8 §:ssä on säädetty, että tukea voidaan myöntää myös valtiolle. Lain 20 §:ssä on säädetty sopimuksesta yhteishankkeissa. Pykälässä säädetään yhteishankkeen osapuolten taloudellisesta yhteisvastuusta, jonka perusteella yhteishankkeen kaikki tuensaajat vastaisivat tuen palauttamisesta ja takaisinperintää koskevaan päätökseen perustuvasta tuen takaisinmaksamisesta yhteisvastuullisesti. Muistutamme, että talousarviosäädökset rajoittavat budjettitalouteen kuuluvien virastojen ja laitosten mahdollisuutta sitoutua laissa esitettyyn taloudelliseen yhteisvastuuseen muiden tuensaajien kanssa. Samalla kiinnitämme huomion siihen, että taloudellisesta yhteisvastuusta saattaa aiheutua tilanteita, joita on tarkasteltava myös valtiontukisääntöjen näkökulmasta. Näin on esimerkiksi silloin, kun viranomainen vaatii yhteisvastuullisen julkisrahoitteisen toimijan maksamaan tukea takaisin taloudellisen toimijan (yritys) sijasta.

Taloudelliset vaikutukset

Lakipaketin taloudellisten ja hallinnollisten vaikutusten arviointia ei voida tässä vaiheessa tehdä. Taloudellisiin vaikutuksiin otetaan kantaa myöhemmässä valmisteluvaiheessa.

Suomen hallintokustannukset rakennerahasto-ohjelmien toteuttamiseksi ovat selvästi EU-keskitasoa suuremmat. Lakiesityksen viimeistelyssä hallintomenoja tulisi tarkastella-kin yksityiskohtaisesti sekä eritellä kustannusten syitä ja rajoittamismahdollisuuksia. Uusien rahastojen vaikutuksia tulisi tarkastella omana erilliskohteenaan.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Budjettipäällikkö,
osastopäällikkö



Sami Yläoutinen

Tiedoksi: BO (Lämsä, Virtanen), KAO (Eriksson), VKO (Saarinen)