

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**

Tavoite aluekehittämisen suunnittelujärjestelmän keventämisestä on hyvä tavoite, mutta samalla on pidettävä huolta, että tehdyt ratkaisut tukevat paikallis- ja aluelähtöisen kehittämistoiminnan lähtökohtia ja mm. maakunnan yhteistyöryhmän toimintaa aluetason kumppanuuselimenä. Aluekehittämisen prosessien tulee olla läpinäkyviä, dynaamisia, sitouttavia ja konkreettisiin toimiin johtavia. Vastaavasti vastuutahot ja prosessissa laadittavat keskeiset dokumentit on syytä kirjata selkeästi lakiin, näihin liittyvät yksityiskohtaisemmat kommentit ovat ko. lukujen yhteydessä. Maakuntien liitot aluekehittämisviranomaisina vastaavat prosessin etenemisestä jossa mm. maakunnan alueen yhteinen strateginen tahtotila rakentuu. Kehittämisen tavoitteiden edistämisessä ja käytännön kehittämistoimien toteutuksessa keskeiset tahot ovat kaupungit ja kunnat, korkeakoulut, oppilaitokset, yritykset, järjestöt ja muut alueen kehittämiseen osallistuvat tahot.

Sekä toimeenpano- että rahoituslain rakenteen selkeyttäminen on hyvä asia, mutta samalla nousee esiin tarve täsmentää pykälien sisältöä niin asetustasolla kuin myös lain perusteluteksteissä. Sen vuoksi onkin tärkeää, että asetusvalmistelua jatketaan yhteistyössä.

Kestävän kehityksen ja ilmastokestävyyden vaatimukset ja toisaalta tavoitteet myös aluekehittämiselle on tärkeä huomioida ja ne onkin tuotu hyvin esiin. On tärkeää, että ilmastonmuutoksen osalta aluekehittämisessä huomioidaan sekä hillinnän että sopeutumisen mutta myös varautumisen näkökulmat.

On myös hyvä, että alueiden kehittämisen tavoitteissa nostetaan maahanmuuttajien kotoutumisen tukeminen osaksi alueiden kehittämistä. Samoin on hyvä, että asukkaiden työllisyyden edistämiseen liittyvät tavoitteet ovat myös kirjattuna alueiden kehittämisessä edistettäviin toimenpiteisiin. Kaupungit ja kunnat ovat keskeisiä toimijoita näissä molemmissa teemoissa.

Lakiesitykset rakentuvat pitkälti nykyisen lainsäädännön pohjalle eikä toimivaltamuutoksia mm. maakuntien liittojen ja ELY-keskusten välille ole ollut tarkoitus esittää. Tässä suhteessa on syytä kiinnittää tarkemmin huomiota käytettyihin sanamuotoihin tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi. Itse aluekehittämisjärjestelmään on toimeenpanolakiesityksessä varsinaisena uutena toimintamallina esitetty valtion ja maakuntien aluekehittämiskeskustelu-menettely, jonka tavoitteena on mahdollistaa poikkihallinnollisen tarkastelun yhteistyössä eri ministeriöiden sekä maakunnan keskeisten alueen kehittämiseen vaikuttavien toimijoiden kesken. Keskustelun tulisi kuitenkin johtaa konkreettisiin toimiin ja ratkaisuihin ja tässä mielessä prosessia on syytä terävöittää. Keskusteluihin valmistautuminen maakunnan alueen sisällä on keskeinen osa prosessia ja siinä tulee huomioida mm. erilaisten kuntien näkemykset kehittämisen mahdollisuuksista ja tarpeista.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan uutta vuonna 2021 alkava kautta varten tehdyt lainsäädännölliset ratkaisut tähtäävät hallinnon yksinkertaistamiseen ja sääntelyn selkeyttämiseen. Rahoituslaissa esitetyt menettelyt tukevat pääosin tätä tavoitetta ja on tärkeää, että asetusvalmistelu jatkuu samalla linjalla, erityisesti hanketoimijoiden hallinnollista taakkaa helpottaen.

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

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

Ovat selkeät.

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

Alueiden kehittämisen tavoitteet ovat sinänsä selkeät ja varsin kattavat. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan merkitystä yritysten kasvulle ja kilpailukyvyn vahvistumiselle on syytä tuoda perusteluteksteissä esiin.

2§ toisen momentin perusteluteksteissä on syytä todeta selkeämmin kuntien rooli kotouttamisessa sekä työllisyyden edistämisessä, koska molemmissa on kunnilla lakisääteisiä tehtäviä.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

Kuntaliitto esittää 5§ määritelmiin seuraavat lisäykset (kohtien 1 ja 3 osalta vrt. voimassa oleva laki 7/2014. Myös omaehtoinen kehittäminen on syytä määritellä):

- 1) alueella maakuntajakolain (1159/1997) mukaisia maakunnan alueita tai valtion aluehallintoviranomaisten toimialueita sekä valtakunnallisessa toiminnassa koko Suomen aluetta p.l. Ahvenanmaan maakunta;
- 2) omaehtoisella kehittämisellä kehittämistyötä, joka perustuu maakunnan alueen omiin tarpeisiin;
- 3) välittävällä toimielimellä viranomaista, joka hoitaa hallintoviranomaisen puolesta sen tehtäviä;

6§: Vastuu alueiden kehittämisestä: pykälän sisältö ei ole sinänsä muuttumassa verrattuna nykyiseen lainsäädäntöön mutta herää kysymys, että olisiko nykyisen lain 7/2014 (5§) tekstimuotoilu selkeämpi.

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

10 a § Työ- ja elinkeinoministeriön toimivalta alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukemiseen tarkoitetun määrärahan valvonnassa: on syytä tarkentaa perusteluteksteissä toisessa kappaleessa kuvattu prosessi sopimukselliseen yhteistyöhön suunnattavan määrärahan osalta (eli onko kyse aluekehittämisen keskustelu-prosessista vai jostain muusta).

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

On hyvä, että maakuntien liittojen tehtävät määritellään nyt kokonaisuudessaan yhdessä pykälässä. Tämä lisää lainsäädännön selkeyttä. On hyvä, että maakunnan liiton tehtävissä on tuotu esille osaamisen kehittämisen edistäminen ja yhteistyö koulutusta koskien (perusteluteksti neljännen momentin kohdalta on hyvä). Älykkään erikoistuminen strategiat sekä toisaalta tiivis yhteistyö erityisesti ammattikorkeakoulujen mutta myös ammatillisten oppilaitosten kanssa ovat esimerkkejä konkreettisista käynnissä olevista kehittämistoimista.

Toimeenpanolain 15 § momentissa 3 säädettäisiin maakunnan liiton osallistumisesta ja yhteistyöstä keskeisten aluekehittämiseen osallistuvien valtion aluehallintoviranomaisten strategiseen suunnitteluun ja tulosohtaukseen sekä korkeakoulujen tulossopimusten valmisteluun maakunnan aluekehittämistavoitteiden huomioimiseksi. Tämä edellyttää erittäin tiivistä yhteistyötä korkeakoulujen ja kunkin maakunnan liiton välillä ennen kyseisiä neuvotteluja. On otettava myös huomioon, että korkeakouluilla on myös maakuntaa laajempia, valtakunnallisia koko maata palvelevia ja erityisiä tehtäviä.

Koulutuksen järjestäminen ennen kaikkea perusaste, lukio- ja ammatillinen koulutus sekä vapaa sivistystyö ovat kuntien tai kuntien yhdessä hoitamia tehtäviä. On tärkeää, että maakuntien liitot tekevät yhteistyötä koulutuksen järjestäjien kanssa mm. ennakointityössä sekä edistääkseen osaamista alueillaan. Kunnilla on kuitenkin päättäväisyyttä koulutuksen järjestämisestä sekä yhteistyörakenteista. On tärkeää, että laissa eikä sen perusteluissa ole sellaisia kirjauksia tai piirteitä, joiden kautta päättäväisyyttä pyritään ulottamaan muille tahoille Yhteistyöhön kannustavat tai sitä edistävät kirjaukset ovat sopivia. Koulutuksen ja osaamisen kannalta keskeisiä on mm. momentit 3 ja 7 (edistää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja osaamisen kehittämistä; edistää kuntien välistä, kuntien ja maakunnan välistä sekä ylimaakunnallista yhteistyötä ja maakunnan kansallisia ja kansainvälisiä yhteyksiä) sekä momentti 9 (edistää maakunnallista identiteettiä ja asukkaiden osallistumista maakunnan kehittämiseen sekä kulttuuria osana maakunnallista strategiaa).

15§ momentissa neljä todetaan, että maakunnan liitto hoitaa sille rahoituslaissa säädetyt tehtävät. Liitoilla on olemassa lakiin perustuvina rahoitustehtävinä EU:n alue- ja rakennepolitiikan osalta hallintoviranomaisen myöntämä välittävän viranomaisen tehtävä sekä tehtävä kansallisen kehittämisrahoituksen (alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman määräraha) osalta. 15§ neljännen momentin perusteluteksteissä on kirjoitettu auki ”velvoite” maakunnan liitolle välittävänä toimielimenä sitoutua huolehtimaan hallinnoinnin kustannuksista ohjelman teknisen tuen lisäksi vähintään yhtä suurella osuudella omilla toimintamenoillaan. Tällainen kuntarahoituksen käyttöä ohjaava lause tulee poistaa perusteluista. Maakuntien liitot ja Kuntaliitto ovat ottaneet aiheeseen kantaa 4.12.2019.

Yhdeksännen momentin perusteluteksteissä on nyt viitattu lain 166/2019 (laki kuntien kulttuuritoiminnasta) pykälään 3, mutta myös ko. lain tavoitteet määrittelevässä pykälässä 2 on momentti 4: luoda edellytyksiä paikallisen ja alueellisen elinvoiman kehittymiselle ja sitä tukevalle luovalle toiminnalle kulttuurin ja taiteen keinoin. Lisäksi em. lain 7§ todetaan, että kunnan tulee paikalliset olosuhteet ja voimavarat huomioon ottaen edistää tämän lain tavoitteiden ja tehtävien mukaista toimintaa yhteistyössä muiden kuntien, viranomaisten ja maakunnan sekä kulttuuri- ja taidealan ja muiden toimialojen toimijoiden kanssa. Kuntaliitto esittää, että perustelutekstiin tulee täydentää kuntien kulttuuritoimintaan sisältyvä vahva kehittäminen ja yhteistyön edistäminen.

Perusteluiden osalta todettakoon, että termi ”maakunnallisen identiteetin edistäminen” on väljä ja kaipa täsmennystä, mikäli asiaa halutaan konkretisoida. Muutoin on tärkeää, että perustelutekstissä todetaan, että kulttuuritoiminnan järjestäminen on kunnan tehtävä, eivätkä maakunnalliset toimenpiteet saa olla ristiriidassa kuntien lakisääteisten tehtävien kanssa.

Muotoiluesitykset:

15 § Maakunnan liiton tehtävät, ensimmäinen momentti: Kuntien aluekehittämisviranomaisena maakunnan liitto vastaa maakunnan yleisestä kehittämisestä... Kuntaliitto esittää selkeyden vuoksi,

että ensimmäinen momentti alkaa sanoilla: Maakunnan liitto vastaa maakunnan yleisestä kehittämisestä jne... ja esityksen ko. lauseen kaksi ensimmäistä sanaa poistetaan.

15§ Maakunnan liiton tehtävät, kuudes momentti: ilmastonmuutoksen torjunta-termi esitetään muutettavaksi muotoon ”ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen”.

15§ Maakunnan liitto hoitaa tehtäviään, ensimmäinen momentti, lisäysehdotus: toimimalla laajassa yhteistyössä alueiden kehittämiseen osallistuvien viranomaisten, alueen keskustaupunkien ja muiden kuntien sekä muiden tahojen kanssa (vrt. voimassa olevan lain 7/2014 17§ ensimmäinen momentti).

15§ Maakunnan liitto hoitaa tehtäviään, neljäs momentti: lisäysehdotus: tekemällä yhteistyötä korkeakoulujen ja muiden koulutuksen tarjoajien/järjestäjien kanssa maakunnan aluekehittämistavoitteiden huomioimiseksi

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

Maakunnan yhteistyöryhmää koskevia pykälä on muotoiltu nykyistä yleispiirteisemmäksi. EU:n alue- ja rakennepolitiikan toteutukseen liittyvien alueellisten rahoitus suunnitelmien hyväksyminen on kuitenkin syytä mainita tehtäviä kuvaavassa pykälässä 18. Myös maaseuturahasto ja siihen liittyvä yhteensovitus työ muuhun maakunnan alueella tapahtuvaan kehittämistoimintaan on syytä tuoda esille.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

Ei ole.

- **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 §)**

Erityisohjelmia koskevasta lainsäädännöstä luopuminen on kannatettavaa tilanteessa, jossa ollaan siirtymässä kohti uusia toteutustapoja, kuten sopimuksellisuuteen ja verkostomaisempaan kehittämiseen ja yhteistyöhön. Jälkimmäisestä yhtenä hyvänä esimerkkinä on edellisellä hallituskaudella laadittu seutukaupunkiohjelma, jonka toimeenpanoa parhaillaan valmistellaan.

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

On. Perusteluteksteissä on hyvin tuotu esiin myös älykkään erikoistumisen strategioiden yhteys maakuntaohjelmatyöhön.

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

Toimeenpanosuunnitelman lakisääteisyyden poistaminen on lainsäädännön yksinkertaistamisen näkökulmasta kannatettavaa. Alue- ja rakennepolitiikan rahoitukseen ja toteutukseen liittyvästä alueellisesta rahoitussuunnitelmasta ja sen valmisteluvastuusta on syytä olla maininta lakitasolla tämänhetkistä esitystä tarkemmin, koska kyse on merkittävästä alue- ja rakennepolitiikan rahoitusta suuntaavasta asiakirjasta, joka tullaan myös jatkossa laatimaan.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 3

23 § 2 mom. Alueiden kehittämisen keskusteluja koskeva lause on epätarkka ja edellyttää täsmennystä. Tavoitteena tulisi olla valtion, alueellisten toimijoiden ml. maakunnan liiton sekä kaupunkien ja kuntien yhteinen näkemys alueiden kehittämisen tavoitteista kyseisellä maakunnan alueella. Maakunnan aluetta koskevan näkemyksen kokoaja on ko. maakunnan liitto, joka vastaa siitä, että alueen kaupungit ja kunnat ovat tiiviisti mukana valmistelussa sekä edustettuina varsinaisessa keskustelussa.

25§ Euroopan unionin kumppanuussopimuksen ja alue- ja rakennepolitiikan ohjelman valmistelu: pykälän muotoilu ei täsmää 5§ määritelmien kohdan 4 kanssa ja siksi 25§ tulee täydentää siten että valtakunnallisten teemojen valmistelu tehdään ministeriöiden keskeisten strategioiden pohjalta..lisäysehdotus lauseen loppuun: yhteistyössä alueiden kanssa.

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

On määritelty selkeästi.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

Ei huomioita.

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

Kuntaliitto ei vastusta luopumista äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä mutta huomauttaa, että edelleen on oltava välineitä äkillisten muutosten hallintaan alueilla. Vallitseva koronan aiheuttama kriisitilanne osoittaa, että äkillisiä rakennemuutostilanteita voi nousta hyvinkin yllättäen. Edelleen tulisi huomioida ennakoivan rakennemuutoksen mukainen toiminta osana aluekehittämistoimia.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

Ei huomioita.

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

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

Pääosin kyllä.

- **Onko viranomaisten toimivalta määritelty selkeästi?**

Pääosin kyllä.

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

Pääosin kyllä.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

Muutosesitykset:

10§ Maakunnan liiton toimivalta: lisäys momenttiin 2: tukea kansallisista varoista ja Euroopan aluekehitysrahaston varjoista kuntien ja kuntataustaisten organisaatioiden toteuttamiin yritysten toimintaedellytyksiä tukeviin perusrakenteen investointihankkeisiin

12§ maakunnan liiton tehtävien kokoaminen: perusteluteksteissä oleva lause on syytä lisätä myös varsinaisen pykälän ensimmäisen momentin loppuun: ”Tehtävien kokoaminen perustuisi maakuntien liittojen välisiin sopimuksiin”.

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

On hyvä, että tukimenettelyä on pyritty yksinkertaistamaan ja selkeyttämään.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

Ei huomioita.

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 3

Ei kommentteja.

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

On tarpeellinen.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

Ei huomioita.

- **Onko eri viranomaisten tarkastusoikeudet määritelty selkeästi?**

Pääosin kyllä.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

On hyvä, että Interreg-ohjelmia koskeva lainsäädäntö on samassa yhteydessä muun aluekehittämisen lainsäädännön (toimeenpano- ja rahoituslaki) kanssa.

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 6

Ei kommentteja.

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

Kommentit ja näkemykset

Vallitsevassa koronasta aiheutuneessa kriisitilanteessa on entistä tärkeämpää, että lainsäädäntö mahdollistaa myös nopeat kehittämistoimet ja -varojen kohdentamisen äkillisiin yritystoimintaa ja työllisyyttä turvaaviin tarpeisiin. Kuntien investointien tulee olla tukikelpoisia. Samalla on pystyttävä luomaan pohjaa pitkäjänteiselle alueiden kehittämiselle kriisistä selviytymiseen ja uuden alun rakentamiseen. Tästä syystä on huomioitava, että kansallista alueiden kestävä kasvua ja elinvoimaa edistävää kehittämisrahoitusta tarvitaan myös tulevinä vuosina ja sen määrää tulee kasvattaa jo vuotta 2021 silmällä pitäen.

Mäkinen Annukka
Suomen Kuntaliitto ry