



Esitys alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta - keskeiset ehdotukset

Johdanto

Alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan toimeenpanoa sekä hankkeiden rahoittamista koskevan lainsäädännön valmistelun tarve johtuu eräistä aluekehittämisyhteistyön uudistustarpeista sekä EU:n alue- ja rakennepoliitiikan rahastojen ohjelmakauden 2021–2027 sääntelyn edellyttämistä sääntelytarpeista. Uusi aluekehittämistä koskeva lainsäädäntö on tarkoitus saada voimaan 1.1.2021. Sitä sovelletaan kansalliseen alueiden kehittämiseen ja EU:n alue- ja rakennepoliitiikan rahastojen (EAKR, ESR+, JTF) ohjelmakauden 2021–2027 hankkeisiin. Uuden lainsäädännön voimaantulon aikataulu tulee uuden ohjelmakauden aikataulusta.

Kumottava aluekehittämistä koskeva lainsäädäntö:

- Laki alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (ns. hallintolaki, [7/2014](#))
- Laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (ns. rahoituslaki, [8/2014](#))
- Näiden lakien nojalla annetut asetukset:
 - valtioneuvoston asetus alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista ([356/2014](#))
 - valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta ([357/2014](#))
 - valtioneuvoston asetus rakennerahastoista osarahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta ([358/2014](#))
 - Laki ulkorajan ylittävistä yhteistyöstä ([657/2015_ENI-laki](#))

Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että nykyinen alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä toimijoihin säilyisi pääosin entisellään kuitenkin siten, että alueiden kehittämisen tavoitteita, suunnittelua ja toimintatapoja uudistettaisiin toimintaympäristön muutosten sekä Euroopan unionin ja kansallisten tavoitteiden mukaisesti. Hankkeiden rahoittamisen osalta viranomaisten toimivalta ja tukimenettely säilyisi pääosin ennallaan ja siihen tehtäisiin tarvittavat Euroopan unionin asetusten mahdollistamat muutokset ja täsmennykset. Molempien lakien rakennetta on pyritty selkeyttämään.

Alueiden kehittämisen tavoitteita tarkistettaisiin vastaamaan toimintaympäristön pitkän aikavälin muutoksia ottamalla huomioon erityisesti kestävä kehitys sekä ilmastonmuutoksen hillinnän vaatimukset aluekehittämisessä. Alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnan sijaan ehdotetaan työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen alueiden uudistumisen neuvottelukuntaa, jonka tehtävät olisivat aikaisempaa strategisemmin määritelty. Myös neuvottelukunnan kokoonpanoa uudistettaisiin. Neuvottelukunta toimisi edelleen Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan kumppanuuselimenä kansallisella tasolla.

Maakuntien liittojen tehtävistä säädettäisiin nykyistä yleisemmin, mutta kuitenkin niin, että säännöksessä kuvattaisiin liiton aluekehittämisen ja siihen liittyvien tehtävien kokonaisuus sekä tarkemmin aluekehittämistehtävät ja niihin liittyvät yhteistyön tarpeet ja keskeiset tahot. Säännös olisi osittain informatiivinen, koska osasta maakuntien liittojen aluekehittämiseen liittyvistä tehtäviä säädetään muualla lainsäädännössä. Esityksessä ehdotetaan, että maakuntien liittojen yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta, tehtävistä ja menettelyistä luovuttaisiin tarpeettomana. Maakuntien liittojen välisen vapaaehtoisuuden yhteistyön järjestämisestä säädettäisiin nykyistä vastaavasti.

Maakuntien yhteistyöryhmien (MYR) asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä sekä päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä säädettäisiin nykyistä yleisemmin. Yhteistyöryhmät olisivat kuitenkin edelleen keskeinen aluekehittämistoiminnan toimeenpanon yhteensovittamisen kumppanuuselin maakunnassa.

Aluekehittämisen suunnittelujärjestelmää ehdotetaan kevennettäväksi. Valtioneuvoston alueiden kehittämisen painopisteet (aluekehittämispäätös) olisi edelleen keskeinen eri hallinnonalojen ja maakuntien alueiden kehittämistä ohjaava asiakirja. Nykyisestä menettelystä, jossa alueiden kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät osana aluekehittämispäätöstä hallinnonalaansa varten aluekehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet, ehdotetaan luovuttavan. Samoin ehdotetaan luovuttavan tarpeettomana aluekehittämispäätöksen toteuttamiseksi valtioneuvoston erikseen käynnistämien erityisohjelmien käytännöstä. Tällaisia erityisohjelmia ovat olleet osaamiskeskusohjelma (OSKE, vuosina 1994–2013), aluekeskusohjelma (AKO, v. 2001–2009) ja viimeisimpänä koheesio- ja kilpailukykyohjelma (KOKO, v. 2010–2013).

Aluejakoja koskevassa säännöksessä ehdotetaan luovuttavan äkillisten rakennemuutosalueiden määrittelyä, koska erillisiä äkillisen rakennemuutoksen valtuuksia ei enää talousarviossa ole ja äkillistä rakennemuutosta voidaan tukea olemassa olevien määrärahojen ja toimintatapojen puitteissa. Äkillisten rakennemuutosten ennakoiva ja reaktiivinen toimintamalli alueilla on vakiintunut toimintatapa.

Maakuntatason alueiden kehittämisen suunnittelussa säädettäisiin nykyistä yleisemmin pitkän aikavälin strategisten linjausten ja maakuntaohjelman laatimisesta sekä luovuttaisiin maakuntaohjelmien toimeenpanosuunnitelmien laatimisesta. Myös maakuntaohjelman asemasta säädettäisiin nykyistä yleisemmin. Uutena aluekehittämisen toimintamallina ehdotetaan valtion ja maakuntien välisen säännöllisen vuorovaikutuksen menettelyn, aluekehittämiskeskustelujen, käyttöönottamista.

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan osalta täsmennettäisiin ja täydennettäisiin ohjelmakautta 2021–2027 koskevan Euroopan unionin lainsäädännön kansallista soveltamista ja toimeenpanoa siltä osin kuin EU-sääntely edellyttää täsmäntävää kansallista sääntelyä tai täsmäntäminen on muutoin selkeyden vuoksi välttämätöntä.

Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien tulee täyttää yleisasetuksessa asetetut vaatimukset ja edellytykset. Hallinto- ja valvontajärjestelmän eri toimielinten tehtävät ja vastuut esitetään aiempaa selkeämmin yleisasetuksessa. Ohjelmakaudella 2014–2020 edellytyksenä ollut viranomaisten nimeämismenettelyn käynnistäminen ja siihen liittyvää tarkastusviranomaisen tarkastuskertomusta- ja lausuntoa ei enää edellytetä, vaan EU-säännöksillä pyritään edistämään olemassa olevien hallinto- ja valvontajärjestelmien säilyttämistä, jotta ohjelmien toteutus käynnistyisi nopeasti. Hallintoviranomaisen ja välittävien toimielinten väliset järjestelyt olisi edelleen vahvistettava kirjallisesti. Välittävien toimielimien nimeämismenettelystä luovutaan, mutta jäsenvaltioiden on laadittava hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus siihen mennessä, kun ensimmäisen tilivuoden loppumaksupyyntö esitetään komissiolle ja viimeistään 30.6.2023 mennessä.

Varainhoitoasetuksen 63 artiklan ja yleisasetuksen 65 artiklan soveltamiseksi laissa yksilöitäisiin Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta vastaavat hallintoviranomainen, kirjanpito- ja tarkastusviranomaiset. Yleisasetuksen 65 artiklan mukaan hallintoviranomainen voi nimetä yhden tai useamman välittävän toimielimen, joka suorittaa tehtäviä sen vastuulla. Välittävällä toimielimellä tulee olla sekä Euroopan unionin, että kansallisen lainsäädännön mukaiset edellytykset tehtävän hoitamiseen. Laissa todettaisiin ne viranomaiset, joita hallintoviranomainen voisi nimetä välittäviksi toimielimiksi edellytysten täytyessä. Näitä olisivat maakuntien liitot, ELY-keskukset ja Ruokavirasto. Maakuntien liittojen ja ELY-keskusten toimivaltaan tai keskinäiseen työnjakoon välittävänä toimieliminä ei esitetä muutoksia. Muutoksena ohjelmakauteen 2014–2020 nähden sosiaali- ja terveysministeriö sekä Business Finland eivät enää toimisi välittävinä toimieliminä ohjelmakaudella 2021–2027. Ruokavirasto olisi uusi välittävä toimielin Euroopan sosiaalirahaston vähävaraisten materiaalsen tuen osalta.

Uuden yleisasetuksen sääntelyn lähtökohtana on nykyistä huomattavasti laajempi tukeutuminen kansallisiin hallinto- ja valvontajärjestelmiin sekä -menettelyihin. Tämä tarkoittaa muun muassa tarkastusten määrän vähentämistä ja yhden tarkastuksen periaatteen laajentamista.

Yleisasetuksen 77 ja 78 artiklan mukaiset niin kutsutut laajennetut suhteutetut järjestelyt antavat jäsenvaltiolle mahdollisuuden uuteen kevennettyyn menojen varmentamista ja tarkastuksia koskevaan menettelyyn. Laajennettuja suhteutettuja järjestelyjä sovellettaessa alue- ja rakennepolitiikan rahastojen hankkeissa aiheutuvat menot on mahdollista varmentaa kansallisia menettelyjä soveltaen, tarkastusviranomaisen voi rajoittaa ohjelman tai ohjelmaryhmän tarkastukset 30 otantayksikköä käsittävään tilastolliseen otokseen ja komissio rajoittaisi tarkastuksensa ainoastaan tarkastusviranomaiseen. Keskeisenä edellytyksenä laajennettujen suhteutettujen järjestelyiden soveltamiselle on, että komissio on vahvistanut kahden edeltävän vuoden osalta julkaisemissaan vuotuisissa toimintakertomuksissa, että ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmä toimii tehokkaasti ja että kokonaisvirhetaso on kunkin vuoden osalta alle 2 prosenttia. Tässä esityksessä ehdotetaan, että Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen hallinto- ja valvontajärjestelmässä voidaan soveltuvin osin hyödyntää yleisasetuksen mukaisia laajennettuja suhteutettuja järjestelyjä, mikäli kaikki edellytykset täyttyvät.

Yleisasetus edellyttää digitaalisen palvelujärjestelmän käyttöä tuensaajien ja rahoittavan viranomaisen sekä hallinto- ja valvontajärjestelmän eri viranomaisten välillä. Vastaavat edellytykset ovat olleet voimassa ja rakennerahastoissa on ollut käytössä täysin digitaalinen palvelujärjestelmä jo ohjelmakaudella 2014–2020. Tähän esitykseen sisältyvät

säännökset Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman sähköisestä asioinnista ja digitaalisista palveluista. Keskeisenä muutoksena on digitaalisten palveluiden kokoaminen entistä kattavammin yhteen hallintoviranomaisen seurantajärjestelmään. Samalla tietojärjestelmää koskevaa sääntelyä on täsmennetty.

Alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden tukimenettelyyn ei esitetä merkittäviä muutoksia. Esitettävillä muutoksilla pyritään selkeyteen, hallinnollisen taakan vähentämiseen ja tuensaajien ja -hakijoiden yhdenmukaisen kohtelun varmistamiseen.

Esitykseen on lisätty muutoshakemusta ja tukipäätöksen muuttamista koskevat säännökset. Käytännössä kyse on nykyistä selkeämmästä menettelystä hankesuunnitelman muuttamiseksi. Tavoitteena on selkeyden lisäksi vähentää tuensaajan sekä rahoittavien viranomaisten hallinnollista taakkaa toimeenpanossa.

Tuen siirrosta toisen toimijan käyttöön esitetään luovuttavan erittäin vähäisen käytön perusteella. Euroopan alue- ja rakennepolitiikan rahastoista rahoitettavien yhteishankkeiden hallinnointimallia esitetään muutettavaksi. Näistä rahastoista myönnettävien tukien muutoksenhaussa kaikki rahoittavat viranomaiset soveltaisivat toimeenpanolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä. Rahastoista tuettavien hankkeiden viestintävelvoitteiden laiminlyönnin vaikutuksesta tuen myöntämiseen ja takaisinperinnän perusteena sekä laiminlyönnissä noudatettavasta menettelystä säädettäisiin nykyistä tarkemmin.

Liikaa maksetun ja palautettavan tai takaisinperittävän tuen alarajaksi esitetään 250 euroa nykyisen 100 euron sijaan. Kuittaus olisi palauttamisen tai takaisinperinnän sijaan tietyin edellytyksin mahdollista. Kohtuullistaminen olisi tietyin edellytyksin mahdollista, kuitenkin niin että alue- ja rakennepolitiikan rahastojen osalta kohtuullistaminen koskisi vain korkoa tai viivästyskorkoa.

Euroopan sosiaalirahasto plussasta (ESR+) rahoitettavien hankkeiden seurantatietojen kerääminen ja raportoiminen Euroopan komissiolle muutettaisiin henkilötietojen osalta rekisteripohjaiseksi, mikä on komission ensisijainen suositus.

Interreg-ulkorajaohjelmien osalta ehdotetaan kumottavaksi erillinen laki ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä (657/2015 ENI). Kaikki Interreg-ohjelmia ja Interreg-ulkorajaohjelmia koskevat erityissäännökset ehdotetaan koottavaksi nyt käsillä oleviin lakiehdotuksiin.

Interreg-ohjelmien osalta toimeenpanolaissa ehdotetaan, että yhteistyöohjelman tarkastusviranomaisena voisi jatkossa toimia Suomessa ainoastaan valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto.

Interreg-ohjelmien valvontamenettelyjen muuttuessa toimeenpanolakiin ehdotetaan otettavaksi asetuksenantovaltuus, jonka nojalla valtioneuvosto voisi antaa tarkempia säännöksiä hallinnollisesta tarkastuksesta vastaavasta tarkastuksesta sekä noudatettavista menettelyistä.

Sääntelyn selkeyttämiseksi Interreg- ja Interreg-ulkorajaohjelmien osalta rahoituslakiin ehdotetaan otettavaksi erillinen luku kansallisesta vastinrahoituksesta. Samanaikaisesti sääntelyä ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi eri yhteistyöohjelmien välillä.