

Kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle

Pohjanmaan liitto kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa saamastaan asiantuntijalausuntopyynnöstä. Haluamme nostaa esille toimeenpanolakia ja rahoituslakia koskeviin hallituksen esityksiin liittyen seuraavaa:

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

Pohjanmaan liitto näkee tärkeänä, että aluekehityksen prosessit ovat selkeät, vaikuttavat ja läpinäkyvät sekä että ne vahvistavat aluekehittämisyjärjestelmän aluelähtöisyyttä. Maakuntien liitot ovat korostaneet aluekehittämislainsäädännön valmistelun yhteydessä, että niillä on oltava itsenäinen rooli aluekehittämisviranomaisena, minkä tulee käydä ilmi nykyisin mukaisesti toimeenpanolain tarkoituksessa, alueiden kehittämisen vastuiden määrittelyssä, kuten myös maakunnan liiton tehtävissäkin.

Ensimmäistä kertaa aluekehittämisen kokonaisuus ja aluekehittämisyjärjestelmä on kuvattu samassa lakikokonaisuudessa. Tämä pääosin selkeyttää ja yksinkertaistaa aluekehittämisen järjestelmää sekä keventää hallinnollista rasitusta.

Myös molempien lakien rakenteen uudistamisessa on onnistuttu. Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) sekä Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien säädösten kokoaminen rakennerahastojen kanssa samaan lainsäädäntöön on kannatettava ratkaisu, joka selkeyttää osaltaan aluekehittämisen kokonaisuutta.

Toimeenpanolakiluonnoksen pykälä 2 sisältää mm. alueiden kehittämisen tavoitteet, joiden mukaan alueiden kehittämisellä vahvistetaan elinkeino- ja innovaatorakennetta, älykästä erikoistumista, taloudellista tasapainoa sekä kestäväää alue- ja yhdyskuntarakennetta ja saavutettavuutta. Suurten kaupunkiseutujen rooli on keskeinen paitsi kansallisen innovaatiostrategian myös maakuntien älykkään erikoistumisen strategioiden toteuttajina. Lain säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 53 (2.1 § 1 kohta) voisi virkettä "Suurten kaupunkiseutujen rooli kansallisen innovaatiostrategian toteuttajina ja innovaatioiden kasvualustoina on keskeinen" jatkaa seuraavasti: "Maakuntien älykkään erikoistumisen strategiat ja kansallinen innovaatiopolitiikka vahvistavat erityisesti kaupunkiseutujen roolia innovaatioihin ja kansainvälistymiseen perustuvassa kasvussa." Alueiden älykkään erikoistumisen strategia ja innovaatioihin perustuva kasvu ovat tärkeä näkökulma sekä EU:n alue- ja rakennepolitiikassa että kansallisessa aluekehittämisessä, mitä tulee korostaa lainsäädännössä.

Muutos, joka koskee välittävän viranomaisen päätöksenteon jälkeisen teknisen maksuliikenteen kulkemista suoraan valtion tililtä tuen saajalle myös maakuntien liittojen osalta, on erittäin hyvä (vrt. lakiluonnos 10.2 §). Lisäksi on otettava huomioon, että tekninen tuki on muutakin kuin ”perinteistä” hallintoa, sillä se on esimerkiksi viestintää, hakijoiden neuvontaa ja aktivointia. Nämä ovat oleellinen osa sujuvaa ja virheetöntä hanketoimintaa, ja näillä toimilla voidaan myös parantaa hankkeiden laatua.

Uutena aluekehittämisen toimintamallina esitetty valtion ja maakuntien välisen vuorovaikutuksen vahvistaminen alueiden kehittämisen keskusteluilla on tervetullut uudistus, joka edistää alueiden kehittämisen johtamisjärjestelmän kehittymistä. Alueiden kehittämisen keskustelujen kehittämiseen tulee panostaa siten, että prosessi tuottaa lisäarvoa sekä maakunnille että valtiolle parantuneen vuorovaikutuksen myötä ja keskustelut johtavat toimenpiteisiin. Tämä parantaisi alueiden omaehtoista ja omiin vahvuuksiin tukeutuvaa kehittämistä ja kehittymistä. Samalla valtioneuvostolle tarjoutuu hyvä kanava perehtyä ja tukea maakuntien yksilöllisiä kehittämiskysymyksiä ja -tarpeita.

Lakiesityksen 27 pykälä luo hyvän pohjan onnistuneelle yhteistyölle, jonka tuloksena syntyy tavoiteltu yhteinen näkemys kunkin maakunnan kehittämisen tavoitteista, toimenpiteistä ja toimintaedellytyksestä. Keskustelusta laadittavaan muistioon kirjattujen painopisteiden toteutumista seurataan seuraavien alueiden kehittämisen keskustelujen yhteydessä. Keskustelujen tavoitteellisuutta lisäisi se, että tuloksia tarkasteltaisiin esimerkiksi puolen vuoden kuluttua keskusteluista. Ehdotamme, että keskustelujen muistio olisi toimeenpanolain 28 pykälän mukainen yhteistyösopimuksen asiakirja.

Luku 2 koskee viranomaisia ja niiden tehtäviä. Pykälässä 6 säädettäisiin alueiden kehittämisen vastuusta. Esitämme, että 6 pykälään lisätään nykyistä lakia (7/2014) vastaava uusi 3 momentti: ”Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa maakunnan liitto aluekehittämisen viranomaisena. Maakunnan liitto on kuntayhtymä, jossa alueen kuntien on oltava jäsenenä.”. Kuten voimaantulon säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, kunnilla on myös itsenäistä toimivaltaa aluekehittämisessä. Lakiluonnoksen nykyinen kirjaus on siten mielestämme ristiriitainen, ja se hämärtää maakuntien liittojen ja kuntien vastuita. Maakuntien liitot ovat itsenäisiä kuntayhtymiä, minkä tulee käydä selvästi ilmi lainsäädännöstä. Vastaavasti lakiluonnoksen 6 pykälään uutena esitetty 3 momentti tulee muuttaa muotoon: ”Kunnat vastaavat alueiden kehittämisestä omalla alueellaan.”

Luvussa 2 säädetään myös maakunnan liiton tehtävistä. Lakiesityksen 17 pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin maakunnan pitkän aikavälin strategiasta, jonka maakunnan liitto valmistelee ja toimeenpanee. Kyseistä 1 kohtaa tulee tarkentaa muotoon: ”valmistelee ja toimeenpanee maakunnan pitkän aikavälin kehittämisen

strategian ja siihen perustuvan maakuntaohjelman”, kuten asia on ilmaistu lakiesityksen 25 pykälässä.

Nyt lakiesitykseen kirjattu muotoilu hämärtää paitsi maakuntaohjelman asemaa yhtenä tärkeimpänä maakunnan liiton tehtävänä myös sen suhdetta maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 25 pykälän nojalla valmistettavaan maakuntasuunnitelmaan, joka maakuntakaavan ja alueellisen kehittämisohjelman nojalla kuuluu maakunnan suunnittelun ja siten maakuntien liittojen tehtäviin. Asiaan perehtymätön ei välttämättä ymmärrä nykyisestä lakiluonnoksesta, että 1 kohdassa viitattaneen juuri MRL:n mukaiseen maakuntasuunnitelmaan. Tämä ei käy esille myöskään toimeenpanolain säännöskohtaisista perusteluista. Maakunnissa vakiintuneen käytännön mukaisesti maakuntaohjelmat sisältävät maakunnan pitkän aikavälin kehittämisen strategiset linjaukset, joten lakiluonnosta esitetään muutettavaksi tältä osin.

Mielestämme on hyvä, että lakiluonnoksessa on todettu, että maakuntaohjelmaan sisältyy tai sen yhteydessä laaditaan maakunnan älykkään erikoistumisen strategia (25.1 §).

Lakiesityksen 19 ja 20 pykälä koskevat maakunnan yhteistyöryhmää (MYR). Lakiin tulee edelleen kirjata, että MYR:llä on sihteeristö, joka koostuu ohjelmia rahoittavista viranomaisista. Lisäksi Pohjanmaan liitto painottaa sen tärkeyttä, että sihteeristössä ovat edustettuina tasapuolisesti ohjelman täytäntöönpanoon osallistuvat viranomaiset ja, että jokaisella välittävällä toimielimellä on mahdollisuus osallistua sihteeristön toimintaan. Sihteeristön kokoonpanossa tulee mahdollistaa siten myös Leader-ryhmien edustus.

Yhteistyöryhmän tehtäviin (20 §) tulee edelleen sisällyttää myös mm. lausuntojen antaminen EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valtakunnallisista teemoista sekä maaseuturahaston tai muista aluekehityksen kannalta merkittävistä hankesuunnitelmista, ja yhteistyöryhmälle tulee toimittaa säännöllisesti tiedot näiden ohjelmien toimeenpanon edistymisestä sekä rahoitetuista hankkeista.

Lakiesityksen 29 pykälässä säädetään alue- ja rakennepolitiikan ohjelman kokonaisuuden valmistelusta ja toimeenpanosta. Rakennerahasto-ohjelman valtakunnallisten teemojen valmistelu ministeriöiden ja alueiden toimijoiden kanssa on aluekehittämisen kokonaisuuden kannalta kannatettavaa ja Pohjanmaan liiton näkemyksen mukaista.

Lakiluonnoksessa esitetään, että luovutaan nykyisen 7/2014 lain 30 pykälän mukaisista erityisohjelmista, joita ovat olleet osaamiskeskusohjelma (OSKE, vuosina 1994–2013), aluekeskusohjelma (AKO, vuosina 2001–2009) ja viimeisimpänä koheesio- ja kilpailukykyohjelma (KOKO, vuosina 2010–2013). Tämä selkeyttää aluekehittämisjärjestelmää ja vähentää päällekkäisyyttä. Vaikka tarvetta erillisohjelmille erillisinä instrumentteina ei ole, maakuntaohjelmien toimeenpanoon tulee kohdentaa kansallista aluekehitysrahoitusta pitkäjänteisesti hallituskausien vaihdoksista

riippumatta. Siten kansallinen alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukeminen - määräraha (AKKE) on erittäin tärkeä instrumentti maakuntaohjelman toimeenpanoa ja hallituksen aluekehittämispäätöstä edistäviin kohteisiin.

Kaiken kaikkiaan aluekehittämisen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan EU:n rakennerahastojen lisäksi kansallista, omaehtoista aluekehittämistä ja sen rahoitusta ja kansallisen rahoituksen jatkuvuus on turvattava. Rakennerahastovarojen jaossa on otettava paremmin huomioon niiden vaikuttavuus ja tuloksellisuus jakamalla varat maan eri osien välillä tasapuolisemmin.

Myös voimassa olevan nykyisen 7/2014 lain 33 pykälän mukaisesta maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmasta luovuttaisiin. Mielestämme tämä on perusteltua. Pidämme hyvänä sitä, että lakiesityksen 29 pykälään sisältyy maininta siitä, että Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman alueellisesta valmistelusta ja alueellisten rahoitussuunnitelmien valmistelusta vastaavat maakuntien liitot. Lakiluonnoksen 20 pykälän nojalla maakunnan yhteistyöryhmä hyväksyy tämän alueellisen rahoitussuunnitelman ja siihen sisältyvät rahoituksen painopisteet, mikä on erinomainen täsmennys.

Pohjanmaan liiton mielestä lakiluonnoksen lukuun 4 kirjatut Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien hallinnointiin ja eri viranomaistahoihin liittyvät määritelmät ovat selkeitä.

Pidämme perusteltuna lakiluonnoksen esitystä, jonka mukaan äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä luovutaan (vrt. nykyisen 7/2014 lain 47 pykälä 2 momentti.) Maakunnilla ja valtiolla tulee kuitenkin olla resursseja ja tukimekanismeja, joilla voidaan vastata alueellisiin ja valtakunnallisiin aluekehittämistarpeisiin nopeissa muutostilanteissa.

Hallintoviranomaisen järjestämät koulutukset välittävillä toimielimillä ohjelmakauden vaihtuessa ovat erityisen tärkeitä mm. seuraavista syistä: Merkittävä osa erityisesti hankkeiden tukikelpoisuuteen liittyvästä säännöstöstä muuttuu, syntyy uusia välittäviä toimielimiä ja useimpien liittojen (pl. Uudenmaan liiton koordinaation piirissä olevat liitot) osalta jatkotoimenpidepäätökset keskistetään Pohjois-Pohjanmaan liittoon, jolloin rahoituslinjausten ja käytäntöjen on oltava riittävän yhdenmukaiset, jotta järjestelyt voivat toimia.

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

Pohjanmaan liiton mielestä rahoituslakiesityksessä viranomaisten toimivalta on määritelty pääosin selkeästi. Ehdotamme kuitenkin, että EU:n alue- ja rakennepolitiikan korostamaa älykkään erikoistumisen näkökulmaa tulisi tuoda entistä vahvemmin

näkyviin. Maakuntien liitot on määritelty tulevalla ohjelmakaudella EU:n alue- ja rakennepolitiikan tarkoittaman älykkään erikoistumisen strategian osalta toimivaltaisiksi viranomaisiksi. Liitot ovat jo usean ohjelmakauden ajan toimivaltansa nojalla rahoittaneet elinkeinotoiminnan edellytyksiä vahvistavia innovaatiotoimintoja ja -rakenteita, synnyttäen ja vahvistaen alueellaan merkittäviä innovaatiokeskittymiä.

Ehdotamme maakunnan liiton toimivallan osalta lakiluonnokseen seuraavat muutokset:

- 9 pykälän 1 momentin a kohdan teksti muotoon "alueiden kestäväää kasvua ja elinvoimaa sekä älykästä erikoistumista edistäviin kehittämishankkeisiin (alueellinen kehittämistuki)".
- 9 pykälän 1 momentin c kohdan teksti muotoon: "tukea kansallisista varoista ja Euroopan aluekehitysrahaston varoista kuntien ja kunnallisten organisaatioiden toteuttamiin alueiden kestäväää kasvua ja elinvoimaa sekä älykästä erikoistumista edistäviin (yritysten toimintaedellytyksiä tukeviin) perusrakenteen investointihankkeisiin (perusrakenteen investointituki)"

Merkille pantavaa on lisäksi se, että tulevassa rakennerahasto-ohjelmassa varaudutaan elvytykseen, kestäväään ja vihreään siirtymään ja digitaalisen toimintatavan vahvistumiseen. Merkittävä osa ajatelluista toimenpiteistä on monialaisia, monitoimijaisia ja ilmiöpohjaisia. Hankkeissa on mukana julkisia toimijoita, yrityksiä, tutkimuslaitoksia ja yliopistoja sekä muita oppilaitoksia.

Asiaa tulee selkeyttää säädöksessä siten, että maakunnan liiton tukea voidaan myöntää myös yksittäiselle yritykselle osana laajempaa kehittämishanketta de minimis -säännön puitteissa. Muutos ei muuta yritystukien myöntämisen peruseriaatteita.

Mielestämme 2 lukuun sisältyvä tukimenettely on kuvattu kattavasti ja pääsääntöisesti selkeästi. Haluamme kuitenkin kiinnittää huomion seuraavaan: Säädösluonnoksen 24 pykälässä säädettäisiin tuen kohteena olevan omaisuuden käytöstä. Esityksen mukaan tuen saajan velvollisuutena olisi käyttää investointeihin myönnetyn tuen kohteena olevaa omaisuutta vähintään viiden vuoden ajan hankkeen viimeisen maksamista koskevan päätöksen tekopäivästä. Pohjanmaan liiton mielestä viiden vuoden käyttöajan vaatimus myös kehittämishankkeeseen sisältyviin investointeihin ei ole nykyaikainen.

Kehittämishankkeissa investoidaan uusimpaan teknologiaan, jonka käyttöikä ei välttämättä ole viittä vuotta. Ei voida edellyttää, että kehittäjäorganisaatiot käyttäisivät vanhentunutta teknologiaa.

Myös luvun 3 Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toimeenpanoa koskevat erityissäännökset ovat tiiviisti ja selkeästi kuvattuja. Haluamme kuitenkin kiinnittää huomion 40 pykälän mukaiseen sopimukseen, joka koskee Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman varoista rahoitettavia ryhmähankkeita. Uuden yhteishankemallin tavoitteena on helpottaa yhteishankkeiden hallinnointia hakijoiden

näkökulmasta. Uudessa mallissa uhkana on kuitenkin, että se kannustaa hanketoimijoita toimimaan yksin, mikä voi vähentää halukkuutta aitoon yhteistyöhön ja vaikuttavien hankekokonaisuuksien rakentamiseen. Alue- ja rakennepolitiikan ryhmähankkeiden arviointityöhön on jatkossa kiinnitettävä eri viranomaisten toimesta erityistä huomiota.

Esityksen mukaan luonnoksen 41 pykälä puolestaan koskisi tuen myöntämistä ryhmähankkeelle Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman varoista. Alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaa toteuttavien usean toteuttajan hankkeiden eli kyseisten ryhmähankkeiden hallinnointiin esitetään muutosta nykyisiin rakennerahastojen yhteishankkeiden käytäntöihin. Pykälän 2 momentin mukaan välittävä toimieliin tekisi erillisen päätöksen jokaisesta ryhmähankkekokonaisuuteen kuuluvasta hakemuksesta. Myös de minimis -toimenpiteitä sisältävien hankkeiden rahoituspäätöksiin esitetään muutoksia, jotka vaikuttavat samansuuntaisesti, jolloin päätösten määrä kaikkien prosessien osalta lisääntyy merkittävästi. Tämä on omiaan lisäämään tavoitteiden vastaisesti hallinnollista työtä niin toteuttajalle kuin välittävälle toimielimellekin. Kehitteillä olevan tietojärjestelmän käytäntöjen on oltava selkeästi nykyistä sujuvampia erityisesti ryhmähankkeita koskien, jottei päätösten lukumäärän lisääntyminen aiheuta kohtuutonta hallinnollista lisätyötä.

Jatkossa alue- ja rakennepolitiikan hallinnon tavoitteena on entistä voimakkaampi fokusointi tuloksiin esim. tukikelpoisuusehtojen täyttymisen valvonnan sijaan. Tavoite on hyvä, ja lainsäädäntöön ehdotetut tietyt muutokset tukevat osaltaan tätä. Sujuvampia menettelyjä tavoitellaan myös uuden tietojärjestelmän EURA 2021:n kehittämisessä. Nämä eivät kuitenkaan yksin riitä lisäämään tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Lisäksi tarvitaan yhteistä ohjelmatason keskustelua ja osin ajattelutavan muutosta. Miten esimerkiksi konkreettisesti varmistetaan se, ettei tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden lisääntyminen jää puheen tasolle? Toisaalta yleisenä periaatteena EURA-järjestelmän kehittämisessä tulisi olla se, että järjestelmää kehitetään toiminnan tarpeista ja toimintaa varten – eikä toisin päin.

Toimeenpanolain luonnoksen 17 pykälässä säädetään maakunnan liiton tehtävistä. Momentin 3 kohdassa todettaisiin liiton tehtävä aluekehittämistehtävän toimeenpanossa eli kehittämistavoitteita toteuttavien hankkeiden rahoittaminen sen mukaan kuin siitä säädetään rahoituslaissa. Lain perusteluissa on esitetty maakuntien liitolle siirrettäväksi merkittävää uutta kustannusvastuuta välittävän toimielimen tehtävien hoitamiseen liittyen. Maakuntien liitot ja Suomen Kuntaliitto ovat jo asian valmisteluvaiheessa 4.12.2019 kannanotossaan todenneet, että *EU-ohjelmien hallinnon rahoitusta ei voida määrätä hoidettavaksi kuntarahoituksella, vaan maakuntien liittojen välittävän viranomaisen tehtävät on rahoitettava kokonaisuudessaan teknisellä tuella ja valtion rahoituksella. Lakiluonnoksen perustelutekstistä tulee poistaa maakunnan liiton välittävän toimielimen rooliin liitetty kustannusvastuun siirtämistä kunnille tarkoittava maininta.* Kunnat osallistuvat ohjelman toimeenpanoon myös omalla

rahoitusosuudellaan, toteuttaessaan hankkeita. Valtion ei tule antaa kunnille uusia tehtäviä ilman siihen osoitettuja määrärahoja.