

1. Aluekehittämisen tavoitteet

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 maakunnissa moninaistunut. Hyvinvointialueet ja työllisyysalueet ovat aloittaneet toimintansa, ja maakunnat jakautuvat sitä kautta pienempiin toiminnallisiin alueisiin. Kaikkinaisten aluejakojen ja tehtävien uudistuessa myös kunnat hakevat uutta roolia. Kuntien demokraattista päätöksentekoa edustavilla maakuntien liitoilla on läheinen yhteys omistajakuntiinsa. Samalla maakuntien liittojen rooli alueensa toimijoiden intressien yhdistäjänä, yhteisenä strategisena kehittäjänä ja kehitysalustana, sekä yhteistyön mahdollistajana ja vaikuttajana korostuu kuntien tukena haastavissa olosuhteissa.

Aiempien 15 ELY-keskuksen sijasta uudet 10 Elinvoimakeskusta sekä lupa- ja valvontavirasto aloittavat vuoden 2026 alussa. Moninaisessa toimijakentässä valtion läsnäolo ja syvälinen paikallistuntemus kunkin alueen erityispiirteistä, elinkeinorakenteen ja innovaatioiden ekosysteemien toimijoista ja toiminnallisuuksista, voi olennaisesti heiketä. Tämä korostaa vastaavasti entisestään maakuntaliittojen roolia ja lisäarvoa paikallisella tasolla alueensa syvälinenä tuntijana ja valtion kumppanina. 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.

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 resursioijia 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 puolestaan tarkoittavat alueella sitä maantieteellistä kokonaisuutta, jonka kanssa ko. ministeriö operoi. Käsiveiidakko aiheuttaa sekavuutta aluepolitiikan toteuttamisessa ja

vastuiden määrittelyissä.

Sivulla 11 todetaan, että liikenteellisellä saavutettavuudella on huomattava merkitys aluekehitykseen. Tätä ei tule nähdä kapeasti vain kansallisena saavutettavuuden kysymyksenä. Geopoliittinen tilanne on voimakkaasti heijastunut esimerkiksi myös Helsinki-Vantaan lentoliikenteeseen (yli 90 % koko Suomen lentomatkustajaliikenteestä kulkee tätä kautta), ja tämä seurannaisvaikutuksineen heikentää kaikkien Suomen alueiden kansallista, että kansainvälistä saavutettavuutta, ja sitä kautta elinvoimaa merkittävästi.

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. 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.

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.

Selonteossa todetaan, että välittävien viranomaisten määrän lisääntyminen alueilla on heikentänyt ohjelman hallinnon kustannustehokkuutta. Samalla lukijaa tietoisesti ohjataan ajattelemaan, että maakuntien liittojen hallinnointi olisi jotensakin kustannustehottomampaa kuin ELY-keskuksissa. Selonteossa olisi pitänyt avata tarkemmin laskentatapaa ja huomioida se, että liitot käyttävät teknistä tukea sellaisten lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseen, joita valtiota edustavilla ELY-keskuksilla ei ole. Kustannusten lisäksi tulee huomioida palvelukyky, läsnäolo alueilla ja paikallistuntemus. Samalla maakuntien liittojen välittävien viranomaisten - osin valtion toiminnastakin johtuvia haasteita - nostetaan esille, mutta vastaavasti RR-ELY:jen haasteet ja kehittämiskohteet sivuutetaan osittain.

Selonteossa todetaan epäselvyys siitä, minkä ELY-keskuksen vastuulla aluekehittämisen edistäminen missäkin asiassa maakunnassa kuuluu – tämä epäselvyys ei todennäköisesti tule selkeytymään jatkossakaan valtiota alueilla edustavan kymmenen elinvoimakeskuksessa, joissa tehtäviä on keskitetty eri logiikoin eri keskuksiin.

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.

Valtion aluehallinnon uudistus ohitetaan selonteossa kevyesti. Jatkossa 15 ELY-keskuksen tehtäviä hoitaa kymmenen elinvoimakeskusta, joista neljä välittävän viranomaisen tehtäviä. Tämä tulee heijastumaan alueiden aluekehittämiseen ja tuomaan siihen uusia painotuksia, osin myös jännitteitä. Työnjako ja roolitus maakuntien liittojen ja uusien elinvoimakeskusten kesken tulee olla selkeä, ja maakuntien liittojen rooli alueensa aluekehityksen koordinaattorina tulee säilyä vähintään nykytasolla.

s. 22 viimeisessä kappaleessa avataan ELY-keskusten toimeenpanolain mukainen rooli Euroopan alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toimeenpanotehtävissä. Sama rooli on myös maakuntien liitoilla edellisessä kappaleessa, missä kuvataan vastaavasti niiden tehtäviä. Onko tämä lapsus tai mikä, mutta myös maakuntien liittojen tehtävissä aluekehittämisohjelmien laatimisen ja rahoittamisen rinnalla voisi avata maakuntien liittojen roolin Euroopan alue- ja rakennepolitiikan välittävänä viranomaisena, ja että tätä tehtävää ne hoitavat koordinoitusti tai jokainen erikseen eri puolella Suomea.

Uusimaa ylivoimaisine yritysvolyymeineen on koko Suomen kasvun moottori. Uusimaa tuottaa lähes puolet koko Suomen yritysten yhteenlasketusta liikevaihdosta ja puolet koko Suomen T&I-panostuksista. Maakuntamme kilpailee osaamisesta, investoinneista ja yrityksistä vähintäänkin eurooppalaisessa sarjassa. Tämä kaikki edellyttää rahoittajalta Uudenmaan erityspiirteiden ja yritys- ja innovaatioekosysteemien syvällistä tuntemusta sekä palveluiden läheisyyttä. Asiakkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi perusteltua, että EU:n rakennepolitiikan ja yritysrahoituksen välittävän viranomaisen tehtävät järjestettäisiin niin, että niistä Uudellamaalla huolehtii Uudenmaan elinvoimakeskus.

3. Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat ohjelmatyöhön ja yhteistyömenettelyihin liittyen relevantteja?

EU-ohjelmakausi on erilainen ALKE-päätöksen tai maakuntaohjelman (=valuustokausi) 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 voidaan tuoda esille myös koordinaation piirissä olevia toimijoiden/maakunnan liittojen myönteisiä kokemuksia yhteistyön toimivuudesta. Uudenmaan liitto on edellisellä ja kuluvalla ohjelmakaudella koordinoanut 5–6 maakunnan välittävän viranomaisen tehtäviä. Uudenmaan ja Etelä-Suomen mallia on pidetty toimivana ja onnistuneena. Tämä ei ole silti vähentänyt yksittäisen maakunnan aitoa roolia hankkeiden tarkoituksenmukaisuusharkinnassa ja rahoituksen kohdentamisessa maakunnan kehittämislinjausten mukaisiin kohteisiin. Tämän rinnalla yksittäisten maakunnan liittojen tulisi niin halutessaan voida toimia välittävinä toimieliminä.

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. Kuten selonteossa hyvin kuvataan, ALKE-keskustelut ovat prosessina vielä jäsentymätön. Keskusteluiden tapa päätetään joka vuosi erikseen ja eri tavalla. Tämä ei vastaa lain tavoitetta pitkäjänteisestä, säännöllisestä ja tasapuolisesta vuoropuhelusta alueiden ja valtion kesken. Maakunnittaiset ALKE-keskustelut tulisi 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. EU:n resurssien lisäksi myös kansallinen aluekehittämiseen korvamerkitty rahoitus olisi tärkeää.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Alueellisen uudistumisen neuvottelukunnasta AUNE:sta tulee tehdä parlamentaarinen elin, jossa on vahva poliittinen puheenjohtaja. Tätä kautta toimielimen painoarvo ja merkittävyys vahvistuisi ja osallistuminen ja sitoutuminen työskentelyyn koettaisiin nykyistä mielekkäämmäksi. Ja vaikka selonteossa pohditaan AUNE:n kokoonpanon supistamista, ei se saa tarkoittaa alueita edustavien maakuntien liittojen sulkemista sieltä ulos.

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.

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.

Uuden sääntelyn valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että kansallisella sääntelyllä tietojärjestelmäratkaisuilla ja ohjeistuksella ei turhaan lisätä hallinnon taakkaa, vaan hyödynnetään täysimääräisesti EU-sääntelyn mahdollistamat kevennykset. Samoin tulisi kiinnittää huomiota siihen, että paitsi tarvittaisiin menettelyjä päällekkäisen rahoituksen poissulkemiseksi, ja myöskin tarvittaisiin menettelyjä sen havainnoimiseksi. Lainsäädännössä tulisi tarkemmin määritellä päällekkäinen rahoitus.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

”Tietojärjestelmäratkaisut ovat osa haasteiden kokonaisuutta. Tavat, joilla lainsäädäntöä on toimeenpantu tietojärjestelmään, ovat osoittautuneet vähintään haasteellisiksi. EURA-järjestelmän viivästymisen 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.

5. Lainsäädännön kokonaisuus

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

Tasapuolisen kokonaisnäkemyksen vuoksi olisi perusteltua arvioida monipuolisesti myös hallintoviranomaisen (TEM) ja ELY-keskusten (tulevien elinvoimakeskusten) 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.

6. 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.
- 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.

Selonteossa esitetään paljon havaintoja koetuista aluekehittämisen pulmakohdista erityisesti alueilla – mutta missään dokumentissa ei pohdita niihin mahdollisia rakentavia, alue- ja asiakaslähtöisiä ratkaisuja. Sen sijaan paljon palstatilaa käytetään pohdinnalle valtioneuvoston sisäisen, ns. suuren aluepolitiikan kehittämisestä, joka sekin toki tarpeen. Näemme kuitenkin riskinä sen, että nyt selonteossa keskitytään liikaa valtion sisäiseen kehittämiseen ja koordinaatit ja alueet itsessään unohdetaan, tai nähdään lähinnä valtion toiminnan kohteena. Rinnalle olisi toivonut havaintoja ja rakentavaa pohdintaa myös ns. pienestä aluepolitiikasta alueiden ja niiden toiminnallisuuden näkökulmasta – erityisesti muiden kuin valtion toimijoiden näkökulmasta.

Olettaen, että tulevalla ohjelmakaudella aluekehittämisen EU-rahoitus niukkenee, tulee aluekehittämisen resursseja ja rahoitusta panostaa koko maahan ja kaikille alueille. Tätä kautta luodaan parhaiten tasapuolisesti pysyvää ja kestävä uutta kasvua koko Suomelle.