

Asia: VN/6450/2019

Esitys alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta

I Keskeiset ehdotukset

- Kommentteja ja näkemyksiä lakiuudistuksen keskeisistä ehdotuksista**

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa sekä hankkeiden rahoittamista koskevan lainsäädännön päivittämisessä on perusteltua tehdä useimmat ehdotuksessa kuvatut keskeiset uudistukset. On perusteltua, että hallinto- ja päätöksentekomenettelyä säädellään useissa kohdin nykyistä yleisemmällä tasolla ja siten luodaan toimijoille liikkumavaraa, pyritään tuensaajien ja viranomaisten hallinnollisen taakan keventämiseen sekä vähennetään byrokratiaa.

Ohjelmaperustaisesta kehittämisestä ollaan vähitellen siirtymässä kohti sopimusperustaista ja vuorovaikutteista kehittämistä, mikä on sinänsä myönteistä ja sisältyy vahvasti myös hallitusohjelmaan. Koska nyt ollaan luopumassa aluekehittämispäätöksen toteuttamiseksi tehtävistä valtioneuvoston erityisohjelmista jää kuitenkin jossakin määrin epäselväksi, millä instrumenteilla aluekehittämispäätöksen edellyttämiä toimenpiteitä jatkossa tehdään ja ovatko niihin suunnattavat resurssit riittäviä. On epäselvää, voidaanko alue- ja rakennepolitiikan rahastoja hyödyntää kattavasti kansallisesti valmisteltavan aluekehittämispäätöksen toteuttamisessa, sillä esim. rahasto-ohjelman seitsemälle vuodelle asetetut tavoitteet ja sallitut toimenpiteet ovat pitkälti johdettuja EU:n asettamista ohjelmakauden mittaisista tavoitteista.

Maakuntaohjelmien toimeenpanosuunnitelmista luovutaan ja ne korvataan valtion ja maakuntien välisillä aluekehityskeskusteluilla. Näihin keskusteluihin on tärkeätä ottaa mukaan myös kansallisesti katsoen merkittävässä aluekehitystehtävässä olevat suuret keskuskaupungit.

EU:n jäsenvaltioiden on laadittava 30.6.2023 mennessä hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus. Kyseistä kuvausta laadittaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että kuvauksessa ei mitätöidä liian yksityiskohtaisella sääntelyllä ja asetettavilla velvoitteilla nyt esillä oleviin lakiesityksiin liittyvää tavoitetta hallinto- ja valvontamenettelyiden keventämisestä ja yleispiirteisemmästä sääntelystä. Liian tarkka ja yksityiskohtainen hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus hankaloittaa ohjelmien käytännön toteutusta ja lisää toimijoiden hallinnollista taakkaa. Erityisen hyvänä voidaan nähdä entistä laajempi tukeutuminen kansalliseen regulaatioon, josta voi seurata tarkastusten määrän vähentäminen ja yhden tarkastuksen periaatteen laajentaminen.

Sekä Euroopan unioni että Suomi ovat asettaneet kunnianhimoiset ilmasto- ja hiilineutraalisuustavoitteet. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma (Green Deal) ja ns. digitaalipaketti luovat pohjaa ilmastomuutoksen torjumiselle ja Euroopan siirtymiselle vihreään, sosiaalisesti kestäväan (kierto)talouteen. Näiden tavoitteiden saavuttamisessa, ja jossain määrin myös vauhdittamisessa, suurilla kaupungeilla on merkittävä rooli - ovathan ne myös usein todellisia edelläkävijöitä mm. digitaalisten toimintamallien synnyttämisessä sekä hiilineutraalin yhteiskunnan rakentamisessa. Tämän vuoksi suurilla kaupungeilla täytyy olla edustus ja rooli päätöksentekoprosesseissa sekä tarvittavat työkalut (resursointi) toimenpiteiden toteuttamiselle.

Suuret kaupungit ovat toimineet kansallisen talouskasvun moottoreina jo useita vuosia. Kaupunkien vetovoiman kasvu on selvästi todettavissa sisäisen muuttoliikkeen ja työpaikkakehityksen analyyseistä viime vuosilta. Joka kolmas suomalainen asuu Helsingissä, Espoossa, Tampereella, Vantaalla, Oulussa tai Turussa eli Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa. Suurten kaupunkien innovaatiopotentiaali on kansallisesti vertaillen ylivoimainen ja kansainvälisessäkin vertailussa varteenotettava.

Myönteinen kehitys on kuitenkin menettämässä edellytyksenä olevia resurssejaan lausuttavana olevan lainsäädännön ja aluekehittämiseen liittyvän rahoitusmallin myötä. Ehdotetun lainsäädännön ja uuden EU-rahoituskauden ohjelmavalmistelussa TEM:in johdolla ollaan päätyvässä ratkaisuun, jossa niukkoja varoja ollaan jakamassa liian moneen pieneen ”koriin”. Tällöin rahoituksen vaikuttavuus heikentyy merkittävästi.

Esimerkkinä kielteisestä kehityksestä voidaan mainita uusien, kaupunkikehittämiselle tärkeiden ns. ekosysteemisopimusten rahoitusmalli. Näiden osalta ollaan lakivalmistelussa päätyvässä siihen, että sopimuksia rahoitetaan pelkästään alue- ja rakennepolitiikan kestäväan kaupunkikehittämisen rahoitusinstrumentilla. Edellisellä EU-ohjelmakaudella ko. instrumentilla rahoitettiin kuuden suurimman kaupungin yhteistä kehitysstrategiaa (ns. 6Aika-ohjelma), kun nyt suunnilleen sama instrumentti ja rahoitusresurssi ollaan jakamassa kaikkien yliopistokaupunkien kesken. Tämä pienentää instrumentin vaikuttavuutta merkittävästi ja tekee ekosysteemisopimuksista kaupunkikehittämisen kannalta marginaalisia. Siksi kaupunkikehittämistä tulee resursoida suuremmilla panoksilla.

II Lakiluonnos alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (Toimeenpanolaki)

- **Ovatko lain tarkoitus ja soveltamisalat selkeät? (1 ja 3 §)**

Kyllä.

- **Ovatko alueiden kehittämisen tavoitteet selkeät ja kestävät pitkällä aikavälillä? (2 §)**

Esityksessä on hyvin otettu huomioon aluekehittämisen pitkän aikavälin tavoitteet sekä hallitusohjelman linjaukset kansallisesta aluekehittämisestä (esim. kestäväan kehityksen tavoitteet, ilmastomuutos ja sen hillintä).

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

- **Ovatko viranomaisten vastuut ja roolit selkeästi määritelty?**

Kuntien roolia aluekehitysviranomaisena on syytä edelleen täsmentää. Kunnat ja kaupungit on nostettava aluekehittämispäätöksen toteuttajiksi ja toimijoiksi. Tämä tulee varmistaa aluekehittämislain jatkovalmistelussa. Suoraa vuorovaikutusta ja yhteistyötä ministeriöiden ja suurten kaupunkien välillä on lisättävä.

- **Saako 15 §:stä kokonaiskuvan maakuntien liittojen alueiden kehittämiseen liittyvistä tehtävistä?**

Toimeenpanolain 6. pykälässä todetaan, että ”Vastuu alueiden kehittämisestä on valtiolla ja kunnilla.” Toimeenpanolain 15. pykälässä kuvataan maakunnan liiton tehtäviä kuntien aluekehittämisen viranomaisena riittävän tarkasti. 15. pykälässä on hyvin selostettu liiton tehtäväkenttä, jossa maakunnan liitto vastaa maakunnan yleisestä kehittämisestä. Lisäksi maakunnan liitto on asemoitu oikein suhteessa kuntaan, jonka aluekehitystehtävä ja asema kehittäjänä omalla alueellaan jää laissa muutoin tarkemmin kuvaamatta. (Kuntien asema aluekehittäjänä olisi syytä kuvata tarkemmin lakitekstissä.) Vaikka maakuntien liitoille on lainsäädännössä osoitettu itsenäisiä tehtäviä mm. maankäytön suunnittelussa on selvää, että maakuntien päätöksentekoa ohjaavat selkeämmin osakaskuntien intressit kuin itsenäisen maakuntahallinnon tahtotila. Tästä syystä on tarpeen todeta maakunnan liiton toimivan kuntien yhteisenä aluekehitysviranomaisena laissa kuvattujen tehtävien osalta ja vastuun aluekehittämisestä olevan valtiolla ja kunnilla.

Maakunnan liiton tehtävistä säädettäessä ottaa laki kantaa myös liiton toimimiseen alue- ja rakennepolitiikan rahastojen välittävänä toimielimenä. Perusteluissa todetaan, että maakunnan liiton on sitouduttava huolehtimaan hallinnon kustannuksista teknisen tuen rahoituksen lisäksi vähintään yhtä suurella panoksella omista toimintamenoistaan. Koska pakkokuntayhtymien rahoitus on pitkälti hoidettu kuntien jäsenmaksuilla, tulee varmistua, että välittävän toimielimen hallintomenot eivät johda kuntien rahoitusosuuden kasvamiseen vaan ne kompensoidaan täysimääräisesti joko valtion tuella tai katetaan pelkästään teknisen tuen määrärahoilla.

- **Onko maakunnan yhteistyöryhmän (MYR) rooli, tehtävät ja päätöksenteko selkeästi määritelty (17, 18 ja 19 §)**

Kaupunkien nykyistä vahvempi rooli alueen kehittäjänä tulee näkyä myös maakunnan yhteistyöryhmän asettamisessa ja kokoonpanossa.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

Alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukuntaan, eli alueiden uudistumisen neuvottelukuntaan on saatava vahva suurten kaupunkien edustus. Esityksen perustelutekstissä todetaan, että ”Tarkoituksena olisi, että alueiden uudistumisen neuvottelukunnan puheenjohtajan tehtävää hoitaisi elinkeinoministeri ja jäsenistössä olisi ministeriöiden, maakuntien liittojen ja erityyppisten kuntien, valtion aluehallinnon ylempää virkamiesjohtoa sekä keskeisten yhteistyöorganisaatioiden johtoa.” Neuvottelukunta voi asettaa myös jaostoja. Suurten kaupunkien edustus neuvottelukunnassa voi

perustua vaihtuvaan jäsenyyteen, mutta tärkeää olisi saada mukaan myös suurten kaupunkien edustus asetettaviin jaostoihin. Edustuksen jaostoissa ei tarvitse perustua neuvottelukunnan jäsenyyteen.

- **Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että luovutaan erityisohjelmista (osaamiskeskusohjelma (OSKE, vuosina 1994–2013), aluekeskusohjelma (AKO, v. 2001–2009) ja viimeisimpänä koheesio- ja kilpailukykyohjelma (KOKO, v. 2010–2013). Näkemyksiä ehdotuksesta tai ohjelmien tarpeesta jatkossa? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 30 §)**

Vaikka lakiehdotuksessa ei nimetä erityisohjelmia voisi kuitenkin olla tarpeen jättää mahdollisuus erityisohjelmien ja niiden resurssien määrittelyyn tulevaisuudessa, jolloin tarve lain muuttamiselle esim. hallituskauden vaihtuessa vähenee. Erityisohjelmien myönteisenä puolena voidaan nähdä mm. se, että niille allokoitu resurssi on ollut yleensä tiedossa jo kyseisen erityisohjelmakauden alussa.

- **Onko maakuntaohjelman asemasta säädetty riittävästi? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 34 §)**

Maakuntaohjelmaa koskevaa sääntelyä esitetään kevennettäväksi, mikä on aluekehittämisen ja aluesuunnittelun kannalta myönteistä. Maakunnille on aiemmassa lainsäädännössä tuotu käsittelyyn erilaisia toimintaa ohjaavia suunnitteluasiakirjoja, kuten maakuntaohjelma, maakuntasuunnitelma ja maakuntastrategia, jotka ovat osittain päällekkäisiä ja maakunnat ovatkin niitä osittain jo yhdistäneet. Tarpeettomista ja päällekkäisyyttä sisältävistä suunnitelma-asiakirjoista tulee luopua ja näin keventää maakuntien hallinnollista taakkaa.

- **Näkemyksiä ehdotuksesta luopua maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmasta? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 33 §)**

Lakiesityksen mukainen EU-ohjelman rahoitussuunnitelman laatiminen jatkaa vanhaa ns. MYAK-menettelyä alue- ja rakennepolitiikan ohjelmavarojen allokoinnissa. Maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelma puolestaan korvataan osittain esityksellä aluekehittämiskeskusteluista, joita käytäisiin tarpeen mukaan esim. vuosittain. Lakiesityksen perusteluissa ”topsun” korvaavia alueiden kehittämisen keskusteluja kuvataan pääsääntöisesti valtion ja maakuntien välisenä keskusteluna, johon maakunnat kutsuvat tarpeelliseksi katsomiaan toimijoita. Esityksessä todetaan, että ”valtio ja maakuntien liitot valmistautuisivat keskusteluihin molemmat tahoillaan tehden omat, yhteen sovitettavat esityksensä keskustelussa käsiteltävistä teemoista. ... Maakuntien liittojen olisi varmistuttava, että alueen kunnilla ja muilla keskeisillä toimijoilla olisi riittävät mahdollisuudet vaikuttaa maakunnan liiton esitykseen. Esitystä olisi siksi tarpeen käsitellä maakunnan yhteistyöryhmässä.” Perustelutekstissä esitetty tapa kaupunkien osallistamisesta aluekehittämisen keskusteluihin on riittämätön. Erityisesti suurten keskustaupunkien osalta aluekehittämistehtävä edellyttää vahvempaa osallistamista maakunnan alueen vuorovaikutteiseen kehittämiseen ja suurten kaupunkien osallistuminen alueiden kehittämisen keskusteluihin tulisi kirjata lakiin tai asetukseen.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 3

Kaupunkikehittämisen rahoitusta on lisättävä ja kohdennettava erityisesti suurille kaupungeille. Ekosysteemisopimuksia on rahoitettava myös muilla rahoitusinstrumenteilla kuin EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen kestäväan kaupunkikehittämiseen suunnatuilla varoilla (valmisteilla oleva laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan Unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta, Luku 3 § 26)

Rakennerahastojen kestäväan kaupunkikehittämisen rahoitus on suunnattava tavalla, joka on vaikuttavuudeltaan ehdotettua mallia parempi. Tämä edellyttää tuensaajien lukumäärän karsimista ja/tai kaupunkien lukumäärän karsimista.

Koska kunnat toteuttavat lakiperusteisesti merkittävää aluekehittämistehtävää olisi laissa vahvistettava niitä menettelytapoja, kuten neuvottelumenettely ja yhteistyösopimukset, joissa kunnat voivat sopia valtion kanssa suoraan aluekehittämisen ohjelmista, tavoitteista, toimenpiteistä ja rahoituksesta. Myös kansallisesti päätettäviä alue- ja rakennepolitiikan rahastovaroja tulee voida suunnata sopimus pohjaiseen kaupunkikehittämiseen ns. neuvottelumenettelyn kautta ilman välittävien toimielinten (liitot ja ELY:t) järjestämää hankekilpailua.

- **Ovatko eri viranomaistahot ja yhteistyöohjelmien hallinnointi määritelty selkeästi?**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

Suomi on ollut Interregeissä jo monta ohjelmakautta suunnilleen ainoa Itämeren alueen maa, joka myöntää myös kansallista vastinrahoitusta suomalaisille Interreg-hankkeiden partnereille ja lead partnereille. Sitä on myönnetty enintään 70% suomalaisen hakijan/partnerin 25%:n omarahoitusosuudesta. Kokonaistukiprosentti on maksimi-vastinrahoituksella voinut olla suomalaiselle Interreg-hankkeen partnerille/vetäjälle lähes 90% (EU-tuki 75%, omarahoitusosuus 25%, josta kansallista vastinrahaa enintään 70%). Itämeren alueen Interreg -ohjelman ja Interreg Europe -ohjelman kansallista vastinrahoitusta on hoitanut TEM, jatkossa ajatuksena on, että sitä myöntäisivät maakuntien liitot. Jatkossa on pyrittävä siihen, että Interreg-hankkeiden suomalaisten partnerien ja vetäjien kokonaistukiprosentti pysyy vähintään entisen tasoisena.

- **Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että luovutaan äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä. Näkemyksiä luopua äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 47 §:n 2 mom.)**

Ns. ÄRM-rahoitus on toiminut aiemmin joustavana tapana reagoida muuttuneeseen taloustilanteeseen, voimakkaaseen suhdannevaihteluun, yritysten tilauskannan nopeaan heikkenemiseen ja työvoiman kysynnän muutoksiin esimerkiksi laivanrakennusteollisuuden alalla. Lakiluonnoksen osalta tulisi harkita äkillisen rakennemuutosalueen kaltaisen joustavan aluekehitysinstrumentin jatkoa tai kehittämistä myös uudelle alue- ja rakennepolitiikan kaudelle.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

-

III Lakiluonnos alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta (Rahoituslaki)

- **Ovatko lain tarkoitus ja soveltamisalat selkeät? (1 ja 2 §)**

Yritysten osallistuminen hankkeisiin ja innovaatiotoimintaan on mahdollistettava hallinnollisesti helposti ja kevyesti. Näin pystytään vastaamaan myös koronan aiheuttamiin negatiivisiin vaikutuksiin yrityksissä.

- **Onko viranomaisten toimivalta määritelty selkeästi?**

Yritykset tulee huomioida erillisissä asetuksissa. Yritysten kasvun ja kansainvälistymisen tulee olla kantava periaate aluekehittämislaissa.

- **Onko toimivallasta välittävänä toimielimenä säädetty riittävästi?**

Rahoituslain luvun 1 pykälässä 11 säädetään, että maakunnan liiton on myönnettävä kestävän kaupunkikehittämisen toteuttamiseksi tarkoitettu tuki johtoryhmän esityksen mukaisena. Toimeenpanolain 26 pykälän perusteluissa esitetään, että kaupungit perustaisivat kestävän kaupunkikehityksen suunnitelman toimeenpanemiseksi jokainen oman tai useamman kaupungin yhteisen johtoryhmän. Miten säädellään maakunnan liiton tuen myöntövaltuutta, perustuuko myöntövaltuuden jako valtakunnallisesti asukaslukuun tai muuhun aluetta kuvaavaan tunnuslukuun vai pelkästään hallintoviranomaisen harkintaan ja voiko maakunnan liitto kieltäytyä rahoituksen myöntämisestä jos johtoryhmä päättää esittää hankerahoituksen myöntämistä? Laissa tai asetuksessa tulisi myös olla maininta siitä, voiko maakunnan liitto muuttaa myönnettävän rahoituksen määrää tai ehtoja johtoryhmän esityksen vastaisesti?

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

-

- **Onko tukimenettelystä säädetty selkeästi ja riittävällä tasolla?**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

-

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 3

-

- **Onko erillinen luku kansallisen vastinrahoituksen erityissäännöksistä tarpeellinen?**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

-

- Onko eri viranomaisten tarkastusoikeudet määritelty selkeästi?

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

-

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 6

-

IV Mitä muuta haluatte sanoa alueiden kehittämistä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa ja hankkeiden rahoittamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta?

Kommentit ja näkemykset

Innovaatio- ja osaamisverkostojen ja/tai ekosysteemisopimusten hallintomalliin ei tule rakentaa valtiojohtoista ohjausjärjestelmää, vaan ohjaus tulee tapahtua aluetasolla. Vähintään tulee hyväksyä mahdolliseen valtakunnan tason ohjausryhmään suurten kaupunkien vahva edustus. Alueiden edustajiksi eivät riitä RR-suuralueiden välittävien toimielinten edustajat.

Kekäläinen Arja

Tampereen kaupunki - Pormestari Lauri Lylyn päätös 19.5.2020 § 72