Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Talousvaliokunta; kuuleminen 29.4.2021

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 (HE 47/2021 VP)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (*toimeenpanolaki*) sekä laki alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta (*rahoituslaki*). Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahasto-toiminnan hallinnoinnista (7/2014), laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014) ja laki ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä kumottaisiin (657/2015). Lisäksi esityksessä ehdotetaan teknisiä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Talousvaliokunta on kuullut asiantuntijoita 7.5.2021 pidetyssä asiantuntijakuulemisessa sekä pyytänyt kirjallisia lausuntoja. Työ- ja elinkeinoministeriö antaa vastineensa lausunnoissa ja kuulemisessa esiin nousseisiin talousvaliokunnan alaan erityisesti kuuluviin seikkoihin sekä lisätietoja erikseen valiokunnan pyytämistä seikoista.

Rahoituslakiehdotuksen mukaisten tukien käyttökohteet ja tuen saajat

Rahoituslakiehdotuksen mukaisia tukia voidaan myöntää kolmessa eri tukilajissa. Tukea ei myönnetä yleisenä toimintatukena vaan hanketukena (2. lakiehdotuksen 8.2 §). Tukea voidaan myöntää kansallisista alueiden kehittämisen varoista, Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman varoista ja kansallisena vastinrahoituksena Interreg-hankkeisiin ja Interreg-ulkorajahankkeisiin.

Kansallisia alueiden kehittämisen varoja myöntävät rahoituslakiehdotuksen nojalla maakunnan liitot ja työ- ja elinkeinoministeriö (2. lakiehdotuksen 9 ja 16 §). Maakuntien liittojen hankkeisiin myöntämien tukien tarkoituksena on esimerkiksi edistää maakunnan omaehtoista kehittämistä tai niissä voi olla kyse myös hankkeista esimerkiksi äkillisen rakennemuutoksen tilanteissa. Maakuntien liitot vastaavat myös kansallisen vastinrahoituksen myöntämisestä Interreg-ohjelman hankkeisiin ja Interreg-ulkorajaohjelman hankkeisiin (2. lakiehdotuksen 9.1 §:n 2 kohta).

Maakuntien liitot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) toimivat rahoittavina viranomaisina myönnettäessä tukea hankkeisiin EU:n alue- ja rakennepolitiikan varoista (2. lakiehdotuksen 9 ja 12 §). Myös Ruokavirasto myöntää em. varoista tukea, mutta vain rajatusti ns. vähävaraisten aineellisen avun hankkeisiin (2. lakiehdotuksen 15 §). EU:n alue- ja rakennepolitiikan varoja myönnetään aina hankkeisiin, jotka ovat perusteltuja ohjelman tavoitteiden ja vaikuttavuuden kannalta. Kansallinen ohjelmaehdotus ohjelma-kaudelle 2021–2027 on ”Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027”, joka etenee lähiaikoina valtioneuvoston hyväksyttäväksi.

Rahoituslakiehdotuksen mukaisten tukien tuen saajina voivat olla julkisoikeudelliselle yhteisöt, kuten kunnat, kuntayhtymät, seurakunnat, valtiotoimijat tai muulle julkisoikeudellinen yhteisö, taikka yksityisoikeudelliselle oikeushenkilöt, kuten osakeyhtiö, rekisteröity yhdistys tai säätiö (2. lakiehdotuksen 7 §)

Rahoituslakiehdotuksen mukaisiin tukiin käytettävän rahoituksen määrä

Lakiehdotukseen sisältyviin yksinomaan kansallisiin toimenpiteisiin varataan vuosittain kansallista rahoitusta valtion budjetissa. Vuoden 2020 talousarviossa määrärahaa on yhteensä 21 miljoonaa euroa (mom. 32.30.40). Lisäksi IV lisätalousarviossa lisärahoitusta koronakriisin elvytys-toimiin oli 20 miljoonaa euroa.

Ohjelmakaudella 2021−2027 Suomen EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastoista (EAKR, ESR ja JTF) saama rahoitus tulee olemaan noin 2,1 miljardia euroa, josta uuden JTF-rahaston osuus on n. 466 miljoonaa euroa. Kansallinen julkinen vastinrahoitus mukaan lukien ohjelmarahiotusta olisi käytettävissä yhteensä noin 3,3 miljardia euroa (mom 32.30.64).

Interreg-määrärahat ovat uudella ohjelmakaudella arviolta käyvin hinnoin noin 162 miljoonaa euroa. Lisäksi valtion budjetissa varataan kansallista vastinrahoitusta tuensaajien toteuttamille Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien hankkeille.

EU-lainsäädännön reunaehdot rahoitusta koskevalle sääntelylle

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman hallinnoinnin ja varojen osalta säädetään EU:n lainsäädännössä asetustasoisesti muun muassa vaatimuksia hallinnon järjestämiselle, viranomaisille, yksinkertaistettujen mallien käytölle sekä joiltain osin myös tukimenettelylle. Uuden yleisasetuksen[1] sääntelyn lähtökohtana on voimassa olevaan verrattuna huomattavasti laajempi tukeutuminen kansallisiin hallinto- ja valvontajärjestelmiin sekä -menettelyihin, mikä tarkoittaa esimerkiksi mahdollisuutta vähentää tarkastamisen määrää. Yleisasetus asettaa kuitenkin edelleen vaatimuksia esimerkiksi tukien hakuilmoituksille ja hankkeiden valinnalle sekä sisältää esimerkiksi säännöksiä hankkeiden viestintävelvoitteista, hankeaineistojen säilyttämisestä sekä tukien takaisinperinnän keskeisistä edellytyksistä.

Hallituksen esityksen tavoitteena on sovittaa yhteen kansallista ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa tehokkaaksi kokonaisuudeksi.

[1] Yleisasetus on edelleen juristi-lingvistikäsittelyssä, mutta viimeisin englannin kielinen versio löytyy esimerkiksi Euroopan parlamentin sivuilta: https://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/regi/inag/2021/03-03/REGI_AG(2021)689704_EN.pdf

Kansallisten aluekehittämisen varoista myönnettävissä tuissa ollaan yhä enemmän siirtymässä yhdenmukaisisiin menettelyihin (esim. kustannusmallit) EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman varojen hallinnoinnin kanssa kuitenkin niin, että kansalliset aluekehittämisen varojen myöntämisessä pyritään säilyttämään riittävä joustavuus, kuten nykyisinkin. Yhdenmukaisuus helpottaa monelta osin rahoitusta myöntävien viranomaisten työtä ja selkiyttää järjestelmää myös tuen saajan näkökulmasta.

Välittävän toimielimen tehtävän hallinnoinnin kustannukset

Toimeenpanolakiehdotuksen 17 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että vastaanottaessaan välittävän toimielimen tehtävän maakunnan liiton on sitouduttava samalla rahoittamaan hallintokustannuksia myös omalla rahoituksellaan. Useissa talousvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa esitetään perusteluissa olevan maininnan poistamista ja katsotaan, että hallituksen esitys lisäisi kuntien kustannuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hallinnointia koskevia kuluja käsitellään jo nykyisin vastaavalla tavalla, eikä tähän esitetä muutoksia. Sama käytäntö on ollut voimassa vuodesta 1995, kun Suomi liittyi Euroopan unioniin. Välittävän toimielimen tehtävä on maakunnan liitolle vapaaehtoinen ja liittoja on pyydetty ilmoittamana halukkuutensa tehtävään. Kaikki liitot, jotka ovat ilmoittaneet haluavansa tehtävän ovat jo hyväksyneet niille kuuluvan kustannusvastuun osana ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmän valmistelua. Hallintoviranomaisen tavoitteena on nyt uuden ohjelmakauden toimeenpanon jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota, että kaikki liitot ja ELY-keskukset saavat teknistä tukea suhteellisesti saman määrän. Aikaisemmin teknisen tuen käytössä oli rahoittajien välillä selvää vaihtelua. Myös Ruokavirastolla olevan välittävän toimielimen tehtävän hallinnointiin on käytettävissä teknistä tukea vastaavin periaattein.

Valtio on koonnut välittävän toimielimen tehtävät neljään ELY-keskukseen ja tehostanut tätä kautta merkittävästi rakennerahastohallintoa päättyvällä ohjelmakaudella. Ohjelman hallinnosta tehdyt arvioinnit ja valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) tehty toiminnantarkastus vahvistavat, että tehtävien kokoamisella on saatu aikaan tehokkuutta samalla, kun alue- ja asiakaslähtöisyys on toiminnassa säilynyt. Hallintoviranomainen on kehottanut maakuntien liittoja tehostamaan hallintoaan ja kokoamaan tehtäviään vastaavalla tavalla. Maakuntien liitot ovat kuitenkin kaventamassa yhteistyötä välittävien toimielinten tehtävien osalta ja uudella ohjelmakaudella tehtäviä kootaan vain Etelä-Suomen alueella viiden liiton kesken. Muilla alueilla liitot ovat ilmoittaneet kokoavansa tehtäviä vain jatkotoimenpiteiden osalta. Hajautunut hallinto nostaa hallinnosta aiheutuvien littojen kulujen määrää. Vertailun vuoksi Suomessa välittäviä toimielimiä tulee olemaan tulevalla ohjelmakaudella 19, kun esimerkiksi Virossa tehtäviä hoitaa yksi ja Ruotsissa kaksi viranomaista. Tulevalla ohjelmakaudella laajempi yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttö ja edistyneet digitaaliset palvelut kyllä tulevat osaltaan vähentämään hallintokuluja.

Maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmasta luopuminen

Esityksessä ehdotetaan, että maakuntaohjelman toimeenpanon varmistamiseksi aiemmin kahden vuoden välein laadittavasta toimeenpanosuunnitelmasta luovutaan. Eräissä talousvaliokunnalle toimitetuissa lausunnoissa on katsottu, että tämä heikentää aluekehittämisen aluelähtöisyyttä ja siirtää toimivaltaa alueilta valtionhallinnolle.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että valmistelun aikana valtaosa sidosryhmistä ja maakunnan liitoista (pl. Lapin liitto) on kannattanut kiinteän määräajoin laadittavasta toimeenpanosuunnitelmasta luopumista ja katsonut sen poistamisen keventävän osaltaan viranomaisten menettelytapoja. Toimeenpanosuunnitelman osana on ollut maakunnan rakennerahastovarojen käytön suunnittelu seuraaville vuosille ja sen jakautumisen rahoittajien käyttöön. Tämä tehtäisiin jatkossa EU:n alue ja rakennepolitiikan ohjelman alueellisessa rahoitussuunnitelmassa, jonka valmistelusta vastaavat maakuntien liitot (1. lakiehdotuksen 29 § 3 mom). Suunnitelman hyväksyy maakunnan yhteistyöryhmä (1. lakiehdotuksen 20 § 1 mom 2 kohta). Säännöllinen vuorovaikutus maakuntien ja valtioneuvoston välillä turvataan muun lisäksi uusilla alueiden kehittämistä koskevilla keskusteluilla (1. lakiehdotuksen 27 §).

Kirjanpitotoiminnon tarkastustoimivallasta

Rahoituslakiehdotuksen 47 §:n mukaan kirjanpitotoiminnolla olisi jatkossa EU:n yleisasetuksen 70 ja 92 artiklan nojalla oikeus tehdä Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen varojen käyttöön liittyviä hallintoviranomaiseen ja välittäviin toimielimiin kohdistuvia tarkastuksia. VTV on lausunnossaan talousvaliokunnalle katsonut, että tuensaajiin kohdistuvan tarkastusoikeuden puuttumisen voi katsoa heikentävän kirjanpitotoiminnon mahdollisuutta varmistua tietojen oikeellisuudesta sen laatiessa ja toimittaessa komissiolle yleisasetuksen 85 artiklan mukaista maksatuspyyntöä.

Kirjanpitotoiminnon (nykyisin todentamisviranomainen) toimivalta perustuu sitovasti EU:n yleisasetuksen sääntelyyn. Hallintoa on haluttu selkiyttää niin, että päällekkäisistä tarkastuksista luovutaan. Työ- ja elinkeinoministeriö, jossa kirjanpitotoiminto toimisi, on kannattanut muutosta, joka selkiyttää ja keventää hallinto niin viranomaisten kuin tuen saajienkin näkökulmasta.

Jatkossa tarkastustoimintaa tuen saajiin kohtaan tekee vain tarkastusviranomainen, joka Suomessa olisi valtiovarainministeriössä toimiva valtiovarain controller toiminto (1. lakiehdotuksen 14 § ja 35 §). Tuen saajiin kohdistuu lisäksi välittävien toimielinten toimesta varmentamistoimenpiteitä, jotka osittain toteutetaan myös paikan päällä tuen saajan luona.

Maakunnan liiton toimivalta myöntää tukea yritykselle

Rahoituslakiehdotuksen 9 §:ssä säädetään maakunnan liiton toimivallasta myöntää rahoituslain mukaista tukea. Toimivalta vastaisi voimassa olevaa toimivaltaa ja sääntelyä. Rahoituslakiehdotuksen nojalla tullaan antamaan valtioneuvoston asetus (*rahoitusasetus*), jossa säädetään tarkemmin tuen kohteista. Toimivaltaan tai mahdollisuuteen myöntää tukea ei esitetä muutoksia nykyiseen nähden.

Maakuntien liitoilla on nykyisin ja myös uusien ehdotettavien säännösten mukaan toimivalta myöntää tukea maakunnan omaehtoiseen kehittämiseen tarkoitettua kansallista alueiden kehittämisen varoista sekä välittävänä toimielimenä tukea EAKR-varoista. Maakunnan liitto ei voi myöntää tukea yksittäisen yrityksen oman toiminnan kehittämiseen, mikä taas kuuluu ELY-keskuksen toimivaltaan (ks. HE 46/2021 vp). Hallinnon järjestämisen yleisten periaatteiden mukaista on se, ettei kaksi eri viranomaista pääosin tee päällekkäistä rahoituksen myöntämistä.

Rahoituslain tuen saajaa koskeva säännös ei estä sitä, etteikö maakunnan liitto voisi myöntää tukea yritykselle, jos jokin yritys toimii kehittämishankkeen tuensaajana. Hanke ei voi kuitenkaan koske tuensaajayrityksen oman toiminnan kehittämistä. Toisaalta yksittäinen yritys voi, olematta tuen saajan roolissa, osallistua maakunnan liiton rahoittaman EAKR- tai AKKE-hankkeen toimenpiteisiin, jolloin yritykselle tätä kautta kohdentuva etu on myönnettävä valtiontukisääntöjen johdosta de minimis -ehtoisesti.

Useissa maakunnan liiton lausunnoissa talousvaliokunnalle on vaadittu, että maakuntien liittojen toimivaltaa koskevaa säännöstä tulisi selkiyttää niin, että maakunnan liitto voi myöntää tukea myös yksittäiselle yritykselle osana laajempaa kehittämishanketta de minimis -säännöt huomioon ottaen. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että lausunnoissa tarkoitettu kielto myöntää tukea yksittäisen yrityksen oman toiminnan kehittämiseen ei suoraan sisälly hallituksen esityksen lakiehdotuksiin vaan ns. rahoitusasetusluonnokseen, joka tarkentaa rahoituslain 9 §:n säännöstä, joten asiaa käsitellään asetusluonnosten jatkovalmistelussa.

Investointien käyttöaika kehittämishankkeisiin sisältyvissä investoinneissa

Rahoituslakiehdotuksen 24 §:ssä säädetään investointeihin myönnetyn tuen kohteena olevan omaisuuden käyttöajasta. EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman varoista rahoitettujen investointien osalta säädetään käyttöajasta myös 43 §:ssä (yritysten liiketoiminnan kehittämistä koskevia avustuksissa sovellettavasta käyttöajasta säädetään lakiehdotuksessa, jota koskien annettu HE 46/2021 vp). Eräissä talousvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa on katsottu, että rahoituslakiehdotukseen sisältyvä viiden vuoden käyttöajan vaatimus myös kehittämishankkeeseen sisältyviin investointeihin on kohtuuton.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että julkisella tuella tuetuilta investoinnilta on perinteisesti edellytetty riittävää pysyvyyttä riippumatta siitä, minkälainen investointi on tai missä yhteydessä investointi tehdään. Myös avustustoiminnan yleislaissa, valtionavustuslaissa (688/2001), säädetään käyttöajasta kaikille investoinneille. Valtionavustuslain 13 §:n mukaan käyttöaika on enintään 10 vuotta ja sitä lyhyempi, jos tukipäätöksessä niin määrätään, ja eräissä mainitussa pykälässä säädetyissä tilanteissa 30 vuotta.

Rahoituslakiehdotuksen viiden vuoden käyttöaika ohjaa osaltaan julkisen tuen myöntämiseen sellaisiin investointeihin, jotka ovat laadultaan merkittäviä ja pitkäaikaisia ja joissa tehty investointi tosiasiassakin kestää aikaa ja käyttöä vähintään viiden vuoden ajan. Investoinniksi käsillä olevien tukilajien osalta ei vakiintuneesti ole katsottu esimerkiksi tavanomaisia puhelimia ja tietokoneita. Tarkoituksenmukaiseksi ei ole katsottu julkisen tuen myöntämistä tavarahankintoihin, joita tuen saajien olisi joka tapauksessa tarve tehdä muutamien vuosien syklillä.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman varoista rahoitettavien ns. tuotannollisten investointien osalta käyttöaikaa koskeva ehto perustuu joka tapauksessa sitovasti EU:n yleisasetukseen, jossa käyttöajaksi on määritelty lähtökohtaisesti viisi vuotta.

Aluekehitysjohtaja Johanna Osenius

Erityisasiantuntija Minna Laherto

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET
FINNISH GOVERNMENT

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/24984/2020
TEM; Eduskunnan valiokuntakuulemiset 2021

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/24984/2020-TEM-46
TEM vastine TaV:lle HE 47/2021 vp

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Laherto Minna 91235382U	2021-05-12T13:27:09	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Osenius Johanna 91189460F	2021-05-12T13:32:23	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

7625e59b3ac99d25ee64424d1d146d53bbdbd4b1e8916fbc5f10c5aac0d3e92d