

Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausuntopyyntö TEM/1269/03.01.01/2019

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain muuttamisesta

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiittää mahdollisuudesta kommentoida luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta muuttamiseksi. Myös valtiontalouden näkökulmasta on tärkeää, että alueiden kehittämiseen ja rakennerahastohankkeisiin liittyvien hallinnointimenettelyjen perusteet ovat ajan tasalla ja toimivia.

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annettua lakia siten, että lakiin lisätään uutta kansallista alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukemiseen tarkoitettua määrärahan hallinnointia koskevat säännökset. Määräraha korvaisi aikaisemmin käytössä olleen alueellisen innovaatioiden ja kokeilujen käynnistämisen määrärahan. Esitys perustuu pääministeri Rinteen hallituksen ohjelman Elinvoimainen Suomi –kokonaisuuteen.

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Hallituksen ohjelman Elinvoimainen Suomi –kokonaisuuden mukaan maakuntien liittojen rooli aluekehitysviranomaisena jatkuu. Hallitusohjelman toimeenpanoa varten hallituksen kertaluonteisiin tulevaisuusinvestointeihin varatusta rahoituksesta esitetään kohdistettavaksi 40 000 000 euroa vuodessa 2020-2022 uudelle Alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukeminen –momentille.

Hallituksen esityksessä mainitaan myös Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO), joka oli edellisen hallituksen kilpailukykykärkihankkeen toimenpide, jonka rahoitukseen valtio kohdensi yhteensä 30 miljoonaa euroa vuosina 2016 – 2018. Lakiesityksen mukaan AIKO-toimenpiteen alkuperäinen toteutusajankaus oli vuoden 2018 loppuun, mutta hankkeet ovat voineet jatkua 30.4.2020 asti. Maakuntien liittojen tulee tehdä maksatukset 15.11.2020 mennessä.

Esityksessä tehdään alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annettuun lakiin (8/2014) sellaiset muutokset, jotka mahdollistavat hallitusohjelmassa ja valtion talousarviossa esitetyn alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukemiseen tarkoitettua määrärahan lainmukaisen käytön ottamisen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. Määräraha korvaisi aikaisemmin käytössä olleen alueellisen innovaatioiden ja kokeilujen käynnistämisen määrärahan.

Lakiesityksen mukaan valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2020 esitettäisiin momentille 32.30.40 "Alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukeminen" myönnettäväksi 40 000 000 euroa käytettäväksi sopimusperusteiseen yhteistyöhön, alueellisiin innovaatioihin ja kokeiluihin (AIKO) sekä maakuntien omaehtoiseen kehittämiseen.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on perusteltua ja kannatettavaa, että lakiesityksessä on huomioitu uuden hallitusohjelman tavoitteet ja esitetään valtion talousarvioon rahoitusta erityisesti näitä tukeviin hankkeisiin. Samoin lakiesityksessä on perustellusti huomioitu edellisen hallituksen aloittamien toimenpiteiden keskeneräisyys ja ajateltu varattavan rahoitusta myös näiden loppuunsaattamisesta aiheutuvien velvoitteiden kattamiseen. Lakiesityksessä mainitun summan yhteys hallituksen valtion vuoden 2020 talousarviota koskeviin päätöksiin ei kuitenkaan ole lausunnon laatimishetkellä selkeästi todennettavissa.

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi sitä, että maakunnan kehittämisrahaa käytettiin alkujaan pääasiassa ohjelmaperusteiseen alueiden kehittämiseen (mm. osaamiskeskusohjelma, OSKE ja aluekeskusohjelma, AKO), joka oli siis ohjelmiin sidottua määrärahaa ja vain osa käytettiin maakunnan liittojen omiin hankkeisiin (maakunnan kehittämisrahan sitomaton osa). Kehittämisrahan määrä oli laskeva 2010-luvulla, koska kansallisen ohjelmaperusteisen alueiden kehittämisen sijaan vastaava valtion rahoitusosuus käytännössä siirtyi ohjelmaperusteista aluekehittämistä tukevalta momentilta (32.50.43 Maakunnan kehittämisraha) elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa tukevalle momentille 32.20.42 (Innovaatiokeskittymien kehittäminen). Osaltaan tähän vaikutti se, että loppuvaiheessaan OSKE oli siirtynyt aluekehittäjän roolista yhä enemmän alueellisen innovaatiopolitiikan pääinstrumentiksi.

Esityksen mukaan alueiden kehittämisessä palattaisiin osittain vanhaan rahoitusmenettelyyn, jossa maakunnan roolia pyritään vahvistamaan siirtämällä rahoitusta momentille 32.30.40 (Alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman kehittäminen) sekä kytkemään toisiinsa sopimusperusteinen yhteistyö, alueelliset innovaatiot ja maakuntien omaehtoinen kehittäminen. Ohjelmaperusteiseen alueiden kehittämiseen verrattuna tämä toisi siis maakunnan liitoille mahdollisuuden käyttää laajemmin maakunnan kehittämisrahan "sitomatonta osaa".

Hallituksen esitys liittyy siihen, että talousarvioesityksessä alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka sekä työllisyys ja yrittäjyys kytketään talousarvion lukutasolla lähemmäksi toisiaan. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan yhdistämisen synergiaetuna voidaan pitää kasvu- ja työllisyystavoitteiden yhtenäisyyttä.

Lakiesityksen perusteluissa on todettu, että koska määrärahaa ei voida myöntää rahoitusta yksittäiselle yritykselle sen liiketoiminnan tukemiseen, sen käyttö ei olisi päällekkäistä esimerkiksi ELY-keskusten rahoitusvälineiden kanssa. Kuitenkin lakiesityksessä todetaan myöhemmin, että rahoitusta myönnettäessä keskeisessä roolissa ovat yritys- ja innovaatioekosysteemejä sekä alueellisia osaamiskeskittyviä tukevat hankkeet, yritystoiminnan uudistumiseen, kasvuun tai kansainvälistymiseen liittyvät hankkeet sekä muut yritysten toimintaympäristön kehittämishankkeet. Jotta yksittäisten tukipäätösten tekijöillä on yhtäläinen näkemys siitä, milloin kysymyksessä on yritysten toimintaympäristön kehittämishanke ja milloin yksittäisten yritysten toiminnan tukeminen, tarvitaan lain tulkinnan tueksi selkeää ohjeistusta siitä, millainen toiminta on tukikelpoista.

Lakiesityksen mukaan uuden rahoitusvälineen tuottama hallinnollinen työ määrä maakuntien liitoissa ja myös työ- ja elinkeinoministeriössä lisääntyisi hiukan. On arvioitu, että alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukemisen määrärahaa tulisi varata rahoitusta määrärahalla toteutettujen hankkeiden toteuttamiseen tarvittaviin kulutusmenoihin sekä enintään 8 henkilötyövuotta vastaavan henkilöstön palkkaamiseen ja henkilöstön palkkaamisesta aiheutuvien tila- ja muiden kustannusten maksamiseen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on tärkeää, että henkilötyövuosikiintiöt ja muut määrärahan käyttöä koskevat rahoitukset kirjataan myös valtion talousarvioesitykseen.

Säädöskohtaisissa perusteluissa on esitetty useita määritelmiä, jotka täsmentävät lakiesityksen tavoitteita ja osaltaan varmentavat sitä, ettei tuen käyttötarkoituksesta ja tukikelpoisesta toiminnasta synny erilaisia tulkintoja.

Säädöskohtaisten perustelujen 2 §:ssä on kohta, johon lienee jäänyt kirjoitusvirhe tms. "Määräraha on hallitusohjelman mukainen uusi valtion talousarvioon otettavaksi esitettyä kansallista alueiden kehittämisen määrärahaa."

Myös ministeriöiden ja Maakuntien liittojen myöntämien tukien osalta on täsmennetty määrärahan käyttökohteita, mitä voi pitää hyvänä. Hallituksen esityksestä hahmottuu linkki hallitusohjelman tavoitteiden, normiluonnoksen ja talousarvion määrärahan käyttötarkoitusten välillä. Tärkeää olisi huolehtia siitä, että talousarvioesitykseen sisällytetään lakiesitystä vastaavat määrärahan käyttötarkoituksen kuvaukset ja käyttörajoitukset.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (luku 7) mainitaan, miten TEM voisi myöntää ja käyttää määrärahaa, mutta varsinaisen lakiehdotuksen 2 luku (Tukimenettely) 6 §:ssä ei kuitenkaan käy riittävän hyvin ilmi, mitä sopimusperusteisella yhteistyöllä tarkoitetaan. Voimassa olevan lain 2 luku 6 § mukaan käy selvemmin ilmi, että ministeriö voi myöntää osan määrärahasta valtion ja kaupunkien välisiin kasvusopimuksiin, kasvukäytäviin sekä metropolialueen kehittämiseen.

Suurten kaupunkien kanssa tehdyillä sopimuksilla (valtion ja ko. suurten kaupunkien välillä) on pyritty tukemaan kasvu- ja työllisyystavoitteiden saavuttamista. Hallituksen esityksessä (luku 3 Tavoitteet) tuodaan esiin erilaisten alueiden ja kaupunkien kestävä kasvun ja elinvoiman edistäminen. Esityksessä tulisi kuitenkin selvemmin huomioida se, että sopimusperusteisella yhteistyöllä valtion ja kaupunkien kanssa tuettaisiin kasvu- ja työllisyystavoitteita etenkin, kun talousarvioesityksessä pyritään yhdistämään alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka sekä työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikka. Hallituksen esityksen luvussa 4.2 (Pääasialliset vaikutukset) tuodaan esiin aluekehittäminen ja kaupunkipolitiikka, sopimuksellinen yhteistyö kaupunkien ja alueiden kanssa sekä se, että määrärahaa voitaisiin käyttää kaupunkistrategian, seutukaupunkiohjelman ja metropolipolitiikan toimeenpanoon.

Koska momentin (32.30.40) määräraha olisi verrattavissa aiempaan maakunnan kehittämisrahan sitomattomaan osaan, jää epäselväksi se, missä suhteessa ministeriön (lakiehdotus 6 §) ja maakunnan liittojen myöntämä määräraha (lakiehdotus 7 §) kohdennettaisiin käytännössä eri toimenpiteisiin tai hankkeisiin. Esitys antaa epämääräisen kuvan maakunnan liittojen roolista käyttää määrärahaa maakunnan omaehtoiseen kehittämiseen verrattuna esityksessä mainittuun aiempaan tilanteeseen, kun maakunnan kehittämisraha oli jaettu sidottuun ja sitomattomaan osaan.

Hallituksen esityksessä ei käy myöskään riittävän selvästi ilmi, mikä tulee olemaan ELY-keskusten rooli esityksen mukaisessa alueiden kehittämisen järjestelmässä. Esityksessä viitataan pelkästään ELY-keskusten rahoitusvälineisiin sekä alueviranomaisten kanssa tapahtuvan yhteistyön mahdolliseen lisäämiseen ja vahvistamiseen. Nykyisin ELY-keskusten tehtävänä on kehittää ja tukea alueillaan taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävää hyvinvointia yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Vuoden 2020 talousarvioesityksessä todetaan edelleen, että pääosa alueellisista kehittämistoimista kanavoituu ELY-keskusten kautta. Maakuntien liitot ovat osallistuneet ELY-keskusten (ja tarvittavin osin AVlen) keskushallinnon kanssa käytäviin tulosneuvotteluihin alueen kehittämistavoitteiden huomioon ottamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan rahoitusjärjestelmällä tuettaisiin erityisesti maakunnan liittojen aluekehittämisviranomaisen tehtävää.

VTV:n tuloksellisuustarkastuksen 134/2006 (Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö) mukaan sitomattomien varojen käytön etuna maakunnan liitoissa nähtiin päätösvalan säilyminen aidosti maakunnallisella tasolla. Näiden varojen käyttöä koskeva päätöksentekoprosessi on mahdollistanut lisäksi nopeamman ja joustavamman käsittelyn kuin esimerkiksi EU-ohjelmassa. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla tuettujen hankkeiden seurantaan ja valvontaan liittyviä ongelmia verrattuna erityisohjelmien hankkeisiin.

Lakiehdotuksen mukaan (7 §) maakunnan liitot voivat myöntää tukea maakunnan liiton itsensä toteuttamiin hankkeisiin. Em. tarkastuskertomuksessa todettiin, että liittojen itse toteuttamiin ja valvomiin hankkeisiin sisältyi hankevalintaan ja seurantaan liittyviä riskejä. Tarkastusvirasto katsoi, että ministeriön tulee huolehtia siitä, että varojen myöntämistä ja käyttöä liittojen omiin hankkeisiin valvotaan objektiivisesti ja puolueettomasti. Tarkastusvirasto esitti harkittavaksi myös sitä, että määrärahan perustelujen selvitysosassa mainittaisiin erikseen, paljonko määrärahasta arvioidaan käytettäväksi maakunnan liittojen itse toteuttamiin hankkeisiin. Tarkastusvirasto ei nähnyt perusteita sille, että maakunnan sitomattomalla osalla tuettujen hankkeiden seurannan ja valvonnan vaatimustaso olisi alhaisempi kuin EU-tukea saaneilla hankkeilla. Tarkastuksessa todettiin myös, että maakunnan sitomattoman kehittämisrahan vaikuttavuutta oli seurattu heikosti.

Lakiehdotuksessa tulisi aina arvioida sen taloudellisia vaikutuksia. Vaikka taloudellisten vaikutusten arviointi lausuntopyyntökierroksella olevan lakiehdotuksen osalta lienee vaikeaa tai vaikutukset näkyvät ehkä vasta pitkän ajan kuluttua, olisi tämäkin syytä tuoda esille luonnoksessa.

Tuen hakemisen osalta on ehdotettu, että hakemuksesta kävisi ilmi hankkeen yhteys maakunta- tai muuhun ohjelmaan. Rahoitettavien hankkeiden yhteyttä maakunnan valittuihin kehittämisen tavoitteisiin on lakiehdotuksen mukaan tarpeen täsmentää, jotta varmistetaan valittujen kehittämisen painopisteiden toteuttaminen rahoituspäätöksiä tehtäessä. Tarkastusvirasto pitää kannatettavana, että hankkehakemuksissa ja -rahoituspäätöksissä on linkki myös toimintaa ohjaaviin maakunta- tai muihin ohjelmiin, mikä helpottanee jatkossa varainkäytön seuranta ja rahoituksen vaikutusten arviointia.

Päätöksen tiedoksiantopykälän osalta lakiesityksessä on täsmennetty, missä tapauksissa tiedonanto voidaan missäkin muodossa antaa, mikä voi osaltaan edesauttaa yhtenäisten käytäntöjen muodostumista. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että 1 ja 2 momentissa tarkoitetut päätökset voitaisiin antaa sähköisesti tiedoksi ilman hakijan suostumusta. Tämä olisi poikkeus sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain sääntelyyn, jossa edellytetään suostumusta sähköiseen tiedoksiantoon. Sähköinen tiedoksianto olisi nyt säädettävässä laissa ainoa tiedoksiantotapa, koska koko prosessi on sähköinen.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että muun muassa lainkirjoittajan oppaan 12.1 lukuun kirjattujen säädösvalmistelun yleisten periaatteiden mukaan lähtökohtana on, että yleislakien noudattaminen on pääsääntö ja niistä poikkeamista tulee välttää. Poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy. Sähköisen tiedoksiannon osalta sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki, jossa edellytetään suostumusta sähköiseen tiedoksiantoon, on yleislaki. Tarkastusvirasto katsoo, että sähköisen tiedoksiannon ja suostumuksenvaraisuuden poistamisen osalta lakiesityksessä olisi tarve selkeämmin tuoda esille ne erityiset ja painavat syyt, joiden vuoksi yleislain noudattamisesta voidaan poiketa.

Tarkastusvirasto pitää lisäksi lain toimeenpanoa valmisteltaessa lain tavoitteiden ja yhtenäisten menettelyjen saavuttamiseksi tärkeänä, että varojen hallinnoinnista vastaava ministeriö antaa rahoituspäätösten tekijöille tarkemmat ohjeet toimintaan liittyvien mm. kustannusten tukielpoisuudesta, tuen määrän laskemisesta 15 § tapauksessa, kun osa hankkeen rahoituksesta on vastikkeetta tehtyä työtä.

Jaakko Eskola
johtaja

Jari Sanaskoski
tilintarkastuspäällikkö