



5.5.2021

Eduskunnan talousvaliokunta

Viite: Lausuntopyyntönnö 29.4.2021

Pohjois-Savon liiton kirjallinen asiantuntijalausunto: HE 47/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta ja niihin liittyviksi laeiksi

Pohjois-Savon liitto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Kokonaisuutena lakiesityksiä on selkeytetty ja saatettu ajan tasalle. Maakuntien liitot ovat olleet tiiviisti mukana lakien valmistelussa ja valmistelun aikana esitettyjä näkemyksiä on otettu hyvin huomioon nyt käsiteltävänä olevissa esityksissä. Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston sekä Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien säädösten kokoaminen kansallisen rahoituksen sekä rakennerahasto-ohjelman kanssa samaan lainsäädäntöön on ollut hyvä ratkaisu, se selkeyttää osaltaan aluekehittämisen kokonaisuutta.

Maakunnan liiton rooli itsenäisenä aluekehitysviranomaisena käy ilmi lakiesityksissä.

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

1 luku Yleiset säännökset

Alueiden älykkään erikoistumisen strategiat on hyvin huomioitu lakiesityksessä, mikä mahdollistaa alueiden omiin vahvuuksiin perustuvan kehittämistyön.

2 luku Viranomaiset ja niiden tehtävät

Maakuntien liittojen tehtäviä on kuvattu melko kattavasti sisällön osalta. Nykylain yksityiskohtia ja osin vaikeaselkoisia tehtäväkuvauksia on päivitetty ja kuvattu lakiluonnoksessa yleisemmällä tasolla, mutta kokonaisuutena kattavammin.

Lain perusteluissa on esitetty maakuntaliitolle siirrettäväksi merkittävää uutta kustannusvastuuta välittävän toimielimen tehtävien hoitamiseen liittyen. Maakuntaliitot ja Suomen Kuntaliitto ovat jo asian valmisteluvaiheessa 4.12.2019 kannanotossaan todenneet, että EU-ohjelmien hallinnon rahoitusta ei voida määrätä hoidettavaksi kuntarahoituksella, vaan maakuntaliittojen välittävän viranomaisen tehtävät on rahoitettava kokonaisuudessaan teknisellä tuella ja valtion rahoituksella. **17§ 1 mom 3 kohtaan liittyvästä lakiluonnoksen perustelutekstistä tulee ehdottomasti poistaa maakunnan liiton välittävän toimielimen rooliin liitetty kustannusvastuun siirtämistä kunnille tarkoitettava maininta. Kunnat osallistuvat ohjelman toimeenpanoon myös omalla rahoitusosuudellaan toteuttaessaan hankkeita. Valtion ei tule antaa kunnille uusia tehtäviä ilman siihen osoitettuja määrärahoja.**



5.5.2021

Toisen luvun 20 §:ssä säädetään maakunnan yhteistyöryhmän tehtävistä. EU:n alue- ja rakennepoliitiikan rahastoja koskettaa EU-komission yleisasetuksessa määriteltävä kumppanuus ja monitasohallinto. Yleisasetukseen perustuvassa kumppanuussopimuksessa määritellään EU:n alue- ja rakennepoliitiikan rahastojen välinen koordinointi ja täydentävyys. Ohjelmakauden 2021-2027 kumppanuussopimukseen ei kuitenkaan sisällytetä maaseuturahastoa.

Maaseuturahastosta rahoitettavat toimet ovat kuitenkin tärkeitä aluekehityksen kannalta ja toimenpiteet vaativat aluetasolla tehtävää yhteensovittamista ja koordinaatiota suhteessa EU:n alue- ja rakennepoliitiikan rahoitukseen. Yhteensovittavia teemoja ovat mm. maaseudun yritystoiminnan kehittäminen, ilmastotoimet, infrastruktuurirakentaminen, bio- ja kiertotalouden sekä matkailun kehittäminen. Harvaan asuttujen maaseutualueiden kannalta tärkeä laajakaistarakentaminen on jäämässä pois EU:n alue- ja rakennepoliitiikan Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 -ohjelmasta, joten maaseutuohjelma on tärkeässä roolissa myös tässä teemassa.

Yhteensovitus tehdään alueellisella tasolla, keskeisenä yhteensovittamisen välineenä ovat maakuntaohjelmat. Aluetasolla kumppanuustoimielimenä toimii 2. luvun 20 § säädettyä maakunnan yhteistyöryhmä. Maakunnan yhteistyöryhmällä tulee säilyä merkittävä rooli kumppanuuselimenä myös maaseuturahaston osalta. **Maakunnan yhteistyöryhmän tehtäviin tulee lisätä myös yhteisten maakunnallisten strategisten tavoitteiden yhteensovittaminen.** Yhteiset strategiset tavoitteet ohjaavat niin alue- ja rakennepoliitiikan varojen, kansallisen rahoituksen kuin maaseuturahoituksenkin kohdentamista maakunnan kannalta tärkeisiin painopisteisiin. Lisäksi maakunnan yhteistyöryhmän tiedonsaantiin (23§) tulee lisätä oikeus saada välittävältä viranomaiselta tiedot maaseutuohjelmasta rahoitettavista hankkeista.

3 luku Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt

Maakuntaohjelman rooli tärkeimpänä maakuntatason aluekehittämisen strategisena suunnitelmana on tunnistettu lakiesityksessä.

Maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelman poistaminen laista heikentää rakennerahastotoiminnan aluelähtöisyyttä ja siirtää toimivaltaa alueilta valtionhallinnolle, työ- ja elinkeinoministeriöön, mistä syystä toimeenpanosuunnitelman laatiminen ja hyväksyntä tulee toimeenpanolaissa palauttaa maakuntaliiton tehtäviin ja sen hyväksyminen maakunnan yhteistyöryhmän tehtäviin.

Toimeenpanosuunnitelmassa maakunnan keskeiset tahot ovat sopineet kahden vuoden rahoituksen ja strategisen toiminnan suuntaamisen painopisteet. Samalla se on ollut alueen sitoumus valtioneuvoston suuntaan hallitusohjelman ja aluekehittämispäätöksen mukaisista toimista. Nykymuotoinen, kahden vuoden välein toteutettava toimeenpanosuunnitelma ei ole ollut raskas prosessi vaan luonteva, mm. osallisuuden mahdollistava toiminnan suunnittelun väline. Uusi lakiesitys korvaa toimeenpanosuunnitelman maakuntakohtaisilla rahoitussuunnitelmilla. Ehdotuksen mukainen rahoitussuunnitelma ei kuitenkaan sido valtiota, joten muutos on merkittävä heikennys maakunnan mahdollisuuksiin toteuttaa pitkäjänteistä kehittämistä.

Uutena aluekehittämisen toimintamallina ehdotettu valtion ja maakuntien välisen vuorovaikutuksen vahvistaminen **aluekehittämiskeskustelumenettelyn kautta on tervetullut uudistus.** Aluekehittämiskeskustelujen tavoitteellisuutta tulee lisätä ja keskusteluihin liittyvää systemaattista prosessia kehittää valtioneuvoston aluekehittämispäätöksen ja maakuntaohjelman vaikuttavan toimeenpanon edistämiseksi.



5.5.2021

29 § 3 mom sisältää alue- ja rakennepoliitikan ohjelman valmisteluun liittyen määrityksen valtakunnallisten teemojen valmistelusta niin, että niiden **valmistelusta vastaavat asianomaiset ministeriöt työ- ja elinkeinoministeriön johdolla**. Perustelumuistiossa on todettu, että ohjelmaan perustuvien valtakunnallisten teemojen valmistelusta vastaavat asianomaiset ministeriöt työ- ja elinkeinoministeriön johdolla yhteistyössä alueiden kanssa. **Alueiden osallistuminen valtakunnallisten teemojen valmisteluun on syytä nostaa näkyviin myös lakitekstiin.**

III Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitikan hankkeiden rahoittamisesta (Rahoituslaki)

1 luku Yleiset säännökset

Maakuntien liitot on määritelty ohjelmakaudella 2021-2027 EU:n alue- ja rakennepoliitikan tarkoitaman älykkään erikoistumisen strategian osalta toimivaltaisiksi viranomaisiksi. Liitot ovat jo usean ohjelmakauden ajan toimivaltansa puitteissa rahoittaneet elinkeinotoiminnan edellytyksiä vahvistavia innovaatiotoimintoja ja -rakenteita, synnyttäen ja vahvistaen alueellaan merkittäviä innovaatiokeskittymiä.

Tulevassa rakennerahasto-ohjelmassa varaudutaan elvytykseen, kestävään ja vihreään siirtymään ja digitaalisen toimintatavan vahvistumiseen. Merkittävä osa ajatelluista toimenpiteistä on monialaisia, monitoimijaisia ja ilmiöpohjaisia. Hankkeissa on mukana julkisia toimijoita, yrityksiä, tutkimuslaitoksia sekä yliopistoja ja muita oppilaitoksia.

Nykyiset hankkeiden rahoitustyökalut eivät sovi hyvin tämänkaltaisen muutoksen rahoitukseen. Ongelmana ovat hankkeet, joissa joukko yrityksiä osallistuu esim. oppilaitoksen hankkeeseen, jossa kehitetään uutta osaamista yritysten tarpeisiin. Yritykset voivat olla mukana de minimis -tuen tasoisesti, mutta osaamisen yrityskohtainen kehittäminen ei ole mahdollista, koska rahoituslaissa (ja valmistelussa olevassa rahoitusasetuksessa) kielletään maakunnan liitoilta yksittäisen yrityksen liiketoiminnan tukeminen. Yritys voi hakea yritystukea ELY-keskukselta, mutta luontevampaa olisi, että tällaisissa yritysryhmähankkeissa, jossa toteuttaja on muu kuin yritys, tukea voitaisiin myöntää myös yritysten kehittämistoimiin samalla rahoituspäätöksellä. Muutos ei muuttaisi yritystukien myöntämisen peruseriaatteita.

Asia voidaan korjata niin, että kielto, joka koskee maakunnan liittojen tukea yksittäisen yrityksen liiketoiminnan kehittämiseen, poistetaan tai korvataan ehdolla, jonka mukaan tukea voidaan myöntää myös yksittäiselle yritykselle (de minimis -ehtoisena) osana laajempaa kehittämishanketta hankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

2 luku Tukimenettely

24§ 3 kohta määrittää tuen saajan velvollisuudeksi käyttää investointeihin myönnetyn tuen kohteena olevaa omaisuutta vähintään viiden vuoden ajan hankkeen viimeisen maksamista koskevan päätöksen päätöspäivästä. Viiden vuoden käyttöajan vaatimus myös kehittämishankkeeseen sisältyviin investointeihin on haastava, koska kehittämishankkeissa yleensä investoidaan uusimpaan teknologiaan, jonka käyttöikä ei yleisesti ottaen ole viittä vuotta. On kohtuutonta edellyttää kehittämishankkeen investoinnin tekeväälle organisaatiolle, että hankittujen laitteistojen on oltava käytössä, vaikka teknologinen kehitys olisi "ajanut ohi" jo vuosia aikaisemmin.



5.5.2021

EU:n alue- ja rakennepolitiikan kansallinen varojen jakaminen

EU:n alue- ja rakennepolitiikalla (koheesiopolitiikka) lisätään jäsenmaiden taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä vähennetään alueiden välisiä merkittäviä kehityseroja. Koheesiopolitiikan oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 174–178 artikloissa taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta.

Eduskunnan suuri valiokunta on todennut 8.12.2017 (SuVL 9/2017 vp [E 29/2017 vp](#)) lausunnossaan, että on huolehdittava siitä, että kansalliset alueelliset erityispiirteet eivät menetä merkitystään koheesiopolitiikan osana. **Suomen syrjäinen ja pohjoinen sijainti, harva asutus sekä pitkät etäisyydet on otettava jatkossakin huomioon. Tämä edellyttää pohjoisen harvan asutuksen tuen jatkamista.** Myös muut erityispiirteet, kuten Itämeri ja arktisuus sekä Venäjän raja-alue, tulee huomioida rahoituksessa.

SEUT-sopimuksen 174 artikla on unionin ja jäsenvaltioiden sisäisten alueiden välisten kehityserojen vähentämispyrkimysten kannalta keskeinen ja velvoittava. SEUT-sopimuksen 174 artiklassa määrätään, että taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi EU pyrkii vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. Erityistä huomiota kiinnitetään maaseutualueisiin, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon ja väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, **kuten pohjoisiin alueisiin, joiden väestötiheys on erittäin alhainen.** SEUT 174 artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamista tuetaan mm. EAKR- ja ESR-välineillä.

EU:n komission yleisasetusehdotuksen (29.5.2018) mukaan syrjäisimpien alueiden ja pohjoisen harvaan asuttujen alueiden olisi voitava hyötyä erityistoimenpiteistä ja lisärahoituksesta SEUT-sopimuksen 349 artiklan ja vuoden 1994 liittymissopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 6 olevan 2 artiklan mukaisesti. Siten yleisasetusehdotus tunnustaa syrjäisimpien ja pohjoisen harvaan asuttujen alueiden erityisaseman sekä erityisasemasta aiheutuvien erityistoimenpiteiden ja lisärahoituksen perusteet. Kyseisten SEUT 349 ja pöytäkirja 6:n 2 artiklan perusteella **Suomessa vain Itä- ja Pohjois-Suomen alueeseen sovelletaan jakomenetelmää, jonka perusteella Itä- ja Pohjois-Suomen NUTS 2-alueelle kohdentuu NSPA-erityistukea.**

EU:n komission yleisasetusehdotuksen (29.5.2018) liitteen XXII, kohdan 15 mukaan siirtymä-alue ei saa vähempää kuin mitä se olisi saanut, jos se olisi ollut kehittyneempi alue. Siten kyseinen **yleisasetuksen kohta määrää turvaverkosta, jota kansallisesti sovelletaan vain Itä- ja Pohjois-Suomeen.** Tämän säännöksen perusteella Itä- ja Pohjois-Suomen NUTS2-alueen rahoitussaanotto tulee laskea kehittyneiden alueiden laskentamekanismin mukaisesti, vaikka alue on siirtymäaluetta. **Komission tavoitteena säännöksellä on 6 pyrkimys turvata, ettei Itä- ja Pohjois-Suomen rahoitusasema heikkene laskentamekanismin muutosten takia.**

Eduskunnan suuri valiokunta on lausunnossaan⁶ todennut, että suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon siitä, että olennaista Suomen kannalta on perusrahoituksen ja pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityistuen turvaaminen Itä- ja Pohjois-Suomen erityishaasteet huomioiden. Suuren valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty arvioita siitä, ettei komission esittämä nk. turvaverkkomekanismi (turvalauseke) ole välttämättä riittävä takaamaan rahoituksen jatkuvuutta ja riittävää tasoa yli kehyskausien, vaikka se ei asetakaan Pohjois- ja Itä-



5.5.2021

Suomea epäedullisempaan asemaan nykyauteen verrattuna. Siten valtiovarainvaliokunnan tavoin suuri valiokunta piti tärkeänä varmistaa se, että **Itä- ja Pohjois-Suomen olosuhteet, kuten heikompi BKT-taso, harva asutus ja muut erityishaasteet, otetaan huomioon, ja pyrkii siihen, että tukien pysyvyys varmistetaan ja sen taso vastaa kuluvaan ohjelmakauden rahoitusta.**

Pääministeri Marinin hallitusohjelman 2019-2023 mukaan EU:n koheesiopolitiikassa pyritään turvaamaan aluekehitysrahoituksen taso sekä harvaan asutun Itä- ja Pohjois-Suomen erityisasema ja tukien pysyvyys. Siten em. **hallitusohjelmalinjauksen perusteella rahoituslaskennan lähtökohtana tulee olla se, ettei Itä- ja Pohjois-Suomen tuen määrä ainakaan laske.**

Uuden oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) osalta Pohjois-Savon liitto toteaa, että aluetalouden uudistamisen kannalta JTF-rahasto on Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) käyttöalaltaan huomattavasti rajoitetumpi rahasto. Erityisesti EAKR-rahoitus on käyttökelpoisempaa ja laaja-alaisempaa kuin JTF-rahoitus aluetalouden uudistamisessa ja työpaikkojen luomisessa. Tästä syystä JTF-rahoituksella ei tule Pohjois-Savossaa korvata EAKR-rahoitusta maakuntakohtaisessa varojen jakamisessa, vaan sitä tulee tarkastella erillisenä rahoitusosuutena. EAKR- ja ESR-rahoituksen osalta on varmistettava tukien pysyvyys ja niiden tason tulee vastata kuluvaan ohjelmakauden rahoitusta.

Kansallisessa päätöksenteossa EU-varojen alueellisessa jakamisessa tulee soveltaa EU-komission noudattamaa alueellista laskentamekanismia sellaisenaan. Kansallisesti ei tule muuttaa EU:ssa noudatettavia laskentakriteereitä.

Marko Korhonen
maakuntajohtaja

Satu Vehreävesa
aluekehitysjohtaja