

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
Alueet ja kasvupalvelut -osasto
Neuvotteleva virkamies Mikko Härkönen

Muistio
16.6.2022

Liite 1

VALTIONEUVOSTON ASETUS ALUEIDEN KEHITTÄMISESTÄ JA EUROOPAN UNIONIN ALUE- JA RAKENNEPOLITIIKAN TOIMEENPANOSTA ANNETUSSA LAISSA TARKOITETUISTA TUKIALUEISTA VUOSINA 2022–2027

Yleisperustelut

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021) 43 pykälässä tarkoitetuista tukialueista. Pykälän mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan määrätä maan heikoimmin kehittyneet alueet kehittämistarpeiden perusteella I ja II-tukialueiksi. Jako tapahtuu kokonaisten kuntien ja tarvittaessa myös kunnan osien muodostamien alueiden perusteella. Alueita määrättäessä on otettu huomioon Euroopan unionin alueluokitusjärjestelmä ja hallinnollisista rajoista riippumaton alueiden tunnistaminen sekä alueen asukkaiden työssäkäynti ja asiointi, kuntien välinen yhteistyö ja liikenne yhteydet.

Tukialueiden määrittelyn perustana on Euroopan komission 29.4.2021 antama tiedonanto alueellisia valtiontukia koskevista suuntaviivoista (jäljempänä aluetuen suuntaviivat) (2021/ C 153/01). Alueellisten valtiontukien ensisijaisena tavoitteena on EU:n epäedullisessa asemassa olevien alueiden taloudellinen kehitys. Edistämällä ja helpottamalla tukialueiden kestävä kehitystä tuella edistetään EU:n koheesiopolitiikkaa, jolla pyritään vahvistamaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta vähentämällä alueiden välisen kehityksen tasoeroja. Aluetuen suuntaviivat ovat voimassa 31.12.2027 asti, joka vuoksi myös esitetyn kansallisen asetuksen voimassaolo ulottuu vuoden 2027 loppuun.

Euroopan komission käyttämä aluetuen suuntaviivojen tukialueluokitus poikkeaa Suomen käyttämästä luokituksesta. Euroopan komissio luokittelee tukialueet a- ja c-alueiksi seuraavasti:

- Ns. a-alueita ovat alueet, joiden BKT asukasta kohden ostovoimastandardina ilmaistuna on enintään 75 prosenttia EU27:n keskiarvosta
- Ns. c-alueiden väestökattavuus saadaan vähentämällä EU27:n tukikelpoisten a-alueiden väestömäärä koko enimmäisväestökattavuudesta. C-alueita on kahdenlaisia:
 - a) Alueet, jotka täyttävät tietyt määritetyt edellytykset ja jotka jäsenvaltio voi sen vuoksi nimetä c-alueiksi ilman lisäperusteluja, jäljempänä 'ennalta määritellyt c-alueet';
 - b) Alueet, jotka jäsenvaltio voi oman harkintansa mukaan nimetä c-alueiksi sillä edellytyksellä, että se osoittaa kyseisten alueiden täyttävän tietyt sosioekonomiset kriteerit, jäljempänä 'ennalta määrittelemättömät c-alueet'. Ennalta määrittelemättömien c-alueiden väestöpeitto saadaan, kun 48 prosentin kokonaisväestökattavuudesta vähennetään sekä a-alueiden että ennalta määriteltyjen c-alueiden väestöpeitto. Tämän väestöpeiton Euroopan komissio on jakanut aluetuen suuntaviivoissa esitetyn laskukaavan perusteella jäsenvaltioiden kesken.

Aluetuen myöntäminen on poikkeus perussopimuksen yleisestä valtiontukikiellosta. Tämän vuoksi Euroopan komissio katsoo, että EU27:n a- ja c-tukialueiden yhteenlasketun väestömäärän on oltava pienempi kuin ei-nimettyjen alueiden. Näin ollen koko EU:n alueella alueelliseen tukeen oikeutettujen alueiden väestökattavuus on 48 prosenttia. Suomen osalta väestökattavuus voi olla yhteensä 26,86 % väestöstä.

Aluetuen suuntaviivojen perusteella Suomen I ja II tukialueita nimettäessä esitetään noudatettavaksi seuraavia periaatteita. Ensimmäiseen tukialueeseen esitetään kuuluvaksi aluetuen suuntaviivojen mukaiset ennalta määritellyt c-alueet harvan asutuksen perusteella sekä ennalta määrittelemättömistä c-alueista ETA/EFTA ulkorajaperusteella esitettävät alueet. Toiseen tukialueeseen esitetään kuuluvaksi muut ennalta määrittelemättömät c-alueet, jotka nimettäisiin aluetuen suuntaviivojen BKT-kriteerin perusteella (vierekkäiset alueet, joilla on vähintään 50 000 asukasta ja jotka sijaitsevat sellaisilla NUTS 2-alueilla joiden ostovoima-korjattu BKT/as. on alle EU27 keskiarvon). Tukialueet määrittävät, millä alueilla yritysten investointihankkeisiin myöntämän aluetuen taso voi olla muuta maata korkeampi.

Ennen asetuksen antamista aluetukikartta on ilmoitettu virallisesti Euroopan komissiolle, joka on hyväksynyt aluetukikartan 2.6.2022.

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä on määritelty ne kunnat, jotka esitetään sisällytettäväksi I ja II tukialueeseen. Tukialueiden tuen enimmäisintensiteetit määräytyvät Euroopan komission suuntaviivojen mukaan ja ovat seuraavat:

Tuen enimmäisintensiteetit

| | Pieni yritys | Keski-suuri yritys | Suuri yritys |
|--|--------------|--------------------|--------------|
| Ennalta määritellyt c-alueet (harva asutus) sekä ennalta määrittelemättömät c-alueet joilla maaraja ETA:n tai EFTA:n ulkopuolisen maan kanssa (I tukialue) | 40 | 30 | 20 |
| Muut ennalta määrittelemättömät c-alueet (II tukialue) | 35 | 25 | 15 |

Tukialueilla käytössä olevista tuen enimmäisprosenttiosuuksista säädetään valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 (758/2021) annetun lain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 (895/2021).

Tukialueiden määrittelemiseksi on lähdetty liikkeelle aluetuen suuntaviivojen kriteereistä ja reunaehdoista eli tarkasteltu suuralueittain, maakunnittain sekä seutukunnittain sekä tarvittaessa myös tarkemmalla aluejaolla ensisijaisesti bruttokansantuotetta

ja työttömyysastetta. Lisäksi on tarkasteltu myös muita suuntaviivojen kriteereitä eli rakennemuutostilannetta, saaria ja maantieteellisesti eristyneitä alueita sekä ulkoraja-alueita (maaraja ETA:n tai EFTA:n ulkopuolisen maan kanssa). Näiden lisäksi arvioinnissa on käytetty asukastiheyttä/km² sekä laajempaa aluetalouden tarkastelua. Esitys perustuu kokonaisarviointiin ja siinä on painotettu aluetalouden näkökulmaa.

Ennalta määritellyt c-alueet

Euroopan komission aluetuen suuntaviivoista antaman tiedonannon mukaan harvan asutuksen (alle 8 as/km²) perusteella ennalta määritellyksi c-alueeksi voidaan nimetä alueet, joiden kokonaisväestökattavuus on 23,34 %. Ehdotuksessa esitetään, että harvan asutuksen perusteella ennalta määritelty c-alue olisi Itä- ja Pohjois-Suomen suuralue eli Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Keski-Pohjanmaan, Lapin, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnat.

Ennalta määriteltyjen c-alueiden väestöpeitto tulee käyttää harvan asutuksen perusteella ennalta määriteltyjen alueiden nimeämiseksi, mutta aluetuen suuntaviivat mahdollistavat tietyin edellytyksin väestöpeiton käyttämisen myös em. harvaan asuttujen alueiden viereisten, harvaan asuttujen alueiden nimeämiseksi. C-alueiden väestökattavuuden rajallisuuden vuoksi näin ei kuitenkaan tässä esityksessä ole tehty.

Ennalta määrittelemättömät c-alueet

Ennalta määrittelemättömien c-alueiden väestökattavuus voi olla Suomessa 3,52 % (194 790 asukasta). Nämä alueet ovat kansallisesti nimettävissä, kunhan aluetuen suuntaviivojen kriteerit täyttyvät. Nimeämisen perusteena voivat olla aluetuen suuntaviivojen mukaiset sosioekonomiset, maantieteelliset tai rakenteelliset ongelmat. Oikeudenmukaisen siirtymän alueita on myös mahdollista nimetä rakennemuutoskriteerin perusteella. Tarkemmat kriteerit ennalta määrittelemättömien c-alueiden osalta ovat seuraavat:

Arviointikriteeri 1:

Vierekkäiset alueet, joilla on vähintään 50 000 as. Näiden on sijaittava sellaisilla NUTS 2 tai NUTS 3-alueilla joiden

- (i) BKT asukasta kohti on alle EU27:n keskiarvon tai vastaa sitä, tai
- (ii) työttömyysaste on vähintään 115 prosenttia kansallisesta keskiarvosta

Arviointikriteeri 2:

NUTS 3 –alueet joiden as. luku on alle 100 000 ja joiden

- (i) BKT asukasta kohti on alle EU27:n keskiarvon tai vastaa sitä, tai
- (ii) työttömyysaste on vähintään 115 prosenttia kansallisesta keskiarvosta

Arviointikriteeri 3:

Saaret tai vierekkäiset alueet, joille on ominaista samanlainen maantieteellinen eristyneisyys (esimerkiksi niemimaat ja vuoristoalueet) ja joiden

- (i) BKT asukasta kohti on alle EU27:n keskiarvon tai vastaa sitä, tai
- (ii) työttömyysaste on vähintään 115 prosenttia kansallisesta keskiarvosta tai
- (iii) asukasmäärä on alle 5 000

Arviointikriteeri 4:

NUTS 3 –alueet tai NUTS 3 –alueiden osat, jotka muodostavat vierekkäisiä alueita, jotka ovat a-alueen vieressä tai jotka jakavat maarajan ETA:n tai Euroopan vapaakaup-
paliiton (EFTA) ulkopuolisen maan kanssa.

Arviointikriteeri 5:

Vierekkäiset alueet, joilla on vähintään 25 000 asukasta ja jotka ovat vakavan suhteel-
lisen taantuman kohteena, edellyttäen, että kyseiset alueet eivät sijaitse NUTS 3 -alu-
eilla tai vierekkäisillä alueilla, jotka täyttävät edellytykset tulla nimetyiksi ennalta mää-
ritellyiksi alueiksi tai jotka voidaan nimetä arviointikriteerien 1–4 mukaisesti. Tämän
kriteerin perusteella voidaan nimetä myös alueita, jotka on nimetty oikeudenmukaisen
siirtymän rahaston tuensajiksi komission hyväksymässä jäsenvaltion oikeudenmu-
kaista siirtymää koskevassa suunnitelmassa.

Edellä mainittujen arviointikriteerien ja laajemman aluetalouden tarkastelun perus-
teella ehdotuksessa esitetään ennalta määrittelemättömiksi c-alueiksi seuraavia alueita:

Maantieteellisesti yhtenäisenä alueena

- Keski-Suomesta Jämsän seutukunta sekä Joutsan, Keuruun ja Saarijärvi-Viitasaa-
ren seutukunnat
- Päijät-Hämeestä pohjoiset kunnat Hartola, Sysmä, Padasjoki ja Heinola
- Etelä-Pohjanmaalta Kuusiokuntien ja Järvisseudun seutukunnat
- Pirkanmaalta Tampereen seutukunnasta Kuhmoinen ja Ylä-Pirkanmaan seutukun-
nasta Mänttä-Vilppula ja Juupajoki
- Nimeämisellä tuetaan Jämsän äkillisen rakennemuutoksen tilanteen hoitoa, mutta
samalla nimetään myös vierekkäisiä harvaan asuttuja alueita, joilla on verrattain
korkea työttömyysaste ja heikko aluetalouden tilanne.
- Alue nimettäisiin aluetuen suuntaviivojen BKT-kriteerin ja työttömyysasteen pe-
rusteella (vierekkäiset alueet, joilla on vähintään 50 000 asukasta ja jotka sijaitse-
vat sellaisilla NUTS 2 –alueilla joiden ostovoimakorjattu BKT/as. on alle EU27
keskiarvon tai työttömyysaste on vähintään 115 prosenttia kansallisesta keskiar-
vosta).

Etelä-Karjalan maakunnasta Imatran seutukunta

- Alue nimettäisiin ETA-/EFTA –ulkorajakriteerin perusteella

Kymenlaaksosta Miehikkälän ja Virolahden kunnat

- Kunnat nimettäisiin ETA-/EFTA –ulkorajakriteerin perusteella

Esitettävien ennalta määrittelemättömien c-alueiden väestöpeitto on 187 224 asukasta.
Lopun väestöpeiton (8 074 asukasta) osalta käyttöä voidaan arvioida tarvittaessa myö-
hemmin.

Yksityiskohtaiset perustelut

- 1 § Pykälässä on mainittu ne kunnat, jotka kuuluvat alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021) 43 pykälässä tarkoitettuun I tukialueeseen. Tukialueeseen esitetään nimettäväksi kaikki Itä- ja Pohjois-Suomen suuralueen kunnat suuralueen harvan asutuksen perusteella sekä ennalta määrittelemättömät c-alueet jotka jakavat maarajan ETA:n tai Euroopan vapaa-kauppaliiton (EFTA) ulkopuolisen valtion kanssa. Näitä kuntia ovat Etelä-Karjalan maakunnassa Imatra, Parikkala, Rautjärvi ja Ruokolahti sekä Kymenlaakson maakunnasta Miehikkälä ja Virolahti.
- 2 § Pykälässä on mainittu ne kunnat jotka kuuluvat alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021) 43 pykälässä tarkoitettuun II tukialueeseen. Tukialueeseen esitetään nimettäväksi aluetuen suuntaviivojen BKT-kriteerin perusteella Keski-Suomen maakunnasta Jämsä, Joutsa, Luhanka, Keuruu, Multia, Kannonkoski, Karstula, Kinnula, Kivijärvi, Kyyjärvi, Pihtipudas, Saarijärvi ja Viitasaari; Etelä-Pohjanmaan maakunnasta Alavus, Kuortane, Ähtäri, Alajärvi, Evijärvi, Lappajärvi, Soini ja Vimpeli; Päijät-Hämeen maakunnasta Hartola, Heinola, Padasjoki, ja Sysmä sekä Pirkanmaan maakunnasta Kuhmoinen, Juupajoki ja Mänttä-Vilppula.
- 3 § Voimaantulo ja voimassaoloaika
- Asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 22. päivänä kesäkuuta 2022 ja sen ehdotetaan olevan voimassa 31.12.2027 asti.

Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Tukialueiden määrittelyllä ei ole vaikutusta valtion talousarvioon, sillä tukia myönnetään talousarvion valtuuksien ja määrärahojen puitteissa.

Alueellisten valtiontukien ensisijaisena tavoitteena on EU:n epäedullisessa asemassa olevien alueiden taloudellinen kehitys. Edistämällä ja helpottamalla tukialueiden kestävä kehitystä tuella edistetään EU:n koheesio politiikkaa, jolla pyritään vahvistamaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta vähentämällä alueiden välisen kehityksen tasoeroja.

Suomessa esitettyjen tukialueiden korkeamman tuki-intensiteetin kautta pyritään tasaamaan alueiden kehittyneisyyseroja sekä tukemaan valittujen alueiden positiivista kehitystä.

Asian valmistelu ja lausuntopalaute

Valtioneuvoston asetus on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Valmistelun aikana on kuultu Ahvenanmaata Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 59 b §:n mukaisesti.

Asetusehdotus ja siihen liittyvä muistio ovat olleet lausunnolla 7.–21.3.2022 [Lausuntopalvelu.fi:ssä](https://lausuntopalvelu.fi). Lausunnot pyydettiin maakuntien liitoilta, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta, Suomen Kuntaliitto ry:ltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, valtiovarainministeriöltä sekä Finnvera Oyj:ltä.

Lausuntoja annettiin yhteensä 18 kappaletta. Lausunnon antoivat Maaseutukehitys ry, Keski-Suomen Yrittäjät, Kymenlaakson liitto, Keski-Pohjanmaan liitto, Maa- ja metsätalousministeriö, Varsinais-Suomen liitto, Päijät-Hämeen liitto, Aktion Österbotten ry, Keski-Suomen liitto, Petäjäveden kunta, I samma båt – samassa veneessä ry, Kemijoen kunta, Etelä-Karjalan liitto, Uudenmaan liitto, Pirkanmaan liitto, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto, Etelä-Pohjanmaan liitto, Paraisen kaupunki ja Ahvenanmaan maakuntahallitus.

Valtionvarainministeriö ja Kainuun liitto ilmoittivat, ettei heillä ole lausuttavaa asiaan.

Lausuntopalautteessa asetusehdotusta on pidetty pääosin kannatettavana. Palautteessa on katsottu hyvänä asiana sitä, että valmistelussa on lähdetty liikkeelle Euroopan komission aluetuensuuntaviivojen kriteereistä ja reunaehdoista, ja että tarkastelun kohteena ovat olleet suuralueet, maakunnat, seutukunnat sekä osittain tarkastelua on tehty myös tarkemmalla aluejaolla. Lisäksi palautteessa on pidetty hyvänä, että valmistelussa on esisijaisesti tarkasteltu alueiden bruttokansantuotetta ja työllisyysastetta sekä huomioitu myös muta kriteerejä kuten rakennemuutostilanteita, saaria ja maantieteellisesti eristyneitä alueita sekä ulkoraja-alueita (maaraja ETA tai EFTA:n ulkopuolisten maan kanssa). Lisäksi joissain palautteissa on pidetty hyvänä harvaan asuttujen alueiden huomioimista tukialuejaon valmistelussa.

Useammassa lausuntopalautteessa on nostettu esiin saaristoalueiden jättämistä pois tukialueista. Perusteena saarten lisäämiseksi tukialueisiin on pidetty niiden olosuhteita, jotka ovat verrattavissa muihin korkeamman tuki-intensiteetin alueisiin (esim. asukastiheys ja saavutettavuus). Euroopan komission alueellisia valtiotuen suuntaviivoja koskevan tiedonannon mukaan saaret tai vierekkäiset alueet, joille on ominaista samanlainen maantieteellinen eristyneisyys (esimerkiksi niemimaat ja vuoristoalueet) ja joiden BKT asukasta kohti on alle EU27:n keskiarvon tai vastaa sitä, tai työttömyysaste on vähintään 115 prosenttia kansallisesta keskiarvosta tai asukasmäärä on alle 5 000 voitaisiin nimetä tukialueeksi.

Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson liitot ovat nostaneet lausunnoissaan esiin korona-pandemian ja Ukrainan sodasta johtuvien Venäjää koskevien pakotteiden vaikutuksen yhdistettynä myös pidempiaikaiseen rakennemuutokseen alueillaan. Etelä-Karjalan liitto on esittänyt lausunnossaan, että myös Lappeenrannan seutukunta nostettaisiin I tukialueeksi perustuen sijaintiin ETA/EFTA alueen ulkopuolisen maan kanssa. Kymenlaakson liitto on puolestaan esittänyt, että pientalouden keskustaajama Hamina nimettäisiin I tukialueeksi, vaikka sillä ei omaa ETA/EFTA-maarajaa olekaan, vaan sen sijaan merkittävä meriraja. Lisäksi Kymenlaakson liitto on esittänyt, että Kouvolan ja Kotkan kaupungit sekä Pyhtään kunta nimetään II tukialueeksi.

Muutamissa lausunnoissa on esitetty alueiden kuntia tai seutukuntia lisättäväksi II tukialueeseen. Perusteluina on nähty näiden alueiden aluetalouden haasteita ja samankal-

taisten alueiden kuulumisella tukialueisiin. Lausunnoissa mainitut seutukunnat ja kunnat ovat Suupohjan seutukunta sekä Hankasalmen, Konneveden, Toivakan ja Petäjäveden kunnat.

Ahvenanmaan maakuntahallitus on lausunnossaan todennut, ettei se kannata tehtyä esitystä Suomen tukialueista. Ahvenanmaan maakuntahallitus on esittänyt koko Ahvenanmaan sisällyttämistä ennalta määrittelemättömäksi c-alueeksi (II tukialue). Vaihtoehtoisesti Ahvenanmaa on esittänyt, että Finströmin ja Saltvikin kunnat nimettäisiin ennalta määrittelemättömäksi c-alueeksi (II tukialue). Perusteena alueiden nimeämiseksi Ahvenanmaa on esittänyt, että alue on kärsinyt koronapandemian tuomista haasteista. Ahvenanmaan talous on rakentunut merenkulun varaan, joka on kärsinyt pandemian aikana merkittävästi vaikeuttaen muun muassa kansainvälistä matkailua ja kauppaa. Lisäksi Ukrainan sodan aiheuttamat negatiiviset vaikutukset ja suuri epävarmuus tulevaisuudesta heijastuvat pitkäjänteisesti merkittävään osaan Ahvenanmaan elinkeinoelämää. Maakunnan hallitus on todennut lausunnossaan, että asiassa on käyty neuvotteluja 7.2.2022 Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 59b §:n mukaisesti, mutta työ- ja elinkeinoministeriö ei ole ottanut maakunnan kantoja huomioon riittävästi.

Lausuntojen ja niistä tehdyn arvion perusteella ei ole nähty tarvetta muuttaa esityksessä esitettyä tukialuejakoa. Vaikka lisättäväksi esitetyt tukialueet ovat hyvin perusteltuja, eivät ne kaikilta osin ole mahdollisia Euroopan komission suuntaviivojen, käytävissä olevan väestöpeiton ja tehdyn kokonaisarvioinnin perusteella.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa 18.3.2022.