



Lausunto

19.05.2020

81/31/2020

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**

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan lakiuudistuksessa tulisi huomioida EU:n ohjelmakauden 2021–2027 tavoitteiden ja kansallisen alueiden kehittämisen tavoitteiden lisäksi alueiden kehittämisen muutostarpeet toimintaympäristön äkillisesti muuttuessa.

Toimeenpanolakiesityksessä maakuntaohjelman asemasta säädettäisiin nykyistä yleisemmin ja pääpaino olisi pitkän aikavälin toimintaympäristön muutosten vaikutuksissa alueiden kehittämiseen (1 luku 2 §). Tarkastusvirasto toteaa, että toimintaympäristön pitkän aikavälin muutosten lisäksi lakiesityksessä tulisi varautua myös ennakoimattomiin ja lyhyemmän aikavälin muutoksiin. Esim. koronavirusepidemiasta johtuvat poikkeusolot ovat osoittaneet, että epidemialla on merkittäviä ja kauaskantoisia taloudellisia vaikutuksia yritysten ja elinkeinoelämän toimintaan ja työllisyyden kehitykseen ja vaikutukset voivat ilmetä eri tavalla maan eri osissa. Tällöin toimenpiteitä pitää voida toteuttaa ripeästi, oikea-aikaisesti ja joustavasti ilman mittavia säädösmuutoksia.

Toimeenpanolakiesityksen mukainen maakuntaohjelma pitkän aikavälin suunnitelmana ei kuitenkaan pysty ottamaan riittävästi huomioon toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia. Toimeenpanolakiesityksen 3. luvun 22 §:n mukaan viranomaisten tulisi pyytää toiminnassaan lausunto maakunnan liitolta, jos suunnitelmat tai toimenpiteet poikkeavat merkittävästi maakuntaohjelmasta. Maakuntaohjelman yleinen luonne suhteessa tilanteisiin, joissa viranomaisten

olisi pyydettyä lausunto maakunnan liitolta saattaa olla käytännössä vaikeasti määriteltävissä. Mikäli toimintaympäristössä tapahtuu paljon muutoksia, niihin reagoiminen voi edellyttää useita tai toistuvia lausuntopyyntöjä maakunnan liitolle.

Toimeenpanolakiesityksen 3. ja 5. luvussa ehdotetaan luovuttavan valtioneuvoston erikseen käynnistämistä erityisohjelmista sekä äkillisten rakennemuutosalueiden määrittelystä aluekehittämispäätöksen toteuttamiseksi. Perusteluna esitykselle on, että erillisiä äkillisen rakennemuutoksen valtuuksia ei enää talousarviossa ole, äkillistä rakennemuutosta voidaan tukea olemassa olevien määrärahojen ja toimintatapojen puitteissa ja äkillisten rakennemuutosten ennakoiva ja reaktiivinen toimintamalli alueilla on vakiintunut toimintatapa. Tarkastusvirasto kannattaa tarpeettomista ohjelmista luopumista ja hallinnollisten käytäntöjen keventämistä. Toisaalta rakennemuutosalueiden tukeminen on aiemmin kohdistunut rajatulla alueella tapahtuneisiin muutoksiin. Koronavirusepidemian kaltaiset tilanteet voivat kuitenkin aiheuttaa merkittäviä muutoksia alueiden elinkeinorakenteisiin eri aikoina ja eri tavalla. Tarkastusvirasto suosittaa, että toimeenpanolakiesityksessä harkittaisiin sisällytettäväksi keinoja, joilla äkillisissä rakennemuutostilanteissa voitaisiin käynnistää tukitoimenpiteitä mahdollisimman hallitusti ja ripeästi.

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan aluekehittämispäätöksen toimeenpanosuunnitelma ja sen laatiminen olisi syytä tuoda esiin aluekehittämiskeskustelujen yhteydessä 3. luvun 23 §:ssä ja määrittellä tarkemmin toimeenpanosuunnitelman asema ja siihen liittyvä päätöksenteko. Menettely toimeenpanosuunnitelman laatimiseksi (3 luku 21 §) edellyttäisi myös selkeyttämistä. Lisäksi olisi selkeytettävä sitä, miten toimeenpanosuunnitelman toteutumisen seuranta hoidetaan. Eri luvuissa esitetyt seurantaroolit poikkeavat toisistaan.

Lakiesityksessä ehdotetaan Interreg-ulkorajaohjelmien osalta kumottavaksi erillinen laki ulkorajan ylittävistä yhteistyöstä (657/2015 ENI). Lisäksi kaikki Interreg-ohjelmia ja Interreg-ulkorajaohjelmia koskevat erityis-säännökset ehdotetaan koottavaksi käsillä oleviin lakiehdotuksiin. Tarkastusvirasto pitää ehdotusta suositeltavana.

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

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

Laintarkoitus ja soveltamisalat vaikuttavat selkeiltä.

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

Alueiden kehittämisen yleiset tavoitteet vaikuttavat selkeiltä ja tukevat osaltaan pitkän aikavälin tasapainoista kehitystä. Tavoitteet tulisi kuitenkin asettaa siten, että niiden toteutuminen olisi myös mitattavissa ja arvioitavissa.

Käytännössä aluepolitiikan tavoitteena on tasoittaa alueiden välisiä tuloeroja. BKT asukasta kohti on Uudellamaalla yli 20 000 euroa suurempi kuin Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa. Tavoitteissa puhutaan kuitenkin tulojen sijaan kilpailukyystä, kestävästä kasvusta, työllisyydestä ja niin edelleen. Työllisyyttä voidaan mitata, mutta kilpailukyyn ja kestävä kasvun mittareita ei ole toistaiseksi eksplikoitu. Aluepolitiikan vaikuttavuuden arvioimisen kannalta olisi olennaista, että käytettäisiin konkreettisia tavoitemuuttujia, joille olisi asetettu jokin tietty tavoitetaso.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

Alueiden kehittämisen tavoitteissa (2 §) tulisi huomioida alueiden kehittämiseen vaikuttavista pitkän aikavälin muutosten (kuten ilmastonmuutos) lisäksi myös toimintaympäristössä tapahtuvat yllättävät, äkilliset muutokset.

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

Vastuut alueiden kehittämisestä ovat määritelty kohtalaisen selkeästi. Vastuu alueiden kehittämisen yleisestä ohjauksesta, seurannasta ja kehittämisestä säilyisi TEM:llä ja vastuu alueiden kehittämistä kuuluisi valtiolle ja kunnille.

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

Ehdotuksen mukaan maakuntien liittojen tehtävistä säädettäisiin nykyistä yleisemmin. 15 §:ssä maakuntien liittojen alueiden kehittämiseen liittyvät tehtävät on kuvattu laajasti ja pykälässä on huomioitu toimiminen yhteistyössä valtion aluekehittämiseen osallistuvien viranomaisten sekä muiden toimijoiden kanssa. Alueiden kehittämisen tehtävät tulisi kuitenkin kuvata siten, ettei synny mahdollisuutta päällekkäisiin tehtäviin muun muassa ELY-keskusten kanssa – erityisesti silloin, jos maakuntien liittojen ja ELY-keskusten toimivaltaan tai keskinäiseen työnjakoon ei ole tarkoitus tehdä muutoksia, kuten säädöskohtaisten perustelujen 6 §:n mukaan voidaan tulkita.

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

MYR:n rooli, tehtävät ja päätöksenteko on määritelty selkeästi.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

Ruokaviraston roolia (9 §) välittävänä toimielimenä tulisi täsmentää.

- **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 §)**

Nykyisessä laissa on mainittu, että aluekehittämispäätöksen toteuttamiseksi valtioneuvosto voi käynnistää pääasiassa useampaa kuin yhtä hallinnonalaan koskevia määräaikaista erityisohjelmia, jotka se hyväksyy. Erityisohjelmia ei ole toteutettu viime vuosina, mutta kirjaus lainsäädäntöön erityisohjelmien käynnistämisestä olisi mahdollista myös säilyttää. Tämä mahdollistaisi vastaamisen sellaisiin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin, jotka vaativat useamman vuoden (määräaikaista) toimenpiteitä ohjelmaperusteisesti. Tällöin määrärahojen varaaminen ja käyttö voitaisiin tehdä suunnitelmallisesti.

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

Nykyisessä laissa maakuntaohjelma on määräaikainen. Lakiesityksessä maakunnan liitto laatisi pitkän aikavälin strategiaan linjauksiin perustuvan maakuntaohjelman. Esityksen mukaan viranomaisten olisi pyydettävä maakunnan liitolta lausunto sellaisista suunnitelmista tai toimenpiteistä, jotka poikkeavat merkittävästi maakuntaohjelmasta. Tällainen pitkän aikavälin ohjelma ei ota riittävästi huomioon toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia, jolloin viranomaisten olisi mahdollisesti useissa tapauksissa pyydettävä toiminnassaan lausunto maakunnan liitolta.

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

Lakiehdotuksen 3 luvun 22 §:n perusteluissa ei käy riittävän selvästi ilmi, että maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmasta luovuttaisiin ja toimeenpanosuunnitelma korvautuisi aluekehittämiskeskusteluilla sekä EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoitussuunnitelmalla (asetuksella). Toimeenpanosuunnitelman korvaaminen aluekehittämiskeskusteluilla ja muilla toimilla tulisi tuoda selvemmin esiin.

Lakiehdotuksen 3 luvun 23 §:n perusteluista ei ilmene selvästi myöskään se, miten aluekehittämiskeskusteluissa aluekehittämispäätöksen, alueiden kehittämisen tavoitteiden ja maakuntaohjelman toimeenpano laitettaisiin käytäntöön.

Keskustelut perustuisivat aluekehittämispäätökseen, maakuntaohjelmaan ja aluekehityksen ajankohtaiseen aluekehityksen tilannekuvaan. Perustelujen 23 §:ssä todetaan kuitenkin, että ”Keskusteluissa olisi kyse valtion ja alueiden vuorovaikutus- ja kumppanuusmenettelystä, jossa ei tehdä sitovia ratkaisuja tai päätöksiä”. Koska sitovia ratkaisuja tai päätöksiä ei tehtäisi, jää epäselväksi se, miten ylipäänsä aluekehittämispäätöksen, alueiden kehittämisen tavoitteiden tai maakuntaohjelman toimeenpano hoidettaisiin.

Säännöskohtaisten perustelujen 2 luvun 7 §:ssä todetaan, että eri hallinnonalojen rooli alueiden kehittämisessä täsmentyisi aluekehittämispäätöksen laatimisen jälkeen valmisteltavan päätöksen toimeenpanosuunnitelman yhteydessä. Aluekehittämispäätöksen toimeenpanosuunnitelmasta ja seurantaindikaattoreista mainitaan säädöskohtaisten perusteluiden 5 luvun 36 §:ssä, mutta ei 3 luvussa.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 3

Aluekehittämispäätöksen toimeenpanosuunnitelma ja sen laatiminen olisi syytä tuoda esiin aluekehittämiskeskustelujen yhteydessä 3 luvun 23 §:ssä. Lisäksi olisi selkeytettävä sitä, miten toimeenpanosuunnitelman toteutumisen seuranta hoidettaisiin.

Säädöskohtaisten perustelujen 21 §:n perusteluissa on epäselvästi esitetty menettely toimeenpanosuunnitelman laatimiseksi. Tarkoitetaanko, että toimeenpanosuunnitelma laadittaisiin aluekehittämispäätöksen laatimisen yhteydessä, ja mikä rooli ministeriöillä olisi suhteessa alueiden uudistumisen neuvottelukunnan rooliin? 2 luvun 7 §:ssä todettiin, että toimeenpanosuunnitelma tehtäisiin aluekehittämispäätöksen jälkeen, mutta ko. pykälässä ei käy ilmi, miten suunnitelma tehtäisiin. Nykyisessä aluekehittämispäätöksessä todetaan, että aluekehittämispäätökselle laaditaan alueiden uudistumisen neuvottelukunnan (AUNE) johdolla toimeenpanosuunnitelma ja seurantaindikaattorit.

Säädöskohtaisten perustelujen 3 luvun 21 §:ssä todetaan lisäksi, että maakunnat ottaisivat (aluekehittämis)päätöksen huomioon oman maakuntansa kehittämisessä ja soveltaisi niitä alueensa olosuhteisiin. Aluekehittämispäätöksen toteuttamista seuraisi alueiden uudistumisen neuvottelukunta. AUNE:n tehtävät on määritelty 2 luvun 13 §:ssä. Ko. pykälässä todetaan, että neuvottelukunnan tehtävänä olisi edistää ja seurata valtioneuvoston aluekehittämispäätöksen toteuttamista. 2 luvun 21 §:ssä tai 13 §:ssä ei kuitenkaan mainita, että AUNE:n johdolla myös laadittaisiin toimeenpanosuunnitelma ja seurantaindikaattorit.

AUNE:n rooli toimeenpanosuunnitelman laatimisessa ei käy myöskään ilmi 5 luvun 36 §:ssä, jossa todetaan lisäksi, että aluekehittämispäätöksen toteutumisen seurannasta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden ja maakuntien liittojen kanssa. Tämä vaikuttaa ristiriitaiselta siihen, mitä 3 luvun 21 §:ssä todetaan AUNE:n seurantaroolista. Säädöskohtaisten perustelujen 36 §:n mukaan toteutumisen seurantatiedot koottaisiin eri lähteistä ja tahoilta ja seurantatietoja pelkästään käsiteltäisiin säännöllisesti alueiden uudistumisen neuvottelukunnassa, mutta lakiehdotuksesta saa sen käsityksen, että AUNE ei varsinaisesti seuraisi, vaan seurannasta vastaisi TEM yhteistyössä muiden ministeriöiden ja maakuntien liittojen kanssa.

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

Hallinnointi näyttää pääsääntöisesti olevan selkeästi määritelty.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

Ei ole.

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

Toimintaympäristössä tapahtuviin äkillisiin muutoksiin tulisi voida vastata joustavasti. Nykyisessä laissa on huomioitu äkillisten rakennemuutosalueiden määräämisessä sellaiset alueet, joihin on kohdistunut tai arvioidaan kohdistuvan voimakkaita työpaikkavähennyksiä tai muita äkillisiä alueen talouteen vaikuttavia seikkoja. Vaikka viime vuosina ei ole nimetty äkillisten rakennemuutosten alueita, nimeäminen äkillisen rakennemuutoksen alueeksi tulisi olla edelleen mahdollista, mikäli elinkeinoelämän rakenteet muuttuvat alueella olennaisesti ja tietyt kriteerit nimeämiselle täyttyvät. Rakennemuutoksiin tulisi myös varautua ennakoimalla eri alueisiin kohdistuvia mahdollisia äkillisiä rakennemuutoksia.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

Aluekehittämispäätöksen toimeenpanosuunnitelman laadinta, seurantamittareiden laadinta ja aluekehittämispäätöksen toteutumisen seuranta eivät ole riittävän selkeästi ja yhdenmukaisesti esitetty lakiesityksen eri luvuissa. Esimerkiksi lakiesityksen 5 luvun 36 §:n mukaan valtioneuvoston aluekehittämispäätöksen toteutumista seuraisi työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden ja maakuntien liittojen kanssa, kun 2 luvun 13 §:n mukaan aluekehittämispäätöksen toteuttamista seuraisi valtioneuvoston asettama alueiden uudistumisen neuvottelukunta.

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

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

Kokonaiskuvana kyllä. Laki pitää tosin lukea useamman kerran läpi ennen kuin siitä hahmottuu, mitkä säännökset (luvut) koskevat mitäkin rahoitustyyppiä. Laissa on myös kohtia, joihin liittyen tarvitsee lain lisäksi muuta tietoa voidakseen ymmärtää, mihin kaikkien toimintaan lakia sovelletaan. Kts. § 10 ja 11 / OKM:n toimialaan kuuluvat hankkeet.

Lakiehdotuksen 2 § säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että lakia sovellettaisiin lähtökohtaisesti voittoa tavoittelemattomaan toimintaan myönnettäviin tukiin. Esitetään harkittavaksi, että sana ”lähtökohtaisesti” lisättäisiin myös varsinaiseen lakiin, koska myöhemmin laissa todetaan, että soveltamisäännöksestä voidaan myös poiketa.

Vastaavasti esitetään harkittavaksi, tulisiko lain 2 § säännöskohtaisissa perusteluissa todettu rajaus: ”Käsillä olevaa lakia ei sovelleta asioihin, joissa lainsäädäntövalta kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalle” mainita myös laissa?

- **Onko viranomaisten toimivalta määritelty selkeästi?**

Hyvä, että säädetään mahdollisuudesta maakunnan liiton tehtävien kokoamiseen. Malli on todettu toimivaksi aikaisemmin ELY-keskusten osalta. Uudessa rahoituslakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole vastaavaa säädösehdotusta ELY-keskuksia koskien.

Toimeenpanolain mukaan välittävä toimielin hoitaa hallintoviranomaisen tehtäviä hallintoviranomaisen lukuun ja sen vastuulla. Toimeenpanolaissa on myös kuvattu toimenpiteitä, joihin hallintoviranomainen voi ryhtyä, mikäli välittävä toimielin ei hoida asianmukaisesti sille osoitettuja tehtäviä. Rahoituslakiehdotuksessa puolestaan säädetään TEM:in toimivallasta sen myöntäessä tukia. Toimeenpanolaki- tai rahoituslakiehdotuksen perusteella ei kuitenkaan muodostu selkeää kuvaa siitä, kuinka hallintoviranomainen valvoo välittävien toimielimien toimintaa niiden myöntäessä tukia lakiehdotuksessa tarkoitettuihin toimintoihin.

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

Välittävän toimielimen asemasta on säädetty toimeenpanolaissa. Rahoituslakiehdotuksen avulla voi päätellä tai tulkita, mitä välittävän toimielimen toimivaltaan kuuluu niiden myöntäessä tukia lakiehdotuksessa tarkoitettuihin toimintoihin tai mitä normeja toimielimen tulee tukia myöntäessään noudattaa - toimivaltaa ei kuitenkaan ole rahoituslakiehdotuksessa kirjoitettu auki tai kuvattu toimivaltaa suhteessa hallintoviranomaiseen.

Lakiehdotuksen 10 §:ssä on säädetty maakunnan liiton toimivallasta. Kyseisessä kohdassa voitaisiin säätää esitettyä täsmällisemmin maakunnan liittojen tehtävistä ja vastuista sen toimiessa nimenomaan välittävänä toimielimenä. Tehtävistä voitaisiin säätää tarkemmin myös lain nojalla mahdollisesti myöhemmin annettavassa valtioneuvoston asetuksessa.

13 §:n nojalla jää epäselväksi, onko tarkoitus, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat myöntää tukea 1 momentin kohtien 1 ja 2 mukaisesti Euroopan aluekehitysrahaston varoista ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston varoista, vaikka toisen momentin perusteella vaikuttaa siltä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset toimivat välittävinä toimieliminä ainoastaan Euroopan sosiaalirahaston varoista rahoitettavien kestävän kaupunkikehittämisen hankkeiden osalta.

Kuten maakunnan liittojen osalta pykälässä 10, voitaisiin 13 §:ssä säätää esitettyä täsmällisemmin ELY:jen tehtävistä ja vastuista niiden toimiessa nimenomaan välittävinä toimieliminä. Tehtävistä

voitaisiin säätää tarkemmin myös lain nojalla mahdollisesti myöhemmin annettavassa valtioneuvoston asetuksessa.

Lakiehdotuksen 15 §:ssä on säädetty Ruokaviraston toimivallasta. Kyseisessä kohdassa on syytä säätää esitettyä täsmällisemmin Ruokaviraston tehtävistä ja vastuista sen toimiessa nimenomaisesti vä-littävänä toimielimenä. Tehtävistä voitaisiin säätää tarkemmin edelleen myös lain nojalla mahdollisesti myöhemmin annettavassa valtioneuvoston asetuksessa.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

Rahoituslakiehdotuksessa on runsaasti mainintoja, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuista ja mm. niiden määrästä ja käyttökohteista. Rahoituslakiehdotuksen yleisluonteisuuden takia tarkemmat säädökset ovatkin tarpeen mm. yhtenäisten tulkintojen ja käytäntöjen muodostumista silmällä pitäen.

Hyvä, että selvennetään suhdetta valtionavustuslakiin.

Hyvä, että lain 9 §:ssä tuodaan myöntämisen esteet lain tasolle.

Mikäli tarkoituksena on, että alkavalla rahoituskaudella on edelleen käytössä tuen määrään liittyen ns. kertakorvausmenettely, on syytä harkita, tulisiko 17 §:ssä ottaa huomioon myös tämä mahdollisuus.

• Onko tukimenettelystä säädetty selkeästi ja riittävällä tasolla?

Ottaen huomioon, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä mainituista asiakokonaisuuksista, voi laissa arvioida säädetyn tukimenettelystä riittävällä tarkkuustasolla.

Lakiehdotuksessa pyritään täsmentämään tukipäätöksen, tuen muuttamisen, tuen maksamisen esteiden ja takaisinperinnän perusteita ja luetteloitu tapauksia, jotka tulisi ottaa huomioon päätöksenteossa.

Normin esittäminen luettelomaisesti lisää tekstin ymmärrettävyyttä mutta sisältää myös riskin siitä, että lakiehdotusta tai sitä mahdollisesti täydentävää asetusta laadittaessa ei ole otettu huomioon kaikkia mahdollisia tapausyyppejä liittyen esimerkiksi tuen maksamisen esteisiin tai muihin tuen maksamiseen liittyviin kysymyksiin.

Yhteishankkeen tuensaajien toteuttamiseen liittyvää sopimusta koskevan 20 §:n osalta on syytä harkita, tulisiko pykälässä säätää ajankohdasta, milloin sopimus olisi tehtävä.

25 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on virheellisesti viitattu asiakirjojen säilyttämiseen liittyen lain 46 §:n, kun asiakirjojen säilyttämisestä säädetään 45 §:ssä.

Lakiehdotuksen 30 §:ssä säädetään tuen palauttamisen osalta seuraavasti: ”Jos palautettava määrä on enintään 250 euroa, se voidaan jättää palauttamatta.” Vastaavasti 31 ja 32 §:ssä todetaan tuen takaisinperinnän osalta, että perimättä voidaan jättää määrä, joka ei ylitä 250 euroa. Palauttamatta/perimättä jätettäviin tukiin määritelty 250 euron raja vaikuttaa korkealta, jos sitä vertaa valtionhallinnon yleisiin säännöksiin koskien saatavien perinnästä luopumista ja perimättä jääneiden saatavien poistamista kirjanpidosta. Tämän vuoksi lakiin ehdotettua euromäärän suuruutta on vielä syytä harkita.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

Pykälien 21 (Tuen muutoshakemus) ja 22 (Tukipäätös) järjestys olisi loogisuuden vuoksi syytä vaihtaa.

28 §:ssä säädetyt tuen maksamisen esteet on ollut hyvä tuoda lain tasolle.

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 3

Lakiehdotuksen rakenne on sen kaltainen, että lukijan on pysähdyttävä useaan kertaan harkitsemaan, mitkä erilaisista tukimuodoista ovat sellaisia, että niitä koskee juuri kyseisen luvun säädökset. Ei laissa eikä sen perusteluissa, mutta mahdollisesti täydentävän asetuksen tai muiden asiaan liittyvien normien tai ohjeistuksen yhteydessä voisi harkita jonkinlaisen informatiivisen taulukon laatimista, jossa luettelaisiin yksilöidysti ne tuet, joita kunkin luvun säädökset koskevat.

46 §:ssä säädetään hallintoviranomaisen, kirjanpitotoiminnon ja tarkastusviranomaisen tarkastusoikeuksista. Lakiehdotuksen osalta voitaisiin harkita, olisiko laissa tarpeen säätää esimerkiksi voimassa olevan lain tapaan, että tarkastusoikeus koskee hanketta ja sen rahoitusta kokonaisuudessaan. Kunkin viranomaisten tarkastusoikeuksien ja velvollisuuksien sisältöä voitaisiin myös kuvata lakiehdotusta tarkemmalla tasolla.

46 §:ssä todetaan, että kirjanpitotoiminnolla on yleisasetuksen 70 ja 92 artiklan nojalla oikeus tehdä Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen varojen käyttöön liittyviä

hallintoviranomaiseen ja välittäviin toimielimiin kohdistuvia tarkastuksia. Yleisasetusluonnoksen 70 artiklan mukaan kirjanpito toimintoon ei sisälly tarkastuksia tuensaajien tasolla. Tuensaajiin kohdistuvan tarkastusoikeuden puuttumisen voi katsoa heikentävän kirjanpito toiminnon mahdollisuutta varmistua tietojen oikeellisuudesta sen laatiessa ja toimittaessa komissiolle yleisasetuksen 85 mukaista maksatushakemusta.

Tarkastusvirasto pitää kannatettavina 53 §:n ja 54 §:n toimenpiteitä, koska ne mahdollistavat rakennerahastohankkeiden vaikutusten arvioinnin.

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

Säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan luvun soveltamisalaa koskevassa pykälässä, että kansallisen vastinrahoituksen menettely poikkeaa joiltain osin muiden tukien menettelyistä, mitä voi pitää riittävänä perusteena täsmentää näitä menettelyjä omassa luvussaan.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

59 §:ssä todetaan hyväksyttävien kustannusten osalta seuraavaa: ”Kansallista vastinrahoitusta saavan hankkeen kustannukset ovat hyväksyttäviä, jos ne ovat Interreg-asetuksen, yleisasetuksen, EAKR-asetuksen, yhteistyöohjelman, rahoitussopimuksen ja tämän lain mukaisia.”

Voitaisiin harkita, todettaisiinko asianomaisessa pykälässä säädöskohtaisten perusteluiden tapaan, että tukikelpoisuusasetus ei kata Interreg- eikä Interreg-ulkorajaohjelmia.

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

Luvussa on kattavasti määritelty eri viranomaisten tarkastusoikeudet. Luvusta ei kuitenkaan muodostu selkeää kuvaa eri viranomaisten tarkastusvelvollisuuksista. Lakiehdotuksesta ei ilmene esimerkiksi se, valvooko TEM Interreg-varojen hallinnointia ja käyttöä maakunnan liitoissa yleisesti ja myös erityisesti pääasiallisen kansallisen rahoittajan eli valtion intressien näkökulmasta.

Luvussa 5 ei käy selkeästi ilmi, onko maakunnan liitoilla välittävänä toimieliminä Interreg-ohjelmiin liittyvä tarkastusoikeus. Maakuntien liittojen roolia ja tarkastusoikeutta tulisi tältä osin täsmentää.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

Lakiehdotuksessa on Interreg-ohjelmiin ja Interreg-ulkorajaohjelmiin liittyen yhteensä 62 mainintaa hajallaan eri luvuissa, minkä vuoksi kokonaiskuvan muodostaminen Interreg-toimintaa koskevista säädöksistä on varsin työlästä.

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 6

Esitetään harkittavaksi, tulisiko luvussa 6 tai aiemmin eri asiakohdissa (esim. tukityypeittäin) säätää täsmällisemmin eri viranomaisten tarkastusoikeuksista.

Erityisesti tulevassa laissa voitaisiin voimassa olevan rahoituslain tapaan täsmällisemmin säätää TEM:n ja välittävien toimielimien tarkastusoikeudesta myöntämiinsä tukiin mainiten myös Euroopan unionin toimielimen tarkastusoikeudesta.

Vastaavasti voitaisiin harkita, olisiko toimeenpanolain lisäksi myös rahoituslaissa syytä mainita TEM:n oikeudesta takaisinperintään koskien alue- ja rakennepolitiikan rahastojen varoista välittävälle toimielimelle (ml. maakuntien liitot) osoitettuja varoja.

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

Kommentit ja näkemykset

Kommenttien laatimista ja työryhmän valmistelemien lakiesitysten arviointia vaikeuttaa se, että lakiesitykset eivät sisällä kaikkea taustamateriaalia, joka tulee myöhemmin laadittavaksi hallituksen esi-tystä varten. Lakien yleisperusteluissa on syytä kuvata aluepolitiikkaan liittyvää muuta lainsäädäntöä ja aluepolitiikan toimeenpanoa siten, että normien avulla muodostuu kokonaiskuva nyt kommentteilla olevien lakiesitysten merkityksestä osana EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa ja hankkeiden rahoittamista.

Pasanen Anna-Liisa
Valtiontalouden tarkastusvirasto