

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 on 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 ja 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 resursoijia ovat rakennerahasto-ELY:t, 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. Käsitiveiidakko 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 tulisivin tehdä tulevan aluepolitiikan valmistelun seuraavassa vaiheessa.

Tarkastelussa todetaan, että aluekehittämisen toimenpiteitä rahoitetaan eri lähteistä ja että rahoitusvälineet vaihtelevat eri hallituskausien välillä. Rahoitusta ohjataan maakuntiin sekä EU-rahoitusohjelmista, kansallisista aluekehittämisen välineistä (AKKE) sekä eri ministeriöiden sektorikohtaisista resursseista ja ohjelmista. Tarkastelussa ei kiinnitetä huomiota siihen, miten varmistetaan eri rahoitusvälineiden täydentävyys ja miten vältetään mahdolliset päällekkäisyydet. Alueellisten EU-rahastojen ja kansallisen (esim. AKKE) rahoituksen osalta päällekkäisyydet vältetään maakunnassa ja rahoitusta välittävässä viranomaisessa olevan tiedon perusteella. Sen sijaan valtakunnallisten EU-rahastojen, tiettyjen maakuntien kautta ohjattavien valtakunnallisten rahoitusten ja ministeriöistä suunnattavan suoran rahoituksen täydentävyyttä ja päällekkäisyyden välttämistä ei tällä hetkellä varmisteta maakunnista. Tähän olisi hyvä kehittää järjestelmä, jonka kautta resurssien käytön tehokkuus paranee.

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 aluekehittämisen- ja edunvalvontatehtävien välillä ei ole merkittävää ristiriitaa. Strategia-, suunnittelu-, rahoitus-, yhteistyö- ja edunvalvontatoimet ovat maakunnan elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämisen näkökulmia. Lapin liitto näkee vaikuttavuuden aluekehittämisen avainkysymyksenä. Silloin on tärkeää, että maakunnan liiton ydinalueet – strategia, rahoitus, aluesuunnittelu, kansainvälinen yhteistyö ja yhteistoiminta viranomaisten kesken – ovat kokonaisvaltaisesti käytössä.

Aluekehittämisessä tulee näin varmistaa myös paikallinen hyväksyntä ja osallisuus, jotka ovat keskeinen edellytys mille tahansa uudelle ja kasvavalle elinkeinotoiminnalle. Lapissa tämä vaatimus nähdään esimerkiksi matkailussa, kaivosalalla ja vihreän siirtymän investoinneissa. Tarve yhteensovittavalle työlle lisääntyy uudessa tilanteessa, jossa turvallisuus, huoltovarmuus sekä puolustuspoliittiset kysymykset kytkeytyvät aluekehittämiseen.

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

Maakunnan liittojen edunvalvontaroolin ja roolin aluekehittämisen viranomaisena nähdään tarkastelussa olevan usein ristiriitaisen erityisesti yliaalueellisessa yhteistyössä. Myös resurssien optimoinnin nähdään johtavan alueiden väliseen kilpailuun ja vastakkainasetteluun, jossa Suomen ja alueiden kokonaisuus jää jalkoihin. Tarkastelussa tämä on kohdennettu erityisesti ”taistelussa EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoituksesta”, jonka todetaan olevan keskeisin alueiden välistä ristiriitaa aiheuttava tekijä, mikä heikentää alueiden välistä yhteistyötä.

Lapin liiton mielestä tarkasteluun sisällytetty kuvaus antaa yksipuolisen ja provosoivan kuvan tilanteesta. On totta, että EU-ohjelmärahoituksen jakamiseen liittyvät neuvottelut nostavat tunteita ja maakunnat terästävät siinä omaa edunvalvontaansa. Maakunnalliselle edunvalvonnalle on tyypillistä se, että itselle keskeiset asiat voivat olla ristiriidassa toisten alueiden intressien kanssa. Tämä riippumatta siitä, mikä Suomen alue tai edunajamistaho on kyseessä. Maakunnan edunajaminen ei kuitenkaan vaikuta alueiden välillä tehtävään yhteistyöhön käytännön tasolla, koska yhteistyötä tekevät pääasiassa alueiden organisaatiot, kuten alueella toimivat yliopistot, ammattikorkeakoulut ja kehittämisyritykset, joiden tavoitteet perustuvat heidän omien strategioidensa mukaiseen toimintaan ja aitoon tarpeeseen kehittää yhdessä. Lapin liiton rahoittamissa hankkeissa on aivan yleistä, että toteuttajia on muista maakunnista, ja viime ohjelmakauden lopulla jopa neljäsosa hankkeisiin osallistuvista yrityksistä oli muualta Suomesta.

Myöskään maakuntien liittojen yleiseen yhteistyöhön ja yhteishenkeen rahoituksen jaolla ei ole vaikutusta. Maakunnilla ympäri Suomea on useita yhteistyörakenteita, joissa toimitaan yhteisten tavoitteiden hyväksi. Kun alue- ja rakennepolitiikan ohjelman rahoituksen jaossa käytetään sen tarkoitukseen laadittuja olemassa olevia kriteerejä ja kun vastuuministeriö käyttää neuvotteluissa näitä kriteerejä rahoituksen jaon perusteena, prosessin voisi odottaa toimivan jouhevammin. Koko maan etujen, kuten turvallisuus-, puolustus- ja luonnonvarojen kestävä hyödyntämisen,

toteutumisen kannalta jo nyt on ongelmallista, kuinka pohjoisten ja itäisten harvaan asuttujen alueiden väestö on vähentynyt ja ikääntynyt. Tämän on oltava merkittävä näkökulma teemasta keskusteltaessa.

Selonteossa on nostettu monin osin haasteeksi mahdolliset ristiriidat ja jännitteet maakunnan liittojen, keskuskaupunkien 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.

On totta, että maakunnan liittojen ja RR-ELY-keskusten rahoittamat hankkeet voivat olla samantyyppisiä ja että rahoittajien välinen työnjako voi näyttäytyä hankalana rahoituksen hakijoiden näkökulmista. Maakunnissa kuitenkin lähtökohtaisesti käydään keskusteluja rahoittajien välisestä työnjaosta viimeistään siinä vaiheessa, kun vuosittaiset rahoituskehitykset käsitellään maakunnan yhteistyöryhmissä. Mahdollista roolien päällekkäisyyttä voitaisiin vähentää esimerkiksi sillä, että maakunnan liitoille siirrettäisiin RR-ELY-keskuksilta rahoitus yritysten ja tki-organisaatioiden yhteisiin innovaatiohankkeisiin. Maakunnan liitot ovat, erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa, johon kansalliset TKI-rahoitukset eivät ulotu, maakuntien suurimpia TKI-rahoittajia, jolloin olisi luonnollista jatkaa TKI-organisaatioiden rahoituspolkua yritysten suuntaan maakuntien liittojen asiantuntemusta hyödyntäen.

Teknistä tukea ja ohjelman hallinnon kustannuksia koskevassa kohdassa todetaan, että Työ- ja elinkeinoministeriön laskelmien mukaan maakuntien liittojen hankehallinto on tullut ohjelmakaudella 2014–2020 noin 15 prosenttia kalliimmaksi kuin ELY-keskuksilla. Epäselväksi jää se, miten kustannukset on laskettu? Kuvaako kokonaisuus ”ELY-keskukset” neljää RR-ELY-keskusta yhteensä ja ”maakuntaliitot” kaikkia välittävinä toimieliminä toimivia maakuntaliittoja yhteensä? Tätä olisi hyvä avata enemmän, jotta vältetään väärinkäsityksiltä.

Tarkastelussa todetaan digitaalisen palvelujärjestelmän haasteet teknisestä ja digitaalisten palvelujen suunnittelun ja kehittämisen näkökulmasta, mutta ohjelman toimivuuteen ja viiveisiin eikä kohtuuttoman korkeisiin kustannuksiin ole otettu mitään kantaa eikä niitä ole kuvattu. Mikäli raportin tarkoituksena on nostaa esille kokonaiskuva prosesseista kehittämistarpeineen, on avoimesti pystyttävä myös katsomaan digitaalisen järjestelmän ongelmia. Jos näin ei tehdä, kaikki aluekehittämisen ja rahoituksen prosesseja tuntevat tietävät, että ongelmat on lakaistu maton alle. Suuri osa ohjelmakauden käynnistymiseen ja hallintoon liittyviin ongelmiin on jollakin tavalla linkittynyt digitaalisen järjestelmän haasteisiin.

Lapin liitto on kokenut haasteelliseksi ohjelman hallintoviranomaisen muuttuneen ohjauskäytännön. Koska hallintoviranomaisen ohjeet ovat välittäviä toimielimiä sitovia, niitä ei tule antaa osana koulutusmateriaaleja vaan virallisina ohjekirjeinä, joita muutetaan vain uuden ohjekirjeen kautta, ei päivityksinä koulutusmateriaaleihin. Ohjeistus on nyt pirstaloitunut lukemattomiksi, vaihteittain annetuiksi powerpoint-esityksiksi, mikä ei tue ohjelman tehokasta toimeenpanoa.

Selonteon mukaan TEM:n ja välittävien toimielinten vuorovaikutusta ja epämuodollista yhteydenpitoa on paljon. Siitä suurin osa on kuitenkin varsin yksisuuntaista Teams-koulutusta. Välittävät toimielimet arvostavat ja toivovat aktiivista yhteistyötä hallintoviranomaisen kanssa. Myös epämuodollisen yhteydenpidon osalta tulisi kiinnittää huomiota siihen, että keskusteluyhteys ulottuisi aidosti eri puolille Suomea.

Lapin liiton näkökulmasta oman tuotannon hankkeiden toteuttaminen ei aiheuta hallinnollisia ongelmia. Maakunnan liitto nähdään usein maakunnassa puolueettomaksi toimijaksi, jonka nimenomaan sen vuoksi halutaan toteuttavan hankkeita, jotka katsotaan yleishyödyllisiksi ja koko maakuntaa palveleviksi. Rahoituksen hakemisen ja päätöksenteon eriyttämisessä ei ole ollut ongelmia, joten toiminnan estämiseksi ei ole tarvetta tehdä kaikkia maakuntia ja välittäviä toimielimiä linjaavaa päätöstä. Päinvastoin, tällainen linjapäätös tulisi haasteelliseksi esimerkiksi tilanteessa, jossa yksi maakunnan liitto toimisi rahoittajana useamman maakunnan puolesta, koska sen tehtävän vastaanottava maakunta sulkisi itsensä pois hankkeiden toteuttajaorganisaationa mutta muut yhteistyössä toimivat maakunnat voisivat sitä jatkaa. Tällaista tilannetta ei voi mitenkään pitää läpinäkyvänä, tasapuolisena eikä kestäväenä, jos muut edellytykset tehtävien eriyttämiselle ovat kunnossa.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Tarkasteluun ei ole sisällytetty kuvausta ja analyysiä ELY-keskusten ja RR-ELY-keskusten toiminnasta, mitä pidämme selkeänä puutteena raportissa. Koska kuvausta ja analyysiä RR-ELY-keskusten toiminnasta ei ole, yhteistyössä ja työnjaossa nähdyt haasteet on kaikki koottu maakuntaliittoja kuvaavan tekstin yhteyteen. Tämä antaa helposti väärän käsityksen lukijalle, joka ei tunne asiaa tarkemmin, virheellisen viestin siitä, että kaikki ongelmat liittyvät maakuntaliittojen toimintaan. Tämä mahdollinen väärinkäsitys tulee korjata lisäämällä osaan 2 myös ELY-keskusten roolin ja toiminnan kuvauksen ja analyysin.

Tarkastelussa välittävien toimielinten kustannustehottomuuteen teknisen tuen käytössä ei huomioida keskushallinnon ohjeistuksen tavan aiheuttamia kustannuksia hallinnointiin, eikä huomioida huomattavan suuria kustannuksia esimerkiksi tietohallintoon. Tarkoituksenmukaisempi tietojärjestelmä sekä myös ohjeistusmenettely olisi ollut kustannuksiltaan paljon vähäisempi, ja olisi tuottanut paljon vähemmän ongelmia sen käytössä välittävissä toimielimissä.

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 toteutettavia aluekehittämispäiviä 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.

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 kuvataan maakuntaohjelmien tai -strategioiden positiivisen aluelähtöisyyden kääntöpuoleksi sitä, että ohjelmat eivät ole sellaisenaan vertailtavissa keskenään. Lapin liitto ei näe tätä negatiivisena kääntöpuolena, vaan näkee sen omalla tavallaan ilmentävän sitä, kuinka erilaisia alueet ovat. On vain hyvä asia, että näennäisellä yhdenmukaistamisella ei ohiteta alueiden suuria eroavaisuuksia.

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.

On huomioitava, että maakuntaliittojen halukkuus toimia ohjelman välittävinä toimieliminä on osa maakuntien edunvalvontaa ja tahtoa pystyä varmistamaan, että alueen kehittämistoimia toteutetaan alueen omien strategioiden ja suunnitelmien perusteella. Suomi on yksi harvoista, jos ei

ainoa, Euroopan unionin jäsenvaltio, jossa kansallisen alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toimeenpano on hajautettu NUTS3- tasolle. Tämä on vahvuus, josta ei tule luopua. Käytännön jatkumista tulevaisuudessa tukee myös se, että Suomessa ei ole olemassa NUTS2- tason hallintoa. Vaihtoehdot ovat siis joko valtakunnallinen taso tai NUTS3- taso. Näiden välimuodon rakentaminen yhdistämällä NUTS3- tason välittävän toimielimen tehtäviä johtaa väistämättä alueellisten erityispiirteiden kadottamiseen, mikä on jo näkyvässä, kun RR-ELY-keskukset ovat toimineet hoitaen rahoitustehtävää ylimaakunnallisesti jo toista ohjelmakautta. Maakuntaliittojen halukkuutta toimia välittävänä toimielimenä on valtion suunnalta jo rangaistu edellyttämällä, että kuntien omistamat organisaatiot maksavat ohjelman toimeenpanon vaatimista hallinnollisista kustannuksista 50%. Maakunnan liitot ovat näin tehneet, mikä kuvaa maakunnallisen päätösvallan säilymisen tärkeyttä. Tarkastelussa todetaan, että 50% ”omavastuuosuus” teknisessä tuessa on perusperiaate. Siihen on hyvä lisätä tieto siitä, että tämä perusperiaate ei ole lähtöisin Euroopan komissiosta vaan se on Suomen kansallinen päätös, jota usein ihmetellään EU-komission virkamiesten keskuudessa. Nykyinen tilanne hallintokustannusten vyöryttämisestä maakuntien liitoille ei ole kestävä, koska se siirtää valtion kustannuksia kunnille.

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.

Selonteossa keskeisenä havaintona on kirjattu ohjelmien hidas valmistelu ja varojen jaon tuoma ”toimeenpanon jäykkyys”. Molemmat ovat kehittämiselle hyväksi. On välttämätöntä, että alueet voivat osallistua ohjelmien laatimiseen perusteellisesti, ja että varojen jakamiseen sisältyy ennustettavuus pidemmästä aikavälistä. Ilman ”jäykkyyttä” koko ohjelmakauden ajan vallitseva epävarmuus saisi aikaan erittäin epäedullisia ilmiöitä.

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.

Sopimuksellisuuden rajallisuuden huomiointi on erinomainen johtopäätös. Se on hyvä menettely, mutta hyvin rajallisissa asioissa. 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, vaikka kansainvälisen yhteistyön edistäminen sisältyy tiiviisti maakuntien liittojen aluekehittämistehtävään sekä yleisesti mutta myös kansallisesta alue- ja rakennepolitiikan ohjelmasta rahoitettuihin hankkeisiin liittyen.

Suomen Interreg-ohjelmiin osallistumisen ja niiden strategisten vaikutusten nykytilakuvaus jää tarkastelussa ohueksi. Olisi hyvä kuvata tässä tarkastelussa sitä prosessia, missä Suomen näkökulmaa Interreg-ohjelmiin osallistumisesta viedään eteenpäin ja tarkentaa siihen liittyvän strategisen suunnitelman prosessia.

Interreg NEXT-ohjelmien valmistelun keskeytyksen vuoksi Suomella on tässä ohjelmakaudella hallintoviranomaisvastuu vain yhdestä Interreg-ohjelmasta. Tämä on suuri ero verrattuna 2014-2020 ohjelmakauteen jolloin Suomi toimi hallintoviranomaisena viidessä ohjelmassa (kolme ulkorajaohjelmaa, Interreg Botnia Atlantic, joka yhdistyi Interreg Auroraksi yhdessä Interreg Nord -ohjelman kanssa ja Interreg Central Baltic.)

Tässä tarkastelussa olisi hyvä nostaa esille Työ- ja elinkeinoministeriön (kansallinen vastuuviranomainen Interreg -ohjelmien osalta) näkemys siitä, miten Suomen roolia ohjelmien toimeenpanossa ja hallinnossa voisi tulevaisuudessa vahvistaa. Interreg-ohjelmien vetovastuussa tulisi ohjelmasta riippuen olla taho ja jäsenvaltio, jolla on kykyä ja kokemusta hahmottaa ohjelma-

alueen erityispiirteet ja tarpeet tasapuolisesti. Aikaisemmin käytössä ollut ohjelmien vetovastuun kausittaisen siirtomenetelmän hyötyjä tulisi tarkastella. Aikaisempien ohjelmakausien aikana rakennettu kokemus, asiantuntijuus ja alueellinen osaajapooli Interreg-ohjelmien hallinnointiin katoaa, jos Suomelle ei aktiivisesti haeta uusia ohjelmia hallinnoitavaksi. Lapin liitto esittää, että Suomi tavoittelee seuraavan ohjelmakauden Interreg-ohjelmien hallintoa useammassa kuin yhdessä ohjelmassa.

Interreg-ohjelmien strategiset vaikutukset ovat paljon laajempia kuin mitä tarkastelussa nostetaan esiin. Rajat ylittävien verkostojen luomisen lisäksi Interreg-ohjelmat tuovat oleellisen lisän aluekehitystoimiin. Niiden tuella vahvistetaan alueellisten toimijoiden osaamista ja kilpailukykyä niin kansallisesti kuin euroopalaisesta näkökulmasta. Lisäksi ohjelmien kautta tuodaan erityinen synergiaetu ja mahdollisuus kasvattaa kansallisen ohjelman turvin rakennettua osaamispohjaa kansainvälisillä toimilla. Polku suoraan EU-rahoitukseen useissa kehittämishankkeissa kulkee kansallisen rahoituksen jälkeen Interreg-ohjelmien tarjontaan ja sieltä tavoittelemaan rahoitusta Euroopan komission suorista rahoitusvälineistä.

Hallinnollisten tarkastusten osalta voidaan todeta, että keskitetty viranomaisvalvonta (controller toiminto) on ollut niin valvontatehtäviä hoitavien viranomaisten kuin hankepartnerien näkökulmasta onnistunut muutos. Ministeriön koordinoima säännöllinen ohjaus viranomaisitahoille on myös luonut toimintoon yhtenäistä kulttuuria.

Interreg-ohjelmien vaihteleviin tukikelpoisuuskäytäntöihin on vaikea vaikuttaa, mutta ohjelmien käyttämiin järjestelmiin voi Suomi ja kansallinen viranomainen vaikuttaa mm. seurantakomiteoiden kautta. Mahdollisimman monen Interreg-ohjelman siirtyminen niille erityisesti suunnattuun järjestelmään (JEMS) olisi erittäin suotavaa suomalaisten hankepartnerien näkökulmasta, jotka joutuvat navigoimaan ei vain eri tukikelpoisuustulkintojen, hallintomenettelyiden, yksinkertaistettujen kustannusmallien viidakossa mutta myös eri järjestelmissä (mm. JEMS, Portal, Bamos, NYPS, EURA).

Tarkastelussa esiin nostetut huomiot seurantajärjestelmien sekavuudesta ja vaateiden lisääntymisestä pitkin ohjelmakautta ovat hyvin todenmukaisia. Vastaavan tyyppisiin haasteisiin on hyvä reagoida proaktiivisesti jo ohjelmien valmisteluvaiheessa.

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.

Tarkastelussa todetaan, että 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. Suurimmaksi osaksi päällekkäisyydet ratkaistaan alueella viranomaisten työnjaolla ja sopimisella. Hankkeiden yhteys maakuntaohjelmaan ja älykkääseen erikoistumiseen, alueen tki-palveluihin ja -ympäristöihin sekä alueellisiin hankekokonaisuuksiin toteutuu kuitenkin vahvemmin maakuntien liittojen kautta.

Työllisyysasioiden vastuun siirryttyä kunnille vuoden 2025 alussa myös ESR- tyyppisen rahoituksen ohjautuminen maakunnan liittojen kautta seuraavalla ohjelmakaudella olisi otettava harkintaan, koska aikaisempaa kytkentää valtion toteuttamiin työllisyystoimien ja ELY-keskusten osoittaman rahoituksen välillä ei ole enää olemassa.

Tukipäätöksiä koskevan lainsäädännön sanotaan tarkastelussa olevan selkeä ja tukipäätösten tekemisen melko yksiselitteistä ja johdonmukaista. Käytännön kokemus kuitenkin on osoittanut sen, että ohjelmakaudella 2021-2027 EURA-järjestelmässä tehtävän tukipäätöksen (prosessin viimeinen

vaihe eli päätöksen laatiminen järjestelmään) vie kokeneeltakin valmistelijalta moninkertaisen ajan aikaisempiin ohjelmakausiin verrattuna. Lukuisat järjestelmän vaatimat tarkistukset, vastaukset ja perustelut ovat entisestään lisänneet hallinnolliset taakkaa, mikä korostuu ryhmähankkeissa ja moninkertaistuneessa muutospäätösten tarpeessa. Tavoitteet yksinkertaistamisesta ja tulosperusteisuudesta eivät ole toteutuneet.

Tarkastelussa todetaan, että ylläalueellisten hankkeiden syntymistä estää hankerahoituksen maakuntaohtainen päätöksenteko. Itä- ja Pohjois-Suomessa tämä haaste on ratkaistu niin, että järjestetään säännöllisesti maakuntien yhteistyönä yllämaakunnallisia hankehakuja, joissa tukea myönnetään vain sellaisille hankkeille, jotka toteutetaan vähintään kahdessa maakunnassa. Haun päätyttyä kunkin osahankkeen tarkoituksenmukaisuuden arvioi se maakunta, jonka alueelle osahankkeen toimenpiteet kohdistuvat, ja välittävänä toimielimenä toimii se maakunta, jonka alueelle päähakijan toimenpiteet kohdistuvat. Yllämaakunnallisia hankkeita toteutetaan erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen yhteisen älykkään erikoistumisen strategian teemoissa.

Tarkastelussa todetaan, että kansallisessa ohjelmassa on paljon eri tukimuotoja ja kustannusmalleja. Jokainen Interreg-ohjelma tuo lisäksi mukanaan oman tarjontansa niitä täydentämään. Interreg-ohjelmien tarjoamat mahdollisuudet kiinnostavat suomalaisia tuensajia ja niiden tuella toteutettu kehittämistoiminta johtaa usein laajempiin kansainvälisiin kumppanuuksiin. Tämän vuoksi Suomen tulisi proaktiivisesti osallistua myös Interreg-ohjelmien tulevaisuussuunnitteluun ja tukimuotojen ja kustannusmallien harmonisointiin.

Maakunnan liiton toimivallassa olevat tukimuodot ovat perusteltuja, ja selkeästi kommunikoitavissa tuen hakijoille.

Erityisen huomion ansaitsevat ne ELY-keskusten tuet, jotka eivät kohdistu suoraan yrityksiin, mutta joiden tukeminen edellyttäisi välittämiä hyötyjä yrityksiin. Tämä rahoitusmuoto kaipa tarkennuksia, koska välitöntä yhteyttä yrityksiin ei aina ole.

Kustannusmallien osalta laskennallisuuden lisääminen on keinotekoista tehostamista. Sen johdosta yhä isompi osa hankkeista aiheutuneista kustannuksista jää tuen ulkopuolelle, ja todellinen yksinkertaistamisvaikutus on vähäisempi kuin on annettu ymmärtää. Mitä enemmän kustannuksia viedään laskennallisuuden suuntaan, sitä ongelmallisempia tilanteita ne aiheuttavat.

Yksinkertaistettujen kustannusmallien etukäteisessä ohjeistuksessa on ollut olennaisia puutteita. Niihin sisältyy myös merkittäviä ongelmia ja tarpeettoman tiukkoja tulkintoja, kuten "toimintavuoden" ja kalenterivuoden erot, sekä siihen sisältyvä tulkinta, jonka mukaan palkkakustannusten muuttaminen on haettava sinä toimintavuotena, johon se on alkuperäisessä hakemuksessa kirjattu.

Tarkastelussa kiinnitetään huomiota siihen, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja maakunnan liiton on ennen tuen myöntämistä pyydettävä opetus- ja kulttuuriministeriöltä sitova lausunto sen toimialaan kuuluvista hankkeista, jotka koskevat korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen aloittamista ja korkeakouluverkon muutoksia. Huomiota kiinnitetään siihen, että tämä prosessi hidastaa osaltaan hankkeiden käynnistymistä. Lapin liitto pyytää lisäämään tähän myös tiedon Saamelaiskäräjien kuulemisvelvoitteesta hankkeissa, joilla voi olla vaikutusta saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin tai saamelaiskulttuuriin.

5. Lainsäädännön kokonaisuus

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

Puuttuuko kokonaisuudesta jokin näkökulma, joka tulisi lisätä?

Tasapuolisen kokonaisnäemyksen vuoksi olisi perusteltua arvioida hallintoviranomaisen (TEM) roolia EU-ohjelmien toimeenpanossa ja hallinnossa niin, että sitä katsotaan oikeasti ulkopuolisen, ei selvityksen tilaajan, silmin.

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.

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 välittävänä viranomaisina myös tulevalla ohjelmakaudella, tulee se mahdollistaa.

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

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

Aluekehityslainsäädännön tulee olla joustavaa, jotta 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.

Ekdahl Päivi
Lapin liitto