

UUDISTUVA JA OSAAVA SUOMI 2021–2027 – EU:N ALUE- JA RAKENNEPOLIITIIKAN OHJELMAN HYVÄKSYMINEN

Tausta

Euroopan unionin tiettyjä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoituja rahastoja koskevan yleisasetuksen (EU no 2021/1060) 21 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on laadittava yhteistyössä 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen kumppanien kanssa ohjelmia, joilla rahastoja pannaan täytäntöön 1 päivän tammikuuta 2021 ja 31 päivän joulukuuta 2027 välisellä kaudella. Jäsenvaltioiden on toimitettava ohjelmat komissiolle viimeistään kolmen kuukauden kuluttua kumppanuussopimuksen toimittamisesta. Ohjelmassa esitetään yleisasetuksen 22 artiklan mukaisesti toimintaympäristön analyysiin perustuva strategia, toiminnan sisältöä kuvaavat toimintalinjat ja erityistavoitteet, rahoitus, ohjelmaviranomaiset, mahdollistavat edellytykset sekä ohjelman kumppanuutta ja viestintää koskevat tiedot.

Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaan sisältyy Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) toimet. Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) toimet sisällytetään ohjelmaan erikseen myöhemmin tehtävällä ohjelmanmuutoksella.

Ohjelma koskee Manner-Suomea. Ahvenanmaan maakuntahallitus vastaa omasta ohjelmatyöstään.

Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmalla tuetaan hallitusohjelman tavoitteita ja EU:n strategioita. Ohjelma tukee elinkeino-, energia-, ilmasto-, innovaatio-, koulutus- ja työllisyyspolitiikkaa sekä syrjäytymisen ja köyhyyden vastaista työtä lisäämällä toimenpiteisiin volyyymia, ja tuottamalla uusia toimintamalleja, menetelmiä ja verkostoja politiikan kehittämiseksi.

Hallitusohjelman mukaan vahvistetaan osana kestävä kasvun strategiaa alueiden, kuntien ja kaupunkien monimuotoista elinvoimaa. Aluekehitystä tehdään alueiden vahvuuksien pohjalta. Tavoitteena on elinvoiman lisääminen, poikkihallinnolliseen toimintaan kannustaminen ja alueellisten voimavarojen kokoaminen yhdessä määriteltävien tavoitteiden edistämiseksi. Hyödynnetään alueellisessa kehityksessä mahdollisimman tehokkaasti EU:n rahoitusmuotoja. EU:n koheesiopolitiikassa pyritään turvaamaan aluekehitysrahoituksen taso sekä harvaan asutun Itä- ja Pohjois-Suomen erityisasema ja tukien pysyvyys.

Ohjelma täydentää ja tukee EU:n strategioita ja politiikkoja ml. vihreän kehityksen ohjelmaa Euroopan digitaalinen strategia, energiaunionin strategia sekä kansallista ilmastomuutoksen sopeutumissuunnitelmaa. Ohjelman toimilla tuetaan työllisyyden suuntaviivoja, EU:n strategiaa romanien tasa-arvosta ja osallisuudesta, nuorisotakuuta ja osin lapsitakuuta ESR+-kehittämistoimin.

Kaikkiin EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen ohjelmia yleisiin periaatteisiin kuuluvat yhdenmukaisuus sovellettavan EU:n ja kansallisen lainsäädännön kanssa, kumppanuus ja monitasohallinto, perusoikeuksien kunnioittaminen, miesten ja naisten välisen tasa-arvo, syrjimättömyys sekä kestävä kehityksen tavoitteiden ja do no significant harm periaatteen edistäminen.

Ohjelman laatiminen

Alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoimintaa säättävä lainsäädäntö on määrännyt työ- ja elinkeinoministeriön hallintoviranomaisena valmisteluvastuuseen EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman osalta.

Ohjelman valmistelua varten perustettiin Koheesio 2021+ työryhmä. Työryhmän muodostivat työ- ja elinkeinoministeriön johdolla seuraavat valtion hallinnon organisaatiotahot sekä aluekehitysviranomaistahot: opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä maakunnan liitot ja edustajat suurista kaupungeista ja seutukaupungeista. Työryhmän työhön osallistuvia kumppanuustahoja ovat Kuntaliitto, Keskuskauppa-kamari, SAK, AKAVA, STTK, EK, MTK, Suomen yrittäjät ry, Sosiaali ja terveys Sostery ja Suomen luonnonsuojeluliitto. Kumppanit ovat mukana komission delegoidun asetuksen (EU) 240/2014 mukaisesti valmistelussa, joka kohdistuu mm. tarpeiden analysointiin ja yksilöintiin, painopistealueiden määrittelyyn ja valintaan.

Valtioneuvoston nimeämä alueellisen uudistumisen neuvottelukunta (AUNE) käsitteli ohjelman ja kumppanuussopimuksen valmistelua. Työryhmä toimi neuvottelukunnan jaostona. Työryhmän tehtävänä on ollut tehdä työ- ja elinkeinoministeriölle ja AUNE:lle ehdotuksia Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan sosiaalirahaston (ESR+) ja myöhemmin täydennettynä Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) tavoitteista ja sisällöistä sekä keskustella ohjelmatyöhön liittyvistä hallinnollisista menettelyistä. Työryhmän tehtävänä on ollut lisäksi tehdä ehdotuksia työ- ja elinkeinoministeriölle ja AUNE:lle ehdotuksia mainittujen rahastojen ja muiden alueiden kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaisten EU:n rahastojen ja välineiden yhteensovittamisesta. Työryhmä on käsitellyt EU:lle laadittavaa kumppanuussopimusta.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakauden 2021-2027 kansallisen ohjelmatyön valmistelu aloitettiin syksyllä 2018 edellä mainitussa työryhmässä muodostamalla sekä alueilla, että ministeriöissä yhteistä kuvaa toimintaympäristön haasteista. Ministeriöiden linjaukset ja alueiden painotusesitykset toimivat pohjana varsinaiselle ohjelma-asiakirjalle ja sen sisällöllisille valinnoille. Ohjelma-asiakirjaa on käsitelty Koheesio 2021+ työryhmässä, alueellisen uudistumisen neuvottelukunnassa sekä useissa epävirallisissa työkokouksissa alueiden ja ministeriöiden välillä. Sidosryhmiä on kuultu eri tilaisuuksissa ml. saamelaiskäräjälain mukainen neuvottelu. Ohjelma-asiakirjan osalta laadittiin SOVA-lain edellyttämä ympäristöselostus ja toteutettiin julkinen kuuleminen. Samassa yhteydessä toteutettiin myös koko ohjelma-asiakirjan kirjallinen julkinen kuuleminen.

Ohjelmarakenteesta, painopisteistä, erityistavoitteista ja rahoituksesta ei oltu työryhmissä yksimielisiä, joten ne ratkaistiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 22.3.2021 ja 30.9.2021.

Ohjelman rakenne: toimintapoliittiset tavoitteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1060, nk. yleisasetuksen viidennessä artiklassa on määritelty viisi toimintapoliittista tavoitetta. Niiden alla on yksi tai useampi erityistavoite, jotka täsmentävät kyseistä toimintapoliittista tavoitetta. Yleisasetuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi keskitettävä tukea voidakseen varmistaa merkittävä edistyminen unionin tavoitteiden saavuttamisessa erityisten kansallisten ja alueellisten kehitystarpeidensa mukaisesti.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan 22.3.2021 päätöksen mukaan ohjelma keskittyy toteuttamaan neljää toimintapoliittista, jotka ovat

1. kilpailukykyisempi ja älykkäämpi Eurooppa edistämällä innovatiivisia ja älykkäitä taloudellisia muutoksia sekä alueellisia tieto- ja viestintätekniisiä yhteyksiä;
2. vihreämpi, vähähiilinen nollahiilitaloutta kohti siirtyvä ja sopeutumiskykyinen Eurooppa edistämällä puhdasta ja oikeudenmukaista energiasiirtymää, vihreitä ja sinisiä investointeja, kiertotaloutta, ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista, riskien ennaltaehkäisyä ja hallintaa sekä kestäväää kaupunkiliikennettä;
3. yhteen liitetyn Eurooppa lisäämällä liikkuvuutta ja
4. sosiaalisempi ja osallistavampi Eurooppa panemalla täytäntöön Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari

Ohjelman rakenne: Toimintalinjat ja erityistavoitteet

Toimintapoliittisten tavoitteiden mukaan valitut erityistavoitteet muodostavat ohjelman toimintalinjat. Erityistavoitteita toteutetaan yhteensä kuudella toimintalinjalla. Ohjelmaan myöhemmin ohjelmanmuutoksella liitettävä Oikeudenmukaisen rahaston toimintalinja muodostaa seitsemännen toimintalinjan.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan 22.3.2021 päätöksen mukaan toimintalinjat 1-3 ovat EAKR-osarahoitteisia ja toimintalinjat 4-6 ESR+-osarahoitteisia. Toimintalinjat ja niillä toteutettavat erityistavoitteet (ET) ovat:

1. *Innovatiivinen Suomi Pk-yritysten kilpailukyky (EAKR)*
 - i. ET 1.i. Tutkimus- ja innovointivalmiuksien ja kehittyneiden teknologioiden käyttöönoton parantaminen
 - ii. ET 1.ii. Digitalisaation etujen hyödyntäminen kansalaisten, yritysten ja julkishallinnon hyväksi
 - iii. ET 1.iii. Pk-yritysten kasvun ja kilpailukykyyn parantaminen
2. *Hiilineutraali Suomi (EAKR)*

- i. ET 2.i. Energiatohokkuustoimenpiteiden edistäminen ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen
- ii. ET 2.iv. Ilmastonmuutokseen sopeutumisen, riskien ehkäisemisen ja katastrofivalmiuden ja -palautuvuuden edistäminen
- iii. ET 2.vi. Kiertotalouteen siirtymisen edistäminen

3. Saavutettavampi Suomi (EAKR)

- i. ET 3.ii. Alueellisen ja paikallisen saavutettavuuden kehittäminen (Itä- ja Pohjois-Suomessa)

4. Työllistävä, osaava ja osallistava Suomi (ESR+)

- i. ET 4.a. Polkuja töihin
- ii. ET 4.g. Uutta osaamista työelämään
- iii. ET 4.h. Yhdenvertaiseen osallisuuteen

5. Sosiaalisten innovaatioiden Suomi (ESR)

- i. ET 5.h. Turvaverkkoja nuorten tulevaisuuteen

6. Aineellista puutetta torjuva Suomi (ESR)

- i. ET 6.m. Eväitä elämään

Ohjelman EAKR-rahoituksesta 35 prosenttia kohdistuu ilmastotoimiin talouspoliittisen ministerivaliokunnan 22.3.2021 päätöksen mukaisesti ja 8 prosenttia kestävän kaupunkikehittämisen toimiin, joka Suomessa toteutuu 18 kaupungin tai kaupunkiseudun kanssa solmituilla innovaatioekosysteemisopimuksilla. Kestävän kaupunkikehittämisen rahoitusmäärä noudattaa yleisasetuksessa määrättyä velvoitetta.

Rahoitus ja taloudelliset vaikutukset

Manner-Suomi jakaantuu ohjelmakaudella 2021–2027 kehittyneisiin alueisiin (Uusimaa) ja siirtymäalueisiin (muu Manner-Suomi). Lisäksi Itä- ja Pohjois-Suomella on erityisasema pohjoisten harvaanasuttujen alueiden rahoituksen osalta. Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 ohjelma on valtakunnallinen ohjelma, joka sisältää sekä Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR+) toimenpiteet. Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston toimenpiteet otetaan myöhemmin osaksi ohjelmaa ohjelmanmuutoksella.

Ohjelman EAKR:n ja ESR+:n muodostama EU:n kokonaisrahoitus on noin 1, 469 miljoonaa euroa. Kaikkiaan julkista rahoitusta on käytössä noin 2, 493 miljoonaa euroa.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan 22.3.2021 päätöksen mukaan EU:n rahoitusosuus on kehittyneillä alueilla (Helsinki-Uusimaa) 40 % ja siirtymäalueilla (muu Suomi ml. pohjoisen harvan asutuksen alue) 60 %. Kansallinen vastinrahoitus (valtio + kunnat) on lisäksi kehittyneillä alueilla (Helsinki-Uusimaa) 60 % ja siirtymäalueilla (muu Suomi ml. pohjoisen harvan asutuksen alue) 40 %. Poikkeuksena em. pääsäännöstä ESR:n toimintalinjalla 5 EU:n rahoitusosuus on 95 % ja toimintalinjalla 6 90 % koko maassa.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 22.3.2021 EAKR ja ESR+ -rahastojen välisen suhteen ohjelmassa sekä kansallisen vastinrahoituksen suhteelliset osuudet. Rahastojen välinen suhde muodostuu EAKR:n osuudesta, joka on 59,5 prosenttia ja ESR+:n 40,5 prosentin osuudesta. 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, ja mahdollisesti tehtävien ohjelmanmuutosten mukaisesti.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 22.3.2021 ohjelman toimintalinjojen välisen rahoituksen. Ohjelma-asiakirjassa esitettyihin rahoitustaulukoihin voi vielä tulla pieniä täsmennyksiä. Muutoksia taulukoihin saattaa aiheutua, kun komissio tarkistaa rahoitustaulukot ja niiden laskentaperiaatteet saatuaan ohjelma-asiakirjan käsiteltäväksi.

Ohjelman toimeenpano käynnistyy marraskuussa 2021, jolloin hakujen avaaminen on mahdollista. Hakuja käynnistetään ensi vaiheessa niissä erityistavoitteissa, joiden osalta on komission epävirallinen myönteinen kanta olemassa. Rahoituspäätöksiä voidaan tehdä, kun rahoittajina toimiville viranomaisille, maakunnan liitot, ELY-keskukset ja Ruokavirasto, 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 tarkastusviranomaisen toimisi valtiovarainministeriössä valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä.

TEM 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 seurantaan 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.

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

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 ohjelmasta.

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, ohjelma tuodaan uuteen valtioneuvoston käsittelyyn.