

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-Savon liitto pitää tärkeänä selonteon tavoitteita arvioida aluekehittämislainsäädännön ja sen toimeenpanon tilannetta ja pyrkiä kehittämään esitettyä lainsäädäntökokonaisuutta nykyistä toimivampaan suuntaan. Asiakirja avaa hyvin aluekehittämisen taustaa ja sen kehittymistä nykymuotoonsa.

Aluekehittäminen on yhteistyöhön perustuvaa ja eri toimijat huomioon ottavaa. Valtion, kuntien, maakunnan liittojen, tutkimus- ja oppilaitosten, järjestöjen roolit vaihtelevat eri tilanteissa. Vuorovaikutus on jatkuvaa ja mukana olevat useimmiten tuottavat lisäarvoa tekemiseen.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

-

2. Viranomaiset ja niiden roolit sekä aluekehittämisen muut toimijat

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat viranomaisten rooleihin liittyen relevantteja?

Alueperusteinen päätöksenteko on onnistunut Suomessa laajaan ja mukautumiskykyiseen kehittämistoimintaan, jossa rahoituksen kysyntä ja tarjonta on pystytty sovittamaan ohjelmasisältöihin ja maakunnallisiin kehittämistavoitteisiin. Se on tuonut ohjelmiin vaikuttavuutta ja reagointikykyä eri tilanteisiin.

Suomessa rakennepolitiikkaa on tehty yhteistyössä valtion ja alueiden kanssa. Ohjelmien toteutus on pääosin sujunut hyvin ja tehokkaasti. Alueatasolla vuorovaikutteiset keskustelut eri toimijoiden välillä luovat tietoisuutta ja avoimuutta aluekehittämiseen ja tukevat kansalaisten antamaa legitimitettä tehtävälle kehittämistyölle. Avoimuuden ja kehittämismahdollisuuksien tunnistamisen kannalta

maakunnissa tapahtuva keskustelu ja aktiivinen rahoitusmahdollisuuksista tiedottaminen on tärkeää. Tätä työtä maakunnan liitot tekevät yhdessä kuntien ja ELY-keskusten kanssa.

Kuntien ja maakuntien rooli aluekehittämisessä on keskeinen. Maakunnissa rakennetaan elinvoimaa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Kuntien, valtion ja eri toimijoiden roolit voivat vaihdella, mutta il-man kuntatason vuorovaikutusta moni kehittämisen tarpeista jää tunnistamatta. Kuntien- ja maakunnan liittojen aktiivinen rooli auttaa valtion aluehallintoa onnistumaan tehtävissään, myös rahoitusteh-tävien koordinointi toimijoiden kesken tukee onnistumista. Avoin viestintä ja maakunnan vahvuuksien esiin nostaminen on yksi maakunnan liittojen tehtäviä aluekehittämisen kasvutavoitteiden toteuttamiseksi. Rahoitustehtävien tehokas toteuttaminen vaatii strategista otetta ja suunnitelmallisuutta. Maakunnan liitot ovat tässä työssä parhaassa mahdollisessa näköalatehtävässä. Edunvalvonta kannustaa ja aktivoi alueilla tekemään työ hyvin ja ansaitsemaan menestys elinvoiman kehittämisessä.

Jo usean ohjelmakauden ajan maakunnan liittojen toiminta on ollut tehokasta. Alueen strategisten tavoitteiden koordinoivana tahona maakunnan liitot tunnistavat alueen tarpeet ja pitkän aikavälin tavoitteet ja yhdistävät siihen kansanvallan tuoman avoimen ja läpinäkyvän prosessin.

Maakunnan liittojen aluekehittämis- ja edunvalvontatehtävien välillä ei ole ristiriitaa. Strategia-, suun-nittelu-, rahoitus-, yhteistyö- ja edunvalvontatoimet ovat maakunnan elinvoiman ja hyvinvoinnin kehit-tämisen näkökulmia. Maakuntien liitot ovat alueen asiantuntijoita ja yhteistyön koordinoijia, joita johta-vat demokraattisesti valitut päättäjät. Maakunnat ovat sekä toistensa yhteistyökumppaneita että kil-pailijoita. Tämä asetus luo Suomeen menestystä ja elinkeinoille mahdollisuuden valita omalle menestykselle parhaat edellytykset tarjoava toimintaympäristö.

Aluekehittämisen ja toimijakentän moninaisuus tunnistetaan oikein. Aluekehitystyö on laaja-alaista ja kumppanuuteen ja yhteistyöhön perustuvaa toimintaa, jota ohjaavat yhteisesti hyväksytyt kansalliset ja maakuntien strategiat. Kansalaistoimijoiden merkitys yhtenä keskeisenä aluekehittämisen voimavarana olisi hyvä tunnistaa selonteossa nykyistä paremmin.

Maakunnan liiton ja RR-elyn roolit ovat selkeät. Rahoitushakujen teemat ja niiden yhteensovittamisen kautta syntyy kokonaisuuksia, jotka täydentävät toisiaan. Joiltain osin päällekkäisyyksiin joudutaan sen vuoksi, että ohjelmissa ilmastonmuutokseen vastaaminen ja vastuullisuus ovat keskeisiä tavoitteita ja toistuvat eri erityistavoitteiden hankkeissa. Osin päällekkäisyyttä luo se, että valtakunnallisten teemo-jen rahoituksella rahoitetaan selvästi alueellisia ja jopa paikallisia hankkeita, ilman että niitä arvioitai-siin yhteisissä alueellisissa prosesseissa.

Kansallisen aluekehittämisen rahoituksen merkitys on monelta osin merkittävää, koska se täydentää ohjelmarahoituksen aukkoja ja on luonteeltaan nopeasti reagoivaa. Sen merkitys on myös jatkossa tärkeää huomioida, sekä maakunnan liittojen että valtion aluehallinnon tehtävissä.

Rakennerahastohallinnon tehokkuus on tärkeä tarkastelun kohde. Suomen kansallinen etu on, että rahoitus käytetään strategisesti tärkeisiin kohteisiin täysimääräisesti ja vaikuttavasti. Maakunnan liittojen ja ELY-keskusten rooli on tässä merkittävä. Edelleen EURA2021 -järjestelmän teettämä lisä-työ on ollut suurta niin välittävissä toimielimissä kuin tuensajillakin. Hankkeiden toteutuksessa voidaan poistaa toimintavuosi- ja kalenterivuosisuurat ja siirtyä hankkeiden kokonaisbudjetin tarkasteluun. Työmäärä vähenisi kaikilla tasoilla ja työpanos saataisiin kohdennettua tuloksellisuutta

edistävään työhön. On myös tärkeää huomioida, että alueellisessa hankehallinnossa ei ole käytetty juurikaan koordinaatiorankkeita hallinnollisen työn tukena. Pelkästään valtakunnallisten teemojen koordinaatioon, välittävien toimielinten ja rahoitettujen hankkeiden tueksi, on tällä ohjelmakaudella varattu jo nyt 28,6 miljoonaa euroa.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

-

3. Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat ohjelmatyöhön ja yhteistyömenettelyihin liittyen relevantteja?

Perusta maakuntien päätöksenteolle tulee kunnallisesta itsehallinnosta ja alueiden EU:sta. Alue nähdään selonteossa enemmän kohteena kuin aktiivisena toimijana. Hallinnollisten tehtävien keskittäminen vaikuttaisi maakunnan liittojen operatiiviseen toimintaan, vaikka strateginen ohjaus säilyisi. Rahoittajan tehtävät ovat maakunnille merkittäviä. Sen kautta varmistetaan strategisten tavoitteiden saavuttaminen ja rahoitusohjelmien toimeenpanon sujuvuus. Ilman rahoitustehtäviä maakunnan liittojen resurssit pienenevät merkittävästi ja se muuttaisi myös liiton osaamisen luonnetta. Nykyisin välittävät toimielimet, myös maakunnan liitot, voivat tehdä yhteistyötä.

Aluetasolla yhteistyö keskuskaupunkien, seutukaupunkien ja maakunnanliittojen välillä on sujunut hyvin. Yhteistyötä on tehty niin ohjelmavalmistelussa kuin merkittävien hankkeiden rahoituksissa. Maakuntien keskus- ja seutukaupungit ovat aktiivisesti mukana myös maakuntien yhteistyöryhmissä ja valtion aluehallinnon kanssa tehtävässä yhteistyössä. Yhteistyö on monitasoista, jatkuvaa ja tuottaa tuloksia elinvoiman kehittämisessä. Pohjois-Savossa selonteossa esitettyä keskuskaupunkien ja maakunnan liiton kehittämistavoitteiden ristiriitaa ei ole.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

-

4. Tukimenettelyt, tukikelpoisuus ja kustannusmallit

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

Luonnoksen mukaan menettelyjä päällekkäisen rahoituksen poissulkemiseksi ei ole riittävästi.

Päällekkäisen rahoituksen riskiä aluerahoituksessa pienentää välittävien toimielinten tiivis yhteistyö hankekäsittelyryhmissä, maakunnan yhteistyöryhmissä ja niiden sihteeristöissä sekä muissa alueen kehittämisryhmissä. Alueilla rahoituksen koordinaatiossa on laajasti eri rahoitusvälineet mm. maaseutuohjelmista ja kansallisista rahoituksista. Aluerahoituksessa päällekkäisen rahoituksen riskin tarkastelu on otettu tosissaan. Maakunnissa toimintakenttä myös tunnetaan hyvin ja se parantaa rahoituksen tehokkuutta ja estää päällekkäistä rahoitusta. Päällekkäisyyttä voi syntyä, kun valtakunnallisten teemojen rahoituksessa ei tunnisteta eri rahoitusvälineillä alueella rahoitettuja toimia.

Tietojärjestelmäratkaisut ovat iso osa haasteiden kokonaisuutta. Tavat, joilla lainsäädäntöä on toimeenpantu tietojärjestelmään, ovat osoittautuneet haasteellisiksi. EURA-järjestelmän viivästyminen on mainittu luonnoksessa, mutta sen ongelmien laajuutta siinä ei ole tunnistettu. Ongelmat EURA -järjestelmässä ohjelman toimeenpanon eri vaiheissa ovat olleet erittäin suuria niin välittävän viranomaisen kuin tuensaajankin asemaa vaikeuttavia. Erityisesti pk-yritykset ovat tästä kärsineet. Luonnoksessa suositellaan yhteistyötä välittävien toimielinten kesken. Siihen tarvitaan ohjaavien tahojen tukea. Esimerkiksi EURA2021-järjestelmä ei mahdollista rinnakkaisia maksajarooleja toimielinten kesken.

Hallintoviranomaisen sekä muidenkin sektoriministeriöiden rooli EU-ohjelmien toimeenpanossa ja hallinnossa on merkittävä. Eri hallinnonalojen resurssien ohjaus näkyy päätöksenteossa ja vaikeuttaa ohjelman joustavuuden toteutumista. Ohjelmakauden aikana on vaikea suunnata esimerkiksi valtakunnallisten teemojen kohdentamista politiikkamuutosten tai kehittämistarpeiden mukaisesti.

Yksinkertaistettujen kustannusmallien tavoite on ohjata hankkeiden ja viranomaisten työtä tulosten aikaansaamiseen pois yksittäisten kustannusten arvioinnista ja tositetasoisesta tarkastamisesta. Tähän tavoitteeseen ei olla päästy. Rahoitusvalmistelun työkuorma on lisääntynyt, mutta maksatusten ei vastaavasti ole keventynyt, johtuen EURA2021 -järjestelmän lisävaatimuksista ja toimintavuositarkastelun lisäämisestä budjetointiin.

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?

Aluekehittämispäätöksen ja maakuntaohjelmatyön aikataulu kohtaavat käytännössä hyvin. Maakuntaohjelmat valmistellaan kuntavaalivuoden loppuun mennessä. Esimerkiksi vuonna 2024 maakuntaohjelmointi käynnistyi välittömästi ALKE-päätöksen valmistumisen jälkeen

EU-ohjelmakausi ei osu samalle jaksolle ALKE-päätöksen tai maakuntaohjelman aikataulun kanssa. Vaikka tästä seuraa epäjatkuvuuskohtia, kansanvaltainen päätöksenteko ei voi olla alisteinen rahoituskaudelle.

Aluekehittämisen keskustelut on kuvattu hyvin vuosikellon mukaisena jatkuvana prosessina, joka huipentuu kevään varsinaisiin ALKE-keskusteluihin. Maakunnittaiset ALKE-keskustelut tulee vakiinnuttaa säännöllisesti toistuvaksi toimintamuodoksi ja tehdä niistä aitoja ja vuorovaikutteisia. Myös poliittisen johdon tulee sitoutua niihin. Vuoden 2022 maakuntakohtaiset keskustelut olivat vaikuttavuudeltaan oikeansuuntaiset. Myös vuoden 2024 maakuntakohtaiset keskustelut olivat hyödylliset ja vauhdittivat maakuntien ja ministeriöiden yhteistyöprosesseja. Suuraluekohtaiset ja yhteiset temaattiset keskustelut vaativat myös paljon valmistelua. Jatkossa ALKE-keskustelujen

osaksi voi liittää esimerkiksi valtakunnallisten teemojen kohdentamisesta päättämisen pariaksi vuodeksi kerrallaan.

Kannatamme mallia, jossa AUNesta tehtäisiin nykyistä vahvempi ja jolla olisi parlamentaarinen ulottuvuus.

Puuttuuko kokonaisuudesta jokin näkökulma, joka tulisi lisätä?

-

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 keskeinen alueellinen koordinoiva, hallinnoiva ja toimeenpaneva rooli EU:n alue- ja rakennepolitiikassa.

Selontekoon tulee kirjata, että kaikille maakuntien liitoille, jotka haluavat toimia EU:n alue- ja rakennepolitiikan välittävinä viranomaisina myös tulevalla 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 edistämisessä tulisi olla vahvemmin esillä.

Selonteko ei käsittele riittävästi resurssien riittävyyttä ja tehokasta käyttöä aluekehittämisessä. Maakuntien liittojen resursointi ja tukimenettelyt tulisi olla selkeämmin määritelty.

Selonteko korostaa osaamisen kehittämistä, mutta ei anna konkreettisia keinoja, miten maakuntien liitot voivat tukea osaamiskeskittymien syntymistä ja kehittämistä.

Aluekehityslainsäädäntö tulee olla joustavaa, että sillä voidaan varautua toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Viime vuosina luonnon monimuotoisuus ja ilmastokysymykset, maanpuolustus ja kokonaisturvallisuus ovat nousseet aluepolitiikan ja aluekehittämisen agendalle. Ne eivät voi olla enää pelkästään sektoriministeriöiden lainsäädännössä, vaan on otettava huomioon kokonaisuusvaikutukset myös maakunnissa.

Ollila Timo

Pohjois-Savon liitto/Regional Council of Pohjois-Savo