

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?

Pirkanmaan ELY-keskus pitää oleellisena aluekehitystoiminnan prosessien, organisaation ja rahoituksen kokonaisuuden kriittistä tarkastelua, korjausta edellyttävien toimimattomuuksien tunnistamista ja toiminnan arviointia. Tämä tarjoaa aineksia kehittää järjestelmää ja toimeenpanon työkaluja edelleen toimivammiksi ja ajan muutosvaatimuksiin vastaaviksi. Monialaisen kehittämisen sekä suuren aluepolitiikan merkityksen muistaminen myös tässä tarkastelukehyksessä on tervetullutta. Varsinainen julkinen aluekehittämisrahoitus on merkittävä, mutta lopulta vain pieni osa toimintaympäristöön vaikuttavasta toimenpiteiden ja rahoituksen kokonaisuudesta (sektoripolitiikkojen alueelliset vaikutukset sekä alueilla yritysten, muiden organisaatioiden sekä mm. kuntien perustoiminta). Aina kun hallinnon toimintaa arvioidaan, olisi myös asiakkaiden kuuleminen jo selvitysvaiheessa arvokasta.

Suomen aluekehittämisen järjestelmän kehityskaaren ja aluepolitiikan kuvaus on hyvä ja kytkee nykyisen kehittämisen kokonaisuuden osaksi jatkumoa. Väestöä ja mahdollisuuksia eriarvoistavia elementtejä on paljon lähtien väestökehityksen, koulutuksen ja muiden palveluiden jakautumisesta sekä maailmantilanteesta. Aluekehittäminen tähtää aina tavoitteelliseen laadulliseen ja/tai määrälliseen myönteiseen muutokseen ajassa ja paikassa. Koheesiotavoite eli kehityksen tasaustavoite liitetään usein tähän, mutta se ei ole määritelmälle välttämätön elementti. Euroalueen kilpailukyvyyn ja tuottavuuden kasvussa on koheesiotavoitteiden rinnalle noussut kasvupolitiikka tavoitteineen, joiden osalta tarkastellaan myös alueellisesti pistemäisempiä muutoksia.

Muuttuva EU-rahoitusmekanismi huomioiden Suomen tulee jatkossa entistä vahvemmin tavoitella rahoituksella konkreettista arvonluontia ja vaikuttavuutta sekä tuottavuuden nousua julkilausuttujen kasvutavoitteiden tueksi koko maassa. Tätä voidaan tukea kansallisen kehittämisen toimeenpanon rakenteen ja rahoitusmekanismien edelleen kehittämisellä.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Aika edellyttää painavaa panostusta kokonaisturvallisuuteen ja huoltovarmuuteen, eikä voi olla vaikuttamatta sen enempää kansallisella kuin kv-koalitiotasollakaan julkisten tukien tai voimavarojen ja yhteistyön kohdentamiseen. Keskusteluun voisi nykyistä vahvemmin nousta kehittämisen kehys – ovatko turvallisuus ja varautuminen aluekehittämisen ydintoimintaa vai tulisiko aluekehittämisen tuloksena pikemminkin kertyä resursseja myös kokonaisturvallisuuden tukemiseen.

2. Viranomaiset ja niiden roolit sekä aluekehittämisen muut toimijat

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat viranomaisten rooleihin liittyen relevantteja?

Selonteon luonnoksessa on tämän osalta todettu hyvin tiivistäen, ettei aluekehittäjän rooli edellytä hankerahoittajan, ts. välittävän toimielimen roolia. Edelleen assosioimme alueen kehittäjärooliin vahvasti hallinnolliseen rahoittajarooliin (välittävät toimielimet), vaikka näin ei vallitseva aluekehityksen lainsäädäntö raamita.

Rakennerahasto-ELYjen suuralueiden rahoitushallintoa kokoava malli on hyvä ja asiantuntemus samoin. Mallin jatkokehittäminen erittäin kannatettavaa, ml. kannustus jo nykyllä lainsäädännöllä mahdollistamaan alueiden vahvempaan rooliin aluekehityssisältöjen ohjauksessa. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan säilyminen maakunnissa keskittetystä rahoitusmallista huolimatta ansaitsisi enemmän huomiota, yhteisen ymmärryksen kasvattamista ja selkiytystä siihen, mihin välittävän toimielimen tulkintavalta ulottuu ja mikä on alueen tahtotilan merkitys (ohjelmanmukaisuus ja alueiden tarpeet). Tässä HVO:n rooli olisi aivan keskeinen.

Nykyiset 19 välittävää toimielintä Suomen kokonaisuudessa on paljon ja tästä tulisi käydä kansallinen keskustelu - mikä rooli rahoituksen hallinnoinnilla on ja millä mekanismeilla turvataan aluelähtöinen kehittäminen ja laajan alueellisen asiantuntijuuden sekä tavoitetilan näkyminen. Rahoitushallinnon keskittäminen tukisi asiantuntijuuden rakentumista, mutta myös hallinnon julkilausuttuja säästötavoitteita. Se jättäisi myös HVO:lle enemmän resursseja kehittämisen ohjaamis- ja tukitoimintoihin. TEMöltä toivottu kokonaisuuden hallinta ja koordinaatirooli jäävät nykymallissa pirstaleisen ohjelmatoteutuksen, mutta myös hallinnon organisoimisen vaatimusten jalkoihin.

Aluekehittäminen on maratonlaji ja yhteistyön keskeisten osapuolten suhteellinen pysyvyys tukee tätä. Kuviota on kuitenkin täydennettävä toimintaympäristön ja tehtävien muuttuessa. Hyvinvointialueet ja kuntien vastuulle siirtyneet työllisyyspalvelut ovat erittäin keskeisiä toimijoita aluekehityksessä ja toimintaympäristön kehittymisessä. Reflektio näiden rooliin kehittämisen kokonaisuudessa olisi tervetullutta. Suuret kaupungit ovat aktiivisia toimijoita ja isoja kehittämistoiminnan resursoijia, joten niiden roolia voisi tarkastelussa nostaa. Toimijoiden välinen alueellinen yhteistyö on erittäin hyvää ja yhteiset tavoitteet on tunnistettu. HVO:n resursointi rakennerahoituksessa (AURA) kaipaisi vahvistusta – mm. asiakkaiden yhdenvertaisuuden tukeminen välittävien toimielinten ratkaisuja ja tulkintoja koordinoimalla olisi oleellista, mutta vaatii

henkilöresursseja ja systemaattista ajankäyttöä tähän. Tämä olisi kuitenkin hanketoimijoiden intressien mukaista. Välitöntä yhteydenpitoa TEMön kanssa arvostetaan ja aluekehittäminen nähdään toiminnan eri tasojen yhteistyön muodostamana kokonaisuutena.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Alueellisen ja valtakunnallisen ohjelmatoiminnan rajanveto on edelleen ajankohtainen teema – mitä ja missä – keskinäiseen työnjakoon ja vaikuttavuustavoitteisiin tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Valtakunnallisten ohjelmien tarjoama sisällöllinen koordinaatio ja hankkeiden tukeminen on koettu tervetulleeksi - voisiko (alueellinen) kehittämistoiminta jatkossa laajemminkin hyötyä tästä kansallisesta tukirakenteesta. Selonteossakin mainittu ESR+ohjelman et 5.1. on edelläkävijä hyvän tuen, koordinaation ja alueellisen näkyvyyden yhdistämisessä.

Rahoituksen, ohjauksen ja toimenpiteiden päällekkäisyydet ja toisaalta myös puutteet tulisi nykyistä paremmin tunnistaa. Esimerkiksi kehittymishakuisten yritysten ja koulutusjärjestelmän vuorovaikutus on kasvupolitiikan kannalta keskeistä ja tässä ministeriöiden tiivistyvä yhteistyö erittäin kannatettavaa, samaten yritysten kehittämisen tuessa ja hyvässä koordinaatiossa yli AURA- ja maaseutuohjelman rajojen. Aivan erityisesti Suomen kaltaisessa pienessä valtiossa myös keskinäisen kirityksen ylläpito on oleellista ja kansallisten kehittämisorganisaatioiden tarjoama kilpailtu tuki välttämätöntä kokonaisuudelle (mm. BF, SA). Toimiva työnjako kehittämisen resursoinnissa on alueen toimijoiden etu, ja tässä on TF rakentanut hyvää yhteistyötä. Tulevien elinvoimakeskusten ohjauksessa tarjoutuu mahdollisuus entistä tiiviimpään vuoropuheluun ja tavoitteellisen kehittämisen kokonaiskuvan muodostamiseen, mutta myös toimijaroolien ja keskinäisen työnjaon selkeyttämiseen, mikäli se halutaan käyttää.

Alueellinen kehittäminen kytkeytyy rahoitusmekanismien lisäksi vahvasti mm. verotukseen, energiapolitiikkaan, koulutusjärjestelmään, hyvään ympäristöön, lupiin ja valvontaan, mutta myös esimerkiksi saavutettavuuteen – kokonaisuuden hallinta on usein kansallista tai EU-säätely-ympäristöstä käsin tapahtuvaa, ei alueiden omissa käsissä. Selonteossa on tunnistettu jatkuvan kansallisen koordinaation tarve sekä vahvempi aluekehitysnäkökulman integraatio suuren aluepolitiikan osalta, eri ministeriöiden peruspolitiikkalohkoilla. Kokonaisuuden ja tavoitteiden hallintaa tarvitaan kansallisella tasolla, jotta kehittämistyö olisi mahdollisimman vaikuttavaa. Alueet kohtaavat nämä raamit jokapäiväisessä kehittämistyössä ja parhaimmillaan ne mahdollistavat ja tukevat alueiden erilaisuuksien hyödyntämistä. Onko meillä enää varaa siihen, että ALKE-päätös ei ohjaa sektoriministeriöiden toimia vaan ainoastaan kokoa niistä alke-näkökulmaisista.

Kehittämisen erityisten työkalujen tulisi olla mahdollisimman joustavia, jotta ne vastaisivat alueiden erilaisiin tarpeisiin – suunta, johon emme ole hyvistä yrityksistä huolimatta kovin hyvin rahoituskaudesta toiseen edenneet. Aluekehittämistä omalla toiminnallaan konkretisoivien yritysten ja muiden organisaatioiden käyttöliittymän rahoituksen prosesseihin ja -välineisiin tulisi olla mahdollisimman selkeä, helppo ja työnjaoltaan ymmärrettävä. Myös toimijoiden

tarkoituksenmukainen yhteistyö yli hallinnollisten ja rahoitusrajojen tulisi mahdollistaa. Optimitalanteessa aluekehityksessä käydään 'mitä ja miten tulisi tehdä ja minkä tahojen kanssa' -keskusteluja mieluummin kuin 'mitä mikin rahoitusraami ylipäättään mahdollistaa' -keskusteluja.

3. Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat ohjelmatyöhön ja yhteistyömenettelyihin liittyen relevantteja?

ALKE-keskustelut ovat etsineet filosofista olemustaan sekä tästä seuraavaa ominta toteutustaan - aluekehittämisen keskusteluissa onkin kokeiltu viime vuosina useita lähestymistapoja. Eniten kiitosta on saanut maakuntakohtainen toteutus, joka parhaiten mahdollistaa alueellisiin painotuksiin ja kehittämistarpeisiin keskittyvän keskustelun. Mielekkääksi on koettu myös liitoille allokoitun kansallisen kehittämisresurssin yhdistäminen keskusteluihin ja kohdentaminen keskustelujen painopisteisiin. Tämä joustava, joskin pienimuotoinen kansallinen resursointi on ollut erittäin tervetullutta ja se on mahdollistanut myös sellaisia avauksia, joita esimerkiksi rakennerahastot eivät ole tukeneet.

On ymmärrettävää, että selonteossa tunnistettu aluekehitystoimija-rahoittajien rooli on erilainen Suomen eri osissa, mutta myös alueiden sisällä (vahvistunut sopimuksellinen kaupunkipolitiikka, jolla on myös itsenäinen roolinsa Suomen kehitymisessä). Jo pelkkä väestönkehityksen ja taloudellisen toimeliaisuuden karttakuvan muutos erilaistaa kehittäjien roolitusta ja toimenpiteiden tarvetta. Tämä ei ole ongelma niin kauan kuin rahoitusinstrumenttien keskinäinen työnjako on toimivaa, eikä toisaalta luo tilannetta, jossa keskustaupunkien olisi tarkoituksenmukaista pidättäytyä osallistumasta alueen muuhun kehittämisen yhteistyöhön. Kasvupolitiikka edellyttää suurten kaupunkien potentiaalin tukemista ja hyödyntämistä ja sen odotetaan tuottavan hyötyjä laajemminkin jaettavaksi.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

-

4. Tukimenettelyt, tukikelpoisuus ja kustannusmallit

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

Tässä maailmantilanteessa olisi oleellista, että Suomi kykenisi mahdollisimman tehokkaasti hyödyntämään rahoitusresurssinsa EU-nettomaksajana. Ajassa välttämättömien joustojen ja muutosten mahdollistamiseen tarvitaan kansallista HVO-toimijaa, siitä eivät alueelliset rahoittajat voi itse vastata.

On myös pohdittava, teemmekö kansallisin päätöksin rahoituksesta hankalasti hallinnoitavaa ja hallinnollisesti kuormittavaa – selonteossa tunnistettiin 96 tukimuotojen ja kustannusmallien yhdistelmää. Tässä tarpeen eri toteutustapojen hyötyjen ja haittojen puntarointi.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Oman tuotannon hankkeiden kriteerejä olisi suotavaa tarkentaa, mikäli rahoittajien itse toteuttamat hankkeet ovat edelleen mahdollisia. Olisi harkittava näiden rajaamista vain tapauksiin, joissa muita tarkoituksenmukaisia toimijoita ei tarpeelliselle kehittämistoiminnalle löydy. Rahoittajien omien resurssien de facto puute ei niin ikään saisi olla peruste oman tuotannon hankkeelle ja erilaiset ohjelmatoteutukselle välttämättömiksi koetut kokonaisuudet ja koordinaatiorahastukset tulisi rahoittaa kansallisesti tai HVO:n toimesta. Tämä liittyy koko ohjelmarahoituksen legitimizeettiin ja siihen, että rahoitus tulisi kohdentaa alueen toimijoille, jolloin hankerahoitus aina myös kehittää mukana olevien organisaatioiden omia kyvykkyyksiä ja potentiaalisesti siis myös muuta toimintaa hankkeen jälkeen.

5. Lainsäädännön kokonaisuus

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

Kehittämisen työnjaon selkeys ja rahoituksen kokonaisuuden hahmottuvuus asiakkaille tukevat toteutuessaan toimeenpanoa. Myös organisaatioiden kehittäjärooleista ja yhteistyöstä säättävä lainsäädäntö laajasti ottaen on tässä määrittävä ja ohjaava tekijä, rahoituslaki rahoituksen työkalujen ohjauksen kannalta toki keskeinen.

Puuttuuko kokonaisuudesta jokin näkökulma, joka tulisi lisätä?

-

6. Muut täydennystarpeet

Muut täydennystarpeet?

Digitalisaatio ei ole aivan lunastanut lupauksiaan - kehittämistä tukevat sähköiset toimintajärjestelmät ovat kalliita, vievät resursseja toiminnan sisällöiltä ja laahaavat jäljessä, eivätkä mahdollista tarvittavia muutoksia joustavasti ajassa. Valtion - ja yleisemminkin julkisilla digihankkeilla tulisi olla vahva, digiosaava hankinta-asiantuntijatuki, jossa tilaajan määrittämät sisällölliset tarpeet ja palvelut ovat kehittämisen ydin. Järjestelmän käyttäjien, ml. asiakkaat, tulisi aina olla mukana toimintajärjestelmien kehitystyössä.

Ohjelmallisessa aluekehityksessä tulisi keskittyä isompiin otsikkotasoihin, nykyinen ohjelmakehitys on turhan rikkonainen. EAKRissa erityistavoitteita on paljon ja ESR+ohjelmassa eletty elämä tippuu

helposti erityistavoitteiden väliin. Tämä aiheuttaa tuskaa paitsi asiakkaille, myös aluekehittämisen kokonaisuudelle.

Hyvinvointivaltion kuva olisi tyystin toisenlainen, ellei meillä olisi eri elämänaloja, toimijakenttää ja tehtäviä edustavaa aktiivista ja tiheää kolmannen sektorin verkostoa. Tämän toimintaedellytyksiin tulee panostaa ja sen rooli huomioida oleellisen aluekehityksen ja hyvinvoinnin osatekijänä.

Karppi Kristiina
Pirkanmaan ELY-keskus