

Aihe: Hallintovaliokunta VNS 5/2025 vp/ lausuntopyyntö

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

Lapin liitto on perehtynyt selonteon sisältöön ja lausuu hallintovaliokunnalle asiasta seuraavaa:

Selonteon tavoitteet

Selonteon tarkoituksena on arvioida ja kuvata alueiden kehittämisen ja sen lainsäädännön kokonaisuutta ja toimeenpanoa. Tarkasteltavina ovat *Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta 756/2021* (toimeenpanolaki) sekä *Laki alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta 757/2021* (rahoituslaki) sekä näitä täydentävät asetukset.

Selonteossa arvioidaan alueiden kehittämisen järjestelmän ja rahoituksen toimivuutta ja vaikuttavuutta vuonna 2026 alkavan lainsäädännön uudistamisen pohjaksi. Lainsäädäntöä arvioidaan käytettävissä olevien resurssien kannalta. Uuden aluekehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2028 alusta uuden EU-ohjelmakauden alkaessa.

Lapin liitto pitää tärkeänä sitä, että valtioneuvosto on ottanut alueiden kehittämisen järjestelmän ja rahoituksen toimivuuden vaikuttavuuden arvioitavaksi ja pyrkii hyödyntämään saatuja tuloksia lainsäädännön uudistamisen pohjana.

Toimeenpanolaki

Aluekehittämisen tavoitteet

Selonteossa tunnistetut näkökohdat aluekehittämisen määritelmään ja tavoitteisiin liittyen ovat sinänsä relevantteja, ja johtopäätöksissä on oikein tunnistettu se, että toimintaympäristön muutokset tulisi entistä joustavammin pystyä huomioimaan aluekehittämisen kokonaisuudessa.

Maakuntien liittojen rooli aluekehittämisen tavoitteiden määrittelyssä ja toteuttamisessa on keskeinen. Se tulee säilyttää ja sitä tulee tukea. Se ei tule ilmi selonteossa. Maakuntien liitot ovat alueidensa asiantuntijoita ja yhteistyön koordinoijia, joita johtavat demokraattisesti valitut päättäjät. Aluekehittämiseen osallistuvien ja vaikuttavien julkisten toimijoiden kokoonpano on maakunnissa moninaistunut. Hyvinvointialueet ja työllisyysalueet ovat aloittaneet toimintansa ja kunnat hakevat uutta roolia. Elinvoimakeskukset sekä lupa- ja valvontavirasto ovat aloittaneet vuoden 2026 alussa. Moninaisessa toimijakentässä maakuntaliittojen koordinoiva rooli ja aluetuntemuksen lisäarvo korostuvat entisestään. 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 alue- käsitteenä jää epäselväksi. Ministeriöt tarkoittavat alueella sitä maantieteellistä kokonaisuutta, jonka kanssa ko. ministeriö operoi. Maakuntapohjainen aluekehittäminen on tunnustettu siten, että maakuntien liitot toimivat aluekehitysviranomaisina. Joissakin yhteyksissä puhutaan alueista tarkoittaen valtion aluehallinnon entisten ELY-keskusten toiminta-alueita, jotka menevät monissa tapauksissa limittäin maakuntien kanssa. Lisäksi lainsäädännössä keskeisiä resurssoijia ovat olleet rakennerahasto-ELYt, joita koko Suomessa on neljä. Elinvoimakeskukset hakevat nyt paikkaansa tässä kontekstissa.

Selonteossa vielä mainitut aluehallintovirastot ovat muuttuneet Lupa- ja valvontavirastoiksi, joiden rooli alueiden kehittämisessä vaikuttaa tällä hetkellä olemattomalta. Hyvinvointialueilla ja työllisyysalueilla tulee olemaan kokonaisuudessa omat roolinsa, kunhan niiden toiminta vakinaistuu.

Oma alueen tarkastelun tasonsa ja määrittelynsä on EU:lla, joka määrittelee tilastollisesti alueet NUTS2- ja NUTS 3- tasolle ja soveltaa tähän perustuen erilaisia toimia, vaikka eri jäsenvaltioissa kansalliset ja alueelliset hallintorakenteet poikkeavat toisistaan. Suomessa maakuntien hallinto toimii NUTS3-tasolla ja NUTS2- tason yhteistyö, joka EU:ssa on yleinen hallintorakenteen taso, on meillä vapaaehtoiseen yhteistyöhön perustuvaa. Itä- ja Pohjois-Suomessa NUTS2- yhteistyö on ollut aktiivista ja eteenpäin suuntautuvaa jo yli kahden vuosikymmenen ajan. Sitä kuvaa hyvin paitsi aktiivinen Pohjoisten harvaan asuttujen alueiden NSPA yhteistyö Ruotsin ja Norjan alueiden kanssa niin myös Itä- ja Pohjois-Suomen yhteinen älykkään erikoistumisen strategia ja sen pohjalta toteutettu kehittämissuunnitelma.

Vaikka kansallisella suuralueiden määrittelyllä Etelä-, Itä, Länsi- ja Pohjois-Suomeen ei ole mitään lainsäädännöllistä pohjaa, Keskushallinto edellyttää usein suuralueiden sisäistä yhteistyötä mm. aluepolitiikan elinten (mm. AUNE, SKOM, aluekehityskeskustelut jne.) toiminnassa ja edustuksissa. Käsiteviidakko aiheuttaa sekavuutta aluepolitiikan toteuttamisessa ja vastuiden määrittelyissä erityisesti keskushallinnossa. Maakuntien liitot tarkoittavat alueella yksiselitteisesti maakuntaa.

Suuren aluepolitiikan (valtion toimet alueella) ja pienen aluepolitiikan (maakunnan omat toimet alueellaan) suhde ei ole selonteossa riittävän selkeä. Tätä olisi voinut analysoida aluepolitiikan tulevaisuusskenaarioin. Se tulisi tehdä tulevan aluepolitiikan valmistelun seuraavassa vaiheessa.

Viranomaiset ja niiden roolit sekä aluekehittämisen muut toimijat

Selonteon havainnoissa sekä maakuntien liittojen että kuntien roolit on hyvin tunnistettu keskeisinä aluekehittämisen toimijoina. Sama koskee korkeakouluja, oppilaitoksia ja tutkimuslaitoksia sekä yrityksiä. Aluekehitystyö on laaja-alaista ja monitasoista toimintaa, joka perustuu kumppanuuteen ja yhteistyöhön. Sitä ohjaavat kansainväliset, kansalliset ja maakuntien strategiat. Erityisesti EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmilla, ja myös muilla linjauksilla, on aluepolitiikan toteuttamiseen keskeinen vaikutus.

Kuitenkin valtio-osapuoli näyttäytyy selonteossa toimijana ja alueet kohteena. Käytännön toteuttamisessa, jos sitä halutaan kutsua kumppanuudeksi, tarvitaan tasavertaisuutta, kaksisuuntaisuutta ja vuorovaikutusta sekä tarvittaessa sopimuksellisuutta valtion ja alueiden välillä. Valtionhallinnossa ei ole pystytty Suomen EU-jäsenyyden aikana muodostamaan

toimivaltaisten ministeriöiden välille sellaisia yhteisen tekemisen käytäntöjä, jotka olisivat omiaan keventämään rahoituksen hallintoa ja virtaviivaistamaan toimintaa yhteisen edun nimissä. Nyt uuden EU-ohjelmakauden valmistelun kynnyksellä tämä näkyy mm. siinä, että ohjelmavalmistelun koordinoivaa tahoa ei ole Suomessa vielä pystytty määrittämään, minkä vuoksi myöskään alueet eivät vielä tällä hetkellä näe omaa rooliaan kansallisen ja alueellisen kumppanuussuunnitelman laatimisessa. Tämä on selkeä hallinnollinen hidaste ja vaikeuttaa merkittävästi tulevan ohjelmakauden valmistelua ja siihen vaikuttamista.

Lapin liitto haluaa korostaa sitä, että maakunnan liittojen aluekehittämisen ja edunvalvontatehtävien välillä ei ole merkittävää ristiriitaa. Lapin liitto näkee vaikuttavuuden aluekehittämisen avainkysymyksenä. Silloin on tärkeää, että maakunnan liiton ydinalueet – strategia, rahoitus, aluesuunnittelu, kansainvälinen yhteistyö ja yhteistoiminta viranomaisten kesken – ovat kokonaisvaltaisesti käytössä.

Aluekehittämisessä tulee varmistaa myös paikallinen hyväksyntä ja osallisuus, jotka ovat keskeinen edellytys mille tahansa uudelle ja kasvavalle elinkeinotoiminnalle. Lapissa tämä näkyy esimerkiksi matkailussa, kaivosalalla ja vihreän siirtymän investoinneissa. Tarve yhteensovittavalle työlle lisääntyy uudessa tilanteessa, jossa turvallisuus, huoltovarmuus sekä puolustuspoliittiset kysymykset kytkeytyvät aluekehittämiseen.

Maakunnan liittojen edunvalvontaroolin ja roolin aluekehittämisviranomaisena nähdään tarkastelussa olevan usein ristiriitaisen erityisesti yliaalueellisessa yhteistyössä. Myös resurssien optimoinnin nähdään johtavan alueiden väliseen kilpailuun ja vastakkainasetteluun, jossa Suomen ja alueiden kokonaisuus jää jalkoihin. Tarkastelussa tämä on kohdennettu erityisesti ”taistelussa EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoituksesta”, jonka todetaan olevan keskeisin alueiden välistä ristiriitaa aiheuttava tekijä, mikä heikentää alueiden välistä yhteistyötä.

Lapin liitto näkee, että tarkasteluun sisällytetty kuvaus antaa liian yksipuolisen ja provosoivan kuvan tilanteesta. On totta, että EU-ohjelmärahoituksen jakamiseen liittyvät neuvottelut nostavat tunteita ja maakunnat terästävät siinä omaa edunvalvontaansa. Maakunnalliselle edunvalvonnalle on tyypillistä se, että itselle keskeiset asiat voivat olla ristiriidassa toisten alueiden intressien kanssa. Tätä tapahtuu riippumatta siitä, mikä alue tai edunajamistaho on kyseessä. Maakunnan edunajaminen ei kuitenkaan vaikuta alueiden välillä tehtävään yhteistyöhön käytännön tasolla, koska yhteistyötä tekevät pääasiassa alueiden organisaatiot, kuten alueella toimivat yliopistot, ammattikorkeakoulut ja kehittämisyritykset, joiden tavoitteet perustuvat heidän omien strategioidensa mukaiseen toimintaan ja aitoon tarpeeseen kehittää yhdessä. Lapin liiton rahoittamissa hankkeissa on aivan yleistä, että toteuttajia on myös muista maakunnista, ja viime ohjelmakauden lopulla jopa neljäsosa hankkeisiin osallistuvista yrityksistä oli muualta Suomesta.

Myöskään maakuntien liittojen yleiseen yhteistyöhön ja yhteishenkeen rahoituksen jaolla ei ole vaikutusta. Maakunnilla ympäri Suomea on useita yhteistyörakenteita, joissa toimitaan yhteisten tavoitteiden hyväksi. Kun alue- ja rakennepolitiikan ohjelman rahoituksen jaossa käytetään sen tarkoitukseen laadittuja olemassa olevia kriteerejä ja kun vastuuministeriö käyttää neuvotteluissa näitä kriteerejä rahoituksen jaon perusteena, prosessin voisi odottaa toimivan jouhevammin. Koko maan etujen, kuten turvallisuus-, puolustus- ja luonnonvarojen kestävä hyödyntämisen, toteutumisen kannalta jo nyt on ongelmallista, kuinka pohjoisten ja

itäisten harvaan asuttujen alueiden väestö on vähentynyt ja ikääntynyt. Tämän on oltava merkittävä näkökulma teemasta keskusteltaessa.

Selonteossa on nostettu monin osin haasteeksi mahdolliset ristiriidat ja jännitteet maakunnan liittojen, keskuskaupunkien ja ELY-keskusten kanssa. Tämä on liian pitkälle menevä yleistys, sillä pääosin yhteistyö on sujuvaa ja yhteisiin tavoitteisiin tähtäävää. Maakunnat ja keskuskaupungit ovat erilaisia eri puolella Suomea, niin myös maakunnan liittojen sekä keskuskaupunkien toimintatavat ja yhteistyö. Yhteistyön koordinoinnissa ja aktivoinnissa korostuu maakuntaliittojen rooli ja lisäarvo.

Yleiset kirjaukset elinvoimakeskusten vastuista aluekehityksestä tulisi poistaa lainsäädännössä, jotta vastuujako aluetasolla olisi selkeä.

On totta, että maakunnan liittojen ja elinvoimakeskusten rahoittamat hankkeet voivat olla samantyyppisiä ja että rahoittajien välinen työnjako voi näyttäytyä hankalana rahoituksen hakijoiden näkökulmista. Maakunnissa kuitenkin lähtökohtaisesti käydään keskusteluja rahoittajien välisestä työnjaosta viimeistään siinä vaiheessa, kun vuosittaiset rahoituskehikset käsitellään maakunnan yhteistyöryhmissä. Mahdollista roolien päällekkäisyyttä voitaisiin vähentää esimerkiksi sillä, että lainsäädännön uudistuksessa maakunnan liitoille siirrettäisiin elinvoimakeskusten toimivalta rahoittaa yritysten ja tki-organisaatioiden yhteisiä innovaatiohankkeita. Maakunnan liitot ovat, erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa, johon kansalliset TKI-rahoitukset eivät ulotu, maakuntien suurimpia TKI-rahoittajia, jolloin olisi luonnollista jatkaa TKI-organisaatioiden rahoituspolkua yritysten suuntaan maakuntien liittojen asiantuntemusta hyödyntäen. Samoin maakuntaliittojen toimivaltaa voisi seuraavalla ohjelmakaudella olla myös ESR+ rahoitus siltä osin, kun se liittyy osaamisen ja työllisyyden kehittämiseen, jolloin osaamisen yhteys maakuntien älykkään erikoistumisen strategioihin olisi vahvempi ja kunnat työllisyysalueiden hallinnoijina toimisivat luontevasti kehittämistyössä maakuntien liittojen kautta. Lisäksi maakunnan liitot voisivat hoitaa maaseudun kehittämiseen liittyvää hankerahoitusta, koska se on keskeinen harvaan asutun seudun kehittämisen väline ja synergia muuhun rahoitukseen on selkeä.

Teknistä tukea ja ohjelman hallinnon kustannuksia koskevassa kohdassa todetaan, että ”Perusperiaatteen mukaan teknisellä tuella rahoitettu osuus hallintoon käytettävästä resurssista on noin 50 %. Loput kustannukset katetaan valtion ja kuntien toimintamenoista.” Lapin liitto haluaa kiinnittää hallintovaliokunnan huomion siihen, että tämä Työ- ja elinkeinoministeriön vaatimus teknisen tuen rahoittamisesta maakuntaliittojen toimintamenoilla, eli käytännössä kuntien rahoituksella, on vastoin eduskunnan hallintovaliokunnan lausumaehdotusta (mietintö HaVM 9/2021 vp/ HE 47/2021 vp) Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta sekä alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta ja niihin liittyviksi laeiksi. Tässä mietinnössä todetaan, että *”Eduskunta edellyttää, että maakuntien liittojen ja muiden välittävien toimielinten teknisen tuen taso turvataan, eikä EU:n alue- ja rakennepolitiikan uuden ohjelmakauden 2021—2027 toimeenpano saa lisätä nykyistä kuntien talousrasitetta.”*

Työ- ja elinkeinoministeriön laskelmien mukaan maakuntien liittojen hankehallinto on tullut ohjelmakaudella 2014–2020 noin 15 prosenttia kalliimmaksi kuin ELY-keskuksilla. On vaikeaa ottaa kantaa tämän väitteen todenperäisyyteen, koska missään ei ole avattu laskentatapaa ja

siinä huomioituja kustannuksia. Oma arvonsa on myös asiakaslähtöisyydellä, joten kaikkea hallintoa ei voida keskittää ja tukahduttaa kustannuksia leikkaamalla.

Välittävälle toimielimelle osoitettu tekninen tuki on jo kahden ohjelmakauden ajan ollut täysin riittämätön, mikä on aiheuttanut haasteita hyvän hallinnon toteutumiselle. Resurssien pieneneminen on ollut tietoinen kansallinen päätös, minkä vaikutuksia ei ole kunnolla arvioitu. Osin resursseja on pyritty säästämään tietojärjestelmän kehittämisellä, mutta lopulta EURA-järjestelmän ”kaikenkattavuudesta” on tullut työläs ja monimutkainen kokonaisuus, joka on lisännyt mm. tekniseen päätöksentekoon käytettävää aikaa. Eri ohjelmakausina tietojärjestelmän kehittämiseen käytetyn rahoituksen määrä on myös noussut kohtuuttoman suureksi, se lienee yksi pääsyy siihen, että välittävien toimielinten resursseihin teknistä tukea ei ole enää riittänyt jaettavaksi riittävästi.

Tarkastelussa todetaan digitaalisen palvelujärjestelmän haasteet teknisestä ja digitaalisten palvelujen suunnittelun ja kehittämisen näkökulmasta, mutta ohjelman toimivuuteen ja viiveisiin eikä kohtuuttoman korkeisiin kustannuksiin ole otettu kantaa eikä niitä ole kuvattu. Mikäli raportin tarkoituksena on nostaa esille kokonaiskuva prosesseista kehittämistarpeineen, on avoimesti pystyttävä myös katsomaan digitaalisen järjestelmän ongelmia. Suuri osa ohjelmakauden käynnistymiseen ja hallintoon liittyviin ongelmiin on jollakin tavalla linkittynyt digitaalisen järjestelmän haasteisiin.

Lapin liitto on kokenut haasteelliseksi ohjelman hallintoviranomaisen ohjauskäytännön. Koska hallintoviranomaisen ohjeet ovat välittäviä toimielimiä sitovia, niitä ei tule antaa osana koulutusmateriaaleja vaan virallisina ohjekirjeinä, joita muutetaan vain uuden ohjekirjeen kautta, ei päivityksinä koulutusmateriaaleihin. Ohjeistus on nyt pirstaloitunut lukemattomiksi, vaihteittain annetuiksi powerpoint-esityksiksi, mikä ei tue ohjelman tehokasta toimeenpanoa.

Selonteon mukaan TEM:n ja välittävien toimielinten vuorovaikutusta ja epämuodollista yhteydenpitoa on paljon. Siitä suurin osa on kuitenkin varsin yksisuuntaista Teams-koulutusta. Välittävät toimielimet arvostavat ja toivovat aktiivista yhteistyötä hallintoviranomaisen kanssa. Myös epämuodollisen yhteydenpidon osalta tulisi kiinnittää huomiota siihen, että keskusteluyhteys ulottuisi aidosti eri puolille Suomea.

Selonteossa on nostettu esiin haasteena se, että välittävät toimielimet toteuttavat oman tuotannon hankkeita. Tämä on erikoista, koska jo ohjelman rakenteeseen on luotu malli ohjelmahallinnon resurssointiin oman tuotannon hankkeilla esim. valtakunnallisten ohjelmien koordinaatiohankkeiden tai yliopistokaupunkien ekosysteemisopimusten koordinaatio- ja ohjaustyön toimeenpanon kautta.

Lapin liiton näkökulmasta oman tuotannon hankkeiden toteuttaminen ei aiheuta hallinnollisia ongelmia. Maakunnan liitto nähdään usein maakunnassa puolueettomaksi toimijaksi, jonka nimenomaan sen vuoksi halutaan toteuttavan yleishyödyllisiä ja koko maakuntaa palvelevia hankkeita. Rahoituksen hakemisen ja päätöksenteon eriyttämisessä ei ole ollut ongelmia, joten toiminnan estämiseksi ei ole tarvetta tehdä kaikkia maakuntia ja välittäviä toimielimiä linjaavaa päätöstä. Päinvastoin tällainen linjapäätös tulisi haasteelliseksi esimerkiksi tilanteessa, jossa yksi maakunnan liitto toimisi rahoittajana useamman maakunnan puolesta, koska sen tehtävän vastaanottava maakunta sulkisi itsensä pois hankkeiden toteuttajaorganisaationa mutta muut yhteistyössä toimivat maakunnat voisivat sitä jatkaa. Tällaista tilannetta ei voi mitenkään pitää

läpinäkyvänä, tasapuolisena eikä kestäväenä, jos muut edellytykset tehtävien eriyttämiselle ovat kunnossa.

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 olla selkeä tavoite selonteossa. ALKE-keskustelujen lisäksi olisi tarpeellista kehittää kerran vuodessa tapahtuvaa aluekehittämispäiviä maakuntien, elinvoimakeskusten ja ministeriöiden laajemman yhteisen teemakäsittelyn foorumina. Maakuntakohtaisten aluekehittämiskeskustelujen lähtökohtana tulee olla selkeästi maakuntaohjelma, eikä aluekehittämispäätös kuten selonteossa ehdotetaan, vaikka se onkin yhteensovittamisen näkökulmasta tarpeellinen viitekehys.

Selonteossa korostuu ALKE-keskustelujen työläys. Siinä on nähtävissä valitettavat leikkaukset ministeriöiden toimintamenoihin, jonka vuoksi niiden henkilöstömäärä ei ole riittävä.

Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt

EU-ohjelmakausi on erilainen ALKE-päätöksen tai maakuntaohjelman (=maakuntavaltuustokausi) aikataulun kanssa. Vaikka tästä seuraa epäjatkuvuuskohtia, kansanvaltainen päätöksenteko ei voi olla alisteinen rahoituskaudelle.

Aluekehittämispäätöksen ja maakuntaohjelmatyön aikataulu kohtaa käytännössä hyvin. 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 kuvataan maakuntaohjelmien tai -strategioiden positiivisen aluelähtöisyyden kääntöpuoleksi sitä, että ohjelmat eivät ole sellaisenaan vertailtavissa keskenään. Lapin liitto ei näe tätä negatiivisena kääntöpuolena, vaan näkee sen omalla tavallaan ilmentävän sitä, kuinka erilaisia alueet ovat. On vain hyvä asia, että näennäisellä yhdenmukaistamisella ei ohiteta alueiden suuria eroavaisuuksia.

Selonteossa olisi voinut tuoda esille myös koordinaation piirissä olevia toimijoiden ja maakunnan liittojen myönteisiä kokemuksia yhteistyön toimivuudesta. Se ei ole vähentänyt yksittäisen maakunnan aitoa roolia hankkeiden tarkoituksenmukaisuusharkinnassa ja rahoituksen kohdentamisessa maakunnan kehittämislinjausten mukaisiin toimiin. Kaikkien halukkaiden maakunnan liittojen tulee voida toimia välittävinä toimieliminä. Kustannusten lisäksi tulee huomioida palvelukyky, läsnäolo alueilla ja paikallistuntemus. Juuri tapahtuneen hallinnon keskittämisen myötä maakuntaliittojen rooli entisestään korostuu.

On huomioitava, että maakuntaliittojen halukkuus toimia ohjelman välittävinä toimieliminä on osa maakuntien edunvalvontaa ja tahtoa pystyä varmistamaan, että alueen kehittämistoimia toteutetaan alueen omien strategioiden ja suunnitelmien perusteella. Suomi on yksi harvoista, jos ei ainoa, Euroopan unionin jäsenvaltio, jossa kansallisen alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toimeenpano on hajautettu NUTS3- tasolle. Tämä on vahvuus, josta ei tule luopua. Käytännön jatkumista tulevaisuudessa tukee myös se, että Suomessa ei ole olemassa NUTS2- tason

hallintoa. Vaihtoehdot ovat siis joko valtakunnallinen taso tai NUTS3- taso. Näiden välimuodon rakentaminen yhdistämällä NUTS3- tason välittävän toimielimen tehtäviä johtaa väistämättä alueellisten erityispiirteiden kadottamiseen, mikä on jo nähtävissä, kun RR-ELY-keskukset (nyt RR-elinvoimakeskukset) toimivat hoitaen rahoitustehtävää ylimaakunnallisesti jo toista ohjelmakautta.

Selonteossa suositellaan yhteistyötä välittävien toimielinten kesken. Tavoite on hyvä, mutta esimerkiksi EURA2021-tietojärjestelmä ei mahdollista toimielinten rinnakkaisia maksajarooleja. Selonteon 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.

Kansallisen aluekehittämisen rahoituksen merkitys ja hyödyllisyys on hyvin tunnistettu, vaikka sitä nyt ei olekaan käytettävissä. Ei pidä kuitenkaan sulkea pois, etteikö niin olisi jatkossa.

Alueellisen uudistumisen neuvottelukunnasta AUNesta tulee tehdä parlamentaarinen elin, jossa on vahva poliittinen puheenjohtaja (ministeri). 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. Liitot ovat toistuvasti esittäneet toiveen, että TEM rakentaisi järjestelmän, joka ottaa huomioon liittojen vastuun alueellisesta kehittämisestä maakuntatasolla. Nykyinen ekosysteemisopimus kaupunkien välillä tapahtuu suoraan kaupunkien ja ministeriön välillä, mutta EU:n alue- ja rakennepolitiikan ja maakuntaliiton rahoituksella.

Maakuntaliittojen osallistuminen alueiden korkeakoulujen tulossopimusneuvotteluihin tulee lisätä maakuntaliittojen tehtäviin lainsäädännön kautta.

Älykkään erikoistumisen strategian toimeenpanosta ei ole kirjattu erikseen. Sillä on tiiviit kytkennät niin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toteutukseen kuin kaupunkien kestäväan kehittämiseen (ekosysteemisopimukset) sekä suoran EU-rahoituksen hyödyntämiseen, joka on merkitykseltään kasvava osa aluekehittämisen keinovalikoimaa. Aluekehittämiseen liittyvä kansainvälinen yhteistyö on tässä kokonaisuudessa kytketty vain Interreg-ohjelmiin, vaikka aluekehittäminen on luonteensa vuoksi hyvinkin kansainvälistä toimintaa ja kansainvälinen toiminta keskeinen osa maakuntaliittojen tehtäviä.

Suomella on tällä ohjelmakaudella hallintoviranomaisvastuu vain yhdestä Interreg-ohjelmasta. Tämä on suuri ero verrattuna 2014-2020 ohjelmakauteen jolloin Suomi toimi hallintoviranomaisena viidessä ohjelmassa (kolme ulkorajaohjelmaa, Interreg Botnia Atlantic, joka yhdistyi Interreg Auroraksi yhdessä Interreg Nord -ohjelman kanssa ja Interreg Central Baltic.)

Tässä tarkastelussa olisi hyvä nostaa esille Työ- ja elinkeinoministeriön (kansallinen vastuuviranomainen Interreg -ohjelmien osalta) näkemys siitä, miten Suomen roolia ohjelmien toimeenpanossa ja hallinnossa voisi tulevaisuudessa vahvistaa. Interreg-ohjelmien vetovastuussa tulisi ohjelmasta riippuen olla taho ja jäsenvaltio, jolla on kykyä ja kokemusta hahmottaa ohjelma-alueen erityispiirteet ja tarpeet tasapuolisesti. Aikaisemmin käytössä ollut ohjelmien vetovastuun kausittaisen siirtomenetelmän hyötyjä tulisi tarkastella. Aikaisempien ohjelmakausien aikana rakennettu kokemus, asiantuntijuus ja alueellinen osaajapooli Interreg-ohjelmien hallinnointiin katoaa, jos Suomelle ei aktiivisesti haeta uusia ohjelmia hallinnoitavaksi. Lapin liitto esittää, että Suomi tavoittelee seuraavan ohjelmakauden Interreg-ohjelmien hallintoa useammassa kuin yhdessä ohjelmassa.

Interreg-ohjelmien strategiset vaikutukset ovat paljon laajempia kuin mitä tarkastelussa nostetaan esiin. Rajat ylittävien verkostojen luomisen lisäksi Interreg-ohjelmat tuovat oleellisen lisän aluekehitystoimiin. Niiden tuella vahvistetaan alueellisten toimijoiden osaamista ja kilpailukykyä niin kansallisesti kuin eurooppalaisesta näkökulmasta. Lisäksi ohjelmien kautta tuodaan erityinen synergiaetu ja mahdollisuus kasvattaa kansallisen ohjelman turvin rakennettua osaamispohjaa kansainvälisillä toimilla. Polku suoraan EU-rahoitukseen useissa kehittämishankkeissa kulkee kansallisen rahoituksen jälkeen Interreg-ohjelmien tarjontaan ja sieltä tavoittelemaan rahoitusta Euroopan komission suorista rahoitusvälineistä.

Hallinnollisten tarkastusten osalta voidaan todeta, että keskitetty viranomaisvalvonta (controller toiminto) on ollut niin valvontatehtäviä hoitavien viranomaisten kuin hankepartnerien näkökulmasta onnistunut muutos. Ministeriön koordinoima säännöllinen ohjaus viranomaisitalle on myös luonut toimintoon yhtenäistä kulttuuria.

Rahoituslaki

Tukimenettelyt, tukikelpoisuus ja kustannusmallit

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.

Tarkastelussa todetaan, että 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.

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.

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.

Nyt käynnistyneiden elinvoimakeskusten ja maakuntien liittojen väliseen työnjakoon rahoitustehtävissä sekä myös päällekkäisten tukimuotojen karsimiseen tulee kiinnittää jatkossa huomioita. Maakuntien liitot ehdottivat jo nykyisen ohjelmakauden alussa, että toimintaympäristötuen tyyppinen tuki keskitettäisiin liitoille. Maakuntien liitoilla on pitkä kokemus ja osaaminen kehitysprojektien rahoittamisesta. Jatkossa maakuntaliittojen tulisi toimia rahoittajina kaikissa tukimuodoissa, joissa kohteena on kunta. Näitä ovat kuntien perusrakenteen investoinnit ja TKI-toimintaympäristöt, työllisyysasiat ja paikallinen kehittäminen.

Tukipäätöksiä koskevan lainsäädännön sanotaan tarkastelussa olevan selkeä ja tukipäätösten tekemisen melko yksiselitteistä ja johdonmukaista. Käytännön kokemus kuitenkin on osoittanut sen, että ohjelmakaudella 2021-2027 EURA-järjestelmässä tehtävän tukipäätöksen (prosessin viimeinen vaihe eli päätöksen laatiminen järjestelmään) vie kokeneeltakin valmistelijalta moninkertaisen ajan aikaisempiin ohjelmakausiin verrattuna. Lukuisat järjestelmän vaatimat tarkistukset, vastaukset ja perustelut ovat entisestään lisänneet hallinnolliset taakkaa, mikä korostuu ryhmähankkeissa ja moninkertaistuneessa muutospäätösten tarpeessa. Tavoitteet yksinkertaistamisesta ja tulosperusteisuudesta eivät ole toteutuneet ja kuitenkin ohjelman hallintoon kohdennettua teknistä tukea on leikattu sillä oletuksella, että hallinnon työmäärä on pienempi.

Tarkastelussa todetaan, että yliaalueellisten hankkeiden syntymistä estää hankerahoituksen maakuntakohtainen päätöksenteko. Itä- ja Pohjois-Suomessa tämä haaste on ratkaistu niin, että järjestetään säännöllisesti maakuntien yhteistyönä ylimaakunnallisia hankehakuja, joissa tukea myönnetään vain sellaisille hankkeille, jotka toteutetaan vähintään kahdessa maakunnassa. Haun päätyttyä kunkin osahankkeen tarkoituksenmukaisuuden arvioi se maakunta, jonka alueelle osahankkeen toimenpiteet kohdistuvat, ja välittävänä toimielimenä toimii se maakunta, jonka alueelle päähakijan toimenpiteet kohdistuvat. Ylimaakunnallisia hankkeita toteutetaan erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen yhteisen älykkään erikoistumisen strategian teemoissa.

Tarkastelussa todetaan, että kansallisessa ohjelmassa on paljon eri tukimuotoja ja kustannusmalleja. Jokainen Interreg-ohjelma tuo lisäksi mukanaan oman tarjontansa niitä täydentämään. Interreg-ohjelmien tarjoamat mahdollisuudet kiinnostavat suomalaisia tuensaajia ja niiden tuella toteutettu kehittämistoiminta johtaa usein laajempiin kansainvälisiin kumppanuuksiin. Tämän vuoksi Suomen tulee proaktiivisesti osallistua myös Interreg-ohjelmien tulevaisuussuunnitteluun ja tukimuotojen ja kustannusmallien harmonisointiin.

Maakunnan liiton toimivallassa olevat tukimuodot ovat perusteltuja, ja selkeästi kommunikotavissa tuen hakijoille.

Erityisen huomion ansaitsevat ne ELY-keskusten tuet, jotka eivät kohdistu suoraan yrityksiin, mutta joiden tukeminen edellyttäisi välittömiä hyötyjä yrityksiin. Tämä rahoitusmuoto kaipaa tarkennuksia, koska välitöntä yhteyttä yrityksiin ei aina ole.

Kustannusmallien osalta laskennallisuuden lisääminen on keinotekoisia tehostamista. Sen johdosta yhä isompi osa hankkeista aiheutuneista kustannuksista jää tuen ulkopuolelle, ja todellinen yksinkertaistamisvaikutus on vähäisempi kuin on annettu ymmärtää. Mitä enemmän kustannuksia viedään laskennallisuuden suuntaan, sitä ongelmallisempia tilanteita ne aiheuttavat.

Yksinkertaistettujen kustannusmallien etukäteisessä ohjeistuksessa on ollut olennaisia puutteita. Niihin sisältyy myös merkittäviä ongelmia ja tarpeettoman tiukkoja tulkintoja, kuten ”toimintavuoden” ja kalenterivuoden erot, sekä siihen sisältyvä tulkinta, jonka mukaan palkkakustannusten muuttaminen on haettava sinä toimintavuotena, johon se on alkuperäisessä hakemuksessa kirjattu.

Tarkastelussa kiinnitetään huomiota siihen, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja maakunnan liiton on ennen tuen myöntämistä pyydettävä opetus- ja kulttuuriministeriöltä sitova lausunto sen toimialaan kuuluvista hankkeista, jotka koskevat korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen aloittamista ja korkeakouluverkon muutoksia. Huomiota kiinnitetään siihen, että tämä prosessi hidastaa osaltaan hankkeiden käynnistymistä. Lapin liitto pyytää lisäämään tähän myös tiedon Saamelaiskäräjien kuulemisvelvoitteesta hankkeissa, joilla voi olla vaikutusta saamelaiden perinteisiin elinkeinoihin tai saamelaiskulttuuriin.

Lainsäädännön kokonaisuus

Lainsäädännön tavoitteena tulee olla jatkossa nykyisen aluekehittämisen toimintatavan rohkea uudistaminen tarvelähtöisesti, ei eri toimijoiden omien reviirien puolustaminen. Tämä vaatii selkeän työnjaon eri ministeriöiden, elinvoimakeskusten ja maakuntien liittojen välillä. Tasapuolisen kokonaisnäkemyksen vuoksi olisi perusteltua arvioida myös hallintoviranomaisen (TEM) roolia EU-ohjelmien toimeenpanossa ja hallinnossa.

Maakuntien liittojen roolia ja tehtäviä erityisesti EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien hallinnoinnissa ja valmistelussa tulee arvostaa. Niillä on siinä keskeinen alueellinen koordinoiva, hallinnoiva ja toimeenpaneva rooli. Kaikille maakuntien liitoille tulee niin halutessaan olla mahdollista toimia EU:n alue- ja rakennepolitiikan välittävinä viranomaisina myös tulevilla ohjelmakaudella.

Aluekehityslainsäädäntö tulee olla joustavaa, jotta sillä voidaan varautua toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Viime vuosina luonnon monimuotoisuus ja ilmastokysymykset, maanpuolustus ja kokonaisturvallisuus sekä resilienssikyky ja kriisikestävyys ovat nousseet aluepolitiikan ja aluekehittämisen agendalle. Ne eivät voi olla enää pelkästään sektoriministeriöiden lainsäädännössä, vaan on otettava huomioon kokonaisuusvaikutukset myös maakunnissa. Tällöin näiden tehtävien huomiointi on oleellista myös maakuntia koskevilla lainsäädännöissä.

Lisätietoja Päivi Ekdahl, kehittämisjohtaja, puh. 0400 383578