

Vantaan kaupungin lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle alueiden kehittämiseen liittyvien säännösten uudistamista koskevasta työryhmän ehdotuksesta

I Keskeiset ehdotukset

• Kommentteja ja näkemyksiä lakiuudistuksen keskeisistä ehdotuksista

Esityksessä laiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta pykälässä 1 lukee, että ”Alueiden kehittäminen on valtion, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa, laaja-alaista ja monitasoista toimintaa, joka perustuu alueiden erilaisiin vahvuuksiin ja tarpeisiin.”

Toimeenpanolain säännöskohtaisissa perusteissa pykälän 2 momentin 1 kohdalla puolestaan painotetaan, että ”Suurten kaupunkiseutujen rooli kansallisen innovaatiostrategian toteuttajina ja innovaatioiden kasvualustoina on keskeinen”.

Näin esityksessä toimeenpanolaiksi ja sen säännöskohtaisissa perusteluissa korostetaan valtion ja kuntien sekä erityisesti suurten kaupunkien tärkeyttä alueiden kehittämisessä. Kuitenkaan esitys toimeenpanolaiksi ei ota suuria kaupunkeja huomioon erityisinä toimijoina alueiden kehittämisen tärkeinä tekijöinä kestävän kaupunkikehittämisen instrumenttia lukuun ottamatta.

Lakiesityksessä ei myöskään oteta huomioon EU-tasolla tapahtunutta kehitystä, joka on vahvistanut jo kuluvalle rahoituskaudella kaupunkipolitiikan ja kaupunkikehittämisen roolia.

Esityksessä toimeenpanolaiksi on huomioitava, että uutta kautta silmällä pitäen Euroopan komissio on laatinut esityksen EU:n kaupunkialoitteesta (European Urban Initiative), joka on osa komission ehdotusta aluekehitysrahoitusasetukseksi. Esitys esittelee uuden lähestymistavan kaupunkipolitiikkaan sekä ehdottaa miten kaupunkipolitiikkaa voitaisiin tehdä paremmin seuraavalla rahoituskaudella. Julkaisu perustuu EU-komission EAKR-asetusehdotukseen.

European Urban Initiative -muistiossa mainitaan erikseen, että esitys on linjassa Amsterdamin julkilausuman kohdan 38 kanssa, jossa EU-komission tulee ”further strengthen in a transparent way its coordination and streamlining of policies directly or indirectly impacting on Urban Areas, in order to enhance the complementarity of the policies and strengthen their urban dimension, in particular in the areas of Better Regulation, Better Funding and Better Knowledge”. Koska kaupungit ovat tärkeitä toimijoita aluekehittämisessä, ja niiden merkitys huomioidaan entistä enemmän myös komission toiminnassa, tulisi niiden merkitys huomioida paremmin myös esityksessä toimeenpanolaiksi.

Toimeenpanolain säännöskohtaisissa perusteluissa pykälän 24 osalta kuvataan yhteistyösopimusmenettelyä: ”Alueiden kehittämistä koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi pykälässä ehdotetaan nykyisen alueiden kehittämislain (7/2014) 45 §:n mukaisen yhteistyösopimusmenettelyn jatkamista. Yhteistyösopimus voitaisiin laatia valtion, kuntien ja toimenpiteiden rahoittamiseen osallistuvien muiden viranomaisten ja muiden alueiden

kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa. Sopimuksia olisivat esimerkiksi kaupunkien kanssa tai maakuntien liittojen tai muiden kanssa solmittavat sopimukset, jotka voivat koskea esimerkiksi alueellisten ekosysteemien kehittämistä, positiivista työllisyys-, talous- ja investointikehitystä sekä alueiden välistä yhteistyötä.”

Tällä hetkellä valtion ja kaupunkien välillä voimassa on kasvusopimukset, joiden kautta mm. pääkaupunkiseudulla on kehitetty Smart & Clean toimintaa. Lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa jää auki, millaisia yhteistyösopimuksia tulisi laatimaan EU-komission rahoittamien ekosysteemisopimusten lisäksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön koostaman dokumentin ”Esitys alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta - keskeiset ehdotukset” sivulla 2 mainitaan näin: ”Alueiden kehittämisen tavoitteita tarkistettaisiin vastaamaan toimintaympäristön pitkän aikavälin muutoksia ottamalla huomioon erityisesti kestävä kehitys sekä ilmastonmuutoksen hillinnän vaatimukset aluekehittämisessä.” Kuitenkin laissa voisi näkyä selkeämmin ja vahvemmin nämä vaatimukset entistä tärkeämpinä edellytyksinä hankkeiden rahoituksessa.

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

1 luku Yleiset säännökset

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

Kyllä

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

Kyllä. On hyvä, että toimeenpanolain perusteissa pykälän 2 momentin 2 osalta painotetaan maahanmuuttajien kotoutumista, osaavan työvoiman saatavuutta, työvoiman kansainvälistä liikkuvuutta sekä korkean koulutustason tärkeyttä. Nämä tekijät ovat erityisen keskeisiä kaupunkien ja kaupunkiseutujen kehittymisen näkökulmasta.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

Ei muita huomioita ja kommentteja.

2 luku Viranomaiset ja niiden tehtävät

- Ovatko viranomaisten vastuut ja roolit selkeästi määritelty?

Esityksessä toimeenpanolaiksi korostetaan erityisesti kuntien vastuuta aluekehittämisessä. Pykälässä 6 määritellään vastuu: ”Vastuu alueiden kehittämisestä on valtiolla ja kunnilla. Kunnat vastaavat alueiden kehittämisestä omalla alueellaan. Kunnat hoitavat tehtävää yhteistoiminnassa kuntayhtymänä (maakunnan liitto), jossa alueen kuntien on oltava jäsenenä.”

Kuitenkin kuntien rooli näyttäytyy esityksessä toimeenpanolaiksi muuten hyvin niukasti, eikä kuntien ja kaupunkien roolia määritellä suoraan. Kunnat ovat lakiesityksessä edustettuna maakuntien kautta, mutta esimerkiksi kaupunkipolitiikan osalta olisi mielekästä tunnistaa kaupunkien rooli suoraan valtion kanssa toimivana osapuolena sekä korostaa näiden toimijoiden säännöllistä vuoropuhelua. Lakiesitys johtaisi siihen, että vuoropuhelu kuntien kanssa toimisi käytännössä maakunnan liittojen kautta. Kuitenkaan liittojen näkemykset eivät aina tyhjentävästi edusta suurten kaupunkien näkemystä.

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

Toimeenpanolain pykälän 15 momentissa 4 lain säännöskohtaisissa 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. Siksi poistettavaksi esitetään säännöskohtaisista perusteluista virkettä: ~~"Maakunnan liiton on tehtävä vastaanottaessaan sitouduttava huolehtimaan hallinnon kustannuksista ohjelman teknisen tuen lisäksi vähintään yhtä suurella osuudella omilla toimintamenoillaan"~~.

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

Toimeenpanolain säännöskohtaisissa perusteissa mainitaan näin pykälän 18 määrittämistä maakunnan yhteistyöryhmän tehtävistä: "Momentin 6 kohdan mukaan yhteistyöryhmän tulisi varmistaa rahoitettaviksi hyväksyttävien hankkeiden mahdollisten ympäristövaikutusten selvittäminen ennen rahoituspäätösten tekoa. Käytännössä rahoittava viranomainen tarkistaa hankehakemuksen käsittelyn yhteydessä ympäristövaikutusten selvittämisen tarpeen ja huolehtii velvoitteen täyttymisestä ennen päätöksentekoa. Ehdotettu menettely vastaa nykyistä sääntelyä".

Tällaista momenttia ei kuitenkaan löydy itse esityksestä toimeenpanolaiksi. Pykälän 18 osalta säännöskohtaisissa perusteissa käsitellään momentteja 1-3 ja 5-9, mutta itse lakiesityksessä ei ole kuin seitsemän momenttia. Kyseinen säännöskohtaisissa perusteluissa oleva mutta esityksestä toimeenpanolaiksi puuttuva momentti 6 vahvistaisi ympäristövaikutusten tärkeyttä rahoituspäätöksissä.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

Toimeenpanolain pykälässä 13 käsitellään Alueiden uudistumisen neuvottelukuntaa. Kyseisessä neuvottelukunnassa on vastaisuudessaakin tärkeää olla suurten kaupunkien edustus.

3 luku Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt

- 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 §)

Erityisohjelmista luopuminen on kaupungin näkökulmasta nähty valtionhallinnon tekeminä yksipuolisina päätöksinä, eikä asiassa ole aina kuultu riittävästi alueita ja kaupunkeja liittyen ohjelmien tarpeellisuuteen. Toimeenpanolain 24§ mainitut yhteistyösopimukset voisivat korvata erityisohjelmia, jos niihin määritellyt resurssit ovat riittäviä.

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

Kyllä

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

Maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmasta voidaan luopua, kunhan varmistetaan, että rakennerahastotoiminta pysyy alue- ja kaupunkilähtöisenä.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 3

Toimeenpanolain pykälän 26 osalta säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että ” Pykälän 1 momentin mukaan alue- ja rakennepolitiikan ohjelman kestävää kaupunkikehittämistä tukevien yhdennettyjen toimenpiteiden toteuttamiseksi kaupungit laatisivat kestävän kaupunkikehittämisen suunnitelman. Ohjelmakaudella 2021 -2027 pykälässä tarkoitettu suunnitelma olisi valtion ja yliopistokaupunkien välillä solmittavat ekosysteemisopimukset kansainvälisesti vetovoimaisten innovaatioympäristöjen ja kokeilu ympäristöjen kehittämiseksi.”

Samaan aikaan EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen ohjelmaluonnoksessa 1.4.2020 mainitaan ” Kestävän kaupunkikehittämisen toimintamallina on innovaatioekosysteemien laaja-alaista kehittämistä koskevat sopimukset, jotka solmitaan pääkaupunkiseudun sekä sen ulkopuolella olevien yliopistokaupunkien kanssa.”

Vantaa on Suomen neljänneksi suurin kaupunki sekä osa pääkaupunkiseudun elinkeino- ja innovaatiotoiminnan ekosysteemiä ja kuuluu sitä kautta itsestään selvästi kestävän kaupunkikehittämisen piiriin. Säännöskohtainen perustelu tulee siksi muuttaa muotoon ” Ohjelmakaudella 2021 -2027 pykälässä tarkoitettu suunnitelma olisi valtion, pääkaupunkiseudun sekä sen ulkopuolella olevien yliopistokaupunkien välillä solmittavat ekosysteemisopimukset kansainvälisesti vetovoimaisten innovaatioympäristöjen ja kokeilu ympäristöjen kehittämiseksi”.

Toimeenpanolain säännöskohtaisissa perusteissa kuvataan lain pykälän 10 a alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukemisen määrärahan käyttöä. ”Käyttökohteita ovat esimerkiksi osaamispohjan ja kyvykkyyksien vahvistaminen, elinkeinoelämän uudistuminen positiivisten ja äkillisten rakennemuutosten ennakoinniseksi ja hallitsemiseksi, osaavan työvoiman saatavuuden edistäminen, ilmastonmuutoksen hillintä, sopeutuminen ja varautuminen sekä ekosysteemikehittäminen kaupunkiseuduilla, jotka eivät ole valtion ja kaupunkien ekosysteemisopimusten”. Kyseisen lauseen lopusta puuttuu sana, joka ministeriöltä kysyttäessä varmistui sanaksi ”piirissä”. Kuitenkin Vantaa Suomen neljänneksi suurimpana kaupunkina tulee liittää mukaan toimeenpanolain pykälässä 26 kuvattujen suunnitelmien ekosysteemisopimukseen, eikä pykälän 10a määrärahalla voida korvata pääkaupunkiseudun systemaattista kaupunkikehittämistä.

Pykälän 26 osalta kaupunkien roolia tulee vahvistaa suhteessa valtioon. Siksi lakiin tulee kirjata erikseen kaupunkien rooli kestävän kaupunkikehityksen toimenpiteiden suunnittelusta. Lakitekstiin tulisi myös sisällyttää täsmentävä kohta, että rahoitettavaksi esitettävien hankkeiden tarkoituksenmukaisuusharkinta on kaupungeilla ja että välittävä viranomainen vastaa vain hallinnollisista hankepäätöksistä ja laillisuus- ja ohjelmanmukaisuusharkinnasta.

Momentin 2 osalta voisi lakia täsmentää muotoon ”Suunnitelman toimeenpanemiseksi kaupungit asettavat yhden tai useamman kaupungin johtoryhmän.” Välittävän viranomaisen on myönnettävä rahoitus hankkeille kaupunkien johtoryhmän esityksen mukaisesti, mikäli hanke täyttää laillisuus- ja ohjelmanmukaisuusharkinnan ehdot.

Pykälässä 23 käsitellään alueiden kehittämisen keskusteluja. Toimeenpanolain säännöskohtaisissa perusteluissa kuvataan keskusteluihin osallistujien osalta, että ”Alueita edustaisivat maakunnan liiton edustajien ohella kulloinkin käsiteltävistä teemoista riippuen esimerkiksi kuntien ja kaupunkien, oppilaitosten, kehittämissyhtiöiden tai muiden tahojen edustajat”.

Toimeenpanolain pykälässä 23 mainitaan, että ”Keskusteluissa pyritään valtion ja kuntien yhteisen näkemyksen muodostamiseen alueiden kehittämisen tavoitteista, toimeenpanosta ja toimintaedellytyksiä alueiden kehittämisen suunnittelua ja toimeenpanoa varten”. Valtion ja kuntien yhteisen näkemyksen muodostamisen vuoksi on tärkeää, että keskusteluissa on aina mukana kuntien ja kaupunkien edustajat.

4 luku Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien hallinnointi

- Ovatko eri viranomaistahot ja yhteistyöohjelmien hallinnointi määritelty selkeästi?

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

Ei muita huomioita ja kommentteja.

5 luku Erinäiset säännökset

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

Tämänhetkinen koronapandemia on aiheuttanut huomattavia negatiivisia vaikutuksia talouden tietyille segmenteille, Vantaan tapauksessa mm. lentokenttäsektorille. Tämän vuoksi äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä ei tulisi luopua, tai vastaava nopean reagoimisen mekanismi tulisi osoittaa laissa.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

Ei muita huomioita ja kommentteja.

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

1 luku Yleiset säännökset

- Ovatko lain tarkoitus ja soveltamisalat selkeät? (1 ja 2 §)
- Onko viranomaisten toimivalta määritelty selkeästi?
- Onko toimivallasta välittävänä toimielimenä säädetty riittävästi?

Kestävän kaupunkikehittämisen osalta kaupunkien suhde välittävään viranomaiseen ja ministeriöön on kuvattava laissa selkeämmin.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

Ei muita huomioita ja kommentteja.

2 luku Tukimenettely

- Onko tukimenettelystä säädetty selkeästi ja riittävällä tasolla?

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

Ei muita huomioita ja kommentteja.

3 luku Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan rahastoja koskevat erityissäännökset

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 3

Esityksessä rahoituslaiksi pykälässä 42 mainitaan: ”Euroopan komissio on jo aiemmassa käytännössään joissakin tapauksissa soveltanut viestintävelvoitteiden laiminlyönnistä johtuvia rahoitusoikaisuja ohjelmatasolla. Tämä nimenomainen säännös

viestintävelvoitteiden laiminlyönnistä johtuvasta rahoitusoikaisusta yleisasetuksen 45 artiklan 3 kohdassa on uusi EU-säännös.”

Viestintävelvollisuuksien tulee olla selkeästi esitetty rahoitussäännöissä, jotta vältetään tukien takaisinperintä epäselvien vastuiden takia. On hyvä, että rahoituslain säännöskohtaisissa perusteluissa kyseisen pykälän osalta mainitaan, että ”Välittävän toimielimen olisi annettava tuen saajalle kohtuullinen määräaika viestintävelvoitteiden laiminlyönnin korjaamiseksi.”

4 luku Kansallista vastinrahoitusta koskevat erityissäännökset

- Onko erillinen luku kansallisen vastinrahoituksen erityissäännöksistä tarpeellinen?

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

Ei muita huomioita ja kommentteja.

5 luku Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien valvonta

- Onko eri viranomaisten tarkastusoikeudet määritelty selkeästi?

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

Ei muita huomioita ja kommentteja.

6 luku Erinäiset säännökset

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 6

Ei muita huomioita ja kommentteja.

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

Kommentit ja näkemykset