

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi maaseudun kehittä- seen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä huhtikuuta 2006 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista (HE 35/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Susanna Paakkola, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- budjettineuvos Kati Suihkonen, valtiovarainministeriö
- aluekehitysjohtaja Kaisa-Leena Lintilä, sisäasiainministeriö

- hallintopäällikkö Kari Kivikko, Hämeen TE-keskus
- agronomi Pirjo Pöllönen, Kaakkois-Suomen TE-keskus
- osastopäällikkö Esko Koskenkorva ja suunnittelija Hanna Mäkimantila, Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus
- kehittämisspäälikkö Pekka Kärkkäinen, Pohjois-Savon TE-keskus
- johtaja Olli-Pekka Väänänen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
- varatuomari Helena Ålgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Kuntaliitto
- Maaseudun kehittäjät ry
- Suomen kylätoiminta ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnointia koskeva laki. Lain soveltamisalaan kuuluisivat maa- ja metsätalousministeriön toimialalla laadittavat ja toteutettavat ohjelmat, joiden tavoitteena olisi muun muassa maaseudun elinkeinotoiminnan kehittäminen, maatilatalouden kilpailukyvyyn parantaminen sekä uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käytön edistäminen ja asuin ympäristön parantaminen maaseudulla. Laki koskisi Euroopan yhteisön osaksi rahoittamia maaseudun kehittämisohjelmia sekä koko-

naan kansallisista varoista rahoitettavia ohjelmia.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi ohjelmien laatimisen eri vaiheista sekä niihin liittyvistä viranomaisten ja muiden toimijoiden tehtävistä. Lisäksi laissa säädettäisiin ohjelmien toteuttamiseen, seurantaan ja arviointiin liittyvien tehtävien hoitamisesta sekä ohjelmaa koskevan tiedotuksen järjestämisestä. Lakiin otettaisiin myös säännökset Euroopan yhteisön osaksi rahoittamien ohjelmien ja niihin sisältyvän rahoituksen hallinnoinnista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2006. Sitä sovellettaisiin ohjel-

miin, joiden toteuttaminen alkaa 1 päivänä tammikuuta 2007 tai sen jälkeen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Maaseudun kehittämiseen katsotaan kuuluvan erityisesti maaseudun elinkeinotoiminnan kehittämiseen, maatilatalouden kilpailukyvyn parantamiseen, uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käytön edistämiseen sekä maaseudun asuinympäristön parantamiseen tähtäävä toiminta. Valiokunta korostaakin maaseudun kehittämistoimenpiteiden suurta merkitystä elinvoimaisen maaseudun kannalta.

Kuluvalla ohjelmakaudella 2000—2006 Euroopan yhteisön maaseudun kehittämistoimenpiteitä rahoitetaan pääosin kuuden ohjelman kautta, joissa yhteisön rahoituslähteet vaihtelevat eri toimenpiteiden osalta. Tulevalla ohjelmakaudella 2007—2013 Euroopan yhteisön maaseudun kehittämisen rahoitusjärjestelmä uudistuu siten, että yhteisen maatalouspolitiikan osana toteutettavia maaseudun kehittämistoimenpiteitä varten perustetaan oma rahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto), josta rahoitetaan jäsenvaltioiden laatimat maaseudun kehittämisohjelmat. Nyt ehdotetussa laissa säädettäisiin maaseuturahastosta osarahoitettavien ja kokonaan kansallisista varoista rahoitettavien maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien laatimisesta, toteuttamisesta, seurannasta ja arvioinnista. Lain säännöksiä sovellettaisiin Euroopan yhteisön osaksi rahoittamiin maaseudun kehittämisohjelmiin, jollei yhteisön lainsäädännössä toisin säädetä. Ohjelmien toteuttamisessa käytettävistä tukijärjestelmistä on tarkoitus säätää erikseen.

Laissa säädettäisiin ohjelmatyön eri vaiheista, joita ovat kansallisen maaseudun kehittämissuunnitelman, alueellisten ja paikallisten maaseudun kehittämissuunnitelmien sekä ohjelmien laatiminen. Lakiin otettaisiin myös säännökset eri viranomaisten ja paikallisten toimintaryhmien tehtävistä ohjelmatyötä toteutettaessa. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeinä ehdotettuja

säännöksiä tehtäväjaosta ja laaja-alaisesta yhteistyöstä ohjelmien valmistelussa. Keskeistä on monipuolisen asiantuntemuksen hyödyntäminen sekä erilaisten kansallisten, alueellisten ja paikallisten tavoitteiden sekä toimenpiteiden yhteensovittaminen.

Valiokunta toteaa, että nykyisin alueellisten maaseudun kehittämisohjelmien, horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman, Leader-yhteisöaloiteohjelman ja Pomo-ohjelman sekä maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta tavoite 1 -ohjelmien ja Interreg-yhteisöaloiteohjelmien toteuttamisesta säädetään maaseutuelinkeinojen rahoituslaissa (329/1999). Rahoituslain 55 §:n mukaan lain täytäntöönpanosta vastaavat muun muassa maa- ja metsätalousministeriö, maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus, työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset. Esityksen perusteluissa onkin todettu, että käytännössä lain täytäntöönpano on merkinnyt hyvin erilaisten, ohjelman toteutukseen liittyvien suunnittelu-, ylläpito-, ohjaus- ja toimeenpanotehtävien hoitamista. Viranomaisten välinen tehtävänjako ei nykyisin perustu suoraan rahoituslakiin tai sen nojalla annettuihin säännöksiin, vaan useisiin eri tasoihin yhteisön ja kansallisiin säädöksiin ja määräyksiin. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että nyt luotava hallinto- ja valvontajärjestelmä ohjelmien asianmukaisen hallinnoinnin järjestämiseksi takaa tehtävien selkeän jaon sekä tehtävien erottelun hallintoviranomaisten ja muiden toimijoiden välillä.

Lakiin otettaisiin perussäännökset ohjelman alueellisesta toimeenpanosta sekä sen yhteensovittamisesta. Työvoima- ja elinkeinokeskusten sekä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten toimivallasta hoitaa toimeenpanotehtäviä säädettäisiin tukijärjestelmiä koskevissa laeissa. Valiokunta korostaa sitä, että ehdotetusta laista ei saa aiheutua kunnille viranomaistehtävien tai

kustannusten lisääntymistä. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä onkin painotettu sitä, että tehtävät ovat luonteeltaan valtion vastuulle kuuluvia EU:n täytäntöönpano- ja valvontatehtäviä, joista periaatteessa kaikki kunnat joutuvat lakisääteisesti vastaamaan. Sen vuoksi ja kun niistä aiheutuvat kustannusrasitukset käytännössä useimmiten kohdentuvat muutoinkin vähävaraisempiin kuntiin, mahdolliset lisäkustannukset tulee korvata täysimääräisesti asianomaisille kunnille valtionosuuksina (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Valiokunta korostaa myös ohjelmien, suunnitelmien ja täytäntöönpanotoimien alueellisen yhteensovittamisen merkitystä. Yhteensovittamisen toteuttamisessa maakunnan yhteistyöryhmän merkitys on keskeinen. Tärkeää on, että voidaan estää ohjelmien päällekkäisyydet ja ns. sirpaloituminen. Toimenpiteet tulee voida kohdentaa kunkin kunnan ja maakunnan kannalta olennaiseen maaseudun kehittämiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että myös tulevilla ohjelmakaudella paikalliset toimijaryhmät osallistuisivat eräiden tukien toimeenpanoon. Paikallisten toimintaryhmien tehtävistä ohjelman toimeenpanossa ja toimivallasta säädettäisiin niin ikään tukijärjestelmiä koskevissa laeissa. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että paikallisten toimintaryhmien rooli tuen myöntämistä koskevien hakemusten käsittelyssä tulee maaseutuasetuksen ((EY) N:o 1698/2005) 62 artiklan 4 kohdan mukaisesti säilymään pääosin ennallaan. Toimintaryhmille kaavaillaan kuitenkin osallistumista myös maksatushakemusten käsittelyyn. Yhteisön tasolla on keskusteltu myös paikallisten toimintaryhmien mahdollisuudesta osallistua tuensaajaa koskevien hallinnollisten tarkastusten suorittamiseen. Kaiken kaikkiaan paikallisille toimintaryhmille tullaan antamaan tulevilla ohjelmakaudella julkinen hallintotehtävä.

Paikallisen toimintaryhmän toimintaan sen hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla julkista hallintotehtävää liittyy myös vahingonkorvausoikeudellinen vastuu. Valiokunta kiinnittääkin huomiota siihen, että lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentissa säädettäisiin muun

ohella paikallisen toimintaryhmän hallituksen jäsenen ja työntekijän vastuusta. Tehtäviä hoitettaessa aiheutetun vahingon korvaamisesta olisi voimassa, mitä virkavastuulla aiheutetun vahingon korvaamisesta erikseen säädetään. Vahingonkorvausoikeudellista virkavastuuta koskevilla säännöksillä tarkoitettaisiin tässä yhteydessä perustuslain 118 §:n 3 momenttia ja vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä julkista valtaa käytettäessä aiheutetun vahingon korvaamisesta.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan julkista hallintotehtävää hoitava yhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon, jos tehtävän suorittamiselle kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Paikallisen toimintaryhmän hankkeiden rahoituksesta antamista lausunnoista päättävät hallituksen jäsenet, jotka eivät ole palvelussuhteessa paikalliseen toimintaryhmään. Näiden vahingonkorvausvastuuseen tulisivat sovellettaviksi vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:n 4 momentin mukaan yleiset työntekijän vahingonkorvausvastuuta koskevat säännökset näiden osallistuessa hankkeiden rahoitusta koskevaan päätöksentekoon. Paikallisen toimintaryhmän palveluksessa oleviin, paikalliselle toimintaryhmälle säädettyjä tehtäviä hoitaviin henkilöihin sovelletaan myös vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n yleisiä työntekijän vastuuta koskevia säännöksiä.

Valiokunta toteaa, että lakiin ehdotettu vastuusäännös on sinänsä tarpeellinen tuen saajien oikeusturvan ja hallintotehtävien hyvän hoidon kannalta. *Ongelmallisten tilanteiden varalta valiokunta pitää kuitenkin erittäin tärkeänä, että toimintaryhmät hankkivat tarvittavan vastuuvakuutuksen. On välttämätöntä, että maa- ja metsätalousministeriö avustaa toimintaryhmiä tarvittavan vakuutusturvan hankkimisessa ja järjestää vahingonkorvausoikeutta koskevaa koulutusta ja tiedotusta.*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehd-

tuksen hyväksymistä jäljempänä esitettävien muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

12 §. Valiokunta ehdottaa 2 momenttiin teknisiä muutoksia sen vuoksi, että valiokunta tulee jäljempänä ehdottamaan lakiehdotuksen 22 §:n poistamista.

14 §. Valiokunta ehdottaa 2 momenttiin teknisiä muutoksia sen vuoksi, että valiokunta tulee jäljempänä ehdottamaan lakiehdotuksen 22 §:n poistamista.

17 §. Valiokunta ehdottaa 1 momenttiin teknisiä muutoksia sen vuoksi, että valiokunta tulee jäljempänä ehdottamaan lakiehdotuksen 22 §:n poistamista.

22 §. Pykälään sisältyisi valtuus siirtää varsin laajamittaisesti eräitä maa- ja metsätalousministeriölle säädettyjä tehtäviä ministeriön hallinnonalan viranomaiselle. Käytännössä valtuutta on ollut tarkoitus käyttää tehtävien siirtämiseen perustettavalle Maaseutuvirastolle (HE 36/2006 vp). Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jossa on edellytetty, että toimivallan siirtä-

misestä toiselle viranomaiselle on annettava riittävän täsmälliset laintasoiset säännökset. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitääkin ehdotettua valtuutusta liian yleisluontoisena. Ongelmallista on lisäksi se, millä edellytyksillä ministeriö voisi luovuttaa yhteisön lainsäädännössä ja tässä lainsäädännössä määriteltyä toimivaltaansa, kun tehtävät täsmentyvät vasta muussa lainsäädännössä. Valiokunta katsookin, että lakia tulee täydentää tarvittavilla säännöksillä siinä yhteydessä, kun Maaseutuviraston perustamista koskevat säännösmuutokset tehdään muuhun lainsäädäntöön.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa, että pykälän säännökset poistetaan lakiehdotuksesta.

Pykälän poistamisen vuoksi seuraavien pykälien numerointi lakiehdotuksessa muuttuisi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (**Valiokunnan muutosehdotukset**) ja*

*että hyväksytään lausuma (**Valiokunnan lausumaehdotus**).*

*Valiokunnan muutosehdotukset***Laki****maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku	4 luku
Yleiset säännökset	Euroopan yhteisön rahoitusta koskevat erityissäännökset
1—3 § (Kuten HE)	13 § (Kuten HE)
2 luku	14 §
Ohjelmatyö	<i>Hallintoviranomainen</i>
4—8 § (Kuten HE)	(1 mom. kuten HE) Hallintoviranomaisen tehtäviä hoidettaessa on voimassa, mitä 10 ja 19—21 §:ssä tai niiden nojalla säädetään sekä soveltuvien osin, mitä 9 §:ssä säädetään.
3 luku	
Ohjelman toteuttaminen	15 ja 16 § (Kuten HE)
9—11 § (Kuten HE)	17 §
12 §	<i>Seurantakomitea</i>
<i>Ohjelman seuranta</i>	Valtioneuvosto asettaa maaseutuasetuksen 77 artiklassa tarkoitetun seurantakomitean. Seurantakomiteassa tulee olla edustettuina 8 §:ssä tarkoitetut tahot. (2—4 mom. kuten HE)
(1 mom. kuten HE) Maa- ja metsätalousministeriö voi asettaa avukseen seurantaryhmän ohjelman toteutumisen ja vaikutusten seurantaa sekä arviointia varten. Seurantaryhmässä ovat edustettuina ohjelman valmisteluun osallistuneet ministeriöt, toimeenpanoviranomaiset ja 8 §:ssä tarkoitetut tahot. (3 mom. kuten HE)	18 § (Kuten HE)

5 luku
Erinäiset säännökset

19—21 §
(Kuten HE)

22 §
(Poist.)

22 (23) ja 23 (24) §
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Valiokunta edellyttää, että ehdotetusta laista kunnille mahdollisesti aiheutuvat

lisäkustannukset tulee korvata täysimääräisesti.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Eero Lämsä /kesk
jäs. Nils-Anders Granvik /r
Pertti Hemmilä /kok
Katri Komi /kesk
Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd
Jari Leppä /kesk

Minna Lintonen /sd
Reijo Paajanen /kok
Sirpa Paatero /sd
Erkki Pulliainen /vihr
Kimmo Tiilikainen /kesk
Lasse Virén /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.