



Kainuun liitto



***Maakuntauudistus ja
aluekehitysjärjestelmän uudistuminen
Kommentti, mkj Pentti Malinen***

Itä- ja Pohjois-Suomen huippukokous, Kokkola 30.-31.8.2016

Miksi maakuntauudistus tarvitaan – mitä tavoitellaan?

Taloudellisen kasvun edistäminen

Toimivammat palvelut

Toimintatapojen muutos

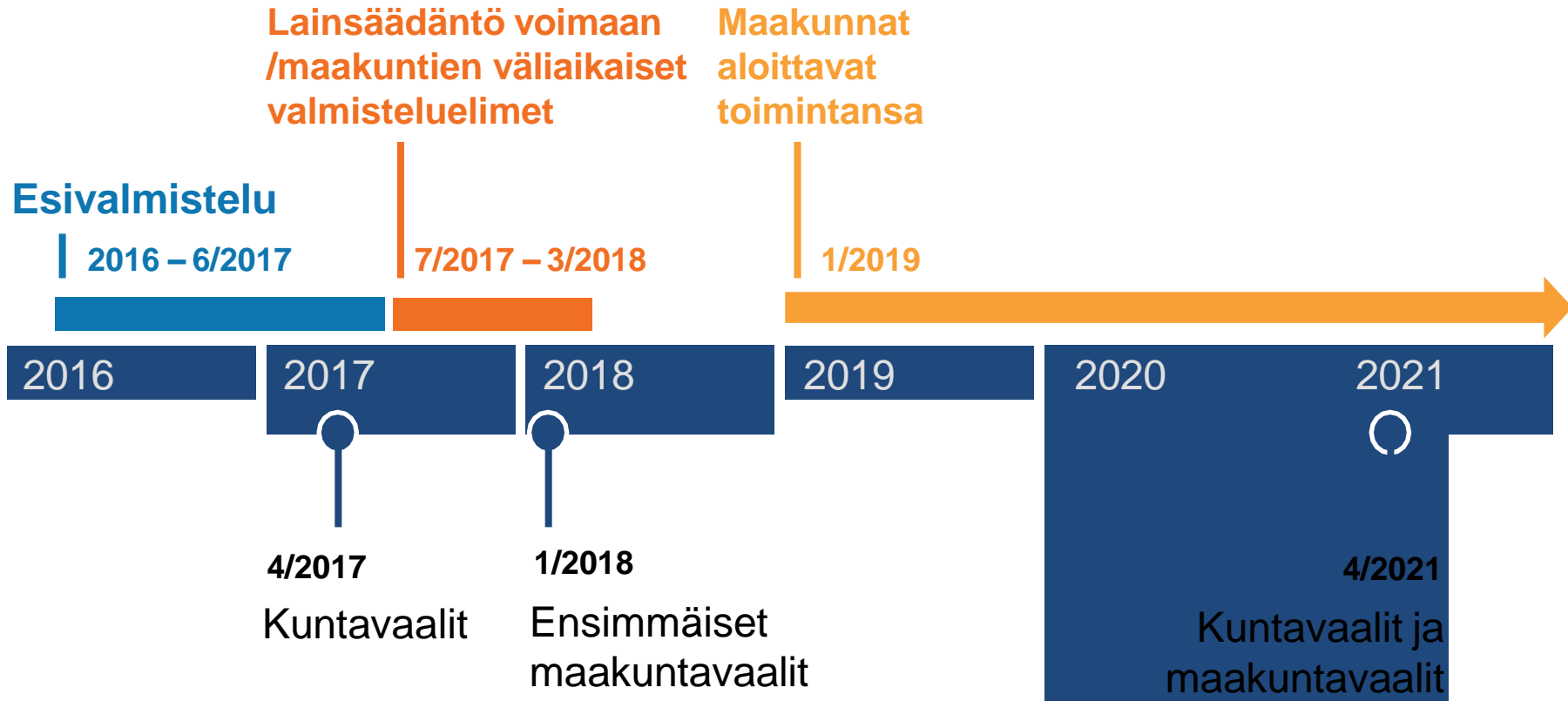
Kustannustehokkuus

Hallinnon sujuvoittaminen

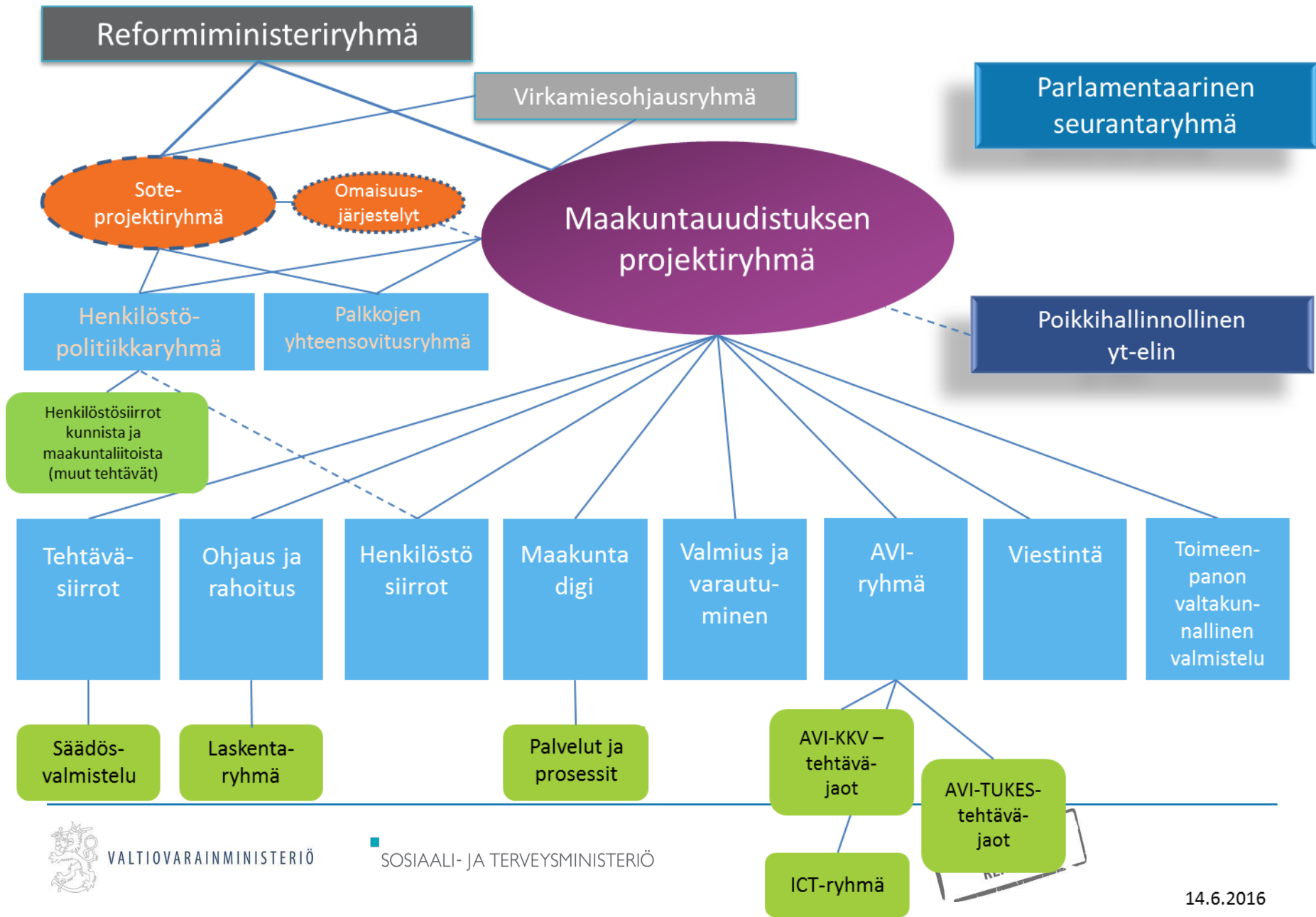
Kansalaisten suorat vaikutusmahdollisuudet



Maakuntauudistuksen aikataulu



Maakuntaudistuksen organisointi





**Työ- ja
elinkeino-
palvelut**

Sosiaali-
ja terveyden-
huolto

Ympäristö-
terveyden-
huolto

Pelastus-
toimi

Maakunnan keskeiset tehtävät



**Alue-
kehittäminen**

Liikenne-
järjestelmä-
suunnittelu

Maaseudun
kehittäminen
ja lomitus-
palvelut



Uudistuksen onnistumisen avaintekijät

- **Sitoutuneisuus ja keskinäinen luottamus kaikkien toimijoiden välillä**
- Yhteistyö asukkaiden, päättäjien ja henkilöstön välillä
- Omaehtoisuus ja oman maakunnan erityispiirteiden huomiointi
- Digitalisaatio, toimintatapojen uudistaminen ja hyvä johtaminen
- Rohkea ote tulevaisuuteen

Maakunta
voi olla
suuri tai pieni.
Ovathan
valtiotkin.

Aidon itsehallinnon haasteet

1. **Rahoitus** (pelkästään valtiolta/ rahoitusperiaate?; ei verotusoikeutta)
2. **Tehtäväala** (ei yleistä toimialaa; yhteistyöpakotteet?)
3. **Organisoituminen** (pakkopalvelulaitokset; valtak. palvelukeskukset; tehtävien keskittämisten jäädyttäminen)
4. **Merkittävien sote-investointien luvanvaraisuus** (VN hyväksyy, perustuttava maakuntien yhteistyösopimukseen)
5. **Toiminnallinen ohjaus** (hyvin laaja interventio-mahdollisuudet VN:lle)
6. **Nykyisten käytäntöjen jatkaminen** uudessa muodossa ministeriökohtaisen vuorovaikutuksen jatkamiseksi
7. **Maakuntien arviointimenettely** (soveltuu huonosti valtiorahoitteiseen malliin)
8. **Mahdollisuudet ohjata maakuntia lakia alempiasteisilla säädöksillä** (perustuslainmukaisuus?)

Kasvupalvelujen ja aluekehittämisyjärjestelmän uudistaminen



Ohjausryhmä

pj Gustafsson / vpj Oivo/ vpj Susiluoto

Lakiryhmä

pj. Timonen / vpj. Laajala

Maakunta-
uudistuksen
TEM ohjaus
pj. Susiluoto
vpj Oivo

Kasvupalvelu:
tehtävät
pj. Patrikainen

Kasvupalvelu:
järjestämis- ja
tuottamis-
rakenne
pj. Jouppila

Kasvupalvelu:
ohjaus ja
laadunhallinta
pj Pihlman,
Niemelä,

Alue-
kehittämis-
järjestelmä
pj. Lintilä,
Osenius

Osallistavat menetelmät





Koskee ainakin seuraavia lakeja:

- Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012
- Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi 9/2014
- Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014
- Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista 7/2014
- Laki alueiden kehittämisen ja rakennerrahastohankkeiden rahoittamisesta 8/2014

saattaa aiheuttaa muutospainetta myös muihin lakeihin ja säädöksiin, kuten:

- Vuorotteluvapaalaki 1305/ 2002
- Ulkomaalaislaki 301/2004
- Valtioneuvoston asetus alueellisesta kuljetustuesta vuosina 2014–2017 1248/2014
- Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki 329/1999
- Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010
- Työttömyysturvalaki 1390/2002
- Valtionavustuslaki 688/2011

TE -toimistojen palvelut kohdistuvat laajasti kaikkiin yritysasiakassegmenteihin ja yrityksen vaiheisiin

Lähde: TEM/ Yritysasiakassegmenttien yhteiset palvelumallit ja niitä tukevat yhteiset toimintatavat

Segmentit, vaiheet / toimijat	Yrityksen perustajat (ja keksintöasiakkaat)	Paikalliset pienyritykset	Kotimarkkinoilla toimivat pk-yritykset	Kansainvälistymällä kasvua hakevat pk-yritykset	Suuryritykset	Kasvuvaihe	Kehitysvaihe	Muutosvaihe
ELY								
TEKES								
FINNVERA								
FINPRO								
TE-PALVELUT								
PRH								
YSPP*								

Toimijan yrityspalveluista suurin osa kohdistuu segmentille

Toimijan yrityspalveluista noin puolet kohdistuvat segmentille

Toimijan yrityspalveluista pieni osa kohdistuu segmentille

Toimijalla ei ole yrityspalveluita segmentille

*Huom! Seudulliset toimijat vastaavat pääosin perustettavien yritysten kasvokkain neuvonnasta. Yritys-Suomi-toimintasuunnitelmassa sovitaan työnjaot, ja ELY-keskus koordinoi toimintaa

*YSPP:n palvelu sisältää tässä tarkastelussa toimijariippumattoman tarvekartoituksen

Team Finland -palvelujen ja Kasvupalvelun määrittelyt



Kasvupalvelu

- **Kasvupalvelu on TEM:n vastuualueen uudelleenmuotoiltava palvelu, joka yhteen sovittaa ja uudistaa nykyisiä TE-palvelun ja yrityspalvelun tehtäviä.**
- Kasvupalvelulla tuetaan elinkeinoelämän ja yritysten kasvuedellytyksiä, parannetaan osaamisperusteista kohtaantoa työmarkkinoilla ja edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä.
- Kasvupalvelun asiakkaita ovat yritykset ja muut elinkeinoelämän toimijat sekä työnhakijat ja työnantajat.
- Julkista kasvupalvelua toteutetaan valtion, uusien maakuntien ja kuntien vastuulla.

Lähde: Kasvupalvelu Q&A, TEM

Team Finland -palvelut

- Team Finland kokoaa yhteen kaikki valtiorahoitteiset kansainvälistymis-palvelut aina neuvonnasta rahoitukseen.
- Palvelut on jaoteltu kuuteen kokonaisuuteen:
 1. Markkinoiden mahdollisuudet
 2. Neuvonta ja koulutus
 3. Rahoitus
 4. Verkostot
 5. Yhteiskuntasuhteet
 6. Näkyvyys

Lähde: <http://team.finland.fi/palvelut>





Ohjausryhmä

- Pjt: Gustafsson, pj / Oivo, vpj/ Susiluoto, vpj
- Jäsenet: TEM, VM, LVM, OKM, STM, YM, SM, UM, VNK, Maakuntien liitot, ELY-keskukset, TE-toimistot, Tekes, Finpro, Finnvera, Kuntaliitto, yrittäjät, keskuskauppakamari, EK, STTK, AKAVA, SAK, MTK, Suomen luonnonsuojeluliitto, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta
- Sihteeristö: Pihlman, Ryyppö, Tonttila
- Tekninen sihteeri Nina Lehtimäki

Ohjausryhmän kokousaikataulu



Kainuun liitto

elokuu

32

- Käynnistyskokous: mistä on kyse?
- Työryhmät, osallistavat menetelmät

syyskuu

35

- Ajatukset kasvupalvelukokonaisuudesta
- Ajatukset aluekehittämisjärjestelmästä

38

- Ensimmäiset versiot lakiluonnoksista

lokakuu

40

- Hyväksytään lausuntokierrokselle lähtevät lait

marraskuu

44

- Lausuntokierroksen antia
- Lausuntojen vaikutus lakiluonnoksiin

46

- Lakiluonnokset valmiina (merkittäviltä osin)
- Vaikuttavuusarvioinnit valmiina



Aluekehittäminen

Fasilitoiva ja kirjoittava ryhmä:

- Kaisa-Leena Lintilä, pj
- Johanna Osenius, vpj

Jäsenet:

- TEM, yritys- ja alueosaston asiantuntijat

*Keskustelut
asiantuntijoiden
kanssa*

*Keskustelut
muiden
ministeriöiden
kanssa*

Sähköiset työpajat



Hallituksen
tahtotila

YHTEISTYÖ

Ylialueellinen
yhteistyö

Maakunnat

Vastaavat
aluekehittämisestä
omalla alueellaan

- Maakunta-
strategia
- Maakunta-
ohjelma
- "aluekehitys-
jaosto" tms

Aluekehittämis-
järjestelmä

2019

*Aluekehittämisestä vastaavat valtio
ja maakunnat*

NEUVOTTELUMENETTELY

Aluekehityksen
koordinointi,
seuranta,
tilannekuva

YHTEISTYÖ

Eri
hallinnonalat

Keskeinen rooli
alueiden kasvun ja
elinvoiman
edistäjinä

Aluekehittä-
misen
poikkihallin-
nollinen
tarkastelu

Tavoitteet ja
toimet
tukevat
toisiaan

EU-
rahastojen
rooli

Kuinka varmistetaan koko Suomen kilpailukyky?



- Alueperusteisessa ja -lähtöisessä kehittämisessä kaikkien alueiden potentiaalia hyödynnetään aidosti kunkin alueen vahvuuksien pohjalta – alueille parhaiten soveltuvilla keinoilla ja mahdollisimman laajalla keinovalikoimalla.
- Maakuntien harkintavaltaan kuuluu, millä ratkaisulla aluekehittämisen tavoitteita toteutetaan.
- Koko Suomen kilpailukykyyn liittyvät politiikat vaativat kansallisessa päätöksenteossa vahvaa sektorit ylittävää ohjelmaa ja/tai toimintamallia, joka tulee olla aluekehittämisestä vastaavan ministeriön ja valtioneuvoston kanslian tehtäväalueena (tätä tehtävää on vahvistettava tulevassa alke-laissa).

Kuinka varmistetaan koko Suomen kilpailukyky?



- **Valtakunnan ja aluetason kehittämistyö tarvitsee riittävät taloudelliset kansalliset resurssit;** aluekehittämistä ei voida perustaa kokonaan EU-osarahoitteiseen toimintaan, vaikka se on tärkeä osa kokonaisuutta.
- Esimerkiksi osaamisen kehittämiseen (koulutus, t&k&i) tulee olla aidosti aluekehitystavoitteisiin liittyviä rahoitus- ja kehitysinstrumentteja, jotta alueellista, älykkään erikoistumisen strategiaa voidaan aidosti toteuttaa (vrt. TEKES-rahoitus).
- kansallisen ja maakuntatason aluekehitystavoitteiden määrittely tulee ajoittaa yhtä aikaiseksi niin, että valmistelussa voi toteutua aito **vuoropuhelu**, jolloin maakuntien tavoitteet otetaan huomioon valtakunnallisissa linjauksissa ja koko maan yhteiset tavoitteet alueellistetaan maakunnittain.

Eri toimijoiden roolit kansallisten aluekehittämistavoitteiden valmistelussa ja toteuttamisessa



Kainuun liitto

- Kansallisen aluepolitiikan perustana tulee olla selkeä lainsäädäntö, joka määrittelee **perustehtävät tuleville kolmelle hallintotasolle: (valtio-maakunnat-kunnat)** ja samalla ottaa huomioon myös EU-tason ja kehittämisen kohderyhmät (laajempi käsite kuin asiakkaat).
- Nykyistä aluekehittämisen viitekehystä on siten laajennettava (vertikaalisesti); EU:n aluepolitiikan piirissä tästä on vakiintuneesti käytetty termiä **multi-level governance**
- Erityisesti valtion tasolla tarvitaan vahvempaa (horisontaalista) poikkihallinnollista ohjausta eli koordinointi- ja valmisteluvaltaa sekä resursseja fasilitoida valmistelua niin, että maakunnat pääsevät mukaan). Kyse on oltava budjettiyhteensovituksen lisäksi substanssitavoitteiden yhteensovittamisesta.

-> MUUTOSPAINNE tulee olemaan valtionhallinnon suunnassa!

Eri toimijoiden roolit kansallisten aluekehittämistavoitteiden valmistelussa ja toteuttamisessa



Kainuun liitto

- Kansallisen aluepolitiikan perustana tulee olla selkeä lainsäädäntö, joka määrittelee **perustehtävät tuleville kolmelle hallintotasolle** (valtio-maakunnat-kunnat) ja samalla ottaa huomioon myös EU-tason ja kehittämisen kohderyhmät (laajempi käsite kuin asiakkaat). Nykyistä aluekehittämisen viitekehystä on siten laajennettava; EU:n aluepolitiikan piirissä tästä on vakiintuneesti käytetty termiä multi-level governance.
- Erityisesti valtion tasolla tarvitaan vahvempaa poikkihallinnollista ohjausta (koordinointi- ja valmisteluvaltaa sekä resursseja fasilitoida valmistelua niin, että maakunnat pääsevät mukaan). Kyse on oltava substanssitavoitteiden yhteensovittamisesta, ei pelkästään budjetti yhteensovituksesta.

Eri toimijoiden roolit kansallisten alue-kehittämistavoitteiden valmistelussa ja toteuttamisessa



Kainuun liitto

- Maakuntien tasolla tulee voida käyttää koordinoitusti kaikkia alue- ja yrityskehittämiseen liittyviä instrumentteja (niin kansallisia, EU:n kuin alueen omiin resursseihin perustuvia).
- Maakuntien rooliin tulee kuulua myös kansalliseen päätöksentekoon liittyvien budjettiesitysten **valmistelurooli** ja siihen liittyvä alueellinen priorisointi, joiden pohjalta käydään kehityskeskustelut ministeriötasolle.
- Kunta- ja paikallistason toiminnalle tulee antaa riittävät vapausasteet ja resurssit osallistua omaehtoisesti paikalliseen kehittämistyöhön. Ei tule unohtaa, että paikallistasolla on paras alue- ja toimintaympäristön tuntemus sekä mahdollisuus sitouttaa eri toimijat yhteistyöhön.

Millaista tukea valtion tulisi tarjota maakunnille aluekehittämistehtävän toteuttamiseen



Kainuun liitto

- Maakuntien tasolla tulee voida **käyttää koordinoitusti kaikkia alue- ja yrityskehittämiseen liittyviä instrumentteja. INTEGRAATIO!**
- Koordinaatio tarkoittaa maakuntaohjelman ja sen toimeenpanosuunnitelman ohjaavaa merkitystä ja rahoituspäätösten yhdennettyä valmistelua ja seurantaan maakuntatasolla.
- Valtion tulee tukea aluekehittämisen osaamisen kehittämistä, **ennakointitiedon tuottamista** ja purkaa turha normiohjaus.
- Valtion aluepolitiikan tulee tarjota alueille yhtäläiset kansalliset resurssit aluekehittämiseen. Tällä hetkellä erityisen ongelmallista on älykkään erikoistumisen strategioiden toteuttamisen, sillä Tekesin, Finnveran ja korkeakoulusektorin asiantuntija- ja rahoitusresurssit jakautuvat erittäin epätasaisesti alueiden kesken eikä aidosti aluelähtöisiä rahoitusinstrumentteja ole (rahoitusehdot ovat täysin kansallisia jolloin nimenomaan alueellisten painopisteiden toteuttaminen saa tukea).
- Tulevalle ohjelmakaudelle tarvitaan aidosti **älykkään erikoistumisen strategian mukaista rahoitusinstrumenttia.**



Miten uudistuksessa voidaan tukea yliaalueellista yhteistyötä ja verkostoja yli maakuntien hallinnollisten rajojen?

- Lähtökohtaisesti maakuntien tulee itse saada päättää yhteistyöstä ja siitä tasosta jolla ne integroivat ”rajoillaan” aluesuunnittelua ja -kehittämistä (ideana siirtyä elinkeinopolitiikasta elinvoimapolitiikkaan).
- Yhteistyöhön voidaan kannustaa antamalla kansallista tukea laajoille yhteishankkeille bottom up –periaatteella, mikä voi kannustaa uudenlaisiin, innovatiivisiin kumppanuuksiin. Jäykistäviä normitettuja neuvottelumenettelyjä tulee välttää.
- Säädöspohjalta tapahtuva yhteistyöhön velvoittaminen ei toimi, vaan tuottaa turhaa byrokratiaa;
 - alueet motivoituvat yhteistyöhön sen tuoman hyödyn kautta – valtakunnan tasolta voidaan yhteistyön hyötyjä arvioida ja sitä kautta motivoida alueita.



Millaiseksi ministeriöiden ja maakuntien välisen yhteistyön tulisi muodostua?

- Dialogi olisi saatava aidoksi (ei pelkkä nykyisen kaltainen pikalausuntomenettely); esim. maakunnilta tulee koota valtion budjettiesitykset substanssiministeriöihin. Tavoitteena tulee olla kaikki maakunnat ja kaikki ministeriöt kattava aito vuoropuhelu.
- Suunnittelukäytännöt on rakennettava maankäytön, liikennejärjestelmäsuunnittelun ja ympäristöhankkeiden osalta sellaisiksi, että valtakunnallisten intressien huomioiminen on mahdollista jo suunnitteluprosessin alkuvaiheessa. Lisäksi on saatava mahdollisimman yhtenäiset käytännöt ministeriöistä riippumatta (on vaarana, että syntyy/säilyy erilaisia hallinnonaloittaisia käytäntöjä).
- Ehdottomasti tulee välttää ministeriöiden välisiä eroja valtio-maakunta – suhteessa, kun määritellään tulevien maakuntien tehtäviä. Esille tulleissa lakiluonnoksissa tämä koskee erityisesti ympäristöministeriön ja opetusministeriön alaan kuuluvien tehtävien puuttumista maakuntatasolta.



Millaisia neuvotteluja maakuntien ja valtion kesken tarvitaan eri substanssisältöihin ja alue-kehittämiseen liittyen?

Miten nämä neuvottelut tukisivat valtion ja maakuntien budjettiin liittyviä neuvotteluja (julkisen talouden suunnitelma)?

- Maakunta asettaa aluekehittämistyölleen tavoitteet, joita se edistää yhteistyössä eri tahojen kanssa
- Maakunnilta tulee koota valtion budjettiesitykset substanssiministeriöihin joustavalla ja mahdollisimman yksilöllisellä (maakunnittaisella) neuvottelumenettelyllä.
- Maakunnan kehittämisen ja taloudenhallinnan (julkisen talouden suunnitelma) priorisointineuvottelut tulee myös organisoida osaksi budjettien yhteensovittamisprosessia.

Miten alueiden kehittämisen keskeiset toimijat jatkossa osallistuvat maakunnan valmisteluun ja päätöksentekoon?



Kainuun liitto

- **Aluekehittämistyön nykyinen kumppanuus tulee säilyä ohjelma- ja toimeenpanovaiheen osalta;** myös erilaisia asiantuntijatyöryhmiä tulee voida neuvottelukuntatyypillisesti kytkeä asioiden valmisteluun.
- Korkeakoulujen alueellista vaikuttavuutta on tulosohtjattava rahoitusmallilla, joka tukee suoraan paikallisen elinvoiman kehittämistä – ja myös sellaisten alueiden kehittämistä, joilla ei ole varsianista yliopistoa.
- Maakuntaohjelmatyössä kysymyksessä mainitut tahot ovat keskeisessä asemassa. Lisäksi tulee muistaa, että elinvoima-asioissa erityisen tärkeitä toimijoita ovat **kunnat ja kuntaomisteiset elinkeinoyhtiöt.**

Miten aluekehittämisen strategiatyö tulisi toteuttaa maakunnassa? Kytkeä ”maakuntastrategiaan?”



- Strategiaprosessin tulee olla yhtenäinen aluekehittämissstrategian ja maakunnan oman toimintastrategian osalta.
- maakunnan oma toiminta ml soten järjestäminen on kiinteä osa aluekehittämissstrategian toteutusta.
- Maakunnille tulee käyttöön hyvin laaja palvelujen järjestäjän rooli, jolla voidaan vaikuttaa alueen kehitykseen ja vetovoimaisuuteen, mutta riskinä on, että organisaatio ”imee” itselleen myös aluekehittämiseen tarkoitettut ”riskiresurssit”. On siis syytä toteutuksessa (vrt. nykyinen TOPSU) erottaa aluekehittäminen ja maakuntaorganisaation kehittäminen toisistaan.



Miten voidaan tukea maakunnan vastuun aluekehittämisestä painoarvoa päätöksenteossa?

- Maakuntavaltuustolla on oltava todellinen valta aluekehittämisen linjaamisessa; kuitenkin niin, että aluekehitysresursseille varataan riittävä minimitaso.
- Maakuntaverotuksen kautta tuleva osarahoitus vahvistaisi maakunnan / maakuntavaltuuston tulosvastuuta omille asukkaille.
- Maakuntasuunnittelun nykyiset aikajänteet ovat sopivat; ne tulee rytmittää yhteen valtakunnan tason tavoitteiden kanssa
- Huomattava, että sote-sektorilla on palvelutuotannon lisäksi myös suuri aluekehitysvaikutus (väestön hyvinvoinnin, työllisyyden ja aluetalouden rahavirtojen vuoksi).

Miten rakennerahastojen välittävän toimielimen tehtävät tulisi keskittää?



Kainuun liitto

- **Uudet maakunnat tekevät ratkaisut välittävän toimielimen organisoimisesta.**
- Lainsäädännössä tulee välittävät toimielimet määritellä nykyisin voimassa olevan eduskunnan säätämän aluekehityslain mukaisesti eli po. tehtävä siirtyy kaikille 18 maakunnalle.
- Aluekehittämisen toimeenpanon tulee myös olla maakunnittainen kaikkien alueellisten toteutusinstrumenttien osalta. Hankkeiden rahoitusvastuu pitää olla maakuntakohtainen. Läheisyysperiaatteella varmistetaan asiakaslähtöisyys ja toimintaympäristön tuntemus, jotka ovat oleellisia juuri aluekehittämisen kannalta.
- Oleellista ja strategisesti viisasta sekä toimeenpanon kannalta tehokasta on, että eri rahoitusinstrumenttien käyttö koordinoituu aluetasolla, jolloin lisäarvo vaikuttavuuteen tulee toimenpiteiden strategisen kohdentamisen (osuvuuden) paranemisesta.



Miten rakennerahastojen välittävän toimielimen tehtävät tulisi keskittää?

- Maakuntatasolla on asiakkaiden osalta päästävä ns. yhden luukun toimintamalliin, mikä edellyttää, että keskittämistä ei tehdä maakuntien välillä, vaan sisällä.
- Tekninen tuki on osa kunkin ohjelman rahoitusta ja sujuvan toimeenpanon turvaamista, joten sen resurssit on turvattava suoraan ohjelmasta (nykyinen toimintamalli EAKR- ja ESR-ohjelmien osalta on epäoikeudenmukainen).
- **HUOM: Valtion hallinnossa ei missään tapauksessa saa lähteä viestittämään, että tulevan ohjelmakauden rahoitus tulee pienenemään. Rahoitus on täysin neuvottelunvarainen ja poliittisesti ratkaistava asia!**



Miten uuden ohjelmakauden 2020+ valmistelu olisi parasta järjestää (alkaen 2018)?

- Ohjelmien valmistelutyötä tulee jakaa valtion ja maakuntatason kesken niin, että päällekkäistä valmistelua ei tehdä.
- Itä- ja Pohjois-Suomi ovat sopiva ohjelma-alue, joka keskenään organisoii ohjelmavalmistelun.
- Eri ohjelmainstrumenttien keskinäinen koordinointi on valtakunnallisen tason tehtävä ja se tulee antaa yhdelle toimijalle.
- Ohjelmavalmistelun kumppanuus ja valmisteluyhteys EU:n komissioon tulee rakentaa uudelleen niin, että maakuntien itsehallinnollisuus tulee huomioiduksi. Valtakunnan tason ja aluetason edustus on yhtäläisesti ja samanaikaisesti mukana komission suuntaan tapahtuvissa neuvotteluissa.