



Hallintovaliokunta; kuuleminen 7.5.2021

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 (HE 47/2021 VP)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (*toimeenpanolaki*) sekä laki alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta (*rahoituslaki*). Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahasto-toiminnan hallinnoinnista (7/2014), laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014) ja laki ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä kumottaisiin (657/2015). Lisäksi esityksessä ehdotetaan teknisiä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Esitys on valmisteltu virkamiestyönä työ- ja elinkeinoministeriössä tiiviissä yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa.

Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on sovittaa yhteen kansallista aluekehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa tehokkaaksi kokonaisuudeksi. Uusien kansallisten *säädösten antaminen on tarpeen ennen kaikkea Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen 2021–2027 ohjelmakauden käynnistyessä* ja ohjelmakautta koskevan EU-säännösten kansalliseksi toimeenpanemiseksi. Suomen osalta seuraava ohjelmakausi on järjestyksessä viides. Tavoitteena on uudistaa käytettäviä tukimuotoja ohjelmasisältöjen pohjalta, sääntelyn keventäminen tuen saajaan nähden sekä myös lakien rakenteen selkeyttäminen voimassa olevaan nähden.

Yleislakia alueiden kehittämisestä, josta hallituksen esityksessä on kysymys, tarvitaan koko maan ja sen eri osien kehittämiseksi alueiden erilaisiin vahvuuksiin ja tarpeisiin perustuen. Esityksen *tavoitteena on lisäksi tehdä eräitä tarvittavia muutoksia kansalliseen alueiden kehittämisen järjestelmään* ja lainsäädännön uudistaminen liittyy pääministeri Rinteen ja pääministeri Marinin hallituksien ohjelman tavoitteisiin. Hallitusohjelman Elinvoimainen Suomi -kokonaisuuden mukaan tavoitteena on rakentaa

menestystä alueiden ja kaupunkien vahvuuksien ja erityispiirteiden ympärille eri toimijoiden yhteistyöllä. Tavoitteena on elinvoiman lisääminen, poikkihallinnolliseen toimintaan kannustaminen ja alueellisten voimavarojen kokoaminen yhdessä määriteltävien tavoitteiden edistämiseksi.

Uuden ohjelmakauden 2021-2027 toimeenpanoon liittyvät aikataulut

Uuden EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakauden 2021–2027 *kansallinen ESR- ja EAKR-rahastoja koskeva ohjelmaluonnos* lähetettiin vuorovaikutteisen valmistelun jälkeen laajalle lausuntokierrokselle maaliskuussa 2021. Lausuntojen perusteella ohjelmaan tehdään vielä täsmennyksiä. Tämän jälkeen ohjelma viedään valtioneuvoston hyväksyttäväksi ja samanaikaisesti käynnistyy myös komission hyväksymismenettely. Tarkoituksena on, että ohjelman toimeenpano kansallisesti voitaisiin aloittaa syksyllä 2021 edellyttäen että em. rahastoja koskeva EU:n lainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö (käsillä oleva HE 47/2021 vp sekä valtioneuvoston asetukset) tulevat voimaan samassa aikataulussa. Ohjelma-asiakirjassa määritellään se, minkälaisiin toimenpiteisiin ja hankkeisiin ohjelman varoja voidaan Suomessa käyttää.

Kansallinen EU:n alue- ja aluerakennepolitiikan ohjelma tulee myöhemmin sisältämään myös *oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta* (Just Transition Fund, jäljempänä JTF) tuettavat toimet. Komissio antoi esityksen EU:n JTF-rahastoa koskevaksi asetukseksi muita rahastoja myöhemmin vuonna 2020. Rahasto on uusi ja se on tarkoitettu tuen antamiseksi alueille, joihin kohdistuu vakavia sosioekonomisia haasteita sen vuoksi, että unioni siirtyy ilmastoneutraaliin talouteen vuoteen 2050 mennessä. Kansallisen ohjelmaehdotuksen valmistelu koskien JTF-toimia on vielä kesken. Arvion mukaan JTF-rahaston toimeenpanon olisi tarkoitus käynnistyä Suomessa 1.1.2022.

Hallituksen esityksessä ehdotettu kansallinen lainsäädäntö täydentäisi tarpeellisin osin Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan asetustasoista lainsäädäntöä. EU-valtioiden pysyvien edustajien komitea (COREPER) on hyväksynyt EU:n yleisasetuksen ja rahastojen sektorikohtaiset asetukset maaliskuussa 2021 ja käynnissä on juristi-lingvistikäsittelyn vaihe. *Tavoitteena on, että EU-asetukset julkaistaan ja ne tulevat voimaan kesäkuussa 2021.* Käsillä olevan hallituksen esityksen mukaiset lakiehdotukset ovat riippuvaisia EU-asetusten voimaantulosta lakiehdotusten sisältämien artiklaviittausten takia.

Hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten ehdotetaan tulevan voimaan 1.9.2021. Ennen lakien voimaan tuloa saapuneisiin tukihakemuksiin, sekä aiemmin EU:n alue- ja rakennepolitiikan 2014–2020 ohjelman varoista myönnettyyn ja vielä myönnettävään tukeen sovellettaisiin vanhoja kumottavia lakeja.

Keskeinen sisältö

Kansallinen aluekehittämisen järjestelmä

Alueiden kehittämisellä tarkoitetaan valtion, maakuntien liittojen, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa, hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja monitasoista toimintaa, joka perustuu kansallisiin ja alueiden erilaisiin vahvuuksiin ja tarpeisiin. Vakiintuneesti aluekehittämiseen vaikuttavat useat yhteiskuntapolitiikan osa-alueet, kuten elinkeinot ja työllisyys, maaseudun kehittäminen, hyvinvointi, osaaminen, kulttuuri, elinympäristö, saavutettavuus ja turvallisuus.

Esityksessä ehdotetaan, että nykyinen *alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä* toimijoineen säilyisi pääosin entisellään.

Alueiden kehittämisen *vastuu on valtiolla ja kunnilla* ja siinä on mukana monia erilaisia toimijoita. Valtioneuvoston tasolla vastuu on useilla ministeriöillä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa aluekehittämisen suunnittelusta, yhteensovittamisesta ja seurannasta. Valtioneuvosto asettaa *alueiden uudistumisen neuvottelukunnan* hallituskaudekseen. Aluekehittämisen viranomaisena maakunnassa toimisi nykyiseen tapaan *maakunnan liitto* (kuntayhtymä), jossa alueen kuntien on oltava jäseniä.

Keskeisinä aluekehittämisen suunnittelun välineinä säilyisi valtioneuvoston *tekemä aluekehittämispäätös* ja maakunnassa laadittava *maakunta-ohjelma*. Aluekehittämispäätöksen, maakuntaohjelman, muiden suunnitelmien ja sopimusten sekä kansallisten ja EU:n osarahoittamien ohjelmien toimeenpanon yhteensovittamista varten maakunnassa olisi jatkossakin *maakunnan yhteistyöryhmä*. Sen asettaa maakunnan liiton hallitus.

Uutena toimintatapana vahvistettaisiin valtioneuvoston ja maakuntien välistä säännöllistä vuoropuhelua säätämällä *aluekehittämisen keskusteluista*. Keskustelujen sisältö, laajuus ja myös valtioneuvoston edustajat eli eri hallinnonalojen sekä maakuntaa edustavat tahot voisivat vaihdella käsiteltävistä aiheista riippuen. Keskusteluteemat perustuisivat aluekehityksen tilaan ja aluekehittämisen kansallisiin ja maakunnallisiin linjauksiin. Keskustelut voisivat olla myös joillekin maakunnille yhteisiä ja koskea tiettyä teemaa.

Kansallinen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman hankerahoitus

Alueiden kehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisessa *viranomaisten toimivalta ja tukimenettely* ehdotetaan säilytettäväksi pääosin ennallaan. Tukimenettelyyn tehtäisiin tarvittavat EU:n koheesioasetusten (ns. uusi yleisasetus sekä ESR+, EAKR-, JTF- ja Interreg-asetukset) vaatimat muutokset ja täsmennykset.

Keskeisinä rahoittavina viranomaisina toimisivat jatkossakin maakuntien liitot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Uusi EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman välittävä toimielin olisi Ruokavirasto, joka voisi välittävänä toimielimenä myöntää tukea Euroopan sosiaalirahaston varoista vähävaraisten aineellisen avun hankkeisiin. Käytännössä kyse on ruoka-avusta, jota on aiemmin jaettu EU:n FEAD-ohjelman kautta.

Alueiden kehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan *hankkeiden tukimenettelyyn* ei esitetä merkittäviä muutoksia. Esitettävillä muutoksilla pyritään selkeyteen, hallinnollisen taakan vähentämiseen ja tuen saajien ja tuenhakijoiden yhdenmukaisen kohtelun varmistamiseen.

Interreg-ohjelmaan ja Interreg-ulkorajaohjelmaan liittyvät keskeiset ehdotukset

EU-lainsäädännössä Interreg-ohjelmia ja Interreg-ulkorajaohjelmia koskeva sääntely kootaan uudella ohjelmakaudella kokonaisuudessaan toimeenpanon osalta EU:n ns. Interreg-asetukseen. Tämän vuoksi Interreg-ulkorajaohjelmien osalta ehdotetaan *kumottavaksi erillinen laki ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä*.

Interreg-ohjelmien osalta toimeenpanolaissa ehdotetaan, että ohjelman *tarkastusviranomaisena voisi jatkossa toimia Suomessa ainoastaan valtiovarainministeriön* valtiovarain controller -toiminto, mutta ei enää maakunnan liitto. Käytännössä menettelyt saadaan näin yhdenmukaistettua kaikissa Suomessa toimeenpantavissa ohjelmissa.

Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien osalta toimeenpanolaissa ehdotetaan, että maakuntien liitot toimisivat Interreg-asetuksen mukaisina valvojina Suomessa ja *hallinnollisten tarkastusten tekemisestä vastaisivat jatkossa maakuntien liitot* niissä tapauksissa, joissa ohjelmien hallintoviranomaiset eivät tee näitä tarkastuksia. Tavoitteena on siirtää nykyisin yksityisten tilintarkastajien suorittama ensimmäisen tason valvonta (FLC) asetuksella nimettävien maakuntien liittojen tehtäväksi. Pääasiallisena perusteena siirrolle on edellä mainitun ensimmäisen tason valvonnan tehtävän sisällön ja toiminnan luonteen muuttuminen ohjelmakaudelle 2021–2027 yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttöönoton myötä. Samalla ohjelmarahoitus saataisiin täysimääräisemmin tuen saajien käyttöön ja Interreg-hankkeiden valvonta tehostuisi myös riskienhallinnan näkökulmasta. Muutos vähentää myös tilintarkastuksesta hankkeille aiheutuvia kustannuksia.

Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien kansallisen vastinrahoituksen osalta sääntelyä ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi eri ohjelmien välillä. Toimeenpanolaissa ehdotetaan *kansallisen vastinrahoituksen hallinnointitehtävien siirtämistä maakuntien liitoille*, myös niissä ohjelmissa, jossa tehtävästä nykyisellä ohjelmakaudella vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Sääntelyn selkeyttämiseksi Interreg- ja Interreg-ulkorajaohjelmien osalta rahoituslakiin ehdotetaan otettavaksi kokonaan uusi, erillinen luku kansallisesta vastinrahoituksesta.

Esityksen taloudellisista vaikutuksista

Esityksellä on sekä suoraa että välillisiä taloudellisia vaikutuksia.

Esityksellä on myönteisiä välillisiä vaikutuksia kansantalouteen. Sekä kansallisella että EU:n alue- ja rakennepolitiikalla tuetaan alueiden elinkeinorakenteen uudistumista, tuetaan eri toimijoiden innovaatiotoimintaa ja vahvistetaan työllisyyttä ja osallisuutta esimerkiksi työllistymiseen, elinikäiseen oppimiseen ja syrjäytymiseen ehkäisyyn liittyvän hanketoiminnan kautta.

Välittömiä taloudellisia myönteisiä vaikutuksia on 2. lakiesityksen mukaisilla tuilla. Tukea rahoitetaan *valtion talousarvion määrärahoista ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastoista saatavilla varoilla.* Esitykseen sisältyvät EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimenpiteet rahoitetaan valtion talousarvion momentilta 32.30.64 (EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n alue- ja rakennepolitiikan ja muihin koheesiopolitiikan ohjelmiin.). EU:lta saatavat rahoitusosuudet budjetoidaan valtion talousarvioon tuloina momentille 12.32.50 (EU:n rakennerahastoista ja muista koheesiopolitiikan rahastoista saatavat tulot). Puhtaasti kansallisin varoin rahoitettava aluekehittämisen rahoitus on valtion talousarviossa momentilla 32.30.40 (alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen).

Alue- ja rakennepolitiikan kautta Suomeen saatavan rahoituksen ja sitä vastaavan kansallisen rahoituksen arvioidaan kasvavan ohjelmakaudella 2021–2027. Tämä johtuu siitä, että oikeudenmukaisen siirtymän rahasto

(JTF) sisältyisi ohjelmaan uutena rahastona Euroopan aluekehitysrahas-
ton ja Euroopan sosiaalirahaston lisäksi. Kansallinen julkinen vastinrahoi-
tus mukaan lukien ohjelmarahoitusta olisi käytettävissä yhteensä noin 3,3
miljardia euroa. Päätökset rahoituksen alueellisesta kohdentamisesta
tehdään myöhemmin, joten esityksen vaikutukset avustusten myöntämi-
seen alueilla tarkentuvat myöhemmin.

Ehdotuksella ei ole suoria vaikutuksia yritysten toimintaan ja talouteen.
Sen sijaan ehdotuksella on välillisesti vaikutuksia yritystoiminnan kehittä-
misen edellytyksiin. Lisäksi EU:n lainsäädännön edellyttämien yksinker-
taistettujen kustannusmallien käyttö vähentää yritysten ja muiden toimi-
joiden hallinnollista taakkaa. *Lakiesitykseen ei sisälly suoriin yritystukiin*
liittyviä sisällöllisiä ehdotuksia, vaan niistä säädetään työ- ja elinkeinomi-
nisteriön ja maa- ja metsätalousministeriön yritystukilainsäädännössä.
Eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys HE 46/2021 vp, jolla on yh-
teys tähän esitykseen. Mainitussa esityksessä ehdotettavan yritystukilain-
säädännön kautta voidaan myöntää EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjel-
man varoista tukea yritysten kehittämishankkeisiin (yrityksen kehittämis-
avustus ja toimintaympäristön kehittämisavustus).

Rahoituksen hallinnointiin tarvittavista taloudellisista voimavaroista osoi-
tetaan noin puolet ohjelmien niin sanotusta teknisestä tuesta ja puolet vi-
ranomaisten kansallisten määräraha- ja htv-kehityksen sisäisin kohden-
nuksin. Ehdotuksen mukaan EU:n alue- ja rakennepolitiikan välittävinä
toimieliminä toimisivat maakuntien liitot, Ruokavirasto ja ELY-keskukset.
Ruokavirasto olisi näistä uusi välittävä toimielin. Sosiaali- ja terveysminis-
teriö ja Business Finland eivät enää toimisi välittävänä toimieliminä näi-
den tahojen kanssa sovitun mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriön, vä-
littävinä toimieliminä toimievien tahojen sekä tarkastusviranomaisten toi-
minnan vaatimat resurssit pysyvät pääosin nykyisellään, mutta jonkin ver-
ran lisäresurssien tarvetta syntyy rahoituksen määrän kasvun myötä kai-
kille välittäville toimielimille sekä Ruokavirastolle uuden tehtävän joh-
dosta.

Erityisasiantuntija Minna Laherto

Neuvotteleva virkamies Tarja Reivonen-Kavonius

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.

LIITE

Ppt-esitys

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/24984/2020
TEM; Eduskunnan valiokuntakuulemiset 2021

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/24984/2020-TEM-43
TEM lausunto HaV:lle (HE 47/2021 vp)

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Laherto Minna 91235382U	2021-05-06T10:42:26	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Reivonen-Kavonius Tarja 91189594T	2021-05-06T10:44:52	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

a06c9ba3a3ee224ba0c239f591e58b3420859f4cd41c39e6f78609864d3f31e2