

**Valtioneuvoston selonteko
eduskunnalle aluekehittämisen ja EU:n
alue- ja rakennepolitiikan
lainsäädännöstä**

Sisältö

1	Johdanto	4
1.1	Selonteon tarkoitus	4
1.2	Tiivistelmä	7
1.3	Alueet 2020-luvun Suomessa	12
1.4	Aluekehittämisen ja –politiikan vaiheet	20
2	Toimeenpanolaki	26
2.1	Aluekehittämisen tavoitteet 2 §	27
2.2	Viranomaiset ja niiden roolit sekä aluekehittämisen muut toimijat	30
2.2.1	Vastuu alueiden kehittämisestä 6 §	30
2.2.2	Maakunnan liitto 7 § ja 8 § sekä 17 §	35
2.2.3	Työ- ja elinkeinoministeriö aluekehittämisen suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan koordinaattorina 9 §	39
2.2.4	TEM hallintoviranomaisena 12 §	43
2.2.5	Välittävät toimielimet 10–11 §	45
2.2.6	Alueiden uudistumisen neuvottelukunta 15 §	51
2.2.7	Seurantakomitea 16 §	54
2.2.8	Maakuntien yhteistyöryhmät 19–23 §	56
2.3	Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt	59
2.3.1	Aluekehittämispäätös 24 §	60
2.3.2	Maakuntaohjelma 25–26 §	62
2.3.3	Aluekehittämiskeskustelut 27 §	66
2.3.4	Yhteistyösopimukset ja kestävä kaupunkikehittäminen 28 §, 30 §	70
2.3.5	Kumppanuussopimus ja alue- ja rakennepolitiikan valmistelu ja toimeenpano 29 §	75
2.3.6	Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoite (Interreg) 31–41 §	80
2.3.7	Tukialuejako 43 §	85
3	Rahoituslaki	88
3.1	Lähtökohdat	88
3.2	Tukimuodot 9–16 §	89
3.3	Tukimenettely 19-30 §, 38-55 §	95

3.4	Tukikelpoisuus 17 §	108
3.5	Kustannusmallit 17, 30 §.....	112
3.6	Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoite (Interreg) 59–74 §.....	121

4 Rahoituksen vaikuttavuus 124

Liite 1. Tukimuodot 2021-2027 Uudistuva ja osaava Suomi 2021-2027 EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma 127

Lähteet..... 128

1 Johdanto

1.1 Selonteon tarkoitus

Alueiden kehittämisen toimeenpanoa ja rahoittamista koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 2021. Valmistelun yhteydessä hallituksen esitykseen kirjattiin, että lainsäädännön toimeenpanon seuranta varten eduskunnalle annetaan selonteko.

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.

Lakiuudistuksen tavoitteena vuonna 2021 oli päivittää alueiden kehittämisen tavoitteet, suunnittelu ja toimintatavat vastaamaan muuttuvaa toimintaympäristöä. Lisäksi pyrittiin selkeyttämään lakien rakennetta ja keventämään

sääntelyä. Tavoitteena oli myös integroida kansallinen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikka tehokkaaksi kokonaisuudeksi, jotta kansalliset aluekehittämisen linjaukset ja EU:n rahastojen varat tukisivat toisiaan. EU:n alue- ja rakennepolitiikka täydentää ja tukee kansallista aluekehittämistä.

Tässä selonteossa nostetaan esille lainsäädäntöön liittyviä tarkastelun kohteita tulevan lainsäädäntöuudistuksen taustaksi. Selonteossa ei tehdä vielä linjauksia lainsäädäntöuudistuksen sisällöksi.

Keskeisinä tarkastelun kohteina selonteossa ovat nk. toimeenpanolain osalta kansallisen aluekehittämisen toimintamallin osa-alueet, kuten kansallinen koordinointi ja yhteensovittaminen, valtioneuvoston yhteistyö ja vuoropuhelu alueiden kanssa sekä valtioneuvoston aluekehittämispäätös sekä maakunta-ohjelmat.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman osalta selonteossa tarkastellaan erityisesti ohjelman valmistelua ja hallinnointia. Hallinnon osalta keskeisenä tarkastelun kohteena ovat viranomaisten roolit ja tehtävät. Lisäksi selonteko sisältää tarkastelun Interreg-ohjelmien hallinnoinnista Suomessa ja kansallisen vastinrahoituksen toimeenpanosta. Rahoituslain osalta tarkastelun kohteena ovat edellä mainittuihin ohjelmien rahoituksessa käytössä olevat tukimuodot, tukimenettely, tukikelpoisuus ja kustannusmallit.

Selonteon valmistelua on tukenut työryhmä, jossa olivat edustajat keskeisistä ministeriöistä, maakuntien liitoista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (jäljempänä ELY-keskus) sekä Kuntaliitosta. Työ- ja elinkeinoministeriössä selonteon valmisteluun ovat osallistuneet työryhmän puheenjohtaja aluekehitysjohtaja Johanna Osenius sekä sihteeristön jäsenet johtavat asiantuntijat Petra Stenfors, Hanna-Maria Urjankangas ja Valtteri Karhu, neuvotteleva virkamies Riitta Vartia sekä erityisasiantuntijat Milla Ohrankämmen ja Pirkko Jukka. Selontekoa on käsitelty myös alueiden uudistumisen neuvottelukunnassa (AUNE) sekä työllisyyden ja yrittäjyyden edistämisen ministeriötyöryhmässä.

Selonteosta järjestettiin julkinen kuuleminen maalis–huhtikuussa 2025. Selonteon luonnoksesta saatiin 58 vastausta maakuntien liitoilta, kuntasektoreilta, ELY-keskuksilta, ministeriöistä sekä järjestöiltä. Selonteko viimeisteltiin saadun palautteen pohjalta. Toimeenpanolain osalta kommenteissa korostuivat näkemykset toimijoiden roolien merkityksistä (eri tahojen painottaessa eri toimijoiden rooleja) ja erityisesti yhteistyön merkitys, jonka nähtiin myös toteutuvan hyvin. Vastauksissa nostettiin esille mm. ohjelmatyön ja strategisen suunnittelun pitkäjänteisyyden tärkeys aluekehittämisessä, mitä korostivat varsinkin ministeriöt maakuntien liittojen pitäessä nykyistä aikataulua toimivana sekä tarve sovittaa yhteen EU-ohjelmatyötä ja kansallista valmistelua. Rahoituslain osalta kommentit kohdistuivat erityisesti tarpeeseen sujuvoittaa ja yksinkertaistaa tukimenettelyjä.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) teetti selonteon valmistelun taustaksi ulkopuolisen arvioinnin kansallisen aluekehittämisen toimintamallin toimivuudesta ja vaikuttavuudesta. Arvioinnin toteutti Itä-Suomen yliopisto yhteistyössä MDI:n kanssa ja se valmistui toukokuussa 2024. Arviointi perustuu laajan haastattelu- ja kyselyaineiston analyysiin. Arvioinnissa nousevat esille aluekehittämisen toimijakentän toisistaan poikkeavat näkemykset ja odotukset toimintamallin toimivuudesta ja kehittämisestä. Luku 1.4. *Aluekehittämisen ja -politiikan vaiheet* perustuu kokonaisuudessaan arviointiin.

Toimeenpanolakia koskevissa osioissa on hyödynnetty myös muita aluekehittämistä koskevia arviointeja, kuten sopimuksellisuuden arviointia, aluekehittämiskeskusteluista vuosittain toteutettua osallistujien palautekyselyä, toukokuussa 2024 toimijoille tehtyä kyselyä viranomaisten rooleista ja aluekehittämisen tavoitteista, muita kyselyaineistoja sekä joulukuussa 2024 aluekehittämispäivien yhteydessä toteutettua kansallista dialogia aiheesta: *Mikä tuo aluekehittäjät yhteen?*, johon osallistui n. 80 aluekehittämisen asiantuntijaa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Hankkeiden rahoittamista koskevien säädösten arvioinnissa on käytetty aineistoina välittävinä toimieliminä toimivien rahoittavien viranomaisten edustajien haastatteluja, laajemmin rahoittaville viranomaisille (rahoittajat ja maksajat) suunnattuja kyselyjä, laajempaa sidosryhmäkyselyä tukimuotoja koske-

van sääntelyn arvioimiseksi, TEM:n *alueet ja kasvupalvelut* -osaston edustajien haastatteluja, ohjaus- ja valvontakäyntejä välittäviin toimielimiin ja koulutustilaisuuksissa esitettyjä kysymyksiä.

Aineiston ja sidosryhmävalmistelun perusteella tehdyistä havainnoista ja selonteon sisällöstä vastaa TEM.

1.2 Tiivistelmä

Nykyisen aluekehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan lainsäädännön tavoitteena oli sovittaa yhteen kansallista ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa tehokkaaksi kokonaisuudeksi. Tavoitteena oli uudistaa alueiden kehittämisen tavoitteita, suunnittelua ja toimintatapoja vastaamaan toimintaympäristön muutoksia sekä Euroopan unionin ja kansallisia tavoitteita. Tavoitteena oli myös tukea ja edistää vaikuttavaa vuorovaikutusta ja sopimussellisuutta alueiden kehittämisessä sekä selkeyttää sääntelyä sekä vähentää tuen saajien ja viranomaisten hallinnollista taakkaa.

Lainsäädäntö tukee pääpiirteissään hyvin aluekehittämisen tavoitteiden edistämistä, strategista suunnittelua ja toimeenpanoa. Lainsäädäntö ei kaikilta osin ole onnistunut tukemaan sille asetettuja tavoitteita.

Aluekehittämisen määritelmä monitoimijaisena ja eri hallinnonaloja yhdistävänä, yhteistyöhön perustuvana toimintana on onnistunut. Toimijoiden yhteistyö kehittämisen lähtökohtana tukee osaltaan aluekehittämisen toimeenpanon joustavuutta muuttuvissa tilanteissa. Myös aluekehittämisen laissa määritetyt tavoitteet ovat edelleen relevantteja, ja kokonaisuus on tasapainoinen mutta vahvistuvia teemoja kuten turvallisuus, luonnon monimuotoisuus tai alueiden eriytyminen on tarkasteltava lakia uudistettaessa.

Nykyisen lainsäädännön tavoitteena oli erityisesti sovittaa yhteen kansallista ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa tehokkaaksi kokonaisuudeksi. Alueitasolla yhteensovittaminen toimii hyvin, ja maakuntaohjelma toimii aluekehittämistyötä linjaavana yhteisenä strategiana. EU-ohjelma on keskei-

nen aluekehittämisen toimeenpanon työkalu alueilla. Kansallisen suunnittelun näkökulmasta tavoitteessa ei ole onnistuttu. Yhteensovittamisen hankaluus liittyy ensisijaisesti kansallisen aluekehittämisen ja EU-ohjelmakausien valmisteluajataulujen kohtaamattomuuteen, mikä luo ristiriitaisuuksia aluekehittämisen suunnitteluprosesseihin.

Aluekehittämisen kansallinen strateginen suunnittelu perustuu hallituskausittain laadittavaan valtioneuvoston aluekehittämispäätökseen sekä kunnallis-vaalikausittain laadittavaan maakuntaohjelmaan, jossa huomioidaan kansalliset painopisteet. Aluekehittämistyön pitkäjänteisyys perustelee kuitenkin tarvetta tätä pidemmän aikavälin strategiseen suunnitteluun niin kansallisella kuin alueellisella tasolla. Pidempää kuin yhden hallituskauden mittaista suunnitteluajataulua noudatetaan myös useissa muiden hallinnonalojen strategioissa. Kytkeä poliittiseen päätöksentekoon ja joustavuus vastata toimintaympäristön muutoksiin on kuitenkin tärkeää säilyttää.

Hallituksen aluekehittämispäätöksen tulisi olla keskeinen kansallinen tahtotila, joka osaltaan linjaa EU-ohjelman valmistelua, mutta valmisteluajataulut eivät usein mahdollista tätä kytkeä. Tarve EU-ohjelmatyön ja kansallisen kehittämisen yhteensovittamiseen korostuu jatkossa, koska kansalliset aluekehittämisen voimavarat ovat vähentyneet. Kansalliset tavoitteet voidaan kytkeä EU-tavoitteisiin sekä EU-ohjelman valtakunnallisten teemojen avulla että alueellisessa toiminnassa.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on rakentanut yhdessä välittävien toimielinten kanssa *Uudistuva ja osaava Suomi* -ohjelman, joka vastaa alueiden tarpeisiin ja joustaa muuttuvissa tilanteissa. Ministeriö ei ole kuitenkaan riittävästi kyennyt ohjaamaan toimien ja hallinnon priorisointia ohjelman valmisteluvaiheessa, mikä on johtanut mm. moninaiseen ohjelmarakenteeseen, tukimuotoihin, kustannusmalleihin ja tietojärjestelmän rakenteeseen.

Välittävien toimielinten määrän lisääntyminen on selvästi heikentänyt EU-ohjelman hallinnon kustannustehokkuutta. Tähän mennessä tehtyjen ohjaus- ja valvontakäyntien perusteella hallinto- ja valvontajärjestelmä toimii kuitenkin pääsääntöisesti hyvin. Nykyisen lainsäädännön yhtenä tavoitteena oli tukea

ja edistää vaikuttavaa vuorovaikutusta ja sopimuksellisuutta alueiden kehittämisessä, selkeyttää sääntelyä sekä vähentää tuen saajien ja viranomaisten hallinnollista taakkaa. Vuorovaikutuksen ja sen vaikuttavuuden edistämisessä lainsäädäntö on onnistunut varsin hyvin, mutta hallinnollinen taakka on myös tämän myötä paikoin jopa kasvanut. Aluekehittämiseen liittyvä vuorovaikutus on vahvistunut erityisesti ministeriöiden ja alueiden välisen aluekehittämiskeskusteluprosessin puitteissa, mikä on nostettu lainsäädäntöön uutena menettelytapana.

Aluekehittämiskeskusteluprosessiin kytkeytyy myös aluekehittämiseen osallistuvien ministeriöiden keskinäisen yhteistyön vahvistuminen ja valtioneuvoston parempi informaatio alueiden tilanteista ja tarpeista. Prosessi on osaltaan tukenut myös alueiden sisäistä ja niiden välistä vuoropuhelua: jälkimmäistä silloin, kun aluekehittämiskeskustelut on toteutettu maakuntien yhteisinä, ja ensimmäistä erityisesti maakuntakohtaisissa keskusteluissa. Aluekehittämiskeskusteluprosessin kehittämisessä on syytä huomioida erityisesti vaikuttavuuden lisäämisen ja hallinnollisen taakan vähentämisen näkökulmat.

Keskustelujen lisäksi vuoropuhelua ylläpidetään keskeisiä aluekehittämisen toimijoita yhteen kokoavan *Alueiden uudistumisen neuvottelukunnan* ja sen valmisteluverkoston toiminnan puitteissa. Lainsäädäntö mahdollistaa neuvottelukunnan toiminnan muotoutumisen vastaamaan kulloistakin poliittista tahtotilaa. Neuvottelukunnan keskeisenä lisäarvona on aluekehittämiseen vaikuttavista valmisteluista keskusteleminen yhteisesti eri näkökulmia esille tuoden. Neuvottelukunnan vaikuttavuuden kehittäminen on mahdollista nykyisten säädösten puitteissa kiinnittämällä huomiota viestintään ja kytkeytymiseen poliittiseen päätöksentekoon.

Sopimuksellisuuden hyödyntämistä on pidetty sen osapuolten näkökulmista toimivana ja vaikuttavana. Sopimuksellisuus edellyttää tiiviistä ja monitoimijaisista vuoropuhelua ja se on luonteensa vuoksi rajattua joukkoa koskeva menettelytapa. Aluekehittämisen toimeenpanossa se tarvitsee rinnalleen myös yleisemmin käytettävissä olevia työkaluja.

Alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmää pyrittiin lain säätämisen yhteydessä keventämään. Vastuu alueiden kehittämisestä on edelleen valtiolla ja kunnilla, mitä pidetään tärkeänä. Pyrkimys suunnittelujärjestelmän keventämiseen on tarkoittanut mm. maakuntaohjelmien toimeenpanosuunnitelmien ja niiden yhteisen käsittelyn jättämistä pois lainsäädännöstä. Näiden sijaan uutena menettelytapana tulneiden aluekehittämiskeskustelujen painopiste on strategisesti korkeammalla tasolla, mikä soveltuu paremmin ministeriöiden ja maakuntien väliseen vuoropuheluun, mutta menettelytapana tämä on nykyisillä toimintatavoilla hallinnollisesti aiempaa raskaampi.

Kansallisella tasolla aluekehittämisen koordinaatiosta vastaa TEM ja työhön osallistuu suuri osa ministeriöistä, jotka on tarkennettu asetuksella. Ministeriöiden välinen yhteistyö on keskeistä, sillä aluekehittämiseen vaikuttavat monien eri hallinnonalojen toimet ja päätökset. Aluekehittämiskeskusteluprosessin myötä ministeriöiden osallistuminen aluekehittämisen suunnitteluun, toteuttamiseen ja seurantaan on entisestään vahvistunut. Samalla on lisääntynyt myös yhteistyöprosesseihin käytetty aika.

Kaupunki- ja maaseutupolitiikka liittyvät läheisesti aluekehittämisen kokonaisuuteen. Näillä molemmilla on omat yhteistyö- ja vuorovaikutusprosessinsa, jotka osin limittyvät aluekehittämisen menettelyjen kanssa.

Maakunnan liiton rooli alueensa aluekehittämismääräyksinä on pääosin selkeä. Maakunnan liiton ja keskuskaupungin välillä yhteistyö on kuitenkin joskus jännitteistä, koska erityisesti keskuskaupungilla on itsenäinen ja vahva rooli innovaatio-, kasvu- ja elinvoimapolitiikassa. Maakunnan liiton roolit toisaalta edunvalvojana ja toisaalta kehittämistyötä edistävänä aluekehittämismääräyksinä voivat olla ulkopuolisten kumppanien näkökulmista joissakin tilanteissa keskenään ristiriitaisia.

Kansallisen tason ja alueiden välinen yhteistyö koetaan kriittisenä tekijänä aluekehittämisessä. Keskeisenä kehittämisen kohteena jatkossa tunnistetaan ylialueellisen yhteistyön lisääminen edelleen suhteessa maakuntakohtaisiin valmisteluihin. Aluekehittämisen monitoimijasta perustaa on perusteltua hyödyntää ja vahvistaa jatkossakin.

Rahoittamista koskevan lainsäädännön tavoitteeksi oli asetettu viranomaisten ja tuen saajien hallinnollisen taakan väheneminen. Tämä tavoite on saavutettu osittain, mutta lainsäädännön toimeenpanovaiheessa on kohdattu monia haasteita. Kokonaisuudessaan rahoitusta koskeva sääntely on ollut perusteltua ja toimivaa.

Hankkeiden tukimenettelyllä on pyritty selkeyteen, hallinnollisen taakan vähentämiseen ja tuen saajien yhdenmukaisen kohtelun varmistamiseen. Aiempaan lainsäädäntöön verrattuna lainsäädäntöön on lisätty hakuilmoituksen julkaisemista koskeva säännös sekä muutoshakemusta ja tukipäätöksen muuttamista koskevat säännökset. Nämä ovat selkeyttäneet toimeenpanoa, vaikka käytäntö ei juuri muuttunutkaan.

Rahoituslaissa säädettiin uudesta ryhmähankemallista, jonka oli arvioitu lisäävän hallinnollista työtä ja kustannuksia välittävän toimielimen rahoittajatehtävissä, mutta toisaalta helpottavan hankehallinnointia hakijaorganisaatioissa sekä välittävän toimielimen maksatustehtävissä. Ryhmähankkeen toimeenpano on ollut erittäin haasteellista erityisesti erilaisten toimenpideyhdistelmien takia. Tämä on ongelmallista, sillä ryhmähankkeita on merkittävä määrä suhteessa hankkeiden kokonaismäärään. Laissa säädetty malli oli lähtökohdiltaan perusteltu, mutta sen toimeenpanon vaikutuksia ei pystytty riittävästi ennakoimaan.

Lainsäädännössä asetettiin laajemmin käyttöön otettavaksi EU:n yksinkertaistetut kustannusmallit osana tukimenettelyä. Niiden vaikutuksina arvioitiin etukäteen olevan viranomaisten hallinnollisen taakan väheneminen ja hankehallinnon helpottuminen. Tavoite on saavutettu osittain, sillä mallit ovat osin virtaviivaistaneet maksatushenkilöstön työtä ja sujuvoittaneet muuta hankehallintoa. Mallit on tehty asiakasnäkökulmasta ja sidosryhmät tiiviisti osallistaen. Toisaalta kustannusmalleja on liikaa. Osa malleista on jäänyt käyttämättä lähes kokonaan. Mallien ja lainsäädännön moninaisuus on myös kuormittanut asiakkaita ja viranomaishallintoa sekä tietojärjestelmäkehitystä.

Nykyisen ohjelman mahdollistavuus on ollut strateginen valinta. Tukimuotojen valikoima on laaja, mikä heikentää asiakaslähtöisyyttä ja hidastaa palvelujen

digitalisaatiota. Ohjelman sisällön priorisoinnilla ja toimijoiden roolien päällekkäisyyksiä karsimalla voidaan merkittävästi vaikuttaa hallinnon ja tietojärjestelmäkehityksen yksinkertaistamiseen.

Yhteenvedona voidaan todeta, että lainsäädännön tavoitteissa on onnistuttu osittain. Rahoituslain tavoitteiden saavuttamista arvioitaessa on eroteltava sääntelyn lähtökohdat ja käytännön soveltamisen toimivuus. Onnistunut ohjelman sisältö- ja hallinnointivalmistelu merkitsee saumatonta yhteistyötä EU-asetusneuvottelujen, ohjelman sisältövalmistelun, lainsäädäntö-, hallinto- ja tietojärjestelmävalmistelun kesken. Tulevissa lainsäädäntöuudistuksissa erityistä huomiota on edelleen kiinnitettävä vaikuttavuuden lisäämiseen ja hallinnollisen taakan vähentämiseen. Lisäksi rahoituslain nojalla annettavien valtioneuvoston asetusten määrää tulee arvioida huolellisesti.

1.3 Alueet 2020-luvun Suomessa

Vuonna 2020 alkanut koronapandemia keskeytti vuonna 2016 alkaneen talouden ja työllisyyden kasvun, ja Suomi ajautui taantumaan. Työllisyys heikkeni erityisesti palvelualoilla. Elpyminen alkoi kuitenkin pian nostaen bruttokansantuotteen ja työllisyysasteen ennätystasolla vuonna 2022. Vuonna 2022 Venäjä aloitti hyökkäyssotansa Ukrainaan, inflaatio kiihtyi ja korkotaso nousi. Suomi ajautui lievään taantumaan ja vuonna 2023 työllisyys kääntyi laskuun. Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen taloustilanne on heikentynyt kaikkialla Suomessa. Lomautusten, konkurssien ja lopettaneiden yritysten määrä on kasvanut, työttömyys on lisääntynyt, työllisyysaste on laskenut, ja avoimien työpaikkojen määrä on vähentynyt.¹ Vuonna 2025 epävarmuutta aiheuttavat ja kasvunäkymiä heikentävät Yhdysvaltojen asettamat tullit.

Henkeä kohden laskettu bruttokansantuote oli vuonna 2022 koko maassa 47 897,6 euroa. Maakuntien välillä on merkittäviä eroja. Uudenmaalla bkt asukasta kohden oli huomattavasti muita maakuntia korkeampi, 60 375,8 euroa, ja heikoin tilanne oli Päijät-Hämeessä, 37 708,0 euroa. Asukasta kohden

¹ Alasalmi, J., Toikka, M., Ritala, A. (2024). Itäisen ja pohjoisen Suomen aluetaloudellinen kehitys. Datahuone-raportti 4/2024.

laskettu bruttokansantuote on vuosina 2010–2022 kohentunut erityisesti Kainuussa ja Lapissa. Heikointa asukaslukuun suhteutettu suhteellinen kasvu on ollut Ahvenanmaalla, Pohjanmaalla ja Uudellamaalla. Suomen bruttokansantuote supistui Tilastokeskuksen mukaan koko vuonna 2024 0,2 prosenttia. Joulukuussa 2024 valtiovarainministeriö arvioi Suomen bkt:n pienenneen vuonna 2024 0,3 prosenttia edellisvuodesta ja vuodelle 2025 ministeriö odotti bkt:n kasvavan 1,6 prosenttia ja vuosina 2026 ja 2027 1,5 prosenttia².

Kuntatalous vahvistui selvästi vuosina 2020–2023. Positiivista kehitystä selittävät ennen kaikkea kertaluonteiset tekijät, erityisesti valtion kuntatalouteen koronatilanteen johdosta kohdistamat tukitoimet sekä sote-uudistukseen liittyvät ajoitukselliset tekijät sekä verotulojen tavallista korkeampi kertymä, kun kunnat saivat verotuloja osittain vielä sote-uudistusta edeltävien vanhojen kunnallisveroprosenttien ja yhteisöverotulojen jako-osuuksien mukaisesti.³ Vuonna 2024 kuntatalouden tila heikkeni, mutta odotuksia vähemmän, eli kunnat näyttäisivät osin onnistuneen sopeutumistoimissaan⁴. Kuntatalouden arvioidaan heikentyvän edelleen vuosina 2025–2028. Kuntatalouden heikentyminen johtuu ennen kaikkea toimintamenojen kasvusta. Taloudellinen tilanne on vaikea erityisesti maakuntien reuna-alueilla sijaitsevista ja väestöä menettävistä vanhusvaltaisista kunnissa.⁵ Heikentyvän kuntatalouden ohella alueita haastavat hyvinvointialueiden vaikeudet. Kaikki hyvinvointialueet ovat tehneet muutos- ja sopeutussuunnitelmia taloutensa tasapainottamiseksi.⁶

Väestön vanheneminen heikentää Suomen talouskehitystä ja julkisen talouden kestävyyttä. Vuonna 2023 Suomessa syntyi elävänä vain 43 383 lasta ja kokonaishedelmällisyysluku oli 1,26, joka on vuodesta 1776 alkavan tilastoin-

² Valtiovarainministeriö (2024). Taloudellinen katsaus, talvi 2024. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:68.

³ Valtiovarainministeriö (2024). Kuntatalouden tilanne ja kehitysnäkymät syksyllä 2024. Muistio 11.9.2024.

⁴ Kuntaliitto (2025). Kuntien talous 2024. Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarviot 2024.

⁵ Valtiovarainministeriö (2024). Kuntatalouden tilanne ja kehitysnäkymät syksyllä 2024. Muistio 11.9.2024.

⁶ Valtiovarainministeriö (2024). Kuntatalouden tilanne ja kehitysnäkymät syksyllä 2024. Muistio 11.9.2024.

nin matalin syntyvyyden taso. Maakuntien välillä on merkittäviä eroja syntyvyydessä. Alhaisin kokonaishedelmällisyysluku oli Kymenlaaksossa 1,10 ja korkein Keski-Pohjanmaalla 1,70. Edes Keski-Pohjanmaan luku ei riitä väestön uusiutumiseen. Koko maan kokonaishedelmällisyysluku on viimeksi ollut yli nettouusiutumisluvun (2,1) vuonna 1968 (2,15). Vuonna 2023 maakunnista ainoastaan Uudenmaan luonnollinen väestönlisäys oli positiivinen. Syntyvyyden aleneminen ei Suomessa ole poikkeuksellista, vaan kyseessä on globaali trendi. Pohjoismaisittain vertailtaessa Suomen kokonaishedelmällisyys on kuitenkin kaikkein alhaisin ja Suomessa naiset synnyttävät lapsensa keskimäärin hieman myöhemmin kuin muissa Pohjoismaissa.

Väestön keskittyminen kaupunkialueille jatkuu edelleen. Vuosina 2010–2023 Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutuluokituksen kaupunkialueiden väestö kasvoi 10,7 prosenttia ja maaseutualueiden väheni 11,3 prosenttia. Vuonna 2023 kaupunkialueilla asui 73,0 % suomalaisista ja maaseutualueilla 25,7 prosenttia. Väestö kasvoi eniten sisemmillä kaupunkialueilla ja väheni eniten ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla. Asuinpaikkaan perustuva tilastointi ei kuitenkaan kerro koko kuvaa kullakin alueella oleskelevasta väestöstä, sillä käytännössä ihmiset eivät oleskele vain asuinpaikallaan. Monipaikkaisuus on lisääntynyt viime vuosikymmeninä tapahtuneen työn paikkasidonnaisuuden vähenemisen, vapaa-ajan lisääntymisen, kaupungistumisen sekä liikenne- ja viestintätekniikan kehityksen myötä⁷. Vapaa-ajan asukkaita Suomessa on, laskentatavasta riippuen, 2,4–2,9 miljoonaa ja vapaa-ajan asunnolla vietetään aikaa yhä pidempään, keskimäärin 103 päivää vuodessa (vuonna 2016 79 päivää).⁸

Seitsemän maakunnan väestön kasvoi vuosina 2010–2023 ja kahdentoista väheni. Vuodesta 2016 lähtien Suomen luonnollinen väestönlisäys on ollut negatiivista, ja väestönkasvu on perustunut maahanmuuttoon. Maan sisäisessä muuttoliikkeessä voittajamaakunnat ovat harvassa, sillä vuonna 2023

⁷ Lehtonen, O., Huovari, J., Kujala, P., Saukkonen, P., Vaahtoniemi, S., Vartiainen, N. (2023) Monipaikkaisuuden vaikutukset kuntatalouteen. Monimenetelmällinen tutkimus Manner-Suomen kunnista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:27.

⁸ Voutilainen, O., Korhonen, K., Ovaska, U., Vihinen, H. (2021). Mökkibarometri 2021. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 47/2021.

vain neljä maakuntaa: Pirkanmaa, Uusimaa, Varsinais-Suomi ja Ahvenanmaa, saivat muuttovoittoa maan sisäisessä muutossa. Sen sijaan maahanmuutosta muuttovoittoa saivat kaikki maakunnat. Nettomaahanmuutto vuonna 2023 oli ennätykselliset 57 914 henkilöä. Tästä merkittävä osa koostui kotipaikkaoikeuden saaneista ukrainalaisista (19 604 muuttoa vuonna 2023). Suomen väestö onkin yhä kansainvälisempää, ja vuonna 2023 joka kymmenes suomalainen oli vieraskielinen ja lapsista 16 prosenttia syntyi vieraskielisille äideille. Valtaosa vieraskielisistä asuu kaupunkialueilla. Pelkästään Espoossa, Helsingissä ja Vantaalla asui vuonna 2023 48,8 prosenttia (272 668) Suomen vieraskielisistä. Maakunnista suurin vieraskielisten osuus oli Uudellamaalla (18,0 %) ja pienin Etelä-Pohjanmaalla (3,7 %).

Maahanmuuton voimistuminen vaikutti Tilastokeskuksen vuonna 2024 julkaisemaan väestöennusteeseen, joka poikkesi huomattavasti vuoden 2021 ennusteesta. Tilastokeskuksen mukaan nykyisen tasoinen nettomaahanmuutto lykkää väestöllisen huoltosuhteen nousua, mutta ei estä sitä kokonaan. Matkan syntyvyyden seuraukset ikärakenteelle tulisivat nykyisellä väestökehitykselläkin eteen viimeistään 2060-luvulla.⁹ Maahanmuutosta ei kuitenkaan ole apua taloudellisen huoltosuhteen tervehdyttämisessä, mikäli maahanmuuttajat eivät työllisty. Vieraskielisten henkilöiden osuus Kelan etuuksien saajista korostuu työttömyysturvassa ja lapsiperhe-etuuksissa¹⁰. Vieraskielisiin kuuluu myös Suomessa syntyneitä.

Alueiden välillä on ja tulee olemaan merkittäviä eroja väestöllisessä huoltosuhteessa, eli alle 15-vuotiaiden ja 65 v. täyttäneiden osuudessa sataa työkäistä kohden. Vuonna 2023 koko maan väestöllinen huoltosuhde oli 61,9. Heikoin tilanne oli Etelä-Savossa (82,3) ja paras Uudellamaalla (51,3). Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutu-luokituksen aluetyypeistä heikoin väestöllinen huoltosuhde on harvaan asutulla maaseudulla (96,1) ja paras sisemmillä kaupunkialueilla (50,8).

⁹ Tilastokeskus (2024). Tiedote 24.10.2024. Nykyisen tasoinen nettomaahanmuutto ylläpitäisi väkiluvun kasvua.

¹⁰ Kela (2023). Maahanmuuttajataustaisten saamissa etuuksissa korostuvat lapsiperhe-etuudet ja ammatillisten taitojen hankkiminen. Tiedote 22.8.2023.

Vuosina 2019–2023 työpaikkojen määrä kasvoi seitsemässä maakunnassa ja väheni kahdessatoista. Samana ajankohtana työpaikkojen määrä kasvoi vain 86 kunnassa Suomen 309 kunnasta. Valtaosassa työpaikkoja menettäneistä kunnista myös väestö väheni. Erityisesti alueilla, joilla työikäisten osuus on pieni, on tärkeää, että mahdollisimman moni työikäinen on töissä. Taantuma on kuitenkin laskenut työllisyysastetta. Tammikuussa 2025 15–64-vuotiaiden työllisyysaste oli 70,8 prosenttia¹¹. Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta oli tammikuussa 2025 12,0 prosenttia, eli 1,1 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuotta aikaisemmin. Sekä korkeakoulutettujen työttömien että pitkäaikaistyöttömien määrät ovat kasvaneet. Maakunnista työttömyys oli korkeinta Pohjois-Karjalassa (15,5), Päijät-Hämeessä (14,8), Kymenlaaksossa (14,3), Etelä-Karjalassa (14,2) ja Keski-Suomessa (14,0). Alhaisin työttömien osuus oli Ahvenanmaalla (5,4), Pohjanmaalla (7,2), Etelä-Pohjanmaalla (9,0) ja Keski-Pohjanmaalla (9,6).¹²

Vaikka avoimien työpaikkojen määrä on vähäinen ja työttömyys on kasvanut, tulee työvoimapula jälleen lisääntymään talouden kääntyessä kasvuun. Lisäksi tilannetta heikentää kohtaanto-ongelma. Jo nyt Lapissa matkailualan investoinnit ovat kasvussa, ja alueella on merkittäviä työvoiman rekrytointihaasteita¹³. Kasvua on odotettavissa muun muassa puhtaan siirtymän investoinneista, joita EK:n dataikkunaan oli helmikuussa 2025 listattu eri vaiheissa olevissa hankkeissa yhteensä lähes 290 miljardin edestä¹⁴. Myös Nato-jäsenyys on avannut uusia mahdollisuuksia puolustusteollisuudelle ja sen alihankintaverkostoille. Näiden toteutuminen vaatii työvoimaa.

Suomessa väestön koulutustaso on pysynyt samalla tasolla koko 2000-luvun. Suomen 30–34-vuotiaiden koulutustaso on alhaisempi kuin OECD-verrokkimaiden ja tie kärkimaiden tasolle on pitkä.¹⁵ Maakunnista korkeakoulutettujen (alempi ja ylempi korkeakoulutus sekä tutkijakoulutusaste) osuus 15

¹¹ Tilastokeskus, työvoimatutkimus

¹² TEM, Työnvälitystilasto

¹³ Leveälahti, S., Nieminen, J., Tolonen, S. (2024). Alueelliset kehitysnäkymät syksyllä 2024. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:44.

¹⁴ Elinkeinoelämän keskusliiton dataikkuna, päivitetty 23.2.2025.

¹⁵ Valtioneuvosto (2024). Kansallinen aluekehityksen tilanne- ja kehityskuva 2024.

vuotta täyttäneistä oli vuonna 2023 suurin Uudellamaalla (32,8 %) ja Pirkanmaalla (27,0 %) ja alhaisin Kainuussa (17,5), Kymenlaaksossa (17,6), Etelä-Pohjanmaalla (17,7) ja Etelä-Savossa (17,8). Korkeakouluilla ja koulutuksen saatavuudella on merkitystä aluekehitykselle paitsi osaamispääoman myös mm. nuorten muuttoliikkeen suuntautumisen kautta.

2020-luku on ollut haastavaa aikaa paitsi talouden kehityksen myös hyvinvoinnin kannalta ja mm. nuorten tilanne aiheuttaa huolta. Vuonna 2023 16,6 prosenttia 18–24-vuotiaista oli syrjäytymisriskissä (ei työssä, ei opiskele, ei ole varusmiespalvelussa). Kasvua edellisvuodesta oli 1,9 prosenttiyksikköä. Heikoin tilanne on Kymenlaaksossa, Päijät-Hämeessä, Kainuussa ja Etelä-Savossa, joissa useampi kuin joka viides nuori oli syrjäytymisriskissä. Paras tilanne on Pohjanmaalla 10,8 prosentin osuudella¹⁶. Henkisen hyvinvoinnin lisäksi lasten ja nuorten liikkumattomuus aiheuttaa huolta erityisesti maaseutumaisissa kunnissa¹⁷.

Liikenteellisellä saavutettavuudella on huomattava vaikutus aluekehitykseen. Pitkänmatkan joukkoliikenteen vuorot toimivat Suomessa pääosin markkinaehtoisesti, ja kehitys on ollut heikkenevää. Maakunnat ovat korostaneet erityisesti lentoliikenteen merkitystä elinkeinoelämälle. Lentoliikenteen matkustajamäärissä ollaan sekä ulko- että kotimaanlennoilla pääosin vielä jäljessä vuoden 2019 tasosta. Valtio on sitoutunut turvaamaan kriittiset lentoyhteydet ostopalveluliikenteenä reiteille, joille markkinaehtoista liikennettä ei ole syntynyt. Nykyinen ostoliikenteen tukikausi jatkuu kevääseen 2026. Hallitus päätti kevään 2025 puoliväliriihessä turvata maakuntalentojen jatkumisen alkuvuoteen 2028 saakka.¹⁸ Itäisessä Suomessa Venäjän rajan sulkeminen on vaikuttanut huomattavasti logistisiin yhteyksiin.

Viestintäverkot rakentuvat Suomessa pääsääntöisesti markkinaehtoisesti, joskin EU:n maaseuturahaston laajakaistarahoitusta on toiminut tärkeänä tukena. Mobiiliverkon saatavuus on Suomessa erittäin hyvällä tasolla, mutta

¹⁶ THL/Sotkanet

¹⁷ Valtioneuvosto (2024). Kansallinen aluekehityksen tilanne- ja kehityskuva 2024.

¹⁸ Valtioneuvosto (2024). Kansallinen aluekehityksen tilanne- ja kehityskuva 2024.

toimivuudessa voi olla alueellisia haasteita. Kiinteän laajakaistan saatavuudessa on yhä alueellisia eroja.¹⁹ Viestintäyhteyksien avulla hoidetaan jo osa palveluista. Kaikkea ei voida kuitenkaan etänä hoitaa, ja palveluverkon harveneminen on herättänyt paljon keskustelua mm. sairaaloiden palvelujen supistamisen yhteydessä. Vastaavasti koulujen lakkautukset ja koulukoon kasvu herättävät keskustelua. Kehitys tulee kuitenkin jatkumaan samansuuntaisena kustannuspaineiden ja väestönkehityksen seurauksena.

Ilmastomuutos, siihen varautuminen ja päästöjen vähentämisen toimet vaikuttavat myös aluekehitykseen. Lisäksi luontokadon pysäyttämiseksi on vähennettävä luonnon tilaan kohdistuvia paineita (esim. maan- ja luonnonvarojen käyttöä) ja parannettava tilaa suojelun, ennallistamisen ja hoidon keinoin²⁰. Kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt ilman maankäyttösektoria vähenivät vuonna 2023 10 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Päästöt ovat laskeneet 43 prosenttia vertailuvuodesta 1990 ja 52 prosenttia vuodesta 2003, jolloin päästöt olivat korkeimmillaan vuosien 1990–2023 aikana. Suomessa suurin kasvihuonekaasujen päästölähde on energiassektori, joka muodosti ennakkotietojen mukaan 70 prosenttia kokonaispäästöistä vuonna 2023. Energiassektorin merkittävimmät päästölähteet ovat energiateollisuus, kotimaan liikenne sekä teollisuus ja rakentaminen. Energiassektorin päästöt laskivat 13 prosenttia edellisvuodesta ja ne ovat vähentyneet 59 prosenttia vuodesta 2003, jolloin ne olivat korkeimmillaan aikasarjan 1990–2023 aikana. Vuoden 2023 päästövähennemään vaikuttivat erityisesti kivihiilen ja turpeen käytön lasku ydin- sekä vesi- ja tuulivoiman tuotannon lisääntyessä. Kotimaan liikenteen päästöt vähenivät edellisvuodesta nestemäisten liikennepolttoaineiden (moottoribensiini ja diesel) bio-osuuden kasvun sekä kokonaiskulutuksen laskun myötä.²¹

EU-velvoitteiden ja kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamista vaikeuttavat merkittävästi Suomen maankäyttösektorin muuttuminen hiilinieluista päästöjen lähteeksi Luonnonvarakeskuksen (Luke) uuden arvion mukaan

¹⁹ Valtioneuvosto (2024). Kansallinen aluekehityksen tilanne- ja kehityskuva 2024.

²⁰ Valtioneuvosto (2024). Kansallinen aluekehityksen tilanne- ja kehityskuva 2024.

²¹ Tilastokeskus (2025). Vuoden 2023 kasvihuonekaasupäästöt laskivat 10 % edellisvuodesta. Katsaus 15.1.2025. <https://stat.fi/julkaisu/clmpwmdg9iy0v0cunp21h4q6v>

(käytettyjen menetelmien relevanssia ja tarkkuutta tosin arvioidaan parhailaan). Maankäyttösektorin kääntyminen 1990- ja 2000-lukujen merkittävästä nielusta päästölähteeksi selittyy metsämaan nielun laskentatapojen muutoksella. Metsien laskennallinen kääntyminen nettopäästölähteeksi johtuu muun muassa lisääntyneestä kotimaisen puun kysynnästä sekä venäläisen puun korvaamisesta, sekä turvemaametsien ja kivennäismaiden aikaisempaa alhaisemmasta nielun tasosta. Lisäksi maankäyttösektorin nielujen ja päästöjen kokolukemiin ovat vaikuttaneet inventaariotietojen ja -menetelmien muutos. Luken uusien arvioiden mukaan hiilineutraalisuustavoitetta 2035 ei voitaisi rakentaa maankäyttösektorin ison nielun varaan.

Aluekehittämisen tavoitteena on vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja. Tavoite on haastava, sillä suurimpien yliopistokaupunkien ja niitä ympäröivien seutujen työpaikka- ja talouskehitys on ollut positiivista, kun taas ydinmaaseudun ja reuna-alueiden kunnat ja keskukset ovat heikentyneet.²² Positiivista kuitenkin on, että pääkaupunkiseudun lisäksi Suomessa on edelleen useita suuria ja kasvavia kaupunkikeskuksia ja jokaisessa maakunnassa on vähintään yksi merkittävä kaupunkikeskus ja myös monilla seutukuntien keskuksilla on laajoja vaikutusalueita²³. Myönteistä on myös Lapin maakunnan kehitys, sillä Lapin aluetalouteen, vientiin, työllisyysdynamiikkaan, väestönkehitykseen jne. liittyvät tunnusluvut ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan 2010-luvun puolivälistä alkaen²⁴. Myös vähenevän väestön Kainuussa aluetalouden kehitys on ollut varsin positiivista ennen vuoden 2023 notkahdusta.

²² Sotarauta, M., Makkonen, T., Moisio, S., Kurikka H. (2021). Suomen aluekehityksen skenaariot 2040. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:60.

²³ Ympäristöministeriö (2024). Alueidenkäytön kehityskuva. Suuntaa kestäväälle alue- ja yhdyskuntarakenteelle. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:1.

²⁴ Aro, T., Aro, R., Hanhela, T., Laesterä, E. (2024). Alueiden väliset elinvoima-, pitovoima- ja vetovoimaerot. Kunnallissalan kehittämissäätiön Julkaisu 63.

Alueiden sisäiset kehityserot ovat kasvamaan päin. Sosioekonomista eriytymistä tapahtuu Suomessa erityisesti tulojen perusteella, mutta yhä merkittävämmässä määrin myös koulutuksen perusteella. Ilmiö ei rajoitu vain suuriin kaupunkeihin, vaan koskee myös verrattain pieniä kaupunkeja.²⁵

Lähivuosien kehitykseen kohdistuu useita epävarmuustekijöitä, kuten Venäjän hyökkäyssodan jatkuminen sekä Yhdysvaltojen protektionismi ja sopusperusteisuuden heikkeneminen. Vääjäämättä monissa kunnissa joudutaan pohtimaan, miten väestön vähenemiseen sopeudutaan ja huolehditaan jäljellejääneen väestön hyvinvoinnista.

1.4 Aluekehittämisen ja –politiikan vaiheet²⁶

Aluekehittämisen toimintamalli on muovautunut vaiheittain heijastaen yleistä yhteiskuntakehitystä ja seuraten oletuksia aluekehittämisen ja -kehityksen syy-seuraussuhteista. Aluekehittämisen alkuvaiheet liittyivät yhteiskunnan toimintojen monimutkaistumiseen, teollisuuden kehittymiseen ja hyvinvointiyhteiskunnan palvelujen jakamiseen maan eri osiin. Aluekehittämisen sisällöt ovat liittyneet käsityksiin hyvin toimivasta valtiosta sekä näkemyksiin eri alueiden ominaispiirteistä ja niiden roolista kansallisessa ja kansainvälisessä työnjaossa. Aluekehittämisen yleinen retoriikka ja toimintatavat ovat kytkeytyneet kutakin ajankohtaa leimaaviin poliittisiin näkemyksiin.

Aluekehittämisen analyyseissa on hyödynnetty kolmivaiheista jaottelua²⁷ teollistava kehitysaluepolitiikka, aluepoliittinen suunnittelu ja ohjelmaperusteinen kehittäminen. Teollistavan kehitysaluepolitiikan alkuna pidetään vuonna 1966 voimaan astuneita ensimmäisiä määräaikaista kehitysaluelakeja. Ennen kehitysaluelakeja ei ollut erityistä aluekehittämiseen liittyvää lainsäädäntöä, ja alueelliset toimenpiteet liittyivät pääosin yksittäisiin päätöksiin, kuten valtionyhtiöiden sijaintipäätöksiin. 1960-luvun puoliväliin mennessä oli tullut

²⁵ Kurvinen, A., Karhula, A., Ala-Mantila, S. (2025). Socioeconomic and ethnic segregation in Finland: A multi-scale analysis of diverse urban sizes. *Cities: The International Journal of Urban Policy and Planning*. Volume 157.

²⁶ Kansallisen aluekehittämisen toimintamallin arviointi

²⁷ Perttu Vartiainen on esitellyt jaottelun (1998).

selvemmäksi tarve huomioida alueelliset erot valtiollisessa päätöksenteossa, mikä johti tarpeeseen luoda systemaattinen järjestelmä päätöksenteon apuvälineeksi ja kansallisen kehityksen tasapainottamiseksi.

Teollistavan kehitysaluepolitiikan päätavoite oli houkutella yritystoimintaa alueille, jotka olivat kärsineet väestön muutosta Etelä-Suomen keskuksiin ja Ruotsiin. Teollisuuden merkitystä aluekehittämisessä korostettiin sen kerrannaisvaikutuksen ja viennin näkökulmasta Suomen kaltaisessa avoimessa taloudessa. Maaseudun työvoiman liikkuvuus kasvoi kuitenkin merkittävästi, kun taloudellinen kasvu keskittyi pääasiassa Etelä-Suomen kaupunkeihin. Kehitysaluepolitiikka pyrki vaikuttamaan talouden alueelliseen jakautumiseen markkinamekanismin vastaisilla toimenpiteillä, mutta tämä ei onnistunut korjaamaan alueellista epätasapainoa. 1970-luvun alussa aluekehittämistä uudistettiin lisäämällä suunnitelmallisuutta ja perustamalla uusia instituutioita. Kehitysalueiden neuvottelukunta, valtioneuvoston kanslian suunnitteluosasto, lääninsuunnittelu ja Kehitysaluerahasto Oy toimivat aluekehittämisen toteuttajina.

Teollistava kehitysaluepolitiikka oli vahvasti keskushallintolähtöinen ja ylhäältä alas johdettu päämäärätietoinen toimintamalli, jossa valtioterritoriota muokattiin vallitsevien ideologioiden mukaisesti pyrkien tuottamaan hajautunutta, vahvojen alueiden järjestelmää.

Aluekehittämisen suunnittelu korostui voimakkaasti 1970-luvun puolivälissä. Teollistamispyrkimysten sijaan alettiin painottaa alueiden elinkeinorakenteen monipuolistumista. Vuosien 1966–1975 kehitysaluepolitiikka muuttui tietoisesti kattamaan koko maan, kun perinteisten kehitysalueiden ulkopuolella alkoi myös ilmetä taloudellisen tilanteen häiriötekijöitä ja alueellisia kehityseroja. 1970-luvun taloudellisen taantuman aikana aluekehittämisen painopiste siirtyi uusien työpaikkojen luomisesta vanhojen säilyttämiseen, ja kasvutavoitteen sijaan korostui alueiden kehittämisen tasapuolisuus ja -arvoisuus.

Aluekehittämisessä keskeistä oli tavoitella eri sektoreiden politiikkojen yhdenmukaistamista ja alueellisten konfliktien lieventämistä, joka perustui mi-

nisteriöiden ja lääninhallitusten laatimiin omiin hallinnonalan ja alueen kehittämissuunnitelmiin. Lainsäädännön valmistelussa virkamiesvaltaistuminen ja valtionneuvoston vahvistunut rooli selkeyttivät suunnittelua, minkä tuloksena aluekehittämisestä tuli hallituspuolueiden yhteisvastuullista politiikkaa. Aluekehittämisen suunnittelussa aluelähtöisyys korostui, ja samalla laadullisen kasvun merkitys vahvistui määrällisen sijaan. Aluepoliittisen suunnittelun aikakautta voidaan kuvata hajautuneen kilpailuvaltion muodostumisen aikakaudeksi.

Aluekehittämisen ensimmäisen vaiheen päämääränä oli siirtää yrityksiä Etelä-Suomen kasvualueilta kehitysalueiksi luokiteltuihin kuntiin. Yritystoiminnan siirtämisen tärkeyttä ei enää korostettu 1970-puolivälin jälkeen. 1970-luvulla kehitysalueiden teollistaminen onnistui kuitenkin hyvin, koska se oli jo tuolloin käynnissä. Vaikka joitakin yrityksiä siirtyi kokonaan kehitysalueille, niiden määrä oli vähäinen, eikä aluekehittämisen tuilla ollut merkittävää vaikutusta. Sen sijaan uusia yrityksiä perustettiin ja jo toimineet yritykset laajensivat toimintaansa kehitysalueilla aluetaloutta vahvistaen. Aluekehittämisen toimenpiteet kehitysalueilla olivat perusteltuja, koska alueille sijoittuneet yritykset helpottivat Etelä-Suomen kaupunkien ylikuumentuneita työ- ja asunto-markkinoita sekä vakiinnuttivat kansantalouden kehitystä.

Aluekehittämisen suunnitteluvaiheeseen kuului julkisen hallinnon yritystoimintaa tukevien palveluiden kehittäminen ja perustaminen. Tässä vaiheessa rakennettiin niin kutsutun hajautuneen hyvinvointivaltion peruspalikoita, jolloin merkittävää oli muun muassa koko maan kattavan yliopistoverkon luominen sekä kuntauudistuksen toteuttaminen. Korkeakoulujen perustaminen kehitysalueille vaikutti merkittävästi paitsi niiden yritystoimintaan myös sosiaaliseen pääomaan ja alueellisten koulutuserojen tasaamiseen.

Laadullinen aluekehittäminen korostui 1980-luvulla. Tämä näkyi huomion kiinnittymisenä yritysten toimintaympäristöön. Yrityksen sijaintipäätösprosessissa ja kokonaiskehittämisessä korostuivat entistä enemmän mahdollisen sijaintikunnan ominaisuudet. Aluekehittämisen huomio kohdistuikin yhä enemmän yritysten toimintaympäristöön ja kuntien mahdollisuuksiin vahvistaa sitä. Toimenpiteillä, kuten elinkeinoasiamiesten palkkaamisella, tuettiin kuntia aluekehittämisessä. Kehityksen myötä keskusjohtoinen ja valtiovetoinen

aluekehittäminen lomittui osaksi kuntien toimintaa. Suomalaisten kuntien vahvuus aluekehittämisessä pohjautuu niiden vahvaan itsehallinnolliseen asemaan, johon kuuluu taloudellisen vallan lisäksi vastuu kuntalaisten hyvinvoinnista ja alueensa yhdyskuntarakenteen sekä elinkeinorakenteen kehittämisestä. Kuntien valtionosuusjärjestelmän porrastusta valmisteltiin samanaikaisesti ensimmäisten kehitysaluelakien kanssa ja se tuli voimaan vuonna 1969.

Ohjelmaperusteinen kehittäminen vahvistui aluekehittämisessä 1990-luvulla, kun kehitysalueita korostavasta suunnasta luovuttiin selvitysmies Anssi Paasivirran (1991) esityksen mukaisesti. Paasivirran mukaan Suomen kaltaiset avoimet kansantaloudet eivät voi menestyä maailmanlaajuisilla markkinoilla alhaisilla hinnoilla vaan korkealla laadulla. Tämän jälkeen aluekehittämisessä alettiin painottaa osaamista, osaamista tukevia rakenteita, innovatiivista toimintaa ja teknologian kehittämistä.

Ohjelmaperusteisen aluekehittämisen juuret liittyvät Euroopan unionin vuonna 1987 tekemään rakennerahastouudistukseen, johon perustuvat myös nykyiset EU:n alue- ja rakennepolitiikan käytännöt. Yhtenäismarkkinoiden perustamisen jälkeen pyrittiin vahvistamaan toimenpiteitä, jotka tasaavat alueiden välisiä kehityseroja edistämällä taloudellista ja sosiaalista koheesiota. EU:n yhteisöaluepolitiikan periaatteista (keskittäminen, kumppanuus, ohjelmallisuus ja täydentävyys) tuli uusia elementtejä, joita sopeutettiin systemaattisesti suomalaiseen aluekehittämisjärjestelmään tulevan EU-jäsenyyden näkökulmasta.

Tavoitteena aluekehittämisessä oli paitsi sopeutua EU-jäsenyyteen myös tehostaa jäykkää aluekehittämistä, joka oli pitkään perustunut vahvaan keskusjohtoisuuteen ja sektoripainotteisuuteen. Vuoden 1994 aluekehittämislakia voidaan kutsua merkittävimmäksi aluekehittämistyötä muuttaneeksi laiksi, sillä se sisälsi kaksi tärkeää muutosta aiempiin lakeihin nähden. Ensinnäkin vastuu uusien aluekehittämistehtävien toteuttamisesta siirrettiin lääninhallituksilta uusille kuntien muodostamille maakuntien liitoille. Nykymuotoisten maakuntien liittojen organisaatiot rakentuivat aiempien maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistymisen kautta. Tämä merkitsi hallinnollisen muutok-

sen lisäksi aluekehittämisen toimeenpanon jakamista sekä valtion että paikallishallinnon vastuulle. Toiseksi uuden lain tavoitteena oli tukea aluekehittämisen tasapainoa ja erityisesti alueellista omaehtoisuutta kehitystyössä. Siksi aluekehittämistoimenpiteitä alettiin suunnitella entistä systemaattisemmin määräaikaikaisilla tavoiteohjelmilla. Näiden ohjelmien tehtävänä oli määrittellä kehittämisen painopisteet ja organisoida ne hankekokonaisuuksiksi.

EU:n aluepolitiikka siirsi kansallisen aluekehittämisen taka-alalle. Vaikka "suuri aluepolitiikka" (eli valtion budjettitalouden rahavirtojen kokonaisuus) taasa edelleen alue-eroja, se ei enää luo merkittäviä kasvusysäyksiä heikoille alueille, vaan ainoastaan jakaa hyvinvointia markkinataloutta tasaisemmin. 1990-luvun laman jälkeen panostettiin voimakkaasti osaamiseen ja teknologiaan, mikä vauhditti maan taloutta. Kasvun rakennusaineina korostuivat inhimillinen ja sosiaalinen pääoma. 2000-luvulla korostettiin alueiden kilpailukykyä, osaamista, vahvuuksia ja kehittämisen omaehtoisuutta tuoden esiin pyrkimyksen tukea alueiden omaehtoista kehittämistä aiempaa enemmän. Kasvun rakennusaineina korostuivat inhimillinen ja sosiaalinen pääoma. 2000-luvulla painotettiin alueiden kilpailukykyä, osaamista, vahvuuksia ja kehittämisen omaehtoisuutta.

Elinkeinoelämän kansainvälistä kilpailukykyä ja innovaatioita korostanut ajattelutapa yleistyi Suomen noustua viestintäteknologian mahtimaaksi. Aluekehittämisessä se merkitsi huomion kohdistumista vahvuuksien tunnistamiseen ja niiden vahvistamiseen, erikoistumiseen sekä kaupunkien ja alueiden rooliin globaaleissa verkostoissa. 2000-luvulle tultaessa huomio kiinnittyi myös alueiden tai kaupunkiseutujen sisäisten ja niiden välisten yhteistyörakenteiden kehittämiseen. Osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelma vahvistivat näitä yhteistyörakenteita ja konkretisoivat toimenpiteitä, jotka perustuivat alueiden ja kaupunkiseutujen vahvuuksiin. Aluekehittämisen yhteydessä alettiin puhua ensimmäistä kertaa vakavammin myös erityisestä kaupunkipolitiikasta. Tähän liittyvä merkkitapaus ja eräänlainen kaupunkipoliittisten toimien pääntävaus Suomessa oli Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen asettama kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä kaudeksi 1997–1999.

Osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelmien jälkeen kansallisessa aluekehittämisessä alettiin hyödyntää myös sopimuksellisuutta, josta sittemmin on muodostunut merkittävä aluekehittämisen – erityisesti kaupunkipolitiikan – toimintatapa. Sopimuksellisuuteen liittyy ajatus valtion ja alueiden (ja erityisesti kaupunkiseutujen) välisestä kumppanuudesta ja eri tahojen hallitsemien voimavarojen kohdistamisesta yhdessä sovittuihin käyttötarkoituksiin. Esimerkkejä tästä lähestymistavasta ovat vuosina 2014–2017 toteutettu Innovatiiviset kaupungit (INKA) -ohjelma sekä valtion ja suurten kaupunkiseutujen väliset maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset.

2 Toimeenpanolaki

Alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetussa laissa (756/2021), jäljempänä toimeenpanolaki, säädetään kansallisen aluekehittämisen sekä EU:n alue- ja rakennepolitiikan suunnittelujärjestelmästä, viranomaisista ja niiden tehtävistä sekä ohjelmatyöstä ja sen toimeenpanosta. Lisäksi laki sisältää säännökset EU:n jäsenmaiden sisärajoilla toteutettavien Interreg-ohjelman sekä EU:n ulkorajoilla eli jäsenmaiden ja niiden naapurimaiden välillä toteutettavien Interreg-ulkorajaohjelman toimeenpanosta sekä kansallisen vastinrahoituksen hallinnoinnin järjestämisestä. EU:n ulkorajoilla toteutettavien Interreg-ulkorajaohjelmien toimeenpano keskeytettiin keväällä 2022 Venäjän aloitettua aggressiivisen hyökkäyssodan Ukrainaan. Valmistelussa olleilta NEXT-ohjelmilta vapautuneet EU-varat on siirretty asetuksen (EU) 2021/1059 artiklan 12 mukaisesti sisäisiin rajat ylittäviin Interreg-ohjelmiin.

Vuonna 2021 toteutetun aluekehittämislainsäädännön uudistamisen tavoitteena oli sovittaa yhteen kansallista ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa tehokkaaksi kokonaisuudeksi. Tavoitteena oli uudistaa alueiden kehittämisen tavoitteita, suunnittelua ja toimintatapoja vastaamaan toimintaympäristön muutoksia sekä Euroopan unionin ja kansallisia tavoitteita. Tavoitteena oli myös tukea ja edistää vaikuttavaa vuorovaikutusta ja sopimuksellisuutta alueiden kehittämisessä sekä selkeyttää sääntelyä sekä vähentää tuen saajien ja viranomaisten hallinnollista taakkaa.

Alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä toimijoineen ja viranomaisten tehtävät ja toimivalta säilyivät toimeenpanolaissa pääosin ennallaan aiemman lainsäädäntöön nähden, mutta suunnittelujärjestelmää pyrittiin keventämään. Vastuu alueiden kehittämisestä säilyi edelleen valtiolla ja kunnilla. Maakuntien liittojen aluekehittämistehtävän kokonaisuutta pyrittiin selkeyttämään. Aluekehittämisen yhteistyörakenteiden ja menettelytapojen osalta sääntelyä on joiltain osin uudistettu, mm. säätämällä valtioneuvoston ja maakuntien säännöllisistä aluekehittämiskeskusteluista.

2.1 Aluekehittämisen tavoitteet 2 §

Nykytilan kuvaus

Alueiden kehittäminen on toimeenpanolain mukaan (756/2021, 2 §) valtion, maakuntien liittojen, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja monitasoista toimintaa, joka perustuu kansallisiin ja alueiden erilaisiin vahvuuksiin ja tarpeisiin.

Aluekehittämisen tavoitteena on edistää alueiden kestävästä kehitystä, kasvua ja kilpailukykyä, asukkaiden hyvinvointia ja elinympäristön laatua. Aluekehittämällä:

- vahvistetaan kasvua tukevaa elinkeino- ja innovaatorakennetta, alueiden älykästä erikoistumista ja taloudellista tasapainoa, kestävästä alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä saavutettavuutta;
- tuetaan asukkaiden työllisyyttä, osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista osallisuutta sekä maahanmuuttajien kotoutumista;
- parannetaan elinympäristön laatua sekä hillitään ilmastonmuutosta ja edistetään siihen sopeutumista;
- vähennetään alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja;
- parannetaan alueiden omia vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistetään niiden kulttuuria.

Aluekehittämisen kohteena olevat alueet voivat olla mittakaavaltaan ja ominaisuuksiltaan hyvin erilaisia. Harvaan asutun maaseudun ominaispiirteet ovat erilaisia kuin suurissa kaupungeissa, ja työtä tehdään niin paikallistasolla kuin suuralueittain ja erilaisia ja eri kokoisia alueita verkottaen. Aluekehittämisen tavoitteissa alueiden väliset kehityserot tunnistetaan ja niiden kaventamiseen pyritään, mutta lainsäädännön tasolla aluekehittämisen suhdetta kaupunki- ja maaseutupolitiikkaan ei avata.

Keskeiset havainnot

Vuoden 2021 lainsäädännön uudistamisen yhteydessä määritettyjen tavoitteiden koetaan vastaavan aluekehittämisen tarkoitusta ja ne ovat tukeneet aluekehittämisen toimeenpanoa. Tavoitteet ovat tasapainossa keskenään ja koskevat aluekehittämisen moninaisia ulottuvuuksia tasapainoisesti.

Tavoitteiden strateginen taso on toimeenpanon näkökulmasta sopiva: ne ovat riittävän laajoja mahdollistamaan aluekehittämisen monialaisiin haasteisiin tarttumisen ja useiden eri toimijoiden kytkeytymisen aluekehittämistöhön. Tavoitteet eivät välttämättä suoraan kata kaikkia aluekehittämisen ajankohtaisia haasteita, kuten kokonaisturvallisuus ja huoltovarmuus, alueellinen eriytyminen, kansainvälinen yhteistyö, luonnon monimuotoisuus ja luontokato.

Aluekehittämisen tavoitteita on voitu edistää rahoituksen avulla vaihtelevasti eri hallituskausien aikana. Kansallisilla aluekehittämisen varoilla, viime vuosina *Alueiden kestävä kasvu ja elinvoima* -rahoituksella (jäljempänä AKKE-rahoitus) on voitu käynnistää kehittämis- ja innovaatioprosesseja rahoittamalla nopeasti ja ketterästi mm. erilaisia selvityksiä tai kokeiluja.

EU-ohjelmärahoitus taas perustuu hallituskautta sekä maakuntaohjelmia pidempään seitsemän vuoden kestoisiin ohjelmakausiin. EU-rahoituksella (Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto plus ja oikeudenmukaisen siirtymän rahasto, jäljempänä EAKR, ESR+ ja JTF) on voitu tukea alueiden kehittämistä myöntämällä rahoitusta laajoille maakunnan kehittämistä edistävälle hankkeille ja investoinneille.

Lisäksi mm. OKM, MMM, STM, YM ja LVM rahoittavat aluekehittämisen toimia esimerkiksi tukemalla saavutettavuutta, kuntien kulttuuritoimintaa, elinympäristön laatua, innovaatiotoimintaa, maaseudun kehittämistä ja väestön hyvinvointia. Valtioneuvoston osalta keskeistä on eri hallinnonalojen välinen yhteensovitus sekä kaupunki- ja maaseutupolitiikan tarkastelu suhteessa aluekehittämiseen.

Johtopäätökset

Laissa kuvatut alueiden kehittämisen tavoitteet ovat pääosin toimivat. Tavoitteita pitää kuitenkin arvioida uudelleen lainvalmistelun yhteydessä, koska tavoitteissa ei huomioida uudempia, aluekehittämisen keskiöön nousseita teemoja, kuten turvallisuus ja varautuminen sekä yhä enemmän painoarvoa tarvitsevat ympäristö- ja ilmastönäkökulmat, kuten luonnon monimuotoisuus. Tavoitteita tarkasteltaessa huomio kiinnittyy myös erilaisten alueiden erityispiirteiden tunnistamiseen sekä myös alueiden sisäisten kehityserojen huomiointiin. Kaupungistuminen, väestön väheneminen ja ikääntyminen sekä vahvistuva alueellinen eriytyminen ovat aluekehittämiseen vaikuttavia trendejä, jotka osaltaan suuntaavat aluekehittämisen toimia ja tavoitteita jatkossa. Aluekehittämistyössä keskeistä on jatkossakin joustavuus ja kyky reagoida toimintaympäristön muutoksiin.

Aluekehittämisen tavoitteiden toimeenpanoon ei ole olemassa mitään yksittäistä instrumenttia ja suurin osa aluekehittämistyöstä koostuu vuoropuhelun organisoinnista eri toimijoiden kesken, eri hallinnontasojen ja myös eri organisaatioiden ohjelma- ja strategiavalmistelusta, yhteisten tavoitteiden määrittelystä, yhteisen tilannekuvan tunnistamisesta sekä eri toimijoiden valmistelun yhteensovittamisesta. Aluekehittämisen tavoitteiden ja toimien sekä resurssien suhde kaupunki- maaseutupolitiikkaan ei ole kaikilta osin selkeä.

Kokonaisuuden hallinnassa ja aluekehittämisen toimeenpanossa haasteita ei löydetä niinkään tavoitteistosta kuin toimeenpanon työkaluista. Laaja-alaisen tavoitteiden koetaan tarvitsevan joustavia toimeenpanon instrumentteja. Kansallinen alueiden kehittämisen rahoitus ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoitus ovat tukeneet toisiaan.

2.2 Viranomaiset ja niiden roolit sekä aluekehittämisen muut toimijat

2.2.1 Vastuu alueiden kehittämisestä 6 §

Nykytilan kuvaus

Toimeenpanolain (6 §) mukaan vastuu alueiden kehittämisestä on valtiolla ja kunnilla. Alueiden kehittämisen valtakunnallinen vastuu on valtiolla. Alueiden kehittämisen suunnittelu, yhteensovittaminen ja seuranta kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Alueiden kehittämiseen liittyvien kunnan tehtävien hoitamisesta alueella vastaa maakunnan liitto aluekehittämisviranomaisena. Valtion vastuulla olevista alueellisista toimeenpano- ja kehittämistehtävistä vastaavat Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus) oman toimialueensa maakunnissa.

Valtionhallinnossa työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) vastaa aluekehittämisen kokonaiskoordinaatiosta ja strategisesta suunnittelusta. TEM:n tehtävänä on luoda edellytyksiä aluekehittämiselle ja sovittaa yhteen eri toimijoiden tavoitteet ja toimenpiteet. Aluekehittämiseen osallistuu merkittävä osa muista ministeriöistä. Keskeiset ministeriöt on tarkennettu asetuksella (797/2021 8 §): liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoministeriö, valtionvarainministeriö sekä ympäristöministeriö. Aluekehittämisen toimintaympäristön muututtua näiden lisäksi myös puolustusministeriö on viime vuosina osallistunut aluekehittämiseen liittyvään yhteistyöhön.

Maakuntien liitot toimivat kuntia edustavina aluekehittämisviranomaisina maakunnissa. Ne vastaavat aluekehittämisen suunnittelusta ja toteutuksesta omalla alueellaan sekä koordinoivat eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Maakuntien liitot laativat aluekehittämisohjelmia, joissa määritellään alueen kehittämisen painopisteet ja tavoitteet, sekä toimivat ohjelmien rahoittajina. ELY-keskukset puolestaan edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla alueilla

valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä, jotka sisältävät rahoitus-tehtäviä.

Toimeenpanolain 2 luvussa määritellään keskeisten aluekehittämiseen osallistuvien viranomaisten tehtävät ja vastuut lukuun ottamatta ELY-keskuksia, joiden tehtävistä aluekehittämisen osalta säädetään lain mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009). ELY-keskusten toiminta-ajatuksena on lain 2 § mukaisesti edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä omilla toimialueillaan, ja tehtävänään virastot vastaavat 3 § mukaisesti erikseen muussa lainsäädännössä säädetyistä Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toimeenpanotehtävistä. Nämä liittyvät muun muassa yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistämiseen, liiketoiminnan kansainvälistymiseen, työllisyyteen ja osaamiseen, maahanmuuttajien kotoutumiseen sekä ympäristön suojeluun ja luonnon kestäväan käyttöön. Näistä EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toimeenpanotehtävistä koko Suomessa vastaa neljä erikseen nimettyä välittävänä toimieliminä toimivaa ELY-keskusta.

Keskeiset havainnot

Koska aluekehittäminen on määritelmällisesti toimijoiden yhteistyötä, on myös aluekehittämisestä vastaavien toimijoiden tehtäviin määritelty olennaiseksi osaksi yhteistyön edistäminen. Tämä on luonut pohjan aluekehittämisen laajapohjaiselle, yhteistyöhön perustuvalla toimeenpanolla.

Aluekehittämisen toimijakenttä on laaja ja moninainen ja ylittää lainsäädännössä mainitut, aluekehittämisestä vastaavat tahot. Keskeisiä toimijoita ovat valtionhallinnon eri tasot, kuten ministeriöt, ELY-keskukset ja muut ministeriöiden alaiset virastot, maakuntien liitot, kunnat, oppilaitokset, korkeakoulut, tutkimuslaitokset, elinkeinoyhtiöt, kauppakamarit ja yritysjärjestöt, LEADER-ryhmät sekä kansalaisjärjestöt, Lapin maakunnassa myös saamelaiskäräjät. Näiden toimijoiden roolit ja tehtävät vaihtelevat, mutta niiden toimet vaikuttavat alueiden elinvoimaisuuden lisäämiseen. Ministeriöiden välinen yhteistyö on keskeistä, sillä aluekehittämiseen vaikuttavat monien eri hallinnonalojen toimet ja päätökset (kuten esimerkiksi liikenne, ympäristö, koulutus, sosiaali- ja terveystoimet, työllisyystoimet sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikka).

ELY-keskusten tehtävät aluekehityksen edistämässä eivät ole selkeästi määriteltyjä, vaan rooli perustuu viraston toiminta-ajatuksen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009) ei ole säädetty ELY-keskukselle aluekehittämiseen liittyvää tehtävää, kuten toimeenpanolain 6 § toteaa. ELY-keskuksen tehtävät aluekehittämisessä muodostuvat EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman välittävän toimielimen tehtävistä, joihin liittyvästä toimivallasta säädetään toimeenpanolaissa ja rahoituslaissa. Tästä on seurannut epäselvyyttä valtion aluekehittämisen edistämisen vastuissa alueiden ELY-keskusten ja neljän välittävän toimielimen tehtävää hoitavan ELY-keskuksen välille. Myöskään maakunnan aluekehittämisviranomaisena toimivan maakunnan liiton ja ELY-keskuksen välisessä yhteistyössä ei aina ole ollut selvää, minkä ELY-keskuksen vastuulle aluekehittämisen edistäminen missäkin asiassa maakunnassa kuuluu.

Kuntien rooli paikallisesta elinvoimasta ja palveluiden järjestämisestä vastaavina viranomaisina on keskeinen alueiden elinvoimaisuuden kehittämisessä. Kuntien rooli korostuu erityisesti paikallisten tarpeiden ja vahvuuksien tunnistamisessa ja hyödyntämisessä. Uusien työllisyysalueiden myötä kuntien rooli työllisyyden edistämässä ja hyvinvointialueuudistuksen myötä sivistyspalveluiden järjestämisessä (varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetukseen sekä kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalvelujen tehtävissä) on entisestään vahvistunut, mikä osaltaan korostaa kuntien merkitystä aluekehittämistyössä.

Korkeakoulut, oppilaitokset ja tutkimuslaitokset ovat tärkeitä kumppaneita tuottaen tietoa ja osaamista, joka on välttämätöntä alueiden kilpailukyvyyn ja innovaatioiden edistämiseksi. Yliopistot, ammattikorkeakoulut, muut oppilaitokset ja tutkimuslaitokset tekevät yhteistyötä yritysten ja julkisen sektorin kanssa esimerkiksi tutkimus- ja kehittämishankkeissa sekä koulutuksen ja työelämän tarpeiden yhteensovittamisessa. Oppilaitokset – ja erityisesti ammattikorkeakoulut – ovat myös aluekehittämisrahoituksen suurimpia käyttäjiä hanketoiminnan myötä.

Yritykset luovat työpaikkoja ja taloudellista kasvua sekä palveluja ihmisten hyvinvointia edistäen. Yritysten kehittämisorganisaatiot, järjestöt ja kaupakamarit osallistuvat aluekehittämisen yhteistyöhön. Yritykset ovat keskeisiä toimijoita alueilla innovaatioiden kehittämisessä, työvoiman koulutuksessa ja

infrastruktuurin parantamisessa. Yritysten ja julkisen sektorin välinen yhteistyö on keskiössä myös investointien houkuttelemisessa alueelle. Kansalaisjärjestöt ja muut kolmannen sektorin toimijat tuovat aluekehittämiseen paikallistuntemusta ja asukkaiden näkökulman sekä ovat tärkeitä palvelujen ja yhteisöllisyyden tuottajia. Ne osallistuvat esimerkiksi paikallisten kehittämissuunnitteluun ja toteutukseen sekä edistävät yhteisöllisyyttä ja osallisuutta alueella.

Vuonna 2023 Suomessa otettiin käyttöön uusi hallinnollinen taso, kun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden järjestämisvastuu siirrettiin kunnilta ja kuntayhtymiltä 21 hyvinvointialueelle. Helsingin kaupunki muodostaa tässä järjestelyssä poikkeuksen, sillä sen järjestämisvastuu säilyi ennallaan.

Vuonna 2025 aloittivat toimintansa uudet työllisyysalueet, kun julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirrettiin valtion työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille. Suomeen muodostui 45 työllisyysaluetta, joista 39 järjestää työvoimapalvelut ns. vasuukuntamallilla, neljä kuntaa järjestää yksin ja kaksi kuntayhtymämallilla. Vuoden 2026 alussa myös aluehallinto uudistuu ja toimintansa aloittavat valtakunnallinen lupa- ja valvontavirasto sekä 10 elinvoimakeskusta, joihin siirtyy pääosa ELY-keskusten tehtävistä. Näillä uusilla toimijoilla on jatkossa osansa alueellisessa kehittämissuunnitteluun, mikä on huomioitava toimijakentän rooleja tarkastellessa ja tulevaisuuden lakiuudistuksissa.

Yllä kuvattu toimijakenttä on laaja. Tässä selonteossa keskitytään lainsäädännön arviointiin ja siten erityisesti lakisääteisiin toimijoiden rooleihin. Moninaisen toimijakentän yhteistyön varmistamiseksi laissa on määritetty vastuut niin aluekehittämisen kansallisen kuin alueellisen koordinaation osalta, mikä on olennaista. Sen sijaan kaikkien kehittämissuunnitteluun osallistuvien toimijoiden rooleista ei ole säädetty tarkemmin, mikä mahdollistaa hyvin yhteistyön joustavuuden.

Johtopäätökset

Vastuun jakautuminen toisaalta valtiolle ja toisaalta itsehallinnollisille kunnille (kuntien omistamille maakuntien liitoille) on aluekehittämisen toimijoita yhdistävän ja yhteistyötä edellyttävän luonteen mukaisesti perusteltua. Aluekehittämisen määritelmä sisältää ajatuksen siitä, ettei mikään taho voi vastata siitä yksinään. Aluekehittämisen toimintatavat peilaavat tätä lähtökohtaa: aluekehittämistä edistetään niin valtionhallinnon toimin ja valtionhallinnon sisäisessä yhteistyössä kuin aluelähtöisesti, alueen kuntien ja toimijoiden vahvuuksiin ja kehittämistarpeisiin pohjautuen. Keskiössä on myös näiden hallinnon tasojen välinen yhteistyö. Aluekehittäjän rooli ei edellytä hankerahoittajan roolia.

Aluekehittämisestä vastaavien toimijoiden tulee edistää yhteistyötä sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti: niin alueen sisällä kuin alueiden välillä sekä toisaalta kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason kesken. Kansallisen tason ja alueiden välinen yhteistyö koetaan kriittisenä tekijänä aluekehittämisessä. Aluekehittämisen monitoimijaista perustaa on perusteltua hyödyntää ja vahvistaa jatkossakin.

Aluekehittämisen onnistuminen ja sen vaikuttavuus edellyttävät pitkäjänteistä ja jatkuvaa yhteisen tahtotilan ja tilannekuvan uudelleen luomista ja vahvistamista. Tärkeää on myös eri toimijoiden tiedon ja osaamisen mobilisointi yhteisten tavoitteiden edistämiseen ja tähän kytkeytyvä resurssien tehokas hyödyntäminen.

Eri toimijoiden yhteistyö aluekehittämisessä toimii alue- ja paikallistasoilla pääsääntöisesti hyvin, ELY-keskusten rooliin ja tehtäviin liittyviä tarkennuksia tehdään osana valtion aluehallinnon uudistusta, joita koskeva hallituksen edistys on annettu eduskunnalle 13.3.2025 (HE VM/2025/13).

TEM:n ja aluetason välistä vuorovaikutusta ja epämuodollista yhteydenpitoa on paljon ja sitä arvostetaan. Vuorovaikutuksen runsaus sekä sen monipuolisuus ja -kanavaisuus tukevat yhteistyötahojen osallistumista aluekehittämisen strategiatyöhön sekä ylläpitävät ja vahvistavat verkostoja. Tulevassa lainsäädännön uudistamistyössä on olennaista tunnistaa erilaiset uudet hallinnolliset aluetoimijat ja näiden roolit.

Aluekehityksen vaikuttavuuden vahvistamiseksi tarvitaan vahvat kansallisen ja alueen yhteistyön rakenteet, selkeä tiedonkulku sekä kohdennettu ohjaus.

2.2.2 Maakunnan liitto 7 § ja 8 § sekä 17 §

Nykytilan kuvaus

Jokaisessa maakunnassa on oltava maakunnan liitto. Alueen kuntien on oltava alueensa maakunnan liiton jäseniä. Maakunnan liitto on kuntalain (410/2015) 55 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä. Alueiden kehittämiseen liittyvien kunnan tehtävien hoitamisesta alueella vastaa maakunnan liitto aluekehittämisen viranomaisena (7 §).

Toimeenpanolain § 8 mukaan maakuntaliitot edistävät alueidensa kehittämistä laatimalla maakunnan pitkän aikavälin strategiaan linjauksiin perustuvan maakuntaohjelman. Maakunnan liitto vastaa alueen kehittämisen suunnittelusta yhteistyössä kuntien, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja muun valtion aluehallinnon sekä muiden aluekehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa.

17 § mukaan maakunnan liitto vastaa aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta ja siinä tehtävässä:

1. valmistelee ja toimeenpanee maakunnan pitkän aikavälin strategian;
2. edistää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja alueen älykäästä erikoistumista;
3. hoitaa sille rahoituslaissa säädetyt tehtävät;
4. edistää saavutettavuutta sekä vastaa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteistyön johtamisesta ja suunnitelman yhteensovittamisesta maakunnan muiden suunnitelmien ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kanssa muualla kuin Helsingin seudulla;

5. edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista ja laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä sekä vastaa suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa;
6. edistää kuntien välistä, kuntien ja maakunnan välistä sekä maakuntien välistä yhteistyötä sekä maakunnan kansallisia ja kansainvälisiä yhteyksiä;
7. seuraa ja ennakoii aluekehitystä sekä toimintaympäristön ja osamistarpeiden muutoksia;
8. edistää kulttuuria osana maakunnallista strategiatyötä, saamelaisten kotiseutualueella heidän oikeuttaan omaan kieleensä ja kulttuuriinsa sekä maakunnallista identiteettiä ja asukkaiden osallistumista maakunnan kehittämiseen sekä
9. edistää julkisen hallinnon yhteispalveluista annetussa laissa (223/2007) tarkoitettua yhteispalvelua alueellaan.

Liitto hoitaa tehtäviään (17 §) toimimalla laajassa yhteistyössä alueiden kehittämiseen osallistuvien viranomaisten sekä julkisten ja yksityisten toimijoiden kanssa; ottamalla huomioon kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet; osallistumalla keskeisten aluekehittämiseen osallistuvien valtion aluehallintoviranomaisten strategiseen suunnitteluun ja tulosohtaukseen; tekemällä yhteistyötä korkeakoulujen ja koulutuksen järjestäjien kanssa maakunnan aluekehittämistavoitteiden huomioon ottamiseksi sekä edistämällä maakunnan yleistä kehittämistä ja etuja.

Maakunnan liitoilla on kaksi lakisääteistä päätehtävää: alueiden kehittäminen ja maakuntakaavoitus (josta säädetään alueidenkäyttölaissa). Maakunnan liitto on myös alueen edunvalvoja (toimeenpanolain 17 § viimeinen momentti). Maakunnan liitto on aluetasolla aluekehittämistä koordinoiva taho, joka vastaa niin alueen sisäisestä yhteistyöstä aluekehittämiseen liittyen, kuin vuoropuhelusta kansallisen tason kanssa. Liitot ovat keskeisiä kansainvälisiä toimijoita ja vastaavat aluetasolla suurelta osin EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmista ja niiden täytäntöönpanosta (tätä roolia kuvataan tarkemmin luvussa *Ohjelmatyö ja aikataulut*).

Keskeiset havainnot

Maakunnan liitot toimivat laajassa yhteistyössä ja koordinoivat monimuotoista yhteistyötä alueellaan aluekehittämiseen osallistuvien viranomaisten sekä julkisten ja yksityisten toimijoiden kanssa.

Maakunnan liiton edunvalvontarooli ja rooli aluekehittämisviranomaisena on usein ristiriitainen erityisesti kansallisten ja muiden alueiden kumppanien näkökulmasta, kun yhteistyötä pitäisi tehdä ylläalueellisesti. Resurssien optimointi johtaa alueiden väliseen kilpailuun ja vastakkainasetteluun, jossa Suomen ja alueiden kokonaisuus jää jalkoihin. Erityisen selvästi tämä on näkynyt kamppailussa EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahoituksesta. Rahoituksesta kilpailu ja tähän liittyvä edunvalvonta nähdään keskeisimpänä alueiden välistä ristiriitaa aiheuttavana tekijänä, mikä heikentää alueiden välistä yhteistyötä. Joissain tilanteissa myös valtionhallinnon toimet ovat edistäneet alueiden välistä jakautumista, esimerkiksi ns. suuralueita käytettäessä aluekehittämistoimien suuntaamisen lähtökohtina.

Aluekehittämistehtävään liittyy joissain tilanteissa myös keskuskaupungin ja maakuntaliiton roolien välistä ristivetoa. Valtion ja kaupungin sopimuksellisessa kumppanuudessa kaupungit tekevät yhteistyötä ministeriöiden kanssa elinvoimaisuuteen kytkeytyvissä teemoissa, jolloin liiton roolina on lähinnä sovittaa sopimusten teemoja yhteen laajemman alueen kehittämisstrategian ja -toimien kanssa. Kun liittojen roolina on toisaalta valmistella koko alueen TKI-strategiana toimivaa älykkään erikoistumisen strategiaa, mutta samankaltaista kumppanuutta ei tähän liittyen ole kansallisen ja alueellisen tason kesken kuin ekosysteemisopimuksissa, koetaan varsinkin niissä maakunnissa, joiden alueella ei ole sopimuskaupunkia, jäätävän paitsioon valtion ja alueiden välisessä TKI-vuoropuhelussa. Vahvojen keskuskaupunkien alueilla liiton ja kaupungin vetovastuu elinvoiman ja TKI:n strategisessa johtajuudessa puolestaan on osin epäselvä. Alueiden välillä on eroja toimijoiden rooleissa ja niiden toimivuudessa, eivätkä havainnot koske samalla tavoin kaikkia alueita.

Aluekehittämistoimien rahoittajina alueella toimivat sekä maakunnan liitto, ELY-keskus että RR-ELY-keskus. Osa hankkeista on sisällöltään samantyyppisiä, joten organisaatioiden välinen työnjako voi näyttäytyä hankalana rahoituksen hakijoiden näkökulmista, mutta myös rahoittajaresurssien tehokkaan käytön sekä kokonaisuuden hallinnan näkökulmista.

Johtopäätökset

Alueen sisäisessä yhteistyössä liiton koordinoiva rooli on tunnistettu ja pääosin selkeä. Maakunnan liiton ja keskuskaupungin välillä yhteistyö on kuitenkin joskus jännitteistä, koska kaupungeilla ja erityisesti keskuskaupungilla on itsenäinen ja vahva rooli innovaatio-, kasvu- ja elinvoimapolitiikassa. Maakunnan liiton rooli sopimuksellisuuden ja kestävän kaupunkikehittämisen osalta jää epäselväksi ja vaille todellista vaikuttavaa roolia. Maakunnan liiton työ maakunnan yleisen kehittämisen ja edunvalvonnan näkökulmasta ei aina ole yksiselitteinen verrattuna keskuskaupungin rooliin alueen veturina.

Maakunnan liiton roolit toisaalta edunvalvojana ja toisaalta kehittämistyötä edistävänä aluekehitysviranomaisena ovat alueen ulkopuolisten kumppanien näkökulmista joissakin tilanteissa keskenään ristiriitaisia. Vaikka alueen näkökulmasta edunvalvonnalla ajetaan yhteisesti sovittuja aluekehittämisen tavoitteita, muiden kumppanien näkökulmista edunvalvonta voi toimia esteenä kehittämiselle korostaen yhden maakunnan sisäistä etua kokonaisuuden kustannuksella. Edunvalvontarooli saattaa tällöin myös heikentää liiton roolia toivottuna kehittäjäkumppanina.

Maakunnan liiton aluekehittämistehtävä on osa kokonaisuutta, jonka perusteella aluekehittämisen suunnittelu ja toimeenpano ovat vuosikymmenten mittaan muotoutuneet tiettyjen hallinnollisten rajojen (maakuntarajat) mukaiseksi. Väestön määrä ja kehittämisresurssit vähenevät suurimmissa osissa kuntia ja monilla alueilla, mutta aluejaot pirstaloivat Suomea edelleen pieniin osiin. Maakuntien liittojen kehittämistyössä yliaalueellinen yhteistyö ja hallinnollisten rajojen ylittäminen ovat tulevaisuudessa entistäkin ajankohtaisempia. Tämä tulee esille erityisesti EU-ohjelman toimeenpanossa, jossa

hallinnointi on kallista ja monimutkaista monien toimijoiden ja tukijärjestelmien vuoksi.

2.2.3 Työ- ja elinkeinoministeriö aluekehittämisen suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan koordinaattorina 9 §

Nykytilan kuvaus

Aluekehittämisen koordinaatio ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan hallintoviranomaisen tehtävä ovat työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla. Aluekehittämiseen osallistuu myös suuri osa muista ministeriöistä. TEM:n tehtävänä on toimeenpanolain 9 §:n mukaan:

1. *sovittaa yhteen alueiden kehittämisen suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan kokonaisuutta;*
2. *valmistella aluekehittämispäätös;*
3. *hoitaa Suomen tavoitteiden edistämistä Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikassa;*
4. *laatia yleisasetuksen 11 artiklassa tarkoitettu kumppanuussopimus Euroopan komission kanssa alue- ja rakennepolitiikan rahastojen ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston ohjelmien rahoituksen kohdentamisesta, tavoitteista ja toteutustavasta;*
5. *laatia yleisasetuksen 22 artiklan mukainen ohjelma Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen osalta;*
6. *päättää Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan varojen osoittamisesta välittävälle toimielimille sekä kansallisten alueiden kehittämisen varojen osoittamisesta maakuntien liitoille valtion talousarvioon otettujen määrärahojen puitteissa;*
7. *toimia yleisasetuksen 71 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman hallintoviranomaisena ja hoitaa mainitun asetuksen 72 artiklassa tarkoitetut tehtävät;*

8. *hoitaa yleisasetuksen 76 artiklassa tarkoitettu Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman kirjanpito toiminto.*

TEM hoitaa yllä mainittuja tehtäviä yhteistyössä muiden ministeriöiden, maakuntien liittojen, kuntien, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja muiden julkisten ja yksityisten toimijoiden kanssa.

Tässä kappaleessa käsitellään erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön roolia aluekehittämisen koordinaattorina, koska muut tehtävät tulevat käsitellyiksi olennaisilta osin muissa luvuissa, kuten kohdassa 2.2.5.

Keskeiset havainnot

TEMin koordinaatiotehtävä edellyttää sekä valtion ja alueiden välistä että valtioneuvoston sisäistä koordinaatiota. Koordinaatiota toteutetaan aluekehittämisen toimintamallin mukaisesti. Koordinaation tarve liittyy aluekehittämisen ja -kehityksen keskinäisriippuvuuksiin. Tehokas ja hyvin järjestetty koordinaatio parantaa toimenpiteiden vaikuttavuutta. TEM on arvioinnin perusteella onnistunut koordinoimaan kansallista aluekehittämistä melko hyvin käytettävissä olevin resurssein.

Aluekehittämisen kansallisen koordinaation tavoitteena on ollut muodostaa yhteinen tahtotila eri toimijoiden kesken ja edellytykset aluekehittämiselle. Käytännössä koordinaatio on ollut informaatio-ohjauksen tyyppistä ja kommunikatiivista. TEM:n rooli aluekehittämisessä on nykyisellään olla eräänlainen sparraaja, joka ylläpitää ja edistää ministeriöiden välistä aluekehittämisen vuorovaikutusta ja tukee maakuntien ja kaupunkiseutujen konteksteissa tehtävää paikkaperustaista kehittämistä. Informaatiovaikuttamiseen perustuva rooli on pääosin toimiva, mutta ei kovin vaikuttava.

Johtopäätökset

Aluekehittämisessä tarvitaan jatkuvaa koordinaatiota ja niin kansallisen kuin alueellisen koordinaatiotyön roolit ovat välttämättömiä. Kansallisen koordinaation kehittämisessä on vaikutusta sillä, mitä näkökulmaa aluekehittämisen tehtävässä kansallisella tasolla painotetaan: korostetaanko ensisijaisesti koordinaatiota ja vaikuttavuutta valtioneuvoston sisällä vai valtioneuvoston ja

alueiden välillä. Tällä on vaikutusta siihen, miten ja mille taholle aluekehittäminen kansallisella tasolla on tarkoituksenmukaista järjestää, mitä elementtejä tehtävässä korostetaan ja millaisilla työkaluilla tehtävää hoidetaan.

Ns. suuressa aluepolitiikassa tunnistetaan, että eri hallinnonalojen toimet ovat keskeisessä roolissa aluekehittämisessä ja alueiden elinvoimaisuuden edistämisessä. Esimerkiksi työvoiman saatavuus, työllisyys ja osaaminen, innovaatiot, elinkeinoelämän kehittäminen, saavutettavuus, väestön hyvinvointi ja turvallisuus ovat keskeisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat alueiden elinvoimaisuuteen ja joita eri hallinnonalat pyrkivät edistämään paitsi sektoripolitiikassa myös yhteisillä toimilla. Eri sektoreiden päätökset ja toimet saattavat toisaalta alueatasolla tai paikallisesti vaikuttaa eri suuntiin. Toisaalta samoilla päätöksillä voi puolestaan olla erilaisia vaikutuksia erityyppisillä tai maantieteellisesti eri puolilla sijaitsevilla alueilla. Aluekehittämisen näkökulmasta ei-toivottujen vaikutusten välttäminen ja toivottujen vaikutusten edistäminen edellyttäsivät sektoripolitiikkojen nykyistä systemaattisempaa aluevaikutusten tarkastelua sekä toisaalta valtioneuvoston sisäisen koordinaation vahvistamista.

Eri politiikanalojen ja –toimien keskinäisriippuvuutta korostamalla tavoitteena on ollut vahvistaa ajatusta siitä, että aluekehittämistyö koskee kaikkia ministeriöitä, sillä eri hallinnonalojen toimilla on väistämättä alueellisia vaikutuksia. Vastavuoroisesti ministeriöt voivat hyödyntää aluekehittämiseen liittyvää yhteistyötä oman ministeriön asioiden edistämisessä.

Mikäli aluekehittämisen koordinaatiota halutaan viedä kansallisella tasolla vaikuttavampaan ja politiikkaa nykyistä vahvemmin yhteensovittavaan suuntaan (ns. suuren aluepolitiikan korostaminen), tämä edellyttää määrätietoista kehittämistä ja muutoksia toimintamallissa sekä poliittista tahtotilaa. Nykyinen valtioneuvoston sisäiseen vuoropuheluun perustuva malli on tärkeä, mutta ei kovin paljon edistä eri politiikanalojen aluekehittämiseen vaikuttavien toimien strategisen tason yhteensovittamista, vaan perustuu enemmän säännölliseen tiedonvaihtoon ja vuoropuheluun. Haasteena voidaan pitää mm. sitä, että aluekehittämispäätös ei nykyisellään pääosin luo ministeriöiden toimia ohjaavia linjauksia, vaan ennemminkin kokoaa yhteen ministeriöi-

den aluekehittämiseen vaikuttavia toimia. Näitä ei siis lähtökohtaisesti suunnitella kokonaisuutena. Myös toimeenpano tapahtuu aina ao. hallinnonalan ja sen resurssien puitteissa ja ilman tosiasiallista yhteensovitusta.

Aluekehittämisen vaikuttavuutta valtioneuvoston ja alueiden välillä voidaan kuvata eräänlaisena viisikulmiona, johon liittyvät niin ministeriöiden informatiovaikuttaminen, valtionohjaus (ELY- ja elinvoimakeskukset), valtion rahoitus, maakuntien informatiovaikuttaminen (esim. aluekehittämiskeskustelu-prosessi) kuin maakuntien edunvalvontarooliin perustuva vaikuttaminen tai lobbaus. Se, missä määrin nämä vuorovaikutuksen elementit koetaan aluekehittämisen näkökulmasta vaikuttavina, riippuu siitä, kenen näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Valtionohjausta ja ehkä jossain määrin -rahoitusta lu- kuun ottamatta vaikuttaminen on välillistä. Lähtökohtaisesti monitoimijainen aluekehittäminen on luonteeltaan pitkällä aikavälillä vaikuttavaa, eikä yksittäisen politiikkatoimen, rahoituksen tai strategian voida useinkaan todentaa luoneen alueelle elinvoimaa. Positiivinen kehitys on monen samaan suuntaan vaikuttavan tekijän summa.

Aluekehittämisen keskustelut ovat lainsäädäntöön perustuva virallinen foorumi monisuuntaiselle tiedonvaihdolle ja yhteisen tilannekuvan ja tahtotilan muodostamiselle – tätä käsitellään tarkemmin erikseen kohdassa *Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt*. TEM:n rooli näiden keskustelujen koordinoijana on tarjota foorumi, jossa laajoja aluekehittämiseen vaikuttavia ilmiöitä tai eri hallinnonaloja koskevia kokonaisuuksia käsitellään yhteisessä pöydässä valtion ja alueiden kesken. Tämä tekee näkyväksi asiaan liittyviä erilaisia lähtökohtia ja keskinäisriippuvuuksia. Vaikuttavuus syntyy varsinkin pitkällä aikavälillä yhteisen ymmärryksen lisääntyessä.

Mikäli aluekehittämisen koordinaatiotehtävässä halutaan korostaa vaikuttavuutta alueiden ja valtioneuvoston välillä, on resursseja kohdennettava tämän vuoropuhelun koordinaatioon sekä kansallisten painopisteiden toteuttamiseen aluekehittämisrahoituksella – ns. pienen aluepolitiikan korostumista. Tämä edellyttäisi myös aluekehittämispäätöksen (tai kansallisen aluekehittämistrategian) ja maakunnallisen aluekehittämisstrategian vaikutussuhteiden syventämistä entisestään sekä esimerkiksi aluekehittämisen tavoitteiden ja

strategioiden roolin korostamista myös suorassa ohjauksessa (ELY/Elinvoimakeskukset) eri hallinnonalojen omien strategioiden ja muiden valtioneuvostotason keskeisten tavoitteiden ohella.

2.2.4 TEM hallintoviranomaisena 12 §

Nykytilan kuvaus

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman hallintoviranomainen on työ- ja elinkeinoministeriö. Ministeriö hoitaa myös ns. jäsenvaltiotehtäviä. Ministeriön tehtävänä on mm. edistää Suomen tavoitteita Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikassa ja laatia yleisasetuksen 22 artiklan mukainen EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma.

Toimeenpanolailla delegoidaan osa EU:n yleisasetuksen (EU2021/1060) mukaisista hallintoviranomaisen tehtävistä välittävälle toimielimille, joten hallintoviranomainen hoitaa tehtäväänsä tiiviissä yhteistyössä välittävien toimielimien kanssa. Hallintoviranomainen vastaa rahoituksen ehtojen asettamisesta välittävälle viranomaisille ja ylläpitää ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmää sekä valvoo sen toimeenpanoa ja antaa hankkeiden rahoittamiseen liittyvää ohjeistusta välittävälle toimielimille. Hallintoviranomaisen keskeiseksi tehtäväksi on muotoutunut ohjelman moitteettomasta varainhoidosta vastaaminen, rahoituslain mukaisten hankkeissa käytettävien kustannusmallien kehittäminen ja mukauttaminen sekä vastaaminen rahoitusvälineistä, joihin kannavoidsaan alue- ja rakennepolitiikan rahoitusta.

Hallintoviranomaiselle on toimeenpanolaissa annettu mahdollisuus jättää määräraha osoittamatta, määrätä varat takaisinperittäväksi ja siirtää välittävän toimielimen tehtävät toiselle, jos välittävä toimielin on käyttänyt varoja muuhun tarkoitukseen kuin ne on tarkoitettu tai ei ole muuten hoitanut asianmukaisesti varojen hallintaa. Ennen korjaaviin toimenpiteisiin ryhtymistä on hallintoviranomaisen kuitenkin neuvoteltava välittävän toimielimen kanssa puutteiden korjaamisesta.

Tämä teksti käsittelee TEMin roolia kokonaisuutena jäsenvaltiotehtävien ja hallintoviranomaisen tehtävien osalta.

Keskeiset havainnot

Työ- ja elinkeinoministeriössä on hoidettu EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen hallintoviranomaisen tehtävää ministeriön perustamisesta lähtien (2008). Aiemmin tehtävä oli jaettu kahdelle ministeriölle niin, että työministeriö vastasi Euroopan sosiaalirahaston ja sisäministeriö aluekehitysrahaston hallintoviranomaisen tehtävästä.

Suomessa (pl. Ahvenanmaa) on vain yksi hallintoviranomainen, joka vastaa yhden valtakunnallisen, monirahastaisen ohjelman toimeenpanosta Euroopan komissiolle. Yhden ohjelman malli on kustannustehokas, mutta palvelee kuitenkin riittävästi erilaisten alueiden tarpeita. Ministeriössä mahdollistuu resurssien tehokas käyttö, kun samat henkilöt hoitavat kaikkia rahastoja koskevia asioita.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ja sen edeltäjillä on kokemusta jäsenvaltiotehtävien ja hallintoviranomaisen roolin hoitamisesta jäsenyyden alusta alkaen. Ohjelmakaudesta toiseen siirryttäessä on voitu kehittää ohjelman toimeenpanojärjestelmää paremmin EU-vaatimusten mukaiseksi, mutta myös kumppanuusvalmistelussa ottaa huomioon alueiden tarpeet ja toiveet. Tämä on edistänyt hyvän hallinnon ja asiakaslähtöisyyden toteutumista, mutta myös monitukaistanut järjestelmää ja nostanut hallinnon kustannuksia.

Johtuen Suomen pirstaloituneesta hallintojärjestelmässä, jossa kaikki ELY-keskukset ja maakuntien liitot ovat halunneet itsenäisesti hoitaa välittävän toimielimen tehtävää, on TEM:n työpanoksesta merkittävä osa kohdentunut välittävien toimielinten ohjaukseen ja koulutukseen sekä hallinto- ja valvontajärjestelmien valvontaan. Valtio tehosti toimintaansa siirtymällä vuodesta 2015 alkaen neljän välittävän ELY-keskuksen malliin. Maakuntien liitot kokosivat samaan aikaan omia toimintojaan Etelä- ja Länsi-Suomessa. Käynnissä olevalle ohjelmakaudelle tultaessa Länsi-Suomen maakunnat purkivat keskitetyt järjestelynsä, mikä johti myös hallintoviranomaisen tekemien koulutus, ohjaus- ja valvontatoimien määrän lisääntymiseen.

ESR+-rahaston soveltamisalan laajentuminen ohjelmakaudella 2021–2027 on tuonut hallintoviranomaiselle uusia tehtäviä myös vähävaraisten aineellisen avun toimeenpanossa, jotka aikaisemmin rahoitettiin erillisen FEAD-rahaston kautta, jossa työ- ja elinkeinoministeriö vastasi vain jäsenvaltiovas-
tuusta ja kirjanpitotoiminnosta.

Digitaalisten palveluiden merkitys on kasvanut ohjelmakaudesta toiseen. Nykyisin kaikkien toimien jäljitysketju on täysin digitaalinen. Ohjelman moninaisuus – lukuisat erilaiset toimenpiteet, rahoituskehykset, kustannusmallit ja hallinnon vaatimukset – on tehnyt järjestelmäkehityksestä yhä haastavampaa ja vaikeammin hallittavaa.

Johtopäätökset

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on toimiva yhteistyö alueiden ja muiden kumppaneiden kanssa ohjelman valmistetussa, toimeenpanossa ja valvonnassa. Ministeriö on rakentanut yhdessä välittävien toimielinten kanssa ohjelman, joka vastaa alueiden tarpeisiin ja joustaa muuttuvissa tilanteissa. Ministeriö ei ole kuitenkaan riittävästi kyennyt ohjaamaan toimien ja hallinnon priorisointia ohjelman valmisteluvaiheessa, mikä on johtanut moninaiseen ohjelmarakenteeseen, tukimuotoihin, kustannusmalleihin ja tietojärjestelmän rakenteeseen sekä laajaan välittävien toimielinten ohjeistamisen tarpeeseen. Kokonaisuuden hallinta vähenevien resurssien tilanteessa on haastavaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön nykyisistä tehtävistä politiikan valmistelu, toimeenpanon ohjaus ja seuranta ovat luontevasti osa työ- ja elinkeinoministeriön toimintaa. Erityisesti digitaalisten palvelujen suunnittelu ja kehittämisen ohjaus ei ole ministeriön ydintoimintaa, eikä ministeriössä tällä hetkellä ohjata muita järjestelmähankkeita. Isot järjestelmähankinnat ja toimeenpanon ohjaus vaativat laajaa osaamista, vahvat resurssit ja tukea organisaatiolta.

2.2.5 Välittävät toimielimet 10–11 §

Nykytilan kuvaus

EU:n alue- ja rakennepolitiikan välittäviä toimielimiä ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Ruokavirasto ja maakuntien liitot. Välittävän toimielimen tulee täyttää sekä Euroopan unionin että kansallisen lainsäädännön mukaiset tehtävien hoitamista koskevat vaatimukset.

Maakuntien liitot ovat voineet sopia tehtävien kokoamisesta yhdelle tai useammalle maakunnan liitolle. Työ- ja elinkeinoministeriö on vahvistanut järjestyksen nimittäessään välittäviä toimielimiä. ELY-keskusten toimivallan ja toimialueen laajentamisesta toisen ELY-keskuksen toimialueelle EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanotehtävissä on säädetty valtioneuvoston asetuksella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta. (1373/2018)

Ruokavirasto vastaa EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman aineellisen avun välittävän viranomaisen tehtävistä valtakunnallisesti.

ELY-keskuksista välittävinä viranomaisina EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman osalta toimivat:

- Etelä-Savon ELY-keskus
- Hämeen ELY-keskus
- Keski-Suomen ELY-keskus
- Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus

Maakuntien liitoista välittävinä viranomaisina EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman osalta toimii 14 liittoa. Uudenmaan liitto vastaa välittävän toimielimen tehtävistä oman toimialueensa (Uusimaa) lisäksi Kanta-Hämeen, Kymenlaakson, Päijät-Hämeen ja Varsinais-Suomen maakuntien osalta. Välittävinä viranomaisina maakuntien liitoista toimivat:

- Etelä-Karjalan liitto
- Etelä-Pohjanmaan liitto
- Etelä-Savon maakuntaliitto
- Kainuun liitto
- Keski-Pohjanmaan liitto
- Keski-Suomen liitto

- Lapin liitto
- Pirkanmaan liitto
- Pohjanmaan liitto
- Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
- Pohjois-Pohjanmaan liitto
- Pohjois-Savon liitto
- Satakuntaliitto
- Uudenmaan liitto

Jäsenvaltioilla on oltava ohjelmiaan varten hallinto- ja valvontajärjestelmät, jonka toiminta on varmistettava mm. asetuksen liitteessä lueteltujen keskeisten vaatimusten mukaisesti ²⁸. Hallinto- ja valvontajärjestelmästä ja siihen kuuluvista viranomaisista on säädetty EU-lainsäädäntöä täydentävästi toimeenpanolaissa ja osin rahoituslaissa. Hallintoviranomaisen ja välittävien toimielinten on huolehdittava, että hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaukset ovat ajantasaisia ja paikkansapitäviä.

Tehtävien hoitamista koskevien vaatimusten täyttymistä arvioidaan esimerkiksi hallintoviranomaisen suorittamalla ohjaus- ja valvontakäynneillä välittäviin toimielimiin. Ohjaus- ja valvontakäynti tehdään jokaiseen välittävään toimielimeen ohjelmakauden aikana. Käynnillä arvioidaan muun muassa hallinto- ja valvontajärjestelmän toimivuutta, välittävien toimielinten toimintaedellytyksiä sekä välittäville toimielimille delegoitujen hallintoviranomaisen tehtävien asianmukaista hoitamista. Hallintoviranomainen ohjaa ja kouluttaa välittäviä toimielimiä tukimenettelyyn liittyvistä teemoista ja toimeenpanoon liittyvissä tulkintakysymyksissä. Ohjauksellinen vuorovaikutus välittävien toimielimien kanssa on käytännössä toteutunut koulutuksin, ohjekirjein sekä ohjauksella sähköpostitse ja puhelimitse. Edellisellä ohjelmakaudella hallintorakenteiden ja -menettelyjen käsittely on hallintoviranomaisen arvion mukaan vienyt aikaa hankkeiden tulosten ja sisällön käsittelyltä.

²⁸ Yleisasetus (2021/1060) 69 artikla

Keskeiset havainnot

Hallintoviranomainen on arvioinut valvontajärjestelmän toimivuutta ja välittävien toimielinten edellytyksiä suoriutua delegoiduista tehtävistään ohjaus- ja valvontakäynneillä esimerkiksi tehtävien eriyttämisen, esteettömyyden, valintamenettelyn, petostentorjunnan, valtiontukien ja tuloksellisuuden näkökulmasta.

Tehtävien eriyttäminen välittävissä toimielimissä toimii yleisellä tasolla melko hyvin. Pienten organisaatioiden on kuitenkin vaikea toteuttaa aitoa tehtävien eriyttämistä. Hallintoviranomainen on havainnut ohjaus- ja valvontakäyntien yhteydessä puutteita ja tarkentamisen tarvetta itse toteutettavia hankkeita koskevassa päätöksenteon työnjaossa ja organisaation työjärjestyksessä. Tehtävien eriyttäminen tarkoittaa, että välittävän toimielimen itse toteuttamissa hankkeissa hakijan ja tuen saajan tehtäviin osallistuvat henkilöt eivät voi osallistua välittävän toimielimen tehtäviin.

Komission linjausten myötä hallintoviranomainen on painottanut esteettömyyttä, jota varten hallintoviranomainen antaa välittäville viranomaisille ohjeistusta ja koulutusta.

Hankkeiden valintamenettelyn ja päätöksenteon avoimuuden ja sekä syrjimättömyyden arviointi on yksi EU-tason sääntelyn painopisteitä. Menettelyissä ei ole havaittu merkittäviä haasteita. Yksittäisenä havaintona on hylkäävien päätösten perustelujen puutteellisuus. Vaihtoehtoisesti hylkääviä päätöksiä ei ole tehty lainkaan hakijoiden peruttua hakemuksensa. Menettelyjä päällekkäisen rahoituksen poissulkemiseksi (ns. kaksinkertainen rahoitus) ei ole riittävästi. Rahoituksen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta pidetään esillä hanketoteutuksen eri vaiheissa.

Välittävillä toimielimillä on paikoin hyviä käytäntöjä, paikoin kehitettävää esimerkiksi riskiperusteisen menojen varmentamisen menettelyissä sekä petosten vastaisissa toimenpiteissä ja menettelyissä. Hallintoviranomainen on ohjeistanut läpikäymään petosten tunnusmerkit ja nollatoleranssin petoksille jokaisen hankkeen kanssa. Hallintoviranomainen on edellyttänyt, että välittävillä toimielimillä on riittävät tiedot ja osaaminen petostentorjunnan neljällä

osa-alueella, joita ovat ennaltaehkäisy, tunnistaminen, havaitseminen sekä korjaavat toimet. Tehtävien eriyttäminen, esteettömyys ja petostentorjunta ovat osa hyvää hallintoa ja korruption, petosten ja intressiristiriitojen ennaltaehkäisyä.

Valtiontukea koskevissa menettelyissä on kehitettävää *de minimis* -ehdon soveltamisessa. Rahoittavan viranomaisen vastuulla on tapauskohtaisesti harkita, onko osa tuesta myönnettävä vähämerkityksisenä tukena.

Riittävä dokumentointi on yksi ohjelmakaudesta toiseen havaittu huomiota vaativa kokonaisuus, joka edellyttää välittäviltä toimielimiltä jatkuvaa ylläpitoa ja osalla viranomaisista myös kehittämistä.

EU:n alue- rakennepolitiikan ohjelmakauden 2021–2027 käynnistyessä välittävien viranomaisten määrä kasvoi kuudella. Maakunnan liitoista tehtävien kokoaminen purettiin viiden liiton osalta ja uutena välittävänä toimielimenä aloitti Ruokavirasto.

Välittävien toimielinten määrän kasvattaminen on johtanut kasvaviin haasteisiin ohjelman hallinnointiin käytettävän teknisen tuen riittävydestä välittävien toimielinten osalta. Perusperiaatteen mukaan teknisellä tuella rahoitettu osuus hallintoon käytettävästä resurssista on noin 50 %. Loput kustannukset katetaan valtion ja kuntien toimintamenoista. Työ- ja elinkeinoministeriön laskelmien mukaan maakuntien liittojen hankehallinto on tullut ohjelmakaudella 2014–2020 noin 15 prosenttia kalliimmaksi kuin ELY-keskusten. Kustannukset ovat todennäköisesti edelleen kasvaneet viiden uuden maakuntaliiton aloitettua välittävänä toimielimenä. Ratkaisu, jossa tehtävien kokoaminen on purettu ja hajautettu sen sijaan usealle toimijalle, on johtanut kuluvalle ohjelmakaudella sekä kuntien että teknisen tuen rahoitusosuuden kasvuun näissä maakunnissa.

Maakuntien liittojen keskitetyissä ratkaisussa päätösvalta hankkeiden tarkoituksenmukaisuusharkinnasta oli edelleen jokaisella maakunnalla, mutta siitä huolimatta koordinaatiossa olleet maakuntien liitot kokivat ratkaisun rajoittavan itsenäistä päätösvaltaansa ja aiheuttavan päällekkäistä työtä. Välittävän toimielimen vastuulla oli hankkeiden tukikelpoisuuden lopullinen arviointi,

eikä se aina ollut maakunnan kanssa yhtä mieltä. Näiden tilanteiden ennakoinnattomuus aiheutti kitkaa välittävänä toimielimenä toimivan liiton ja koordinaatiossa olevan liiton välille. Myös asiakaslähtöisyyden koettiin paranevan hajautuneessa mallissa.

Johtopäätökset

Välittävien toimielinten määrän lisääntyminen on selvästi heikentänyt ohjelman hallinnon kustannustehokkuutta. Kustannustehokkuutta on voitava lisätä ja siksi on kiinnitettävä huomiota yhteistyömenettelyihin, jotka vähentävät kuntien ja valtion kustannustaakkaa ja takaavat laadukkaan hallinnoinnin tulevaisuudessa. Jokaisessa maakunnassa maakunnan yhteistyöryhmä linjaa aina hakujen painopisteet ja viranomaiset edistävät hankkeiden suunnittelua ja toteutumista, mutta varsinainen hallinnollinen työ (rahoitus, maksatus, takaisinperintä) voidaan tehdä keskitetysti. Tämä ei hyvin suunniteltuna vähennä maakunnan mahdollisuutta vaikuttavaan aluekehittämiseen.

Tähän mennessä tehtyjen ohjaus- ja valvontakäyntien perusteella hallinto- ja valvontajärjestelmä toimii pääsääntöisesti hyvin. Hallintorakenteet ja -menettelyt (tehtävien eriyttäminen, esteettömyys, hankkeiden valinta, valtiontukimenettelyt, dokumentointi, petostentorjunta, menojen varmentaminen, suuntauuminen tuloksiin) ovat yleiseltä tasoltaan kehittyneet myönteiseen suuntaan verrattuna edellisen ohjelmakauden tilanteeseen.

Hyvän suoriutumisen lisäksi on tunnistettu kehittämiskohteita osin samoilla, edellä mainituilla osa-alueilla. Kehittämiskohteisiin lukeutuvat tehtävien eriyttäminen itse toteutettavien hankkeiden osalta, valtiontukimenettelyt, petostentorjunnan toimeenpano sekä dokumentointi. Välittävien toimielimien on edelleen kiinnitettävä huomiota tuen hakijoiden tasapuoliseen kohteluun pidättäytymällä liian läheisistä suhteisista rahoittavan viranomaisen ja tuen hakijoiden ja saajien välillä. Huomiota on edelleen kiinnitettävä hankehakemuksissa esitettyjen tavoitteiden realistisuuteen sekä hankkeen toteumatietojen luotettavuuden varmistamiseen. Tehtävien aidon eriyttämisen ja toiminnan tehokkuuden näkökulmasta välittävien toimielinten tulee olla kooltaan ja toimintoiltaan riittävän suuria. Oman tuotannon hankkeista luopuminen helpotaisi tehtävien eriyttämiseen liittyviä pulmia.

Välittävien toimielimien tulisi edelleen kehittää keskinäistä yhteistyötään, jotta menettelyt olisivat mahdollisimman yhdenmukaisia ja tieto menettelytavoista kulkisi hyvin. Tällöin osaltaan varmistetaan myös tuen saajien yhdenmukainen kohtelu eri alueilla. Välittävän toimielimen tehtävien sujuvuuden ja resurssitehokkuuden varmistamiseksi huomiota tulee kiinnittää myös hallintoviranomaisen ohjeistuksen toimivuuteen.

2.2.6 Alueiden uudistumisen neuvottelukunta 15 §

Nykytilan kuvaus

Alueiden uudistumisen neuvottelukunta (AUNE) on valtioneuvoston asettama neuvottelukunta, joka on alueiden kehittämisen keskeinen ja kokoava kansallinen toimielin. Toimeenpanolaissa AUNE:lle on määritetty viisi tehtävää:

- *Sovittaa yhteen ja seuraa alueiden kehittämisen strategista kokonaisuutta ja sen vaikuttavuutta;*
- *Ohjaa valtioneuvoston aluekehittämispäätöksen valmistelua sekä edistää ja seuraa sen toteuttamista;*
- *Edistää valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä;*
- *Ennakoi ja seuraa aluekehitystä ja välittää tietoa kehittämistarpeista;*
- *Käsittelee alueiden kehittämiseen liittyviä keskeisiä uudistuksia.*

AUNE asetetaan lainsäädännön mukaan hallituskaudeksi. Hallituskaudella 2023–2027 AUNE:ssa on 31 jäsentä. Laajapohjainen kokoonpano perustuu asetukseen. Edustettuina ovat ministeriöiden (12) lisäksi mm. muut aluekehitysviranomaiset, elinkeinoelämä sekä työmarkkina- ja kansalaisjärjestöt. AUNE kokoontuu 6–8 kertaa vuodessa. Kokoukset valmistelee AUNEn valmisteluverkosto, jossa ovat mukana AUNE:ssa edustettuina olevat tahot, yhdessä TEM:n sihteeristön kanssa. AUNE:n ja sitä edeltäneiden neuvottelukuntien puheenjohtajana on yleensä toiminut aluekehittämisestä vastaava ministeri. Hallituskaudella 2023–2027 puheenjohtajana toimii TEM:n virkahenkilö (osastopäällikkö).

Keskeiset havainnot

AUNE mielletään aluekehittämisen toimijoiden keskuudessa tärkeänä instituutiona, joka ylläpitää ja vahvistaa aluekehittämisen uskottavuutta. AUNE:n toiminnasta vaikutuksiltaan merkittävimmäksi on arvioitu rooli ministeriöiden välisenä tiedonvaihdon kanavana ja keskusteluareenana. AUNEn toiminnan tunnettuus aluekehittäjien keskuudessa on kuitenkin heikko. Neuvottelukunnan viestintä rakentuu jäsenten aktiivisuuden varaan ja tavoittaa siten vaihtelevasti eri organisaatioita.

AUNE on onnistunut tehtävissään melko hyvin. AUNEn toiminnassa parannettavaa koetaan olevan varsinkin tehtävässä tukea alueiden kehittämisen yhteistyötä. AUNEn toimiminen moniäänisenä neuvottelukuntana on tärkeää huomioida AUNE:n tehtäviä kehitettäessä. Neuvottelukunnan vahvuutena on nimenomaan erilaisten näkemysten tuominen yhteiseen pöytään ja vuoropuhelun mahdollistaminen, mikä on merkittävä rooli aluekehittämisen kokonaisuudessa.

Nykyisenkaltaista laajapohjaista neuvottelukuntaa puoltaa tavoite edistää valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä, mille on myös laaja tuki aluekehittämistoimijoiden kentällä. Sen sijaan, mikäli AUNEn roolina haluttaisiin korostaa pääasiassa valtion aluekehittämistoimien yhtenäistämistä ministeriöiden toimien yhteensovittamisen kautta, olisi AUNEn kokoonpanoa perusteltua supistaa nykyisestä. Valtioneuvoston sisäiseen yhteistyöhön keskittyvään neuvottelukuntaan sopii virkahenkilön puheenjohtajuus. Jos neuvottelukunnan roolina olisi vahvistaa poliittista sitoutumista aluekehittämiseen ja hallituskaudet ylittävää pitkäjänteisyyttä, tulisi arvioida mahdollisuutta ministerin puheenjohtajuuteen tai muuta poliittista sitoutumista AUNEn työskentelyyn.

AUNE:n roolia yhteistyöfoorumina tukee osaltaan valmisteluverkosto, jossa paitsi valmistellaan AUNE:n työsuunnitelmaa käsitellään myös aika ajoin aluekehittämisen laajaa yhteistyötä edellyttäviä valmisteluja. Valmisteluverkostoa ei ole asetettu virallisesti, eikä sille ole määritelty tarkkarajaista tehtävää, joten se toimii usein joustavasti myös aluekehittämisen valmisteluja tukevana työryhmänä.

Johtopäätökset

AUNEn rooli yhteistyöryhmänä on merkityksellinen erityisesti eri näkökulmien tuojana yhteiseen pöytään. Roolin vahvistuminen ja AUNE:n tunnettuuden parantaminen edellyttäisivät huomion kiinnittämistä nykyistä enemmän viestintään ja avoimuuteen, jotta päätökset ja toiminta ovat selkeästi ymmärrettävissä ja saavutettavissa kaikille sidosryhmille. Viestinnän parantaminen ei ole yksinkertaista, koska AUNE:n kokouksissa harvoin tehdään selkeää päätöstä. Useammin kyse on tietyn asian moniäänisestä käsittelystä, jolloin ei voida ajatella AUNE:lla olevan mitään yhtä viestiä teemasta.

AUNE:n tehtävänä on yhteensovittaa aluekehittämistä. Ministeriöt päättävät valtion ohjesäännön mukaisesti omaa hallinnonalaansa koskevista asioista, eikä AUNE:lla siten voikaan olla mandaattia suoraan päätöksentekoon, vaan huomio on asioiden tuomisessa yhteiseen keskusteluun. Ministerin puheenjohtajuudella on nähty olevan keskeisin merkitys AUNE:n painoarvolle.

AUNE:lle säädetyt tehtävät ovat varsin luontevia aluekehittämistä edistävälle moniääniselle neuvottelukunnalle. Tehtäviä tarkasteltaessa on syytä huomioida, mitkä ovat neuvottelukunnan mahdollisuudet niitä edistää. Esimerkiksi nykyisten tehtävien ohella toimiminen eräänlaisena neuvoa-antavana asiantuntijaelimenä aluekehittämiseen liittyvissä strategisissa kokonaisuuksissa sekä ehdotusten tekeminen tukisivat hyvin neuvottelukunnan roolia.

AUNE:n mahdollisuuksia vaikuttaa aluekehittämiseen voidaan vahvistaa myös tiivistämällä toimintaa ja suunnittelemalla kokoukset yhä selkeämmin osaksi aluekehittämisen "vuosikelloa". Tämä edellyttää osaltaan myös aluekehittämisen vuosikellon nykyistä ennakoivampaa suunnittelua ja päätöksentekoa – mahdollisesti joustavuuden kustannuksella. Neuvottelukunnan kokoonpanosta säädetäessä on hyvä arvioida erityisesti uusien aluetason toimijoiden sekä aluekehittämisen toimintaympäristön myötä keskiöön nousseiden teemojen vaikutuksia kokoonpanoon.

2.2.7 Seurantakomitea 16 §

Nykytilan kuvaus

Valtioneuvosto asettaa Euroopan unionin alue- rakennepolitiikan ohjelman seurantakomitean ohjelmakauden ajaksi. Seurantakomitea seuraa ohjelman toteutumista, vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Seurantakomitean on tarkastettava kaikkia seikkoja, jotka vaikuttavat ohjelman edistymiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Seurantakomitea hoitaa sille säädetty tehtävät yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Ohjelman seurantakomitea koontuu tyypillisesti kaksi kertaa vuodessa.

Seurantakomitean tehtävänä on tarkastella:

1. ohjelman edistymistä sekä välitavoitteiden ja tavoitteiden toteutumista;
2. mahdollisia ongelmia, jotka vaikuttavat ohjelman tuloksellisuuteen, ja toimenpiteitä niiden ratkaisemiseksi;
3. ohjelman vaikutusta maakohtaisissa suosituksissa määriteltuihin haasteisiin, jotka liittyvät ohjelman toteuttamiseen;
4. arviointien toteuttamista ja niitä koskevien yhteenvetojen laatimisen edistymistä;
5. arviointihavaintojen johdosta mahdollisesti toteutettavien toimenpiteiden edistymistä;
6. viestintätoimien ja näkyvyyttä lisäävien toimenpiteiden toteutusta;
7. edistymistä strategisesti merkittävien hankkeiden toteuttamisessa;
8. mahdollistavien edellytysten täyttymistä ja niiden soveltamista koko ohjelmakauden ajan;
9. tilanteen mukaan edistymistä julkisten laitosten, kumppaneiden ja tuensaajien hallinnollisten valmiuksien kehittämisessä;
10. tietoja, jotka koskevat ohjelmasta InvestEU-ohjelmaan yleisasetuksen 14 artiklan mukaisesti osoitettavan rahoitusosuuden tai

yleisasetuksen 26 artiklan mukaisesti tapahtuvan määrärahojen siirron täytäntöönpanoa.

Seurantakomitean tehtävänä on hyväksyä hankkeiden valinnassa käytettävät menetelmät ja perusteet (valintaperusteet) ja niihin tehtävät muutokset; ohjelman lopullinen tuloksellisuuskertomus; arviointisuunnitelma ja siihen tehtävät muutokset sekä ohjelman muuttamista koskevat ehdotukset.

Seurantakomitean tehtävänä on lisäksi laatia ja vahvistaa seurantakomitean työjärjestys ja sen muutokset; nimetä sihteeristö sekä käsitellä ja hyväksyä muut ratkaistavaksi esitetyt asiat.

Seurantakomitean puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat työ- ja elinkeinoministeriöstä. Seurantakomitean kokoonpanossa noudatetaan Euroopan unionin kumppanuusperiaatetta. Alueet ovat edustettuina seurantakomiteassa ohjelman suuralueittain. Jokaisella suuralueella on nimetty edustaja suuralueen maakunnan liitoista ja ELY-keskuksista. Alueen edustajien rooli on edustuksellinen. Maakuntien edustajat vaihtuvat osassa suuralueista vuosittain (kuten AUNE:ssakin), joka osaltaan haastaa ohjauksen pitkäjänteisyyttä. Alueiden edustajien lisäksi seurantakomiteaan kuuluvat edustajat aluekehittämisen kannalta keskeisistä ministeriöistä sekä ns. sosiaalipartneereista (työmarkkinajärjestöt, yrittäjien ja maatalouden etujärjestöt) ja kansalaisjärjestöistä.

Keskeiset havainnot

Seurantakomitean kokoonpano on samankaltainen kuin AUNE:n kokoonpano ja osittain käsiteltävät asiat ovat saman tyyppisiä, vaikkakin rajautuvat EU:n alue- ja rakennepolitiikan seurantaan.

Ohjelman sisältöä ohjaavat valtioneuvoston hallitusohjelmasta johdetut tavoitteet, Euroopan komission tavoitteet ja ohjaus alue- ja rakennepolitiikan ohjelmalle sekä periaatteessa myös aluekehittämispäätös. Ohjelmatyölle asetetut sisällölliset reunaehdot antavat seurantakomitealle hyvin rajallisen vaikutusmahdollisuuden ohjelman sisällölliseen ohjaukseen. Ohjelman sisällön ja ohjelmamuutosten osalta seurantakomitealla on mahdollisuus ottaa kantaa esitettyihin muutoksiin ja vahvistaa ohjelmassa käytettävät hankkei-

den valintaperusteet. Päättävät ja esiteltävät asiat valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriössä ja seurantakomitean vaikutus esitysten sisältöön on jäänyt suhteellisen kevyeksi.

Johtopäätökset

Seurantakomitean rooli ohjelman toimeenpanon ohjaamisessa on jäänyt heikoksi. Ohjelmaa koskevista muutoksista ja linjauksista päättää ensisijaisesti valtioneuvosto tai hallintoviranomainen. Seurantakomitean rooli on enemmän asioiden käsittelyssä, yhteisen tilannekuvan luomisessa ja kumppanuuden toteuttamisessa.

AUNE:n ja seurantakomitean tehtävissä ja rooleissa on päällekkäisyyttä ja näiden paremmalla koordinaatiolla voi olla saatavissa tehokkuushyötyjä. Seurantakomitean työskentelyn sovittaminen niin ikään aluekehittämisen vuosikelloon helpottaisi osallistujien työskentelyä.

Tiettyjen jäsenorganisaatioiden sisäinen jäsenkierto heikentää päätöksenteon jatkuvuutta, vaikuttavuutta sekä aiheuttaa merkittävää lisäbyrokratiaa.

2.2.8 Maakuntien yhteistyöryhmät 19–23 §

Nykytilan kuvaus

Aluekehittämistä koskevien suunnitelmien, ohjelmien ja sopimusten valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamista varten maakunnassa on maakunnan yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmä toimii yleisasetuksen 8 artiklassa tarkoitettuna kumppanuuselimenä Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitikan ohjelman osalta. Maakunnan liiton hallitus asettaa maakunnan yhteistyöryhmän, nimittää sen puheenjohtajan ja vahvistaa sen työjärjestyksen.

Yhteistyöryhmässä tulee olla kattavasti edustettuina alueen kehittämisen kannalta keskeiset tahot yleisasetuksen 8 artiklan mukaisesti. Yhteistyöryhmä voi asettaa jaostoja ja kutsua asiantuntijoita.

Kansallisen aluekehittämisen osalta maakuntien yhteistyöryhmittä (MYR) edellytetään seuraavia asioita:

- MYR käsittelee maakunnassa valmisteltavia suunnittelu-, ohjaus- ja sopimusasiakirjoja niiden valmisteluvaiheessa
- MYR edesauttaa laajojen, aluekehittämisen kannalta merkittävien hankekokonaisuuksien valmistelua ja edistää niiden toteuttamista.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan osalta MYR:n tehtävänä on lisäksi hyväksyä Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman 29 §:n 3 momentissa tarkoitettu alueellinen rahoitussuunnitelma ja siihen sisältyvät rahoituksen painopisteet;

- edesauttaa laajojen, aluekehittämisen kannalta merkittävien hankekokonaisuuksien valmistelua ja edistää niiden toteuttamista;
- antaa 21 §:n 3 momentin mukainen sitova lausunto hankehakemuksesta, jolle haetaan tukea Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmasta;
- laatia ehdotus hallintoviranomaiselle Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmasta rahoitettavien hankkeiden tarkentaviksi alueelliseksi valintaperusteiksi;
- raportoida Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toteutumisesta hallintoviranomaiselle ja tarvittaessa esittää sille ohjelmaa koskevia muutostarpeita;
- tiedottaa Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toimeenpanosta.

Keskeiset havainnot

MYR:t ovat vakiinnuttaneet asemansa yhteistyön ja strategisten linjausten foorumeina maakunnissaan. MYR:ien toimintatavoissa ja yhteistyön luonteessa on kuitenkin merkittäviä eroja maakuntien välillä. Myönteisimmät arvot kohdistuvat strategiaan linjanvetoihin keskittyviin ja niihin kykeneviin MYR:iin. Strateginen suuntautuminen mahdollistaa vision luomisen ja pitkäjänteisen suunnittelun, jotka ovat keskeisiä elementtejä maakuntien kehittämistyössä. Hankepäätöksiin liittyvät valmistelutehtävät ja niiden päätöksentekoprosessi koetaan hallinnollisesti kuormittaviksi, mikä voi vaikuttaa MYR:n kykyyn toimia tehokkaasti.

MYR:illä on keskeinen rooli oman maakuntansa yhteistyön ja neuvotteluohjauksen organisoinnissa, jonka katsotaan luovan edellytyksiä strategisten päätösten tekemiseen. Tämä toimintatapa edistää yhteistyötä MYR:iin kuuluvien tahojen keskuudessa, mutta lisäksi mahdollistaa myös tehokkaan tiedonvälittämisen muillekin kuin aluekehittämistyössä kiinteästi mukana oleville toimijoille. MYR:n toiminnan onnistuminen ja vaikuttavuus ovat osin riippuvaisia myös valtion aluehallinnon roolista ja resursseista, jotka ovat muutoksessa aluehallintouudistuksessa.

MYR vastaa oman maakuntansa osalta EU:n alue- ja rakennepolitiikan sille säädetyistä tehtävistä riippumatta siitä, toimiiko alueen oma maakunnan liitto tai ELY-keskus alue- ja rakennepolitiikan ohjelman välittävänä toimielimenä. MYR:ien roolin on arvioinnin perusteella osin koettu tai arvioitu muodostuvan erilaiseksi alueilla, joilla ei esimerkiksi ole päätösvaltaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristöasioissa tai EU-ohjelman rahoituspäätösten tekijänä. Kuitenkin jokaisella MYR:illä on samanlainen päätösvalta ja tehtävät maakuntansa osalta riippumatta siitä, mikä viranomainen tekee käsiteltävässä asiassa rahoituspäätökset. Asiat käsitellään siinä MYR:ssä, jonka maakuntaa käsiteltävä asia koskee, ei siinä maakunnassa, jossa viranomaisen toimipaikat sijaitsevat. MYR:ien huomion kiinnittyminen maakunnan sisäiseen valmisteluun ei ole parhaalla mahdollisella tavalla tukenut ylimaakunnallisten hankkeiden ja yhteistyön edistämistä.

Johtopäätökset

MYR:ien rooli on moniulotteinen ja niiden toimintakyky on kehittynyt ajan kuluessa. Maakunnan yhteistyöryhmän keskeinen osa on toimia EU:n alue- ja rakennepolitiikan kumppanuuselimenä ja osallistua useissa maakunnissa myös suurempien strategisten hankkeiden valintaan. MYR:ien työskentelyyn osallistuvat kokevat niiden roolin selkeänä. MYR:ien erilaiset toimintatavat eri alueilla tukevat toisaalta kehittämistyön aluelähtöisyyttä, mutta toiminnan ja yhteistyön sujuvoittamiseksi hyviksi koettuja käytäntöjen omaksumiseen voisi kannustaa. MYR:n työskentely edellyttää osallistujilta sitoutuneisuutta. MYR:n kyvykkyys vahvistuu, kun osallistujien osaaminen aluekehittämisestä karttuu. Erityisesti aluetason toimijat ovat tyytyväisiä maakuntien yhteistyöryhmien toimintaan. Kansallisella tasolla MYR:n rooli nähdään osin edunvalvonnallisena.

Kehittämiskohteina nousevat esille erityisesti maakuntien välisen yhteistyön parantaminen sekä tiedonkulun tehostaminen eri toimijoiden välillä. MYR:ien erilaisia toimintatapoja olisi tarpeen analysoida ja nostaa esille hyviä käytäntöjä.

2.3 Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt

Kansallinen aluekehittämisen strateginen suunnittelu on kytketty vaalikausiin. Kansallisen tason strategia – aluekehittämisspätös – valmistellaan hallituskauden ensimmäisen vuoden aikana. Aluekehittämistä linjaava maakuntaohjelma puolestaan valmistellaan kunnallisvaalikausittain, ja siinä huomioidaan kulloisenkin hallituksen aluekehittämisen painopisteet.

Kansallisten menettelyjen ohella aluekehittämisen strategiseen suunnitteluun kytkeytyvät EU-ohjelmatyö, kumppanuussopimus sekä mm. valtakunnallisten teemojen valmistelu. Hallitusohjelman ja aluekehittämisspätökseen sidotun kansallisen aluekehittämisen eteneminen ei ole tasatahtista EU-ohjelmakausien kanssa, mikä luo ajoittain ristiriitaisuuksia ja epävarmuutta aluekehittämisen suunnitteluprosesseihin. Selkeää kytkentää on ollut hankalaa luoda, koska 7-vuotisen EU-ohjelmakauden ja hallitus- ja kunnallisvaalikausien rytmitys ei ole identtinen eri ohjelmakausilla.

Tässä luvussa tarkastellaan tarkemmin kutakin toimeenpanolain *Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt* -luvussa säädettyä kokonaisuutta.

2.3.1 Aluekehittämispäätös 24 §

Nykytilan kuvaus

Valtioneuvosto päättää hallituskausittain valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä (aluekehittämispäätös). Aluekehittämispäätöksellä ohjataan eri hallinnonalojen ja maakuntien liittojen alueiden kehittämistä ja toimenpiteiden yhteensovittamista. Valtioneuvoston asetuksen alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021, 13 §) mukaan aluekehittämispäätöksen valmistelee TEM yhteistyössä muiden ministeriöiden, maakuntien liittojen ja muiden aluekehittämisen kannalta keskeisten tahojen kanssa hallituskauden ensimmäisen vuoden loppuun mennessä.

Päätös sisältää kehittämisen tavoitteet, linjaukset tavoitteiden toteuttamiseksi eri hallinnonaloilla, arvion kehittämiseen suunnattavista voimavaroista sekä laadulliset ja määrälliset seurantatiedot toimenpiteiden toteutumisen ja aluekehitysvaikutusten mittaamiseksi.

TEM laatii lisäksi yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa toimenpiteiden täsmentämiseksi hallituskauden kuluessa päivitettävän toimeenpanosuunnitelman, jossa kuvataan tarkemmin eri hallinnonalojen toimet. Käytännössä toimeenpanosuunnitelmaan on koottu hallitusohjelmassa linjatut ministeriöiden toimet, jotka vaikuttavat aluekehittämisen painopisteisiin. Sen sijaan alueelliset toimet linjataan kunnallisvaalikausittain laadittavassa maakuntaohjelmassa, jonka valmistelu käynnistyy aluekehittämispäätöksen laatimisen jälkeen.

Keskeiset havainnot

Hallitusohjelmaan ja aluekehittämispäätökseen sidotun kansallisen aluekehittämisen eteneminen ei ole tasatahtista EU-ohjelmakausien kanssa, mikä luo

ajoittain ristiriitaisuuksia ja epävarmuutta aluekehittämisen suunnitteluprosesseihin. Hallituksen aluekehittämispäätöksen tulisi olla keskeinen kansallinen tahtotila, joka osaltaan linjaa EU-ohjelman valmistelua. Käytännössä valmisteluajataulut eivät usein mahdollista aluekehittämispäätöksen vaikuttavuutta ohjelmakauden valmisteluun.

Aluekehittämispäätöksen vaikuttavuus valtakunnallisella tasolla liittyy yhteiseen valmisteluprosessiin ja ministeriöiden sitoutumiseen siihen – ajallisesti kuitenkin suuri osa ministeriöiden toimista on linjattu hallitusohjelmassa, jolloin aluekehittämispäätös ei vaikuta niiden valmisteluun, vaan ennemminkin nämä toimet vaikuttavat aluekehittämispäätöksen valmisteluun. Alueetasolla ei koeta aluekehittämispäätöksellä olevan aluekehittämistoimia kansallisella tasolla yhteensovittavaa roolia, vaikka ministeriöissä tällainen rooli tunnustetaan. Päätöksen yhteensovittavan roolin vahvistuminen suhteessa alueeseen edellyttäisi myös sen tarkastelua, miten aluekehittämispäätös kytkeytyy valtion aluehallinnon ohjaukseen.

Aluekehittämispäätöksen aikajänne hallituskauden mittaisena strategisena asiakirjana on lyhyehkö, eikä parhaalla mahdollisella tavalla tue pitkäjänteisyyttä vaativan aluekehittämisen suunnittelua. Aluekehittämispäätöksen valmistelu voidaan aloittaa hallitusohjelman valmistumisen jälkeen, jolloin se on usein valmis vaaleja seuraavana keväänä. Kun toimenpidesuunnitelman valmistelu vie tämän jälkeen oman aikansa, ollaan sen toteuttamisen alkaessa jo pitkällä hallituskautta, ja huomiota tulisi alkaa suunnata seurantaan.

Useilla muilla hallinnonaloilla kansallinen strategia laaditaan pidemmälle aikavälille ja sitä toteutetaan yli hallituskausien. Myös aluekehittämispäätöksessä on pyritty luomaan näkymiä pidemmälle aikavälille, mutta tällä ei ole ollut varsinaista merkitystä, koska seuraava hallitus laatii kuitenkin uuden aluekehittämispäätöksensä, eikä ole sitoutunut toteuttamaan edellisen hallituksen päätöstä. Ylihallituskautinen strategia vastaisi paremmin aluekehittämisen edellyttämää pitkäjänteisyyttä ja vähentäisi valmisteluun kuluvia resursseja tiheämpään valmistelutahtiin nähden. Tämä edellyttäisi toisaalta parlamentaarisen valmistelun ottamista osaksi aluekehittämisen suunnittelua sekä myös maakuntaohjelmakauden uudelleentarkastelua. Mikäli sekä kansallisen aluekehittämispäätöksen että alueellisen maakuntaohjelman vahva

kytkentä poliittiseen päätöksentekoon liittyviin vaalikausiin halutaan varmistaa, voitaisiin erillisten toimeenpanosuunnitelmien roolia hallituskauden pituisina toimeenpanevina päätöksinä vahvistaa sekä kansallisella että alueellisella tasolla.

Aluekehittämisen toimeenpanoon ei ole viime vuosina osoitettu erillistä kansallista rahoitusta. Mahdollinen erillinen rahoitus on riippunut kunkin hallituksen hallitusohjelmassa tekemistä linjauksista. Monimuotoisessa yhteistyössä valmisteltu aluekehittämispäätös on siten muodostunut luonteeltaan enemmän yhteistä tahtotilaa luovaksi informaatiovaikuttamisen työkaluksi, kuin suoraan aluekehittämisen kansallisia resursseja ohjaavaksi politiikanteon välineeksi. EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmalla päätöstä toteutetaan aluelähtöisesti, mutta aikajänne hallitusohjelman valmistumisesta aluekehittämispäätökseen ja edelleen maakuntaohjelman valmistumiseen on reilusti yli kaksi vuotta.

2.3.2 Maakuntaohjelma 25–26 §

Aluekehittämiseen liittyy vahvasti ajatus aluelähtöisyydestä: aluekehittämistoimien perustana on vahva ymmärrys alueen vahvuuksista, kehittämistarpeista, kehityskuluista, nykytilanteesta ja tulevaisuuden näkymistä. Kansallisella tasolla on keskeinen rooli eri politiikkatoimien ohjaamisessa ja kansallisen tahtotilan muodostamisessa. Alueilla puolestaan on kyky hyödyntää käytävissä olevia kehittämisvälineitä kunkin alueen vahvuudet ja lähtökohdat huomioiden.

Nykytilan kuvaus

Toimeenpanolain 25 § mukaan ”Maakunnan liitto laatii maakunnan pitkän aikavälin strategisiin linjauksiin perustuvan maakuntaohjelman, jossa tarkennetaan maakunnan aluekehittämiseen liittyviä tavoitteita ja niiden toimeenpanoa. Maakuntaohjelmassa otetaan huomioon aluekehittämispäätöksen painopisteet. Maakuntaohjelmaan sisältyy tai sen yhteydessä laaditaan maakunnan älykkään erikoistumisen strategia.”

“Maakuntaohjelma valmistellaan yhteistyössä kuntien, muiden viranomaisten sekä alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen ja järjestöjen sekä muiden tahojen kanssa. Lapin maakunnassa saamelaiskulttuuria koskevan osan valmistelee saamelaiskäräjät. Maakuntaohjelman hyväksyy maakuntavaltuusto valtuustokausittain.”

Maakuntaohjelma muodostaa alueen yhteisen tahtotilan alueen kehittämiseksi. Maakuntaohjelma toimii myös linkkinä kansallisen ja alueellisen aluekehittämisen strategiavalmistelun välillä huomioimalla valtioneuvoston aluekehittämispäätöksen. Koska aluekehittämispäätös valmistellaan hallituskausittain ja maakuntaohjelma kunnallisvaalikausittain, rytmittyy näiden valmistelu noin kahden vuoden päähän toisistaan.

Maakunnallinen suunnittelujärjestelmä on aiemmin muodostunut aluekehittämisen ja toisaalta maankäytön lainsäädäntöjen kokonaisuudesta, jossa maakunnan pitkän aikavälin suunnittelua ohjaa maakuntasuunnitelma ja tähän perustuvat sekä maakuntakaava että maakuntaohjelma. Pitkän aikavälin maakuntasuunnitelmasta on säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa, mutta tämän sisällöstä tai valmistelusta ei ole ollut tarkempia säädöksiä. Käytännössä maakunnat eivät viime vuosina ole useinkaan tehneet erillisiä maakuntasuunnitelmia, vaan pitkän aikavälin suunnittelu on sisällytetty maakuntaohjelmatyöhön ja käyttöön on osalla alueista vakiintunut termi “maakuntastrategia” – osa puolestaan käyttää omaa terminologiaa (kuten *Lappi-sopimus*). Parhaillaan uudistuvassa alueidenkäyttölainsäädännössä maininta pitkän aikavälin maakuntasuunnitelmasta on poistumassa kokonaan.

Keskeiset havainnot

Maakuntaohjelmat tai maakuntastrategiat ovat sisällöiltään ja rakenteiltaan olleet aluelähtöisiä ja kuvaavat alueiden moninaisuutta. Kääntöpuolena voidaan nähdä, että ne ovat myös hankalasti vertailtavia keskenään. Samalla kun tunnistetaan aluekehittämisen vahvat perusteet aluelähtöiselle suunnittelulle, on myös tunnistettu tarve alueiden vahvuuksien, kehittämisen painopisteiden ja erikoistumisen kärkien kokoamiselle yhteen laajemmin kansallisen kokonaisuuden muodostamiseksi ja alueellisten vahvuuksien ymmärtämiseksi ja kommunikoimiseksi. Yhteen kokoaminen ja eri alueiden ohjelmien tarkastelu rinnakkain edellyttäisi ohjelmilta nykyistä selkeämpää yhteistä rakennetta ja esimerkiksi yhteismitallisia tiivistyksiä.

Kansallisen aluekehittämisstrategian yhteydessä on nostettu esille tarve pitkäjänteiseen kehittämiseen ja pidemmän aikavälin strategiseen suunnitteluun. Tämä koskee myös alueilla tehtävää ohjelma- tai strategiatyötä. Maakuntaohjelman aikajänne on nykyisessä ja aiemmissa lainsäädännöissä sidottu kunnallisvaalikauteen. Tämä kytkentä poliittiseen päätöksentekoon nähdään erityisesti aluetasolla tärkeänä säilyttää jatkossakin.

Mikäli kansallisen aluekehittämispäätöksen aikajännettä pidennetään yli hallituskausien, olisi erityisen perusteltua pidentää vastaavasti myös maakunnallisen strategiatyön aikajännettä. Pidemmän aikavälin suunnittelua ja linjauksia tarvitaan niin pitkäjänteisen kehittämistyön kuin kehittämisen ja elinvoiman pohjana toimivan aluesuunnittelunkin taustalle. Tärkeäksi koettu kytkentä poliittiseen päätöksentekoon voi sisältyä myös vaalikausista irrotettuun valmisteluun silloin, kun strategiaa tai ohjelmaa tarkennetaan valtuustokausittain laadittavalla toimeenpanosuunnitelmalla. Ohjelmaa voitaisiin tarvittaessa myös tarkistaa uuden valtuuston aloittaessa.

Myös kansallisen ja maakunnallisen strategiatyön rytmitystä on tarpeen tarkastella vaikuttavuuden näkökulmasta. Alueilla on pidetty toimivana rytmiä, jossa uuden hallituksen aluekehittämispäätöksen jälkeen maakuntaohjelman valmisteluun on käytettävissä jopa yli kaksi vuotta, mikä mahdollistaa laajan tausta-analyysin, tulevaisuustyön ja toimijoiden osallistamisen valmisteluun. Aluekehittämisen kansallisen koordinaation ja vaikuttavuuden näkökulmasta

pitkä aikajänne valmistelujen välillä ei tue parhaalla mahdollisella tavalla kansallisten tavoitteiden ja tausta-analyysien kytkentää maakunnalliseen valmisteluun ja varsinkin kokonaisuuden seurannan kannalta tilanne on hankala. Jos aluekehittämispäätöksen vaikuttavuutta pyritään arvioimaan kokonaisvaltaisesti, alueelliset toimet huomioiden, voidaan arviointia tehdä vasta pitkällä seuraavan hallituskauden aikana, kun maakuntaohjelmia on ehditty toteuttaa. Tämä taas ei uuden hallituksen näkökulmasta enää ole ajankohtaista.

Johtopäätökset

Kansallisen ja maakunnallisen ohjelmatyön aikajänteen pidentämistä tulee tarkastella kokonaisuutena. Mikäli kansallisen aluekehittämispäätöksen aikajännettä pidennetään yli hallituskausien, on perusteltua pidentää vastaavasti myös maakunnallisen strategiatyön aikajännettä. Pidemmän aikavälin suunnittelua ja linjauksia tarvitaan niin pitkäjänteisen kehittämistyön kuin kehittämisen ja elinvoiman pohjana toimivan aluesuunnittelunkin taustalle. Tärkeäksi koettu kytkentä poliittiseen päätöksentekoon voi sisältyä myös vaalikausista irrotettuun valmisteluun silloin, kun strategiaa tai ohjelmaa tarkennetaan valtuustokausittain laadittavalla toimeenpanosuunnitelmalla. Ohjelmaa voitaisiin tarvittaessa myös tarkistaa uuden valtuuston aloittaessa.

Aluekehittämisen kansallisen koordinaation ja vaikuttavuuden näkökulmasta pitkä aikaväli kansallisten ja alueellisten valmistelujen välillä ei tue parhaalla mahdollisella tavalla kansallisten tavoitteiden ja tausta-analyysien kytkentää maakunnalliseen valmisteluun. Maakuntien näkökulmasta aluekehittämispäätöksen ja maakuntaohjelmatyön aikatauluja ei pidetä ongelmallisena.

Siirtyä vaalikaudesta pidemmän aikavälin strategiatyöhön lieventäisi osaltaan kansallisen ja maakunnallisen ohjelmatyön rytmityksestä aiheutuvia haasteita, kun aikajänteet olisivat pidemmät. Vähintään lainsäädäntöä uudistettaessa tulee huomioida nykyiseen lakiin virheellisesti jäänyt mahdollisuus valmistella maakuntaohjelma vasta kunnanvaltuuston toimikauden alkamivuotta seuraavan vuoden aikana (toimeenpanolain 25 §:n 2 momentti). Kunnanvaltuuston jäsenet valitaan huhtikuussa pidettävissä kuntavaaleissa. Valtuuston toimikausi on neljä vuotta ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta.

Luonteva aikataulu maakuntaohjelman valmistelemiselle nykyisellä kuntavaalikauteen kytkeytyvällä rytmillä olisi valmistelu kunnanvaltuuston toimikauden alkamisvuoden loppuun mennessä.

Maakuntaohjelman ja valtioneuvoston aluekehittämispäätöksen kokonaisuutta tarkasteltaessa voidaan tunnistaa myös mahdollisuuksia virtaviivaistaa valmisteluja. Kun kansallinen aluekehittämispäätös valmistellaan toimijakentän laajassa yhteistyössä, voitaisiin sitä hyödyntää nykyistä paremmin alueellisen valmistelun tukena, kuten luomaan yhteistä rakennetta maakuntaohjelmille otsikkotasolla – sisältöjen valmistelun ollessa edelleen aluelähtöistä.

2.3.3 Aluekehittämiskeskustelut 27 §

Nykytilan kuvaus

Toimeenpanolain 27 § käsittelee alueiden kehittämisen keskusteluihin liittyvää toimintaa, niiden säännöllisyyttä ja vuorovaikutteista yhteistyötä valtioneuvoston ja alueita edustavien tahojen kanssa. Keskustelujen lopputuloksena pyritään valtion ja alueiden yhteisen näkemyksen muodostamiseen alueiden kehittämisen tavoitteista, toimeenpanosta ja toimintaedellytyksistä otettavaksi huomioon eri toimijoiden toiminnan ja talouden suunnittelussa. Keskustelut perustuvat aluekehittämispäätökseen, maakuntaohjelmiin ja aluekehityksen tilanne- ja kehityskuvaan ja niillä tuetaan maakuntien omaehtoista kehittämistä. Keskusteluja koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö. Alueilla keskusteluihin valmistautumisesta vastaavat maakuntien liitot.

Aluekehittämiskeskustelut ovat jatkuva prosessi, jossa vuorovaikutuksen paikkoja ja yhteistä valmistelua on ympäri vuoden. Keskustelujen valmistautumiseen liittyy tilanne- ja kehityskuvien laatiminen. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi kansallisen tilanne- ja kehityskuvan muodostamista ja se laaditaan yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Tilanne- ja kehityskuva laaditaan aluekehittämispäätöksen painopisteiden mukaisesti, ja ministeriöt osallistuvat valmisteluun omien substanssivastuidensa osalta. Aluekehityksen kansalli-

sesta tilanne- ja kehityskuvasta on järjestetty vuosittain webinaari, jossa käydään läpi tärkeimmät havainnot ja muutokset verrattuna aiempaan. Maakunnittain laadittavan tilanne- ja kehityskuvan lopputuloksena on aluekehitystoimijoiden yhteinen näkemys maakunnan tilanteesta.

Keskustelujen järjestämistavasta ei toimeenpanolaissa ole säännöstä. Aluekehittämiskeskusteluja on järjestetty eri vuosina erilaisilla toteuttamistavoilla. Keskusteluja on järjestetty maakuntakohtaisesti vuosina 2018 (kokeilu), 2020 ja 2022. Vuonna 2023 keskustelut järjestettiin maakunnille yhteisenä kaksipäiväisenä teemallisena tilaisuutena sekä erikseen poliittisen johdon kesken elinkeinoministerin johdolla maakuntien liittojen maakuntahallitusten ja -valtuuston puheenjohtajille ja maakuntien liittojen johdolle. Vuonna 2024 keskustelut järjestettiin ns. suuraluetasolla läntisen, itäisen, pohjoisen ja eteläisen Suomen maakuntien yhteisinä tilaisuuksina. Näiden lisäksi pidettiin lyhyet maakuntakohtaiset työkokoukset. Vuoden 2025 keskustelut järjestettiin jälleen kaikille maakunnille yhteisenä tilaisuutena.

Keskusteluihin osallistuu eri ministeriöiden edustajia sekä aluetoimijoita. Maakuntaliitot vastaavat oman alueensa aluekehitystoimijoiden kutsumisesta mukaan sekä keskustelujen valmisteluun että itse keskustelutilaisuuteen. Keskustelujen pohjalta on laadittu keskusteluteemojen keskeisimmät nostot sekä keskustelujen johtopäätökset. Seurantaa on tehty puolivuositain. Aluekehittämiskeskusteluprosessiin sisältyvät ja sitä täydentävät myös muut säännölliset vuorovaikutustilaisuudet, mm. TEM:n ja maakuntien liittojen väliset ajankohtaistilaisuudet ja vuosittain järjestettävät aluekehittämispäivät, jotka tukevat sekä aluekehittämispäätöksen että ALKE-keskustelujen toimeenpanoa.

Keskeiset havainnot

Aluekehittämiskeskustelut ovat luonteeltaan vuorovaikutus- ja yhteistyöfoorumi, jolla on voitu käsitellä alueiden kehitykseen vaikuttavia poikkihallinnollisia ja ajankohtaisia kysymyksiä. Keskusteluissa ei tehdä sitovia päätöksiä, vaan tarkoituksena on, että osallistuvat organisaatiot ottavat johtopäätökset huomioon oman toimintansa ja taloutensa suunnittelussa. Järjestämistavasta riippuen keskusteluissa on keskitytty kunkin maakunnan kannalta keskeisiin

tai useampaa aluetta koskeviin ajankohtaisiin ALKE-päätöksen ja maakuntaohjelmien teemoihin.

Aluetasolla toivotaan säännöllisesti toteutettavia maakuntakohtaisia keskusteluja. Ne ovat toteutustavaltaan vaativia ja erityisesti ministeriöiden henkilöstön kannalta kuormittavia. 18 maakuntakohtaisessa keskustelussa on kussakin käsitelty useita eri poikkihallinnollisia teemoja, mikä sitoo eri hallinnonalojen henkilöstöä sekä keskustelujen valmisteluun, itse keskusteluihin sekä johtopäätösten muotoiluun. Riippumatta keskustelujen luonteesta vuosittain käytetään merkittävästi valmistelu-aikaa pelkästään keskustelukysymysten ja tausta-aineistojen yhteiseen valmisteluun useiden ministeriöiden ja maakuntien yhteistyössä. Maakuntakohtaisissa keskusteluissa tämä valmistelu-aika moninkertaistuu. Maakuntakohtaiset keskustelut mahdollistavat kuitenkin syvällisemmän perehtymisen alueiden tarpeisiin, kun taas teemalliset tai useamman alueen yhteiset keskustelut ovat ajankäytöllisesti ja valmistautumisen näkökulmasta helpommin toteutettavissa.

Keskustelut ovat nostaneet esille yhteistyötä koskevia kehittämistarpeita ja edistäneet eri hallinnonalojen ja -tasojen välistä vuorovaikutusta. Vuonna 2022 kokeiltua *alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen* -momentin (AKKE) rahoituksen kohdentamista aluekehittämisen keskustelujen kärkiteemoihin on pidetty onnistuneena, koska menettely edellytti fokusointia. Ajatuksena oli, että aluekehittämiskeskustelujen siemenrahoituksella saataisiin liikkeelle kokonaisuuksia, joita voitaisiin myöhemmässä vaiheessa edistää muulla rahoituksella. Vuoden 2022 keskusteluissa otettiin myös käyttöön yhteinen sapluuna keskustelun teemojen ja johtopäätösten muotoilulle, mikä osaltaan jäsensi prosessia ja sujuvoitti seuranta.

Aluekehittämiskeskustelut ovat toimiva vuorovaikutusfoorumi, mutta keskusteluista kerätyn palautteen perusteella niiden vaikuttavuutta ei nykyisellään pidetä erityisen hyvänä etenkin suhteessa valmisteluun käytettyihin resursseihin. Aluetasolla aluekehittämiskeskustelujen vaikuttavuutta pidetään parempana kuin kansallisella ja paikallistasolla.

Aluekehittämiskeskusteluprosessia pidetään kaikilla hallinnon tasoilla tärkeimpänä valtion ja alueiden välisen yhteistyön toimintatapana. Keskustelut

korostavat aluetason merkitystä alueiden kehittämisessä, ja ne ovat lisänneet hallinnontasojen ja sektorien välistä vuorovaikutusta. Keskustelut ovat myös lisänneet tietoisuutta eri tahojen alueiden kehittämiseen kohdistamista politiikkatoimista.

Muita aluekehittämisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen foorumeja ovat työ- ja elinkeinoministeriön maakuntaliitoille järjestämät keskustelutilaisuudet pitkin vuotta sekä kerran vuodessa järjestetään aluekehittämisspäivät, jotka kokoavat yhteen laajasti aluekehittämiseen osallistuvia tahoja kuten kuntia, korkeakouluja ja oppilaitoksia, järjestöjä ja yrityksiä.

Yhteistyötä tehdään myös useissa seminaareissa, työryhmissä sekä työpaikoissa. Alueetasolla arvostetaan työ- ja elinkeinoministeriön ja aluetason välistä vuorovaikutusta ja epämuodollista yhteydenpitoa. Tiedonvaihdon lisäämistä toivotaan myös muiden ministeriöiden kanssa.

Johtopäätökset

Aluekehittämiskeskustelut ovat keskeisin yhteistyötapa valtion ja alueiden välillä. Keskustelut ovat lisänneet ministeriöiden ymmärrystä alueiden erilaisuudesta sekä kehittämismahdollisuuksista ja -haasteista. Tässä säännöllisesti päivitettävän aluekehityksen niin kansallisen kuin maakuntakohtaisen tilanne- ja kehityskuvan ja niitä avaavien webinaarien merkitys on keskeinen. Keskusteluprosessi lisää vuorovaikutusta ja tietoisuutta eri tahojen kehittämistoimista sekä niiden yhteisvaikutuksista alueilla. Tämän myötä ministeriöiden osallistuminen aluekehittämisen suunnitteluun, toteuttamiseen ja seurantaan on entisestään vahvistunut. Samalla on lisääntynyt myös yhteistyöprosesseihin käytetty aika.

Erilaisten toteutustapojen kokeilu on ollut perusteltua, jotta löydetään keskustelujen kustannustehokas ja tarkoituksenmukainen toteutustapa. Eri vuosina eri toteutustavoilla järjestetyt aluekehittämiskeskustelut voivat tuoda eri näkökulmia aluekehittämiseen ja sen kokonaisvaltaisen näkemyksen muodostamiseen. Maakuntakohtaisilla ja esimerkiksi teemoittain toteutetuilla keskusteluilla on erilainen luonne. Maakuntakohtaiset keskustelut syventävät ymmär-

rystä alueiden tarpeista ja teemakeskustelut auttavat tavoitteiden asettamisessa. Ne täydentävät toisiaan esimerkiksi vuorovuosina tai hallituskauden eri vaiheissa järjestettyinä. Poliittinen ALKE-keskustelu eli maakuntien liittojen luottamushenkilöiden ja ainakin aluekehittämisestä vastaavan ministerin tapaaminen vähintään kerran hallituskauden aikana mahdollistaa osaltaan suoran poliittisen tason vuoropuhelun, joka täydentää virkahenkilöiden johdolla käytäviä aluekehittämisen keskusteluja.

Jatkuva keskustelu toteuttamistavoista ja toimijoiden erilaisista odotuksista on johtanut tarpeeseen suunnitella keskusteluprosessi joka kerran uudelleen, mikä on kuormittanut valmistelua. On tarpeen määritellä tarkemmin, millä tavoin keskustelut missäkin vaiheessa hallituskautta toteutetaan. Pitkäjänteisellä suunnittelulla on mahdollista vähentää ylimääräisiä valmistelun vaiheita.

Keskustelujen jatkoon kannalta on tärkeää, että prosessin vaikuttavuutta ja hyötyä eri osapuolille pystytään kehittämään. Samalla tulee varmistaa, että keskusteluun osallistuvat kaikki käsiteltävien teemojen kannalta relevantit tahot. Tarkoitusta tulisi kirkastaa ja samalla varmistaa, että keskustelujen valmisteluun ja seurantaan käytettävät resurssit ovat tarkoituksenmukaiset suhteessa keskusteluista saatavaan hyötyyn. Eri osapuolten keskusteluprosessille asettamien odotuksien tulisi lähentyä toisiaan. Pelkkänä vuorovaikutusmenettelynä aluekehittämisen keskustelut ja siihen liittyvä tilanne- ja kehityskuvan laadinta on raskas ja siihen osallistuu satoja henkilöitä niin alueilta kuin valtionhallinnostakin. Keskustelujen vieminen tavoitteellisempaan suuntaan ja kytkeminen suoraviivaisemmin aluekehittämisspätöksen toimeenpääntöön sekä aluekehittämisen resurssien kohdentamiseen voi järkevöittää valmistelua.

2.3.4 Yhteistyösopimukset ja kestävä kaupunkikehittäminen 28 §, 30 §

Alueiden kehittämistä koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi voidaan laatia yhteistyösopimuksia valtion, maakunnan liiton, kunnan, toimenpiteiden rahoittamiseen osallistuvien muiden viranomaisten ja muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa.

Sopimusten yhteensopivuuden varmistamiseksi maakuntaohjelman kanssa asianomaista maakunnan liittoa tulee kuulla sopimuksen valmistelun yhteydessä, ellei se ole itse sopimusosapuoli.

Sopimuksellinen yhteistyö on vakiintunut menettely valtion ja kaupunkien tai kaupunkiseutujen välillä. Se on välineenä, toimintatapana ja myös lainsäädännössä korvannut erityisohjelmat, joista ennen päätettiin aluekehittämisen painopistepäätöksen valmistelun yhteydessä.

Tällä hetkellä tai aiemmin käytettyjä sopimuksia ovat innovaatiotoiminnan ekosysteemisopimukset, positiivisen rakennemuutoksen hallinnan siltasopimukset, kaupunkien kasvusopimukset ja aluekehittämiskeskustelujen perusteella tehdyt sopimukset (luonteeltaan yhteisymmärrysasiakirjat).

Lisäksi maankäytön suunnittelun sektorilla toimii seitsemälle suurelle kaupunkiseudulle kohdentuvat maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset, jotka ovat sopimuksista kaikkein pisimpään toiminut, vakiintunut sopimusväline. Nämä sopimukset valmistellaan ympäristö- ja liikenne- ja viestintäministeriöiden johdolla, eikä kaupunkiseutujen kanssa tehtävistä sopimuksista ole erikseen säädetty.

Suomessa EAKR-asetuksen 11 artiklan mukaisen EU:n kestävää kaupunkikehittämistä tukevien yhdenmukisten toimenpiteiden toteuttamiseksi tehtävä suunnitelma muodostuu yhteistyösopimuksista (innovaatiotoiminnan ekosysteemisopimukset) työ- ja elinkeinoministeriön ja kaupunkien välillä. Kestävää kaupunkikehittämistä tukevien yhdenmukisten toimenpiteiden toteuttamiseksi tehtävän suunnitelman toimeenpanemiseksi sitä toteuttavat kaupungit ovat asettaneet johtoryhmän. EAKR-asetus edellyttää, että kaupungit osallistuvat hankkeiden valintaan.

Valtioneuvoston asetuksella (797/2021 16 §) on säädetty johtoryhmän kokoonpanosta sekä roolista suunnitelmaa toteuttavien hankkeiden valinnasta. Johtoryhmä tekee rahoitettavien hankkeiden valinnasta esityksen välittävälle toimielimelle.

Keskeiset havainnot

Yhteistyösopimuksia koskeva pykälä on luonteeltaan hyvin mahdollistava, eikä lain tasolla oteta kantaa sopimusten sisältöön tai lukumäärään. Laissa ei myöskään säädetä tarkemmin siitä, mihin yhteistyösopimusten solmiminen perustuu. Sopimusten edellytys on, että ne toteuttavat alueiden kehittämisen tavoitteita ja että aluetasolla varmistetaan sopimusten yhteensopivuus maa- kuntaohjelmien kanssa.

Aiemman lain mukaisten erityisohjelmien käynnistämisestä todettiin päätettävän aluekehittämispäätöksen yhteydessä. Nykyiset valtion ja yliopistokaupunkien sekä yliopistokeskustaupunkien ekosysteemisopimukset perustuvat hallitusohjelmaan ja ne ovat tällä hetkellä ainoita lain tarkoittamia yhteistyösopimuksia.

Ekosysteemisopimusten (2021–2027) väliarvioinnin mukaan kokemukset sopimuksista ovat suurelta osin myönteiset. Ekosysteemisopimukset ovat tuottaneet huomattavaa lisäarvoa TKI-toiminnan suuntaamiseen sekä yritysten, korkeakoulujen ja kaupungin välisen yhteistyön syventämiseen ja kaupunkien roolin vahvistumiseen. Sopimuksella on ohjausvaikutus toiminnan suuntaamiseen, hankevalintaan ja julkisen rahoituksen käyttöön. Kaupungit mieltävät sopimukset niiden tarpeisiin hyvin vastaavaksi välineeksi. Samalla kansallisen tason innovaatiopolitiikan ja kaupunkiseutujen kehittämisen välinen yhteys on osoitetusti vahvistunut. Sopimukset ovat kuitenkin EU-hankemuotoisena kaupungeille vaativa tapa organisoida kehittämistä.

Kumppanuuteen perustuva kehittäminen on viime vuosina muotoutunut aluekehittämisen keskeiseksi toimintatavaksi, ja tätä ilmentää valtion sopimuksellinen yhteistyö alueiden ja kaupunkien kanssa. Lakiin perustuvien yhteistyösopimusten lisäksi aluekehittämisen toimeenpanossa hyödynnetään muita teemasopimusten ja aluekehittämisen keskustelujen kaltaisia kumppanuuteen ja väljästi sopimuksellisuuteen perustuvia yhteistyömenettelyjä.

Valtion ja kaupunkien väliset temaattiset kumppanuudet ovat hallitusohjelman perustuva valtion ja kaupunkien välinen kumppanuusmenettely, jota toteutetaan kaupunkilähtöisesti muodostettujen ryhmittymien kanssa ja kaupunkien esittämiin teemoihin perustuen.

Kestävän kaupunkikehittämisen suunnitelmaa toteuttavien hankkeiden rahoituksesta tekee esityksen kaupunkien edustajista koostuva johtoryhmä. Rahoituslain 10 §:n mukaan maakunnan liiton on myönnettävä EAKR:n varoista kestävän kaupunkikehittämisen toteuttamiseksi tarkoitettu tuki, jos sen myöntäminen on lain, Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman sekä edellä mainitussa momentissa tarkoitetun suunnitelman mukaista. Menettelyssä kaupunkien edustajista koostuvalla johtoryhmällä on käytännössä mahdollisuus ohjata suunnitelman toimeenpanoa hankkeiden valintamenettelyyn liittyvän roolinsa kautta, ja maakunnan liiton tehtävänä on toimia välittävänä toimielimenä.

Johtopäätökset

Sopimuksellisuus on aluekehittämisen työkalu, jota pidetään sopimuksellisessa yhteistyössä mukana olevien kesken toimivana, ja siihen suhtaudutaan myönteisesti. Sopimuksellisuus on luonteeltaan myös ulossulkevaa, sillä tavoitteista ja resursseista riippuen sopimuksia on mahdollista solmia vain rajallisen toimijajoukon kanssa.

Sopimiseen perustuvan toimintatavan yksi vahvuus pitkällä aikavälillä on ollut sen luonne virallisen ja epävirallisen yhdistelmänä. Enemmän kuin muodollinen paperi, sopiminen on aina toimintaan ja yhteiseen kehittämiseen tähtäävä prosessi, ja strategista kumppanuutta jaetun tavoitteen saavuttamiseksi. Parhaimmillaan sopimuksellinen politiikka on myös lähentänyt paikallisella tasolla tai alueilla tapahtuvaa kehittämistä ja kansallista politiikkaa toisiinsa.

Yhteistyösopimukset voivat olla toimiva työkalu aluekehittämisen tavoitteiden edistämiseksi ja alueellisten ja kansallisten tavoitteiden ja tarpeiden yhteensovittamiseksi. Tämä edellyttää, että sopimukset ovat sekä määrällisesti että laadullisesti rajattuja. Sopimuksellisuuden laajempaa hyödyntämistä ts. sen muodostumista laajasti aluekehittämisen keskeiseksi työkaluksi, ja sen ulottamista kaikille alueille, ei siten voida pitää resurssien vähentyessä mahdollisena kehityssuuntana, vaan luonteensa vuoksi siihen liittyy tietynlainen valikoivuus: päätetään, mistä asioista on keskeistä sopia, ja keiden kanssa.

Sekä kansallisten että aluetason toimijoiden näkökulmista on tukea ajatukselle, että aluekehittämisen työkaluna sopimuksellisuus on toimiva, mutta ei yksinään riittävä, eikä voi vastata laajan aluekehittämisen toimijakentän tarpeisiin.

Aiemmin aluekehittämisen työkaluna ovat toimineet erityisohjelmat, joista osaan ovat voineet osallistua kaikki alueet, ja osa on puolestaan ollut kohdennettu tiettyntyyppisille alueille tai kilpailun kautta. Näitä on valtionhallinnon toimesta ohjattu tiettyjen kriteerien mukaan, vaikka tarkemmat sisältöehdotukset ja toteuttaminen ovat olleet aluelähtöisiä. Erot ohjelmallisuuden ja sopimuksellisuuden välillä liittyvät vuoropuhelun laatuun ja intensiteettiin. Sopimuksissa suora vuoropuhelu paikallisen ja kansallisen tason kesken käydään alusta alkaen. Tämä vaatii runsaasti resursseja, minkä vuoksi kumppanuuksia voidaan solmia rajattu määrä.

Erityisohjelmiin pohjautuvassa kehittämisessä alueellinen kattavuus voi olla laajempi, mutta vuorovaikutus tapahtuu ohjelma-asiakirjojen, ylhäältä määritettyjen kriteerien ja kaikille yhteisten tilaisuuksien kautta. Kun arvioidaan sopimuksellisuuden ja erityisohjelmatyypin kehittämisen hyviä puolia ja heikkouksia, tullaan kysymykseen siitä, onko tarvetta enemmän suoraan (resursseja sitovaan) ja valikoivaan vuoropuheluun paikallisten ja kansallisten toimijoiden kesken, vai työkaluun, joka mahdollistaa laajemman aluejoukon tavoittamisen ja jossa ohjaus toimii erityisesti rahanjakoon liittyvien kriteerien ja ohjelma-asiakirjojen kautta. Optimaalisessa tilanteessa kehittämisen työkaluja olisi käytössä useita ja erilaisiin tarkoituksiin.

Toimeenpanolain perusteella kestävän kaupunkikehittämisen kaupunkien edustajista koostuvalla johtoryhmällä on käytännössä mahdollisuus ohjata suunnitelman toimeenpanoa hankkeiden valintamenettelyyn liittyvän roolinsa kautta, ja aluekehittämisestä vastaavan maakunnan liiton tehtävänä on tällöin vain toimia välittävänä toimielimenä, mikä osaltaan heikentää maakuntaliiton mahdollisuutta aluekehittämisen kokonaisuuden hallintaan.

2.3.5 Kumppanuussopimus ja alue- ja rakennepolitiikan valmistelu ja toimeenpano 29 §

Nykytilan kuvaus

Alue- ja rakennepolitiikan ohjelman kokonaisuuden valmistelusta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Ohjelmaan perustuvien valtakunnallisten teemojen valmistelusta vastaavat asianomaiset ministeriöt työ- ja elinkeinoministeriön johdolla. Maakuntien liitot vastaavat Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman alueellisesta valmistelusta ja alueellisten rahoitussuunnitelmien valmistelusta. Valtakunnallisen ja alueellisen valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamisesta sekä yleisasetuksen 8 artiklassa tarkoitetusta kumppanuudesta sekä monitasoisen hallinnoinnin mukaisesta käsittelystä keskushallinnossa vastaa alueiden uudistumisen neuvottelukunta (AUNE).

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma valmisteltiin kaudelle 2021–2027 laajassa kumppanuudessa alueiden, ministeriöiden ja muiden sidosryhmien kanssa, joihin kuuluin muun muassa ohjelman sosiaalipartnerit työmarkkinajärjestöistä EU:n kumppanuusperiaatteen mukaisesti. Ohjelman valmistelu alkoi vuonna 2018 komission annettua esityksensä EU:n monivuotisesta rahoituskehiksestä sekä rahastojen (EAKR, ESR+) yleisasetuksesta sekä rahastokohtaisista asetuksista. Vuonna 2020 perustettiin EU:n uusi Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (JTF) ja komissio antoi esityksensä JTF-asetuksesta. Rahasto liitettiin Suomen alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaan.

Ohjelman valmistelu käynnistettiin työ- ja elinkeinoministeriön johdolla ja ohjeistuksella alueille sekä ministeriöille. Vastaava kumppanuudessa tehtävä alueellinen ja kansallinen valmistelu on ollut perusta Suomen rakennerahasto-ohjelmien valmistelulle myös aikaisemmillä ohjelmakausilla. Suomessa on valmisteltu kaudesta 2014–2020 lähtien yksi kansallinen ohjelma, joka sisältää kaikki EU:n kanssa kumppanuudessa hallinnoitavat alue- ja rakennerahastot.

Alue- ja rakennepolitiikan ohjelman tavoitteita toteutetaan valtakunnallisin ja alueellisin toimenpitein. Kumppanuussopimusta ja alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaa laadittaessa on otettu huomioon aluekehittämisspätös. Kansallista

valmistelua ja politiikkatoimien yhteensovittamista varten perusteettiin kumppanuussopimuksen ja ohjelman valmistelua varten AUNEn rinnalle *Koheesio 2021+* -työryhmä. Alueellisesta valmistelusta vastasivat maakuntien liitot. Alueellisen valmistelun yhteensovittamista ja kumppanuusperiaatteen noudattamista tukivat maakunnan yhteistyöryhmät (MYR).

Valmistelun aikana järjestettiin useampi julkinen kuuleminen ohjelmasta ja ohjelmaan liittyvästä ympäristövaikutusten arvioinnista. Sekä kuultiin saamelaiskäräjiä sekä muita sidosryhmiä.

Yleisasetuksen 11 artiklassa tarkoitetun kumppanuussopimuksen ja 22 artiklassa tarkoitetun alue- ja rakennepolitiikan ohjelman antamisesta Euroopan komissiolle päättää valtioneuvosto. Valtioneuvosto hyväksyi ohjelman vuosille 2021–2027 yleisistunnossaan 28.10.2021, kumppanuussopimuksen 28.10.2021 ja JTF-rahaston liittämisen ohjelmaan maakunnittain valmisteltujen siirtämissuunnitelmien kanssa 20.10.2022.

Alue- ja rakennepolitiikan ohjelman yhden tai useamman valtakunnallisen teeman käsittelyä varten ja toteuttamisen tukemiseksi voi asianomainen ministeriö asettaa johtoryhmän.

Ohjelman valmistelun aikana yksittäisiä valmisteluun liittyviä kansallisia poliittisia linjauksia on tehty hallituksen iltakouluissa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Keskeisiä linjattavia asioita ovat Suomen kansallinen vastinrahoitus ohjelmiin ja sen jakautuminen valtion ja muiden julkisten rahoittavien välille (erityisesti kunnat), ohjelmarakenne, valtakunnallisten teemojen osuus ohjelmassa, Ahvenanmaan rahoitusosuus ja erityisesti rahoituksen kohdentuminen alueellisesti.

Ohjelman puolivälissä tehdään väliarviointi, jolla vapautetaan komission kanssa neuvotellun mukaisesti ohjelmaan rahoitussuunnitelmaan sisältyvä joustovaraus viimeisille ohjelmavuosille.

Valtakunnalliset teemat²⁹ ovat sisällöltään strategisesti merkittäviä kehittä-
miskokonaisuuksia. Esimerkkeinä teemoista voidaan mainita EAKR:sta osa-
rahoitetut, ympäristöministeriön johdolla valmistellut teemat *Energiatehok-
kuus ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen* ja *Hiilineutraali kiertota-
lousyhteiskunta*, sekä ESR+:sta osarahoitettu, opetus- ja kulttuuriministeriön
johdolla valmisteltu *Jatkuva oppiminen*. ELY-keskukset toimivat valtakunnal-
listen teemojen välittävinä toimieliminä. Teemoista rahoitettavien hankkeiden
päättöksenteko on delegoitu ELY-keskuksille ilman alueellista maakunnan yh-
teistyöryhmän käsittelyä. Kussakin teemassa toimii johtoryhmä, jossa on mi-
nisteriöedustus. Valtakunnallisia teemoja koskevan sääntelyn arvioinnissa on
keskitytty toimeenpanon hallinnolliseen rakenteeseen ja itse toimeenpanoon.

Keskeiset havainnot

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman ja kumppanuussopimuksen valmis-
telu on pitkä vuosia kestävä työ, jota hidastaa valmistelu laajassa kumppa-
nuudessa, mutta myös useat neuvottelu- ja kommentointikierroksen EU:n ko-
mission kanssa. Pitkä valmisteluprosessi, noin 3 vuotta, johtaa siihen, että
valmistelua voidaan tehdä useamman hallituskauden ja aluekehittämispää-
töksen aikana. Myös ohjelman toimeenpano (7–9 vuotta) jakautuu useam-
malle hallituskaudelle sekä maakuntaohjelmakaudelle.

Ohjelmakausi kestää 7 + 2 vuotta ja sinä aikana ohjelman alueelliseen ja val-
takunnalliseen rahoituksen jakoon olisi usein tarvetta tehdä muutoksia. Maa-
kuntien näkökulmasta rahoituksen tietty ennustettavuus on tärkeää, mutta
valtioneuvoston näkökulmasta tärkeää on myös voida reagoida muuttuviin ti-
lanteisiin. Indikatiivisia rahoituskehyksiä on kuitenkin ollut poliittisesti vaikeaa
muuttaa ohjelmakauden aikana.

²⁹ Toimeenpanoasetuksen 6 §:n ja ELY-keskusasetuksen muutoksen 796/2021 16 § 2 momen-
tin nojalla yksi välittäväksi toimielimeksi säädetyistä neljästä ELY-keskuksesta hoitaa rahoitus-
lain 14 §:ssä tarkoitettujen valtakunnallisten teemojen välittävän toimielimen tehtävät kaikkien
elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueilla. Tehtävien jakautumisesta päättää työ-
ja elinkeinoministeriö, joka on tehnyt päätöksen kunkin teeman välittävästä toimielimestä
19.4.2021 VN/4082/2021.

EU-ohjelmatyön ja maakuntatason aluekehittämisen yhteensovittaminen on sujuvaa. EU:n alue- ja rakennepolitiikan varojen jakamiseen liittyvät suuralueittain ja maakunnittain eriytyneet intressit luovat jännitteitä kansalliseen EU-ohjelmatyöhön. TEM:llä on ollut tässä neuvotteluasetelmassa tärkeä sovittava rooli. Varojen jakamiseen liittyvä kilpailuasetelma on keskeinen alueiden välistä yhteistyötä heikentävä ja alueiden epäoikeudenmukaisuuden kokemusta aiheuttava tekijä. On myös nostettu esiin, että ristiriitojen ehkäisemiseksi ratkaisuehdotuksen tulisi muodostua alueiden yhdessä sopimien ”sääntöjen” mukaan, eikä ylhäältä päin, jolloin ratkaisuun olisi sitouduttu ennakoon. Alueille on tähän tarjottu mahdollisuutta, mutta yhteiseen ratkaisuun tai sääntöjen muodostamiseen ei ole kyetty.

Tarve EU-ohjelmatyön ja kansallisen kehittämisen yhteensovittamiseen korostuu jatkossa, koska kansalliset aluekehittämisen voimavarat vähenevät. Kansalliset tavoitteet voidaan kytkeä EU-tavoitteisiin sekä valtakunnallisten teemojen avulla että alueellisessa toiminnassa. Kansalliset tavoitteet voidaan huomioida EU-ohjelmavalmistelun pohjana sekä nostamalla niitä esiin EU-ohjelman valtakunnallisten teemojen avulla.

Ekosysteemisopimusten käynnistysvaihe on myönteinen esimerkki siitä, miten AKKE-rahoitusta voidaan hyödyntää valmistelevana tukirahoituksena tai siemenrahana.

Valtakunnallisten teemojen, niiden toimeenpanon rakenteen ja itse toimeenpanon osa-alueiden voi todeta toimivan yleisellä tasolla tehokkaasti. Valtakunnallisissa teemoissa oma rahoituskehys keventää hallinnointia ja käsittelyä.

Valtakunnallisella rahoituksella hankkeita toteutetaan kattavasti ympäri maata. Rahoittavina viranomaisina toimivat ELY-keskukset toimittavat teemoja koskevat rahoitustiedot tiedoksi maakuntien yhteistyöryhmiin ja niiden sihteeristöihin. Pällekkäistä toimintaa voi syntyä, jos valtakunnallisten teemojen rahoituksessa ei tunnisteta eri rahoitusvälineillä alueella rahoitettuja toimia. Valtakunnallisten teemojen toimeenpano täydentää alueilla rahoitettuja toimia valtakunnallisella tasolla. Valtakunnallisilla teemoilla on oma uutis-

kirje maakuntien yhteistyöryhmille, mikä varmistaa maakuntien yhteistyöryhmien riittävän tiedonsaannin valtakunnallisista toimista. Tällä menettelyllä toimeenpannaan lain 23 pykälää.

Hyvänä esimerkkinä valtakunnallisen teeman toimeenpanosta käy ESR+:n erityistavoite 5.1. *Turvaverkkoja nuorten tulevaisuuteen*. Erityistavoitteessa valtakunnallisesta teemasta rahoitetaan vain valtakunnallinen koordinaatiohanke ja kehittämishankkeiden rahoitus tulee ohjelman alueosiosta. Toteutus on siis yhdistelmä valtakunnallisesta ja alueellisesta ohjelman toimeenpanosta. Teemassa johtoryhmä osallistuu hakujen sisältövalmisteluun. Välittävät toimielimet toimeenpaneavat haut alueillaan, vievät ne käsiteltäviksi maakuntien yhteistyöryhmiin ja tekevät päätökset. Toteutustapa sitouttaa valtion rahoituksineen kuntien vastuulla olevaan tehtävään.

Johtopäätökset

Ohjelman ja kumppanuussopimuksen valmistelun aloittamisessa on tarkoituksenmukaista huomioida komission asetusten valmistuminen. Kauden 2021–2027 ohjelmaan suunniteltuja painotuksia ja sisältöjä muutettiin huomattavasti valmistelun aikana, koska asetukset muuttuivat komission, Euroopan parlamentin ja EU:n neuvoston käsittelyissä. Tämä on omiaan hidastamaan ohjelman valmistumista. Jäsenvaltiot, jotka aloittivat ohjelman ja kumppanuussopimuksen valmistelun Suomea myöhemmin saivat ohjelmansa valmiiksi ja komission hyväksynnän ohjelmille samassa aikataulussa Suomen kanssa.

EU-rahoituksen koko ohjelmakaudeksi suunniteltu varojen maakunnittainen ja valtakunnallinen jako on tehnyt ohjelman toimeenpanosta melko jäykkää. Jatkossa varojen jaossa on vältettävä mahdollisuuksien mukaan alueiden vastakkainasettelua sekä varmistettava että sovitut kehykset todella ovat indikaatiiviset ja niitä voidaan muuttaa ohjelmakauden aikana. Muutoksen suuntaa antavien perustelujen kirjaaminen jo etukäteen helpottaa ja nopeuttaa kehysten muutosta ohjelmakauden aikana. Väliarvioinnin kaltaiset mekanismit tulisi huomioida myös ohjelmaa valmistelussa ja resurssien suunnittelussa, jotta ohjelmaa on aidosti mahdollista suunnata tarvittaessa uudelleen alueiden, kansallisten ja komission tarpeet huomioiden.

Aluekehittämisen kansallisten painopisteiden tuominen kiinteämmin osaksi ohjelmavalmisteluja ja ohjelman toimeenpanoa on jatkossa entistä tärkeämpää, koska muuta kohdennettua rahoitusta kansallisten painopisteiden toteutukseen ei toistaiseksi ole.

Valtakunnallisten teemojen sisällöissä painotuksineen ei ole ilmennyt kehittämistarpeita. Teemojen toimeenpanon tapa ja vaikuttavuus on parantunut verrattuna edelliseen ohjelmakauteen. Viestintä teemojen toimeenpanosta on parantunut, minkä johdosta voi todeta toimeenpanolain 23 §:n täyttäneen tehtävänsä. Viestinnässä on kuitenkin edelleen kehitettävää, kuten tukimennettelyä koskevassa luvussa tarkemmin kuvataan.

Teemojen sisällöt ovat tarpeellisia ja lisäarvoa tuottavia niin sanottuja ministeriöiden ”lippulaivoja”. Kaikkien teemojen toimeenpano valtakunnallisena rahoituksena ei kuitenkaan ole välttämättä tarkoituksenmukaista. Toteutustavat ja toteutuksen onnistuminen vaihtelevat teemoittain.

Molemmat – alueellisen lisäksi myös valtakunnallinen – rahoittamisen kanavat ovat perusteltuja. Kunkin teeman toteutustavan onnistuminen ja koko valtakunnallisen toiminnan uudelleen arviointi tulee kuitenkin tehdä teema kerrallaan. Yksi avaintekijöistä on ministeriöiden strateginen näkemys tai sen puuttuminen tavoitteista ja keinoista.

2.3.6 Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoite (Interreg) 31–41 §

Nykytilan kuvaus

Euroopan alueelliseen yhteistyö – tavoitteeseen (Interreg), myöhemmin Interreg, sovelletaan Euroopan Unionin säädöskokonaisuutta ja ohjelmakohtaisia täydentäviä asiakirjoja. Alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetussa laissa (756/2021), jäljempänä toimeenpanolaki säädetään kansallisesti täydentävästi EU:n jäsenmaiden sisärajoilla toteutettavien Interreg-ohjelmien sekä EU:n ulkorajoilla eli

jäsenmaiden ja niiden naapurimaiden välillä toteutettavien Interreg-ulkoraja-ohjelmien toimeenpanosta kansallisesti sekä kansallisen vastinrahoituksen hallinnoinnin järjestämisestä.

EU:n ulkorajoilla toteutettavien Interreg-ulkorajaohjelmien toimeenpano keskeytettiin keväällä 2022 Venäjän aloitettua aggressiivisen hyökkäyssodan Ukraina. Valmistelussa olleilta NEXT-ohjelmilta vapautuneet EU-varat on siirretty asetuksen (EU) 2021/1059 artiklan 12 mukaisesti sisäisiin rajat ylittäviin Interreg-ohjelmiin. Interreg-ohjelmat ovat osa koheesiopolitiikkaa ja niillä tuetaan raja-alueiden ja laajempien, rajat ylittävien yhteistyöalueiden integroitumista sekä alueiden ja kaupunkien välisten verkostojen syntymistä ja vahvistumista. Yhteistyötä lisäämällä, kokemusten vaihtoa edistämällä ja hyviä käytäntöjä levittämällä ohjelmat vaikuttavat alueiden kilpailukykyyn ja taloudelliseen kehitykseen. Ohjelmilla edistetään myös Euroopan vihreän kehityksen ohjelman mukaisia ympäristötavoitteita, vahvistetaan Itämeren aluetta eurooppalaisena ja globaalina talousalueena sekä etsitään yhteisiä ratkaisuja pohjoisten harvaan asuttujen alueiden haasteisiin.

Suomi osallistuu kaudella 2021–2027 kahdeksan Interreg-ohjelman toimeenpanoon.

Varsinais-Suomen liitto toimii hallintoviranomaisena Interreg Central Baltic -ohjelmassa, joka on Suomen ainoa Interreg-ohjelma, jossa Suomella on hallintoviranomaisvastuu.

Interreg-ohjelmat ovat jäsenvaltioiden yhteistyössä hallinnoituja ohjelmia, jotka tukevat rajat ylittävää yhteistyötä tai valtioiden välistä yhteistyötä laajassa kumppanuudessa. Hankkeissa on aina oltava mukana kumppaneita useammasta ohjelmaan osallistuvasta maasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö hoitaa Interreg-asetuksessa tarkoitetut Interreg-ohjelmien jäsenvaltiolle kuuluvat tehtävät (31 §). Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ohjelmien Interreg-asetuksen 16 artiklassa tarkoitetusta ohjelmavalmistelusta yhteistyössä ohjelma-alueen maakuntien liittojen, muiden ministeriöiden sekä muiden ohjelmakumppanien kanssa.

Valtioneuvosto päättää Interreg-ohjelmien hyväksymisestä Suomen osalta (32 §) ja nimittää suomalaiset jäsenet Interreg-asetuksen 28 artiklassa tarkoitettuihin seurantakomiteoihin.

Seurantakomiteoiden suomalaisten jäsenten vaihdoksista päättää työ- ja elinkeinoministeriö. Lisäksi se nimittää suomalaiset jäsenet Interreg-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuihin seurantakomiteoiden perustamiin muihin komiteoihin tai työryhmiin. Toimikauden aikana tapahtuvista vaihdoksista muissa komiteoissa tai työryhmissä päättää se toimija, jota vaihtuva jäsen edustaa (33 §).

Valtiovarainministeriö toimii Interreg-asetuksen 45 artiklassa tarkoitettuna tarkastusviranomaisena (35 §). Tarkastusviranomaisen tehtävät siirrettiin Varsinais-Suomen liitosta ohjelmakauden 2021–2027 alusta alkaen Valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toimintoon. Siirrolla pyrittiin varmistamaan tehtävien riittävä eriyttäminen Central Baltic -ohjelman hallintoviranomaisena toimivasta Varsinais-Suomen liitosta sekä varmistamaan tarkastustyön menettelyjen yhdenmukaisuus kaikissa tarkastettavissa ohjelmissa.

Hallinnolliset tarkastukset Interreg-ohjelmissa ja Interreg-ulkorajaohjelmissa 37 §

Lapin liitto ja Uudenmaan liitto toimivat valvojina Interreg-ohjelmissa Valtioneuvoston asetuksen 797/2021, 20 §:n mukaisesti. Liitot suorittavat yleisasetuksen 74 artiklassa tarkoitetut hallinnolliset tarkastukset suomalaisille tuensaajille niissä ohjelmissa, joissa ohjelman hallintoviranomainen ei itse suorita hallinnollisia tarkastuksia. Säädetyn mukaisesti ohjelmakauden 2021–2027 alussa siirryttiin hajautetusta valvontajärjestelmästä (*decentralised system*) keskitettyyn valvontajärjestelmään (*centralised system*).

Keskeiset havainnot

Interreg-ohjelmien vaihtelevat hallintokäytännöt aiheuttavat haasteita, jotka johtuvat osittain ohjelmakohtaisista erilaisista hallinnointimenettelyistä, jäsenvaltioiden erilaisista hallintokulttuureista, jäsenvaltiokohtaisista kansallisista

säädöksistä sekä hieman erisältöisesti tehdyistä EU-säädösten tulkinnoista ml. valtioneuvoston päätöksiä.

Lisäksi ohjelmien seurantaraporttien (project report) eri pituiset raportointijaksot sekä ohjelmien käyttämät erilaiset tietojärjestelmät että seurantarekisterit luovat toiminnolle omat haasteensa.

Johtopäätökset

Hankepartnereiden tietoisuus vaadittavasta todentavasta dokumentaatiosta ja tukikelpoisuussäännöistä mm. kustannusten korvattavuudesta on lisääntynyt, koska kahden viranomaisvalvojan vuorovaikutus ohjelmien hallintoviranomaisiin/sihteeristöihin toimii hyvin. Tämä on osaltaan sujuvoittanut ohjelmien toimeenpanoa sekä tukenut tuensaajien yhdenvertaista kohtelua, koska valvojilla on yhdenmukaisemmat tarkastusmenettelyt käytössään.

Kahdelle viranomaiselle keskitetty valvontatoiminto on tuonut synergiaetuja verrattuna ohjelmakaudella 2014–2020 käytössä olleeseen hajautettuun valvontajärjestelmään, jossa työ- ja elinkeinoministeriön sertifioimat, auktorisoidut tilintarkastajat hoitivat suomalaisten hankepartnereiden valvonnan (first level control, FLC). Keskitetyssä valvontajärjestelmässä vuorovaikutus viranomaisen ja hankepartnereiden välillä on lisääntynyt. Toiminnon kokoaminen kahteen viranomaisorganisaatioon lukuisilta yksittäisiltä tilintarkastajilta on yhtenäistänyt hallinnollisten tarkastusten tekemistä yhdenmukaisemmaksi.

Kansallisen vastinrahoituksen hallinnointi Interreg-ohjelmissa ja Interreg-ulkorajaohjelmissa 39 §

Nykytilan kuvaus

Interreg-ohjelmien kansallisen vastinrahoituksen hallinnointi on koottu Uudenmaan ja Lapin liittoon Valtioneuvoston asetuksen 797/2021, 23 §:n mukaisesti.

Maakuntien liitot hoitavat Interreg-ohjelmien kansallisen vastinrahoituksen hallinnointiin, myöntämiseen, maksamiseen, seurantaan, valvontaan ja jatko-toimenpiteisiin liittyvät tehtävät.

Hallinnoinnista vastaavien viranomaisten tulee huolehtia tehtävien eriyttämistä koskevien periaatteiden noudattamisesta viranomaisten välillä ja niiden sisällä, yleisasetuksen (EU) 2021/1060, 71 art. 4 kohdan mukaisesti. Menetelyllä pyritään varmistamaan EU:n ja kansallisten varojen moitteeton varainhoito ja hyvän hallinnon periaatteet.

Kansallisen vastinrahoituksen myöntäjinä ja maksajina toimivat Lapin liitto ja Uudenmaan liitto.

Kansallisen vastinrahoituksen määrärahat on budjetoitu valtion talousarvion momentille 32.30.64 EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n alue- ja rakennepoliitiikan ja muihin koheesiopolitiikan ohjelmiin.

Kansallisen vastinrahoituksen valtuuskirjanpito on järjestetty työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä EURA 2021 EU:n alue- ja rakennepoliitiikan rahastojen digitaalisessa hallintajärjestelmässä.

Interreg-ohjelmien hallintoviranomaiset vastaavat EAKR/EU-osuuden hallinnoinnista suoraan Euroopan komissiolle. EAKR/EU-rahoitusosuutta ei oteta Suomen valtion talousarvioon, vaan maksuliikenne kulkee ohjelman hallintoviranomaisen ja Euroopan komission välillä.

Kansallisen vastinrahoituksen hallinnoinnissa on kohdattu haasteita toimivan seurantajärjestelmän puutteen vuoksi. Lisäksi tietojen lakisääteinen tallennusvelvoite useisiin eri seurantarekistereihin on merkittävästi lisännyt valtionapuviranomaisina toimivien Lapin ja Uudenmaan liittojen hallinnollista työtaakkaa. Melko saman sisältöisiä tietoja tallennetaan työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämään EU:n alue- ja rakennepoliitiikan rahastojen digitaaliseen hallintajärjestelmään, valtiokonttorin ylläpitämään valtionavustustoiminnan tietovarantoon, ns. valtionapurekisteriin, työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämään ns. Yritystukirekisteriin ja Verohallinnolle ilmoitettaviin elinkeinotukiin.

Keskeiset havainnot

Työ- ja elinkeinoministeriö on havainnut haasteita tehtävien riittävässä eriyttämisessä Interreg-ohjelmien hallinto- ja valvontakäyntien yhteydessä. Yleisasetuksen (EU) 2021/1060, 71 art. 4 kohdassa säädetty eriyttämistä koskeva periaate kansallisen vastinrahoituksen hallinnoinnin osalta viranomaisen sisällä ei ole kaikilta osin toteutunut.

Johtopäätökset

Kansallisen vastinrahoituksen hallinnoinnissa haasteena on ollut toimivan seurantajärjestelmän puute. Tietojen lakisääteinen tallennusvelvoite useaan eri seurantarekisteriin on aiheuttanut merkittävästi lisätyötä vastinrahoituksen hallinnointiin. Eri seurantarekistereille toimitettavien tietosisältöjen vaateet ovat tarkentuneet ohjelmakauden kuluessa eri viranomaisten järjestelmien digitalisaatioprosessin edettyä.

Tehtävien riittämätön eriyttäminen Interreg-ohjelmien hallinnoinnissa ja valvonnassa voi johtaa eturistiriitihin ja heikentää hallinnon läpinäkyvyyttä sekä luotettavuutta. On tarpeen kehittää ja vahvistaa eriyttämiskäytäntöjä, jotta varmistetaan yleisasetuksen (EU) 2021/1060, 71 art. 4 kohdan mukainen periaate ja taataan moitteeton varainhoito.

2.3.7 Tukialuejako 43 §

Nykytilan kuvaus

Toimeenpanolain 43 §:ssä säädetään mahdollisuudesta määrätä valtioneuvoston asetuksella heikoimmin kehittyneet alueet kehittämistarpeiden perusteella I ja II-tukialueiksi. Jako tapahtuu kokonaisten kuntien ja tarvittaessa myös kunnan osien muodostamien alueiden perusteella. Alueita määrättäessä otetaan huomioon Euroopan unionin alueluokitusjärjestelmä ja hallinnollisista rajoista riippumaton alueiden tunnistaminen sekä ainakin alueen asukkaiden työssäkäynti ja asiointi, kuntien välinen yhteistyö ja liikenneyhteydet.

Ensimmäisessä momentissa mainittujen nimeämisen yhteydessä huomioon otettavien tekijöiden ohella pykälän toisessa momentissa todetaan erikseen valtioneuvoston voivan määrätä tukialueeksi saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) 14 §:ssä tarkoitettua saaristoasiain neuvottelukuntaa kuultuaan mainitun lain 9 §:n nojalla saaristokunnaksi määrätyn kunnan ja sellaisen muun kunnan saaristo-osan, johon valtioneuvosto on päättänyt sovellettavan saaristokuntaa koskevia säännöksiä, I tai II-tukialueeksi.

Alueiden nimeäminen tukialueiksi I ja II ei ole vain kansallinen toimenpide, vaan alueellisia valtiontukia ja tukialueiden nimeämistä säännellään Euroopan komission alueellisen valtiontuen suuntaviivoissa (jäljempänä aluetuen suuntaviivat). Käytännössä suuntaviivat määrittävät sen, miten suuren osuuden Suomen väestöstä tukialueet voivat peittää. Kaudella 2022–2027 kokonaisväestöpeitto voi olla enintään 26,86 %.

Aluetuen suuntaviivojen perusteella Itä- ja Pohjois-Suomen NUTS 2 -alue on harvan asutuksen perusteella ns. ennalta määriteltyä tukialuetta ja vie suurimman osan käytettävissä olevasta väestöpeitosta. Tämän jälkeen jäljellä jäävä väestöpeitto on kohdennettavissa Etelä- ja Länsi-Suomessa sekä Ahvenanmaalla alueellisten valtiontukien suuntaviivojen kriteereihin perustuen.

Alueellisen valtiontuen tarkoituksena on tukea epäedullisessa asemassa olevien alueiden kehitystä. Harvan asutuksen ennalta määriteltyjen tukialueiden lisäksi nimettävien alueiden perusteiden tulee aluetuen suuntaviivojen mukaan kohdistua sosioekonomisiin, maantieteellisiin tai rakenteellisiin ongelmiin. Käytännössä kriteeristö liittyy aluetalouden (BKT) ja työllisyyden (työttömyysaste) tilanteeseen suhteessa koko maahan tai koko EU-alueeseen, maantieteellisen eristyneisyyteen, sijaintiin EU:n ulkorajalla tai rakennemuutokseen tai vakavaan suhteelliseen taantumaan. Alueet nimetään Euroopan unionin alueluokitusjärjestelmän mukaisesti ja nimeäminen on mahdollista myös hallinnollisista rajoista riippumatta.

Tukialuejako vaikuttaa käytännössä siihen, millä tukitasolla yritykset voivat saada tukea investointeihinsa. Tukialuejako on käytössä paitsi TEM:n, myös

MMM:n hallinnonalalla. Tukitasot ovat korkeimmat tukialueella I, korotetut tukialueella II ja tukialue III kattaa tukialueiden ulkopuoliset alueet, joilla tuen myöntämistä säätelee Euroopan komission ryhmäpoikkeusasetus.

Tukialueista säädetään valtioneuvoston asetuksella, ja niillä käytössä olevista tukitasoista valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annetun lain (758/2021) nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Sekä tukialueet (aluetukikartta) että enimmäistukitasot tulee ilmoittaa Euroopan komissiolle. Kansallisesti tukialueista ja -tasosta voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella vasta kun komissio on hyväksynyt ilmoituksen.

Keskeiset havainnot ja johtopäätökset

Tukialuejaosta on tarpeen säätää kansallisessa lainsäädännössä, mutta käytännössä tukialueiden määrittelyssä on noudatettava aluetuen suuntaviivojen sosioekonomisia, maantieteellisiä ja rakenteellisia kriteereitä. Kansallisesti on mahdollista säätää huomioon otettavista tekijöistä kuten työssäkäynnin ja asioinnin suuntautumisesta, kuntien välisestä yhteistyöstä ja liikenneyhteyksistä, mutta käytännössä näiden merkitys tukialueiden nimeämisessä on jäänyt vähäiseksi.

Pykälän toisessa momentissa mainittua mahdollisuutta määrätä saariston kehityksen edistämisestä annetun lain mukainen saaristokunta tai muun kunnan saaristo-osan tukialueeksi ei ole lain tasolla erityistä tarvetta, sillä aluetuen suuntaviivat tunnistaa joka tapauksessa saaret ja muut maantieteellisesti eristyneet alueet aluekehityksen kannalta haasteellisessa asemassa oleviksi ja saaria on käytettävissä olevan väestöpeiton rajoissa mahdollista nimetä tukialueeksi kansalliseen kokonaisarvioon perustuen.

3 Rahoituslaki

3.1 Lähtökohdat

Hallituksen esityksessä laiksi alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta³⁰ on tavoitteena ollut täsmentää ja täydentää EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen 2021–2027 ohjelmakauden sääntelykokonaisuuden kansallista soveltamista. Tavoitteena on ollut uudistaa käytettävät tukimuodot ohjelmasisältöjen pohjalta ja vähentää viranomaisten ja tuen saajien hallinnollista taakkaa³¹.

Rahoittamista koskeviin säädöksiin lukeutuvat myös lain nojalla annetut rahoitusasetus ja tukikelpoisuusasetus. Yritystukilaissa ja sen nojalla annettussa asetuksessa on annettu kahta tukimuotoa, yrityksen kehittämisavustuksia ja toimintaympäristön kehittämisavustuksia, koskevat säädökset. Muista kuin näistä kahdesta tukimuodosta säädetään rahoituslaissa. Kun puhutaan säädöksistä kokonaisuutena, käytetään tässä nimitystä hankkeiden rahoittamista koskevat säädökset. Hankkeiden rahoittamista koskevista säädöksistä on valittu priorisoidut kohteet arvioinnin kohteeksi.

Hankkeiden rahoittamista koskevissa säädöksissä säädettyjä olennaisia osia-alueita ovat tukimuodot, tukimenettely, tukikelpoisuus ja kustannusmallit.

Hankkeiden rahoittamista koskevien säädösten arvioinnissa on käytetty aineistoina välittävinä toimieliminä toimivien rahoittavien viranomaisten edustajien haastatteluja, laajemmin rahoittaville viranomaisille (rahoittajat ja maksajat) suunnattuja kyselyjä, laajempaa sidosryhmäkyselyä tukimuotoja koske-

³⁰ Hallituksen esitys 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 HE 47/2021 vp, jäljempänä HE 47/2021

³¹ HE 47/2021 luku 4

van sääntelyn arvioimiseksi, TEM AKO-osaston edustajien haastatteluja, ohjaus- ja valvontakäyntejä välittäviin toimielimiin ja koulutustilaisuuksissa esitettyjä kysymyksiä.

3.2 Tukimuodot 9–16 §

Nykytilan kuvaus

Tukimuodoista on säädetty rahoituslaissa (9–13 §, 15 §) ja yritystukilaissa (5–6 §, 9–10 §). Kattava lista tukimuodoista on liitteessä yksi. Tuen kohteet ja tuettavat alueet määritellään tarkemmin Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan ohjelman ohjelma-asiakirjassa.

Rahoituslain nojalla myönnettävät tuet. Maakuntien liitot myöntävät tukea alueiden kehittämistä, kestäväää kasvua ja elinvoimaa edistäviin kehittämiss Hankkeisiin ja niihin sisältyviin investointeihin (*alueellinen kehittämistuki*).

Maakuntien liitot voivat myöntää tukea myös *opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluviin kehittämis- ja investointihankkeisiin*. Hankkeet voivat olla kehittämishankkeita tai investointihankkeita tai hankkeita, joissa on sekä kehittämistä että investointitoimenpiteitä. Maakuntien liittojen on ennen tuen myöntämistä pyydettävä opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausunto taloudellisesti tai valtakunnallisesti merkittävimmistä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvista hankkeista.

Edelleen maakuntien liitot myöntävät tukea yhden tai useamman kunnan taikka kuntayhtymän yhdessä toteuttamiin yritysten toimintaedellytyksiä tukeviin perusrakenteen investointihankkeisiin (*perusrakenteen investointituki*).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset myöntävät tukea *ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen sekä ympäristöön ja luonnonvaroihin liittyviin kehittämis- ja investointihankkeisiin sekä liikenteeseen ja infrastruktuuriin liittyviin kehittämis- ja investointihankkeisiin*.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset myöntävät tukea myös *työllisyyden, osaamisen ja sosiaalisen osallisuuden tukemiseen liittyviin kehittämiss-hankkeisiin*.

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.

Ruokavirasto myöntää tukea *vähävaraisten aineellisen avun hankkeisiin*.

Yritystukilain nojalla myönnettävät tuet. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset myöntävät *yritysten kehittämisavustusta* ja toimintaympäristön kehittämisavustusta. Yrityksen kehittämisavustuksia voidaan myöntää innovatiivisiin, kasvuun tai kansainvälistymiseen liittyviin kehittämistoimenpiteisiin sekä aineellisiin ja aineettomiin investointeihin. Avustusta voidaan myöntää pienille ja keskisuurille yrityksille. Maaseudulla sijaitseville yrityksille voidaan myöntää rahoitusta myös maaseudun kehittämisohjelmasta maaseudun yritystukena.³²

Toimintaympäristön kehittämisavustusta voidaan myöntää 1) voittoa tavoittelemattomille julkisille ja yksityisille yhteisöille sekä säätiöille yritystoiminnan kannalta tarpeellisiin selvityksiin; 2) yritysten tarvitsemien palvelujen kehittämiseen; 3) yritysten keskinäisen yhteistyön, yritysten ja korkeakoulujen sekä yritysten ja tutkimuslaitosten yhteistyön sekä elinkeinoelämäverkottuneen tutkimuksen edistämiseen; ja 4) muihin kuin 1–3 kohdassa tarkoitettuihin yritysten toimintaympäristöä ja kehittymisedellytyksiä parantaviin hankkeisiin.

Keskeiset havainnot

Yritystukilain nojalla rahoitettavat yrityksen kehittämisavustukset soveltuvat monen tyyppiseen kehittämiseen. Sääntely on toimeenpanon näkökulmasta toimivaa. ELY-keskusten yritystukilain nojalla rahoitettavan toimintaympäris-

³² Laki maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023–2027 (1325/2022)

tön kehittämisavustuksen ja rahoituslain nojalla rahoitettavan maakuntien liittojen alueellisen kehittämistuen tukimuodot mahdollistavat **samansisältöisen ja osittain päällekkäisen toiminnan**.

Myös tukimuotoihin liittyvät hallinnonalojen toimialaluokitukset aiheuttavat epäselvyyttä ja hallinnollisia kustannuksia samalla tavoin kuin tukimuotojen laaja valikoima. Tukimuotojen ja toimialaluokitusten väliset erot ovat asiakkaalle hankalasti ymmärrettäviä. Tämä koskee maakuntien liittojen rahoittamia investointeja. Maakuntien liittojen myöntämän alueellisen kehittämistuen hankkeeseen sisältyvän investoinnin kustannusten enimmäismäärä voi olla enintään puolet hankkeen kehittämiseen ja investointiin yhteensä hyväksytystä kokonaiskustannuksista. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvii investointihankkeisiin tai kuntien perusrakenteen investointitukiin ei liity samanlaista rajoitusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvien kehittämis- ja investointihankkeiden lausuntomenettely aiheuttaa lisätyötä verrattuna muihin maakuntien liittojen ja ELY-keskusten toimivaltaan kuuluvii tukimuotoihin.

ELY-keskusten rahoittamien ympäristöministeriön toimialan tukimuotojen käytössä on havaittavissa niin ikään työnjaossa ja toimeenpanossa päällekkäisyyttä ja asiakkaan näkökulmasta epäselvyyttä maakuntien liittojen rahoittaman alueellisen kehittämistuen kanssa. Valtion ja kunnan viranomaiset rahoittavat tukimuotojen sisällä eri asioita. Kaksi viranomaista rahoittaa hankkeita joka tapauksessa käyttäen samantyyppistä tukimuotoa, mikä herättää kysymyksiä selkeydestä asiakkaan suuntaan ja tehokkuudesta hallinnon järjestämisen osalta. Kun oikea viranomaistaho, tukimuoto ja hankehaku on tuen hakijalle selvää, ei hankehallinnossa sinällään ole ongelmia. Yhteistyön toimintamallit ehkäisevät osin päällekkäisyyksiä.

Edellä on esitetty havaintoja ohjelmaan sisältyvien tukimuotojen ja toimialojen välisestä päällekkäisyydestä. Päällekkäisyys ja epäsymmetrisyys koskee myös monivuotisesta rahoituskehiksestä rahoitettavia ohjelmia, tässä tapauksessa maaseudun kehittämisohjelman ja alue- ja rakennepolitiikan ohjelman välisiä päällekkäisyyksiä. Maaseudulla sijaitsevia yrityksiä on mahdol-

lista tukea molemmista ohjelmista maaseudun yritystukena (MMM) ja toisaalta yrityksen kehittämisavustuksena (TEM). Tämä on merkki riittämättömästä koordinaatiosta ja tehottomuudesta. Yhtenä seurauksena on riski rahoituksen käyttämättä jäämiselle.

Tukimuotojen ja kustannusmallien yhdistelmiä on 96 kappaletta. Niitä var-ten tietojärjestelmään on tukimenettelyn mahdollistamiseksi tehty toiminnallisuudet, jotka tukevat kokonaisuutta. Määrittelyn aiheuttamaa hallinnollista työmäärää on pidetty erittäin mittavana. Lainsäädäntöön perustuvien erilais-ten vaihtoehtojen määrä on osasyynä ilmenneisiin haasteisiin. Vähintään yhtä merkittäviä syitä ovat sääntelyn sisältö sekä tukimenettelyn toteutus tietojär-jestelmässä. Kehittämistä ja investointia sisältävä kokonaisuus ei ole asiak-kaan ja toisaalta tietojärjestelmävalmistelun näkökulmasta ollut riittävän yksi-selitteinen. Kaikki vaihtoehdot on toteutettava jokaisessa prosessin vai-heessa eli hakemus-, tukipäätös-, maksatushakemus-, maksatuspäätös- ja jatkotoimenpidevaiheissa.

Eri hanketyypeille lainsäädännössä asetetut eri tukiprosentit aiheuttavat kil-pailua hanketyyppien välillä, koska edullinen tukiprosentti kiinnostaa tuen saajaa.

JTF:n rahoituslain mukaisissa ELY:n rahoittamissa turvetuotantoalueiden ennallistamiseen, kunnostamiseen ja jälkikäyttöön liittyvissä kehittämishank-keissa ja selvityksissä on ollut haasteita, koska kyseessä on lähes täysin uusi ohjelmasta rahoitettava sisältö - tosin Natura-alueita on rahoitettu aiem-min EAKR:n varoin. Alueilla on haasteita markkinoida tätä tukimuotoa. Haas-teet liittyvät siihen, että lain edellytykset täyttäviä tuen hakijoita on haasteel-lista löytää, koska kyse on pääsääntöisesti yksityisten omistamista maa-alu-eista. Tuettava toiminta ei aina täytä tuen myöntämisen yleisiä edellytyksiä (5 §). Nykyiset tukimuodot eivät sovellu parhaalla mahdollisella tavalla ennal-listamiseen.

Alueellisen toimeenpanon näkökulmasta tukimuodot eivät välttämättä ole hallinnon ensisijainen pullonkaula. Pullonkaulaksi voi muodostua ohjel-man jako sirpaleisiin erityistavoitteisiin ja siten pieniin rahoituseriin yhtä tavoi-

tetta kohti. Maakuntien liittojen osalta kyse on volyymiltaan pienistä hankehauista, yrityksen kehittämisavustusten osalta asiakkaan erityistavoitteita koskevista tiedoista. Tämä vaikuttaa sopiviin hakuihin osallistumiseen. Myönteisenä poikkeuksena tästä pidettiin JTF-rahoitusta, jossa on käytettävissä eheä rahoitus aluelähtöisen suunnitelman toteuttamiseksi. Hankekokoa ja vaikuttavuutta on pystytty kasvattamaan sekä hillitsemään hallintotyön määrää.

Vähävaraisten aineellinen apu ei ole tukimuotona korvattavissa muulla ESR+:lle tarkoitetulla tukimuodolla. Aineellisen avun kaltaiset suoran avustamisen muodot, jotka merkitsevät käytännössä suoria avustuksia kansalaisille, edellyttävät omia tukimuotoja.

Avun saajat ovat tyytyväisiä tukeen. Maksukorttia pidetään parempana tuen muotona kuin aiemmin jaettuja ruokakasseja. Kasvaneet elinkustannukset ovat suurin syy hakea tukea. Osa avun saajista toivoo maksukortin lisäksi pienimuotoista apua arjen tilanteisiin.

Avun jakajat pitävät maksukortteja hyvänä muutoksena, koska ne tarjoavat valinnanvapautta ja vähentävät varastointi- ja käsittelytarvetta. Haasteita ovat kuitenkin avun saajien anonyymius, maksukorttien mahdollinen väärinkäyttö ja riittämättömyys kaikille tarvitseville. Pienet järjestöt kokevat toteutuksen haastavaksi ilman taloudellista tukea. Yhteistyö hyvinvointialueen sosiaalityön kanssa on nähty toimivana ratkaisuna, jossa viranomainen arvioi avun tarpeen ja kolmannen sektorin toimija jakaa avun.

Avun jakajien keskinäinen yhteistyö on parantunut. Avun jakajat auttavat toisiaan korttien riittävyyden varmistamiseksi. Lisäksi Ruokavirasto tukee hyvien käytäntöjen jakamista. Ruokavirasto saattaa yhteen keskenään paitsi tuen saajat myös tuen saajat ja korttitoimittajat.

Maksukorttien käyttöönotto on parantanut avun saajien ja jakajien tyytyväisyyttä. Aineellisen avun jakamisessa on tapahtunut merkittävä muutos, kun ruokakassit on korvattu maksukorteilla. Viranomaisen rooli on ollut keskeinen muutoksen mahdollistajana. Tätä lähestymistapaa viranomaisen rooliin voidaan soveltaa ja on sovellettukin myös muissa tukimuodoissa.

Johtopäätökset

Tukimuodot palvelevat melko hyvin alueen kehittämistä. Tukimuotovalikoiman laajuus ja päällekkäisyys liittyvät ohjelman tehokkuuteen, jonka vaatimus kasvaa, kun rahoitus vähenee.

Tukimuotojen määrä on yhteydessä asiakasnäkökulmaan, päällekkäiseen toimintaan rahoittavien viranomaisten kesken sekä tietojärjestelmätoteutuksen keston ja hallittavuuteen. Tukimuotojen ja kustannusmallien vaihtoehtojen määrä on hallinnollisen monimutkaisuuden ja viivästysten lähde itsessään. Näiden sisältämä sääntely ja toimeenpanon tapa aiheuttavat vähintään saman verran toteutuksen viiveitä.

Tukimuotojen kokonaisuus on hallinnollisten ja lainsäädännöllisten ratkaisujen kumulaatio. Historian saatossa kehittynyttä kumulaatiota luonnehtivat päällekkäisyys, epäyhtenäisyys ja epäloogisuus. Tukimuotoja tulisi tarkastella kokonaisuutena ongelmakohtien valossa, koska entisestään vähenevät henkilöstöresurssit ovat epäsuhdassa olemassa olevan kokonaisuuden kanssa. Välittävien toimielinten näkemyksistä ilmenee sinänsä poikkeuksellinen yksimielisyys ongelman sanoituksessa: päällekkäiset tukimuodot, niistä seuraava saman tyyppisen toiminnan rahoittaminen alueilla ja päällekkäinen hallinnollinen työ. Päällekkäisyys koskee myös alue- ja rakennepolitiikan ohjelmasta ja maaseudun kehittämisohjelmasta myönnettäviä tukia maaseudulla sijaitseville yrityksille.

Kuluvan kauden lainsäädännössä asetetuissa tukimuodoissa on huomioitava myös niiden käyttöiheys. Tukimuodot osioineen, joita ei ole käytetty lainkaan tai vain vähäisessä määrässä hankkeita, lisäävät kokonaisuuden monimutkaisuutta. Tukimuotoja arvioitaessa tulee kuitenkin huomioida myös muita kuin käyttöiheyttä koskevia käytännön näkökulmia.

Huomioitava on lainsäädännössä tehdyt ratkaisut, jotka perustuvat mm. ohjelmavalmistelussa tehtyihin ratkaisuihin, EU-lainsäädäntöön ja komission kanssa käytyihin ohjelmaneuvotteluihin. Esimerkkinä käy vähävaraisten ai-neellisen avun tukimuoto, jonka käyttöiheys on vähäinen, mutta sen mukaan ottaminen oli Suomelle pakollista.

Yksinkertaistaminen vaikuttavimmillaan merkitsee valmistelun alkupään vaikeitakin valintoja, jotka tehdään ohjelman sisällöissä ja lainsäädännössä. Kaiken mahdollistuminen on valinta, joka tehdään helposti ajattelematta sen mielekkyyttä asiakkaiden ja kustannusten kannalta.

3.3 Tukimenettely 19-30 §, 38-55 §

Nykytilan kuvaus

Hankkeiden tukimenettelyä koskevaan lainsäädäntöön ei tehty merkittäviä muutoksia verrattuna aiempaan sääntelyyn. Tehtyjen muutosten tavoitteena on ollut selkeys, hallinnollisen taakan vähentäminen sekä tuen saajien ja tuen hakijoiden yhdenmukaisen kohtelun varmistaminen. Toisin kuin aiemmassa lainsäädännössä rahoituslaissa (38 §) on säädetty hakuilmoituksen julkaisemisesta, muutoshakemuksesta ja tukipäätöksen muuttamisesta. Viimeksi mainittujen osalta tavoitteena on ollut aiempaa selkeämpi menettely hankesuunnitelman muuttamiseksi ³³.

Rahoituslaissa (19 §, RahA 9 §) on säädetty **tukihakemukseen** liitettäväksi selvitykset hakijan jo saamasta vähämerkityksisestä tuesta hakijalle ja hyödynsaajille sekä hankkeen toteuttamisaikana tuottamista tuloista. Rahoitusasetuksen mukaan tukihakemukseen on sisällytettävä mm. hakijaa ja hanketta koskevat perustiedot, yhteistyötahot, perustelut hankkeen tarpeellisuudesta, hankkeen toimenpiteet, tulokset, kustannusarvio ja rahoitussuunnitelma, tiedottaminen sekä arvio toiminnan jatkuvuudesta hankkeen päättymisen jälkeen.

³³ Rahoitusasetus 867/2021, 11–12§. HE 47/2021, kohta 5.1: Alueiden kehittämisen ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden tukimenettelyyn ei esitetä merkittäviä muutoksia. Esitettävillä muutoksilla pyritään selkeyteen, hallinnollisen taakan vähentämiseen ja tuen saajien ja tuenhakijoiden yhdenmukaisen kohtelun varmistamiseen. Uutena säännöksenä ehdotukseen on lisätty hakuilmoituksen julkaisemista koskeva säännös. Ehdotukseen on lisätty myös muutoshakemuksesta ja tukipäätöksen muuttamisesta koskevat säännökset. Käytännössä kyse on nykyistä selkeämmästä menettelystä hankesuunnitelman muuttamiseksi.

Rahoituslain (21 §, RahA 10 §) mukaisen **tukipäätöksen** tulee sisältää ehdot liittyen mm. arkistointiin, tulosten yleiseen hyödynnettävyyteen, omaisuuden käyttöaikaan, ohjausryhmään, tilintarkastukseen ja ennakoiden maksamiseen. Rahoitusasetuksen mukaan tukipäätökseen tulee sisältyä mm. hankkeen perustiedot, hyväksytyjen kustannusten kustannuslajijakauma, vähämerkityksisen tuen kohdentuminen kullekin tuen ja hyödynsaajalle sekä tiedot tuen maksamisesta ja hankinnoissa noudatettavista menettelyistä.

Rahoituslaki edellyttää (27 §, RahA 15 §), että **tuen maksamista koskevassa hakemuksessa** esitetään mm. selvitys hankkeen etenemisestä. Viimeisen erän maksamista koskevassa hakemuksessa (28 §, RahA 15 §) on esitettävä hyväksyttävä selvitys hankkeen toteuttamisesta, saavutetuista tuloksista ja tuloista.

Rahoituslain mukaan **tuen maksamisen** ensimmäinen erä voidaan maksaa **ennakkona** (29 §, RahA 14 §) ennen kustannusten syntymistä. Tuki maksetaan (29 §, RahA 16 §) ennakkoa lukuun ottamatta tukipäätöksessä hyväksyttyyn kustannusmalliin perustuviin tuen maksamista koskevassa päätöksessä tukikelpoisiksi hyväksyttyihin kustannuksiin perustuen. Tukea ei kerta-korvaushankkeessa makseta (30 §, RahA 16 §), jos tuen saaja ei ole todentanut tukipäätöksessä kuvattuja hankkeen **tuloksia, tuotoksia tai toimenpiteitä**. Muiden kuin kertakorvauksena maksettavan tuen osalta tukea ei makseta, ellei tuen saaja ole esittänyt hyväksyttävää **selvitystä** tuen maksamista koskevassa hakemuksessa. Tuen saajan tulee esittää tarvittavat selvitykset ja todentaa kustannukset tuen maksamista koskevassa hakemuksessa tukipäätöksessä edellytetyllä tavalla.

Tuen saajaa koskevat **viestintä**velvollisuuksista on säädetty EU:n yleisasetuksen 47 ja 50 artiklassa, joissa säädetään unionin tunnuksen käyttämisestä sekä muiden konkreettisten, hankkeen viestinnän kannalta olennaisten tietojen julkaisemisesta. Mikäli tuen saaja ei noudata näitä velvollisuuksiaan, viranomaisen on rahoituslain (39, 42 §) mukaisesti määrättävä velvollisuuksien rikkomiseen suhteutettu vähennys hankkeelle maksettavasta tuesta tai jo maksettu tuen osuus takaisin perittäväksi. Vähennys voi olla enintään kolme prosenttia.

Laissa on säädetty (41 §) uudesta hanketyypistä, **ryhmähankkeesta**. Aiemmillä ohjelmakausilla on rahoitettu useamman tuen saajan yhdessä toteuttamaa hanketta niin sanottuna yhteishankkeena, jolle tuki on myönnetty tuen hakijoiden yhteisestä hakemuksesta yhdellä päätöksellä. Yhteishankemallin toteutus oli haasteellinen liittyen vastuukysymyksiin, hallinnollisen työn määrään toteuttajittain, tietosuojakysymyksiin, virheiden runsaaseen määrään ja digitaaliseen tukimenettelyyn. Tuen saajien palautteena on ollut toive selkeästä rakenteesta, kevyemmästä hallinnosta ja sujuvammasta digitaalisesta prosessista. Ryhmähankemallin käyttöönoton tavoitteena on ollut helpottaa hankehallinnointia hakijaorganisaatioissa ja välittävän toimielimen maksustehtävissä. Ryhmähanke tarkoittaa useamman tuen saajan yhdessä toteuttamaa hanketta, jossa tuki myönnetään kunkin hakijan hakemuksesta erillisillä päätöksillä. Ryhmähankkeeseen kuuluvat hakemukset perustuvat kuitenkin hakijoiden yhteiseen hankesuunnitelmaan.

Digitaalinen tukimenettely (50–56 §) perustuu ohjelman hanke- ja tukiasioiden hallinnointiin tietojärjestelmässä. Rakennerahastojen asianhallinta ja hallinnointimenettelyt ovat olleet täysin sähköisiä ohjelmakaudesta 2014–2020 lähtien. Kyseisen ohjelmakauden tietojärjestelmäratkaisu osoittautui hybridimallina haasteelliseksi. Liitännäisjärjestelmien kytkeminen rakennerahastojen EURA 2014 -järjestelmään aiheutti järjestelmäkehitykselle lisäkustannuksia ja sitoi työpanosta ennakoitua enemmän. Hybridimallista on luovuttu ohjelmakaudella 2021–2027.

Rahoituslaissa tarkoitettu tietojärjestelmä, EURA 2021, on EU:n yleisasetuksen 63 artiklassa tarkoitettu sähköinen järjestelmä. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuen saajien ja ohjelmasta vastaavien viranomaisten välinen tiedonvaihto hoidetaan kokonaisuudessaan sähköisten tiedonvaihtojärjestelmien avulla. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa jäsenvaltion ominaisuudessa siitä, että tietojärjestelmä täyttää asetetut vaatimukset.

Digitaalinen tukimenettely on osa sähköistä asianhallintajärjestelmää. Lain mukaan tukihakemus ja myönnettyä tukea tai hanketta koskeva muutoshakemus, tukipäätös ja muutospäätös, tuen maksamista koskeva hakemus, tuen maksamista koskeva päätös, hankkeen toimintaa ja tuloksia kuvaavat seu-

rantaraportit ja hankkeen toiminnan päätyttyä toimitettava loppuraportti, päätökset tuen palauttamisesta, tuen takaisinperinnästä ja muista jatkotoimenpiteistä sekä kaikkia päätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset ja näiden johdosta tehtävät päätökset muodostetaan, välitetään, rekisteröidään ja säilytetään EURA 2021 -tietojärjestelmässä.

Keskeiset havainnot

a. Haku- ja valintamenettely

Hakuilmoitukset tehdään ja julkaistaan tietojärjestelmässä. Hakuilmoituksen julkaisemisen lisäksi myös hakemusten vertailu tehdään tietojärjestelmässä. Tietojärjestelmävetoinen hakumenettely on asiakkaan kannalta selkeämpi ja parannus entiseen. Hakijoilta on tullut myönteistä palautetta avustuksen hakemisesta.

Yrityksen kehittämisavustuksen osalta nykyinen tapa hakea on avustusta hakeville uusi. Haaste on yhtäältä viestinnällinen; asiakkaat ovat tottuneet siihen, että hakemus käsitellään välittömästi³⁴. Toisaalta ELY:n rahoittavat viranomaiset pitävät tuen hakemista aiempaa haasteellisempana, koska rahoitus on jakautunut erityistavoitteisiin eli pienempiin kokonaisuuksiin. Tästä seuraa, että hakija ei välttämättä osaa kohdentaa hakemustaan oikeaan haakuun tai erityistavoitteeseen hakemuksen sisältöä vastaavalla tavalla³⁵. Muun muassa tästä on seurannut konsulttien hyödyntäminen osassa hankehakemusten laatimista erityisesti yritystukihankkeissa.

Tukipäätöstä koskeva lainsäädäntö on selkeä. Sen sijaan päätösvalmistelussa on samanlaista asioiden päällekkäisyyttä ja samankaltaisia kysymyksiä

³⁴ Hakemukset on laitettava ns. tärkeysjärjestykseen yleisasetuksen 2021/1060, 73 artiklan edellyttämällä tavalla, mikä tarkoittaa käytännössä niiden vertailua ja pisteyttämistä rahoittajan määrittelemien väliajoin.

³⁵ Syynä hakujen jakautumiseen erityistavoitteisiin on, että hakijan tulee valintaprosessin läpinäkyvyyden nimissä tietää, mitä valintaperusteita hakemuksen käsittelyssä käytetään. Valintaperusteet ovat erityistavoitekohtaisia. Valintaprosessin avoimuutta edellytetään yleisasetuksen 73 artiklassa.

kuin hakuprosessissa. Erityistavoitteiden sisältöjen ja niille asetettujen erityisten valintaperusteiden päällekkäisyydet saattavat johtaa saman tyyppisten hankkeiden rahoittamiseen eri erityistavoitteista. Tukipäätöksen tekeminen on toisaalta melko yksiselitteistä ja johdonmukaista.

Muutoshakemukset ovat välttämättömiä kustannusten tukikelpoisuuden varmistamiseksi. Muutoshakemuksia tehdään paljon ja niissä näkyy palkkakustannusten laskemisen työläys. Hankehallinnon yksinkertaistuminen näkyy siinä, että viranomaisen ei tarvitse tarkastaa palkkakustannusten päälle laskettavaa 40 prosentin kiinteämääraistä korvausta saavien hankkeiden ostopalveluita ja muita kustannuksia.

Tuen hakijat tarvitsevat rahoittavien viranomaisten mukaan edelleen paljon ohjeistusta, sillä tietojärjestelmän ohjeet eivät ole hakijoiden ja viranomaisten mukaan tarpeeksi kattavia tai riittäviä.

b. Tuen maksamista koskevat hakemus ja päätös

Lainsäädäntö on aiempaa selkeämpää. Viimeistä tuen maksamista koskevaa hakemusta koskeva määräaika (4 kuukautta) hankkeen päättymisestä on taroituksenmukainen.

Tuen maksamista koskevien hakemusten laatu tai laadun puuttuminen kuvaa myös, miten maksatusta edeltävä hankehallinto on toteutunut. Maksatuskäsittely sisältää niin hyvin toimivia osa-alueita kuin kehittämiskohteitakin. Kustannusmallit ovat yksinkertaistaneet hallinnointia ja maksatusten tarkastaminen on siten yksinkertaisempaa. Toisaalta yleiskuva maksatusprosessista näyttää haasteelliselta samoista, kustannusmalleista ja tukikelpoisuutta johtuvista syistä.

Osa rahoittavista viranomaisista on todennut tuen maksamista koskevat hakemuslomakkeet melko käyttäjäystävällisiksi tuen saajille, osa puolestaan huonoiksi ja puutteellisesti täytetyiksi. Tämä johtuu todennäköisesti kustannusmallien ja tukikelpoisuussäädösten radikaalista muuttumisesta. Tiedon puute hankesuunnitelman hyväksymisvaiheessa on aiheuttanut ongelmia.

Tästä syystä tuen saaja ei ole osannut ajoissa hakea muutosta tukipäätökseen. Muutosmenettelyn virheistä aiheutuvat tuen menetykset konkretisoituvat tuen saajalle maksatusvaiheessa.

Tuen maksamista koskevien päätösten valmistelu on nopeutunut kustannusmallien ansiosta, mikä on ensi näkemältä ristiriitaista suhteessa tuen maksamista koskevien hakemusten tilanteeseen. Tämä kuitenkin kertoo hanketyypien, tuen saajien, tukikelpoisuuden ja kustannusmallien keskenään erilaisista vahvuuksista ja haasteista. Myös tukikelpoisuussäntelyn kehittyminen verrattuna edellisen ohjelmakauden sääntelyyn on auttanut käsittelyä. Tuen saajien osaamisen kehittyessä myös yksinkertaistamista koskevat hyödyt tulevat paremmin näkyville.

Tuen maksamista koskevan päätöksen valmistelussa ongelmat ovat toisaalta siirtyneet paikasta toiseen. Yleisesti on havaittu, että maksajan – ja myös rahoittajan – näkymä hankkeelle tehtyyn työhön on työaikaseurannan tietojen pelkistysten myötä vähäisempi. Toimitettavat tiedot ovat suppeita. Tämän seurauksena maksajat joutuvat pyytämään tuen saajilta säännönmukaisesti lisätietoja siitä, mitä hanketyöntekijä on tehnyt raportointijaksolla. Tarkemmat tiedot olisivat olennaisia myös, jotta viranomainen voi varmistua, ettei saman henkilön palkkaa tai osaa siitä korvata päällekkäin useammasta julkisesti rahoitetusta hankkeesta.

Kuluvalle ohjelmakaudelle asetettuun yksinkertaistamisen ja hallinnollisen taakan vähentämisen tavoitteisiin ei ole tähän mennessä maksatuksen osalta päästy. Mikäli jatkossa maksatusten aiheuttama työmäärä vähenee, antaa se viitteitä myös hallinnon yksinkertaistumisesta ja hallinnollisen taakan väheneemisestä. Tällä hetkellä osaa kustannusmalleista pidetään yksinkertaisina ja aikaa säästävinä. Kokonaiskuva tarkentuu kuitenkin vasta vuoden 2025 loppupuolella, kun maksatuksia on tehty huomattavia määriä enemmän.

c. Seuranta

Uudistava ja osaava Suomi -ohjelman tuloksellisuutta seurataan muun muassa määrällisten tavoitteiden eli indikaattoreiden avulla. ESR+:sta rahoitettaville hankkeille on asetettu ohjelman indikaattoritavoitteineen. Indikaatto-

reita on lukumääräisesti vähän. Se merkitsee, että kaikkien ohjelman mahdollistamien toimien onnistumista ei mitata määrällisesti. EAKR:sta rahoitettavien hankkeiden indikaattoreista osaa on puolestaan pidetty sisällöltään vaativina. Indikaattoreita on määrällisesti paljon.

Hankkeiden tuloksellista toteutumista on painotettu jo edellisellä ohjelmakaudella 2014–2020. Tuloksellisuuden painoarvo on kasvanut entisestään mm. EU-tason työryhmien edistämien tulosperusteisten toimintamallien myötä. Tulostavoitteet on asetettu hankesuunnitelmassa, johon tukipäättös perustuu. Hanke voi toteutua suunniteltuun kirjattua pienempänä ja sen myötä jatkorahoitusta voidaan harkita aiottua pienempänä. Tämä on kuitenkin eri asia kuin kytkeä pienempi sidonta suoraan tuloksiin ja niistä jäämiseen.

d. Ryhmähanke ja yhteishanke

Aiempina ohjelmakausina käytössä ollut yhteishankemalli korvattiin EU:n alue- ja rakennepolitiikan hankkeissa ryhmähankemallilla. Mallin korvaamisen tavoitteena olivat aiemmin mainitut selkeämpi rakenne, kevyempi hallinto hakijaorganisaatiossa ja välittävän toimielimen maksatustehtävissä sekä sujuvampi digitaalinen menettely³⁶. Ryhmähankemallia käytetään paljon; ryhmähankkeita on 67 prosenttia niistä hankkeista, joissa ryhmähanke on mahdollinen³⁷.

Ryhmähankemallista saadut kokemukset ovat vaihtelevia. Osa tuen saajista pitää mallia erittäin hyvänä. Ryhmähankemallin lisäarvona pidetään tuen saajien mahdollisuutta hyödyntää hankkeen toteuttamisessa myös muiden osatoteuttajien resursseja. Lisäksi ryhmähankkeet mahdollistavat helpommin hankkeiden toteuttamisen yliaalueellisesti, jolloin osaamista on helpompi kerätä hankkeen sisällön ympärille myös muista maakunnista. Ryhmähanke-

³⁶ Tavoitteet asetettu ohjelman hallintojärjestelmää valmistelleessa hallintojaostossa, jota TEM AKO-osaston Alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaryhmä veti.

³⁷ Hankkeiden kokonaismäärästä on poisluettu yritystukilain mukaiset yrityksen kehittämisavustukset ja toimintaympäristön kehittämisavustukset, joissa ryhmähanke ei ole mahdollinen.

malli on kokonaisuutena hyvä, koska se helpottaa tuen saajissa vastuunjakoa. Ryhmähankkeita koskevan sääntelyn soveltamisessa toimeenpanoon on kuitenkin runsaasti kehittämiskohteita.

Ryhmähankkeen osahankkeilla on ollut taipumusta toimia eriytyneinä ja erillisinä hankkeina. Osahankkeet unohtavat olevansa osa laajempaa kokonaisuutta. Malli on ollut työläs sekä asiakkaille että erityisesti viranomaisille. Siinä yhdistyvät edellisen ohjelmakauden yhteishankemallin ja kokonaan erillisen hankkeen piirteet ja molemmista työläimmät vaiheet. Ryhmähanketta koskevissa hakemuksissa esitetään enemmän osahankkeita kuin olisi hankkeen sisällön, laadun ja hallinnon sujuvuuden kannalta järkevää. Osahankkeilla on taipumus kasvattaa henkilöstökustannuksia. Tuen saajat perustelevat kokonaisuutta sillä, että osahankkeet pystyvät näin vaihtamaan osamista keskenään. Lisäksi hankesuunnitelman muuttamista koskevien hakemusten tekniset haasteet moninkertaistuvat ryhmähankkeissa.

Mahdollisuus laajempiin hankekokonaisuuksiin on nähty tärkeänä myös yli-alueellisten (eli useita maakuntia yhdistävien) hankkeiden rahoittamiseksi. Useita alueita yhdistäviä hankkeita on tarkoituksenmukaista tukea mm. eri alueilla olevan osaamisen ketjuttamiseksi ja tuomiseksi yhteen, vaikuttavien hankekokonaisuuksien aikaansaamiseksi ja ylipäättään resurssien yhdistämiseksi. Monilla alueilla on toisiaan tukevaa osaamista ja yhteisiä kehittämistarpeita. Erilaiset useita alueita verkottavat hankkeet ja ohjelmat (kuten kansallisella aluekehittämisrahoituksella käynnistetyt kokonaisuudet) on pääsääntöisesti koettu tarpeellisina ja lisäarvoa tuottavina – eli ylialueellista yhteistyötä ja verkottumista arvostetaan. Kuitenkaan ilman siihen kohdennettua suoraan rahoitusta verkostomaisia hankkeita syntyy varsin vähän.³⁸

Lainsäädäntö ja käytössä olevat mallit eivät estä ylimaakunnallisten hankkeiden synnyttämistä ja toteuttamista, mutta eivät myöskään kannusta tai ohjaa

³⁸ Vuodenvaihteessa 2024–2025 ylimaakunnallisia hankkeita oli *Uudistuva ja osaava Suomi* -ohjelman rahoituksella käynnistynyt 261 kpl, niille varattu rahoitusta (julkinen yht.) 79 milj.€ ja niiden osuus kaikesta ohjelmassa varatusta julkisesta rahoituksesta oli 5,7 %. Eniten ylimaakunnallisia hankkeita oli ESR+:ssa. Kansallisella rahoituksella tehdyistä ylialueellisista hankkeista ei ole koottua tietoa, mutta käytännössä näitä on ollut vähän.

siihen. Yhtenä ylläalueellisten hankkeiden syntymistä ehkäisevänä tekijänä nähdään hankerahoituksen maakuntakohtainen päätöksenteko. Useita alueita yhdistävissä hankkeissa saatetaan joutua käsittelemään hanke useissa MYR:issä, ja yksikin kielteinen päätös johtaa koko hankkeen kaatumiseen. Suhtautuminen ylläalueellisiin hankkeisiin vaihtelee todennäköisesti tapauskohtaisesti, mutta mikäli hanke ei vastaa jonkun alueen prioriteetteja (maakuntaohjelman ja älykkään erikoistumisen kärjet), voi se tulla hylätyksi tällä perusteella. Byrokratia myös moninkertaistuu useiden rinnakkaisten päätöksentekoprosessien myötä, mikä saattaa vähentää hanketoimijoiden mielenkiintoa suunnitella ylläalueellisia hankkeita.

e. Viestintä

Lainsäädännön viestinnälle asettamat vaatimukset täytetään, mutta toimeenpanossa on käytännön tasolla haasteita. Viestinnän vähimmäisvaatimukset on kuvattu päätöksen ehdoissa selkeästi, mutta viestintätoimenpiteiden toteuttaminen maksatuksissa on kirjavaa. Toistaiseksi käytännöt viestintävelvoitteiden laiminlyömisestä johtuvan vähennyksen mitoittamisesta eivät ole vakiintuneet. EU-lainsäädännössä asetettua, enintään kolmen prosentin sanktiota pidetään toimivana ”kannusteena”. Tuen saajat korjaavat laissa edellytetyt viestintätoimenpiteet asianmukaiselle tasolle pääsääntöisesti viimeistään siinä vaiheessa, kun viranomaisen on vähentämässä tukea maksatuskäsittelyssä viestintävelvoitteiden rikkomisen johdosta. Ennen kustannusten hylkäämistä tai vähentämistä tuen saajaa kuullaan hallintolain mukaisesti, mikä käytännössä tarkoittaa vielä mahdollisuutta virheellisen menettelyn korjaamiseen.

Sisäisen viestinnän haaste on, että esimerkiksi hankkeita käsittelevissä maakuntien yhteistyöryhmissä on puutteellisesti tietoa yksinkertaistettujen kustannusmallien ideasta. Välittävien toimielimien haasteena on ollut kuvata niiden lähtökohtia. Lähinnä tämä koskee mallia, jossa palkkakustannusten päälle korvataan 40 prosenttia. Kustannusmallista on paikoin syntynyt kuva, jonka mukaan tuen saajille jaettaisiin julkisia varoja ilman, että 40 prosentin osuutta vastaan tehtäisiin mitään. Tällä osuudella kuitenkin katetaan kaikki hankkeen kustannukset lukuun ottamatta palkkoja: toimitilavuokrat, pienhankinnat, matkakulut, viestintä ym. Se ei ole tuen saajalle vastikkeetonta tukea.

Osassa yritystukihankkeita avustuksen saajat tyytyvät viestintävelvoitteiden laiminlyönnistä asetettavaan sanktioon, joka on pieni siihen nähden, että tuen saaja maksaisi ulkopuoliselle palveluntuottajalle viestintätoimenpiteiden toteuttamisesta. Kannustimet aktiiviseen viestintään puuttuvat.

f. Digitaalinen tukimenettely

Tietojärjestelmä on kokonaisuutena toimintavarma. Hakuilmoituksen tekeminen tietojärjestelmässä on osoittautunut hyväksi ratkaisuksi. Hakuilmoituksen laatiminen on selkeää ja käsittelyyn jätetyt hakemukset kohdentuvat suoraan kyseiseen hakuilmoitukseen.

Osa rahoittavista viranomaisista on todennut tietojärjestelmäviivästysten vaarantaneen tuen saajien ja viranomaisten oikeusturvaa sekä ohjelman toteutumista. Viivästysten aiheuttamat haasteet ovat merkittäviä ja tilanne on ollut monille tuen saajille ongelmallinen. Tuensaajaorganisaatioissa ei olla esimerkiksi pystytty jatkamaan tai aloittamaan hankehenkilöstön työsuhteita, koska hanketta ei pääsääntöisesti aloiteta omalla riskillä ennen tukipäätöstä.

Digitaalisessa tukimenettelyssä **prosesseja on automatisoitu** tietojärjestelmään määriteltujen käsittelysääntöjen avulla. Niiden ansiosta tuen hakijoiden, tuen saajien ja viranomaisten ei tarvitse laskea eikä tarkistaa tietoja manuaalisesti. Tällä on haluttu keventää hankkeista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja siten yksinkertaistaa tukimenettelyä. Edelleen on haluttu varmistaa tietojen oikeellisuus ilman työläitä jälkikäteisiä korjauksia. Käsittelysäännöt ovat kuitenkin käytännössä tarkoittaneet määrittelyn monimutkaisuutta ja sitä, että niiden valmisteluun on tarvittu paljon aikaa. Lisäksi viranomaiskäyttäjät tarvitsevat tietojärjestelmään selkeät ohjeet.

Yritystukilain ja rahoituslain nojalla on toimeenpantu ohjelmakausien välistä **siirtymävaihetta** eri tavalla. Varojen käyttö tapahtuu yritystukilain säännöksen perusteella ajallisen limittäisyyden sijasta ajallisesti peräkkäin. Tästä seuraa aikataulupainetta uuden ohjelmakauden varojen nopeaan käyttöönottamiseen ja tietojärjestelmävalmisteluun. Yritystukilain ja rahoituslain käyttämät eri termit samasta asiasta ovat johtaneet haasteisiin erityisesti päätöstekstien valmistelussa. Käsitteiden yhdenmukaisuus olisi tärkeä osa virtaviisempaa valmistelua.

Tietojärjestelmän valmistelun yhteydessä on jouduttu ottamaan käyttöön **väliaikaisratkaisuja**, joita on arvioitava myös mahdollisia tulevia tarpeita ajatellen. Välittävät toimielimet ovat ottaneet vastaan hankesuunnitelman muutoshakemuksia manuaalisesti, koska toiminnallisuus tietojärjestelmässä viivästyi. Poikkeava tapa vastaanottaa muutoshakemuksia oli välttämätön hankkeen toteuttamisessa tapahtuneiden muutosten takia. Väliaikaisratkaisu kuitenkin johti muutoshakemusta ja -pääöstä sekä tuen maksatusta koskevien prosessien ruuhkautumiseen. Myös hankkeiden seurantatiedot on vastaanotettu väliaikaisratkaisulla. Menettely toimi kohtalaisesti. Väliaikaisesta menettelystä kuitenkin seurasi, että seurantatietoja ei ole voitu raportoida komissiolle ennen seurantatoiminnon valmistumista tietojärjestelmään.

ESR+:n ja osassa JTF:n hankkeista kerätään rahastokohtaisissa EU-asetuksissa³⁹ edellytetyt tiedot hankkeisiin osallistuneilta henkilöiltä. Tiedon kerääminen tapahtuu sähköisesti, osallistujaseuranta on toteutettu osaksi EURA 2021 -tietojärjestelmää. Tiedon kerääminen toimii rahoittavien viranomaisten mukaan huomattavasti paremmin kuin aiemmassa erillisessä järjestelmässä, joka perustui paperilomakkeiden tallentamiseen.

Johtopäätökset

Haku- ja valintamenettely. Tuen hakemista koskeva lainsäädäntö on onnistunut ja hakumenettely toimii toimeenpanon tasolla hyvin. Ohjelman erityistavoite määrittelee mm. sen, millä valintakriteereillä rahoittava viranomainen arvioi hakemusta. Valintakriteerit ovat hakemusta laadittaessa olennainen tieto, minkä vuoksi hakijan tulee itse osata valita hakemukselleen asianmukainen ohjelman erityistavoite. Tämä on osoittautunut haasteelliseksi erityisesti yrityksen kehittämisavustuksen hakijoille.

Rahoittavat viranomaiset pitivät **muutoshakemusta ja tukipäätöksen** muuttamista koskevia säädöksiä aiempaa selkeämpinä, mutta ne eivät ole juuri-kaan tuoneet käytännön työhön uutta. Sen sijaan muutoshakemusten ja -

³⁹ ESR+-asetus (EU) 2021/1057 liite I; JTF-asetus (EU) 2021/1056 liite III

päätösten viivästynyt toteutus tietojärjestelmässä on ollut yksi merkittävimpiä pullonkauloja hankkeiden tukimenettelyssä.

Johtopäätöksiä **maksatuskäsittelystä** on mahdollista tehdä vuoden 2025 loppupuoliskolla, kun maksatukset ovat edenneet pidemmälle. Tässä vaiheessa ei voi vielä päätellä, miten yksinkertaistamisen tavoitteessa on onnistuttu. Maksatuskäsittelyn arviointi käytännössä vastaa kysymykseen, miten yksinkertaistamisen tavoitteessa on kokonaisuudessaan onnistuttu.

Hankkeiden seuranta. Hankkeet voivat toteutua pienempinä kuin on suunniteltu. Vaiheistetusti rahoitetuissa hankkeissa – joissa tuki myönnetään useammassa erässä – voidaan jatkorahoitus myöntää ennakoitua pienempänä. Suoraa kytkentää tuloksiin ja niistä jäämiseen ei ole. Jatkotoimenpiteet, mukaan lukien mahdollinen takaisinperintä, ovat konkreettinen keino puuttua tuloksellisuuteen. Takaisinperintöjä ei ole toistaiseksi tehty tilanteessa, jossa hanke ei olisi riittävässä määrin saavuttanut asettamiaan tavoitteita.

Indikaattoreita ei ole asetettu kattavasti ESR+:n laadullisiin tavoitteisiin. Valinta on sisältänyt tavoitteen yksinkertaistaa seurantaa ja karsia hallinnointia sieltä, missä se on mahdollista. Toisaalta EAKR-indikaattoreita on joko määrällisesti liikaa tai ne ovat sisällöltään edelleen tulkinnanvaraisia. Indikaattoreiden määrän asemesta huomion pitäisi kuitenkin kiinnittyä laajemmalle tasolle, ohjelman sisältöjen määrään. Liian monenlaisen hankesisällön mahdollistavasta ohjelmasta seuraa hankkeiden seurantamenettelyjen ja indikaattoreita koskevan valmistelun monimutkaistuminen ja viiveet tietojärjestelmän toteutuksessa. Tämä johtopäätös pätee myös muissa ohjelman toimenpanon menettelyissä.

Muutoshakemuksen lailla myös seurannan väliaikaisella menettelyllä on vaikutuksensa myöhempisiin vaiheisiin. Väliaikaisella menettelyllä saatiin lisää kaa kiireellisten ominaisuuksien järjestelmätoteutuksen valmistelua varten, mutta seurauksena on välivaiheessa aiheutuneiden epäselvyyksien korjaaminen myöhemmin.

Ryhmähanke ja yhteishanke. Aineiston perusteella EU:n alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoituksessa käytettävän ryhmähankemallin tavoitteita

ei ole tähän mennessä saavutettu, vaikka ryhmähankkeessa on onnistuneita puolia. Huolimatta siitä, että toteutustavan haasteet näkyvät myös asiak-
kaille, ryhmähankemalli on huomattavan suosittu hakijoiden keskuudessa.

Ryhmähankkeita koskeva lainsäädäntö on sääntelynä onnistunutta. Lainsäädännön toimeenpanon tapa sisälsi valintoja, joiden kriittisyyden astetta ja onnistumista ei pystytty valmisteluvaiheessa ennakoimaan. Hyödyistä huolimatta johtopäätös on, että tällaisenaan ryhmähankemalli kokonaisuutena ei ole paras mahdollinen. Lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen arvioimiseksi tarvitaan pidempikestoista seuranta. Seurannan ohella on arvioitava minkä tahansa yhteistyötä ohjaavan mallin olemassaolon oikeutusta, oli se ryhmähanke tai jokin muu. On myös huomioitava, että valtionavustusten myöntämisen yleisenä reunaehtona pidetään, että avustuksen myöntämistä usealle saajalle yhteisesti tulisi välttää. Jos näin kuitenkin toimitaan, niin kunkin tuen saajan tulisi olla vastuussa omasta osastaan.

Rahoituslakia valmisteltaessa on päädytty ratkaisuun, jossa kansallisen aluekehittämisen hankkeissa hyödynnetään yhä yhteishankemallia ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan hankkeissa ryhmähankemallia. Lainsäädännön kokonaisuuden näkökulmasta on tarpeetonta ylläpitää kahta rahoitusmallia, joilla on sama tavoite.

Viestintä. Lainsäädännön viestinnälle asettamat vaatimukset täytetään, mutta toimeenpanossa on käytännön tasolla haasteita.

Digitaalinen tukimenettely. Tietojärjestelmäkokonaisuus on todettu sinänsä toimintavarmaksi, mikä on myös EU-lainsäädännössä asetettu vaatimus. Tietojärjestelmäviivästyksset ovat saattaneet vaarantaa tuen saajien ja viranomaisten oikeusturvaa ja ohjelman toteutumista. Valmistelun ajoittaminen ja tiivis yhteistyö lainsäädännön, ohjelman, tukimuotojen ja kustannusmallien valmistelun välillä on osoittautunut kriittiseksi tekijäksi tietojärjestelmävalmistelun onnistumisessa.

Siirtymäsäännösten nykyistä muotoilua ja soveltamista olisi tarvittaessa tarkastettava tulevan ohjelmakauden valmistelussa. Lisäksi käytännön toimeenpanoa on hyvä yhtenäistää. Erot säädöksissä ja niiden soveltamisessa ovat tarpeettomia ja aiheuttavat haasteita toimeenpanon valmisteluun.

3.4 Tukikelpoisuus 17 §

Nykytilan kuvaus

Osana tukimenettelyä on otettu aiempaa laajemmin uudet yksinkertaistetut kustannusmallit käyttöön. Käyttöönoton tavoitteena on ollut tuen saajien ja viranomaisten hallinnollisen taakan vähentäminen ja hankehallinnoinnin helpottaminen. Lain säätämisvaiheessa on yksinkertaistettujen kustannusmallien ennakoitu lisäävän etukäteissuunnittelun tarvetta. Uudet mallit muuttavat perinteistä ajattelutapaa keskittymällä hankkeiden tuloksiin ja tuotoksiin kustannusten sijasta. Lain lausuntomenettelyssä pidettiin hyvänä pyrkimystä hallinnollisen taakan keventämiseen.

Kustannusmalli on nimensä mukaisesti malli, jolla hankkeen kustannukset korvataan. Tukikelpoisuus määrittää, ovatko hankkeen toiminnasta esitetyt kustannukset hyväksyttäviä. Tukikelpoisuus on rahoituslain toimivuuden arvioinnissa osa-alueena eroteltava kustannusmallien osa-alueesta.

Kustannusmalleista, kustannusten tukikelpoisuuden edellytyksistä sekä hyväksyttävistä kustannuksista ja niihin liittyvistä menettelyistä on säädetty tukikelpoisuusasetuksessa⁴⁰.

Keskeiset havainnot

⁴⁰ Valtioneuvoston asetus Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoista rahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta 866/2021

Havaintojen kohteeksi on poimittu osa-aikaisten työaikaosuudet ja viranomaistyö. Palkkojen käsittely on olennainen osa-alue, koska palkkojen tukikelpoisuuden kautta hyväksytään tukikelpoiseksi kiinteämääräisellä prosentilla huomattava määrä muita hankkeen kustannuksia. Kiinteämääräisellä prosentilla korvaaminen esitellään kustannusmalleja koskevassa luvussa.

Osa-aikaisten työntekijöiden työaikaosuudesta on säädetty tukikelpoisuusasetuksen 5 §:ssä. **Osa-aikaisten työaikaosuudet** ovat yksi merkittävimmistä, ellei merkittävin toimeenpanon tukikelpoisuutta koskeva kysymys, jonka johdosta on mahdollista arvioida myös lainsäädännön toimivuutta. Tämä koskee molempia palkkamalleja: palkkojen yksikkökustannusmallia ja palkkojen tosiasiallisiin kustannuksiin perustuvaa mallia. Malleja käsitellään seuraavassa luvussa.

Tukikelpoisuusasetuksessa on säädetty, että osa-aikaisen työaika voi olla 20 prosenttia, perustellusta syystä alle 20 prosenttia, mutta kuitenkin yli 10 prosenttia. Tavoitteena on ollut hallinnollisen työn suuntaaminen hankkeiden tuloksiin teknisten tarkistusten sijaan.

Osa-aikaisten työaikaosuuksien haaste näkyy monella tasolla. Osa haasteista koskee kaikkia osa-aikaisuuksia riippumatta siitä, onko prosenttiosuus alle tai yli 20 prosenttia. Haasteet ovat käytännössä pienten työaikaosuuksien aiheuttamaa selvittelytyötä. Pienten työaikaosuuksien aiheuttamat haasteet koskevat myös yritystukia. Selvittelytyöhön kuluu tuen saajien ja rahoitavien viranomaisten resursseja, kun tukikelpoisuussäätelyn ja kustannusmallien tarkoitus olisi keskittää resurssit tulosten aikaansaamiseen. Hankkeissa on tavoiteltava aiempaa enemmän mahdollisimman kokoaikaista ja vaikuttavaa henkilöstöresurssia. **Tavoitteen toteuttamiseen eivät näytä istuvan 20-25 prosentin alittavat työaikaosuudet.** Pieniä työaikaosuuksia on perusteltu laajemman osaamisen tarpeella.

Tosiasiallisiin kustannuksiin perustuvassa mallissa työaikaosuus määritellään etukäteen tukipäätöksessä, eikä sitä voi muuttaa ilman muutoshakemusta. Muutostilanteissa tosiasiallisiin kustannuksiin perustuva malli ei siten ole erityisen joustava, muutokset edellyttävät ennakointia ja hallinnollista

työtä. Palkkojen käsittely on ollut työlästä myös tuen maksatusta koskevien hakemusten käsittelyssä.

Viranomaistyö. Palkkoja koskevista kustannusmalleista yleisimmin käytössä on palkkojen yksikkökustannuksiin perustuva malli, jonka päälle maksetaan kiinteämääräinen 40 prosentin korvaus. Tällä summalla on katettava kaikki muut hankkeesta aiheutuvat kustannukset kuin palkat – ostopalvelut, laitteet ja tarvikkeet, yleiskulut, viestintä, vuokrat jne. Kun hankkeesta neuvotellaan, rahoittava viranomainen käy palkkakustannukset kunkin hakijan kanssa läpi, koska niiden vaikutus hankkeen kokonaiskustannuksiin 1,40:n kertoimella on suuri. Käytännössä kyse on siitä, ovatko palkat kohtuullisia vai eivät.

Lainsäädäntövalmistelussa ennakoidun mukaisesti⁴¹ hankkeen etukäteissuunnittelun tarve on kasvanut. Tämä on merkinnyt käytännössä hankkeiden valmisteluvaiheen keston pitenemistä. Tukikelpoisuuden tarkistamisen suhteen on sisäistettävä, että yksinkertaistetut kustannusmallit yltävät myös maksatukseen. Rahoittajien ja maksajien yhteistyötä on lisätty huomattavasti.

Haasteena on ollut tietojärjestelmätoteutuksen viivästyminen, jolloin hallinto-
viranomainen ei ole pystynyt kouluttamaan palkkamalleja hakemuksesta
muutosmenettelyjen kautta maksatusprosessiin. Vaikka säädökset ovat olleet
selvillä, toimeenpanon toteutus tietojärjestelmään on ollut epävarmaa
järjestelmäkehityksen viivästymisen ja vaiheittaisen etenemisen vuoksi.

Tukikelpoisuusasetus on selkeä ja ohjaava. Erityisesti muistio on toimeenpanosta saatujen kokemusten mukaan hyvin laadittu ja aiempaa kattavampi. Tukikelpoisuusasetuksen muistio on yksinkertainen ja antaa esimerkkejä. Sääntelyn ongelmallisimmiksi kohdiksi ovat osoittautuneet vähimmäistyöaika, jota toivottiin valmisteluvaiheessa tiukennettavaksi, ja toisaalta työajanseurannasta luopuminen, jota toivottiin hallinnollisen taakan keventämiseksi.

⁴¹ HE 47/2021 5.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan, Hankehallinnointi, s. 50

Hankehallinnon osat toimivat toisaalta hyvin maksatuksen kannalta. Lainsäädäntö on kehittyneempää kuin aiemmilla ohjelmakausilla. Tukikelpoisuusongelmaksi ennakoitiin hankkeen toteutuminen. Miten viranomaisen suhtautuu toimenpiteiden tekemättömyyteen: mikä on tällöin sanktion taso, ja miten se määritellään.

Johtopäätökset

Lainsäädäntövalmistelussa oli ennakoitu yksinkertaistettujen kustannusmallien vähentävän viranomaisten hallinnollista taakkaa ja helpottavan hankehallinnointia, mutta myös lisäävän etukäteissuunnittelun tarvetta. Kyse on keskittymisestä hankkeiden tuloksiin niin sanottujen kuittisulkeisten sijaan.

Yksinkertaistetut kustannusmallit toteutetaan tukikelpoisuussäädöksillä. Pienten työaikaosuuksien rahoittaminen hankkeissa ei hallituksen esityksessä ennakoitujen mukaisesti ole edistänyt resurssien painottamista tulosten aikaansaamiseen. Ne johtavat tuen saajien ja viranomaisresurssin käyttöä tekniseen tarkastamiseen ja epäselvyyksien selvittelyyn. Osin palkkakustannuksia koskevat tukikelpoisuuskysymykset koskevat niin osa-aikaisia kuin kokoaikaisia työntekijöitä. Hakijoiden ja tuen saajien on tärkeää sisäistää tuloksellisuusvaatimukset ja kustannusten tukikelpoisuus etukäteen. Viranomaistyössä yksinkertaistumista on nähtävillä, mutta se edellyttää myös ajattelun muuttumista. Yksinkertaistettujen kustannusmallien sääntöjen lähtökohdana on, että tukikelpoisuutta ei enää tarkasteta. Hallinnollisen taakan keveneminen merkitsee, että tätä lähtökohtaa sovelletaan käytännössä.

Tietojärjestelmä on osa haasteiden kokonaisuutta. Tietojärjestelmäratkaisut ovat valtaosin onnistuneita. Yksittäiset ratkaisut, jotka ovat samalla kriittisissä kohdissa tietojärjestelmää, ovat kuitenkin osoittautuneet vähintään haasteelliseksi ja aiheuttaneet hyvin työläitä työvaiheita rahoittaville viranomaisille. Osa tehdyistä ratkaisuista on aiheuttanut merkittäviä kustannusvaikutuksia.

Yritystukien tukikelpoisuudesta olisi selkeämpää säätää vain yhdessä säädöksessä. Tällä hetkellä säädökset sijaitsevat tukikelpoisuusasetuksessa ja yritystukiasetuksessa.

Tukikelpoisuusasetus on kokonaisuutena selkeä ja ohjaava. Erityisesti muis-
tio on toimeenpanosta saatujen kokemusten mukaan hyvin laadittu ja aiem-
paa kattavampi.

3.5 Kustannusmallit 17, 30 §

Nykytilan kuvaus

Kustannusmallit ovat osa edellä käsiteltyä tukimenettelyä. Kustannusmallien
tavoitteena on keskittyä tekemisen sijasta tuloksiin ja niin sanottujen kuittisul-
keisten sijaan suoraviivaiseen maksamiseen päämääränä julkisten varojen
tehokas käyttö.

Rahoituslain mukaan (17 §) hankkeen hyväksyttävinä kustannuksina pide-
tään valtioneuvoston asetuksella säädettävän kustannusmallin mukaisia kus-
tannuksia, joista on vähennetty hankkeen tuottamat ja viimeistään viimeisen
maksamista koskevan hakemuksen jättämiseen mennessä saadut tulot. Kus-
tannusmalleista on säädetty tukikelpoisuusasetuksessa (jäljempänä TkA).

Kustannusmalli on nimensä mukaisesti malli, jolla hankkeen kustannukset
korvataan. Tukikelpoisuusasetuksen (TkA 2§) mukaisesti kustannuksia voi-
daan korvata tuen saajalle 1) yksikkökustannuksina; 2) kertakorvauksena;
3) prosenttimääräisenä korvauksena; 4) tosiasiallisesti aiheutuneisiin ja
maksettuihin tukikelpoisiin kustannuksiin perustuen; 5) 1–4 kohdassa tarkoi-
tettujen kustannusmallien yhdistelminä, jos jokainen kustannusmalli kattaa
eri kustannuserät tai saman hankekokonaisuuden eri hankkeet.

Tukikelpoisuusasetuksessa säädettyjä edellä mainittuja **malleja 1–3 kutsu-
taan yksinkertaistetuiksi kustannusmalleiksi**. Kun malli 4 luetaan mu-
kaan, puhutaan kustannusmalleista.

Osa hankkeen kustannuksista voidaan korvata **prosenttimääräisesti**. Kehit-
tämishankkeissa hankkeen kaikki muut kustannukset voidaan kattaa 40 pro-

sentin osuudella hankkeen palkkakustannuksista (TkA 8§). Kehittämishankkeissa voidaan käyttää myös seitsemän prosentin kustannusmallia (TkA 9, 11 §). Tässä mallissa seitsemän prosentin osuus lasketaan hankkeen tukikelpoisuusasetuksessa määritellyistä välittömistä kustannuksista, joita ovat mm. palkkakustannukset, ostopalvelut, matkakustannukset sekä viestintään liittyvät kustannukset. Seitsemän prosentin osuudella katetaan muut kuin tukikelpoisuusasetuksessa yksilöidyt kustannukset, esimerkiksi tilavuokrat ja muut yleiset kirjanpito-, hallinnointi- ja toimistokustannukset. Prosenttimääräisenä korvattavista kustannuksista ei esitetä eikä tarkasteta todentavaa aineistoa, kuten tositteita, maksatushakemuksen yhteydessä.

Yksikkökustannusmallissa kustannukset korvataan ennalta määritellyn yksikköhinnan ja toteutuneiden yksiköiden perusteella (TkA 5–6 §). Palkkojen yksikkökustannusmallissa palkat korvataan etukäteen hankepäätöksessä vahvistetulla tuntihinnalla toteutuneiden tuntien mukaan. **Tosiasiallisiin kustannuksiin** perustuvassa palkkamallissa (TkA 5, 7 §). hankkeen työstä työntekijälle maksetut palkat korvataan tosiasiallisesti toteutuneisiin kustannuksiin perustuen. Molemmissa palkkamalleissa hankkeelle osa-aikaisesti työkentelevien palkkakustannukset kohdennetaan hankkeelle etukäteen hankepäätöksessä vahvistetun, kiinteän prosenttiosuuden mukaisesti. Edelleen molemmissa palkkamalleissa lakiin perustuvat työnantajan sivukulut ja virkattai työehtosopimukseen perustuvat lomarahat korvataan hallintoviranomaisen vahvistaman prosenttiosuuden perusteella.

Kertakorvaus tarkoittaa tukea, joka maksetaan hankkeelle ennalta määritellyn tuloksen perusteella (TkA 14–15 §). Hankepäätöksessä määritellään tuen määrä ja tuotokset, jotka hankkeessa tulee toteuttaa. Hankkeelle myönnetty tuki maksetaan vain, jos tuotokset toteutuvat täysimääräisesti ja ovat todennettavissa hankepäätöksen mukaisesti.

Lainsäädännön **yleisiä tavoitteita** ovat olleet yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttäminen ja maksujen suorittaminen tulosten tai ehtojen täyttymisen perusteella ⁴². EU:n yksinkertaistettujen kustannusmallien on lainsäädännön valmisteluvaiheessa arvioitu vähentävän välittävinä toimieliminä toimivien viranomaisten hallinnollista taakkaa ja helpottavan hankehallinnointia. Mallien kuitenkin arvioitiin lisäävän etukäteissuunnittelun tarvetta. Hankerahoituksen osalta kyse on perinteisen ajattelutavan muutoksesta ja siirtymisestä hankkeiden tulosten ja tuotosten seurantaan hankkeista aiheutuneiden kustannusten sijasta.

Edellisellä ohjelmakaudella 2014–2020 yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttäminen hankkeissa vähensi viranomaisten ja tuen saajien hallinnollista työtä. Uusia kustannusmalleja hyödynsi ESR+-hankkeissa noin 90 prosenttia hankkeista ja EAKR-hankkeissa noin 70 prosenttia. Pienten toimijoiden mahdollisuutta osallistua hanketoimintaan helpotettiin ottamalla käyttöön ennakoiden maksaminen. Lisäksi kertakorvausmallia on joillakin alueilla voitu tuloksellisesti käyttää pienten toimijoiden hankkeissa ja siten tutustuttaa esimerkiksi yhdistystoimijoita rakennerahastotoimintaan.

Lainsäädännön toimeenpanoa valmisteltaessa tavoitteiksi määriteltiin yksinkertaistettujen kustannusmallien käytön lisääminen, tulosperusteisten toimintamallien käytön lisääminen, oikeudellisen varmuuden kasvattaminen ja hallinnollisen taakan vähentäminen. EAKR:sta rahoitetun toiminnan osalta on tavoiteltu yksinkertaistetuilla kustannusmalleilla katettavien kustannusten osuuden kaksinkertaistumista verrattuna aiempaan ohjelmakauteen. Valmistelussa on pyritty siihen, että niiden vaikutus hallinnollisen taakan vähentämiseen ja tulosten aikaansaamiseen olisi mahdollisimman suuri.

Hankkeiden tarkastamisen näkökulmasta yksinkertaistettujen kustannusmallien ennakointiin lakia valmisteltaessa vähentävän viranomaisten hallinnollista taakkaa ja helpottavan hankehallinnointia. Mallien käyttöönoton myötä on ollut tarkoitus siirtyä seuraamaan hankkeiden tuloksia ja tuotoksia hankkeista

⁴² HE 47/2021 5.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan, Hankehallinnointi, s. 50

aiheutuneiden kustannusten sijasta⁴³. Viranomaisten hallinnollisen taakan arvioitiin vähenevän maksatuskäsittelyssä.

Kustannusmallit määrittyvät laissa säädettyjen tukimuotojen mukaan. Tietojärjestelmässä on valmiiksi rajattu tukimuodoittain käytössä olevat kustannusmallit. Välittävä toimielin valitsee hankehaussa käytettävissä olevat kustannusmallit. Hakija tekee hankehakemuksessa esityksen hankkeen kustannusmalleista. Välittävä toimielin tekee päätöksen hankkeeseen sovellettavista kustannusmalleista tukipäätöksessä sen mukaan, mitä tukikelpoisuusasetuksessa tai yritystukiasetuksessa on kustannusmalleista säädetty. Tukipäätöksessä vahvistettuja kustannusmalleja sovelletaan hankkeen koko toteuttamisajan.

Yritystukilain mukaisten tukimuotojen kustannusmallikokonaisuuteen on tehty merkittäviä muutoksia. Uutena kustannusmallina on yrityksen kehittämisavustuksen osalta otettu käyttöön kertakorvausmalli. Kertakorvauksena myönnettävää avustusta on voitu myöntää merkittävään kasvuun tähtäävälle pk-yritykselle, kun yritys selvittää uuden kasvuliiketoiminnan käynnistämisen mahdollisuutta.

Keskeisin muutos yksinkertaistetuissa kustannusmalleissa ovat palkkamallit. Palkkamallien idea on kustannusten keskimääräistäminen ja se, että kustannukset eivät perustu (kokonaan) niiden tosiasialliseen toteutumiseen tai toteutuneiden kustannusten todentamiseen. Seuraavassa esitellään kustannusmallit, joista on ollut käytettävissä havaintoja.

Keskeiset havainnot

Mallit

Prosenttimääräiset korvaukset. Eniten käytetty kustannusmalli on 40 prosentin kiinteämääräinen kustannusmalli. Palkkojen yksikkökustannusmalli yhdistettynä 40 prosentin kiinteämääräiseen kustannusmalliin on kustannus-

⁴³ HE 47/2021 5.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan, Hankehallinnointi, s. 50

malliyhdistelmistä eniten myönteistä palautetta saanut ja kehityskelpoisimmaksi nähty. Kustannusmallina 40 prosentin kiinteämääräinen kustannusmalli on nopeuttanut ja yksinkertaistanut käsittelyä ja maksatusten sujumista. Tutkimuslaitokset ovat siirtyneet suosimaan kyseistä kustannusmallia yhdistettynä palkkojen yksikkökustannuksiin. Mallin soveltaminen on sujuvaa myös, koska kustannuksiin sisältyvien hankintojen kilpailutuksia ei tarkisteta tositetasolla.

Seitsemän prosentin kiinteämääräistä kustannusmallia yhdistettynä palkkojen yksikkökustannusmalliin on käytetty vähemmän. Seitsemän prosentin kiinteämääräisen kustannusmallin idea on asiantuntemuksen ostaminen hankeorganisaation ulkopuolelta. Tällöin ostopalvelut korvataan tosiasiallisten kustannusten mukaan. Vähäisen käytön syynä voi olla, että mallin on korvanut hankkeen toteuttaminen ryhmähankkeena. Tällöin asiantuntemus hankitaan osahankkeet toteuttavilta organisaatioilta. Toisaalta kysyntä hankkeissa käytettäville palveluille markkinoilla vähenee. Toinen syy mallin käytön vähäisyyteen voi olla, että toimeenpanon osoittauduttua ennakoitua haasteellisemmaksi ovat rahoittavat viranomaiset keskittäneet resurssiaan vain tiettyihin kustannusmalleihin.

Palkkojen yksikkökustannukset. Noin 60 prosentissa EAKR- ja JTF:n EAKR-tyyppisiä hankkeita on palkkakustannusten ilmoittamisen tapana palkkojen yksikkökustannukset⁴⁴. ESR- ja JTF:n ESR-tyyppisistä hankkeista noin 83 prosentissa on ilmoittamisen tapana palkkojen yksikkökustannukset⁴⁵.

Kokemukset palkkojen yksikkökustannusmallista ovat vaihtelevia. Palkkojen yksikkökustannusmalli nähdään myönteiseksi siinä tapauksessa, että hankkeessa ei ole osa-aikaisia, eikä tunteja tai työaikaprosenttia tarvitse muuttaa. Toisaalta palkkakustannusten yksikkökustannusmalli ei ole yksinkertaistanut hankehallinnointia. Malli on lisännyt työmäärää hankehakemuksen ja -pää-

⁴⁴ Yrityksen kehittämisavustuksen tukimuodosta tuetuissa hankkeissa kaikki palkkakustannukset ilmoitetaan tosiasiallisten kustannusten mukaan. Tästä syystä ne eivät sisälly laskentaan.

⁴⁵ JTF:n varoista tuetaan myös saman tyyppisiä toimia kuin EAKR:n ja ESR+:n varoista sen lisäksi, että varoja ohjataan niistä poikkeaviin toimenpiteisiin.

töksen valmistelussa. Hakijalta kuluu paljon aikaa hankehenkilöstön palkkojen yksikkökustannusten laskemiseen. Viranomaisen työtä käytetään runsaasti niiden selvittämiseen hankehakemusta arvioitaessa.

Tuen saajissa on herättänyt hämmennystä, että hanketta ei palkkakustannusten osalta voi toteuttaa etupainotteisesti. Tukikelpoisuusasetuksessa säädetään, että hankkeessa työskennellyt tunnit eivät toimintavuosiakohtaisesti saa ylittää asetuksessa määriteltyjä enimmäismääriä. Käyttämättä jääneitä tunteja ei voi siirtää toimintavuodelta toiselle ilman muutoshakemusta ja päätöstä. Toisaalta malli on tuen saajille muutoin mieluinen.

Tosiasiallisiin kustannuksiin perustuvat palkat. Tosiasiallisiin kustannuksiin perustuvaa palkkamallia käytetään yrityksen kehittämisavustushankkeissa ainoana palkkojen korvaamisen mallina. Yrityksen kehittämisavustukset pois lukien noin 40 prosentissa EAKR- ja JTF:n EAKR-tyyppisiä hankkeita on palkkakustannusten ilmoitustapana tosiasialliset palkat. ESR- ja JTF:n ESR-tyyppisistä hankkeista noin 17 prosentissa käytetään palkkojen tosiasiallisiin kustannuksiin perustuvaa mallia.

Kustannusmalli on ollut käyttökelpoinen, kun palkkojen yksikkökustannusmallin haasteet tulivat ilmi. Toisaalta mallissa on ominaisuuksia, jotka toistuvat ohjelmakaudesta toiseen. Kustannusten tukikelpoisuudessa haasteet johduvat loma- ja vapaajaksojen määräytymisperiaatteiden ja hankkeen toteutuksen eriaikaisuudesta. Kyse on tukikelpoisuuden yleisistä edellytyksistä – tässä yhteydessä siitä, että kustannus aiheutuu hankkeesta. Yleiset edellytykset on hyväksyttävä, jos mallia haluaa soveltaa.

Kertakorvaus. Kertakorvauksista, kuten muista kustannusmalleista, on vaihtelevia kokemuksia. Toisaalta mallin käyttäminen nopeuttaa ja yksinkertaistaa hakemista, toteutusta ja maksatusta. Rahoitusvaiheessa se on kuitenkin työläämpi. Kertakorvausmallin haasteellisin ominaisuus on tasapainottelu tavoiteltavan tuloksen muotoilussa siten, että se on toisaalta riittävän kunnianhimoinen, mutta jättää tarvittavaa väljyyttä. Kertakorvausmallissa tukea ei makseta lainkaan, jos hankepäätöksessä määritelty tulos ei toteudu täsmällisesti ja kokonaisuudessaan. Tämä muodostaa riskin hankkeen tuen saajan näkökulmasta.

Kertakorvausmallia on käytetty vähän. Syynä voi olla tuloksen saavuttamiseen liittyvän riskin lisäksi myös toimeenpanon tilanne. Osa rahoittavista viranomaisista ei ole toteuttanut kertakorvaushankkeiden erillisiä hakukierroksia, koska palkkojen yksikkökustannusmallien kanssa on ollut riittävästi tekemistä. Palkkojen yksikkökustannusmallin ja 40 prosentin kiinteämääräisen kustannusmallin yhdistelmää on pidetty niin houkuttelevana, ettei kiinnostusta kertakorvaushankkeisiin ole. Pelkästään kertakorvaushankkeisiin on kuitenkin osassa rahoittajaviranomaisia kohdennettu omia hakuja. Yrityksen kehittämisavustuksen kertakorvaushankkeiden yhtenä haasteena on pidetty niiden hallinnollista taakkaa suhteessa hankkeiden pieneen kokoon. Hankkeiden valintamenettely on osin työläs hankkeen koosta riippumatta, minkä vuoksi varat kanavoidaan mieluummin suurempiin hankkeisiin kuin mitä kertakorvaus mahdollistaa. Näin hallinnollisen työn määrä suhteessa hankkeen kokoon ei muodostu kohtuuttoman suureksi.

Hankepääätyksessä tulee kuvata yksityiskohtaisesti tulos ja millä dokumenteilla se todennetaan. Tulos ja sen todentaminen on edellytys hyväksymiselle ja kertakorvaukselle. Yksityiskohtaisella kuvauksella pyritään ennalta ehkäisemään näkemyseroja ja väärinymmärryksiä. Tuotoksia koskevan yhteisen näkemyksen saavuttaminen jo ennen hankepäätöksen tekoa on tärkeää, niin rahoittajan, maksajan kuin erityisesti tuen saajan kannalta.

Kertakorvausmalli on ainoa rahoituslain mahdollistama keino kanavoida julkisia varoja puhtaasti hankkeessa saavutettavan tuloksen perusteella.

Kustannusmallien hallinnointi

Lakia koskeneessa hallituksen esityksessä ennakoitiin, että yksinkertaistetut kustannusmallit työllistävät rahoituspäätöksen valmisteluvaiheessa. Havainnot toimeenpanosta ovat kohdistuneet palkkojen yksikkökustannusmalliin ja kertakorvaukseen. Aiemmin niin viranomaistyö kuin tuen saajien hallintotyö on painottunut seurantaan ja maksatukseen. Nyt suurin osa hallinnointityöstä tehdään ennen tukipäätöksen tekemistä. Silloin usein ”läpikäydään kaikki”. Kysymys on, millä keinoin päästään siihen, että ennen tukipäätöksen tekemistä pyritään varmistamaan tulosten aikaansaaminen. Tällöin tukipäätöksen

valmistelu-aika pitenee, mikä on oppimisprosessi myös viranomaiselle. Rahoittajan työhön ei näytä olevan luvassa kevennystä, maksajan työhön kyllä.

Kustannusmallit vievät hallinnointia yleisellä tasolla hyvään suuntaan. Yksinkertaistetut kustannusmallit ovat toisaalta suoraviivaistaneet menettelyjä maksatusten ja tarkastusten osalta. Myös maksajille tilanne on uusi. Yksinkertaistettujen kustannusmallien mukaan toimiessa on asioita, joita ei enää kontrolloida. Yksi mallien käytön tavoitteista toteutuu, jos säästetään viranomaistyöhön kuluva työaika.

Hankehenkilöstön tehtäväkuvat hankesuunnitelmassa ovat yleensä riittäviä. Toisaalta nähtiin, että käytännössä prosessit eivät ole toistaiseksi yksinkertaistuneet vielä riittävästi. Puutteita on ollut ohjeistuksessa ja osaamisessa, lisäksi tietojärjestelmän keskeneräisyys on vaikeuttanut hallinnointia. Tuen hakijoiden ja saajien ohjeistus ei ole ollut riittävää tietojärjestelmässä tai rahoittavien viranomaisten toimesta. Toisaalta rahoittavat viranomaiset eivät ole saaneet riittävää ohjeistusta hallintoviranomaiselta.

Sujuva digitaalinen tukimenettely on riippuvainen tukimuotojen, tukimenettelyn, tukikelpoisuussäätelyn ja kustannusmallien muodostamasta kokonaisuudesta. Jo ennen tietojärjestelmän kehittämisen aloittamista lainsäädännössä ja ohjelmatyössä tehdyt valinnat - ohjelman sisältö, lainsäädäntö, tukimuotojen määrä, kustannusmallien määrä - vaikuttavat tietojärjestelmätoteutuksen keston ja sen vaatimiin resursseihin.

Sama mahdollistavuus, joka luonnehtii ohjelman sisältöä, luonnehtii myös hallinnoinnin tapaa. Kustannusmalleja koskevat toiveet pyrittiin lainsäädännön valmistelussa huomioimaan kattavasti. Se johti vaihtoehtojen runsaaseen määrään ja edelleen merkittäviin tietojärjestelmävalmistelun viivästyksiin. Osansa oli myös puutteellisella ohjeistuksella mallien käyttöön.

Koska tukimuotoja on paljon ja kustannusmallien valikoima on tukimuotokohdainen, seuraukset näkyvät tietojärjestelmävalmistelun viiveissä. Digitaalisen tukimenettelyn näkökulmasta tukimuotoja on tarpeettoman paljon. Mitä enemmän on vaihtoehtoja sitä kauemmin valmistelu kestää. Vaihtoehtojen

määrä ei ole ongelma, jos selkeästi tiedetään, mitä sääntöjä eri vaihtoehtoihin sovelletaan. Kustannusmallien kokonaistavoite on yksinkertaistaa. Malleja on kuitenkin sen verran paljon, että niitä ei ole ehditty sisäistää.

Johtopäätökset

Yksinkertaistettujen kustannusmallien tavoite on ohjata hankkeiden ja viranomaisten työaikaa tulosten aikaansaamiseen pois yksittäisten kustannusten arvioinnista ja tositetasoisesta tarkastamisesta. Yksinkertaistetut kustannusmallit, erityisesti palkkojen yksikkökustannusmalli, ovat pidentäneet hankevalmistelun kestoja, mutta ne voivat nopeuttaa menettelyjä maksatusten ja tarkastusten osalta. Tätä tavoitetta ei ole toistaiseksi saavutettu.

Palkkojen yksikkökustannusmallin osalta tärkeää olisi parantaa mallin toteutusta eikä hylätä sen kehittämistä tähän mennessä havaittujen haasteiden johdosta. Kertakorvausmalli on haasteistaan huolimatta toistaiseksi ainoa kustannusmalli, jossa kustannusten korvaaminen perustuu yksinomaan tulosten saavuttamiseen.

Tuen saajat ovat joutuneet haasteellisiin tilanteisiin tietojärjestelmän viivästysten vuoksi. Viivästykset ovat vaikuttaneet eniten muutoshakemusten ja tuen maksamista koskevien hakemusten toimittamiseen.

Kustannusmallien käyttämiseen liittyy edelleen haasteita ja käytössä olevia vaihtoehtoja on paljon. Toisaalta toimeenpanossa on keskitytty käyttämään vain tiettyjä kustannusmalleja. Niiden haasteet liittyvät tukikelpoisuuskysymyksiin ja tietojärjestelmätoteutukseen.

Hallintoviranomaisen ohjeistuksessa ja tietojärjestelmän toimivuudessa on ollut puutteita ja viivästystä, mikä on vaikeuttanut hallinnointia. Myös ohjeistuksen riittävyys ja oikea-aikaisuus ovat keskeisiä tekijöitä yksinkertaistettujen kustannusmallien täysimääräiselle hyödyntämiselle. Jo lainsäädäntövaiheessa tulisi vielä nykyistäkin paremmin hahmottaa lainsäädännön, tietojärjestelmän ja hallinnoinnin kokonaisuus ja tehdä hallinnoinnin virtaviivaistami-

sen edellyttämät valinnat. Tämä merkitsee ohjelman sisältövalmistelun, lain-säädäntö-, hallinto- ja tietojärjestelmävalmistelun entistä tiiviimpää kytke-mistä toisiinsa.

3.6 Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoite (Interreg) 59–74 §

Nykytilan kuvaus

Alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annettua lakia (757/2021), jäljempänä rahoituslaki, noudatetaan kansallisen aluekehittämisen sekä EU:n alue- ja rakennepolitiikan EU:n jäsenmaiden sisärajoilla toteutettaviin Interreg-ohjelmien hankkeisiin sekä EU:n ulkorajoilla eli jäsenmaiden ja niiden naapurimaiden välillä toteutettavien Interreg-ulkorajaohjelmien hankkeisiin myönnettävästä kansallisesta vastinrahoituksesta. Rahoituslaki sisältää Interreg-ohjelmien osalta kansallisen vastinrahoituksen toimeenpanoa koskevat erityissäännökset sekä säännökset varojen käyttöä koskevista tarkastusoikeuksista (Luvut 4 ja 5). Valtioneuvoston asetuksella alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta (867/2021) on tarkennettu Interreg-ohjelmien kansallisen vastinrahoituksen toimeenpanoa.

Kansallisen vastinrahoituksen myöntämisen edellytyksenä on se, että Interreg-asetuksen 28 artiklassa tarkoitettu ohjelman seurantakomitea on hyväksynyt hankkeen ohjelmasta rahoitettavaksi. Myöntämisen edellytyksenä on myös se, että hallintoviranomainen on hyväksynyt hankkeen ohjelmasta rahoitettavaksi. Hankkeen hyväksyntä Interreg-ohjelmissa tapahtuu Interreg-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetulla hallintoviranomaisen asiakirjalla esimerkiksi tukisopimuksella (subsidy contract).

Kansallinen vastinrahoitus voidaan myöntää suomalaiselle tuen saajalle (y-tunnus) tai Interreg-asetuksen artiklan 2 mukaiselle rajat ylittävälle oikeussubjektille. Vastinrahoituksen hyväksyttävät kustannukset määräytyvät ohjelmaan sovellettavien tukikelpoisuussääntöjen mukaisesti (60 §). Tuen saajan

on haettava tukea neljän kuukauden kuluessa siitä, kun ohjelman hallintoviranomainen on päättänyt myöntää Euroopan unionin rahoitusosuuden hankkeelle (61 §).

Mikäli hankkeessa on useita suomalaisia tuen saajia ja kansallista vastinrahoitusta on tarkoitus käyttää usean tuensaajan hyväksi, tulee kokoavan tuen saajan hakea kansallista vastinrahoitusta kaikkien puolesta. Tuen saajien on tehtävä sopimus, jossa määrätään tuensaajien oikeudet ja velvollisuudet. Sopimuksessa määrätään tuen saaja, joka vastaa yhteydenpidosta toimivaltaiseen maakunnan liittoon. Sopimuksen osapuolet vastaavat yhteisvastuullisesti mahdollisista takaisinmaksuvelvoitteista.

Kokoavan tuen saajan rooli kansallisen vastinrahoituksen hakijana ja hallinnoijana on koettu haasteelliseksi muiden suomalaisten tuen saajien puolesta tilanteessa, jossa kokoavalla tuensaajalla itsellään ei ole oikeutta hakea vastinrahoitusta tai se ei ole sitä itse hakenut (61–62 §).

Kansallista vastinrahoitusta hallinnoiva, toimivaltainen maakunnan liitto tekee päätöksen kansallisen vastinrahoituksen maksamisesta. Maksamisen edellytyksenä on, että hallintoviranomainen on tehnyt päätöksen tai antanut muun selvityksen hankkeen Euroopan unionin rahoitusosuuden maksamisesta. Tuen maksamista koskevan hakemuksen liitteistä ja muista erityisistä ehdoista on erikseen säädetty rahoitusasetuksessa (867/2021).

Interreg-ohjelmien EU:n rahoitusosuus voi maksimissaan olla 80 % (EU) 2021/1059, art. 31.1). Myönnettävän kansallisen vastinrahoituksen määrästä on erikseen säädetty rahoitusasetuksessa (867/2021). Tuki voi olla enintään 70 % hankkeen suomalaisten tuen saajien muusta kuin EU:n rahoitusosuudesta. Mikäli EU-tukiosuus on myönnetty ryhmäpoikkeusasetuksen 651/2014 nojalla, tuki-intensiteetti ei saa ylittää (EU) 2021/1059 säädettyä tuen enimmäisrajaa.

Lisäksi luku 4 sisältää säädökset kansallisen vastinrahoituksen maksamisen keskeyttämisestä, varojen takaisinperinnästä, vastinrahoitukselle takaisinperittävälle määrälle laskettavan koron mahdollisesta kohtuullistamisesta sekä vastinrahoitusta koskevan aineiston säilyttämisestä (65–69 §).

Keskeiset havainnot

Laissa säädetty viimeisen maksatuserän hakemisen määräaika (28 §) ei koske Interreg-ohjelmien kansallisen vastinrahoituksen viimeisen erän hakemista (64 §). Tämä on todettu haasteeksi rahoitusta myöntävissä viranomaisissa. Lapin liitto ja Uudenmaan liitto toimivaltaisina rahoituksen myöntäjinä ovat muotoilleet yhtenevät määräajat viimeisen maksatuserän hakemiseen tukipäätöksen ehtoihin.

Interreg-ohjelmista saatava merkittävä tukitaso hankkeiden toimeenpanoon on kannustanut suomalaisia hakemaan aktiivisesti rahoitusta näistä ohjelmista ja suomalaiset tuenhakijat ovat menestyneet hyvin ohjelmien hankehakujen valintaprosesseissa. Lisäksi suomalaisilla tuenhakijoilla on selkeä halu osallistua kansainväliseen yhteistyöhön ja kokevat saavansa siitä lisäarvoa.

Johtopäätökset

Kokoavan tuen saajan rooli kansallisen vastinrahoituksen hakijana ja hallinnoijana muiden suomalaisten tuen saajien puolesta on koettu haasteelliseksi ja aiheuttanut ylimääräistä hallinnollista taakkaa tilanteissa, jossa kokoavalla tuensaajalla itsellään ei ole oikeutta hakea vastinrahoitusta tai se ei ole sitä itse hakenut.

Laki ei määrittele tuen viimeisen erän maksamisen hakemista, mikä on todettu haasteeksi sujuvan hallinnoinnin näkökulmasta. Tämän takia toimivaltaiset viranomaiset ovat itse määritelleet määräajat viimeisen maksatuserän maksamiselle.

Interreg -ohjelmista saatava korkea tuki-intensiteetti (80 % – 94 %) on kannustanut suomalaisia tuensaajia hakemaan aktiivisesti rahoitusta kyseistä ohjelmista. Suomalaisilla tuensaajilla on myös selkeä halu osallistua kansainväliseen yhteistyöhön ja kokevat saavansa siitä lisäarvoa. Suomen netto-saanto Interreg-ohjelmista ohjelmakaudella 2021–2027 näyttää positiiviselta.

4 Rahoituksen vaikuttavuus

Nykytila ja havainnot

Aluekehittämisen erityisrahoitus tulee pääosin EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastoista (EAKR, ESR+, JTF). Lisäksi käytössä on aiempina vuosina ollut kansallista alueiden kehittämisrahoitusta. Molemmilla rahoituslähteillä on ollut oma erityinen ja erilainen roolinsa.

Aikaisemmin kansallisella aluekehittämisen rahoituksella (AKKE 2019–2023, AIKO 2015–2019, maakunnan kehittämisraha – 2014) oli merkittävä siemenrahoituksen rooli ja vaikutus, jolla houkuteltiin eri toimijoita (myös yrityksiä) kehittämishankkeisiin. AKKE-määrärahan tavoitteena oli tukea maakuntien omaehtoista kehittämistä, uudistaa elinkeinorakennetta ja vastata rakennemuutostilanteisiin. Lisäksi tavoitteena oli tukea sopimuksellista yhteistyötä alueiden ja kaupunkien kanssa, toteuttaa aluelähtöisiä nopeita ja joustavia kokeiluhankkeita sekä toimeenpanna aluekehittämiseen liittyviä linjauksia.

Kansallinen aluekehittämisrahoitus on ollut TEM:lle työkalu, jolla toteuttaa aluekehittämisen kansallisia tavoitteita ja hallituksen painopisteitä yhteistyössä alueiden kanssa, käynnistää tunnistettuja ja sovittuja kehittämiskohteita sekä erityisesti kannustaa alueiden väliseen yhteistyöhön. Varsinainen aluekehittämisen rahoitus on kuitenkin tullut EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastoista. Kansallisella rahoituksella alkuun saatuja uusia ideoita on voitu rahoittaa suunnitteluasteelta eteenpäin EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen tuella. Näiden tuella myös yritykset ja innovaatiot ovat voineet kasvaa edelleen ja saada myöhemmin rahoitusta Business Finlandilta tai EU:n Horisontti-ohjelmasta.

Kansallisen aluekehitysrahoituksen merkittävät vuosittaiset ja hallituskausittaiset vaihtelut ja aluekehittämispäätöksen toimeenpanosuunnitelman puutteelliset vaikuttavuusindikaattorit ovat heikentäneet aluekehittämistoiminnan suunnastaamista ja vaikuttavuuden seuranta. VTV:n mukaan (tarkastuskertomus 7/2022) kansallisen aluekehittämisen tavoitteiden toteuttaminen ja vuoropu-

helu alueiden ja kaupunkien kanssa sopimuksellisen toiminnan yksityiskohdista edellyttäisivät johdonmukaisempaa ja pitkäjänteisempää kansallista resurssisuunnittelua.

AKKE-rahoituksen tavoitteita ja indikaattoreita on vaikea määritellä, jotta ne olisivat realistisia suhteessa rahoituksen määrään. Rahoituksen lyhytjänteisyys (johtuen rahoituksen määrän ennakoimattomista vaihteluista) ja kytkeytyminen eri hallitusten prioriteetteihin on hankaloittanut seurannan toteuttamista. Rahoitus on pitkälti liittynyt ALKE-päätöksen toimeenpanoon, joka taas toteutuu maakuntien omien tarkentavien strategioiden (maakuntaohjelma) kautta.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan käynnissä oleva ohjelma *Uudistuva ja osaava Suomi* -ohjelmasta rahoitetaan aluekehittämisen toimia, jotka perustuvat kansallisen aluekehittämisen tavoitteisiin ja EU:n maakohtaisiin suosituksiin. Ohjelma tähtää alueiden elinkeinorakenteen uudistamiseen, työllisyyden ja osaamisen parantamiseen sekä osallisuuden lisäämiseen. Rahastot tukevat kansallisia toimia elinkeino-, energia-, ilmasto-, innovaatio-, koulutus- ja työllisyyspolitiikassa sekä syrjäytymisen ja köyhyyden vastaisessa työssä sekä lisäämällä toimenpiteisiin volyymia, että tuottamalla uusia toimintamalleja, menetelmiä ja verkostoja politiikan kehittämiseksi. EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen (AURA-rahastot) tavoitteet, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuranta, viestintä, arviointi ja valvonta on säädelty EU-asetuksilla ja täydentävästi ALKE-laeissa. Toiminnan moninaisuuden vuoksi indikaattoreiden valinta on haasteellista, eikä kaikkea toimintaa pystytä mittaamaan.

Käynnissä olevalta ohjelmakaudelta ei vielä ole ulkopuolisen arvioinnin tuloksia, mutta aiempien kausien perusteella tuloksia voidaan arvioida yleisellä tasolla. Pk-yritysten kilpailukyvyn tavoitteessa on edistytty erityisesti kasvun valmiuksien tuottamisessa sekä yritysten kansainvälistymisessä, mutta kasvun vauhdittumisesta ei ole saatu pitävää näyttöä. Maakuntien osaamiskeskittymiä on kehitetty tutkimusinfraa rakentamalla, mutta yritysten mahdollisuuksia päästä käyttämään rahoitettua TK-infraa on pyritty edelleen parantamaan. Vähähiilisen talouden tavoite on ollut kasvussa ohjelmakaudesta toiseen ja sitä on edistetty mm. yritysten energia- ja resurssitehokkailla investoinneilla ja kehittämällä uutta liiketoimintaa. Työllisyyttä on voitu parantaa

kansallista toimintaa paremmin. Erityisesti on parannettu ikääntyneiden työllisyyttä, mutta pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisen on onnistunut heikomminkin. Tuottavuuden ja työhyvinvoinnin osalta tuloksia on saavutettu erityisesti silloin, kun kehittämisote on kokonaisvaltainen: riittävän pieni kohdejoukko, kehittäminen integroitu muuhun kehittämiseen ja osallistujat voitu ohjata eteenpäin kehittämispolulla. Osaamisen kehittämisen osalta ohjelma on tukenut toimia, jotka usein kuuluisivat oppilaitosten normaalin toiminnan piiriin. Hankkeiden kehittämisotteeseen, asiakaslähtöisyyteen ja tarpeellisuuteen on kuitenkin kiinnitetty enemmän huomiota. Osallisuuden edistämisen ja köyhyyden torjunnan tavoitteissa on selvästi edistytty, kun on huomioitu aito asiakaslähtöisyys, kohderyhmien osallistaminen myös hankkeiden suunnitteluun, järjestöjen osallistaminen sekä valtakunnallisten kehittämissuunnitelmien korkea laatu.

Johtopäätökset

Petteri Orpon hallituksen aikana talousarvio ei sisällä kansallisen aluekehittämisen valtuuksia. Rahoituksella on kuitenkin ollut erityinen merkitys nopeana, joustavana siemenrahana. Tulevat hallitukset voivat myöhemmin palauttaa AKKE-rahoituksen tyyppisen instrumentin valikoimiin, mutta tällä hetkellä AURA-rahoituksella tulee kattaa pääosa aluekehittämisen rahoituksesta myös rakennemuutosten ja sopimuksellisen yhteistyön osalta (kaupunkipolitiikan ekosysteemissopimukset). Samaan aikaan myös muita kansallisia kehittämismäärärahoja on leikattu tai lakkautettu. EU:n alue- ja rakennepolitiikkaan kohdistuu voimakkaita uudistuspaineita, kun monet uudet haasteet (mm. turvallisuus, asuminen, Ukrainan sota, ilmastonmuutos) tarvitsevat rahoitusta EU:n monivuotisessa talousarviossa. On mahdollista, että Suomen rahoitusosuus laskee selvästi tulevilla kehyskaudella 2028+.

Rahoituksen priorisoinnin ja vaikuttavuuden vaatimukset tulevat kasvamaan. Myös kilpailu rahoituksesta tulee kovenemaan. Koheesio ja kilpailukyky asettuvat enemmän vastakkain ja niiden välillä on löydettävä tasapaino. Jatkossa on tarkasteltava vahvemmin EU-rahoituksen roolia osana aluekehittämisen koordinaatiota ja kansallisen aluekehittämisen painopisteiden toteuttajana.

Liite 1. Tukimuodot 2021–2027 Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma

TUKIMUODOT 2021–2027 Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 – EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma	Välittävä toimielin (Rahoittava viranomainen)	Rahasto
Rahoituslain (757/2021) ja rahoitusasetuksen (867/2021) nojalla rahoitettavat tukimuodot		
Alueellinen kehittämistuki: kehittämishanke, johon voi sisältyä investointi	Maakunnan liitto	EAKR ja JTF
Maakunnan liiton itse toteuttama alueellisen kehittämistuen hanke	Maakunnan liitto	EAKR ja JTF
Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluva kehittämis- ja investointihanke	Maakunnan liitto	EAKR ja JTF
Perusrakenteen investointituki	Maakunnan liitto	EAKR ja JTF
Ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen sekä ympäristöön ja luonnonvaroihin liittyvä kehittämis- ja investointihanke	ELY-keskus	EAKR ja JTF
ELY-keskusten itse toteuttama ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen sekä ympäristöön ja luonnonvaroihin liittyvä kehittämis- ja investointihanke	ELY-keskus	EAKR ja JTF
Liikenteeseen ja infrastruktuuriin liittyvä kehittämis- ja investointihanke	ELY-keskus	EAKR ja JTF
ELY-keskusten itse toteuttama liikenteeseen ja infrastruktuuriin liittyvä kehittämis- ja investointihanke	ELY-keskus	EAKR ja JTF
Työllisyyden, osaamisen ja sosiaalisen osallisuuden tukemiseen liittyvä kehittämishanke	ELY-keskus	ESR+ ja JTF
ELY-keskusten itse toteuttama työllisyyden, osaamisen ja sosiaalisen osallisuuden tukemiseen liittyvä kehittämishanke	ELY-keskus	ESR+ ja JTF
Vähävaraisten aineellisen avun hanke	Ruokavirasto	ESR+
Ruokaviraston itse toteuttama vähävaraisten aineellisen avun hanke	Ruokavirasto	ESR+
Yritystukilain (758/2021) ja yritystukiasetuksen (895/2021) nojalla rahoitettavat tukimuodot		
Yrityksen kehittämisavustus	ELY-keskus	EAKR ja JTF
Toimintaympäristön kehittämisavustus	ELY-keskus	EAKR ja JTF

Lähteet

Aluekehittämiskeskustelujen vuosittaiset arviointiaineistot

Aluekehityksen tilannekuva. <https://tem.fi/aluekehityksen-seuranta-ja-ennakointi>

EURA-data tukimuotojen, kustannusmallien ja ryhmähankkeiden vo-lyymeista

Haastattelut/kyselyt keskeisistä tarkastelun kohteista (tukimuodot, -menettely, tukikelpoisuus, kustannusmallit)

Hallintoviranomaisen havainnot (ohjaus- ja valvontakäynnit tukimenet-lystystä)

Kahila P., Hirvonen T., Antikainen J., Sinerma J., Helve H. Kansalli-sen aluekehittämisen toimintamallin arviointi (2024). Työ- ja elinkeino-ministeriön julkaisu 2024:23, Helsinki 2024. <https://julkaisut.valtio-neuvosto.fi/handle/10024/165698>

Laasonen, Valtteri; Nyman, Juho; Helve, Henri; Leväsluoto, Johanna; Oksanen, Juha; Hyytinen, Kirsi-Maria (2025-01-14). Kaupunkien inno-vaatioekosysteemit: Valtion ja yliopistokaupunkien ekosysteemisopi-musten (2021–2027) toteutuksen väliarviointi. Työ- ja elinkeinoministe-riön julkaisu 2025:5. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/han-dle/10024/166025>

Muut aineistot, kuten mahdolliset kyselyt ja keskustelut

Soininvaara, Ilppo; Kahila, Petri; Hirvonen, Timo; Pyykkönen, Sini-kukka; Mayer, Minna (2023-03-24). Sopimuksellisuus alue- ja kaupun-kikehittämisessä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2023:14. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164766>

VATT:n selvitys AKKE-rahoituksesta (2022). [Alueiden elinkeinoelämän kasvun ja kilpailukyvyn edistäminen - Valtiontalouden tarkastusvirasto](#)