



Työ- ja elinkeinoministeriö
lausuntopalvelu.fi

Lausuntopyyntö VN/3781/2024

Lausunto selontekoluonnoksesta aluekehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan kokonaisuudesta ja lainsäädännöstä

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää kommentteja luonnokseen selonteoksi aluekehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan kokonaisuudesta ja lainsäädännöstä 25.4.2025 mennessä. Hallituksen on tarkoitus antaa selonteko eduskunnalle kesäkuussa 2025.

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.

Etelä-Savon maakuntaliitto lausuu selontekoluonnoksesta seuraavaa:

1. Aluekehittämisen tavoitteet

Ovatko tunnistetut näkökohdat aluekehittämisen määritelmään ja tavoitteisiin liittyen relevantteja?

Etelä-Savon maakuntaliitto esittää selonteon alkuun selkeää aukikirjoitettua aluekehittämisen suurta tavoitetta. Miksi aluekehitystä tehdään ja mitkä sen laajat, kokonaisvaltaiset yhteiskunnalliset tavoitteet ovat? The big why ei tule läpi vielä tästä versiosta.

Suomi on alueiden Suomi. Suomen erityispiirteet muodostuvat kuntien ja maakuntien moninaisuudesta, luonnon ja kulttuurin rikkaudesta ja siitä, että koko maa pysyy asuttuna. Selonteko toteaa ja tunnistaa alueellisen eriarvoisuuden, mutta vielä tarvitaan ratkaisuja ja keinoja sen vähentämiseksi.

Etelä-Savon liitto haluaa haastaa selontekoa uuteen tavoitetasoon ja ponnekkuuteen, jossa yhteinen, ääneen lausuttu ja – kirjoitettu tahtotila on tasata ja tasoittaa alueiden välisiä eroja, sillä alueellinen yhteenkuuluvuus osaltaan tuottaa positiivisia vaikutuksia yhteiskuntaan ja toteuttaisi alueellisesta tasa-arvoa koko maassa.

Suomen aluekehityksen tavoitteet pohjautuvat EU:n koheesiopolitiikkaan, mutta alueiden väliset erot ovat edelleen suuria.

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 ja toimijakenttä on muutoskassa. Moninaisessa toimijakentässä 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.

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

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Alue käsitteenä on hahmottumaton ja määrittelemätön eikä sitä tulisi käyttää hallinnollisessa mielessä. Teksti tältä ja hallinnon kuvauksen osin on hieman haasteellinen ja käsitteet eivät ole aivan tarkkoja.

Maakuntapohjainen aluekehittäminen on tunnustettu siten, että maakuntien liitot toimivat aluekehitysviranomaisina.

Sen sijaan suuren ja pienen aluepolitiikan suhde ei ole selonteossa riittävän selkeä. Tätä olisi voinut analysoida aluepolitiikan tulevaisuusskenaarioin. Se tulisi tehdä tulevan aluepolitiikan valmistelun seuraavassa vaiheessa.

2. Viranomaiset ja niiden roolit sekä aluekehittämisen muut toimijat

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat viranomaisten rooleihin liittyen relevantteja?

Selonteossa on tarpeettoman vahva top-down sävy, jossa valtio on toimija ja alueet kohteita. Varsinkin aluekehittämisen kontekstissa tämä pitää muotoilla uudelleen.

Aluekehittämisen ja toimijakentän moninaisuus tunnustetaan oikein, ilman että siitä tehdään ongelmaa. Aluekehitystyö on laaja-alaista ja kumppanuuteen ja yhteistyöhön perustuvaa toimintaa, jota ohjaavat yhteisesti hyväksytyt kansalliset ja maakuntien strategiat, joissa otetaan huomioon myös kansalliset teemakohtaiset politiikkastrategiat. Emme tunnista kuvattuja ristiriitoja ja jännitteitä Etelä-Savon kohdalla. Kuvaus keskustaupunkijännitteestä ei myöskään päde Etelä-Savossa, joten ehdotamme tällaisten yleistysten poisjättämistä.

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 koordinoimisessa ja aktivoinnissa korostuu maakuntaliittojen rooli ja lisäarvo.

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

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Suomi ja sen yhteiskunta on meidän ihmisten sopima ja toteuttama liitto, jossa yhteiskunnan tavoitteet ja toiminnot voidaan nuotittaa arvojemme perusteella. Siksi haastammekin ajatteluun, jossa suomalaista aluekehittämistä tehtäisiin

tavoitteenaan alueellisten, sosiaalisten ja taloudellisten erojen tasoittaminen täällä maan sisällä.

Se on rohkea ja visionääri tavoite, mutta täysin mahdollinen ja Suomen menestymisen kannalta välttämätön.

Maakuntakohtaisten aluekehittämiskeskustelujen lähtökohtana tulee olla selkeästi maakuntaohjelma, eikä aluekehittämispäätös kuten luonnoksessa ehdotetaan, vaikka se on toki yhteensovittamisen näkökulmasta tarpeellinen viitekehys. Ajankohtakuvaus maakuntaohjelmalle perustuu aikaisempien vaalien ajankohtaan ja tulee päivittää.

3. Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt

Ovatko selonteossa tunnistetut näkökohdat ohjelmatyöhön ja yhteistyömenettelyihin liittyen relevantteja?

Etelä-Savon maakuntaliitto on halukas ja sitoutunut olemaan rahoituksen välittävänä toimielimenä, eikä asiassa ole tarvetta muutoksiin. Olemme läheisin ja paikallisin läsnäoleva viranomainen, jolla on vahva asiantuntemus ohjelmatyön toteuttamisesta ja rahoituksen tarkoituksenmukaisimmasta välittämisestä hakijoille maakunnan kehittämislinjausten mukaisiin kohteisiin. Kustannusnäkökulmat ovat marginaalisia ja keskittämisessä ei ole lisäarvoa. Kaikkien halukkaiden maakunnan liittojen tulee voida toimia välittävinä toimieliminä.

Yhteistyöllä maakuntaliittojen, ELY-keskusten ja ministeriöiden välillä on keskeinen merkitys ohjelmatyön toimeenpanon onnistumisessa ja yhteistyö on toiminut erittäin hyvin.

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.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

Alueellisen uudistumisen neuvottelukunnasta AUNE tulee nostaa parlamentaarisen tason tahoksi, jossa on vahva poliittinen puheenjohtaja.

Kaikessa sopimuksellisuudessa tulee toimia niin, että maakunnan liitot ovat mukana valmistelutyössä ja sopimusosapuolina. Muistutamme, että liitot ovat toistuvasti esittäneet toiveen, että TEM rakentaisi järjestelmän, joka ottaa huomioon liittojen vastuun alueellisesta kehittämisestä maakuntatasolla.

Maakuntaliitot toteuttavat ja toimivat paikallisen ja alueellisen demokratian perusteella.

Aluekehitystehtävän formalisointi ja vaatimus edustuksellisen ja maakunnallisen toimijan roolista tuli EU-jäsenyyden kautta. Se on ollut suurta viisautta EU:ssa halki sen historian ja tekee meistä yhteismitallisia alueiden Euroopan kanssa, jossa demokraattisella pohjalla toimivaa aluehallintoa ei voi syrjäyttää missään olosuhteissa. Ehdotamme, että tämä tausta ja arvojärjestelmä kirjoitetaan auki selontekoon muun historiakatsauksen yhteydessä muistutuksena mihin maakuntahallinto pohjautuu. Eurooppalaisen Suomen historia on 30-vuotias ja se on tuonut tämän yhteiseurooppalaisen kehyksen maakuntahallinnosta myös Suomeen.

Älykkään erikoistumisen strategian toimeenpanosta tulisi lisätä vaikuttavuuskuvausta ja sen mekaniikan monipuolisuudesta. AES on tiivis ja strateginen osa niin alue- ja rakennepoliittikan ohjelman toteutukseen kuin kaupunkien kestävään kehittämiseen (ekosysteemisopimukset) sekä suoran EU-rahoituksen hyödyntämiseen, joka on merkitykseltään kasvava osa aluekehittämisen keinovalikoimaa. Mainittakoon, että aluekehittämiseen liittyvä kansainvälinen yhteistyö on laajempaa kuin vain Interreg-ohjelmat.

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.

Puuttuuko tarkastelusta jokin näkökohta, joka tulisi lisätä?

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.

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?

Lainsäädännön tavoitteena tulee olla jatkossa nykyisen aluekehittämisen toimintatavan uudelleenuotittaminen. On koko Suomen edun mukaista tavoitella kunnianhimoista, kattavaa ja korkeatasoista suomalaista koheesiopolitiikkaa, jonka tavoite on tasata alueiden välisiä eroja. Kun tämä tavoitetaso on toiminnassa, kunnat ja kaupungit eri puolilla Suomea säilyvät elinvoimaisina, tulevaisuususkoisina ja voivat erikoistua kuntina ominaispiirteisiin vahvuuksiinsa ja maakunnat toimivat alueelliset aluekehitystoimet kokoavana ja koordinoivana tahona, jonka mandaatti tulee nykyiselläänkin paikallishallinnosta ja kunnallisesta demokraattisesta edustuksesta.

Alueiden Suomi tarvitsee vakautta ja ennustettavuutta, jossa voidaan rakentaa ratkaisuja, tuottaa ja turvata palveluja ja edistää alueellista elinvoimaa.

Jatkuva taistelu selviämisestä ja elintilasta aiheuttaa lyhytpinnaisuutta ja näköalattomuutta, josta ei seuraa mitään hyvää. Tarvitsemme selkeän ja pitkäjännitteisen työnjaon eri toimijoiden välillä ja työrauhan keskittyä tehtäviin yli vuosikymmenien. Jatkuva muutos ei ole hyväksi, vaan rakenteet pystyvät toimivina, kun niille annetaan vakaa tila.

Esitämme, että arvioidaan kaikkien osapuolien roolia EU-ohjelmien toimeenpanossa ja hallinnossa, mukaan lukien TEM, muut ministeriöt ja muutoksessa olevat elinvoimakeskukset.

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 maakuntien liitoilla on keskeinen alueellinen koordinoiva, hallinnoiva ja toimeenpaneva rooli EU:n alue- ja rakennepolitiikassa. Mandaatti tulee nimenomaan edustuksellisesta järjestelmästä, joka edustaa läheisyysperiaatetta ja hallinnon hajauttamista, subsidiariteettiäkin, parhaimmillaan.

Selontekoon tulee kirjata, että kaikille maakuntien liitoille, jotka haluavat toimia EU:n alue- ja rakennepoliitiikan välittävinä viranomaisina myös tulevalla ohjelmakaudella, se tulee mahdollistaa. Etelä-Savo ilmoittautuu tähän joukkoon.

Haetaan selontekoon konkreettiset ehdotukset ja keinot, joilla voimme toteuttaa keskeisiä aluekehittämisen sisällöllisiä kokonaisuuksia.

Etelä-Savon maakuntaliitto

Heini Utunen
maakuntajohtaja

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti maakuntaliiton asianhallintajärjestelmässä.