

Asia: VN/3781/2024

Kuulemiskierros selontekoluonnoksesta aluekehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan kokonaisuudesta ja lainsäädännöstä

1. Aluekehittämisen tavoitteet

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat aluekehittämisen määritelmään ja tavoitteisiin liittyen relevantteja?

Selonteon havainnot aluekehittämisen strategisen tason onnistuneisuuden sekä laissa kuvattujen alueiden kehittämisen tavoitteiden osalta ovat oikeansuuntaisia. Kansallisesti tehty ratkaisu yhteensovittaa kansallisen sekä EU:n alue- ja rakennepolitiikan suunnittelu ja toimeenpano samaan lakikokonaisuuteen on lähtökohtaisesti järkevä. Käytännössä alueiden kehittämisen rahoitus on nojannut EU:n alue- ja rakennepolitiikan varoihin, mikä tekee laissa asetettujen aluekehittämistavoitteiden toteutuksesta epätasapainoista. Lainsäädäntöä uudistettaessa alueiden kehittämisen tavoitteita täytyy aina tarkastella uudelleen suhteessa muuttuneeseen toimintaympäristöön.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

-

2. Viranomaiset ja niiden roolit sekä aluekehittämisen muut toimijat

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat viranomaisten rooleihin liittyen relevantteja?

Maakuntien liitot ovat lakisääteisiä kuntayhtymiä ja palvelevat omistajakuntiaan. Maakuntien liitot toimivat kuntia edustavina aluekehittämisviranomaisina maakunnissa. Tämän tehtävän lisäksi liitot vastaavat maakuntakaavoituksesta, josta säädetään erillisessä lainsäädännössä. Myös kaavoitustehtävällä on merkittävä rooli aluekehittämisen tehtäväkokonaisuudessa. Lain mukaan maakuntien liitot vastaavat omistajakuntiensa osoittamista tehtävistä sekä maakunnan edun ajamisesta. Liittojen rooli omistajakuntiensa alueellisena yhteistyöfoorumina on jokaisessa maakunnassa muovautunut omanlaisekseen.

Viranomaisroolin kuvauksessa tuodaan esille, että edunvalvontarooli ja rooli aluekehittämisviranomaisena ovat ristiriidassa erityisesti kumppanien näkökulmasta. Lisäksi

todetaan, että resurssien optimointi johtaa tilanteeseen, jossa Suomen ja alueiden kokonaisuus jää jalkoihin. Kuten selonteossa kuvataan, suomalainen aluekehittäminen on jo useamman vuosikymmenen perustunut aluelähtöisyyteen sekä omien voimavarojen ja mahdollisuuksien hyödyntämiseen ja siten kehittämistavoitteiden asettamiseen. Suomen ja alueiden kokonaisedun määrittäminen tapahtuu periaatteessa hallitusohjelman ja sen aluekehittämisen painotuksia tarkentavan aluekehittämispäätöksen kautta mutta mikään yksittäinen kansallinen viranomaisen ei voi todentaa alueiden kokonaisuutta.

Johtopäätöksissä on todettu, että aluekehittäjän rooli ei edellytä hankerahoittajan roolia. Tämä on varsin erikoinen johtopäätös, sillä yleinen totuus on, että ilman rahoitusvälineitä mahdollisuus edistää vaikuttavien kehittämiskokonaisuuksien syntyä on rajallinen. Aluekehittäjän tuloksellista työtä helpottaa, että käytettävissä on rahoitusta, jolla saadaan uusia kehityskulkuja ripeästi liikkeelle.

Kuntien työllisyys- ja elinkeinopalvelujen järjestämisen rooli on tuotu nyt hyvin esille. Lainsäädäntöä päivitettäessä on hyvä täsmentää liittojen ja työllisyysalueiden yhteistyötä sekä sen koordinaatiota ja kytkentöjä aluekehittämisen suunnittelu- ja toimeenpanoprosesseihin, sama koskee hyvinvointialueita. Molemmat ovat toki jo nyt alueilla enenevässä määrin tulossa mukaan mm. MYR-työskentelyyn.

Kuvausta koskien sekä ELY:n että liittojen roolia aluekehittämistoimien rahoittajina on syytä tarkentaa - miksi osassa tukimuodoista on päällekkäisyyttä. Mm. maakuntien liitot toivat jo nykyisen lainsäädännön valmistelussa esiin päällekkäisyyden liittojen käytössä olevan tukimuodon ja myöhemmin ELY:lle säädetyn uuden toimintaympäristötukimuodon kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallintoviranomaisen roolia koskevien havaintojen osalta (kumppanuusperiaatteen myötä syntynyt monimutkaisuus ja hallinnon kustannukset) on syytä tarkentaa, että kumppanuudessa tehtävä valmistelu on EU:n komission edellytys ohjelmatyölle. Kumppanuus on sekä kansallisen että EU:n alue- ja rakennepolitiikan toteutuksen kantava voima.

Välittäviä toimielimiä koskevissa havainnoissa on mainittu työ- ja elinkeinoministeriön laskelmat, joiden mukaan maakuntien liittojen hankehallinto on tullut kaudella 2014-2020 n. 15 % kalliimmaksi kuin ELY-keskusten. Laskentaperusteet on syytä avata tarkemmin, esimerkiksi tekstin alaviitteenä, tai sitten lause on poistettava. On syytä tarkentaa onko laskelmissa huomioitu esimerkiksi maakunnan yhteistyöryhmän toiminnasta syntyvät kulut. Maakunnan yhteistyöryhmä on lakisääteinen, liiton vastuulla oleva, koko maakunnan hanketoimintaa käsittelevä elin. Tavoite kustannustehokkuuden lisäämisestä on kannatettava, mutta samalla on mietittävä, miten pystytään parhaiten turvaamaan vaikuttava ja asiakaslähtöinen kehittäminen. Tällöin on hallinnon yksiköiden määrän lisäksi tarkasteltava sitä, miten sääntely vaikuttaa välittävien toimielinten hallinnolliseen taakkaan.

Poliittisen sitoutumisen merkitys alueiden uudistumisen neuvottelukunnan toiminnalle on analysoitu hyvin, poliittinen sitoutuminen on tärkeää. AUNE:n ja seurantakomitean tehtävien ja roolien päällekkäisyydestä ei voi tehdä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä sillä perusteella, että kokoonpanot ovat samankaltaisia ja käsiteltävät asiat samantyyppisiä. Maakuntien yhteistyöryhmien rooli on avattu selonteossa kattavasti.

Yleisesti ottaen on tärkeää, että kaikki ministeriöt tunnistavat oman hallinnonalansa toimien vaikutukset alueiden kehitykseen. Valtioneuvoston tehtävä on kannustaa ministeriöitä tähän yhteistyöhön.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Käytettyä alue-terminologiaa on syytä tarkentaa, varsinkin kun selonteossa viitataan erilaisten aluejakojen lisääntymiseen. Sekä havainnoissa että johtopäätöksissä yliaalueellisen yhteistyön lisääntyvä tarve on tuotu vahvasti esille mm. tilanteessa, jossa maakunnallinen toimintaympäristö kohtaa vähenevän väestön mukanaan tuomat haasteet sekä vähenevät resurssit. Mitään varsinaista yliaalueellisen yhteistyön tarkastelua selonteossa ei kuitenkaan ole tehty, vaan asia kytketään EU-ohjelmien toimeenpanoon ja hallinnointiin, jossa maakuntien liitot toimivat välittävinä toimieliminä.

3. Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat ohjelmatyöhön ja yhteistyömenettelyihin liittyen relevantteja?

On hyvä, että selonteossa on arvioitu aluekehittämispäätöksen aikajänteen pidentämisen vaikutuksia aluekehittämiseen. Tässä yhteydessä on tuotu esille tarve maakunnallisen strategiatyön aikajänteen pidentämiselle. Pitkän aikavälin maakuntasuunnitelmasta ei ole varsinaisesti aluekehittämistä koskevassa lainsäädännössä säädetty (eikä myöskään ole jatkossa välttämätön laissa säätää), mutta liittojen tehtävissä on todettu pitkän aikavälin strategian laadinta ja toimeenpano ja käytännössä näitä tarkasteluja jo tehdään.

Selonteossa tuodaan esille alke-keskusteluprosessin merkitys valtion ja alueiden välisen yhteistyön tärkeimpänä toimintatapana. Suomessa tarvitaan ajantasainen, säännöllisesti päivittyvä ja monipuolinen kuva aluekehityksen tilasta ja kehityksen suunnasta. Tarkastelut toimivat hyvänä pohjana mm. alke-keskusteluille. Alke-keskusteluja on syytä toimintatapana jatkaa ja kehittää vaikuttavammaksi, jolloin se edellyttää myös sitä, että keskusteluihin on kytkettynä aluekehittämisen resursseja (AKKE-rahoitusta), jota voidaan kohdentaa keskustelujen pohjalta sovittuihin kehittämistoimiin. Tällainen mahdollisuus oli v. 2022 ja se todettiin erittäin toimivaksi. Kuntaliitto korostaa, että kunnat ja kaupungit on tärkeää kytkeä maakuntien alke-keskustelujen valmisteluprosessiin hyvissä ajoin.

Maakuntaohjelma on kuntapohjaisen aluekehittämisen keskeinen asiakirja ja on tärkeää, että sen laadinnassa noudatetaan kuntavaalisykliä ja kulloisenkin maakuntavaltuuston poliittista tahtoa.

Sopimuksellisuus ja yhteistyösopimukset ovat olleet käytännössä rajatun kaupunkijoukon hyödynnettävissä oleva väline. Yhteistyösopimuksissa mukana olleet kaupungit ovat yleisesti ottaen kokeneet välineen toimivaksi aluekehittämisen kokonaisuudessa ja sen kehittämistä on tärkeä jatkaa myös tulevaisuudessa. Yhteistyösopimusten mukaisten toimien vaikuttavuutta vahvistaa se, miten ne kytkeytyvät muuhun maakunnan kehittämistoimintaan. Kytkeä muuhun maakunnalliseen kehittämistyöhön ja resurssien tehokasta käyttöä pystytään vahvistamaan kytkemällä maakuntien liitot aluekehittämisviranomaisina mukaan heti sopimuksen valmisteluprosessin alussa.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

-

4. Tukimenettelyt, tukikelpoisuus ja kustannusmallit

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat tukimenettelyihin, tukikelpoisuuteen ja kustannusmalleihin liittyen relevantteja?

Yleisesti ottaen rahoituslain säädöksiä tukimenettelyjen, tukikelpoisuuden ja kustannusmallien osalta on kuvattu ja analysoitu varsin kattavasti. Johtopäätöksistä saadaan hyvä pohja lainsäädännön uudistamiselle. Huomiota kiinnittää se, että kustannustehokkuus on tarkastelussa määräävä tekijä, ei niinkään toimien vaikuttavuuden tarkastelu tai kumppanuusnäkökulman onnistunut toteutuminen. Hallinnon tehostamisen tarve on hyvin tunnistettu ja nykyisessä julkisen hallinnon rahoitustilanteessa ymmärrettävä, mutta tärkeää olisi myös tarkastella viranomaisen toiminnan vaikuttavuutta sekä avata tarkemmin, miten eri tukimuodot vaikuttavat viranomaisen työn määrään. Myös hallintoviranomaisen toimia on hyvä arvioida yksityiskohtaisesti, nyt arviointi jää yleiselle tasolle. Arvioinnissa olisi hyvä hyödyntää jotain riippumatonta tahoa, esim. VTV.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

-

5. Lainsäädännön kokonaisuus

Onko selonteon tarkastelu aluekehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan lainsäädännön kokonaisuudesta tasapainoinen ja relevantti?

Selonteon kuvaus suomalaisen aluekehittämisen toimintamallin muovautumisesta sotien jälkeisestä teollistavasta kehitysaluepolitiikasta nykymuotoiseen ohjelmaperusteiseen kehittämiseen tiivistää hyvin kuluneiden vuosikymmenten kehityksen. Viimeisten kolmenkymmenen vuoden ajan vastuu alueiden kehittämisestä on ollut sekä valtiolla että kunnilla, kehittämistyön painottaessa vahvasti alueellista omaehtoisuutta ja toimien aluelähtöisyyttä.

Selonteon tavoitteet v. 2028 voimaantulevan aluekehittämislainsäädännön uudistamiseksi ovat hyviä. Selonteon sisällön rajaaminen tarkastelemaan järjestelmän ja rahoituksen toimivuutta puhtaasti nykyisen lainsäädännön pohjalta on selkeä ratkaisu, mutta sen ei pidä estää pohtimasta seuraavassa vaiheessa myös uudenlaisia alueiden kehittämisen toimintatapoja muuttuneessa

toimintaympäristössä. Kehittämisen lähtökohtana toimiva vastuunjako valtion ja kuntien kesken on relevantti myös tulevaisuudessa.

Puuttuuko kokonaisuudesta jokin näkökulma, joka tulisi lisätä?

-

6. Muut täydennystarpeet

Muut täydennystarpeet?

Rahoituksen vaikuttavuutta kuvaavassa luvussa on tuotu esille sekä kansallisen että EU:n alue- ja rakennepoliitikan rahoituksen erityispiirteitä aluekehittämistoimien toteutuksessa. Tätä kokonaisuutta olisi toivonut avattavan enemmän. Kansallisen aluekehittämisrahoituksen rooli uusien avausten siemenrahoituksena on ollut rahallista kokoaan merkittävämpi, samoin rooli mm. kuntien välisen yhteistyön edistäjänä. On jo nyt selvää, että seuraavan EU-ohjelmakauden painotukset tulevat muuttumaan nykyisestä. Kansallisten aluekehittämisen painopisteiden edistämisen ei tule olla riippuvainen pelkästään EU-rahoituksesta, eikä EU:n alue- ja rakennepoliitikkaa tule nostaa kansalliselle tasolle pois aluelähtöisestä kehittämistyöstä. Läheisyys- ja kumppanuusperiaatteista on tärkeää pitää jatkossakin kiinni. Panostukset niin kansalliseen kuin EU-rahoitteiseen aluekehittämiseen ovat osa kasvupoliitikkaa.

Mäkinen Annukka
Suomen Kuntaliitto ry