

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?

Kyllä pääosin.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Aluekehittämisen yleiseen tavoitteeseen (2 §) ehdotetaan lisättäväksi yritysten elinvoimaisuus, jolloin kohta kokonaisuudessaan kuuluisi:

”aluekehittämisen tavoitteena on edistää alueiden kestävästä kehitystä, kasvua ja kilpailukykyä, asukkaiden hyvinvointia, yritysten elinvoimaisuutta sekä elinympäristön laatua”.

Aluekehityksen tavoitteissa olisi hyvä huomioida myös seuraavat näkökulmat:

- Resilienssin vahvistaminen (turvallisuus ja varautuminen, jatkuvuus kriittisissä toiminnoissa, ekososiaaliset kriisit, ilmastonmuutos)
- Alueellinen ja sosioekonominen eriytyminen, myös suurten kaupunkien sisällä
- Kestävä siirtymä ja kiertotalous
- Työvoiman saatavuus ja osaamisen kehittäminen, erityisesti kriittisillä osaajapula-aloilla

Selonteossa tuodaan esille, että alueiden sisäiset erot ovat kasvamassa. Alueiden välisten ja sisäisten kehityserojen vähentäminen on luonteva tavoite aluekehittämiselle. Vaikka suuret kaupungit ovat merkityksellisiä kasvun kannalta, keskittyy kaupunkiseuduille haasteita ja merkittäviä kehityseroja, joiden ratkomiseen tarvitaan alue- ja rakennepoliittisia resursseja.

On tärkeää, että aluekehittämisen resursseja voidaan tarvittaessa joustavasti uudelleenkohdistaa toimintaympäristön muuttuessa merkittävästi (esim. pandemiat, energiakriisi, Venäjän hyökkäyksen vaikutukset). EU:n resurssien lisäksi myös kansallinen aluekehittämiseen korvamerkitty rahoitus olisi tärkeää.

Sopimukselliset välineet kuten MAL-sopimus ja ekosysteemisopimus ovat tärkeitä välineitä ja resursseja kehittää kaupunkiseutuja pitkäjänteisesti ja laaja-alaisesti yhdessä. Sopimuksellisuutta ja kumppanuutta valtion ja kaupunkien/kaupunkiseutujen kanssa pitää edelleen vahvistaa. Sopimuksellisia välineitä ei kuitenkaan pidä olla liikaa.

Selonteossa on hyvin huomioitu kansallisten ja maakunnallisten strategioiden ja rahoituskauden ajallinen ristiriitaisuus. Olisi tärkeää muodostaa pidempiaikainen näkymä aluekehittämisestä, jotta rahoituskauden täysimittainen ja johdonmukainen hyödyntäminen mahdollistuisi. Näkymän tulisi perustua erityisesti jo olemassa olevan kasvun vauhdittamiseen ja tukemiseen, sillä se tuottaisi rahoitusinstrumenteille parhaimman vaikuttavuuden.

2. Viranomaiset ja niiden roolit sekä aluekehittämisen muut toimijat

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat viranomaisten rooleihin liittyen relevantteja?

Kyllä.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Selonteossa ei huomioida juuri ollenkaan valtion aluehallintouudistuksen vaikutuksia, vaikka aluehallintouudistuksen on tarkoitus tulla voimaan jo vuonna 2026. Kun muutos tehdään, on vastuunjakomalli kuvattava selkeästi. Lisäksi erityisesti hankerahoitukseen ja hankehakuihin liittyen viranomaisten läpinäkyvyyttä ja ajantasaisuutta sekä ennakoivaa viestintää tulevista rahoitusmahdollisuuksista tulisi yhtenäistää.

Rakennerahastoasioita ja myös kansallisia yritystukipäätöksiä on keskitetty Suomessa neljään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (nk. rakennerahasto-ELY-keskukset). On tärkeää, että yritysten kehittämiseen liittyviä rakennerahasto- ja yritystukiasioita keskitetään jatkossakin, jotta hakemusten käsittely ja maksatus on nopeampaa. On huomattava, että elinvoimakeskusten vaikuttavuus yrityspalveluissa tapahtuu myös avustusten kautta. Uudistuksesta on tietoa, että Uudenmaan rakennerahastoasioita ja yritystukipäätöksiä käsiteltäisiin toisen maakunnan alueella Kaakkois-Suomen elinvoimakeskuksessa. Keskittämistä pitää jatkaa jatkossakin, mutta keskittämispaiikkoja on syytä tarkastella uudelleen.

On tarkoituksenmukaista, että kun todennäköisesti EU:n alue- ja rakennerahoitus vähenee tulevina vuosina, vähäinen rahoitus käytetään huolella ja vaikuttavasti ja niin, että rahoitusta välittäviä viranomaisia ei ole liikaa. Selonteossa tuodaan esille teknisen tuen riittävyyden haasteet ja se, että rahoitusta välittävien viranomaisten määrän lisääntyminen on heikentänyt ohjelman hallinnon kustannustehokkuutta. Olisi toivottavaa, että selonteossa avattaisiin laskentatapa, jonka perusteella

on arvioitu kuinka paljon maakuntien liitot käyttävät hankehallintovaroja ja teknistä tukea sekä huomioitu, että liitoilla on enemmän lakisääteisiä tehtäviä kuin ELY-keskuksilla. Myös liittojen osalta keskittämisestä saatettaisiin saada hyötyjä. Rahoituspäätöksiä tulisi keskittää tiettyihin liittoihin ohjelmakauden vaihtuessa.

Kaupungit ovat merkittäviä toimijoita alueiden ja koko maan kestävän kehityksen, kasvun ja kilpailukyvyn, yritysten toimintaedellytysten, asukkaiden hyvinvoinnin ja työllisyyden, sekä elinympäristön laadun näkökulmista. Lisäksi kaupunkien merkitys EU:n koheesiopolitiikassa on merkittävästi kasvanut. Kaupungeilla tulisi olla Suomessa vahvempi rooli aluetason aluekehittämisessä. Kaupunkien merkityksen kasvu pitää huomioida aluekehittämisjärjestelmää uudistettaessa.

EU:n lainsäädännöllä on suoria vaikutuksia Euroopan alueisiin, kaupunkeihin ja kuntalaisiin. Kaupungit mahdollistavat tavoiteltujen uudistusten toteutumisen mm. ilmastotoimissa, kokonaisturvallisuudessa ja kilpailukyvyn kehittämisessä. Suuret kaupungit toteuttavat EU:n tavoitteita kaupunkistrategioidensa toimeenpanossa.

Kaupungit toimivat kansallisena alustana investoinneille, osaamisen kehittämiseksi, matkailulle sekä innovointia vauhdittaville julkisen ja yksityisen toimijoiden yhteistyöverkostoille. Kaupunkien innovaatioekosysteemeissä voidaan suunnata yhteen EU:n kilpailukyky politiikan ja kaupunkipolitiikan toimenpiteitä kasvusopimuksilla, jotka perustuvat kaupunkien ja valtion yhteiseen ja kunnianhimoiseen tavoitteeseen ja visioon.

Työllisyyspalveluiden siirron myötä kuntien merkitys elinvoiman kehittämisessä on korostunut entisestään ja tämä tulisi huomioida myös rahoituksen suuntaamisessa. EU-tasolla vain Tanskassa on vastaava malli kuin Suomessa käytössä.

3. Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat ohjelmatyöhön ja yhteistyömenettelyihin liittyen relevantteja?

Kyllä.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Suomen talouskasvusta ylivoimaisesti suurin osa syntyy Etelä-Suomen kasvukolmion alueella. Vastakkainasettelua kasvavien kaupunkien ja muun Suomen välillä tulee välttää. MAL-sopimukset ovat tarkoituksenmukainen tapa edistää suurten kaupunkien kestävä kasvua myös jatkossa.

Selonteossa pohditaan kansallisen aluekehittämispäätöksen aikajänteen pidentämistä yli hallituskausien ulottuvaksi. Vaikka tämä on periaatteessa kannatettavaa, niin yli hallituskausien ulottuva suunnittelu ei ole aina ollut Suomessa onnistunutta. Onnistumisiin lukeutuu TKI-politiikka, kun taas liikenteen 12-vuotissuunnittelussa tiheät päivitykset ovat vähentäneet suunnitelman merkitystä yli hallituskausien ulottuvana välineenä. Olisikin tärkeää, että mikäli kansallisen aluekehittämispäätöksen aikajännettä pidennettäisiin, prosessin toteuttamiseen paneuduttaisiin huolella.

Maakuntaohjelmien painopisteissä tulisi olla niin sanottu "uudet avaukset" tai vastaava kohta. "Uudet avaukset" -teema jokaisessa maakuntaohjelmassa mahdollistaisi ylimaakunnallisten hankkeiden toteuttamisen nykyistä laajemmin ja samalla se mahdollistaisi myös nopeasti esiin nousevien, aluekehitykselle merkittävien uusien teemojen rahoittamisen. Tällä hetkellä ylimaakunnallisia kehittämishankkeita on vaikeaa toteuttaa, ellei mukaan haluavissa maakunnissa ole juuri samanlaisia strategisia painopisteitä. Nykyisellä ohjelmakaudella yhteistyössä toteutettavat ylimaakunnalliset hankkeet ovat ryhmähankkeita, joten käytännössä yhdenkin maakunnan hylkäävä päätös omalla alueellaan toimivalle ryhmähankkeen osahankkeelle käytännössä kaataa koko ryhmähankkeen. Suurten kaupunkien kannalta ylimaakunnallisia hankkeita tarvitaan kaupunkiseutujen välisten hankkeiden toteuttamiseen

4. Tukimenettelyt, tukikelpoisuus ja kustannusmallit

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

Muutoin kyllä, mutta eri viranomaisten hallinnassa olevien kokonaisuuksien viestintään tulisi lisätä selkeyttä. Esimerkkinä voidaan käyttää EAKR toimintalinja 2 Hiilineutraali Suomi, jossa rahoitusta Etelä-Suomen suuralueella/Uudellamaalla jakaa sekä Uudenmaan maakuntaliitto että Hämeen ELY-keskus. Molemmilla viranomaisilla on myös toisistaan poikkeavia tulkintoja esimerkiksi hankkeiden hyväksyttävistä toimenpiteistä.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Rahoitusta jakavien viranomaisten koulutukseen olisi hyvä panostaa lisää, jotta tukikelpoisuustulkinnat eri organisaatioiden välillä olisivat yhdenmukaisia. Lisäksi olisi hyvä laatia yhteiset valtakunnallisesti pätevät ohjeistukset niin, että jokaisella suuralueella, maakunnalla, maakuntaliitolla ja ELY-keskuksella olisi samankaltaiset ohjeet jaettavaksi hanketoimijoille.

Indikaattoreiden osalta selonteko ottaa kantaa erityisesti EAKR-ohjelman laajaan indikaattorilistaan eri erityistavoitteissa. Indikaattorien määrää tulisi vähentää ja samalla indikaattoriohjeistusta selkeyttää konkreettisilla käytännön esimerkeillä. Indikaattorien määrittely ja ymmärtäminen on hanketoteuttajille haasteellista. Haasteellista on myös se, että eri viranomaiset ja jopa saman viranomaisen sisällä eri viranhaltijat ohjeistavat eri tavoin hanketoimijoita. Tähän kaivataan valtakunnallista yhtenäisyyttä.

Ryhmähankemalli on tuonut järkevän muutoksen, kun jokainen hankkeen toteuttajaorganisaatio vastaa laajemmin omasta hankkeestaan. Osahankkeiden hallinnointia voisi eriyttää enemmän ja näin välttää päätoteuttajan hallinnollisia välivaiheita hakemusten jättämisessä. EURA 2021 -järjestelmässä tulisi selkeyttää, että mitkä tekstikokonaisuudet johtuvat päähakemukselta osahakemuksille ja mitkä kohdat toivotaan kirjoitettavan erillisinä jokaisen osatoteuttajan näkökulmasta. EURA 2021 -järjestelmä ei myöskään kovin hyvin tue ryhmähankkeen tarkastelua kokonaisuutena, sillä tarvittavia näkymiä puuttuu. Järjestelmä tuottaisi enemmän lisäarvoa, jos hanke olisi kokonaisnäkymien kautta hahmotettavissa aitona kokonaisuutena.

Selonteossa on tuotu hyvin esille yksinkertaistettujen kustannusmallien monet hyödyt ja se, että erilaisia kustannusmalleja on liikaa. Palkkojen osalta olisi kuitenkin hyvä huomioida, että yksinkertaistetuissa malleissa (erityisesti yksikkökustannusmallissa) kustannukset lasketaan jo hakuhetkellä vanhentuneiden palkkatietojen pohjalta. Toisissa rahoitusohjelmissa budjetteihin on mahdollista sisällyttää indeksointi, jolloin palkat kasvavat peruskorotusten mukana. Lisäksi erityisesti yksikkökustannusmallin käsittelyssä ja hyväksymismäärittelyssä on selkeitä eroja maakuntaliiton ja ELY-keskuksen välillä.

Myös osassa Interreg-ohjelmia (Baltic Sea Region ja Central Baltic) suomalaisten hanketoteuttajien henkilökustannusten tuntihinnan määrittely on perustunut menneiden vuosien tietoihin, eikä vastaa nykytilaa kuin osassa organisaatioita. Liian alhainen tuntihinta, joka ei vastaa todellisia kuluja, ei kannusta osallistumaan hankkeisiin.

Jatkossa tulee varmistaa, että uudistettaessa käytäntöjä ja esimerkiksi yksinkertaistettaessa kustannusmalleja, työtä ja hallintoa ei vain siirretä esim. toisiin vaiheisiin tai viranomaisilta hanketoteuttajille. Esimerkiksi yksinkertaistetut kustannusmallit ovat lisänneet tuen saajan valvontavastuuta hankebudjetin käytöstä ja seurannasta/valvonnasta sekä kirjanpidon hoitamisesta. Muutokset maksavat ja yksinkertaistuksen tulee aidosti hyödyttää merkittävässä määrin, jotta hyötyä on saatu. Hanketoteuttajan näkökulmasta ohjelmakauden jo ollessa yli puolenvälin ei olla saavutettu etuja verraten tilanteeseen, jossa olisi jatkettu aiemman kaltaisen (EURA 2014) järjestelmän ja sääntöjen edelleen käyttämistä. Ennakoitavuus ja saatavuus ovat merkittäviä tekijöitä, kun arvioidaan onnistumista ja hyötyjä.

Selonteossa mainitaan, että alueellisen toimeenpanon näkökulmasta hallinnoinnin pullonkaulaksi voi muodostua ohjelman jako sirpaleisiin erityistavoitteisiin ja siten pieniin rahoituseriin yhtä tavoitetta kohti. Huolimatta mahdollisesti niukkenevasta aluekehitysrahoituksesta, voisi olla hyödyllistä pohtia, voisiko tavanomaisen erityistavoitekohtaisen pilkkomisen lisäksi hauissa olla mahdollisuus myös laajempiin hankekokonaisuuksiin, jotka kohdistuvat joko yhteen tai useampaan erityistavoitteeseen saman toimintalinjan alla yhtä aikaa sekä mahdollistavat suurten kaupunkien ja alueiden yhteistyötä kokonaisuutena. Näin voitaisiin saada aikaan laajempia ja vaikuttavampia hankkeita.

Yleisesti tukimenettelyjen osalta valtakunnallisella tasolla pitäisi olla tiukempi yhteinen säännöstö käsittelyaikatauluihin, varsinkin rahoituspäätösten käsittelyjen osalta. Nyt käsittelyaikataulut vaihtelevat muutamasta kuukaudesta lähes vuoteen.

Kaupunkipolitiikalla tulisi olla merkittävämpi rooli ja sen tulisi näkyä vahvemmin EU-rahoitusinstrumenteissa. Nykyisillä rahoitusinstrumenteilla ei välttämättä pystytä riittävästi edistämään isojen kaupunkien aluekehittämisen tavoitteita esimerkiksi kulttuuri- ja vapaa-ajan toiminnan sektorilla kuten kulttuuritoiminnan, kaupunkilaisten hyvinvoinnin tai nuorten työllisyyden edistämiseksi. Suomen EU-asioiden kansallisissa valmisteluprosesseissa, esimerkiksi kaupunkien työhön vaikuttavissa jaostoissa, tulee olla suurten kaupunkien edustus. Kaupunkien näkemykset on otettava huomioon EU:n tulevan 2028–2034 rahoituskauden käsittelyssä.

Kansalaisjärjestöillä on merkittävä rooli kaupungeissa kulttuurin ja vapaa-ajan toiminnan sektorilla. Kansalaisjärjestöjen rahoitusmahdollisuuksia tulisi vahvistaa ja edelleen kehittää. Pienemmillä toimijoilla on vähemmän resursseja valmistella hakuja.

5. Lainsäädännön kokonaisuus

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

Kyllä pääosin.

Puuttuuko kokonaisuudesta jokin näkökulma, joka tulisi lisätä?

AKKE-rahoituksen jäätyä pois nykyisellä hallituskaudella, olisi hyvä pohtia, voitaisiinko EAKR-rahoituksesta avata kertakorvausmallin mukaisesti valmistelurahoitusmahdollisuuksia erityisesti Interreg- ja EUI (European Urban Initiative) hankevalmisteluille tai muuhun koheesiopolitiikan rahoitusohjelmiin liittyvään hankevalmisteluun, joissa laadukkaiden hankkeiden valmistelu vaatii aikaa ja resursseja. Näin tuettaisiin näiden rahoitusohjelmien mahdollisimman tehokasta hyödyntämistä Suomessa, samalla tukien myös ao. ohjelma-alueiden omaa aluekehitystä.

6. Muut täydennystarpeet

Muut täydennystarpeet?

On toivottavaa, ettei jatkossa asetettaisi Suomen osalta muita kuin kaupunkiorganisaatioita kategorisesti EU:n valtiontukisäännön alaisiksi toimijoiksi. Kuluvalle kaudella osassa Interreg-ohjelmia kuntien omistamat non-profit kehittämisyritykset vertautuvat kaupallista toimintaa tekeviin yrityksiin, mikä on estänyt näiden non-profit organisaatioiden kansallisen vastinrahan hyödyntämisen. Tämä ei kannusta osallistumaan hankkeisiin.

Innovaatiotoiminnan ja ekosysteemikehittämisen rahoituksen vaikuttavuutta heikentää ohjaavien ja säätelevien tahojen suuri määrä sekä sääntelyn pikkutarkkuus. Toimeenpanossa keskeinen järjestelmä uudistus EURA 2021 viivästyi. Järjestelmän myöhäisellä käyttöönotolla ja puutteellisilla ominaisuuksilla on ollut vaikutuksia hanketoiminnan toteutuksiin ja aikatauluihin.

Vaikuttavuuden varmistamiseksi tulisi rahoituksen ehtojen ja vastuukäytäntöjen mahdollistaa olennaisten kehittämisosapuolten tasavertainen osallistuminen, kuten esimerkiksi yritysten osallisuus heitä koskevien kasvun ja innovaatioiden ekosysteemien kehittämiseen ja toimenpiteisiin. Rakenteita ja ehtoja tulee yksinkertaistaa, jotta keskeisten toimijoiden monipuolinen osallisuus vahvistuu. Vaikuttavuuden mittaamisen ja toiminnan seurannan käytäntöjen tulee mahdollistaa myös riskinotto ja radikaali uuden luominen sekä ketterä muutos toimintaympäristön muuttuessa.

Toimintaympäristön muutokset tulisi entistä vahvemmin huomioida aluekehittämisen kokonaisuudessa.

Lehtovaara Anna
Helsingin kaupunki