

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**

Aluekehittämistä koskeva lakiuudistus täyttää lainsäädännöllisessä mielessä ja lakiteknisesti sille annetut tavoitteet mm. virtaviivaistamisen ja erillislakien yhteenkokoamisen ja -sovittamisen osalta.

Lakiuudistuksen henki ja sisältö toteuttavat edelleen maakuntalähtöisen aluekehittämispolitiikan perusmallia. Lakipaketti pyrkii luomaan tarvittavat säädösperusteet mahdollistamaan aluekehittämisen kahta kannatettavaa mutta erisuuntaista päätavoitetta: alueiden ja koko Suomen kilpailukyvyyn vahvistamista ja toisaalta alueellisten kehityserojen tasaamista. On kyseenalaista, voidaanko näin erimitallisia perustavoitteita – vahvuuksien vahvistamista ja heikkouksien korjaamista- to-teuttaa riittävän tehokkaasti ja vaikuttavasti minkäänlaisen yhtenäissäädöstön puitteissa, ilman eriyttäviä painotuksia ja vastaavasti eriyttävää säädösperustaa.

Avoimessa taloudessa Suomen alueiden ja myös koko maan kansallinen kilpailukyky määrittyy ja mitataan ensisijaisesti kansainvälisessä viitekehyksessä - suomalaisten tuotteiden, palvelujen ja osaamisen on pärjättävä kovassa kansainvälisessä kilpailussa. Jotta tässä onnistutaan, tehtävään on valjastettava paras ja vahvin kapasiteetti. Alueellisten kehityserojen tasaaminen sen sijaan on sisäinen kansallinen järjestely, jolla pyritään turvaamaan elinvoimaisuutta ja tarjoamaan mahdollisimman yhtäläiset olosuhteet asumiselle ja yrittämiselle koko Suomessa.

Suomalainen aluekehittämisen malli johtaa jatkuvaan tasapainoiluun ja resurssikilpailuun näiden kahden sinänsä erittäin kannatettavan tavoitekokonaisuuden välillä. Tämä tapahtuu liian usein tehokkuuden ja vaikuttavuuden kustannuksella.

Maakuntalähtöiseen ajatteluun nojautuvassa lakiuudistuksessa jäävät edelleen huomiotta sekä maakuntien sisäiset, seutukuntien ja kuntien väliset kehitys- ja mittakaavaerot kuin myös eri maakuntien, alueiden ja kuntien väliset kehityserot ja -mahdollisuudet. Aluekehittämisen säädöskokonaisuus nykymuodossaan ei riittävästi tunnista erityyppisten alueiden erilaisia haasteita ja toisaalta kehityspotentiaalia. Erityyppisillä alueilla, maakunnilla, kunnilla, seutukunnilla ja kaupunkiseuduilla on oma roolinsa ja merkityksensä aluekehityksen kokonaisuudessa. Eri aluetyypit vaikuttavat hyvin eri mittakaavassa ja voimakkuudella koko Suomen kehittymiseen ja tulevaisuuteen sekä negatiivisessa että positiivisessa mielessä. Tältä osin lakiehdotuksista puuttuu riittävä skaalautuvuus.

Aluekehittämisen tavoitteiden, toiminnallisuuksien sekä kehittämisvastuiden sitominen maakunnalliseen aluejakoon ja maakuntaorganisaatioihin on aikaan sidottu aluepoliittinen valinta, jota käsillä oleva lakiuudistus luonnollisesti heijastaa ja toteuttaa. Jos ja kun pidetään edelleen välttämättömänä, että suomalainen aluekehittäminen sidotaan maakuntatason operatiiviseen kehykseen, aluekehittämisen säädösperustassa tulisi tässä läpileikkaavasti tunnistaa vähintään kunkin maakunnan keskuskaupungin rooli ja erityinen asema. Myös maakunnallisesti järjestetyssä ja maakuntatasoon kiinnitetyssä aluekehityksessä jokaisella maakunnan keskuskaupungilla on kiistämätön erityisrooli ja kehittämistehtävä. Maakunnan keskuskaupunki on jokaisen maakunnan sisällä elinvoiman ja kilpailukyvyn ylläpitäjä ja turvaaja ja toisaalta maakunnan yhteyksien ja kehitysdynamiikan ikkuna ulkomaailmaan. Keskusseudulla on toisaalta oma asemansa myös maakunnan sisäisten haasteiden ja ongelmien keskittymänä.

Huomioiden maakuntien keskuskaupunkien erityisen roolin ja aseman ne tulisikin läpileikkaavasti nostaa toimijoiksi maakuntien liittojen rinnalle aluekehittämisen lainsäädännössä ja järjestää keskuskaupungeille säädöspohjaisesti riittävät yhteistoiminnan muodot ja päätöksentekoon osallistumisen valtuudet aluekehittämisessä.

Kun aluekehittämisen keskeisin tavoite on elinvoimaisuuden ja kilpailukyvyn kasvu sekä ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävä kehitys -vieläpä vaikuttavuutta tavoitellen- on ilmiselvää, että Suomen suurimmat kaupunkiseudut ja yliopistokaupungit tulisi aluekehittämistä koskevissa säädöksissä vielä erikseen tunnistaa, tunnustaa ja nostaa aluekehittämisen keskeisiksi toimijoiksi ja kehittämiskumppaneiksi asianmukaisin roolituksin ja vastuin. Lakiluonnoksissa periaatetasolla tämä paikoin toteutuu, mutta ei ulotu läpileikkaavasti roolituksiin ja vastuutuksiin saakka. Suurimpien kaupunkien toiminnallinen rooli ja vaikutusmahdollisuudet aluekehityksessä jäävät lakiluonnosten kokonaisuudessa viitteellisiksi ja marginaalisiksi. Suurimpien kaupunkien asema lakiluonnoksissa ei millään tavoin vastaa suurimpien kaupunkien tosiasiallista merkitystä alueiden ja koko Suomen kehityksen kannalta. Aluekehittämisen vahvimmat alueelliset resurssit jäävät näin ollen alihyödynnetyiksi.

EU:n koheesiopolitiikan ja rakennerahastojen yhtenä tavoitteena on tukea paikallisesti johdettuja kehittämisstrategioita ja lisätä paikallisviranomaisten mahdollisuuksia osallistua varojen hallintaan. Tässä suhteessa Suomi voisi ottaa mallia muista EU-maista, joissa rakennerahastojen hallinto on järjestetty vähemmän ministeriövetoisesti. Esimerkiksi Alankomaissa Rotterdamin

kaupunki toimii yhtenä hallintoviranomaisena, Italiassa puolestaan Bologna toimii välittävänä toimielimenä. Kun vastuuta on jaettu eri toimijoiden kesken, voidaan varoja kohdentaa lähempänä toimijoita ja samalla myös toimia nopeasti esimerkiksi kriisiaikoina

Turun kaupunki haluaa kiinnittää erikseen huomion lakiehdotusten kohtiin koskien kestävästä kaupunkikehittämisestä, erillisohjelmista ja Äkillisen rakennemuutosmenettelystä luopumista sekä Interreg-ohjelmien roolia ja hallinnointia.

EAKR-asetuksen 9 artiklan mukaista kestävästä kaupunkikehittämisestä toteuttavan suunnitelman ja sille aluekehitysrahastosta myönnettävän rahoituskehityksen hyväksyy työ- ja elinkeinoministeriö. Turun kaupunki pitää perusteltuna, että kaupungit asettavat lakiluonnoksen 26 §:n mukaisesti suunnitelman toimeenpanemiseksi johtoryhmän.

Kestävän kaupunkikehittämisen hankkeiden rahoittamisesta säädetään rahoituslain 9 §:ssä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kestävästä kaupunkikehittämisestä suunnitelman sisällöstä, toiminnassa noudatettavasta menettelystä sekä toiminnasta vastaavasta tahosta. Valtioneuvoston asetusta valmisteltaessa tulee kuulla kaupungeja kaupunkikehittämisen suunnitelman sisällöstä, toiminnassa noudatettavasta menettelystä sekä toiminnasta vastaavasta tahosta. Päällekkäisiä hallinnollisia rakenteita tulee välttää, jotta yhtenäinen teemakohtainen toteutus ja kaupunkilähtöisten strategisten kehittämistarpeiden sisällöt ylimaakunnallisissa hankkeissa toteutuvat.

Lakiuudistus sisältää ehdotukset nk. erillisohjelmista (aiemmat OSKE, INKA jne.) sekä Äkillisen rakennemuutoksen (ÄRM) alueita koskevasta Valtioneuvoston päätöksentekomenettelystä luopumisesta. Perusteet näille luopumisehdotuksille ovat riittämättömät. Nopeasti muuttuvassa maailmassa hyvin fokusoiduille kehittämisohjelmille voi jatkossakin nousta ennakoimattomia tarpeita. Erillisohjelmien tarjoamia nopean reagoinnin, kohdennetun ja priorisoidun kehittämis mahdollisuuksia ei olisi syytä sulkea kategorisesti pois. Valtioneuvoston päätökseen nojautuva ÄRM-alueiden määrittely on puolestaan ollut varsin merkittävä aluetason toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta. Valtioneuvostotasoinen ÄRM-päätös on ollut erityisen merkittävä väline eri ministeriöiden sitouttamisessa, toimintojen nopeassa yhteensovittamisessa sekä resurssien kokoamisessa ja kohdentamisessa hallinnonalojen rajat ylittäen kunkin ÄRM-alueen tarpeisiin. Erillisohjelmilta ei pidä sulkea ovea kokonaan, ja ÄRM -menettelyä ja toimintamallia tulisi voida jatkaa nykyisellään.

Interreg BSR ja alaohjelmat ovat olleet toimivia ja kaikista alaohjelmista Central Baltic on ollut tuloksellisin. Cross-border Interreg -ohjelmat ovat olleet toimivia tavoite- ja rahoitusohjelmia, joiden kautta isompia investointeja, aloitteita jyrteistyötä on saatu aikaan (Itämeren satamayhteistyö, liikenneyhteistyötä, lähi-alueyhteistyötä mm. Valkovenäjän kanssa jne.).

BSR Interreg ja alaohjelmien prioriteeteissa ei ole riittävän selkeästi ollut mahdollisuutta tarttua esimerkiksi ilmastonmuutokseen, kiertotalouteen tai turvallisuuteen liittyviin muutostavoitteisiin.

Rakennerahaston ja Interreg ohjelmissa pitää riittävän tarkasti huomioida näihin muutoksiin liittyviä keskeisiä toimijatahoja kuten esimerkiksi julkisia vesi- ja energia- tai jätehuoltoyhtiöitä, joiden toimintaan kuuluu toteuttaa muutosta. Joissakin tapauksissa näitä tahoja ei ole kohdeltu oikein (ei rahoituskelpoinen tai käsitellään samalla tavalla kuin yksityisen sektorin voittoa tavoittavat yritykset). Interreg-ohjelmissa pitäisi vielä enemmän huomioida poikkisektoriaalista ja holistista lähes-tymistapaa nyt liikaa vallalla olevan sektoriajattelun sijasta.

Muilta osin Turun kaupunki pidättäytyy kohteliaimmin lausumasta aluekehittämistä koskevaan lakiuudistukseen luku- ja pykäläkohtaisesti. Lakiuudistus on valmisteltu huolellisesti ja lakitekstit täyttävät hyvin uudistukselle asetetut tavoitteet, lakiuudistukselle annettujen perusvalintojen ja reunaehtojen puitteissa.

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

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

-

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

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

-

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

-

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

-

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

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

- 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 §)

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

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

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 3

EAKR-asetuksen 9 artiklan mukaista kestävästä kaupunkikehittämisestä toteuttavan suunnitelman ja sille aluekehitysrahastosta myönnettävän rahoituskehyksen hyväksyy työ- ja elinkeinoministeriö. Turun kaupunki pitää perusteltuna, että kaupungit asettavat lakiluonnoksen 26 §:n mukaisesti suunnitelman toimeenpanemiseksi johtoryhmän.

Kestävän kaupunkikehittämisen hankkeiden rahoittamisesta säädetään rahoituslain 9 §:ssä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kestävästä kaupunkikehittämisestä suunnitelman sisällöstä, toiminnassa noudatettavasta menettelystä sekä toiminnasta vastaavasta tahosta. Valtioneuvoston asetusta valmisteltaessa tulee kuulla kaupunkeja kaupunkikehittämisen suunnitelman sisällöstä, toiminnassa noudatettavasta menettelystä sekä toiminnasta vastaavasta tahosta. Päällekkäisiä hallinnollisia rakenteita tulee välttää, jotta yhtenäinen teemakohtainen toteutus ja kaupunkilähtöisten strategisten kehittämistarpeiden sisällöt ylimaakunnallisissa hankkeissa toteutuvat.

- Ovatko eri viranomaistahot ja yhteistyöohjelmien hallinnointi määritelty selkeästi?

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

Interreg BSR ja alaohjelmat ovat olleet toimivia ja kaikista alaohjelmista Central Baltic on ollut tuloksellisin. Cross-border Interreg -ohjelmat ovat olleet toimivia tavoite- ja rahoitusohjelmia, joiden

kautta isompia investointeja, aloitteita jyrteistyötä on saatu aikaan (Itämeren satamayhteistyö, liikenneyhteistyötä, lähialueyhteistyötä mm. Valkovenäjän kanssa jne.).

BSR Interreg ja alaohjelmien prioriteeteissa ei ole riittävän selkeästi ollut mahdollisuutta tarttua esimerkiksi ilmastomuutokseen, kiertotalouteen tai turvallisuuteen liittyviin muutostavoitteisiin.

Rakennerahaston ja Interreg ohjelmissa pitää riittävän tarkasti huomioida näihin muutoksiin liittyviä keskeisiä toimijatahoja kuten esimerkiksi julkisia vesi- ja energia- tai jätehuoltoyrityksiä, joiden toimintaan kuuluu toteuttaa muutosta. Joissakin tapauksissa näitä tahoja ei ole kohdeltu oikein (ei rahoituskelpoinen tai käsitellään samalla tavalla kuin yksityisen sektorin voittoa tavoittavat yritykset). Interreg ohjelmissa pitäisi vielä enemmän huomioida poikkisektoriaalista ja holistista lähes-tymistapaa nyt liikaa vallalla olevan sektoriajattelun sijasta.

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

Lakiuudistus sisältää ehdotukset nk. erillisohjelmista (aiemmat OSKE, INKA jne.) sekä Äkillisen rakennemuutoksen (ÄRM) alueita koskevasta Valtioneuvoston päätöksentekomenettelystä luopumisesta. Perusteet näille luopumisehdotuksille ovat riittämättömät. Nopeasti muuttuvassa maailmassa hyvin fokusoiduille kehittämisen erillisohjelmille voi jatkossakin nousta ennakoimattomia tarpeita. Erillisohjelmien tarjoamia nopean reagoinnin, kohdennetun ja priorisoidun kehittämisen mahdollisuuksia ei olisi syytä sulkea kategorisesti pois. Valtioneuvoston päätökseen nojautuva ÄRM-alueiden määrittely on puolestaan ollut varsin merkittävä aluetason toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta. Valtioneuvostotasoinen ÄRM-päätös on ollut erityisen merkittävä väline eri ministeriöiden sitouttamisessa, toimintojen nopeassa yhteensovittamisessa sekä resurssien kokoamisessa ja kohdentamisessa hallinnonalojen rajat ylittäen kunkin ÄRM-alueen tarpeisiin. Erillisohjelmilta ei pidä sulkea ovea kokonaan, ja ÄRM -menettelyä ja toimintamallia tulisi voida jatkaa nykyisellään.

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 §)**

-

- **Onko viranomaisten toimivalta määritelty selkeästi?**

-

- Onko toimivallasta välittävänä toimielimenä säädetty riittävästi?

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

-

- Onko tukimenettelyä 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

-

Korhonen Ari-Pekka
Turun kaupunki

Ahola Pasi
Turun kaupunki - Kaupunginjohtaja