

Eduskunnan hallintovaliokunta

Lausuntopyyntönne

HE 47/2021 vp laeiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahoittamisesta ja niihin liittyviksi laeiksi

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä aluekehittämislainsäädännön kokonaisuutta koskien. Hallituksen esityksessä sovitetaan yhteen kansallista ja EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa ja luodaan säädöspohja EU:n ohjelmakauden 2021-2027 toteuttamista varten. Vastuu alueiden kehittämisestä on esityksessä edelleen valtiolla ja kunnilla. Esityksessä alueiden kehittämisen tavoitteita, suunnittelua ja toimintatapoja esitetään uudistettavaksi toimintaympäristön muutosten sekä EU:n ja kansallisten tavoitteiden mukaisesti.

Lakiesityksessä on säädökset sekä aluekehittämisjärjestelmää että kehittämisen resurssien käyttöä koskien. Tavoitteena on ollut yksinkertaistaa järjestelmää sekä vähentää hallinnollista taakkaa ja turvata hankehakijoiden ja hankkeiden toteuttajien yhdenvertainen kohtelu.

Elinkeinorakenteen jatkuva rakennemuutos, demografiset muutokset kuten väestön ikääntyminen ja lisääntynyt keskittyminen muutamille suuremmille kaupunkiseuduille ovat ilmiöitä, jotka tuovat tullessaan alueita ja kuntia erilaistavia ja eriarvoistavia vaikutuksia. Alueiden elinvoiman vahvistaminen niiden omiin mahdollisuuksiin perustuen on ollut yksi keskeinen perusta kansallisessa aluekehittämisessä. Taustalla oleva paikkaperustaisen kehittämisen ajatus tukeutuu paikallisiin tarpeisiin ja mahdollisuuksiin perustuvien palveluiden ja elinkeinojen kehittämiselle. Paikallisten voimavarojen käyttöön saamiseksi tarvitaan sekä julkisen, yksityisen että kolmannen sektorin yhteistyötä, jota mm. sopimuspohjainen kehittäminen konkretisoi. Aluekehittämisen linjauksissa tulisi jatkossa huomioida lisääntyvää monipaikkaisuutta, joka osaltaan edistää maaseutualueiden elinvoimaa. Erikokoisten kaupunkien ja seutujen entistä tiiviimpi kytkeytyminen innovaatio- ja yritysten toimintaympäristöjen sekä elinkeinorakenteen uusiutumista tukevaan



kehittämiseen on kilpailukyvyyn ja elinvoimaisuuden näkökulmasta keskeistä. Aluekehittämistyössä kansainvälistyminen on jatkossa entistä suuremmassa roolissa. Lakiesitysten osalta se konkretisoituu paitsi EU:n ohjelmallista sisä- ja ulkorajayhteistyötä koskevassa sääntelyssä, mutta myös aluekehittämisen ja alue- ja rakennepolitiikan toteutuksen laajemmissa tavoitteissa.

Hallitusohjelmassa esitetyt Elinvoimainen Suomi-kokonaisuuden tavoitteet - elinvoiman lisääminen, poikkihallinnolliseen toimintaan kannustaminen ja alueellisten voimavarojen kokoaminen yhdessä määriteltyjen tavoitteiden edistämiseksi - näkyvät hyvin lainsäädännön tavoitteissa.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan avulla EU pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä tukemaan muita heikommassa asemassa olevia alueita. Suomi on juuri käynnistyneellä EU-ohjelmakaudella siirtymäalueella pl. Helsinki-Uusimaa. Pohjoisen ja harvaan asutun alueen erityistuki kohdistuu Pohjois- ja Itä-Suomeen. Myös kansallisen alueiden kehittämisen rahoituksella on suuri merkitys elinkeinojen edistämisessä sekä elinkeinorakenteen uusiutumisessa ja sen jatkuvuudesta on huolehdittava.

Lakiesitykset rakentuvat pitkälti nykyisen lainsäädännön pohjalle eikä toimivaltamuutoksia mm. maakuntien liittojen ja ELY-keskusten välillä ole esitetty. Maakuntien liitot aluekehittämisviranomaisina vastaavat prosessin etenemisestä, jossa mm. maakunnan alueen yhteinen strateginen tahtotila rakentuu. Kehittämisen tavoitteiden edistämisessä ja käytännön kehittämistöimien toteutuksessa keskeiset tahot ovat kaupungit ja kunnat, korkeakoulut, oppilaitokset, yritykset, järjestöt ja muut alueen kehittämiseen osallistuvat tahot. Myönteistä on, että esitetty aluekehittämisjärjestelmä tukeutuu entistä vahvemmin yhteisiin intresseihin perustuvaan yhteistyöhön, vuorovaikutteisiin prosesseihin ja sopimuksellisuuteen.

Aluekehittämisen suunnittelujärjestelmän keventäminen ja toimintatapojen uudistaminen on ollut lainvalmistelussa hyvä lähtökohta, samoin itse lakien rakenteen selkeyttäminen ja sääntelyn keventäminen tuen saajaan nähden. Lain soveltamisessa on huolehdittava, että käytännön toiminnan ratkaisut tukevat paikallis- ja aluelähtöisen kehittämistoiminnan lähtökohtia. Erityisesti esille nousee maakunnan yhteistyöryhmän toiminta aluetason kumppanuuselimenä, kestävän kaupunkikehittämisen (ekosysteemisopimukset) käytännön toteuttaminen sekä alue- ja rakennepolitiikasta rahoitettavien valtakunnallisten toimien ja alueellisen kehittämistoiminnan yhteensovitus siten, ettei valtakunnallinen toiminta jää irralliseksi alueellisesta EU-ohjelmatyöstä.

Aluekehittämisen prosessien on tarkoitus olla läpinäkyviä, dynaamisia, sitouttavia ja konkreettisiin toimiin johtavia. Vastaavasti vastuutahot ja prosessissa laadittavat keskeiset dokumentit on kirjattu selkeästi lakiin. Käytännön kehittämistoiminnassa on huomioitava myös muut kuin tämän lain säädöspiirissä olevat kehittämisvälineet. EU:n maaseudun kehittämisohjelman toimien yhteensovitus EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmatoimiin on maaseudun kehittämisen kannalta yksi merkittävimmistä seikoista. Lisäksi on huomioitava mm. valtionavustukset yritystoiminnan kehittämiseksi (tästä erillinen HE 46/2021 vp).

Seuraavassa Kuntaliitto esittää muutamia huomioita sisältölakiesityksiä koskien:

Toimeenpanolakiesitystä koskevat huomiot:

Luku 1: Yleiset säännökset:

Alueiden kehittämistä koskeva pykälä on varsin kattava ja selkeä. Älykkään erikoistumisen toimintatapa on tuotu hyvin esiin perusteluteksteissä. Kestävän kehityksen ja ilmastokestävyyden vaatimukset ja toisaalta tavoitteet myös aluekehittämiselle on 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, josta tämä ei nouse kotoutumisen osalta perusteluteksteissä selkeästi esiin.

Luku 2: Viranomaiset ja niiden tehtävät:

Maakunnan liitto, tehtävät sekä toimi- ja harkintavalta: Maakunnan liittoa koskien laissa on oma perussäännös (7§), jossa on säädetty kuntayhtymämuodosta ja toimielimistä. Sen lisäksi tehtävistä säädetään 17§:ssä. On hyvä, että maakuntien liittojen tehtävät määritellään nyt kokonaisuudessaan yhdessä pykälässä, pl. maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyt maakunnan suunnittelun ja merialuesuunnittelun tehtävät. Tämä lisää lainsäädännön selkeyttä, joskin maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset tehtävät ovat nyt vain perustelutekstissä mainittuna. Uusi pykälämuotoilu selkeyttää tehtäväkokonaisuutta sekä sitä, miten maakunnan liitto tehtäviään hoitaa.

17§ osalta lain perusteluissa on 3 momentissa todettu, että maakunnan liiton olisi välittävän toimielimen tehtävä vastaanottaessaan sitouduttava huolehtimaan hallinnon kustannuksista ohjelman teknisen tuen lisäksi, kuten nykyisinkin. Vaikka kyseessä on liitoille vapaaehtoinen hallintotehtävä, tulisi välittävän viranomaisen hallinnointitehtävät rahoittaa EU:n teknisellä tuella ja valtion rahoituksella. ELY-keskusten osalta hallinnointi katetaan osin toimintamäärärahoista.

Maakuntien liittojen toimi- ja harkintavallasta on säädetty lisäksi rahoituslain 9§ (toimivalta) ja 10 (harkintavalta eräissä tapauksissa). 9§ osalta perusteluteksteissä sekä vielä valmisteilla olevassa rahoitusasetuksessa tulisi täsmentää säädöstä siten, että liiton rahoittamissa hankkeissa voi tukea saada myös yksittäinen yritys osana laajempaa kehittämishanketta (de minimis-periaatteen mukaisesti).

Alueiden uudistumisen neuvottelukunta: Neuvottelukunnan tehtäviä ja kokoonpanoa esitetään uudistettavaksi ja osin näin on jo tehty. Kuntaliitto näkee hyvänä, että neuvottelukunnan kokoonpano käsittää myös erityyppisten kuntien ja kaupunkien edustajat.

Maakunnan yhteistyöryhmää koskevaa sääntelyä on viety strategisemmalle tasolle. Pykälän sisältö on selkeä. Maakunnan yhteistyöryhmällä on keskeinen rooli alueellisena kumppanuuselimenä, jonka EU-ohjelmakauden keskeisiä tehtäviä ovat EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman alueellisen rahoitussuunnitelman ja siihen sisältyvän rahoituksen painopisteiden hyväksyminen sekä maaseutuohjelman rahoituksen tarkastelu suhteessa rakennerahastotoimintaan.

Luku 3: Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt:

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. Uusi toimintamalli on kannatettava. Keskustelun tulisi kuitenkin johtaa konkreettisiin toimiin ja ratkaisuihin ja tässä mielessä prosessia on syytä terävöittää. Keskusteluihin valmistuminen maakunnan alueen sisällä on keskeinen osa prosessia ja siinä tulee huomioida mm. erilaisten kuntien näkemykset kehittämisen mahdollisuuksista ja tarpeista.

Luku 4: Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien hallinnointi:

INTERREG-sisä- ja ulkorajaohjelmia koskeva lainsäädännön kokoaminen osaksi aluekehittämisen lainsäädäntöä on kannatettava esitys.

Rahoituslakiesitystä koskevat huomiot:

EU:n alue- ja rakennepolitiikan uutta vuonna 2021 alkava kautta varten tehty lainsäädännölliset ratkaisut tähtäävät hallinnon yksinkertaistamiseen ja sääntelyn selkeyttämiseen. Rahoituslaissa esitetyt menettelyt tukevat pääosin tätä tavoitetta.

Tukimenettely, toimeenpanoa koskeva erityissäännökset sekä Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien kansallisen vastinrahoituksen myöntämisen erityisedellytykset sisältävät paljon yksityiskohtaista lainsäädäntöä, joka on lähtökohtaisesti selkeää.

Lopuksi Kuntaliitto toteaa, että vallitsevassa koronasta aiheutuneessa kriisitilanteessa on entistä tärkeämpää, että lainsäädäntö mahdollistaa myös nopeat kehittämistoimet ja -varojen kohdentamisen äkillisiin yritystoimintaa ja työllisyyttä turvaaviin tarpeisiin. 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 tulevaisuudessa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Annukka Mäkinen
kehittämispäällikkö, alueellinen kehittäminen