

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?

Toimintaympäristön muutokset tulisi entistä paremmin huomioida aluekehittämisen kokonaisuudessa.

Maakuntien liittojen rooli aluekehittämisen tavoitteiden määrittelyssä ja toteuttamisessa on keskeinen. Se on säilytettävä ja sitä on vahvistettava. Maakuntien liitot ovat alueensa asiantuntijoita ja yhteistyön koordinoijia edustaen kattavasti aluttaan. Aluekehittämiseen osallistuvien ja vaikuttavien toimijajoukko on muuttunut tai muuttumassa: hyvinvointialueet ja työllisyysalueet ovat aloittaneet. Elinvoimakeskukset sekä lupa- ja valvontavirasto aloittavat vuoden 2026 alussa. On tärkeää, että aluetuntemus turvataan toimintojen keskittyessä. Kuntien kannalta on tärkeää, että esimerkiksi maakuntaohjelmien osallistavan laatimisen ja toteutuksen kautta liitot vahvistavat alueen toimijoiden jaettua ymmärrystä tilannekuvasta, yhteisistä tavoitteista sekä vahvistavat ja koordinoivat maakuntien elinvoiman vahvistamisen kannalta välttämätöntä yhteistyötä.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Kuten usein monissa tarkasteluissa, alue käsitteenä on epätarkka. 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 resurssoijia ovat rakennerahasto-ELYt, joita koko Suomessa on neljä.

Joissakin yhteyksissä tarkoitetaan AVI-alueita, jotka ovat vielä suurempia kokonaisuuksia. Lisäksi uusia toimijoita ovat hyvinvointialueet ja työllisyysalueet, joiden silmäkoko on jälleen eri kuin maakuntien määrä.

Ministeriöt tarkoittavat alueella sitä maantieteellistä kokonaisuutta, jonka kanssa ko. ministeriö operoi. Käsiteviidakko aiheuttaa sekavuutta aluepolitiikan toteuttamisessa ja vastuiden määrittelyssä. Kulloistakin alueen määrittelyä on syytä tarkentaa.

2. Viranomaiset ja niiden roolit sekä aluekehittämisen muut toimijat

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat viranomaisten rooleihin liittyen relevantteja?

Valtio kuvataan 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.

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

Maakunnat ja keskustaupungit ovat erilaisia eri puolella Suomea, niin myös maakunnan liittojen sekä keskustaupunkien toimintatavat ja yhteistyö. Juvan kunta kokee, että maakuntaliitto on alueellaan merkittävä toimija myös lakisääteisten tehtäviensä lisäksi.

Selonteossa on nostettu monin osin haasteeksi mahdolliset ristiriidat ja jännitteet maakunnan liittojen, keskustaupunkien 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. Aluehallinnon uudistus on nähtävä myös mahdollisuutena kehittää kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä vaikuttavuuden lisäämiseksi.

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?

EU-ohjelmakausi on erilainen ALKE-päätöksen tai maakuntaohjelman (=valtuustokausi) aikataulun kanssa. Vaikka tästä seuraa epäjatkuvuuskohtia, kansanvaltainen päätöksenteko ei voi olla alisteinen rahoituskaudelle. Myös kunnissa hyödynnetään maakuntatason asiakirjoja mm. valtuustokausittain laadittavassa kuntastrategiassa. Aluekehityslainsäädännöstä on syytä korjata maakuntaohjelman laadinta-aikataulu vastaamaan muuttunutta aikataulutusta.

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 on voitava toimia välittävinä toimieliminä. Kustannusten lisäksi on huomioitava palvelukyky sekä läsnäolo alueilla ja paikallistuntemus. Etenkin pitkien välimatkojen alueilla, kuten itäisessä Suomessa, tämä on äärimmäisen tärkeää.

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. Kansallisilla säädöksillä ei pitäisi vaikeuttaa kehittämistyötä eikä estää toimivia yhteistyömalleja.

Kansallisen aluekehittämisen rahoituksen merkitys ja hyödyllisyys on hyvin tunnistettu, vaikka sitä juuri nyt ei olekaan käytettävissä. Kannattavaa on pohtia, olisiko kansallinen aluekehitysrahoitus tarpeen.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Alueellisen uudistumisen neuvottelukunnasta AUNesta on tehtävä 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, sopimukseen 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 on valmisteltava niin, että maakunnan liitot ovat mukana valmistelutyössä ja sopimusosapuolina. On muistettava alueiden yhdenvertainen kohtelu: on huolehdittava alueiden oikeudenmukaisesta kehittämistä.

4. Tukimenettelyt, tukikelpoisuus ja kustannusmallit

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

Interreg-ohjelmia koskeva kansallinen sääntely ei ole riittävästi ottanut kantaa siihen, miten ja missä ratkaistaan Interreg-hanketta koskeva valtiontukisääntely. Asia on aiheuttanut epäselvyyksiä sekä kansallisen vastinrahoituksen myöntävälle maakunnan liitolle että tuen saajalle.

”Yksinkertaistettujen kustannusmallien tavoite on ohjata hankkeiden ja viranomaisten työaikaa tulosten aikaansaamiseen pois yksittäisten kustannusten arvioinnista ja tositetasoisesta tarkastamisesta.” Hallintoviranomaisen ohjeistus on kuitenkin johtanut siihen, että rahoitusvalmistelun työkuorma on lisääntynyt, mutta maksatusten ei vastaavasti ole keventynyt. Lisäksi yksinkertaistetut kustannusmallit eivät ole helpottaneet hanketoteuttajien työtä. Kansallisesti ei pidä ylisäädellä, vaan myös luottaa toimijoihin. Tällä mahdollistettaisiin myös nykyistä resurssitehokkaampi toiminta monilta osin.

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. Tietojärjestelmäongelmat ovat toistuneet ohjelmakaudesta toiseen. Tietojärjestelmän toimivuuteen liittyvät ongelmat ohjelman toimeenpanon eri vaiheissa ovat olleet erittäin hankalia. Ohjelmakauden vaihtuminen on hyvissä ajoin tiedossa, ja tämän on otettava nykyistä jämäkämmin huomioon järjestelmämuutoksia suunniteltaessa ja toteutettaessa. 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 on kevennettävä yleisasetuksen mahdollistamissa puitteissa. Palkkojen yksikkökustannusmallissa on seurattava 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.

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.

Puuttuuko kokonaisuudesta jokin näkökulma, joka tulisi lisätä?

-

6. Muut täydennystarpeet

Muut täydennystarpeet?

Selonteossa on tarkennettava 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. Lisäksi on otettava paremmin huomioon aluehallinnon uudistamisen vaikutukset em. toimintoihin.

Selontekoon on kirjattava, että kaikille maakuntien liitoille, jotka haluavat toimia EU:n alue- ja rakennepolitiikan välittävinä viranomaisina myös tulevilla ohjelmakaudella, on se mahdollistettava. Jatkovalmistelua ajatellen myös joitakin keskeisiä aluekehittämisen sisällöllisiä kokonaisuuksia on tarkasteltava perusteellisemmin. Alla on lueteltu niistä oleellisimmat:

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.

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 ja alueiden edustajana on oltava vahvemmin esillä.

Selonteko ei käsittele riittävästi resurssien riittävyyttä ja tehokasta käyttöä aluekehittämisessä. Maakuntien liittojen resursointi ja tukimenettelyt pitää määritellä selkeämmin.

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

Aluekehityslainsäädännön on oltava joustavaa, jotta 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. Kuntien kannalta katsottuna on perusteltua, että koordinointia em. osalta on tehtävä, jotta resurssit voidaan hyödyntää nykyistä vaikuttavammin ja tuloksellisemmin.

Meinander Heini
Juvan kunta - Juvan kunnanhallitus