



5.5.2021

D/355/03.02.01/2021 (4)

Johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen
Tilintarkastuspäällikkö Jari Sanaskoski
Johtaja Anna-Liisa Pasanen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: HE 47/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta ja niihin liittyviksi laeiksi.

Asiantuntijapyyntö 21.4. ja 29.4.2021, talousvaliokunnan kuuleminen 6.5.2021

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: HE 47/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta ja niihin liittyviksi laeiksi.

Talousvaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa viitekohdassa mainitusta hallituksen esityksestä.

Tarkastusvirasto kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä käsiteltävään asiaan.

Hallituksen esityksen yleiset tavoitteet ovat kannatettavia

Tarkastusvirasto pitää kannatettavana hallituksen esityksen yleisiä tavoitteita sovitaa yhteen kansallista ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa tehokkaaksi kokonaisuudeksi sekä uudistaa alueiden kehittämisen tavoitteita, suunnittelua ja toimintatapoja vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin EU:n ja kansallisten tavoitteiden mukaisesti. On tärkeää varmistaa, että kansalliset alueiden kehittämisen linjaukset ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen varat vaikuttavat samansuuntaisesti ja että EU:n alue- ja rakennepolitiikalla täydennetään ja tuetaan kansallista aluekehittämistä. Tällöin aluekehittämisjärjestelmä ja resurssit muodostavat toimivan ja vaikuttavan kokonaisuuden. Siten esityksen tavoite lakien rakenteen selkeyttämistä on oikeansuuntainen.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kansallisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan integrointi saattaa lisätä toiminnan tehokkuutta ja vähentää riskiä toimintojen päällekkäisyydestä tai epäoptimaalisista vaikutuksista. Kansallisella ja EU-rahoituksella tuettavia toimintoja ja näihin liittyviä tukivälineitä yhteensovitettaessa tulisi kuitenkin samalla varmistua siitä, että EU-rahoituksen voidaan Euroopan unionin periaatteiden mukaisesti jatkossakin tulkita olevan kansallista rahoitusta täydentävää rahoitusta. Kannatettavia ovat myös pyrkimykset selkeyttää sääntelyä sekä vähentää tuen saajien ja viranomaisten hallinnollista taakkaa. Hallituksen esityksen tavoitteet vastaavat tarkastusviraston

aiempia näkemyksiä, jotka tarkastusvirasto esitti lausunnoissaan työ- ja elinkeinoministeriölle (19.9.2019 Dnro 261/31/2019 ja 19.05.2020 81/31/2020, Asia VN/6450/2019) esityksestä alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

Lisäksi edellä mainittuja näkökohtia tähdennetään tarkastusviraston julkaisemissa EU-rakennerahastoja käsittelevissä tarkastuksissa. *Euroopan sosiaalirahaston tukien myöntö, seuranta ja vaikutukset ohjelmakaudella 2014–2020 -tarkastuksen* (6/2020) johtopäätöksenä todetaan, ESR-hanketoiminnan tavoite ja suhde kansalliseen työvoimapolitiikkaan tulisi määritellä nykyistä selkeämmin laajemman ja pysyvämmän vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. *Rakennerahasto-ohjelmien vaikuttavuus -tarkastuksen* (21/2016) mukaan EU:n aluepolitiikka on onnistunut ainakin osittain saavuttamaan tavoitteitaan, vaikka vaikutusten pysyvyyttä ja rakennerahasto-ohjelmien yhteiskunnallista nettohyötyä on vaikea arvioida. Tarkastuksessa suositeltiin, että ohjelmien arviointimenettelyjä ja seurantatietojen laatua parannettaisiin. Tarkastuksesta tehdyn *jälkiseurannan* perusteella ohjelmien arviointien laatu todettiin parantuneen.

Näkemykset esitykseen laiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta

Tarkastusvirasto totesi työ- ja elinkeinoministeriölle antamassaan launnossa (19.05.2020 81/31/2020, Asia VN/6450/2019), että toimintaympäristön pitkän aikavälin muutosten lisäksi lakiesityksessä tulisi varautua myös ennakoimattomiin ja lyhyemmän aikavälin muutoksiin. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan uudessa esityksessä niin sanotusta toimeenpanolaista ei edelleenkään tule riittävän selkeästi esiin ennakointi lyhyen aikavälin mahdollisiin muutoksiin. Säännöskohtaisten perustelujen (1 luku 2 §) mukaan alueiden kehittämistavoitteiden näkökulmana on pääasiassa pitkä aikaväli. Toimeenpanolakiesityksen mukainen maakuntaohjelma pitkän aikavälin suunnitelmana ei kuitenkaan pysty ottamaan riittävästi huomioon toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia. Toimeenpanolakiesityksen 3. luvun 26 §:n mukaan viranomaisten tulisi pyytää toiminnassaan lausunto maakunnan liitolta, jos suunnitelmat tai toimenpiteet poikkeavat merkittävästi maakuntaohjelmasta. Maakuntaohjelman yleisen luonteen vuoksi tilanteet, joissa viranomaisten olisi pyydettävä lausunto maakunnan liitolta, saattavat olla käytännössä vaikeasti määriteltävissä ja tunnistettavissa. Mikäli toimintaympäristössä tapahtuu paljon muutoksia, niihin reagoiminen voi edellyttää useita tai toistuvia lausuntopyyntöjä maakunnan liitolle.

Lakiesityksen 3. luvun 27 §:n perustelujen mukaan alueiden kehittämisen keskustelut käytäisiin säännöllisesti, tarpeen mukaan myös vuosittain ja keskusteluissa käsiteltäisiin muun muassa aluekehityksen ajankohtaista tilannekuva. Tähän sisältyisi esimerkiksi äkilliset rakennemuutokset. Hallituksen esityksessä ehdotetaan luovuttavan äkillisten rakennemuutosalueiden määrittelystä ja viitataan siihen, että äkillisten rakennemuutosten ennakoiva ja reaktiivinen toimintamalli alueilla on jo vakiintunut toimintatapa ja noudattaa lokakuussa 2020 uudistettua valtioneuvoston toimintamallia. Lisäksi on todettu, että erillisiä äkillisen rakennemuutoksen valtuuksia ei enää ole talousarviossa ja äkillistä rakennemuutosta voidaan tukea olemassa olevien määrärahojen ja toimintatapojen puitteissa. Siksi lausuntopalautteen perusteella hallituksen esityksen jatkovalmistelussa ei tehty muutoksia tältä osin. EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman sisällön todetaan olevan joustava ja sitä voidaan suunnata eri tilanteissa uudelleen tarpeen mukaan.

Tarkastusvirasto kannattaa tarpeettomista erillisohjelmista luopumista ja hallinnollisten käytäntöjen keventämistä. Jo aiemmassa launnossaan työ- ja elinkeinoministeriölle tarkastusvirasto totesi, että Covid-19-pandemian kaltaiset tilanteet voivat aiheuttaa merkittäviä muutoksia alueiden elinkeinorakenteisiin eri aikoina ja eri tavalla ja suositti, että toimeenpanolakiesityksessä harkittaisiin sisällytettäväksi keinoja, joilla äkillisissä rakennemuutostilanteissa voitaisiin käynnistää

tukitoimenpiteitä mahdollisimman hallitusti ja ripeästi. Tarkastusvirasto korostaa edelleen sitä, että varautuminen ja reagointi alueiden äkillisiin rakennemuutoksiin tulee olla nopeaa ja joustavaa sekä valtion taloudenhoidon kannalta tarkoituksenmukaista. Tällaisiin tilanteisiin sovellettavat toimintamallit tulee käsitellä myös alueiden kehittämistä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa käsittelevään lainsäädännössä, koska alueiden äkillisiä rakennemuutoksia on tarkoitus tukea tarvittaessa sekä kansallisella että EU:n rahoituksella.

Lakiesityksen perusteluissa viitattiin tarkastusviraston aiempaan lausuntoon alueiden uudistumisen neuvottelukunnan (AUNE) ja työ- ja elinkeinoministeriön tehtävistä ja rooleista aluekehittämispäätöksen valmistelun ja erityisesti sen seurannan osalta. Uuden lakiesityksen mukaan säännöksiä on muokattu lausunnon perustella siten, että työ- ja elinkeinoministeriö vastaa aluekehittämispäätöksen valmistelusta neuvottelukunnan ohjauksessa.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä sitä, että alueiden uudistumisen neuvottelukunnan tehtävät luettelaisiin lakiesityksen säännökohtaisten perustelujen mukaan 2. luvun 15 §:n 2 momentissa. Tarkastusvirasto tuo lisäksi esille sen, että alueiden kehittämistä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikka 2021–2027 koskevista asetuseräluonnoksista (3) antamassaan lausunnossa (26.4.2021, D/248/03.01.01/2021) virasto katsoi, että neuvottelukunnan tehtävistä tulisi säätää tarkemmin tai viitata ao. pykälässä (Toimeenpanoasetus 7 §) muualla em. asetuksessa tai muussa laissa säädetystä tehtävästä. Lisäksi virasto katsoi em. asetuseräluonnoksista antamassaan lausunnossa, että neuvottelukunnan roolista tulisi säätää tarkemmin asetustasolla.

Hallituksen esityksen mukaan alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä toimijoinen sekä viranomaisten tehtävät ja toimivalta säilyisivät pääosin ennallaan. Tarkastusvirasto pitää hyvänä sitä, että säännöksessä kuvattaisiin maakunnan liiton aluekehittämisen ja siihen liittyvien tehtävien kokonaisuus sekä tarkemmin aluekehittämistehtävät ja niihin liittyvät yhteistyön tarpeet ja keskeiset tahot.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että parhaillaan eduskunnan käsittelyssä olevassa toisessa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) on tarkoitus perustaa maakuntiin itsehallinnolliset hyvinvointialueet, joiden tehtäviin kuuluu myös maakunnan elinvoiman vahvistaminen. Hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) ei oteta huomioon maakuntien liittoja aluekehittämissiviranomaisina. Molemmissa hallituksen esityksissä (HE 241/2020 vp ja HE 47/2021 vp) yhteys mahdollisesti perustettavien hyvinvointialueiden ja maakuntien liittojen välillä jää epäselväksi. Tilanne on haastava etenkin ehdotetun Uudenmaan erillisratkaisun osalta, koska aluekehittämistehtävät kuuluisivat Uudenmaan liiton lisäksi neljälle hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille.

Näkemykset esitykseen laiksi alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta

Hallituksen esitys muodostaa kattavan ja yksityiskohtaisen mutta samalla myös hiukan monimutkaisen kokonaisuuden, josta voi olla vaikeaa hahmottaa, mitkä säännökset koskevat mitään rahoitustyyppiä. Rahoituslakiehdotuksen nojalla annettavien mahdollisten tarkempien normien tai ohjeistuksen yhteydessä voisi harkita jonkinlaisen taulukon tms. laatimista, jossa luettelaisiin yksilöidysti ne tuet, joita kun-kin luvun säädökset koskevat. Sama havainto koskee myös Interreg-ohjelmia ja Interreg-ulkorajaohjelmia. Niiden kansallisen vastinrahoituksen säännösten sisällyttäminen lakiin aiempaa kattavammin edistää eri tukimuotojen tavoitteiden ja niitä koskevien normien yhtenäistämistä. Toisaalta, kun eri ohjelmia koskevat säännökset on koottu samaan lakiin, on joiltain osin vaikeaa hahmottaa, mitkä säädökset koskevat mitään tukimuotoa.

Samanaikaisesti hallituksen lakiesityksen HE 47/2021 vp kanssa on työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltu hallituksen esitys valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annettavaksi laiksi (HE 46/2021 vp). Tarkastusviraston näkemyksen mukaan lakiehdotusten valmistelussa ja myös lakia alemman asteisen sääntelyn valmistelussa on tärkeää huomioida säädösten keskinäinen yhteys.

Interreg-ohjelmien osalta toimeenpanolaissa ehdotetaan, että ohjelman tarkastusviranomaisena voisi jatkossa toimia Suomessa ainoastaan valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto. Tarkastusvirasto pitää ehdotettua uudistusta kannatettavana ja yhtyy lakiehdotuksen perusteluissa esitettyyn ajatukseen siitä, että siirrolla voitaisiin varmistaa menettelyjen yhdenmukaisuus.

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 muodostumisen kannalta.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että lakiehdotuksessa on selvennetty sen suhdetta valtionavustuslakiin.

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 tapaustyyppejä liittyen esimerkiksi tuen maksamisen esteisiin tai muihin tuen maksamiseen liittyviin kysymyksiin.

Lakiehdotuksen 32 §:ssä säädetään tuen palauttamisen osalta seuraavasti: ”tuki tai sen osa saadaan jättää palauttamatta, jos palautettava määrä on enintään 250 euroa.” Vastaavasti 34 §:ssä todetaan, että jos takaisinperittävä määrä on enintään 250 euroa, se voidaan jättää perimättä. 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.

Rahoituslakiehdotuksen 47 §:ssä todetaan, että kirjanpito toiminnolla 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.

Lisätietoja:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen, osmo.halonen@vtv.fi; 040 735 7435
Tilintarkastuspäällikkö Jari Sanaskoski, jari.sanaskoski@vtv.fi; 040 087 2164
Johtaja Anna-Liisa Pasanen, anna-liisa.pasanen@vtv.fi; 040 733 2503