

Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) liittäminen Uudistuva ja Osaava Suomi 2021–2027 – EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaan

Tausta

Euroopan komissio hyväksyi Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 – EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman 5.5.2021. Ohjelmaan sisältyy Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) toimet. Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) toimet sovittiin sisällytettävän ohjelmaan myöhemmin tehtävällä ohjelmanmuutoksella

JTF rahoitus kattaa Itä- ja Pohjois-Suomen seitsemän maakuntaa sekä Etelä-Pohjanmaan, Satakunnan, Keski-Suomen, Etelä-Karjalan, Kymenlaakson, Pohjanmaan ja Pirkanmaan maakunnat. Pirkanmaan kunnista JTF-alueeseen kuuluvat kuitenkin vain Parkano, Kihniö, Virrat ja Punkalaidun.

JTF:llä vastataan vähähiilisen siirtymän aiheuttamiin sosioekonomisiin ja ympäristöllisiin haittavaikutuksiin työllisyyden ja kestävien aluetalouksien turvaamiseksi. Suomessa JTF-suunnitelmien perusta on hallitusohjelman kirjaus turpeen energiakäytön puolittamisesta 2030 loppuun mennessä. Turvetoimiala työllistää Suomessa noin 2 500 henkilötyövuotta. Toimialan huomattavan supistumisen välittömät ja välilliset haittavaikutukset aluetalouksiin ja työllisyyteen ovat merkittäviä, joihin JTF:n tehtävänä on vastata alue- ja rakennepolitiikan toimenpitein elinkeinojen monipuolistamiseksi ja työvoiman sopeuttamiseksi. Alueellisissa siirtymäsuunnitelmissa toimeenpannaan osaltaan hallituksen puoliväliriihen turvealan oikeudenmukaista siirtymää koskevia linjauksia.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1056, nk. JTF-asetus, mukaan rahastolla edistetään yhtä ainoaa erityistavoitetta, joka on antaa alueille ja ihmisille mahdollisuuden käsitellä sosiaalisia, työllisyyteen liittyviä, taloudellisia ja ympäristöön liittyviä haittavaikutuksia (artikla 2), jotka ovat Suomessa hallitusohjelman kirjauksen mukaisen turpeen energiakäytön puolittamisen seurauksia. Em. on ainoa komission hyväksymä poliittinen sitoumus Suomen JTF-ohjelman valmistelun perustaksi. JTF-asetuksen artikla 8 toimet ovat käytössä, mutta siirtymäsuunnitelmiin valituilla toimilla tulee olla selkeä ja perusteltu yhteys edellä mainittuihin tavoitteisiin. JTF-rahastosta tuetaan vain toimia, jotka liittyvät suoraan sen 2-artiklassa vahvistettuun erityistavoitteeseen ja joilla edistetään alueellisten oikeudenmukaista siirtymää koskevien suunnitelmien täytäntöönpanoa (artikla 8).

JTF-toimien kohdealuetta ei rajata turvealueisiin. Oleellista on, että toimenpiteiden hyöty suuntautuu ahdinkoon joutuneen turvetoimialan välittömien ja välillisten haittojen vaikutusalueeseen, joka voi olla haittavaikutusten laajuudesta ja luonteesta riippuen maantieteellisesti suhteellisen laajakin. Elinkeinojen monipuolistamisen toimenpiteet

kohdistuvat pääosin turvetoimialan ulkopuolisille sektoreille maakunnan älykkään erikoistumisen strategian mukaisesti.

Oikeuden mukaisen siirtymän rahaston (JTF) alueellisten siirtymäsuunnitelmien tulee olla linjassa kansallisten ilmastosuunnitelmien, kuten ilmasto- ja energiastrategian ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmien, kanssa. Horisontaalisena periaatteena noudatetaan mm. 'do no significant harm' -periaatta. JTF-toimenpiteillä ei saa aiheuttaa merkittävää haittaa mm. luonnolle, ilmastolle, vesistöille tai ympäristölle. JTF-toimet luetaan automaattisesti 100 %:n ilmastotoimiksi.

Ohjelmamuutoksen laatiminen

Alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoimintaa säättävä lainsäädäntö on määrännyt työ- ja elinkeinoministeriön EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman hallintoviranomaiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa näin myös JTF-rahastoa koskevan ohjelmamuutoksen valmistelusta.

Valtioneuvoston nimeämä alueellisen uudistumisen neuvottelukunta (AUNE) käsitteli ohjelmamuutoksen valmistelua. Ohjelmavalmistelun yhteydessä perustettu Koheesio 2021+ työryhmä toimii neuvottelukunnan jaostona. Työryhmän tehtävänä on ollut tehdä työ- ja elinkeinoministeriölle esityksiä Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) tavoitteista ja sisällöistä sekä keskustella ohjelmatyöhön liittyvistä hallinnollisista menettelyistä. Työryhmän tehtävänä on ollut lisäksi tehdä työ- ja elinkeinoministeriölle ja AUNE:lle ehdotuksia rahastojen ja muiden alueiden kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaisten EU:n rahastojen ja välineiden yhteensovittamisesta.

Valtioneuvosto on nimennyt EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman seurantakomitean. Seurantakomiteaan kuuluu:

- edustaja työ- ja elinkeinoministeriöstä,
- edustaja opetus- ja kulttuuriministeriöstä,
- edustaja sosiaali- ja terveysministeriöstä,
- edustaja ympäristöministeriöstä,
- edustaja valtiovarainministeriöstä,
- edustaja liikenne- ja viestintäministeriöstä,
- edustaja maa- ja metsätalousministeriöstä,
- neljä (4) maakuntien liitojen edustajaa,
- neljä (4) ELY-keskusten edustajaa,
- edustaja Kuntaliitosta,
- edustaja ekosysteemisopimus-kaupungeista,
- kaksi (2) työntekijäjärjestöjen edustajaa,
- kolme (3) työnantajajärjestöjen ja elinkeinoelämän edustajaa,
- edustaja tasa-arvoasian neuvottelukunnasta
- edustaja SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:stä
- edustaja Suomen luonnonsuojeluliitosta sekä
- korkeakoulujen edustaja

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1060, nk. yleisasetuksen, 40 artiklan mukaan ohjelmamuutokset hyväksyy ohjelman seurantakomitea. EU:n alue-

ja rakennepoliitiikan ohjelman seurantakomitea on hyväksynyt hallintoviranomaisen tekemän esityksen ohjelman muuttamiseksi 29.9.2022.

JTF-rahoituksen piirissä olevat maakunnat perustivat siirtymäsuunnitelmien valmistelua varten keskinäisen koordinaatioryhmän, jonka työhön on osallistunut myös asiantuntijat työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Siirtymäsuunnitelmat on laadittu JTF-alueilla laajaa kumppanuutta noudattaen. Laadinnan pohjana ovat olleet kestävän kasvun ministeriryhmän JTF-linjaukset. Sidosryhmiä on kuultu eri tilaisuuksissa. JTF -rahastoa koskevan ohjelmamuutoksen osalta laadittiin SOVA-lain edellyttämä ympäristöselostus ja toteutettiin julkinen kuuleminen. Samassa yhteydessä toteutettiin myös ohjelmamuutoksen ja alueellisten siirtymäsuunnitelmien kirjallinen julkinen kuuleminen. Ohjelma-asiakirjaa on käsitelty Koheesio 2021+ työryhmässä, alueellisen uudistumisen neuvottelukunnassa, seurantakomiteassa sekä useissa epävirallisissa työkokouksissa alueiden sekä ministeriöiden välillä.

Ohjelman rakenne: toimintapoliittiset tavoitteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1060, nk. yleisasetuksen viidennessä artiklassa on määritelty, että JTF:llä tuetaan erityistavoitetta, jonka tavoite on antaa alueille ja ihmisille mahdollisuus käsitellä niitä sosiaalisia, työllisyyteen liittyviä, taloudellisia ja ympäristöön liittyviä vaikutuksia, joita on pyrkimyksellä saavuttaa vuotta 2030 koskevat unionin energia- ja ilmastotavoitteet ja siirtymisellä unionin ilmastoneutraaliin talouteen vuoteen 2050 mennessä Pariisin sopimuksen mukaisesti.

Ohjelman rakenne: Toimintalinjat ja erityistavoitteet

Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto muodostaa Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelman seitsemännen toimintalinjan.

Taluspoliittisen ministerivaliokunnan 30.9.2021 päätöksen mukaan toimintalinja 7 on JTF-osarahoitteinen. Toimintalinja ja toteutettava erityistavoite (ET) on:

JTF-toimintalinja 7: Oikeudenmukaisen siirtymän Suomi

ET 7.i. Turpeesta luopumisen alueellisesti oikeudenmukainen siirtymä

Rahoitus ja taloudelliset vaikutukset

Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 ohjelma on valtakunnallinen ohjelma, joka sisältää sekä Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR+) toimenpiteet sekä ohjelmamuutoksella lisättävän Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) toimenpiteet. JTF-toimenpiteitä toteutetaan alueellisten siirtymäsuunnitelmien tavoitteiden mukaisesti. Siirtymäsuunnitelmat liitetään osaksi ohjelmaa.

JTF-rahaston EU:n kokonaisrahoitus on noin 466 miljoonaa euroa. Kaikkiaan julkista rahoitusta on käytössä noin 665 miljoonaa euroa. Taluspoliittisen ministerivaliokunnan 30.9.2021 päätöksen mukaan EU:n rahoitusosuus on 70 %. Valtion osuus vastinrahoituksesta on 75 % ja loppuosa noin 25 % vastinrahoituksesta on pääasiassa kuntien rahoitusta.

Rahoitukseen sisältyy myös ns. joustomäärä, joka jaetaan v. 2024 toteutettavan ohjelman tavoitteiden toteutumista koskevan arvioinnin perusteella. Yleisasetuksen 18 artiklan mukainen joustomäärä kohdistetaan ohjelman käyttöön kattavan väliarvioinnin perusteella sekä mahdollisesti tehtävien ohjelmanmuutosten mukaisesti.

Talospoliittinen ministerivaliokunta linjasi 30.9.2021 ohjelman varojen indikaatiivisen JTF-alueen maakuntien välisen jaon. Ohjelma-asiakirjassa esitettyihin rahoitustaulukoihin voi vielä tulla pieniä täsmennyksiä sen jälkeen, kun komissio tarkistaa rahoitustaulukot ja niiden laskentaperiaatteet saatuaan ohjelmamuutos-asiakirjan käsiteltäväkseen.

Ohjelman toimeenpano käynnistyy vuoden 2023 alussa, jolloin hakujen avaaminen on mahdollista. Rahoituspäätöksiä voidaan tehdä, kun rahoittajina toimiville viranomaisille, maakuntien liitot ja ELY-keskukset, on myönnetty valtuudet.

Hallinnointi, seuranta ja arviointi

Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021) sisältää perussäännökset mm. ohjelmien hallinnosta ja tarkastuksesta vastaavista viranomaisista sekä niiden tehtävistä ja toimivallasta, seurantakomiteasta, varojen budjetoinnista ja varojen ohjaamisesta rahoituspäätöksiä tekeville viranomaisille sekä varojen käytön valvonnasta ja tarkastuksesta. Ohjelman hallintoviranomaisena ja sen kirjanpito toiminnasta vastaavana toimii työ- ja elinkeinoministeriö, joka vastaa näiden toimien ja vastuiden toteutuksesta ja mahdollisesta delegoinnista muille viranomaisille. Ohjelmien tarkastusviranomainen toimii valtiovarainministeriössä valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ohjelman hallintoviranomaisena ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmän oikeellisuudesta ja toimivuudesta.

Yleisasetuksen mukaisesti ohjelmalle on asetettava sen toteutumista seuraava komitea. Valtioneuvosto on asettanut ohjelmalle seurantakomitean ja nimittänyt sen jäsenet 16.9.2021. Maakuntatasolla ohjelman toteutuksesta ja seurannasta sekä niiden yhteensovittamisesta muiden kehittämistoimien ja muiden EU-osarahoitteisten ohjelmien kanssa vastaa maakunnan yhteistyöryhmä.

Ohjelmakauden 2021–2027 seurantaa käytetään kattavaa internet-pohjaista tietojärjestelmää EURA 2021, joka mahdollistaa kokonaan sähköisen hankeprosessin toteutumisen.

Yhteisillä tuotos- ja tulosindikaattoreilla arvioidaan ohjelmien täytäntöönpanon kokonaisedistymistä unionin tasolla. Yhteisiä tuotosindikaattoreita on täydennetty ohjelmakohtaisilla tuotos- ja tulosindikaattoreilla. JTF-rahoituksen käytön seuranta varten hallintoviranomainen valmistelee, yhteistyössä JTF-alueiden kanssa, yhteisen tuotosindikaattori RC038 rinnalle ohjelmakohtaisen tuotosindikaattorin, jolla seurataan rahoituksella ennallistetun turvetuotannosta poistuvan turvesuon pinta-alaa. Indikaattori on sovittu lisättävän ohjelmaan myöhemmin tehtävällä ohjelmamuutoksella. Indikaattori otetaan käyttöön ohjelman toimeenpanon käynnistyessä vuoden 2023 alussa.

Ohjelmasta tehdään arviointeja ohjelmakauden aikana hallintoviranomaisen toimesta sekä kauden aikana ja sen päätyttyä komission toimesta.

Hallintoviranomainen suosittelee, JTF-varojen jaon yhteydessä, rahoituspäätöksiä tekeville viranomaisille turvetuotannosta poistuvien soiden ennallistamiseen liittyen infojen järjestämistä ja tiedon jakamista eri jälkikäyttömuotojen ilmasto- ja ympäristövaikutuksista.

Yleisistunnon toimivalta

VNOS 3 §:n 10 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään ja ratkaistaan esitykset Euroopan yhteisön Suomea koskeviksi alue- ja rakennepoliittisiksi ohjelmiksi. Alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliittikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021) 29 §:n mukaan valtioneuvosto päättää ohjelmaehdotuksen antamisesta Euroopan komissiolle. VNOS 4 § kolmannen kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään yhteiskuntapoliittisesti merkittävien määrärahojen jako tai jakoa koskevat periaatteet.

Edellä olevan perusteella esitetään, että valtioneuvosto päättäisi tehdä Euroopan komissiolle esityksen Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027-EU:n alue- ja rakennepoliittikan ohjelman muutoksesta, jolla lisätään Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto osaksi aiemmin hyväksyttyä ohjelmaa.

Lisäksi esitetään, että valtioneuvosto valtuuttaisi työ- ja elinkeinoministeriön tekemään vähäisiä tarkistuksia ohjelmaan, mikäli komission kanssa käytävät neuvottelut sitä edellyttävät. Mikäli ohjelman tavoitteita tai rahoitusta olisi tarpeen muuttaa oleellisesti, ohjelman muutos tuodaan uuteen valtioneuvoston käsittelyyn.