

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?**

Selonteossa esitetyt näkökohdat aluekehittämisen määritelmään ja tavoitteisiin liittyen ovat monelta osin perusteltuja ja relevantteja, erityisesti aluekehittämisen monialaisuuden, monitasaisuuden ja vuorovaikutteisuuden korostamisessa. Ne tarjoavat kokonaisvaltaisen ja ajankohtaisen kuvan aluekehittämisen keskeisistä haasteista ja tavoitteista nykypäivän Suomessa. Tästä huolimatta on perusteltua nostaa esiin selkeä ja rakenteellinen puute, joka liittyy suurten kaupunkien asemaan aluekehittämisen itsenäisinä ja strategisina toimijoina.

Kaupungeja, erityisesti suuria kaupunkiseutuja kuten Tamperetta ja Tampereen kaupunkiseutua, käsitellään selonteossa lähinnä yhteistyökumppaneina valtion ja maakuntien rinnalla. Tämä lähestymistapa ei tee oikeutta sille tosiasialle, että kaupungit ovat monin tavoin aluekehittämisen keskeisiä toimijoita ja resursoijia. Tampereen kaltaiset kaupungit vastaavat merkittävistä kehittämisinvestoinneista, osallistuvat ohjelmien toteuttamiseen niin sisällöllisesti kuin taloudellisesti ja muodostavat myös omien strategioidensa ja kumppanuusverkostojensa kautta aluekehittämisen konkretiaa, jolla on suoria ja merkittäviä vaikutuksia kasvuun, työllisyyteen, osaamiseen ja sosiaaliseen kestävyYTEEN.

Erityisesti on huomionarvoista, että selonteossa ei tuoda riittävästi esiin kuntien – ja erityisesti suurten kaupunkien – asemaa myös rahoittajina. EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmissa "muu julkinen rahoitus" koostuu usein kuntien ja kuntayhtymien rahoitusosuuksista, joiden avulla EU-rahoitusta voidaan ylipäättään hyödyntää. Tässä suhteessa kaupungit eivät ole vain hankkeiden kohteita tai toteuttajia, vaan keskeisiä edellytysten luoja aluekehittämisrahoituksen käytölle. On epä johdonmukaista, että kaupunkien rahoittajaroolia ei selonteossa tunnisteta järjestelmällisesti osana aluekehittämisen rakenteellista logiikkaa, vaikka rahoitusvastuu on yksi keskeisistä julkisen vallan käyttömuodoista alueiden kehittämisessä.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan aluekehittämisen määritelmää ja tavoitteita onkin syytä täsmentää tulevassa aluekehittämisen lainsäädännössä siten, että kaupungit tunnistetaan itsenäisinä kehittäjä- ja rahoittajatahoina, ei vain strategisen tason kumppaneina. Tämä muutos ei

ole vain terminologinen, vaan sillä on suora vaikutus siihen, millaisia hallinnollisia rakenteita ja resursointimalleja tulevaisuudessa ohjelmakausissa suunnitellaan. Erityisesti sopimuksellisuuden, kuten ekosysteemisopimusten, kaupunkiseutujen MAL-sopimusten ja kaupunkikehittämisen kumppanuusmenettelyjen, rooli tulee ottaa osaksi aluekehittämisen perusrakennetta, eikä jättää niitä erillisinä tai toissijaisina elementteinä valtion ja maakuntien välisen vuoropuhelun rinnalle.

Aluekehittämispolitiikan uskottavuus ja vaikuttavuus edellyttävät, että sen perusasetelmat rakentuvat nykyisen hallinnollisen todellisuuden ja aluekehityksen dynamiikan tunnustamiselle. Tässä dynamiikassa kaupungit eivät ole vain hanketoteuttajia, kehittämisen kohteita tai tilastoalueita, vaan aktiivisia, omaehtoisia ja strategisia kehittämisen suunnannäyttäjiä, joiden panos on ratkaiseva koko maan taloudellisen ja sosiaalisen kestävyysnäkökulmasta.

#### **Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?**

-

## **2. Viranomaiset ja niiden roolit sekä aluekehittämisen muut toimijat**

#### **Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat viranomaisten rooleihin liittyen relevantteja?**

Selonteossa esitetyt näkökohdat viranomaisten rooleista aluekehittämisen kokonaisuudessa ovat pääosin osuvia ja realistisesti jäsennettyjä.

Kuitenkin näkökulmassa on selkeä rakenteellinen puute, joka liittyy erityisesti kuntien – ja etenkin suurten kaupunkien – aseman käsittelyyn aluekehittämisen toimijoina. Vaikka kunnat mainitaan aluekehittämisen osapuolina, niitä ei kuitenkaan tarkastella viranomaisina tai todellisina kehittäjätoimijoina, joilla on omat strategiset intressinsä, kehittämisohjelmansa ja suora yhteys asukkaisiin ja yrityksiin. Tämä rajoittunut asemanmäärittely ei vastaa sitä käytännön tilannetta, jossa kaupungit, kuten Tampere, ovat paitsi aluekehittämisen sisältöjä tuottavia myös taloudellisesti panostavia, omaehtoisia ja tulevaisuuteen suuntautuneita toimijoita.

#### **Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?**

Tarkastelusta puuttuu kokonaisuutena kuntien ja kaupunkien itsenäinen ja vahva rooli aluekehittämisen subjekteina, ei vain kohteina. On erityisen ongelmallista, että toimeenpanolaissa maakuntien liitot määritellään aluekehittämisviranomaisiksi, jotka hoitavat alueellaan "alueiden kehittämiseen liittyviä kunnan tehtäviä". Toisaalta luonnoksen sivulla 75 on maininta: "Alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmää pyrittiin lain säätämisen yhteydessä keventämään. Vastuu alueiden kehittämisestä on edelleen valtiolla ja kunnilla." Tämä toteamus havainnollistaa sen tosiasian, joka tulisi kirjata jatkossa myös aluekehityslainsäädäntöön.

Nykyinen asetelma synnyttää helposti tulkinnan, jossa maakuntien liitot eivät toimi enää omistajakuntiensa tahdonmukaisina yhteenliittyminä, vaan muodostavat itsenäisen institutionaalisen toimijan, jolla on oma agendansa – ja pahimmillaan jopa erillinen kehittämislogiikka suhteessa suuriin kaupunkeihin. Tämä voi johtaa siihen, että maakuntaliitot ottavat enemmän strategista päätösvaltaa kuin mihin kuntien poliittinen ohjaus tosiasiallisesti valtuuttaa. Tätä ongelmaa korostaa se, että maakuntien liitot ovat EU-rahoituksen välittäviä toimielimiä, ja tämä asema antaa niille merkittävää resurssivaltaa suhteessa kuntiin, myös näiden rahoitusosuuksien kanavoinnissa, esim. rakennerahasto-ohjelman toimenpiteissä.

Tulevassa lainsäädännön uudistuksessa tulee siksi korostaa, ettei maakunnan liitto toimi kuntien tehtävien "korvaajana" vaan niiden organisoimana yhteistyötahona. Kaupunkien oma kehittämistoiminta on tunnistettava ja tunnustettava aluekehittämisen omana rakenteellisenä tasonaan, jolla on sekä suunnitteluvalltaa että rahoitusvastuuta.

Lisäksi on aiheellista pohtia, onko nykyinen roolijako maakuntien liittojen ja kuntien välillä ylipäättään oikeasuhtainen. Tilanteessa, jossa suuri osa kehittämisrahoituksesta tulee kuntien panoksina ja jossa kaupungit vastaavat maankäytöstä, elinvoimatyöstä, koulutuksesta, innovaatiotoiminnasta ja investointiympäristön luomisesta, on välttämätöntä päivittää myös institutionaalinen asema sen mukaiseksi. Tätä ei selonteossa ole tehty, eikä se nykymuodossaan tarjoa riittävää peruslinjaa tulevan aluekehittämislainsäädännön rakenteeksi.

Aluekehittämisen nykyinen institutionaalinen malli on muovautunut tilanteessa, jossa kaupungistuminen ja alueellinen eriytyminen eivät olleet niin keskeisiä kuin nyt. Uusi todellisuus vaatii sen tunnustamista, että suurten kaupunkien kehittäjärooli ei ole alisteinen vaan rinnakkainen, ja tätä tulisi lainsäädäntöuudistuksessa vahvistaa. Kuntien tehtävien tulee näkyä selkeämmin, ja niiden roolia ei saa ohentaa antamalla maakuntien liitoille aluekehittämisessä institutionaalista valtaa yli niiden omistajakuntien tahdon ja toimintaedellytysten.

### 3. Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt

#### **Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat ohjelmatyöhön ja yhteistyömenettelyihin liittyen relevantteja?**

Selonteossa esitetyt näkökohdat ohjelmatyöhön ja yhteistyömenettelyihin liittyen ovat pääsääntöisesti oikeansuuntaisia ja tunnistavat keskeiset välineet, joiden avulla aluekehittämistä toteutetaan sekä kansallisesti että EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien puitteissa. Kuitenkin erityisesti suurten kaupunkien näkökulmasta selonteon tarkastelu jää jossain määrin pinnalliseksi ja osin myös institutionaalisesti vinoutuneeksi.

Yhteistyömenettelyiden osalta erityisesti aluekehityskeskustelut – jotka ovat lain 27 §:ssä määritelty säännölliseksi yhteistyön ja vuoropuhelun keinoksi valtion ja alueiden välillä – ansaitsevat kriittistä tarkastelua. Menettely on muodollisesti olemassa ja sen toteuttamiseen on panostettu, mutta käytännön tasolla aluekehityskeskustelut ovat jääneet toistaiseksi vaille strategista painoarvoa. Keskustelut ovat olleet tyyliltään liian yleisluonteisia, vailla konkreettista tulostavastuuta, ja ne eivät todellisuudessa ole toimineet ohjausmekanismina, jolla alueiden ja valtion yhteiset tavoitteet jäsentyisivät tai etenisivät systemaattisesti kohti toteutusta. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan tulevassa lainsäädäntöuudistuksessa aluekehityskeskusteluja on tarkasteltava kriittisesti ja kehitettävä ne aidoksi strategisen yhteistyön välineeksi, joka toimii myös resurssien ja vastuiden kohdistamisen mekanismina.

Tämä heijastaa laajempaa ongelmaa, joka koskee koko ohjelmatyön ja yhteistyön muotojen asemaa: vuorovaikutuksen rakenteet ovat olemassa, mutta niiden vaikuttavuus jää usein symboliseksi. Tämä on erityisen ongelmallista suurille kaupunkiseuduille, jotka ovat valtakunnallisesti kriittisiä kasvu- ja innovaatiokeskittymiä.

Valtioneuvoston aluekehittämispäätöksen ja maakuntaohjelmien yhteensovittaminen sinänsä on tärkeää, mutta ohjelmatyön ja vuoropuhelun kehyksestä puuttuu kokonaisuus, jossa kaupunkien ja erityisesti suurten kaupunkiseutujen strateginen kehittämisrooli asemoituisi selkeästi suhteessa maakuntien liittojen laatimiin ohjelmiin. Tämä luo institutionaalista epätasapainoa. Jos

aluekehityskeskustelut jäävät kevyiksi tilannekatsauksiksi ilman vahvaa, poliittisesti sitovaa jatko- ja tulosseurantaprosessia, niiden merkitys jää muotovaatimusten tasolle. Siksi niitä tulisi kehittää määrätietoisesti paitsi sisällöllisesti – konkreettisempaan agendaan ja seurantaan nojaaviksi – myös rakenteellisesti niin, että ne tunnistavat kaupunkien erityispiirteet, vastuun ja roolin aluekehittämisessä.

Lisäksi on huomionarvoista, että ohjelmatyön ja kumppanuusperiaatteen rinnalla myös sopimuksellisuus on jäänyt selonteossa turhan vähäiselle huomiolle. Esimerkiksi MAL-sopimusten ja kestävä kaupunkikehittäminen -menettelyn vaikutukset kaupunkiseutujen ohjelmalliseen kehittämiseen eivät saa riittävästi painoa. Nämä mekanismit ovat kuitenkin olennainen osa ohjelmatyötä erityisesti niillä alueilla, joilla väestönkasvu, liikkuminen, asuminen ja elinkeinoelämän kehitystarpeet yhdistyvät kompleksiseksi kokonaisuudeksi. Näiden vuorovaikutusmekanismien tuominen osaksi varsinaista aluekehitysjärjestelmää on yhä puutteellista.

Selonteossa esitetty näkemys siitä, että välittävinä toimieliminä toimivien organisaatioiden tulee olla "riittävän suuria" tehtävien aidon eriyttämisen ja toiminnan tehokkuuden varmistamiseksi, kaipaava kuntanäkökulmasta kriittistä tarkennusta. Erityisesti maakuntien liittojen asemaa välittävinä toimieliminä on syytä tarkastella suhteessa niiden perustana oleviin kuntayhtymiin, joiden rahoitus tulee suoraan jäsenkunnilta. Käsitös siitä, että liittojen kokoa tulisi kasvattaa tehokkuuden nimissä "riittävän suureksi", on kuntien kannalta ongelmallinen ja ristiriidassa kuntatalouden kantokyvyn sekä julkisen sektorin uudistustavoitteiden kanssa.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan kuntayhtymien kasvattaminen ei ole oikea ratkaisu. Maakuntien liittojen "riittävän suuri" koko on hallinnollisesti epämääräinen ja kunnallisesti raskas lähtökohta, joka vaarantaa kuntien ohjausvallan ja lisää kustannusrasitetta ilman selkeitä toiminnallisia hyötyjä. Jo nykyisellään kuntien maksuosuudet liitoille ovat merkittäviä ja monilla alueilla jopa kohtuuttomia ottaen huomioon liittojen tehtävien painopisteen, vaikuttavuuden ja suhteellisuuden kuntien omaan kehittämistyöhön nähden. Tällaisen organisointirakenteen laajentaminen olisi epätarkoituksenmukaista sekä oikeudellisesta että julkistaloudellisesta näkökulmasta.

Sen sijaan selonteossa esitetty linjaus maakuntien liittojen "oman tuotannon hankkeista luopumisesta" on tervetullut ja hyvin perusteltu. Tämä olisi selkeä askel kohti välittävältä toimielimeltä vaadittavaa puolueettomuutta ja tehtävien asianmukaista eriyttämistä. Nykykäytännöt, joissa maakuntien liitot suunnittelevat, rahoittavat ja toteuttavat omia hankkeitaan, asettavat liitot helposti kaksoisrooliin, joka on sekä hallinnollisesti että sisällöllisesti ongelmallinen. Ne hämärtävät rahoituksen jakamisen ja hanketoiminnan rajapintoja ja voivat luoda epäluottamusta liittojen asemaan alueellisina koordinaattoreina.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan maakuntien liittojen tulisi keskittyä tehtäväänsä aluekehittämisen strategisina koordinaattoreina ja rahoituksen välittäjinä, ei omien hankkeiden toteuttajina. Näin voidaan varmistaa, että välittävä toimielin toimii tasapuolisesti suhteessa alueen muihin kehittäjäorganisaatioihin, kuten kunnallisiin, yliopisto- ja korkeakoulutoimijoihin, elinkeinoelämän edustajiin sekä kolmannen sektorin toimijoihin.

Tulevassa lainsäädäntöuudistuksessa on vältettävä kaikkia pyrkimyksiä kuntayhtymien laajentamiseen tai organisatoriseen keskittämiseen, joka kasvattaisi kuntien kustannusvastuuta. Sen sijaan tehtävien eriyttämistä ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista tulee edistää ensisijaisesti selkeän roolituksen, oman tuotannon rajaamisen ja avoimen yhteistyön keinoin.

Seurantakomitean tehtävä EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien toteutuksen ohjauksessa ja seurannassa on keskeinen, ja sen asema on perustellusti ankuroitu kumppanuusperiaatteeseen. Komitea kokoaa yhteen viranomaisia, sosiaalipartnereita ja kansalaisyhteiskunnan edustajia, mikä mahdollistaa laaja-alaisen osallistumisen ohjelmien toimeenpanoon. Tästä huolimatta nykyinen käytäntö sisältää merkittäviä rakenteellisia haasteita, jotka on syytä nostaa esiin erityisesti suurten kaupunkien näkökulmasta.

On huomionarvoista, että suurilla kaupungeilla, kuten Tampereella, on ohjelmien sisältöön ja vaikuttavuuteen nähden huomattavan vähäinen edustus seurantakomiteassa. Tämä on ongelmallista, koska kaupunkialueilla tapahtuu suuri osa niistä kehitystoimista, joita EU:n rakennerahastot rahoittavat – erityisesti liittyen osaamiseen, työllisyyteen, innovaatiotoimintaan ja vihreään siirtymään. On ristiriitaista, että strategisesti merkittävimmät kehitysympäristöt eivät ole suoraan merkittävämmiin läsnä keskeisessä päätöksentekokelelmässä, joka vaikuttaa varojen kohdentumiseen ja ohjelmien painotuksiin ja rahoituksen kriteereihin.

Vaikka seurantakomitean kokoonpano täyttää muodollisesti kumppanuusperiaatteen vaatimukset, kokonaisuus on käytännössä liian laaja ja virkamieskeskeinen, mikä heikentää sen kykyä toimia aidosti ohjaavana ja strategisena elimenä. Luonnoksessa onkin oikein todettu, että seurantakomitean rooli ohjelman toimeenpanon ohjaamisessa on jäänyt heikoksi. Suuri jäsenmäärä ja tiiviisti virkamiesvetoiset valmistelukäytännöt rajoittavat myös yksittäisten jäsenten vaikutusmahdollisuuksia ja tukevat ennalta lukkoon lyötyjen näkökulmien toistumista. Tällaisessa rakenteessa alueelliset erityistarpeet, kuten vaikkapa suurten kasvukeskusten kehittämispaineet ja niihin liittyvät innovatiiviset kokeilut, jäävät helposti toissijaisiksi.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan sen lisäksi, että komitean toimintamuotoa on muutettava, seurantakomitean rakennetta ja toimintaperiaatteita on uudistettava siten, että suurimmilla kaupunkiseuduilla on pysyvä (ei vaihtuva) ja suora edustus komiteassa. Tämä ei ole ristiriidassa kumppanuusperiaatteen kanssa, vaan tukee sen alkuperäistä tarkoitusta: monitasoisen ja laaja-alaisen kehittämistoiminnan koordinoitua. Lisäksi komitean toimintaa tulisi arvioida säännöllisesti sen suhteen, kuinka hyvin se tosiasiallisesti huomioi alueiden erilaiset kehitystarpeet, eikä vain toimi ohjelmateknisenä vahvistusfoorumina.

Luonnoksen sivulla 60 esiintyy vaillinaisen lause ”EAKR-asetus edellyttää, että kaupungit osallistuvat hankkeiden valintaan. mukaan kaupunkien on osallistuttava hankkeiden valintaan.” Oikea muotoilu voisi olla: ”Kaupungit valitsevat kestävän kaupunkikehittämisen yhdenmukaisen toimenpiteiden (ITI) rahoitusinstrumentilla toteutettavat hankkeet.” Vaikka muodollinen rahoituspäätös ITI-instrumentin hankkeista tehdään maakunnan liitossa välittävänä toimielimenä, kaupungit tekevät rahoitusesityksen, ja liiton on lain mukaan myönnettävä tuki, mikäli esitys on sääntelyn mukainen. Tästä syystä voidaan perustellusti sanoa, että kaupungit eivät vain osallistu hankkeiden valintaan, vaan valitsevat ITI-toimenpiteillä toteutettavat hankkeet.

Valtioneuvoston asetuksessa 797/2021 säädetään siitä, että kestävää kaupunkikehittämistä tukevan suunnitelman (ekosysteemisopimuksen) toimeenpanoa varten asetettu johtoryhmä tekee esityksen rahoitettavista hankkeista. Tämä johtoryhmä koostuu kaupunkien edustajista. Koska johtoryhmä aluekehittämisen näkökulmasta käytännössä hyötyy kumppanuusperiaatteesta ja siinä tulisi olla myös ulkopuolisia aluekehittämisen keskeisiä toimijoita, tulisi asetukseen muuttaa sanamuodoksi ”Tämä johtoryhmä koostuu pääsääntöisesti kaupunkien edustajista.”

Selonteossa mainitaan ekosysteemisopimusten johtoryhmän roolin heikentävän maakuntaliittojen mahdollisuutta aluekehittämisen kokonaisuuden hallintaan. Tämä ei pidä paikkaansa, mikäli

maakuntaliitot voivat olla edellä mainitulla tavalla edustettuina johtoryhmässä, joka käytännössä valitsee rahoitushakujen painopisteet ja valintakriteerit.

#### **Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?**

-

## **4. Tukimenettelyt, tukikelpoisuus ja kustannusmallit**

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

Selonteossa esitetyt näkökohdat tukimenettelyihin, tukikelpoisuuteen ja kustannusmalleihin liittyen ovat yleisellä tasolla asianmukaisia ja tunnistavat useita ohjelmakauden aikana esiin nousseita käytännön haasteita, kuten tukimenettelyjen monimutkaisuuden, eri rahoittajien käytäntöjen hajanaisuuden ja kustannusmallien soveltamisen vaikeuden erityisesti pienissä toimijayhteisöissä. Tältä osin selonteko toimii tarpeellisenä tilannekuvana hallinnollisen taakan ja vaikuttavuuden välisen tasapainon arvioinnissa.

Tampereen kaupungin näkökulmasta keskeinen puute selonteossa liittyy kuitenkin siihen, että se ei tarkastele riittävällä syvyydellä maakuntien liittojen rahoituksella toteutettavien EAKR-hankkeiden yhteyttä elinkeinopoliittisiin toimenpiteisiin, erityisesti yksityisen sektorin osallistumismahdollisuuksiin. Käytännössä liittojen rahoittamissa hankkeissa on yhä useammin piirteitä, jotka rinnastuvat yritystukien kaltaisiin toimintoihin – esimerkkinä voidaan mainita toimenpiteet, joissa kehitetään liiketoimintaa tukevia innovaatioympäristöjä, osaamisintensiivisiä palveluja tai vihreän siirtymän kokeiluja, joiden kohderyhmänä on nimenomaisesti yksityinen sektori.

Näistä lähtökohdista on perusteltua todeta, että yksityisten yritysten hankkeiden rahoittaminen tulisi tehdä mahdolliseksi myös maakuntien liittojen myöntämällä EAKR-tuella, kun se perustuu ohjelman mukaiseen tavoitteeseen tukea alueen kilpailukykyä, innovatiivisuutta ja älykästä erikoistumista. Nykyinen tukikelpoisuussäntely ja tukimenettelyjen tulkinta eivät anna liitoille riittävää liikkumatilaa tällaisessa rahoittamisessa. Tämä muodostaa rakenteellisen esteen aluekehityksen vaikuttavuudelle erityisesti kaupunkiseuduilla, joissa elinkeinoelämän dynamiikka, kasvu ja investointien kohdentuminen ovat aluekehityksen keskeisiä vipuvoimia.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan tukikelpoisuutta koskevaa sääntelyä on selkeytettävä siten, että se mahdollistaa yksityisten toimijoiden osallistumisen hankkeisiin myös liittojen hallinnoiman rahoituksen kautta. Tämä ei tarkoita varsinaista yritystukien siirtämistä liitoille, vaan sitä, että yhteishankkeet ja kehittämistoimenpiteet, joissa yritykset ovat hyödynsaajia tai osatoteuttajia, voidaan toteuttaa ilman keinotekoista hallinnollista estettä.

Nykyisin EAKR:n tukikelpoisuutta rajaavat tiukasti niin sanotut negatiiviset luettelot, joissa puolustusalan toimijat tai sotilaskäyttöön suunnattujen tuotteiden kehittäminen jäävät tukimahdollisuuksien ulkopuolelle. Tämä rajoitus on ymmärrettävä historiallisen kontekstin valossa, mutta se ei enää vastaa nykyisen turvallisuus- ja talouspolitiikan realiteetteja. Esimerkiksi Euroopan komissio on viime vuosina perustanut uusia puolustusteollisuuden kehittämiseen tähtääviä instrumentteja (kuten EDF, European Defence Fund), ja monet jäsenvaltiot ovat alkaneet tunnistaa kaksoiskäyttöteknologiat strategisena investointikohteena osana myös alueellista kehittämistä. Niinpä seuraavalla ohjelmakaudella tulisi ohjelmasisältöjen ja aluekehitystä koskevien säädösten tukea myös innovatiivisia puolustusteknologian ratkaisuja.

Tukikelpoisuuden laajentaminen olisi johdonmukainen askel, joka, mahdollistaisi EU:n koheesiopolitiikan sovittamisen yhteen unionin turvallisuuspolitiikan ja strategisen autonomian tavoitteiden kanssa, tukisi alueellisesti sijoittuneen korkean teknologian teollisuuden kehittämistä ja huoltovarmuuden vahvistamista kansallisesti ja loisi uudenlaisia yhteistyömuotoja korkeakoulujen, tutkimuslaitosten, startup-ekosysteemien ja teollisten toimijoiden välille.

**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?**

Kokonaisuutena selonteon analyysi on pääosin tasapainoinen ja ajankohtainen. Selonteko kuvaa laajasti vuoden 2021 uudistetun lainsäädännön (toimeenpanolaki 756/2021 ja rahoituslaki 757/2021) ja lakeja tarkentavien asetusten toimeenpanoa sekä nostaa esiin kehittämiskohteita tulevaa lainvalmistelua varten. Erityisen myönteistä on, että selonteko tunnistaa toimintaympäristön muutokset – kuten turvallisuustilanteen ja hallinnolliset uudistukset – joita alkuperäinen lainsäädäntö ei suoraan kattanut.

Vaikka lainsäädäntö ei suoranaisesti erittele kaupunki- tai maaseutupolitiikan roolia aluekehittämisessä, käytännön toteutuksessa suuret kaupungit ovat nousseet keskeisiksi toimijoiksi. Selonteko tuo esiin ns. ekosysteemisopimukset (2021–2027) valtion ja yliopistokaupunkien välillä, jotka ovat nykyisin keskeisin lain tarkoittama yhteistyösopimusmuoto. Tampereen kaupunki pitää tätä erittäin tärkeänä havaintona – kaupunkien ja valtion pitkäjänteinen kumppanuus on tuottanut lisäarvoa, syventänyt yritysten, korkeakoulujen ja kaupungin yhteistyötä sekä ohjannut julkista rahoitusta strategisesti oikein.

Jatkossa on vältettävä sellaista mahdollisesti suunniteltua hallintorakenteen uudistusta, jossa aluekehittämistehtäviä siirrettäisiin kauemmas kunnista ilman riittävää paikallista päätösvaltaa. Liiallinen keskittäminen voisi johtaa kuntien vaikutusmahdollisuuksien kaventumiseen ja jopa kustannusten kasvuun kunnille. Esimerkiksi, jos maakuntien liitoille annetaan uusia tehtäviä ilman asianmukaista valtion rahoitusta, voivat jäsenkuntien maksuosuudet nousta. Tampereen kaupunki korostaakin, että mahdollisissa tulevilla uudistuksissa on säilytettävä kuntien omistajaohjauksen periaate: aluekehittämisen resurssien käytöstä ja painotuksista tulee päättää yhteistyössä kuntien kanssa.

Selonteossa ei ole tehty vielä linjauksia lainsäädäntömuutoksista, mutta toimenpiteitä harkittaessa on pidettävä huolta, että hallinto pysyy kevyenä ja lähellä alueen toimijoita. Paikallistason asiantuntemus ja tarpeet eivät saa hukkaa mahdollisissa uusissa rakenteissa, sillä se johtaisi helposti tehottomuuteen ja kustannusten kasvuun kunnissa. Tampereen kaupunki pitää tärkeänä, että maakuntien liittojen roolia kehitetään nimenomaan kuntien kumppanina ja yhteisenä edunajajana – ei erillisenä hallintotasona.

EU-ohjelmatyön osalta selonteko tuo esiin hyödyllisiä havaintoja, jotka Tampereen kaupunki tunnistaa omasta kokemuksestaan ohjelmakaudella 2021–2027. Huomionarvoista on selonteon toteutus, että kansallisen aluekehittämispolitiikan sykli (joka seuraa hallituskausia) ja EU:n ohjelmakausi eivät ole samassa tahdissa, mikä on aiheuttanut ajoittaista epävarmuutta aluekehittämisen suunnitteluun.

Esimerkiksi nykyinen EU-ohjelmakausi Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 käynnistyi käytännössä vasta vuoden 2022 aikana, samalla kun Suomen hallituskausi vaihtui vuonna 2023 ja uudet painotukset linjattiin hallitusohjelmassa. Selonteon mukaan aluekehittämispäätöksen – valtioneuvoston hallituskausittain tekemän valtakunnallisen linjapäätöksen – tulisi toimia keskeisenä kansallisena ohjausvälineenä, mutta sen aikataulu ei aina kohtaa EU-ohjelmasyklin kanssa. Tampereen kaupungin mielestä selonteon havainto on oikea: jatkossa on pyrittävä parempaan rytmitykseen, jotta EU-rahoituksen hyödyntäminen ja kansalliset tavoitteet tukevat toisiaan saumattomasti. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi joustavampaa mahdollisuutta päivittää kansallisia linjauksia EU-kauden puolivälissä tai useammin sekä varmistaa, että ohjelmien väliarvioinnit kytketään seuraavan hallitusohjelman valmisteluun.

Tukikelpoisuussäätöjen ja hankehallinnoinnin osalta selonteko antaa varsin ajantasaisen kuvan. Vuoden 2021 tukikelpoisuusasetus on selonteon mukaan varsin selkeä ja ohjaava, ja sen valmistelussa on hyödynnetty aiempaa ohjelmakautta kattavammin kokemuksia. Positiivista on, että Suomi on ottanut käyttöön aiempaa enemmän yksinkertaistettuja kustannusmalleja, joiden odotettiin vähentävän hallinnollista taakkaa niin tuensaajilta kuin viranomaisilta. Tampereen kaupunki pitää näitä kevennettyjä malleja (esim. kertakorvaus, yksikkökustannukset) erittäin tervetulleina, sillä ne suuntaavat huomion hankkeiden tuloksiin "kuittisulkeisten" sijaan.

Hallinnollisen ja geopoliittisen toimintaympäristön muutokset on selonteossa tuotu esille, mutta Tampereen kaupunki korostaa niiden huomioimista myös yhteistyö- ja seurantarakenteissa. Vuoden 2023 alussa voimaan astunut sosiaali- ja terveystalouden alueuudistus (hyvinvointialueet) sekä vuoden 2025 alussa tapahtunut TE-palveluiden siirto kunnille muuttavat osaltaan julkishallinnon toimijakenttää. Selonteossa viitataan valmistelussa olevaan aluehallintouudistukseen ja todetaan, että nykyisen hallintomallin toimivuutta arvioidaan kertyneiden kokemusten valossa. Tampereen kaupunki katsoo, että jatkossa aluekehittämisen yhteistyöelimiin (kuten MYR) on tarpeen integroida uudet keskeiset toimijat. Esimerkiksi Pirkanmaalla hyvinvointialue on merkittävä työllisyyden ja koulutuksen kumppani; vaikka se ei suoraan vastaa aluekehittämisestä, sen strategiset päätökset vaikuttavat alueen elinvoimaan. Vastaavasti kunnat saavat lisää vastuuta työllisyyspalveluista, mikä kytkee ne entistä tiiviimmin osaksi elinkeinojen ja osaamisen kehittämistä. Tampereen kaupungin mielestä selonteon linjaus, että aluekehittämisjärjestelmää on tarkasteltava muuttuneessa toimintaympäristössä, on oikea – ja konkreettisesti tämä tarkoittaa, että yhteistyörakenteita on päivitettävä vastaamaan kentän uusia rooleja. Kuntien roolin vahvistuminen (esim. työllisyys) ja toisaalta tarve ylimaakunnalliseen yhteistyöhön (esim. innovaatiot, liikenne) tulee huomioida tulevaisuuden rakenteissa.

## **Puuttuuko kokonaisuudesta jokin näkökulma, joka tulisi lisätä?**

-

## **6. Muut täydennystarpeet**

### **Muut täydennystarpeet?**

Tampereen kaupunki pitää aluekehittämisselonteon luonnoksessa esitettyjä näkemyksiä pääosin hyvinä, ajantasaisina ja sisällöllisesti perusteltuina. Luonnos tunnistaa monipuolisesti aluekehittämisen keskeiset elementit, kuten monialaisuuden, vuorovaikutteisuuden ja monitasaisuuden, ja rakentaa pohjan tulevalle lainsäädännölle, joka ottaa huomioon muuttuneen toimintaympäristön. Kaupunki pitää myönteisenä erityisesti sitä, että selonteossa huomioidaan

ekosysteemisopimusten ja kestäväan kaupunkikehittämisen ohjelmien merkitys yhteistyörakenteina, jotka ovat tuottaneet konkreettista lisäarvoa.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan luonnos kuitenkin kaippaa täsmennyksiä ja vahvistuksia erityisesti suurten kaupunkien rooliin liittyen. Selonteko ei tunnista riittävän selkeästi kaupunkien itsenäistä kehittäjä- ja rahoittajaroolia, vaikka juuri suurilla kaupungeilla – kuten Tampereella – on keskeinen vastuu muun muassa kehittämisinvestoinneista, strategisista ohjelmista ja EU-rahoituksen hyödyntämisen mahdollistamisesta. Onkin olennaista, että tulevassa aluekehittämislainsäädännössä kaupungit tunnustetaan itsenäisinä toimijoina eikä vain maakuntien tai valtion strategisina kumppaneina.

Kaupungin näkökulmasta on tärkeää, että aluekehityskeskustelut ja muut vuorovaikutusrakenteet saavat enemmän sisältöä ja strategista painoarvoa. Nykyinen keskustelumenettely ei ohjaa riittävän konkreettisesti resursseja tai päätöksiä, ja se kaippaa siksi uudistamista. Tampere korostaa, että yhteistyön tulee olla tavoitteellista, tulohjattua ja kaupunkien erityisroolit tunnistavaa.

Samoin kaupungin mielestä maakuntien liittojen asema tulee selkeyttää niin, että ne toimivat kuntien yhteenliittyminä eivätkä itsenäisinä, kunnista erillisinä strategisina toimijoina. Kuntien rahoitusvastuu ja toiminnallinen vastuu aluekehittämisestä edellyttävät, että niiden asema säilyy vahvana ja että hallinto pysyy mahdollisimman kevyenä, ilman uusia kustannusrasitteita.

Tampere pitää erityisen tärkeänä, että selonteossa esitetty linjaus maakuntien liittojen oman hanketuotannon rajaamisesta toteutuu tulevassa sääntelyssä. Tämä on askel kohti puolueetonta ja selkeää hallintoa, joka tukee alueellista luottamusta ja yhteistoimintaa.

Kaupunki näkee selonteon myös myönteisenä avauksena keskustelulle tukimenettelyjen, kustannusmallien ja tukikelpoisuuden kehittämisestä. Erityisesti yritysrajaamiseen ulottuvat hankkeet tulee voida rahoittaa joustavammin myös liittojen kautta, ja sääntelyä tulee kehittää vastaamaan nykyaikaisia innovaatioympäristöjä.

Lopuksi Tampereen kaupunki painottaa, että aluekehittämispolitiikan vaikuttavuus rakentuu sen kyvylle tunnistaa todelliset kehittäjätahot, joilla on sekä resurssit että vastuu. Kaupungit ovat tällaisia toimijoita, ja niiden aseman vahvistaminen on sekä aluekehityksen vaikuttavuuden että kansallisen kilpailukyvyn kannalta ratkaisevaa.

#### Tiivistelmä lausunnon päähuomioista

Tampereen kaupungin näkökulmasta vuoden 2025 aluekehittämisselonteko on monipuolinen ja varsin relevantti katsaus nykyiseen järjestelmään. Selonteko osoittaa, että vuoden 2021 lainsäädäntöuudistus on luonut aiempaa johdonmukaisemmat puitteet aluekehitystyölle ja että tavoitteet ovat laaja-alaisia ja keskenään tasapainossa. Samalla se rehellisesti tuo esiin kohtia, joissa käytäntö ja tavoitteet eivät vielä täysin kohtaa – olipa kyse suunnittelusyklin synkronoinnista, alueiden välisestä työnjaosta tai hallinnollisista yksityiskohdista.

Suurten kaupunkien panos kehityksen vetureina ja rahoittajina on olennainen koko Suomen kasvun kannalta, minkä ekosysteemisopimusten myönteiset tulokset osoittavat. Tulevissa linjauksissa on varmistettava, että tämä kaupunkien asema tunnustetaan myös lainsäädäntötasolla – esimerkiksi vahvistamalla yhteistyösopimuskäytäntöjä ja varaamalla kaupunkiseuduille riittävä rooli ohjelmien rakentamisessa ja hallinnoinnissa.

Selonteko on sinänsä rakenteeltaan kattava, mutta Tampere haluaa korostaa rakenteellista selkeyttä tulevaisuuden toimenpiteissä: maakuntien liittojen, valtion ja kuntien työnjako on pidettävä sellaisenaan, että päällekkäisyydet minimoidaan ja jokainen toimija tuo lisäarvoa omaan rooliinsa. Kuntien omistajuus aluekehittämisessä on suomalaisen mallin voimavara, jota ei pidä heikentää – subsidiariteetti ja aluekehitys kulkevat käsi kädessä. Selonteon havaitsema alueiden välisen kilpailun ongelma ratkeaa parhaiten kannustamalla alueita yhteisiin hankkeisiin ja teemaverkostoihin, ei keskitettyjen kiintiöiden kautta.

Lopuksi Tampereen kaupunki toteaa, että selonteon linjaukset tukevat pitkälti kaupungin omia havaintoja ohjelmakauden 2021–2027 toteutuksesta. Jatkossa odotamme, että vuonna 2028 voimaan tuleva uusi lainsäädäntö pohjautuu nyt tehtyihin analyysihin. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että hallinnolliset prosessit pysyvät kevyinä, uusia hallinnon tasoja ei rakenneta ja että rahoituksen hallinnointi ei aiheuta ylimääräisiä kustannuksia kunnille. Toimivalla hallinnolla ja aidolla kumppanuudella varmistetaan, että EU:n rakennerahastot ja kansalliset kehittämisvälineet kytkeytyvät toisiinsa vaikuttavasti. Tampereen kaupunki on sitoutunut osaltaan edistämään näitä tavoitteita ja tarjoaa asiantuntemustaan valmistelutyöhön. Selonteon pohjalta on hyvä edetä kohti uudistuksia, jotka vahvistavat kaupunkien ja alueiden elinvoimaa kestävästi.

Aittala Pauliina

Tampereen kaupunki - Strateginen elinkeinopolitiikka, aluekehityspäällikkö

Jukka Järvinen