

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?

Ovatko 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.

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 on maakunnissa moninaistunut.

Maakuntien liittojen koordinoimat ja alueillaan ylläpitämät maakuntien yhteistyöryhmät ovat myös tärkeitä alueiltaan kokoavia toimijoita.

Kunnat hakevat uutta roolia. Kuntien yhteistoiminta-alueiden ylläpitämät työllisyysalueet aloittivat toimintansa 1.1.2025 ja niille siirtyi julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu. valtion työ- ja elinkeinotoimistoilta. Pääosin maakunnallisesti toimivat hyvinvointialueet puolestaan vastaavat sosiaali- ja terveystyöpalvelujen sekä pelastuspalvelujen hoidosta alueillaan. Näin ollen kuntien rooli työllisyyden ja elinvoiman edistämisessä vahvistuu.

Elinvoimakeskukset sekä lupa- ja valvontavirasto aloittavat vuoden 2026 alussa. Moninaisessa toimijakentässä kuntien omistamien 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. Maakuntaohjelmassa huomioidaan kattavasti myös maaseutu-kaupunki- ja saaristopolitiikan tavoitteita samoin kuin kansallisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan tavoitteita suhteessa maakunnan strategiaan kehittämistavoitteisiin.

Selonteossa on varsin ansiokkaasti tunnistettu ja kuvattu aluepolitiikan eri kehitysvaiheet ja nykytila.

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. Käsitemixidakko aiheuttaa sekavuutta aluepolitiikan toteuttamisessa ja vastuiden määrittelyissä.

2. Viranomaiset ja niiden roolit sekä aluekehittämisen muut toimijat

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat viranomaisten rooleihin liittyen relevantteja?

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. Strategian toteuttaminen

edellyttää myös resursseja, joten selonteon toteamusta siitä, että aluekehittäjän rooli ei edellyttäisi hankerahoittajan roolia, tulisi tarkastella uudelleen.

Maakunnan liittojen aluekehittämisen- ja edunvalvontatehtävien välillä ei ole merkittävää ristiriitaa. Strategia-, suunnittelu-, rahoitus-, yhteistyö- ja edunvalvontatoimet ovat maakunnan elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämisen näkökulmia.

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

Selonteossa tuodaan esille, että ELY-keskusten tehtävät aluekehityksen edistämiseksi eivät ole selkeästi määriteltyjä, vaan rooli perustuu viraston toiminta-ajatukseseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009) ei ole säädetty ELY-keskukselle aluekehittämiseen liittyvää tehtävää, kuten toimeenpanolain § 6 toteaa.

ELY-keskuksen tehtävät aluekehittämisessä muodostuvat EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman välittävän viranomaisen tehtävistä, joihin liittyvästä toimivallasta säädetään toimeenpanolaissa ja rahoituslaissa. Tästä on selonteon mukaan seurannut epäselvyyttä valtion aluekehittämisen edistämisen vastuissa alueiden ELY-keskusten ja neljän välittävän viranomaisen tehtävää hoitavan ELY-keskuksen välille. Myöskään maakunnan aluekehittämisviranomaisena toimivan maakunnan liiton ja ELY-keskuksen välisessä yhteistyössä ei aina ole ollut selvää, minkä ELY-keskuksen vastuulle aluekehittämisen edistäminen missäkin asiassa maakunnassa kuuluu. Elinvoimakeskusten valmistelussa tulee huomioida selkeämmin kuntakentän ja valtion roolit aluekehittämisessä.

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.

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 maakuntakohtaisissa ALKE keskusteluissa, joihin pyrkiminen pitäisi selkeästi kirjata tavoitteeksi selontekoon.

3. Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat ohjelmatyöhön ja yhteistyömenettelyihin liittyen relevantteja?

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. Käytännössä maakuntaohjelmat valmistellaan kunnallisvaalikauden loppuun mennessä. 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 tuodaan esille, että välittävien viranomaisen määrän lisääntyminen olisi selvästi heikentänyt ohjelman hallinnon kustannustehokkuutta. Tämän näkemyksen perusteluina on käytetty mm. teknisen tuen osuutta, josta tällä ohjelmakaudella kuitenkin kuntarahoitus kattaa käytännössä vähintään 50 %. Kustannustehokkuuteen on vaikuttanut osaltaan myös EURA-järjestelmän toimintahaasteet.

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, käsittelyajat sekä läsnäolo alueilla ja paikallistuntemus. Tässä maakuntien liittojen vetovastuulla valmisteltavalla maakuntaohjelmalla ja sen tuntemisella on olennainen merkitys.

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.

Selonteon huomio siitä, että MYR vastaa oman maakuntansa osalta EU:n alue- ja rakennepolitiikan osalta sille säädetyistä tehtävistä riippumatta siitä, toimiiko alueen oma maakunnan liitto tai ELY-keskus alue- ja rakennepolitiikan ohjelman välittävänä viranomaisena, on tärkeä. Kansallisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan kumppanuusmenettelyn toteuttamiseksi on keskeistä, että asiat käsitellään siinä MYR:ssä, jonka maakuntaa käsiteltävä asia koskee, ei siinä maakunnassa, jossa viranomaisen toimipaikat sijaitsevat.

Maakuntaohjelmat ovat sisällöltään ja rakenteiltaan aluelähtöisiä ja kuvaavat alueiden moninaisuutta. Selonteossa tuodaan kääntöpuolena esille, että maakuntaohjelmat olisivat hankalasti vertailtavia keskenään. Työ- ja elinkeinoministeriö ohjeistaa maakuntaohjelmien laadintaprosessia, joten selkeämpi yhteinen rakenne on mahdollinen.

Selonteossa on tunnistettu aluekehittämisen vahvat perusteet aluelähtöiselle suunnittelulle. Kannatettavaa on myös maakuntien vahvuuksien, kehittämisen painopisteiden ja erikoistumisen kärkien kokoamiselle yhteen laajemman kansallisen kokonaisuuden muodostamiseksi ja alueellisten vahvuuksien ymmärtämiseksi.

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.

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. Tässä kokonaisuudessa pitää huomioida myös hanketoteuttajan oikeusturva. On huolehdittava siitä, että jatkossa tullaan viranomaisten osalta hanketoteuttajaa vastaan niin paljon kuin se lain puitteissa on mahdollista.

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?

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 edistämisessä tulisi olla vahvemmin esillä. Tähän maakuntien liittojen koordinoivat maakuntien yhteistyöryhmät tarjoavat hyvän foorumin.

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

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

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

Vesiluoma Timo
Satakuntaliitto - Satakunnan maakuntahallitus