

Eduskunnan hallintovaliokunta

Lausuntopyyntöne

VNS 5/2025 vp: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle aluekehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan lainsäädännöstä

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston selonteosta aluekehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan lainsäädännöstä. Selonteossa arvioidaan ja kuvataan alueiden kehittämisen ja sen lainsäädännön kokonaisuutta ja toimeenpanoa tänä vuonna käynnistyvän lainsäädännön uudistamisen pohjaksi. Kuntaliitto keskittyy lausunnossaan erityisesti nk. toimeenpanolakia koskeviin selonteon johtopäätöksiin.

Selonteon kuvaus suomalaisen aluekehittämisen toimintamallin muovautumisesta sotien jälkeisestä teollistavasta kehitysaluepolitiikasta nykymuotoiseen ohjelmaperusteiseen kehittämiseen tiivistää hyvin kuluneiden vuosikymmenten kehityksen. Suomen EU-jäsenyyden myötä viimeisten kolmenkymmenen vuoden ajan vastuu alueiden kehittämisestä on ollut sekä valtiolla että kunnilla, kehittämistyön painottaessa vahvasti alueellista omaehtoisuutta ja toimien aluelähtöisyyttä.

Selonteon tavoitteet v. 2028 voimaantulevan aluekehittämislainsäädännön uudistamiseksi ovat hyviä. Selonteon sisällön rajaaminen tarkastelemaan järjestelmän ja rahoituksen toimivuutta puhtaasti nykyisen lainsäädännön pohjalta on selkeä ratkaisu, mutta sen ei pidä estää pohtimasta seuraavassa vaiheessa myös uudenlaisia alueiden kehittämisen toimintatapoja muuttuneessa toimintaympäristössä.

Alueiden kehittämisen järjestelmä - toimeenpanolaki:

Selonteon havainnot aluekehittämisen strategisen tason onnistuneisuuden sekä laissa kuvattujen alueiden kehittämisen tavoitteiden osalta ovat oikeansuuntaisia. Aluekehittämisen tavoitteet alueiden kestävästä kehityksestä, kasvun ja kilpailukykyyn, asukkaiden hyvinvoinnin ja elinympäristön laadun edistämisestä ovat edelleen ajankohtaisia mutta vaativat päivittämistä uusien haasteiden kuten mm. kokonaisturvallisuuden ja huoltovarmuuden



osalta. Alueellinen eriytyminen niin väestön määrän ja ikärakenteen, työpaikkojen, koulutus- ja tulotason osalta on edelleen lisääntynyt. Eriytymistä tapahtuu alueilla ja niiden välillä kuin myös kaupunkiseutujen ja yksittäisten kuntien sisällä. Negatiivisen eriytymiskehityksen hallinta vaatii vahvaa ajantasaista alueellista tilannekuvaa sekä entistä vahvempaa yhteistyötä eri toimijoiden kesken niin alueilla kuin hallinnon eri tasoilla.

Kansallisesti tehty ratkaisu yhteensovittaa kansallisen sekä EU:n alue- ja rakennepolitiikan suunnittelu ja toimeenpano samaan lakikokonaisuuteen on lähtökohtaisesti järkevä. Käytännössä alueiden kehittämisen rahoitus on nauttanut EU:n alue- ja rakennepolitiikan varoihin, eikä niillä pystytä vastaamaan kaikkien kansallisten aluekehittämistavoitteiden eteenpäin viemiseen. Lainsäädäntöä uudistettaessa alueiden kehittämisen tavoitteita täytyy aina tarkastella uudelleen suhteessa muuttuneeseen toimintaympäristöön. Samalla on muistettava, että monitoimijainen aluekehittäminen on pitkällä aikavälillä vaikuttavaa toimintaa.

Viranomaiset ja niiden roolit:

Toimeenpanolain (6 §) mukaan vastuu alueiden kehittämisestä on valtiolla ja kunnilla. Maakuntien liitot ovat lakisääteisiä kuntayhtymiä ja toimivat kuntia edustavina aluekehittämisen viranomaisina maakunnissa. Tämän tehtävän lisäksi liitot vastaavat maakuntakaavoituksesta, josta säädetään erillisessä lainsäädännössä. Myös kaavoitustehtävällä on merkittävä rooli aluekehittämisen tehtäväkokonaisuudessa. Lain mukaan maakuntien liitot vastaavat omistajakuntiensa osoittamista tehtävistä sekä maakunnan edun ajamisesta. Liittojen rooli omistajakuntiensa alueellisena yhteistyöfoorumina on jokaisessa maakunnassa muovautunut omanlaisekseen.

Viranomaisroolin kuvauksessa tuodaan esille, että maakunnan liiton edunvalvontarooli ja rooli aluekehittämisen viranomaisena ovat ristiriidassa erityisesti kumppanien näkökulmasta. Lisäksi selonteossa todetaan, että resurssien optimointi johtaa tilanteeseen, jossa Suomen ja alueiden kokonaisuus jää jalkoihin. Kuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota, että - kuten selonteossa kuvataan - suomalainen aluekehittäminen on jo useamman vuosikymmenen perustunut aluelähtöisyyteen sekä omien voimavarojen ja mahdollisuuksien hyödyntämiseen ja siten kehittämistavoitteiden asettamiseen. Maakunnallisen edunvalvonnan tehtävä on osaltaan edistää resurssien kanavoitumista asetettujen kehittämistavoitteiden toteutumiseen.

Viranomaisroolien tarkastelua koskevissa johtopäätöksissä on todettu, että aluekehittäjän rooli ei edellytä hankerahoittajan roolia. Käytännön kokemus on osoittanut, että ilman rahoitusvälineitä mahdollisuus edistää vaikuttavien kehittämiskokonaisuuksien syntyä on rajallinen. Aluekehittäjän tuloksellista

työtä helpottaa, että käytettävissä on rahoitusta, jolla saadaan uusia kehityskulkuja ripeästi liikkeelle.

Kuten selonteossa todetaan, **kuntien rooli paikallisesta elinvoimasta ja palveluiden järjestämisestä vastaavina viranomaisina on keskeinen alueiden elinvoimaisuuden kehittämisessä ja erityisesti paikallisten tarpeiden ja vahvuuksien tunnistamisessa ja hyödyntämisessä.** Kuntien julkisten työvoimapaalvelujen järjestämisen rooli on tuotu nyt hyvin esille. Aluekehittämistä ohjaavaa lainsäädäntöä päivitettäessä on hyvä täsmentää liittojen ja työllisyysalueiden yhteistyötä sekä sen koordinaatiota ja kytkentöjä aluekehittämisen suunnittelu- ja toimeenpanoprosesseihin. Täsmennystarve koskee myös hyvinvointialueita. Molemmat ovat toki jo nyt alueilla enenevässä määrin tulleet mukaan mm. MYR-työskentelyyn.

Seuraavaa EU-rahoituskautta valmistellessa sekä ELY:n (nykyiset elinvoimakeskukset) että liittojen roolia aluekehittämistoimien rahoittajina on syytä tarkentaa mm. sen osalta, miksi osassa tukimuodoista on nyt päällekkäisyyttä. Maakuntien liitot toivat jo nykyisen lainsäädännön valmistelussa esiin päällekkäisyyden liittojen käytössä olevan tukimuodon ja myöhemmin ELY:lle säädetyn uuden toimintaympäristötukimuodon kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallintoviranomaisen roolia koskevien havaintojen osalta (kumppanuusperiaatteen myötä syntynyt monimutkaisuus ja hallinnon kustannukset) on syytä tarkentaa, että **kumppanuudessa tehtävä valmistelu on EU:n komission edellytys ohjelmatyölle.** Kumppanuus on sekä kansallisen että EU:n alue- ja rakennepolitiikan toteutuksen kantava voima.

Välittäviä toimielimiä koskevissa havainnoissa on mainittu työ- ja elinkeinoministeriön laskelmat, joiden mukaan maakuntien liittojen hankehallinto on tullut kaudella 2014-2020 n. 15 % kalliimmaksi kuin ELY-keskusten. Laskentaperusteita ei selonteossa ole kuitenkaan avattu. Siten jää epäselväksi, onko laskelmissa huomioitu esimerkiksi maakunnan yhteistyöryhmän toiminnasta syntyvät kulut.

Maakuntien yhteistyöryhmien rooli on avattu selonteossa kattavasti. Maakunnan yhteistyöryhmä on lakisääteinen, liiton vastuulla oleva, koko maakunnan hanketoimintaa käsittelevä elin. Tavoite kustannustehokkuuden lisäämisestä hallinnossa on kannatettava, eikä kuntarahoitukseen kohdistuvaa painetta tule lisätä, mutta samalla on mietittävä, miten pystytään parhaiten turvaamaan viranomaisten vaikuttava ja asiakaslähtöinen toiminta. Tällöin on hallinnon yksiköiden määrän lisäksi tarkasteltava sitä, miten sääntely vaikuttaa välittävien toimielinten hallinnolliseen taakkaan.

Poliittisen sitoutumisen tärkeys **alueiden uudistumisen neuvottelukunnan** (AUNE) toiminnalle on analysoitu hyvin. Yleisesti ottaen on tärkeää, että kaikki ministeriöt tunnistavat oman hallinnonalansa toimien vaikutukset alueiden kehitykseen. Valtioneuvoston tehtävä on kannustaa ministeriöitä tähän yhteistyöhön.

Huomiot kehittämisen välineitä koskien:

Aluekehittämispäätöksen nostaminen vahvemmin valtioneuvoston yhteiseksi Suomen alueellista kehittämistä ohjaavaksi asiakirjaksi on entistä kriittisempää. Julkisten kehittämisvarojen niukentuessa joudutaan tekemään entistä haastavampia valintoja, kun uutta kasvua tarvitaan tukemaan sosioekonomista kehitystä eri puolilla maata. Tässä tilanteessa haasteellisimmassa asemassa ovat mm. väestöltään pienenevät sekä yksipuolisen yrittäjäsektorin omaavat kunnat. Suomen kokonaisedun määrittäminen tapahtuu periaatteessa hallitusohjelman ja sen aluekehittämisen painotuksia tarkentavan aluekehittämispäätöksen kautta. Maakuntaohjelmat vievät aluekehittämispäätöksen linjaukset aluetasolle omien tarpeidensa ja vahvuksiensa mukaisesti. Aluekehittämiskeskustelut ovat olleet osaltaan vahvistamassa yhteistä ymmärrystä kehittämisen tarpeista kansallisen ja maakunnallisen tason välillä.

Maakuntaohjelma on kuntapohjaisen aluekehittämisen keskeinen asiakirja ja on tärkeää, että sen laadinnassa noudatetaan kuntavaalisyyksiä ja kulloisenkin maakuntavaltuuston poliittista tahtoa. Selonteossa on perustellusti nostettu esille tarve pitkäjänteiselle, yli hallituskausien ulottuvalle suunnittelulle. Maakuntien liitot tekevät käytännössä pitkän aikavälin strategisia tarkasteluja, joihin kuntavaalikausittain tehtävät maakuntaohjelmat pohjautuvat.

Sopimuksellisuus ja yhteistyösopimukset ovat olleet käytännössä rajatun kaupunkijoukon hyödynnettävissä oleva väline. Yhteistyösopimuksissa mukana olleet kaupungit ovat yleisesti ottaen kokeneet välineen toimivaksi ja välineen kehittämistä on tärkeä jatkaa myös tulevaisuudessa. Sopimuksellisuuteen sisältyy ajatus tasavertaisuudesta osapuolten kesken, mikä edellyttää systemaattista vuoropuhelua sopimuksen sisältöjen valmistelussa mukana olevien kaupunkien kanssa. Kaupunkien ja kaupunkiseutujen yhteistyösopimusten mukaisten toimien vaikuttavuutta vahvistaa se, miten ne kytkeytyvät muuhun kyseisen maakunnan kehittämistoimintaan.

Rahoituslaki:

Yleisesti ottaen rahoituslain säädöksiä tukimenettelyjen, tukikelpoisuuden ja kustannusmallien osalta on kuvattu ja analysoitu varsin kattavasti. Johtopäätöksistä saadaan hyvä pohja lainsäädännön uudistamiselle. Huomiota

kiinnittää se, että kustannustehokkuus on tarkastelussa määräävä tekijä, ei niinkään toimien vaikuttavuuden tarkastelu tai kumppanuusnäkökulman onnistunut toteutuminen. Hallinnon tehostamisen tarve on hyvin tunnistettu ja nykyisessä julkisen hallinnon rahoitustilanteessa ymmärrettävä, mutta tärkeää olisi myös tarkastella viranomaisen toiminnan vaikuttavuutta sekä avata tarkemmin, miten eri tukimuodot vaikuttavat viranomaisen työn määrään. Myös hallintoviranomaisen toimia on hyvä arvioida yksityiskohtaisesti, nyt arviointi jää yleiselle tasolle. Arvioinnissa olisi hyvä hyödyntää jotain riippumatonta tahoa, esim. VTV.

Huomiot selonteossa esitetyistä päätelmistä lainsäädännön uudistamista silmällä pitäen:

Kehittämisen lähtökohtana toimiva vastuunjako valtion ja kuntien kesken on relevantti myös tulevaisuudessa. Seuraavan EU-ohjelmakauden toimeenpanoa valmistellessa maakuntien liittojen roolia aluekehitysviranomaisena tulee vahvistaa ja selkiyttää työnjakoa suhteessa elinvoimakeskuksiin. ESR-tyyppisten toimenpiteiden rahoittamistehtävän siirto maakuntien liitoille on luonteva mm. kuntien julkisten työvoimapalvelujen järjestämistehtävän myötä.

Selonteon rahoituksen vaikuttavuutta kuvaavassa luvussa on tuotu esille sekä kansallisen että EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoituksen erityispiirteitä aluekehittämistoimien toteutuksessa. Tätä kokonaisuutta olisi toivonut avattavan enemmän. **Kansallisen aluekehittämisrahoituksen rooli uusien avausten siemenrahoituksena on ollut rahallista kokoaan merkittävämpi, samoin rooli mm. kuntien välisen yhteistyön edistäjänä.**

Seuraava EU:n rahoituskehyskausi 2028-2034 tulee komission esityksen pohjalta poikkeamaan huomattavasti nykyisestä. Uudistuva EU-politiikan toteutuksen kansallinen rakenne asettaa uusia vaatimuksia myös kansallisen lainsäädännön uudistamiselle. Keskeisistä kansallisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan yhteensovittamisen periaatteista tulee edelleen pitää kiinni. Kansallisten aluekehittämisen painopisteiden edistämisen ei tule olla riippuvainen pelkästään EU-rahoituksesta, eikä EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa tule nostaa kansalliselle tasolle pois aluelähtöisestä kehittämistyöstä. **Läheisyys- ja kumppanuusperiaatteista sekä kuntapohjaisen kehittämisen demokratiaulottuvuudesta on tärkeää pitää jatkossakin kiinni.** Panostukset niin kansalliseen kuin EU-rahoitteiseen aluekehittämiseen ovat osa kasvupolitiikkaa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Annukka Mäkinen
kehittämispäällikkö, aluekehitys