

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**

Lakiehdotuksiin sisältyvät uudistukset ovat hyvin maltillisia, mutta pääosin perusteltuja ja oikeansuuntaisia.

Puutteenä on se, että ehdotuksissa kaupunkien roolia alue- ja rakennepolitiikassa ei kokonaisvaltaisemmin määritellä (toisin kuin esim. työ- ja elinkeinoministeriön tai maakunnan liittojen roolit). Kaupungeilla erityisen keskeinen rooli aluekehityksen toteuttajina, sillä kaupungeilla on parhaat edellytykset innovatiivisten toimien määrittämiseen ja toteuttamiseen sekä verkostomaiseen työskentelyyn.

Kaupunkipolitiikan osalta kestävän kaupunkikehityksen määräraha, sen hallinnointi ja menettelytavat

on uutena tuotu lakiehdotukseen, mutta kaupunkipolitiikan kytkentä EU:n kaupunkipoliittisiin tavoitteisiin puuttuu. Kytkentä parantaisi sääntelyn ymmärrettävyyttä.

Sopimuksellisuus valtion ja kuntien välillä on uusi elementti, joka pitäisi määritellä lainsäädännössä tarkemmin. Samoin aluekehittämiskeskustelut, joiden tavoitteet ja osallistajat tulisi täsmentää.

Interreg-ohjelmien osalta positiivista on se, että nyt myös kansallista vastinrahoitusta koskevat menettelyt tuodaan lainsäädännön piiriin.

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

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

Ovat.

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

Pääosin ovat. Kuitenkin ensisijaisena tavoitteena pitäisi olla alueiden elinvoiman vahvistaminen. ”Taloudellisen tasapainon” sijasta pitäisi puhua taloudellisesta kestävydestä. Alueiden identiteetti/omaleimaisuus näkyy tavoitteissa heikosti.

Ehdotetaan seuraavanlaista muotoilua (2. momentti):

Alueiden kehittämistä edistävin toimenpitein

1) vahvistetaan alueiden elinvoimaa, kasvua tukevaa elinkeinorakennetta ja taloudellista kestävyyttä sekä edistetään kestävää alue- ja yhdyskuntarakennetta ja saavutettavuutta.

...

5) parannetaan alueiden omia vahvuuksia ja älykästä erikoistumista sekä edistetään alueiden kulttuuria ja kulttuurista identiteettiä.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

-

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

Pääosin ovat.

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

Kyllä. Sen sijaan kaupunkien alueiden kehittämiseen liittyvistä tehtävistä ja vastuusta ei lakiehdotuksesta saa kokonaiskuva.

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

On. Kuitenkin MYR:n osalta pitäisi kokoonpanosta säätää tarkemmin siten, että maakunnan yhteistyöryhmässä tulisi olla maakunnan keskuskaupungin virkamiesedustus. Esimerkiksi Keski-Suomen asukasluvusta yli puolta edustavalla Jyväskylän kaupungilla olisi hyvä olla poliittisen edustuksen lisäksi virkamiesedustaja maakunnan yhteistyöryhmässä. Tämä vahvistaisi yhteyttä kaupunkipolitiikan operatiiviseen valmisteluun.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

Lakiehdotuksessa puhutaan ”muista aluekehittämiseen osallistuvista tahoista” (7§). Selvyyden vuoksi

olisi hyvä tarkentaa ilmaisua (esim. lisäämällä maininta alueen korkeakouluista, joilla on oma lakisääteinen aluekehittämistehtävänsä).

Lain perusteluissa on esitetty maakuntaliitoille kasvavaa vastuuta välittävänä toimielimenä.

Lisääntyneen vastuun myötä myös kustannusvastuu kasvaa. EU-ohjelmien hallinnon rahoitusta ei pidä

määrätä hoidettavaksi kuntarahoituksella, vaan maakuntaliittojen välittävän toimielimen tehtävät on

rahoitettava kokonaisuudessaan teknisellä tuella ja valtion rahoituksella.

- **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 §)**

Erityisohjelmat eivät ole välttämättömiä, jos alueiden tarpeet ja yhteistyö esim.

innovaatiotoiminnassa voidaan hoitaa muulla tavoin. Tämä saattaa kuitenkin olla haasteellista; kaupungit neutraaleina toimijoina pystyvät kokoamaan alueellisia voimia yhteiseen toimintaan strategisten tavoitteiden taakse. Tämä tuli selvästi esiin mm. INKA- ohjelman suunnittelussa ja toteutuksessa.

Pysyvinä toimenpiteinä aluekehittämissopimukseen tulisi kirjata MAL-sopimukset ja innovaatioekosysteemisopimukset, jotta sopimukset ovat jatkuvia eikä toteutukseen tule katkoksia esimerkiksi hallitusten vaihtuessa.

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

Kyllä.

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

Toimeenpanosuunnitelmasta voidaan luopua ja maakuntaohjelman ajoittainen päivitys hoitaa kevyemmällä menettelyllä. Rakennerahastotoiminnan aluelähtöisyys on kuitenkin turvattava.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 3

Kestävän kaupunkikehityksen suunnitelman/ohjelman johtoryhmästä (26§) tulisi säätää tarkemmin.

Lakiluonnoksessa jää epäselväksi, tarkoitetaanko ”kaupunkien asettamalla johtoryhmällä” kaupunkien

yhteistä johtoryhmää vai kunkin kaupungin erikseen valitsemaa alueellista johtoryhmää. Parempi

lopputulos saataisiin alueellisilla, kaupunkikohtaisilla johtoryhmillä, joissa olisi edustus

tarpeellisista viranomaisista, korkeakouluista jne. ja jotka tuntevat paikalliset olosuhteet ja tarpeet. Mikäli perustetaan vain yksi valtakunnallinen johtoryhmä, sen kokoonpanossa tulee huolehtia kaupunkien edustuksen tasapuolisuudesta.

Myös alueiden kehittämisen keskusteluista tulisi säätää yksityiskohtaisemmin (23§). Koska keskustelut (maakuntaohjelman lisäksi) perustuvat aluekehityspäätökseen ja aluekehityksen tilannekuvaan, on välttämätöntä edellyttää näiden toteutuksesta vastuullisten tahojen, kuten maakunnan keskuskaupungin ja korkeakoulujen edustajien läsnäoloa keskusteluissa.

Tämänsisältöinen säädös tulisi ottaa mukaan valtioneuvoston asetukseen.

Aluekehittämisessä tulee myös lisätä ministeriöiden suoraa vuoropuhelua suurten kaupunkien kanssa.

Tähän vuoropuheluun liittyvät vahvasti muun muassa valtion ja kaupunkien väliset innovaatioekosysteemisopimukset.

Valtion ja kaupunkien välisten sopimusten sisällöt tulee huomioida maakunnallisia kehittämisasiakirjoja, kuten maakuntaohjelmaa, laadittaessa.

Maakuntaohjelmien toimeenpanoon tulee kohdistaa kansallista aluekehittämisrahoitusta pitkäjänteisesti, jotta hallituskausien vaihdokset eivät hidasta ohjelmien toteutusta.

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

Kyllä ja ei. Interreg-ohjelmien hallinnointiin liittyy poikkeuksellisen paljon byrokratiaa, mikä ilmenee myös niitä koskevassa terminologiassa. Interreg-ohjelmien kokonaisuutta tarkemmin tuntemattomille määritelmät eivät helposti aukea.

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.)**

Äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä voidaan luopua. Mikäli aluekehityksen ennakkointi toimii hyvin, rakennemuutosten ei pitäisi olla kovin äkillisiä. Tosin esim. pandemian kaltaiset ennalta arvaamattomat tilanteet voivat aiheuttaa myös aluekehitykseen äkillisiä shokkeja, kun yritysten toimintaedellytykset heikkenevät nopeasti tai jopa katoavat.

Tämä ei yleensä kuitenkaan koske vain jotain tiettyä aluetta.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

36§ 2 momentti: Ei ole riittävää, että TEM seuraa aluekehittämispäätöksen toteutumista yhteistyössä

muiden ministeriöiden ja maakuntien liittojen kanssa. Jokaisen aluekehityksen vastuullisen toimijan pitäisi omalta osaltaan seurata aluekehittämispäätöksen toteutumista. Tästä syystä momentin tulisi kuulua:

”Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa aluekehittämispäätöksen toteutumista yhteistyössä muiden ministeriöiden, kuntien, maakuntien liittojen ja aluekehityksen muiden toimijoiden kanssa.” Muilla toimijoilla tarkoitetaan esim. korkeakouluja, joilla on lakisääteinen aluekehittämistehtävä.

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

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

2§: 2. momentin tarkoitus jää epäselväksi, kun jo 1. momentin mukaan lakia sovelletaan EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen ohjelman ja Interreg-ohjelmien sekä Interreg-ulkorajaohjelmien toimeenpanoon.

- **Onko viranomaisten toimivalta määritelty selkeästi?**

Pääpiirteissään kyllä. Pykäliin 10-13 sisältyy tulkinnanvaraisia kohtia, kuten

10§ 3. momentti: maakunnan liitto voi myöntää kansallista vastinrahoitusta Interreg- ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien hankkeisiin. Myöntämisen pitäisi olla automaattista, mikäli hanke on hyväksytty Interreg-ohjelmasta osarahoitettavaksi. Muotoilu voisi olla samantyyppinen kuin kestävän

kaupunkikehityksen hankkeiden osalta (11§): maakunnan liitto myöntää Interreg-hankkeiden toteuttamiseksi tarkoitettu kansallisen vastinrahoituksen hakemuksen mukaisena, mikäli toimivaltainen elin on hyväksynyt hankkeen osarahoitettavaksi Interreg-ohjelmasta.

10§ ja 13§: Rahoituksen myöntäminen maakunnan liittojen ja ELY-keskusten itse toteuttamille hankkeille voi olla valvonnan näkökulmasta ongelmallista siitä huolimatta, että tarkastustoiminto on eriytetty (VM:n controller-toiminto). On mahdollista, että nämä hankkeet kilpailevat rahoituksesta ja sisältävät päällekkäisiä toimenpiteitä muiden toimijoiden hankkeiden kanssa. Tämän vuoksi maakunnan liittojen ja ELY-keskusten itse toteuttamien hankkeiden pitäisi olla toissijaisia: mikäli vastaavaa tarjontaa ja asiantuntemusta on saatavissa muualta, esim. pk-yrityksistä tai järjestösektorilta, sen pitäisi olla etusijalla ns. ”oman tuotannon” hankkeisiin nähden.

12§ 2. momentti: ”Interreg-ohjelmissa ja Interreg-ulkorajaohjelmissa toimivaltainen maakunnan liitto myöntää kansallisen vastinrahoituksen hankkeisiin koko yhteistyöohjelman ohjelma-alueella.” Tämä ei kaikilta osin liene mahdollista, koska ohjelma-alueet kattavat Suomen lisäksi myös muiden valtioiden alueita.

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

Periaatteessa kyllä. Välittävän toimielimen tehtäviä ei kuitenkaan pitäisi ’niputtaa’ yli maakuntarajojen. Lakiehdotuksen 12§ 3. momentissa todetaan: ”... Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman välittävän toimielimen tehtävien osalta maakunnan liiton toimialueen

laajentamisella tulee olla hallintoviranomaisen hyväksyntä.”

Toimialueen laajentaminen siten, että esimerkiksi rahoituspäätökset tehdään muualla kuin sen maakunnan maakuntaliitossa, johon hankkeen suunniteltu toiminta kohdistuu, ei ole hyvä ratkaisu. Tällöin mahdollisesti jopa toisella puolella maata sijaitseva rahoituksen myöntävä viranomainen tuntee huonosti niitä olosuhteita, joihin hankkeen tulisi vastata.

Rakennerahastovaroin tulee vahvistaa alueen älykästä erikoistumista, paikallisen elinkeinotoiminnan edellytyksiä sekä innovaatiotoimintoja ja rakenteita, jotta syntyy alueellisiin vahvuuksiin nojaavia innovaatiokeskittymiä. Tämän mahdollistamiseksi on rahoituspäätös tehtävä sillä alueella, jolle rahoitettava toiminta kohdistuu. Toimialueen laajentaminen mahdollistaa tästä periaatteesta poikkeamisen.

16§ 2. momentissa sanotaan, että Valtioneuvoston asetuksella säädetään ELY-keskuksista, jotka toimivat välittävinä toimieliminä Euroopan sosiaalirahaston varoista rahoitettavien kestävän kaupunkikehityksen hankkeiden osalta. VN:n asetukseen pitäisi sisältyä, että

1) kaikki ELY-keskukset toimivat tässä tarkoitettuina välittävinä toimieliminä, ja

2) rahoitus kestävän kaupunkikehityksen hankkeille on myönnettävä johtoryhmän esityksen mukaisena,

jos määritellyt edellytykset täyttyvät (vastaava säädös kuin maakuntaliittojen osalta 11§ 3. momentti).

Ns. ”oman tuotannon” hankkeiden osalta tulisi tarkentaa valvontaa, esim. miten valvotaan sitä, että ”tuki ei saa kattaa hankkeesta aiheutuvien kustannusten täyttä määrää, jollei poikkeamiseen kehittämishankkeessa ole erityistä syytä.” (17§ 1. momentti).

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

-

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

Kyllä.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

Tukimenettelyn osalta lakiehdotus vastaa suurimmaksi osaksi vakiintunutta käytäntöä. Mahdollisesti palautettavaksi/takaisinperittäväksi tulevan tuen vähimmäismäärän nosto 100 eurosta 250 euroon on kannatettava ehdotus.

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 3

41§: esitykseen ehdotetaan selventävää lisäystä, jolloin pykälä kuuluisi:

”Poiketen siitä mitä edellä 20§:n 2 momentissa säädetään, hankekokonaisuuteen kuuluvan yhteishankkeen sopijapuoli on vastuussa yhteishankkeeseen toteuttamiseen ja liittyvistä velvoitteista välittävälle toimielimelle oman hankkeensa osalta (osahanke).

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

Kyllä. Se on selvä parannus nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna ja ehdottomasti

paikallaan, koska myös vastinrahoituksen myöntämiskäytäntö muuttuu. Olisi tarpeen muuttaa myös sitä

käytäntöä, että vastinrahaa hallinnoi vain yksi suomalainen osapuoli kaikkien puolesta (58§). Tämä aiheuttaa turhaa hankkeen osapuolten välistä maksuliikennettä. Yksi osapuoli voisi kyllä hakea vastinrahan ja hoitaa raportoinnin kaikkien puolesta, mutta myöntävän viranomaisen tulisi maksaa vastinraha kaikille osapuolille suoraan ilman välikäsiä.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

-

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

Kyllä, paitsi silloin kun tarkastusoikeutta siirretään toiselle henkilölle (65§). Siirron pitäisi

olla hyvin perusteltu ja peruste tulisi päätöksessä mainita. Ehdotetaan seuraavanlaista muutosta: Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien hallintoviranomainen, tarkastusviranomainen, tarkastajaryhmän suomalainen jäsen tai hallinnollisista tarkastuksista vastaava tarkastaja voi erityisestä syystä valtuuttaa toisen viranomaisen tai ulkopuolisen tilintarkastajan tekemään 61§:ssä tarkoitettuja tarkastuksia puolestaan.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

-

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 6

67§:ssä säädetään, että välittävillä toimielimillä ja tarkastusviranomaisella on oikeus saada laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisia tietoja mukaan lukien henkilötietoja. Säädös on välttämätön, mutta pitäisikö tarkentaa, mitä henkilötietoja viranomaisilla on oikeus saada, ja tiedottaa tästä myös toimenpiteiden kohteina oleville henkilöille EU:n tietoturva-asetuksen mukaisesti?

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

Kommentit ja näkemykset

Lainsäädäntöä viedään oikeaan, turhan byrokratian vähentämisen suuntaan. Mahdollisuudet ovat kuitenkin rajalliset ja edistyminen tapahtuu varsin hitaasti.

Korhonen Mirva
Jyväskylän kaupunki