

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?

Pohjois-Pohjanmaan liitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto selontekoon, koskien aluekehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan kokonaisuudesta ja lainsäädännöstä

Valtioneuvoston selonteko aluekehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan lainsäädännöstä pyrkii arvioimaan ja kuvaamaan alueiden kehittämisen ja sen lainsäädännön kokonaisuutta sekä toimeenpanoa. Selonteossa tunnistetut näkökohdat aluekehittämisen määritelmään ja tavoitteisiin liittyen ovat sinänsä relevantteja, mutta toimintaympäristön muutokset tulisi entistä herkemmin huomioida aluekehittämisen kokonaisuudessa.

Selonteossa on varsin ansiokkaasti tunnistettu ja kuvattu aluepolitiikan eri kehitysvaiheet ja nykytila.

Maakuntien liittojen rooli aluekehittämisen tavoitteiden määrittelyssä ja toteuttamisessa sekä toimeenpanossa on keskeinen. Se tulee säilyttää lainsäädännössä sekä aluekehittämisen valmistelu- ja koordinaatiotehtävinä, että toimeenpanijana. Maakuntien liitot ovat alueen paikallistuntemuksen asiantuntijoita ja yhteistyön koordinoijia, joita johtavat demokraattisesti valitut päättäjät. Maakuntaliitot ovat työssään tunnistaneet alueen vahvuudet ja latineet kullekin maakunnalle älykkään erikoistumisen strategiat, joiden kautta on syntynyt sekä kansallisia, että kansainvälisiä Eurooppa tasoisia teemaverkostoja Aluekehittämiseen osallistuvien ja vaikuttavien julkisten toimijoiden kokoonpano maakunnissa moninaistunut. Hyvinvointialueet ja työllisyysalueet ovat aloittaneet. Kunnat hakevat uutta roolia. Elinvoimakeskukset sekä lupa- ja valvontavirasto aloittavat vuoden 2026 alussa. Moninaisessa toimijakentässä maakuntaliittojen rooli ja lisäarvo korostuvat. Maakuntaohjelmien osallistavan laatimisen ja toteutuksen kautta liitot vahvistavat alueen

toimijoiden jaettua ymmärrystä tilannekuvasta, yhteisistä tavoitteista sekä vahvistavat ja koordinoivat maakuntien elinvoiman vahvistamisen kannalta välttämätöntä yhteistyötä.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Alue käsitteenä on hämärä. Maakuntapohjainen aluekehittäminen on tunnustettu siten, että maakuntien liitot toimivat aluekehitysviranomaisina. Joissakin yhteyksissä puhutaan alueista tarkoittaen valtion aluehallinnon ELY-keskusten toiminta-alueita, jotka menevät monissa tapauksissa limittäin maakuntien kanssa. Lisäksi lainsäädännössä keskeisiä resursseja ovat rakennerahasto-ELYt, joita koko Suomessa on neljä.

Joissakin yhteyksissä tarkoitetaan AVI-alueita, jotka ovat vielä suurempia kokonaisuuksia. Lisäksi uusia toimijoita ovat hyvinvointialueet ja työllisyysalueet, joiden silmäkoko on jälleen eri kuin maakuntien määrä. Aluekäsitteeseen työllisyysalueet ovat maakuntien sisällä ja yli maakuntien olevia alueita.

Ministeriöt tarkoittavat alueella sitä maantieteellistä kokonaisuutta, jonka kanssa ko. ministeriö operoi. Sekä kansallisessa että EU-tason tarkastelussa alueella tarkoitetaan usein NUTS2-tason suuralueita. Käsiteviidakko aiheuttaa sekavuutta aluepolitiikan toteuttamisessa ja vastuiden määrittelyissä.

Sen sijaan suuren ja pienen aluepolitiikan suhde ei ole selonteossa riittävän selkeä. Kansainväliset yhteistyöalueet tulee tunnistaa jatkossa esim NSPA alue määrittäminen. Tätä olisi voinut analysoida aluepolitiikan tulevaisuusskenaarioin. Se tulisi tehdä tulevan aluepolitiikan valmistelun seuraavassa vaiheessa.

2. Viranomaiset ja niiden roolit sekä aluekehittämisen muut toimijat

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat viranomaisten rooleihin liittyen relevantteja?

Valtio-osapuoli näyttäytyy selonteossa toimijana ja alueet kohteena. Käytännön toteuttamisessa tarvitaan tasavertaisuutta, kaksisuuntaisuutta, vuorovaikutusta, jatkuvaa dialogia sekä tarvittaessa sopimuksellisuutta valtion ja alueiden välillä.

Aluekehittämisen ja toimijakentän moninaisuus tunnistetaan oikein, ilman että siitä tehdään ongelmaa. Aluekehitystyö on laaja-alaista ja kumppanuuteen ja yhteistyöhön perustuvaa toimintaa, jota ohjaavat yhteisesti hyväksytyt kansalliset ja maakuntien strategiat, joissa otetaan huomioon myös kansalliset teemakohtaiset politiikkastrategiat.

Maakunnan liittojen aluekehittämis- ja edunvalvontatehtävien välillä ei ole merkittävää ristiriitaa. Strategia-, suunnittelu-, rahoitus-, yhteistyö- ja edunvalvontatoimet ovat maakunnan elinvoiman, kilpailukyvyn, kokonaisturvallisuuden, huoltovarmuuden ja hyvinvoinnin kehittämisen näkökulmia.

Maakunnat ja keskuskaupungit ovat erilaisia eri puolella Suomea, niin myös maakunnan liittojen sekä keskuskaupunkien toimintatavat ja yhteistyö. Lisäksi kaupunkien toimintaympäristöt ja sijainnillisuus on erilaista, jotka kuitenkin vaikuttavat esim toimialojen vahvuuksiin tai koulutuksen saatavuuteen.

Selonteossa on nostettu monin osin haasteeksi mahdolliset ristiriidat ja jännitteet maakunnan liittojen, keskuskaupunkien ja ELY-keskusten kanssa. Tämä on liian pitkälle menevä yleistys, siitä tulisi olla tieto, mihin ko arviointi perustuu, sillä monin osin yhteistyö on sujuvaa ja yhteisiin tavoitteisiin tähtäävää. Yhteistyön koordinoinnissa ja aktivoinnissa korostuu maakuntaliittojen rooli ja lisäarvo.

Kirjaukset elinvoimakeskusten vastuista aluekehityksestä tulisi poistaa, jotta vastuujako ja roolitus aluetasolla olisi selkeä.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

ALKE-keskustelut pitäisi nähdä välineenä vahvistaa valtioneuvoston ja maakuntien välisen yhteistyön tavoitteellisuutta, konkretisointia ja tarvittaessa resurssointia. Tämä voi toteutua vain maakuntakohtaisissa ALKE-keskusteluissa, joihin pyrkiminen pitäisi selkeästi kirjata tavoitteeksi selontekoon. ALKE-keskustelujen lisäksi olisi tarpeellista kehittää kerran vuodessa tapahtuvaa aluekehittämisspäiviä maakuntien, elinvoimakeskusten ja ministeriöiden laajemman yhteisen teemakäsittelyn foorumina.

Maakuntakohtaisten aluekehittämiskeskustelujen lähtökohtana tulee olla selkeästi maakuntaohjelma, eikä aluekehittämispäätös kuten luonnoksessa ehdotetaan, vaikka se on toki yhteensovittamisen näkökulmasta tarpeellinen viitekehys. Aluekehittämisen toimenpiteet ja toimeenpano on aluelähtöistä toimintaa ja se mahdollistaa esim nopean toimintakykymahdollisuuden rakennemuutostoimenpiteisiin

3. Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat ohjelmatyöhön ja yhteistyömenettelyihin liittyen relevantteja?

EU-ohjelmakausi on erilainen ALKE-päätöksen tai maakuntaohjelman (=valtuustokausi) aikataulun kanssa. Vaikka tästä seuraa epäjatkuvuuskohtia, kansanvaltainen päätöksenteko ei voi olla alisteinen rahoituskaudelle.

Aluekehittämispäätöksen ja maakuntaohjelmatyön aikataulu kohtaa käytännössä hyvin. Esimerkiksi vuonna 2024 maakuntaohjelmointi käynnistyi välittömästi ALKE-päätöksen valmistumisen jälkeen. Lainsäädäntöön jäänyt lapsus siitä, että maakuntaohjelmien tulee valmistua kunnallisvaalien jälkeisen seuraavan vuoden loppuun, on syytä korjata tulevassa lainsäädännössä. Virhe on jäänyt sen vuoksi, että kunnallisvaalien ajankohta muutettiin syksystä kevääseen.

Selonteossa voidaan tuoda esille myös koordinaation piirissä olevia toimijoiden/maakunnan liittojen myönteisiä kokemuksia yhteistyön toimivuudesta. Se ei ole vähentänyt yksittäisen maakunnan aitoa roolia hankkeiden tarkoituksenmukaisuusharkinnassa ja rahoituksen kohdentamisessa maakunnan kehittämislinjausten mukaisiin kohteisiin. Kuitenkin kaikkien maakunnan liittojen, joilla on kyky toimia eriyttämisen vaatimukset huomioiden tulee voida toimia välittävinä toimieliminä. Kustannusten lisäksi tulee huomioida palvelukyky sekä läsnäolo alueilla ja paikallistuntemus (alueiden koheesio huomioiden).

Selonteossa suositellaan yhteistyötä välittävien toimielinten kesken. Tavoite on hyvä, mutta esimerkiksi EURA2021-tietojärjestelmä ei mahdollista rinnakkaisia maksajarooleja toimielinten kesken. Luonnoksen mukaan menettelyjä päällekkäisen rahoituksen poissulkemiseksi ei ole riittävästi, mikä ei johdu yksin välittävän toimielimen puutteellisista menettelytavoista, vaan myös ohjelman hallintoviranomaisen tekemistä ja paikoin EU-lainsäädäntöä pidemmälle vievistä ja tiukentavista linjauksista.

Aluekehittämisen keskustelut on kuvattu hyvin vuosikellon mukaisena jatkuvana prosessina, joka huipentuu kevään varsinaisiin ALKE-keskusteluihin. Maakunnittaiset ALKE-keskustelut tulee vakiinnuttaa säännöllisesti (vähintään joka toinen vuosi) toistuvaksi toimintamuodoksi. Vuoden 2022 maakuntakohtaiset keskustelut olivat vaikuttavuudeltaan ja hyödyllisyydeltään ylivoimaiset, kun käytettävissä oli toimiin suunnattua kansallista rahoitusta. Myös vuoden 2024 maakuntakohtaiset keskustelut olivat hyödylliset ja vauhdittivat maakuntien ja ministeriöiden yhteistyöprosesseja. Seurannan tulee kohdentua molempiin osapuoliin ja yhdessä käytävään dialogiin. Suuraluekohtaiset ja yhteiset temaattiset keskustelut vaativat nekin paljon valmistelua.

Kansallisen aluekehittämisen rahoituksen merkitys ja hyödyllisyys on hyvin tunnistettu, vaikka sitä juuri nyt ei olekaan käytettävissä. Kansallinen rahoitus edustaa nopeaa ja ketterää aluekehitysvälitoimintaa. Sen avulla voidaan äkillisiin tai paikallisiin rakennemuutoksiin, jos olemassa olevan päätöksenteon, ohjauksen, maksatuksen ja valvonnan valmiiden rakenteiden kautta.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Alueellisen uudistumisen neuvottelukunnasta AUNesta tulee tehdä parlamentaarinen elin, jossa on vahva poliittinen puheenjohtaja. Tätä kautta toimielimen painoarvo ja merkittävyys vahvistuisi ja osallistuminen ja sitoutuminen työskentelyyn koettaisiin nykyistä mielekkäämmäksi.

Sopimuksellisuus on myös ulossulkevaa, sopimuksiin ovat tyytyväisiä ne, jotka ovat niiden piirissä. Sopimuksellisuuden avulla vahvistetaan alueiden ja keskushallinnon sitoutumista sopimuksessa linjattuihin yhteisiin tavoitteisiin. Malli on tehokkaimmillaan kohdennettaessa toimenpiteitä kohteisiin, joilla on erityisen tuen tarvetta. Sopimukset tulee valmistella niin, että maakunnan liitot ovat mukana valmistelutyössä ja sopimusosapuolina. Liitot ovat toistuvasti esittäneet toiveen, että TEM rakentaisi järjestelmän, joka ottaa huomioon liittojen vastuun alueellisesta kehittämisestä maakuntatasolla.

Maakuntaliittojen osallistuminen alueiden korkeakoulujen tulossopimusneuvotteluihin tulee lisätä maakuntaliittojen tehtäviin lainsäädännön kautta.

Älykkään erikoistumisen strategian toimeenpanosta ei ole kirjattu erikseen. Sillä nimenomaan on tiiviit kytkennät niin alue- ja rakennepoliitiikan ohjelman toteutukseen kuin kaupunkien kestäväan kehittämiseen (ekosysteemisopimukset) sekä suoran EU-rahoituksen hyödyntämiseen, joka on merkitykseltään kasvava osa aluekehittämisen keinovalikoimaa. Aluekehittämiseen liittyvä kansainvälinen yhteistyö on tässä kokonaisuudessa kytketty vain Interreg-ohjelmiin.

4. Tukimenettelyt, tukikelpoisuus ja kustannusmallit

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

Interreg-ohjelmia koskeva kansallinen sääntely ei ole riittävästi ottanut kantaa siihen, miten ja missä ratkaistaan Interreg-hanketta koskeva valtiontukisääntely. Asia on aiheuttanut epäselvyyksiä sekä kansallisen vastinrahoituksen myöntävälle maakunnan liitolle että tuen saajalle.

”Yksinkertaistettujen kustannusmallien tavoite on ohjata hankkeiden ja viranomaisten työaikaa tulosten aikaansaamiseen pois yksittäisten kustannusten arvioinnista ja tositetasoisesta tarkastamisesta.” Hallintoviranomaisen ohjeistus on kuitenkin johtanut siihen, että rahoitusvalmistelun työkuorma on lisääntynyt, mutta maksatusten ei vastaavasti ole keventynyt

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

”Tietojärjestelmäratkaisut ovat osa haasteiden kokonaisuutta. Tavat, joilla lainsäädäntöä on toimeenpantu tietojärjestelmään, ovat osoittautuneet vähintään haasteellisiksi. EURA-järjestelmän

viivästyminen ja vaikeudet on mainittu selonteossa, toki maltillisin sananvalinnoin. Tietojärjestelmän toimivuuteen liittyvät ongelmat ohjelman toimeenpanon eri vaiheissa ovat olleet erittäin hankalia. Jatkossa on syytä ottaa mukaan tietojärjestelmien kehittämisprosessiin tahoja, jotka ovat tiiviisti mukana ohjelmien toimeenpanossa ja käytännön työssä.

Selonteko ei riittävällä tasolla ota kantaa kansallisella sääntelyllä ja hallintoviranomaisen ohjeilla rakennettuihin esteisiin soveltaa yksinkertaistettuja kustannusmalleja. Esimerkiksi palkkojen yksikkökustannusmallia koskevan sääntelyn soveltamista tulisi keventää yleisasetuksen mahdollistamissa puitteissa. Palkkojen yksikkökustannusmallissa tulisi seurata ainoastaan yleisasetuksen mukaista 1 720 tunnin vuosityömäärää (EU 2021/1060, 55 artiklan 2 ja 3 kohdat). Vuosityömäärän ylittämistä tulisi seurata maksatuksessa 12 kuukauden ajanjaksolla aiemmin mainitun asetuksen ohjeen (C/2024/7467) sivun 20 mukaisesti.

Tulevien elinvoimakeskusten ja maakuntien liittojen väliseen työnjakoon rahoitustehtävissä sekä myös päällekkäisten tukimuotojen karsimiseen tulee kiinnittää jatkossa huomioita päällekkäisten toimintojen välttämiseksi. Maakuntien liitot ehdottivat jo nykyisen ohjelmakauden alussa, että toimintaympäristötuen tyyppinen tuki keskitettäisiin liitoille. Maakuntien liitoilla on pitkä kokemus ja osaaminen kehitysprojektien rahoittamisesta, mukaan lukien yritysten toimintaympäristöt ja innovaatioekosysteemit. Tki toimintojen rahoittamisen merkitys alueiden kilpailukyvyllä korostuu selkeästi suunnitellussa eurooppalaisessa päätöksenteossa. Maakuntaliitot tunnistavat alueiden vahvuudet älykkään erikoistumisen kautta. On luontevaa, että yritysysteistyö vahvistuu ja tuotekehitystoiminnot ovat yritystasolla, joissa tuotekehitys tehdään sekä laitteistojen, että henkilöstön osaamisen kautta. Rahoitusmallien tulee osoittaa uudistumiskykyä jatkossa public-private malleihin ja on huomioitava, että se on kustannustehokasta ja vaikuttavaa.

5. Lainsäädännön kokonaisuus

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

Tasapuolisen kokonaisnäkemysten vuoksi olisi perusteltua arvioida myös hallintoviranomaisen (TEM) roolia EU-ohjelmien toimeenpanossa ja hallinnossa.

Lainsäädännön tulee kyetä jatkossa nykyisen aluekehittämisen toimintatapojen rohkea uudistaminen tarvelähtöisesti, ei eri toimijoiden omien reviirien puolustaminen. Tämä vaatii selkeän säädetyn työnjaon ja roolituksen eri ministeriöiden, tulevien elinvoimakeskusten ja maakuntien liittojen välillä.

-

6. Muut täydennystarpeet

Muut täydennystarpeet?

Selonteossa tulee tarkentaa maakuntien liittojen roolia ja tehtäviä erityisesti EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien hallinnoinnissa ja valmistelussa. Nyt tekstiosa keskittyy lähinnä nykyisten ELY-keskusten toiminnan ja vastuiden kuvaamiseen, vaikka maakunnan liitoilla on kuntakustanteisesti keskeinen valmisteluvastuu alueilla sekä koordinoiva, hallinnoiva ja toimeenpaneva rooli EU:n alue- ja rakennepolitiikassa sekä rahoituksen, että Alke keskusteluiden toimeenpano – ja koordinaatio tehtävissä.

Selontekoon tulee kirjata, että kaikille maakuntien liitoille, joilla on kyky toimia EU:n alue- ja rakennepolitiikan välittävinä viranomaisina myös tulevilla ohjelmakaudella, tulee se mahdollistaa.

Jatkovalmistelua ajatellen myös joitakin keskeisiä aluekehittämisen sisällöllisiä kokonaisuuksia tulisi tarkastella perusteellisemmin. Alla on lueteltu niistä oleelliset:

Selonteko ei riittävästi huomioi väestön vähenemisen ja ikääntymisen vaikutuksia aluekehittämiseen. Tämä haaste vaatii konkreettisia toimenpiteitä ja strategioita, joita ei ole selonteossa riittävästi käsitelty.

Selonteko tunnistaa alueellisen eriarvoisuuden, mutta ei tarjoa riittäviä ratkaisuja sen vähentämiseksi. Maakuntien liittojen rooli eriarvoisuuden vähentämisessä tulisi olla selkeämmin määritelty ja resursoitu.

Selonteko korostaa taloudellista sopeutumista, mutta ei anna konkreettisia keinoja, miten maakuntien liitot voivat tukea alueiden taloudellista sopeutumista ja innovatiivisuutta.

Selonteko tunnistaa yhteistyön ja koordinoinnin puutteet, mutta se ei tarjoa selkeitä mekanismeja niiden parantamiseksi. Maakuntien liittojen rooli yhteistyön edistämässä tulisi olla vahvemmin esillä. Selonteko jättää yhteistyön ulkopuolelle kasvaneen raja-alueyhteistyön, vaikka juuri se on lisääntynyt geopoliittisen asemoitumisen vuoksi.

Selonteko ei käsittele riittävästi resurssien riittävyyttä ja tehokasta käyttöä aluekehittämisessä. Maakuntien liittojen resursointi ja tukimenettelyt tulisi olla selkeämmin määritelty. Resurssoinnissa tulee huomioida alueiden erilaisuus ja toiminta-alueen laajuus paremmin jatkossa.

Selonteko ei huomioi maksaja, kustannus ja tuotosperiaatteita selkeästi.

Selonteko korostaa osaamisen kehittämistä, mutta ei anna konkreettisia keinoja, miten maakuntien liitot voivat tukea osaamiskeskittymien syntymistä ja kehittämistä. Maakuntaliittojen rooli osaamisen vahvistamisessa tulee olla selkeä lakisääteinen yhteistyömalli maakuntien koulutusorganisaatioiden kanssa. Työllisyysasioiden siirtyminen ja osaavan työvoiman saatavuuden painopiste on nyt työllisyysalueilla, joiden toiminnoista vastaavat kunnat.

Aluekehityslainsäädäntö tulee olla joustavaa, että sillä voidaan varautua toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Viime vuosina luonnon monimuotoisuus ja ilmastokysymykset, maanpuolustus, huoltovarmuus ja kokonaisturvallisuus sekä resilienssikyky ja kriisikestävyys ovat

nousseet aluepolitiikan ja aluekehittämisen agendalle. Ne eivät voi olla enää pelkästään sektoriministeriöiden lainsäädännössä, vaan on otettava huomioon kokonaisuusvaikutukset myös maakunnissa. Tällöin näiden tehtävien huomiointi tulee näkyä maakuntia koskevissa lainsäädännön tehtävissä.

Rajala Tiina

Pohjois-Pohjanmaan liitto - Tiina Rajala, kehitysjohtaja, maakunnan
kehittäminen ja rahoitus vastuualue