

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?

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 on keskeinen. Se tulee säilyttää ja sitä tulee tukea. Maakuntien liitot ovat alueen asiantuntijoita ja yhteistyön koordinoijia, joita johtavat demokraattisesti valitut päättäjät. 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

limittään maakuntien kanssa. Lisäksi lainsäädännössä keskeisiä resursoijia 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.

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

Sen sijaan suuren ja pienen aluepolitiikan suhde ei ole selonteossa riittävän selkeä. Tätä olisi voinut analysoida aluepolitiikan tulevaisuusskenaarioin. Se tulisiikin 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 ja vuorovaikutusta 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 ja hyvinvoinnin kehittämisen näkökulmia.

Maakunnat ja keskustaungit ovat erilaisia eri puolella Suomea, niin myös maakunnan liittojen sekä keskustaungkien toimintatavat ja yhteistyö.

Selonteossa on nostettu monin osin haasteeksi mahdolliset ristiriidat ja jännitteet maakunnan liittojen, keskustaungkien ja ELY-keskusten kanssa. Tämä on liian pitkälle menevä yleistys, sillä

monin osin yhteistyö on sujuvaa ja yhteisiin tavoitteisiin tähtäävää. Yhteistyön koordinoinnissa ja aktivoinnissa korostuu maakuntaliittojen rooli ja lisäarvo.

Yleiset kirjaukset elinvoimakeskusten vastuista aluekehityksestä tulisi poistaa, jotta vastuujaako 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 maakuntaakohtaisissa ALKE-keskusteluissa, joihin pyrkiminen pitäisi selkeästi kirjata tavoitteeksi selontekoon. ALKE-keskustelujen lisäksi olisi tarpeellista kehittää kerran vuodessa tapahtuvaa aluekehittämispäiviä maakuntien, elinvoimakeskusten ja ministeriöiden laajemman yhteisen teemakäsittelyn foorumina.

Maakuntaakohtaisten aluekehittämiskeskustelujen lähtökohtana tulee olla selkeästi maakuntaohjelma, eikä aluekehittämispäätös kuten luonnoksessa ehdotetaan, vaikka se on toki yhteensovittamisen näkökulmasta tarpeellinen viitekehys.

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 halukkaiden maakunnan liittojen tulee voida toimia välittävinä toimieliminä. Kustannusten lisäksi tulee huomioida palvelukyky sekä läsnäolo alueilla ja paikallistuntemus.

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. 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. Ei pidä kuitenkaan sulkea pois, etteikö niin olisi jatkossa.

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 rakennepolitiikan 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.

5. Lainsäädännön kokonaisuus

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

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

Lainsäädännön tavoitteena tulee olla jatkossa nykyisen aluekehittämisen toimintatavan rohkea uudistaminen tarvelähtöisesti, ei eri toimijoiden omien reviirien puolustaminen. Tämä vaatii selkeän työnjaon eri ministeriöiden, tulevien elinvoimakeskusten ja maakuntien liittojen välillä.

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 edistämiseksi 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 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 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 on oleellista myös maakuntia koskevissa lainsäädännön tehtävissä.

Romppanen Johanna
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto