VALTIONEUVOSTON ALUEPOLIITTINEN SELONTEKO 2004

ALUEPOLIITTINEN SELONTEKO

SISÄLLYSLUETTELO

Yhteenveto
Johdanto

1. Rakennerahasto-ohjelmien kansallinen hallinnointi ja vaikuttavuus

1.1 Yleistä
1.2 Rakennerahasto-ohjelmat ja niiden rahoitus
1.2.1 Rakennerahasto-ohjelmat
1.2.2 Ohjelmien rahoitus
1.2.3 Rakennerahastovarat ja kansallisen alueiden kehittämisen varat
1.2.4 Ohjelmista rahoitetut hankkeet ja saadut tulokset

1.3 Rakennerahasto-ohjelmien kansallisen hallinnointimallin kehitys, tavoitteet ja sisältö
1.3.1 Kehitys
1.3.2 Keskeiset tavoitteet
1.3.3 Rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi
1.3.4 Rakennerahastolain sisältö pääpiirteissään

1.4 Hallintomallin toimivuus
1.4.1 Hallinto- ja maksuviranomaiset
1.4.2 Maakunnan yhteistyöryhmät
1.4.3 Hallintokomiteat ja rakennerahastovarojen osoitus
1.4.4 Maakunnan yhteistyöasiakirjamenettely ja rakennerahastovarojen osoitus
1.4.5 Seurantakomiteat

1.5 Erityiskysymyksiä
1.5.1 Ohjelmatyön sisällöstä
1.5.2 Hankkeiden rahoittaminen
1.5.3 Ohjelmareservi ja ylimaakunnalliset hankkeet
1.5.4 Seuranta
1.5.5 Soveltamisala

1.6 Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan vaikuttavuus vuosina 1995-2003
1.6.1 Ohjelmakausi 1995 - 1999 toteutui kohtuullisesti
1.6.2 Ohjelmakauden 2000 - 2006 alkuvuodet – toteutus on käynnistynyt hyvin

2. Alueiden kehittämisen suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä

2.1 Suunnittelujärjestelmän kokonaisuus ja eri osien roolit
2.2 Suunnittelujärjestelmän käynnistys ennen lain voimaantuloa
2.3 Ensimmäiset maakuntaohjelmat ja niiden toteuttamissuunnitelmat
2.4 Kokemuksia suunnittelujärjestelmästä
2.5 Maakuntaohjelmista

3. Kansallinen aluepolitiikka

3.1 Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista
3.2 Valtakunnallisten alueiden kehittämistavoitteiden toteuttaminen
3.3 Hallitusohjelman mukaiset jatkoselvitykset
3.3.1 Alueellista innovaatiopolitiikkaa tehostetaan
3.3.2 Aluehallintoa vahvistetaan
3.3.3 Helsingin seudun kilpailukykyä parannetaan yhteistyötä tiivistämällä

4. Euroopan unionin aluepolitiikan näkymät

4.1 Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan uudistus
4.2 Uudet painopisteet
4.3 Toimeenpanojärjestelmän uudistus
4.4 Komission esityksen vaikutukset Suomen näkökulmasta
4.5 Suomen näkemyksiä tulevasta uudistuksesta

5. Alueelliset kehitysnäkymät

5.1 Globalisaatio vaikuttaa alueiden kehitykseen
5.2 Alueiden kilpailukyky perustuu osaamiseen ja verkostoitumiseen
5.3 Vahva Eurooppa syntyy alueiden yhteistyöllä
5.4 Venäjä on Suomelle yhä tärkeämpi yhteistyökumppani
5.5 Työmarkkinoiden painopiste yhä vahvemmin palvelusektorilla
5.6 Alueellinen keskittyminen hidastunut
5.7 Työttömyys pysynyt ennallaan ja muuttoliike tasapainottunut
5.8 Väestö ikääntyy
5.9 Alueiden työvoimaresurssit vähenevät
5.10 Maaseudun kehitysedellytykset eriytyvät
5.11 Toimiva yhdyskuntarakenne lisää hyvinvointia alueilla
5.12 Myönteinen alueellinen kehitys saavutetaan yhteistyöllä

Yhteenveto aluepoliittisesta selonteosta

Alueellinen kehittäminen perustuu yhteistyöhön. Vastuu alueiden kehittämisestä on kunnilla ja valtiolla. Niiden on huolehdittava alueiden kilpailukyvyn edellytyksistä ja edistettävä alueiden tasapainoista kehittämistä.

Selonteossa tarkastellaan ensin rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain tavoitteiden toteutumista ja soveltamista. Sen jälkeen selostetaan alueiden kehittämisen kokonaisuuteen vaikuttavia kansallisia toimia.

Rakennerahastolain tavoitteiden toteutuminen ja soveltaminen

Rakennerahastojen ensimmäisen ohjelmakauden hallinnointi perustui ohjelma-asiakirjoihin. Oikeustilaa ei voitu pitää tyydyttävänä ja lain säätämistä pidettiin tarkoituksenmukaisena.

Viranomaisten työnjako on selkeytynyt, kun ohjelmien hallinto- ja maksuviranomaiset ja niiden tehtävät on määritelty rakennerahastolaissa. Hallintoviranomaisen tehtävät vaativat kuitenkin vielä tarkentamista. Nämä tarkennukset koskevat oikeutta antaa muita viranomaisia velvoittavia ohjeita ja tehdä tarkastuksia. Lisäksi hallinto- ja maksuviranomaisten tarkastusoikeutta koskevia säännöksiä tulisi tarvittaessa tarkistaa valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi. Myös hallintoviranomaisen tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä tulee tarkistaa.

Maakunnan yhteistyöryhmä on edistänyt eri tahojen yhteistyötä hankkeiden toteuttamiseksi. Yhteistyöryhmä käsittelee maakunnan kehittämisen kannalta merkittävät ja ylimaakunnalliset hankkeet. Suuntautumalla strategisiin kysymyksiin yhteistyöryhmät ovat vahvistaneet asemaansa. Lakimääräisten jaostojen asema ja tehtävät tulee tarkistaa.

Interreg -yhteisöaloiteohjelmien hallintokomiteoiden ja niiden sihteeristöjen toiminta on tehostunut. Hankkeet kilpailevat keskenään koko ohjelma-alueella ja niistä päätetään ottaen huomioon vaikutukset molemmin puolin rajaa. Hankkeiden toteuttaminen nopeutuisi, jos kansalliset määrärahat jaettaisiin nykyistä harvemmille hallinnonaloille.

Varojen käyttö on entistä suunnitelmallisempaa ja nopeampaa. Eri osapuolet ovat tyytyväisiä maakunnan yhteistyöasiakirjan ohjausvaikutukseen. Valtioneuvosto päättää varojen vuosittaisesta jaosta tammikuun loppuun mennessä.

Varojen käytön joustavuus ei sen sijaan ole parantunut lain edellyttämällä tavalla. Varojen siirtäminen hallinnonalojen ja maakuntien välillä on hankalaa. Ohjelmareserviä ei käytetä. Ylimaakunnallisia hankkeita syntyy liian vähän. Joustavuuden lisäämiseksi hallinto- ja maksuviranomaisen tulisi jättää osa ohjelmien varoista ohjelmareserviin. Sen käytöstä ja sitä koskevasta päätöksenteosta tulisi ottaa tarkemmat säännökset lakiin.

Ohjelmien seurantajärjestelmä on osittain hajanainen koostuen eri hallinnonalojen ja maakuntien omista seurantajärjestelmistä. Sitä on pyrittävä yhdenmukaistamaan hallinnonalojen yhteistyöllä ja sääntelyä tarkentamalla. Tavoitteena olisi yhtenäinen rahastokohtainen seurantajärjestelmä.

Rakennerahastolain soveltamisalaa tulee selkeyttää siten, että siinä säädettäisiin rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnin kannalta keskeisistä asioista. Tuen myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan sovellettaisiin joko hallinnonalan erityslainsäädäntöä tai valtionavustuslakia.

Lainsäädännön muutostarpeet koskevat pääasiassa uutta vuonna 2007 alkavaa ohjelmakautta. Niihin vaikuttavat myös komission esitykset uuden ohjelmakauden säädöksiksi, jotka komissio antaa kesällä 2004. Nykyisellä ohjelmakaudella toimintaa voidaan kehittää parantamalla yhteistyötä ohjelmien toteutuksessa, ohjeistuksen laatua ja yhdenmukaisuutta sekä tehostamalla tarkastustoimintaa.

Alueiden kehittämisen kansalliset toimet

Vuonna 2004 valtion talousarvion alueiden kehittämiseen tarkoitetut määrärahat ovat 1,575 miljardia euroa. Tästä Euroopan unionin rakennerahastojen osuus on noin viidennes. EU:n alue- ja rakennepolitiikka tukee ja täydentää kansallista politiikkaa.

Alueiden kehittämislaki tuli voimaan vuoden 2003 alusta. Vastuu aluepolitiikan tavoitteiden toteuttamisesta on kunnilla ja valtiolla. Laissa säädetään alueellisesta suunnittelusta, joka perustuu eri osapuolten yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen. Yhteistyöllä vaikutetaan alueellisten toimien rahoitukseen ja kohdentumiseen valtion ja kuntien talousarvioissa.

Maakuntaohjelma kokoaa alueen monista ohjelmista koostuvan kehittämistyön. Se tehdään yhteistyössä eri viranomaisten kanssa ja sen hyväksyy maakunnan liiton valtuusto. Näin maakunnan kehittämisen kokonaisuus tulee punnituksi myös poliittisesti. Kaikissa maakunnissa on valtuuston hyväksymä maakuntaohjelma vuosille 2003 - 2006.

Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma on alueen eri osapuolten yhteinen kanta valtion talousarvion määrärahojen käyttöön. Siihen sisältyvät myös maakunnan kannalta keskeiset hankkeet. Ensimmäiset toteuttamissuunnitelmat valmistuivat syksyllä 2003. Ministeriöt käyttävät niitä pohjana vuoden 2004 määrärahojen alueellisessa jaossa ja vuoden 2005 talousarvion valmistelussa. Tarkoitus on, että toteuttamissuunnitelmasta tulee osa valtion talousarvion vuosittaista laadintamenettelyä.

Maakunnan yhteistyöryhmän strateginen rooli on vahvistunut myös kansallisen kehittämistyön pohjalta. Alueiden kehittämislain mukaan se käsittelee maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman. Näin eri ohjelmien toimenpiteitä voidaan tarkastella yhtä aikaa, sovittaa keskenään ja arvioida niiden vaikutuksia.

Erityisohjelmat kohdistetaan teemoittain ja alueittain. Alueiden kehittämislaissa on mainittu neljä erityisohjelmaa, jotka kohdistuvat aluekeskuksiin, osaamiskeskuksiin, maaseudulle ja saaristoon. Kaksi ensimainittua erityisohjelmaa on laadittu alueellisten toimijoiden yhteistyönä. Aluekeskusohjelmassa korostuu seutukunnallisuus. Kaksi jälkimmäistä on laadittu teemakohtaisesti ottaen huomioon maaseudun ja saariston erityiskysymykset. Ne on valmisteltu laajassa yhteistyössä. Alueellisen ohjelmatyön selkeyttämiseksi olisi tärkeää yhdenmukaistaa erityisohjelmien laadintamenettelyä. Lisäksi erityisohjelmien kytkentää maakuntaohjelmiin tulee parantaa.

Valtioneuvosto on määritellyt toimikaudekseen alueiden kehittämisen tavoitteet. Niiden toteuttamiseksi ministeriöt laativat parhaillaan strategiaa hallinnonalansa alueelliselle toiminnalle. Myös nämä keskushallinnossa valmisteltavat päätökset nivotaan keskenään ja maakuntien ohjelmiin. Näin eri tahoilla tehtävä työ nivoutuu yhteen.

Hallituksen aluepolitiikka tähtää alueiden kilpailukyvyn vahvistamiseen, palvelurakenteen turvaamiseen ja tasapainoisen aluerakenteen kehittämiseen. Väestön ikääntyminen ja työpaikkojen säilyttäminen asettavat haasteita aluepolitiikan toteuttajille. Menestyminen kansainvälisessä kilpailussa edellyttää alueiden vahvuuksien hyödyntämistä ja erikoistumista. Jokaisessa maakunnassa tulisi olla vähintään yksi vahva keskus, joka verkostoituu sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

Alueellinen kehitys on tasapainottunut, kun muuttoliike on hidastunut. Alueiden kilpailukyvyn kehittäminen edellyttää osaamisen tason nousua maan eri osissa. Osaamisen avulla voidaan elinkeinorakennetta monipuolistaa, lisätä työllisyyttä ja vahvistaa aluetalouksia. Aktiivinen elinkeinotoiminta synnyttää myös erilaisia välillisiä sosiaalisia ja kulttuurisia heijastusvaikutuksia. Yrityksille yhteistyö ja osaamisverkostot ovat yhä tärkeämpiä.

Johdanto

Eduskunta on käsitellessään hallituksen esitystä laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista HE 140/1999 vp edellyttänyt, että hallitus antaa uudistuskokonaisuutta koskevan seikkaperäisen selonteon vuoden 2003 loppuun mennessä. Hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 9/1999 vp mukaan selonteossa tulisi käsitellä uudistuksen tavoitteiden toteutumista, uuden lainsäädännön soveltamista, toimivuutta ja tuloksellisuutta. Lisäksi hallituksen strategia-asiakirjan 2003 kohdan 5.2 mukaan hallitus saattaa alueiden kehittämisen valtakunnalliset tavoitteet eduskunnan tiedoksi samassa selonteossa, jota eduskunta on edellyttänyt rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista kevätistuntokaudella 2004. Toimeksiantojen mukaisesti hallitus antaa eduskunnalle tämän selonteon.

Selonteko voidaan jakaa kahteen asiakokonaisuuteen. Ensimmäisenä asiakokonaisuutena on rakennerahastoja ja niiden hallinnointia koskeva uudistuskokonaisuus ja siihen liittyen Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan uudet näkymät. Toisena asiakokonaisuutena on uudistettu kansallinen alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä ja sen nojalla tehdyt kansalliset aluepolitiikan linjaukset. Lopuksi esitetään katsaus Suomen lähiajan alueellisista kehitysnäkymistä.

Selonteon ensimmäisessä luvussa käsitellään eduskunnan edellyttämän lausuman mukaisesti rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista annetun lain, jäljempänä rakennerahastolaki, tavoitteita ja toimintaa. Suomessa toteutettu ensimmäinen rakennerahastojen ohjelmakausi alkoi vuonna 1995 ja päättyi 1999. Lain tavoitteissa on otettu huomioon ensimmäisellä ohjelmakaudella saatu kokemus rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa. Euroopan yhteisön rakennerahastojen säännökset uudistettiin vuonna 1999, kun neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleistä säännöksistä, jäljempänä yleisasetus, ja uudet rahastokohtaiset asetukset[1] tulivat voimaan. Uudistuksen keskeisinä tavoitteina oli vähentää ohjelmien lukumäärää, yksinkertaistaa ja hajauttaa ohjelmatyötä, laajentaa kumppanuutta, jakaa vastuu selkeämmin jäsenvaltioiden ja komission kesken sekä parantaa ohjelmien varainhoitoa. Uudistukset on myös otettu huomioon rakennerahastolain säännöksissä.

Luvussa käsitellään ohjelmien hallinnointia ensimmäisellä ohjelmakaudella, nykyisellä ohjelmakaudella hallinnoitavia ohjelmia ja niiden sisältöä sekä rakennerahastolain tavoitteita, sisältöä ja toimintaa. Rakennerahastouudistuksessa yhtenä keskeisenä tavoitteena oli parantaa seurantaa ja tuloksellisuutta lisäämällä ohjelmien tuloksellisuuden säännöllistä arviointia. Rakennerahasto-ohjelmissa suoritetaan kolme arviointia, ex ante -arviointi, väliarviointi ja loppuarviointi. Suoritettujen arviointien ja erityisesti vuonna 2003 valmistuneiden väliarviointiraporttien perusteella arvioidaan ohjelmissa saavutettuja tuloksia[2].

Luvun yksi osissa 1.4 ja 1.5 esitetään johtopäätöksiä järjestelmän kehittämisestä. Osassa kehittämissuosituksia lain muuttamista ja tarkistamista pidetään myös tarpeellisena. Nämä muutosehdotukset perustuvat nykyjärjestelmässä havaittujen epäkohtien korjaamiseen. Muutosehdotukset on esitetty pääasiassa uutta vuodesta 2007 alkavaa ohjelmakautta silmällä pitäen. Pakottavaa tarvetta muuttaa rakennerahastolakia jo nykyisellä ohjelmakaudella ei lähtökohtaisesti ole.

Selonteon toisessa luvussa käsitellään uudistettua alueiden kehittämisen suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää. Alueiden kehittämislain (602/2002), joka tuli voimaan vuoden 2003 alusta, tavoitteena on tehostaa kansallisin varoin toteuttavia alueiden kehittämisen toimenpiteitä säilyttäen eri viranomaisten väliset toimivaltasuhteet. Tavoitteena on myös ohjata alu-

[1] Asetuksia ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1783/1999 Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1784/1999 Euroopan sosiaalirahastosta, neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999 Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta, neuvoston asetus (EY) N:o 1263/1999 Euroopan kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineestä

[2] Arviointiraportteja ovat Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman väliarviointiraportti, Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman väliarviointiraportti, Etelä-Suomen tavoiteohjelman väliarviointiraportti, Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelman väliarviointiraportti, Tavoite 3 -ohjelman väliarviointiraportti sekä Interreg ja Urban -yhteisöaloiteohjelmien väliarviointiraportit (erittely lähdeluettelossa)

eiden kehittämistyötä maakunta- ja valtakunnan tasolla siten, että alue- ja keskushallinnon kehittämistoimista muodostuu vuorovaikutteinen kokonaisuus. Lailla on otettu käyttöön uusia välineitä alueiden kehittämisen tehostamiseksi. Niitä ovat alueilla maakuntaohjelma ja maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma sekä keskushallinnon tasolla päättäminen valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista ja hallinnonaloittainen alueiden kehittämisen suunnittelu. Uutta järjestelmää on sovellettu vasta reilun vuoden, joten täyttä kuvaa järjestelmän toiminnasta ei vielä ole saatavilla.

Toisessa luvussa selostetaan suunnittelujärjestelmää, sen käynnistämistä, ensimmäisiä maakuntaohjelmia ja toteuttamissuunnitelmia. Alueiden kehittämislaissa rakennerahasto-ohjelmat on sovitettu osaksi kansallista ohjelmatyötä. Maakunnan liitot vastaavat alueidensa osalta rakennerahasto-ohjelmien ehdotusten laatimisesta yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja muiden ohjelmien toteuttamiseen osallistuvien julkis- ja yksityisoikeudellisten tahojen kanssa. Rakennerahasto-ohjelmat otetaan huomioon laadittaessa maakuntaohjelmaa. Vuosittain rakennerahastotoimintaan osoitetut varat otetaan huomioon maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmassa.

Selonteon luvussa kolme käsitellään kansallisen aluepolitiikan linjauksia. Valtioneuvosto teki 15.1.2004 päätöksen valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista. Lukuun on otettu valtioneuvoston päätös sellaisenaan. Sen jälkeen käsitellään tavoitteiden toteuttamisen tilannetta eri ministeriöissä. Luvussa kolme käsitellään myös hallitusohjelman mukaisia jatkoselvityksiä,

Hallitus parantaa alueiden kykyä hyödyntää tutkimus- ja kehitysrahoitusta. Selvitysmies Eino Siuruainen luovutti kauppa- ja teollisuusministeriölle 1.3.2004 ehdotuksensa[1] valtion teknologiarahoituksen alueellisesta hyödyntämisestä. Luvussa kolme selostetaan keskeiset ehdotukset.

Hallituksen strategia-asiakirjan 2003 mukaisen aluehallinnon vahvistamishankkeen tavoitteena on kehittää maakunnan liittojen roolia alueiden kehittämislain mukaisina alue kehittämisviranomaisina vahvistamalla niiden asemaa maakuntien kehittämiseen tarkoitettujen voimavarojen suuntaamisessa. Lisäksi tavoitteena on koordinoida ja selkeyttää aluehallinnon toimintoja, organisointia ja aluejaotuksia. Aluehallinnon kansanvaltaista ohjausta myös tehostetaan. Hankkeeseen liittyen selvitysmies Esko Riepula on antanut ehdotukset[2] aluehallinnon vahvistamiseksi. Luvussa kolme esitetään ehdotusten keskeinen sisältö. Hallitus määrittelee kantansa ehdotuksiin myöhemmin sen jälkeen, kun lausuntokierros on päättynyt antamalla tarpeelliseksi katsomansa esitykset eduskunnalle.

Hallituksen strategia-asiakirjan 2003 mukaan Helsingin seudun yhteistyön selvitysmies tekee ehdotuksen Helsingin seudulla yhteisesti hoidettavista tehtävistä, yhteisten tehtävien piiriin kuuluvista kunnista sekä yhteistyön järjestämisestä ja yhteisiä asioita hoitavasta seutuhallinnosta samoin kuin seutuhallinnon ja valtion yhteistyöstä. Helsingin seudun kehittämisen selvitysmies Jussi-Pekka Alanen teki 2.3.2004 ehdotukset[3] Helsingin seudun kehittämiseksi. Luvussa kolme esitetään ehdotusten keskeinen sisältö. Hallitus määrittelee kantansa ehdotuksiin myöhemmin sen jälkeen, kun lausuntokierros on päättynyt antamalla tarpeelliseksi katsomansa esitykset eduskunnalle.

Luvussa neljä tarkastellaan Euroopan unionin aluepolitiikan uusia näkymiä. Euroopan yhteisöjen komissio julkisti 10.2.2004 tiedonannon Euroopan unionin vuoden 2007 - 2013 rahoituskehyksiksi sekä 18.2.2004 kolmannen koheesioraportin, jossa esitetään rakennerahastouudistuksen linjaukset. Tiedonanto ja koheesioraportti ovat erikseen eduskunnan käsiteltävänä. Yksityiskohtaiset säädösesitykset komissio julkistaa tämän hetkisen tiedon mukaan heinäkuussa 2004. Asiakirjat yhdessä muodostavat lähtökohdan neuvotteluille rakennerahastoja koskevaksi uudistukseksi. Luvussa tarkastellaan koheesioraportin pohjalta Euroopan unionin aluepolitiikan näkymiä ohjelmatoiminnan ja sen hallinnoinnin kannalta.

---

[1] Valtion teknologiarahoituksen alueellinen hyödyntäminen. Selvitysmiehen loppuraportti.

[2] Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon Selvityshenkilö Esko Riepulan ehdotukset aluehallinnon vahvistamiseksi SM:n julkaisuja 12/2004

[3] Selvityshenkilö Jussi-Pekka Alasen ehdotukset Helsingin seudun yhteistyön kehittämiseksi. SM:n julkaisuja 13/2004

Luvussa viisi on katsaus Suomen lähiajan alueellisiin kehitysnäkymiin. Alueiden tulevaan kehitykseen Suomessa vaikuttavat entistä enemmän maailmanlaajuiset ilmiöt kuten globalisoituvat markkinat, EU:n laajentuminen sekä Venäjän talouden kehitys. Kasvavat haasteet ja kiristyvä kilpailu vaativat alueita ja yrityksiä panostamaan osaamiseen, kilpailukykyyn, yhteistyöhön ja verkostoitumiseen. Kansainvälistyminen luo myös uusia mahdollisuuksia elinkeinotoiminnan kehittymiselle.

Useissa Euroopan maissa ja varsinkin Suomessa ongelmaksi nousee jo lähivuosina väestön ja työvoiman nopea ikääntyminen. Sen seurauksena useilla alueilla on jo nyt havaittavissa pulaa resursseista etenkin nuoren ja koulutetun työvoiman osalta. Suuret poistumat työelämästä vähentävät työvoimaresursseja, mutta toisaalta avautuu runsaasti uusia työpaikkoja kaikilla alueilla ja sektoreilla. Alueiden kehityksen kannalta suuri kysymys onkin, kohtaavatko työvoiman tarjonta ja kysyntä alueilla ja miten kyetään uudistamaan elinkeinoelämää heikkenevien resurssien oloissa?

Alueiden menestymisen avaintekijä niin Suomessa kuin kaikkialla teollistuneessa maailmassa on korkeatasoinen osaaminen, jota kehittämällä elinkeinorakennetta voidaan monipuolistaa, lisätä työllisyyttä ja vahvistaa kilpailukykyä ja alueiden taloudellista pohjaa. Aktiivinen elinkeinotoiminta synnyttää myös erilaisia välillisiä, niin sosiaalisia kuin kulttuurisiakin heijastusvaikutuksia. Yrityksille yhteistyö ja osaamisverkostot ovat yhä tärkeämpiä. Osaamisintensiivinen tuotanto pyrkii keskittymään suuriin keskuksiin, vaikka toisaalta verkostotalous mahdollistaa myös alueellisen erikoistumisen ja paikallisten vahvuuksien hyödyntämisen.

Rakennerahastoja koskevaa asiakokonaisuutta varten sisäasiainministeriö teki syksyllä 2003 kyselyn rakennerahastolain toimivuudesta ja soveltamisesta ohjelmatyössä mukana oleville keskushallinnon ja aluehallinnon viranomaisille sekä järjestöjen edustajille. Vastauksia käytettiin hyväksi selontekoa laadittaessa[1]. Asiakokonaisuudesta on käyty neuvotteluja keskeisten ministeriöiden ja maakunnan liittojen kanssa. Lisäksi on pidetty kuulemistilaisuus järjestöjen edustajille.

Kansallisia aluepolitiikan linjauksia koskevan asiakokonaisuuden osalta selonteko on laadittu virkatyönä sisäasiainministeriössä. Valmistelu on perustunut valtioneuvoston päätöksen valmistelun yhteydessä käytyihin neuvotteluihin ministeriöiden kanssa. Päätöstä valmisteltaessa on myös kuultu maakunnan liittoja, Suomen Kuntaliittoa ja keskeisiä järjestöjä. Valmistelussa on hyödynnetty maakunnan liittojen vuonna 2003 laatimien maakuntaohjelmien keskeisiä linjauksia.

[1] Vastauksista on laadittu yhteenveto sisäasiainministeriössä.

1. Rakennerahasto-ohjelmien kansallinen hallinnointi ja vaikuttavuus

1.1 Yleistä

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien hallinnoinnissa ja rahoituksessa on eräitä keskeisiä periaatteita. Keskittämisperiaatteen mukaan yhteisön rahoitus keskitetään valituille painopistealueille. Sellaisia ovat nykyisellä ohjelmakaudella tavoitteita 1, 2 ja 3 koskevat ohjelmat. Yhteisö pyrkii toteuttamaan laajoja, monivuotisia alue- ja rakennekehitysohjelmia yksittäisten hankkeiden sijaan. Kehittäminen on ohjelmaperusteista. Suomen ensimmäinen rakennerahastojen ohjelmakausi oli vuosina 1995 - 1999. Nykyinen kausi ajoittuu vuosille 2000 - 2006 ja tuleva kausi vuosille 2007 - 2013.

Kumppanuusperiaatteen mukaan ohjelmat suunnitellaan tiiviissä yhteistyössä alue- ja paikallisviranomaisten ja muiden julkisten viranomaisten, talouselämän ja työmarkkinajärjestöjen sekä muiden toimivaltaisten elinten kanssa. Jäsenvaltion on koottava sääntöjensä puitteissa kaikkien keskeisten elinten laaja ja tehokas yhteistyö. Sen tulee edistää myös miesten ja naisten välistä tasa-arvoa ja kestävää kehitystä. Kumppanuus kattaa ohjelman valmistelun lisäksi sen rahoituksen, seurannan ja arvioinnin.

Täydentävyysperiaatteen mukaisesti yhteisön rahoitus täydentää vastaavia kansallisia toimenpiteitä eikä se saa korvata jäsenvaltion kansallisia julkisia menoja ohjelma-alueilla. Ohjelmien rahoitus koostuu rakennerahastojen, kansallisesta julkisesta ja yksityisestä rahoituksesta. Yhteisön rahoitus porrastetaan ottamalla huomioon ongelmien vakavuus, asianomaisen jäsenvaltion oma rahoituskyky ja toimenpiteiden merkitys. Yhteisön rahoitusosuus tavoite 1 -alueilla voi olla enintään 75 % ja niiden ulkopuolella enintään 50 % tukikelpoisista kokonaiskustannuksista. Rahoitettavien toimien tulee olla yhteisön politiikkojen mukaisia. Vuoden 1999 rakennerahastouudistuksessa pyrittiin parantamaan toimien tehokkuutta lisäämällä ohjelmien seurantaa ja arviointia. Keskeistä oli myös moitteettoman varainhoidon varmistaminen.

1.2 Rakennerahasto-ohjelmat ja niiden rahoitus

1.2.1 Rakennerahasto-ohjelmat

Rakennerahasto-ohjelmissa määritellään ohjelmien strategiat, painopisteet ja vuosittaiset ohjelmavarat. Ohjelma-asiakirja on toteutuksen strateginen perusta ja sen täydennysosassa esitetään puitteet hankkeiden toteutukselle. Ohjelmat ovat perusrakenteeltaan *yhdenmukaisia* eli ne sisältävät toimintalinjat, joissa esitetään toteutuksen painopisteet. Toimintalinjat (strategiaosa) jakautuvat toimenpidekokonaisuuksiin (täydennysosa), jotka määrittelevät, mitä hankkeita voidaan rahoittaa.

Varat suunnataan hankkeisiin painopisteiden ja valintakriteereiden mukaisesti. Seurantakomiteat seuraavat toteutusta. Vuosittain käytettävissä olevat ohjelmavarat mahdollistavat tavoitehakuisen ja pitkäjänteisen kehittämisen alueilla. Niillä tuetaan maakuntien kokonaisvaltaista kehittämistä ja täydennetään kansallisia toimenpiteitä. Kehittämiseen haetaan lisäarvoa erityisesti innovatiivisen hanketoiminnan ja lisääntyneen sisäisen yhteistyön kautta. Ohjelmat hyväksytään komission päätöksellä. Ohjelmat ovat siten jäsenvaltiota oikeudellisesti sitova.

Suomessa hallinnoidaan rakennerahastolain mukaan tavoitteille 1, 2 ja 3 laadittuja ohjelmia, neljää yhteisöaloite-ohjelmaa ja elinkeinokalatalouden ohjelmaa sekä eri rahastojen innovatiivisia toimia koskevia ohjelmia. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö hallinnoi sekä alueellista että horisontaalista maaseudun kehittämisohjelmaa. Niitä rahoitetaan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosastosta, joten ne eivät ole rakennerahasto-ohjelmia.

Tavoitteille 1 ja 2 on hyväksytty yhteensä neljä alueellista ohjelmaa, joita ovat Pohjois- ja Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmat sekä Länsi- ja Etelä-Suomen tavoite 2 -ohjelmat. Tavoite 3 –ohjelmaa, alueellista maaseudun kehittämisohjelmaa ja elinkeinokalatalouden rakenneoh-

jelmaa toteutetaan tavoite 1 -alueiden ulkopuolella. Yhteisöaloitteissa hallinnoidaan yhteensä yhdeksää Interreg -ohjelmaa sekä Urban II, Leader+ ja Equal -ohjelmia. Interreg, Urban ja Leader+ -ohjelmat ovat alueellisia. Lisäksi sisäasiainministeriössä hallinnoidaan kolmea EU-laajuista kokeilupohjaista ohjelmaa, jotka ovat Espon, Urbact ja Interact.

1.2.2 Ohjelmien rahoitus

EU-ohjelmien julkinen rahoitus ensimmäisellä ohjelmakaudella vuosina 1995 - 1999 oli lähes kolme miljardia euroa, josta 1,2 miljardia tuli EU:lta. Valtio panosti hankkeisiin runsaat 1,3 miljardia ja kunnat 400 miljoonaa euroa. Yksityisen rahoituksen osuus oli 2,1 miljardia euroa. Viime ohjelmakaudella toteutettiin viittä tavoitetta, joita olivat tavoitteet 2, 3, 4, 5b ja 6 sekä seitsemää yhteisöaloitetta, joita olivat Interreg II, Employment, Adapt, Leader II, SME, Urban ja Pesca[1].

Nykyisellä ohjelmakaudella EU:n rakennerahasto-ohjelmien julkinen rahoitus on noin 5 miljardia euroa, josta EU:n osuus on 2,3 miljardia. Yksityinen rahoitus on noin 3,5 miljardia ja ohjelmien kokonaisrahoitus 8,5 miljardia euroa. Rahoituksen alueellinen painopiste on Pohjois- ja Itä-Suomen harvaan asutuilla alueilla. Niiden erityisolosuhteet tunnustettiin Suomen liittyessä Euroopan unioniin luomalla uusi rahoitusinstrumentti, tavoite 6 -ohjelma. Oheisena olevassa taulukossa on kuvattu eri rakennerahasto-ohjelmien rahoitus nykyisellä ohjelmakaudella jaettuna EU:n, kansalliseen julkiseen ja yksityiseen rahoitusosuuteen.

Taulukko 1. EU:n rakennerahasto-ohjelmien rahoitus vuosina 2000 - 2006, miljoonaa euroa

Ohjelma	EU-osuus	Kansallinen julkinen rahoitus	Yksityinen rahoitus	Yhteensä
Itä-Suomen tavoite 1	653,7	653,7	1 348,2	2 655,6
Pohjois-Suomen tavoite 1	335,3	335,3	427,5	1 098,1
Etelä-Suomen tavoite 2	228,1	337,6	456,2	1 021,9
Länsi-Suomen tavoite 2	297,2	445,2	624,5	1 366,9
Tavoite 3	433,9	650,8	416,4	1 501,1
Interreg III yhteensä*	137,2	137,6	52,7	327,5
Urban II	5,3	15,0	2,2	22,5
Leader+	55,4	55,4	59,7	170,5
Elinkeinokalatalouden rakenneohjelma	28,5	38,9	64,0	131,3
Equal	72,3	72,3	17,3	161,9
Yhteensä	2 246,9	2 741,8	3 468,7	8 457,3

*) Suomen laskennallinen osuus ohjelmien rahoituksesta

Tavoite 1 ja 2 -ohjelmien toimintalinjat ovat samansisältöisiä. Toimintalinjoja ovat yritystoiminnan kehittäminen, osaamisen vahvistaminen, alueiden yhdyskuntarakenteiden ja vetovoimaisuuden sekä ympäristön parantaminen ja tavoite 1 -ohjelmissa lisäksi maaseudun kehittäminen. Toimintalinjojen painotukset vaihtelevat valittujen kehittämisstrategioiden mukaisesti. Lisäksi ohjelma-alueiden sisällä on maakuntien välillä erilaisia painotuksia. Tavoite 3 -ohjelmassa etsitään, kokeillaan ja tuotetaan uusia näkökulmia ja levitetään hyviä käytäntöjä suomalaiseen työvoima-, elinkeino- ja koulutuspolitiikkaan. Tavoite 3 -ohjelmassa on neljä toimintalinjaa. Ensimmäisenä toimintalinjana on työvoiman kysynnän hyödyntäminen ja työllistyvyyden edistäminen, toisena tasa-arvon ja yhtäläisten mahdollisuuksien edistäminen työelämässä, kolmantena koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden parantaminen, ammatillisen liikkuvuuden edistäminen sekä koulutuksen ja työelämän välisten suhteiden vahvistaminen ja neljäntenä osaamispääoman kehittäminen tukemaan yrittäjyyttä ja työelämän laatua sekä tutkimuksen ja teknologian hyödyntämistä.

[1] Katso liite EU:n rakennerahasto-ohjelmien A-B-C

Interreg -yhteisöaloiteohjelmissa rahoitetaan samantyyppisiä toimenpiteitä kuin tavoite 1 ja 2 -ohjelmissa, mutta hankkeet ovat rajat ylittävää yhteistyötä. Urban -yhteisöaloitteessa toteutetaan erityistoimenpiteitä Helsingin ja Vantaan ongelmallisten alueiden kehittämiseksi.

1.2.3 Rakennerahastovarat ja kansallisen alueiden kehittämisen varat

Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien merkitys alueiden kehittämisessä on merkittävä. Vuoden 2004 talousarvion niillä momenteilla, jotka on määritelty alueiden kehittämislain mukaiseksi rahoitukseksi, tai joissa on maininta alueiden kehittämisen rahoituksesta, on yhteensä 1 575 miljoonaa euroa. EU-ohjelmien (rakennerahastot ja vastaava valtion rahoitus) osuus tästä rahoituksesta on yhteensä 719 miljoonaa euroa eli 46 % ja siitä rakennerahastojen osuus on 330 miljoonaa euroa eli 21 %. Rahoituksen kohdentamisesta päätetään pääosin maakunnissa. Suurin osa varoista käytetään alueellisiin kehittämishankkeisiin.

Aluetalouden kannalta voidaan todeta, että edellisellä kaudella ohjelmarahoitus oli tavoite 6 -alueella 1,7 % alueen BKT:sta. Tavoite 2 ja 5b -alueilla se oli 0,5 %. Mahdollisuudet vaikuttaa ohjelmarahoituksella aluetalouden kokonaiskehitykseen ovat rajalliset, mutta sillä voidaan vaikuttaa alue- ja paikallistalouksien kehittymistä edistäviin rakenteellisiin muutoksiin.

1.2.4 Ohjelmista rahoitetut hankkeet ja saadut tulokset

Nykyisellä ohjelmakaudella on tavoite 1 ja 2 -ohjelmissa käynnistetty syyskuun 2003 loppuun mennessä yli 21 000 hanketta. EU:n rakennerahastojen ja valtion varoja on käytetty yli 1,4 mrd. euroa. Kunnat osallistuivat hankkeisiin lähes 250 miljoonalla eurolla. Yritysten rahoitus oli myös merkittävä: yksityistä rahoitusta oli sidottu syyskuun 2003 loppuun mennessä yli 1,5 mrd. euroa. Vuosittain toteutetaan keskimäärin 5 600 hanketta, joihin sitoutuu julkista rahoitusta yhteensä noin 450 milj. euroa.

Syyskuun 2003 loppuun mennessä käynnistetyt hankkeet jakautuvat julkisen rahoituksen perusteella seuraavasti: pk-yritystoiminnan edistäminen 32 %, koulutus 29 %, maaseudun kehittäminen 14 %, yhdyskuntien toimivuuden ja vetovoimaisuuden parantaminen 10 %, uuden teknologia kehittäminen ja käyttöönotto 6 %, ympäristö 5 %, sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen 1,5 %, kalatalouden kehittäminen 0,5 % sekä lisäksi hanketoiminnan hallinnointi ja edistäminen 2 %. Hankkeissa ei toteuteta suuria investointeja, vaan ne ovat pääosin pienimuotoisia ja liittyvät pk-yritysten tukemiseen, yhdyskunta- ja ympäristöhankkeisiin. Investoinnit infrastruktuuriin kohdistuvat lähinnä pienempiin teihin, vesiväyliin ja laajakaistaverkkoihin.

Pk-yritystoiminnan edistämistoimien arvioidaan seurantatietojen mukaan vaikuttaneen syyskuun 2003 loppuun mennessä 33 000 uuden työpaikan ja 3 600 uuden yrityksen syntymiseen. Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamien koulutushankkeiden arvioidaan vaikuttaneen 6 000 uuden työpaikan ja 1700 uuden yrityksen syntymiseen. Tavoite 1 -ohjelmissa toteutettujen maaseudun kehittämishankkeiden arvioidaan vaikuttaneen 1 700 uuden työpaikan ja 1 400 uuden yrityksen syntymiseen.

Tavoite 3 -ohjelmassa on aloitettu vuoden 2003 kesäkuun loppuun mennessä 1354 projektia, joissa henkilöitä on ollut yhteensä 209 418. Tavoite 3 -ohjelman varoista käytetään 30 % työvoiman kysynnän hyödyntämiseen ja työllistyvyyden edistämiseen, 20 % tasa-arvon ja yhtäläisten mahdollisuuksien edistämiseen työelämässä, 20 % koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden parantamiseen sekä ammatillisen liikkuvuuden edistämiseen sekä koulutuksen ja työelämän välisten suhteiden vahvistamiseen. Varoista 30 % käytetään yrittäjyyden tukemiseen, työelämän laadun kehittämiseen sekä tutkimuksen ja teknologian hyödyntämiseen.

Kaikkiaan tavoite 1, 2 ja 3-ohjelmissa vaikutettiin seurantatietojen mukaan vuoden 2003 loppuun mennessä 56 680 uuden työpaikan ja 10 456 uuden yrityksen syntymiseen. Ohjelmien välilliset vaikutukset arvioidaan edellä mainittuja suuremmiksi, mutta niistä ei voida esittää numeerisia tietoja. Taulukossa 2 on keskeisten seurantaindikaattorien toteumatietojen erittely tavoiteohjelmittain 31.12.2003 tilanteen mukaan.

Taulukko 2. Tavoite 1, 2 ja 3 -ohjelmien keskeisten seurantaindikaattoreiden toteumatiedot 31.12.2003 tilanteen mukaan

Seuranta-indikaattori	Itä-Suomen tavoite 1	Pohjois-Suomen tavoite 1	Etelä-Suomen tavoite 2	Länsi-Suomen tavoite 2	Tavoite 3	Yhteensä
Uudet työpaikat	15 837	6 205	9 016	16 205	9 417	56 680
Säilytetyt työpaikat	15 774	7 396	13 342	18 833	17 656	73 001
Uudet yritykset	2 422	731	1 132	2 177	3 994	10 456
ESR-toimenpiteen aloittaneet	89 581	37 614	40 368	49 005	249 185	465 753

Interreg ja Urban -ohjelmissa on vuoden 2003 loppuun mennessä sidottu yli puolet EU-varoista hankepäätöksin. Hyväksyttyjä hankkeita on yhteensä 663. Hankehakemuksia on käsitelty yli tuhat, joten niistä on hylätty lähes puolet. Maksatukset ovat edenneet hyvin.

Interreg III -ohjelmien kautta rahoitetut hankkeet ovat olleet hyvin erilaisia. Niissä korostuvat matkailu ja kulttuuri, tutkimus ja koulutus, liiketoiminnan ja asiantuntijuuden kehittäminen sekä ympäristö. Urban II -ohjelmassa korostuu asukkaiden omatoimisuuden tukeminen. Hankkeet ovat kehittämishankkeita. Suuria investointeja ei toteuteta. Pienimuotoisia investointeja on Interreg III -ohjelmissa tehty rajanylityspaikoille.

Leader+ -ohjelmasta oli vuoden 2003 lopussa rahoitettu hieman yli 2000 hanketta. Näistä 1500 oli kehittämishankkeita ja 500 yrityshankkeita. Ohjelmasta rahoitetaan ainoastaan sellaisia hankkeita, joita paikalliset toimintaryhmät ovat esittäneet.

1.3 Rakennerahasto-ohjelmien kansallisen hallintomallin kehitys, tavoitteet ja sisältö

1.3.1 Kehitys

Valmisteltaessa Suomen liittymistä Euroopan unioniin ja linjattaessa alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa valtioneuvosto teki toukokuussa 1994 periaatepäätöksen rakennerahastojen ohjelmatyön hallinnoinnista ensimmäistä ohjelmakautta 1995 - 1999 varten. Eri hallinnonalojen välistä työnjakoa ei muutettu. Päätöksen mukaisesti alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta vastasivat ne viranomaiset, joiden toimivaltaan kyseessä olevat asiat kansallisen toimivallanjaon mukaisesti kuuluivat. Rakennerahastojen hallinnointimalli sovitettiin kansalliseen hallinnointi- ja budjetointijärjestelmään ilman lainsäädäntöä. Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta maksettavat varat otettiin valtion talousarvioon ja ne kanavoitiin hankkeisiin eri ministeriöiden hallinnonaloilla olevien tukijärjestelmien kautta. Päätös kansallisten ja rakennerahastovarojen myöntämisestä tehtiin samanaikaisesti ja kansallisia tukijärjestelmiä koskevia säännöksiä sovellettiin ilman nimenomaista säännöstä rakennerahastovaroihin. Rakennerahastojen kansallisesta hallinnointimallista määrättiin ohjelma-asiakirjoissa, jotka Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyi.

Alueellisia rakennerahasto-ohjelmia varten kuhunkin maakuntaan perustettiin maakunnan yhteistyöryhmä, jossa olivat maakunnan liittojen, valtion aluehallintoviranomaisten, eri etujärjestöjen ja muiden paikallisten tahojen edustus. Maakunnan yhteistyöryhmä toimi alueellisia tavoitteita 2, 5 b ja 6 varten laadituissa rakennerahasto-ohjelmissa. Se käsitteli kaikki hankkeita koskevat tukihakemukset ennen kuin toimivaltainen viranomainen teki niistä päätöksen. Liikesalaisuuden piiriin kuuluneet yritystukiasiat käsiteltiin kuitenkin erityisessä yhteistyöryhmän alaisessa yritystukityöryhmässä. Tavoitteita 3 ja 4 varten laadituissa ohjelmissa osa EU-hankkeista käsiteltiin työvoima- ja elinkeinokeskusten neuvottelukunnassa ennen kuin toimivaltainen rahoittajaviranomainen teki päätöksen varojen myöntämisestä.

Interreg ja Urban -yhteisöaloiteohjelmiin perustettiin hallintokomiteat, joiden tehtävänä oli antaa lausunto rahoitettavista hankkeista. Hallintokomiteat perustuivat ohjelma-asiakirjojen määräyksiin. Niissä olivat jäseninä keskeiset rahoittajat. Rahoituksen hallinnoinnissa noudatettiin Interreg -ohjelmissa kahta eri mallia. Toisessa mallissa rakennerahastovarat maksettiin komissiosta suoraan alueille; Ahvenanmaan maakuntahallitukselle ja Lapin liitolle. Toisessa mallissa rakennerahastovarat otettiin valtion talousarvioon rahastovastuuministeriölle. Esimerkiksi Euroopan aluekehitysrahaston varat sisäasiainministeriö irrotti hankekohtaisesti hallintokomiteoiden päätösten mukaisesti hankepäätökset tehneille viranomaisille.

Ohjelmatasolla toimenpanoa seurattiin ja yhteen sovitettiin EY-säännöksiin perustuvassa seurantakomiteassa, jossa olivat jäseninä toimivaltaiset ministeriöt, maakunnan liitot, eri etujärjestöt sekä komission ja tarvittaessa Euroopan investointipankin edustaja. Ohjelmatyön hallinnointi perustui viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Jäsenvaltion vastuun korostuminen entisestään rakennerahastojen hallinnoinnissa uudistettaessa rakennerahastosäännöksiä vuonna 1999 johti kuitenkin siihen, että hallinnointia koskevien säännösten säätäminen katsottiin välttämättömiksi.

1.3.2 Keskeiset tavoitteet

Rakennerahastolaki (1353/1999) tuli voimaan 1.1.2000. Lain säätämisen keskeisenä tavoitteena oli puutteellisesta lainsäädännöstä aiheutuneiden ongelmien korjaaminen. Toiminnassa mukana olevien viranomaisten suhteet ja toimivallan rajat olivat epäselvät. Hallinnointiin osallistui myös uudentyyppisiä toimielimiä, joiden asema ja tehtävät jäivät käytännössä ohjelma-asiakirjojen määräysten varaan. Lain tavoitteena oli myös kytkeä varojen käytön suunnittelu valtion talousarvioon siten, että varat olisivat ohjelmia toteuttavien viranomaisten käytössä aikaisempaa nopeammin talousarvion tultua hyväksytyksi. Lain yhtenä tarkoituksena oli myös parantaa ohjelmien toimeenpanoa selkeyttämällä toteuttajien välistä työnjakoa.

Lakiin otettiin säännökset maakunnan yhteistyöryhmistä ja niiden tehtävistä, varojen valvonnasta, rakennerahastovarojen osoittamisesta muiden viranomaisten käytettäväksi sekä säännökset hallinto- ja maksuviranomaisista, niiden tehtävistä ja seurantakomiteasta. Merkittävimmät vaikutukset arvioitiin hallituksen esityksen mukaan aiheutuvan ensisijaisesti päätöksenteon nopeutumisesta ja maakunnan yhteistyöryhmän toiminnan tehostumisesta. Toteutumisen nopeutumisen katsottiin vaikuttavan suoraan myös yhteisöstä saatavaan rakennerahastovarojen määrään, kun varat saataisiin käytettyä täysimääräisesti ohjelmatyössä. Sääntely myötävaikuttaisi siihen, että maakunnan yhteistyöryhmä voisi aikaisempaa paremmin ottaa huomioon alueen erityispiirteet ja kehittämistarpeet, mikä puolestaan parantaisi hankkeiden tasoa ja vaikuttavuutta.

Lakia muutettiin rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetulla lailla (1286/2000), jolloin rakennerahastolakiin otettiin yhteisöaloitteita koskevat säännökset. Tavoitteena oli korjata puutteellista lainsäädäntöä ottamalla lakiin säännökset yhteisöaloitteiden ja Euroopan aluekehitysrahaston innovatiivisten toimien hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta. Interreg ja Urban -yhteisöaloitteiden hallinto- ja maksuviranomaisista ja niiden tehtävistä sekä hallintokomiteasta otettiin säännökset lakiin.

1.3.3 Rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi

Rakennerahastovarojen hallinnointiin osallistuu kaikkiaan yhdeksän ministeriötä. Oheisessa taulukossa esitetään vuoden 2004 valtion talousarvioon perustuen eri hallinnonalojen osallistuminen tavoiteohjelmiin. Hallinnonalojen tehtävänä on myöntää rakennerahastojen ja vastaava kansallinen julkinen rahoitus yksittäiseen hankkeeseen. Interreg ja Urban – yhteisöaloiteohjelmissa rakennerahastojen tuen myöntää ohjelma-asiakirjassa mainittu maakunnan liitto tai kunnallinen toimielin. Kansallisen julkisen rahoituksen myöntää se toimivaltainen viranomainen, joka on hyväksynyt hankkeen rahoitettavaksi. Tukea myönnettäessä noudatetaan kunkin hallinnonalan erityissäännöksiä. Euroopan aluekehitysrahaston osalta suurin tuen myöntäjä on kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala, Euroopan sosiaalirahaston osalta työministeriö ja Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosaston osalta maa- ja metsätalousministeriö.

Taulukko 3. EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuudet hallinnonaloittain vuonna 2004, miljoonaa euroa

Hallinnonala	EU-osuus	Valtion rahoitus	Yhteensä
SM	21,298	15,089	36,387
OPM	33,541	26,412	59,953
MMM	2,107	1,760	3,867
LVM	3,726	4,922	8,648
KTM	53,238	58,189	111,427
STM	1,292	1,035	2,327
TM	27,478	22,376	49,854
YM	7,632	5,589	13,221
Yhteensä	150,312	135,372	285,684

Ensisijainen vastuu valvonnasta ja tarkastuksen asianmukaisesta suorittamisesta kuuluu rakennerahastovaroja myöntävälle viranomaiselle. Tavoiteohjelmissa vastuu hallinto- ja maksuviranomaiseen nähden on asianomaisen hallinnonalan ministeriöllä. Kukin ministeriö on siten vastuussa siitä, että sen hallinnonalalla valvonta ja tarkastus järjestetään asianmukaisesti. EY:n säännösten kannalta keskeisenä tarkastusvelvoitteena on toimien otantatarkastukset, joiden tarkoituksena on hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkuuden toteaminen ja eri tasoilla tehtyjen menoilmoitusten valikoiva todentaminen riskianalyysin avulla. Ennen kunkin ohjelman päättymistä tehtäviin tarkastuksiin on sisällytettävä vähintään viisi prosenttia tukeen oikeuttavista menoista.

Varojen hallinnointi on keskitetty siten, että jokaisessa rakennerahasto-ohjelmassa on hallintoviranomainen. Sen keskeisenä tehtävänä on vastata hallinnon ja täytäntöönpanon tehokkuudesta ja moitteettomuudesta. Hallintoviranomainen ja komissio tarkastelevat vuosittain ohjelman täytäntöönpanokertomuksen yhteydessä edellisenä vuonna saavutettuja tuloksia. Hallintoviranomaisena tavoite 1 ja 2 -ohjelmille on sisäasiainministeriö, tavoite 3 -ohjelmalle työministeriö ja kalatalouden ohjausvälinettä koskevalle ohjelmalle maa- ja metsätalousministeriö. Interreg ja Urban -yhteisöaloiteohjelmissa hallintoviranomaisena toimii ohjelma-asiakirjassa mainittu maakunnan liitto. Suomesta hallinnoitavissa Interreg-ohjelmissa hallintoviranomaisina toimivat Ahvenanmaan maakuntahallitus Saariston Intrerreg III A -ohjelmassa, Lapin liitto Pohjoisen Interreg III A -ohjelmassa, Pohjois-Pohjanmaan liitto Karjalan Interreg III A -ohjelmassa, Etelä-Karjalan liitto Kaakkois-Suomen Interreg III A -ohjelmassa sekä Varsinais-Suomen liitto Etelä-Suomen-Viron Interreg III A -ohjelmassa. Helsinki-Vantaan Urban -ohjelmassa hallintoviranomaisena toimii Helsingin ja Vantaan yhteinen toimielin, Leader -ohjelmassa maa- ja metsätalousministeriö sekä Equal -ohjelmassa työministeriö.

Muissa Interreg -ohjelmissa hallintoviranomainen toimii Suomen rajojen ulkopuolella. Sellaisia ovat Investitionsbank Schleswig-Holstein Saksassa Itämeren Interreg III B ja Pohjoisen vyöhykkeen Interreg III C -ohjelmassa, Västerbottenin lääninhallitus Ruotsissa Merenkurkku-MittSkandian Interreg III A ja Pohjoisen Periferian Interreg III B -ohjelmassa, Interact-ohjelmassa Itävallan valtion kanslia sekä Espon -ohjelmassa Luxembourgin sisäasiainministeriö. Ne toimivat samalla myös maksuviranomaisina. Urban -yhteisöaloitteeseen kuuluvassa Urbact-ohjelmassa hallintoviranomaisena toimii Ranskan kaupunkipolitiikan ministeriö ja maksuviranomaisena Caisse de Dépôts et Consignations Pariisissa.

Varainhallinto komissioon päin ja komissiosta Suomeen on keskitetty maksuviranomaisille, jotka tavoiteohjelmissa ja Leader+ sekä Equal -yhteisöaloiteohjelmassa on määritelty rahastokohtaisesti ja Interreg ja Urban -ohjelmissa ohjelmakohtaisesti. Euroopan aluekehitysrahaston maksuviranomaisena toimii sisäasiainministeriö, Euroopan sosiaalirahaston työministeriö, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosaston ja kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen maa- ja metsätalousministeriö. Interreg ja Urban -ohjelmissa maksuviranomaisena toimivat ohjelma-asiakirjassa mainitut hallintoviranomaiset. Näiden ohjelmien hallinto on siten hajautettu alueille, kun taas tavoiteohjelmien hallinto on keskushallinnossa.

Maksuviranomainen laatii ja välittää rakennerahastovaroja koskevia maksupyyntöjä komissiolle ja vastaanottaa komission suorittamat maksut. Maksupyynnöt komissiolle tehdään toteutuneiden kustannusten perusteella kolme kertaa vuodessa. Ne maksusitoumukset, joista ei ole esitetty hyväksyttävää maksupyyntöä toimenpiteen tai toimen hyväksymistä koskevan päätöksen päivämäärää seuraavan toisen vuoden loppuun mennessä, vanhenevat ja palautuvat Euroopan unionin talousarvioon. Tämä n + 2 -sääntö otettiin käyttöön nykyisellä ohjelmakaudella. Sen tarkoituksena on tehostaa varojen käyttöä.

Jäsenvaltio on velvollinen ilmoittamaan komissiolle jokaisen ohjelman hallinto- ja maksuviranomaisia koskevat sekä muita tukia myöntäviä viranomaisia koskevat järjestelyt ja niiden hallinto- ja valvontajärjestelmät. Kukin rakennerahastovaroja käytävä ministeriö on laatinut hallintojärjestelmän kuvauksen hallinnonalaltaan. Lisäksi Interreg ja Urban -ohjelmissa hallinto- ja maksuviranomaiset ovat laatineet kuvaukset. Komissio tarkastaa järjestelmän toimintaa säännöllisesti.

1.3.4 Rakennerahastolain sisältö pääpiirteissään

Rakennerahastolakia sovelletaan Euroopan yhteisön rakennerahastoista osarahoitettavien ohjelmien toimeenpanoon sekä rakennerahastojen rahoituksen ja vastaavan kansallisen rahoituksen hallinnointiin, valvontaan ja tarkastukseen. Laki on suhteessa muihin lakeihin toissijainen ja sitä sovelletaan, ellei muussa laissa ole siitä poikkeavia säännöksiä. Lain soveltamisen kannalta keskeisenä EY-säädöksenä on yleisasetus. Yleisasetuksessa säädetään rakennerahastojen yleisistä periaatteista, joita ovat rahastojen ensisijaiset tavoitteet ja tehtävät, rahoitusta koskevat periaatteet ja rahastojen sekä muiden rahoitusvälineiden yhteensovittaminen. Lisäksi yleisasetuksessa säädetään ohjelmatyöstä ja varainhoitoa koskevista menettelyistä sekä ohjelmien seurannasta, valvonnasta ja arvioinnista.

Yleisasetuksen nojalla komissio on antanut kaksi keskeistä asetusta. Hallintoasetuksessa[1] annetaan tarkempia säännöksiä hallinto- ja valvontajärjestelmistä, menojen todentamisesta ja toimien otantatarkastuksista. Komission varainhoidon oikaisumenettelyä koskevassa asetuksessa[2] säädetään jäsenvaltion ja komission varainhoitoon liittyvien oikaisujen edellytyksistä ja menettelyistä. Kutakin rahastoa koskien neuvosto on antanut lisäksi omat asetukset. Tukikelpoisuusasetuksessa[3] säädetään tietyistä hyväksyttävistä menoista.

Rakennerahastolaissa on säännökset hallinto- ja maksuviranomaisista, niiden tehtävistä, oikeudesta tehtävien toteuttamiseksi antaa ohjeita ja määräyksiä sekä tarkastusoikeudesta. Muihin ministeriöihin kohdistuva tarkastusoikeus on rajattu. Laissa on myös säännökset rakennerahastovaroja käyttävien ministeriöiden tarkastusoikeudesta. Laissa on varoihin liittyen säännökset ohjelmareservistä ja ylimaakunnallisista hankkeista. Rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetussa asetuksessa (1354/1999), jäljempänä *rakennerahastoasetus*, on tarkemmat säännökset varojenjakamisesta ja määräajoista.

Kussakin maakunnassa on rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoa ja alueen kehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden yhteensovittamista varten keskeisenä toimielimenä maakunnan yhteistyöryhmä, jonka asettaa maakunnan liiton hallitus. Yhteistyöryhmässä ovat edustettuina maakunnan liitto ja sen jäsenkunnat sekä Lapin maakunnassa lisäksi saamelaiskäräjät, ohjelmaa rahoittavat valtion viranomaiset ja muut valtionhallintoon kuuluvat organisaatiot sekä alueen kehittämisen kannalta tärkeimmät työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt. Maakun-

[1] Komission asetus (EY) N:o 438/2001 koskien neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävän tuen hallinto- ja valvonta-järjestelmien osalta

[2] Komission asetus (EY) N:o 448/2001 koskien neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävään tukeen liittyvän varainhoitoa koskevan oikaisumenettelyn osalta

[3] Komission asetus (EY) N:o 448/2004 neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuuden osalta annetun asetuksen (EY) N:o 1685/2000 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1145/2003 peruuttamisesta

nan liiton hallitus nimeää yhteistyöryhmälle puheenjohtajan, jonka tulee olla kuntalaissa tarkoitettu luottamushenkilö.

Rakennerahastolaissa on säännökset yhteistyöryhmän tehtävistä. Niitä ei sovelleta tavoite 3 -ohjelmaan eikä yhteisöaloitteisiin. Keskeisenä tehtävänä on kohdentaa seuraavan varainhoitovuoden rakennerahastojen ja vastaava kansallinen rahoitus valtion viranomaisille, maakunnan liitolle ja muille rakennerahasto-ohjelmien rahoitukseen osallistuville. Yhteensovitus tehdään maakunnan yhteistyöasiakirjassa, jota voidaan tarkistaa valtioneuvoston annettua talousarvioesityksen eduskunnalle sekä tarvittaessa sen tultua hyväksytyksi ja muulloinkin, jos se on ohjelmien toimeenpanon kannalta tarpeen. Nykyisellä ohjelmakaudella maakunnan yhteistyöryhmä voi käsitellä suuria maakunnallisia tai ylimaakunnallisia taikka muuten aluekehityksen kannalta merkittäviä hankkeita. Hankkeiden käsittely poikkeaa viime ohjelmakaudella noudatettavasta menettelystä, jolloin yhteistyöryhmä käsitteli kaikki hankkeet. Laissa säädetään lisäksi maakunnan yhteistyöryhmän päätöksenteosta ja hallintomenettelystä, jäsenten asemasta ja sihteeristöstä. Tavoite 3 -ohjelman ja maaseudun kehittämisohjelman yhteensovitus tavoite 2 -ohjelmaan tapahtuu maakunnan yhteistyöryhmän jaostoissa.

Interreg ja Urban -ohjelmissa keskeisenä alueellisena toimielimenä on hallintokomitea. Sen asettaa sisäasiainministeriö, joka samalla päättää sen kokoonpanosta. Rakennerahastolaissa on säännökset hallintokomitean tehtävistä, päätöksentekomenettelystä, hallintokomitean sihteeristöstä ja sisäasianministeriön tarkastusoikeudesta. Hallintokomitean keskeisenä tehtävänä on sovittaa yhteen ja suunnata rakennerahastojen ja kansallista rahoitusta sekä antaa lausunto hankkeiden soveltuvuudesta ohjelmaan ja niiden rahoittamisesta. Hankkeelle ei voida myöntää tukea, ellei hallintokomitea ole puoltanut sen rahoittamista. Hallintokomitea käsittelee siten kaikki hankehakemukset. Tässä menettely poikkeaa maakunnan yhteistyöryhmän tehtävistä. Suomen rajojen ulkopuolella toteutettavissa Interreg -ohjelmissa hallinnointi perustuu mukana olevien maiden kesken laadittuihin sopimuksiin.

Rakennerahastolaissa on säännökset seurantakomiteasta. Sen tehtävät määräytyvät yleisasetuksen nojalla. Keskeisenä tehtävänä on huolehtia ohjelman täytäntöönpanon tehokkuudesta ja laadusta. Kullekin rakennerahasto-ohjelmalle asetetaan seurantakomitea. Seurantakomiteoiden jäseninä ovat rahoittavien ministeriöiden, maakunnan liittojen, elinkeino- ja työmarkkinajärjestöjen sekä ympäristö- ja tasa-arvojärjestöjen edustajat. Muutoksena edelliseen ohjelmakauteen verrattuna komission edustaja ja tarvittaessa Euroopan investointipankin edustaja osallistuvat komiteoiden työhön neuvoa-antavina jäseninä. Seurantakomitea on siten puhtaasti kansallinen toimielin.

Kansallisessa lainsäädännössä olleiden puutteiden takia rakennerahastolakiin on lisäksi otettu säännökset rakennerahastojen ja vastaavan valtion rahoituksen takaisinperinnästä sekä valtion takautumisoikeuteen perustuvasta maksusuoritukseen velvoittamisesta. Niitä sovelletaan, jollei muualla toisin säädetä. Laissa on lisäksi säännös ohjelmien seurannan tietojärjestelmästä.

Leader -yhteisöaloiteohjelman toteuttamisessa keskeisessä asemassa ovat paikalliset toimintaryhmät, joita koskeva sääntely on otettu maaseutuelinkeinojen rahoituslakiin (329/1999). Päätöksenteko on kaksiportainen siten, että paikallisella toimintaryhmällä on yksinoikeus esittää hankkeita rahoitettavaksi. Hankkeiden myöntö- ja maksupäätökset tehdään TE -keskuksen maaseutuosastolla. TE -keskus voi hylätä paikallisen toimintaryhmän esittämän hankkeen ainoastaan erityisen perustellusta syystä.

Equal -yhteisöaloitteen toteutuksen ja valvonnan keskeinen elin on seurantakomitea. Sen tehtäviin kuuluvat koordinointiin liittyvät tehtävät, yhteensovittaminen muiden rakennerahasto-ohjelmien ja työllisyysstrategian kanssa sekä kehittämiskumppanuuksien vahvistaminen ja sen edellyttämän rahoituksen allokointi.

1.4 Hallintomallin toimivuus

1.4.1 Hallinto- ja maksuviranomaiset

Tavoiteohjelmat

Hallinto- ja maksuviranomaisten tehtävien määrittely laissa on pääosin selkeyttänyt viranomaisten tehtäviä ja toimivaltaa. Tältä osin lainsäädännön tavoitteiden voidaan katsoa toteutuneen. Tiettyä puutteita tehtävien määrittelyssä kuitenkin on. Eräät alueviranomaiset pitävät epäselvänä tehtäväjakoa tavoite 1 -ohjelmien hallintoviranomaisena toimivan sisäasiainministeriön ja Euroopan sosiaalirahaston maksuviranomaisena toimivan työministeriön välillä. Niiden antama ohjeistus ei ole ollut sisällöltään riittävän yhtenäistä. Hallinto- ja maksuviranomaisten kesken voi syntyä erilaisia tulkintoja ohjeiden antoon liittyvistä tehtävistä. Oikeustilaa tulee tältä osin selkeyttää.

Yleisasetuksen mukaan jäsenvaltio voi antaa kansalliselle, alueelliselle tai paikalliselle viranomaiselle maksuviranomaisen tehtävät. Jäsenvaltion harkintavaltaa tässä suhteessa ei ole muulla tavoin rajoitettu. Maksuviranomaisia voi olla yksi tai useampia. Rakennerahastolaissa maksuviranomaiset on määritelty rahastokohtaisesti.

Hallintoviranomaisen tehtävät ovat laajat. Se vastaa yleisasetuksen mukaan yhteisön lainsäädäntöä koskevien velvoitteiden täyttämisestä. Hallintoviranomaisilla on oikeus antaa yleisiä määräyksiä, jos yleisasetuksen velvoitteiden täyttäminen sitä välttämättä edellyttää. Ennen määräysten antamista hallintoviranomaisen ja maksuviranomaisen tai muun ministeriön on neuvoteltava asiasta. Tämän neuvotteluvelvollisuuden on tulkittu edellyttävän, että neuvottelujen tuloksen on oltava yksimielinen. Jos osapuolilla on erilainen tulkinta tilanteesta, voi hallintoviranomaisen asema muodostua ongelmalliseksi. Laissa olisikin selkeämmin korostettava hallintoviranomaisen oikeutta ja velvollisuutta antaa maksuviranomaisille ja muille rakennerahastovaroja käyttäville ministeriöille velvoittavia normeja.

Hallintoviranomainen varmistaa yleisasetuksen mukaan ohjelman puitteissa rahoitettujen toimien moitteettomuuden erityisesti tekemällä sisäisiä tarkastuksia. Nykyisin kuitenkin tarkastusoikeus muiden ministeriöiden hallinnonaloille on rajoitettu. Tarkastuksia voidaan tehdä Euroopan yhteisöjen komission pyynnöstä, rakennerahastojen tarkastuksen vakavan laiminlyönnin vuoksi tai muusta painavasta syystä. Tarkastusedellytysten osoittaminen käytännössä on hankalaa. Tarkastusoikeuden laajentaminen on mahdollista vain muuttamalla lakia. Käytännössä tarkastukset esimerkiksi sellaisissa hankkeissa, joihin on osallistunut useita rahoittajia, on sovittu yhdessä eri hallinnonalojen kanssa. Kukin hallinnonala vastaa myös itse normaalista tarkastustoiminnasta.

Siitä, että kukin hallinnonala ensisijaisesti vastaa tarkastustoiminnastaan on seurauksena, että kukin hallinnonala suorittaa tarkastukset haluamallaan tavalla. Tämä voi johtaa erilaisiin tarkastuskäytäntöihin. Otantatarkastuksia tekevien tarkastusviranomaisten yhteistyö perustuu vapaaehtoisuuteen. Rakennerahastovaroja käyttävien ministeriöiden sisäiset tarkastajat kokoontuvat säännöllisesti ja ovat sopineet yhtenäisten tarkastuskäytäntöjen luomisesta. Laissa ei ole säännöksiä viranomaisten yhteistoiminnasta ja siinä noudatettavista menettelyistä. Laadun varmistamiseksi onkin tarvetta edelleen kehittää yhteisiä menettelyjä.

Maksuviranomaisen tehtävät ovat yleisasetuksen mukaan suppeampia kuin hallintoviranomaisen ja niiden osalta rakennerahastolaki on vastannut paremmin yhteisön vaatimuksia. Rakennerahastoasetuksessa olevien määräaikojen mukaisesti ohjelmissa käytetyt varat on saatu uudistuksen myötä nopeasti viranomaisten käyttöön budjettivuoden alussa tammikuussa. Maksuviranomaiset ovat päättäneet myöntämisvaltuuden jakamisesta määräajassa muille ministeriöille, jotka ovat suorittanet jaon edelleen määräajassa alaiselleen hallinnolle. Määräaikoja on noudatettu myös silloin, kun on ollut kysymys lisätalousarvioon perustuvasta jaosta.

Hallintoasetus edellyttää, että maksuviranomaisen tulee voida todentaa viranomaisten sille toimittamat maksupyynnöt ennen niiden lähettämistä komissiolle. Menojen todentaminen perustuu käytännössä eri hallinnonalojen vakuutteluun tietojen oikeellisuudesta. Menettelyjä

tulee kehittää niin, että maksuviranomaisella olisi riittävät valtuudet menojen todentamiseen välittävissä viranomaisissa. Nykyisin tarkastusoikeus on rajoitettu vastaavalla tavalla kuin hallintoviranomaisen osalta. Sen vuoksi lain säännöksiä tulisi tältä osin tarkistaa. Samassa yhteydessä tulisi myös harkita tarkempien menettelyä koskevien säännösten antamista joko laissa tai asetuksessa.

Rakennerahastolain mukaan hallinto- ja maksuviranomaisella on oikeus saada muulta rakennerahastovaroja myöntävältä, välittävältä tai käyttävältä viranomaiselta tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset varojen käytöstä sekä ohjelman ja hankkeen toteutuksesta ja tarkastuksesta. Tietojen saantia koskevat oikeudet ovat sinänsä riittäviä. Käytännössä on kuitenkin esiintynyt ongelmia sen suhteen, että hallinto- tai maksuviranomainen ei ole saanut käyttöönsä kaikkia sellaisia tietoja esimerkiksi suoritetuista tarkastuksista, jotka ovat olleet tarpeen tehtävien hoitamiseksi. Myös tietojen välittämistä koskevien hallintorutiinien puute ja lain huono tuntemus ovat aiheuttaneet ongelmia joissain yksittäistilanteissa. Tietoja ei myöskään käytännössä vaadita silloin, kun asema ja siihen kuuluva vastuu sitä edellyttäisivät. Oikeustilaa voidaan tältä osin pitää epäselvänä. Menettelytavoista ja oikeuden sisällöstä tulisikin säätää tarkemmin.

Interreg ja Urban -yhteisöaloiteohjelmat

Interreg ja Urban -ohjelmissa EU-rahoitus maksetaan komissiosta suoraan alueelliselle tai ulkomailla toimivalle hallinto- ja maksuviranomaiselle ohi valtion talousarvion. Hallintoviranomaisena toimiva maakunnan liitto tekee päätöksen rakennerahastovarojen myöntämisestä hankkeeseen koko ohjelma-alueelle. Valtion vastinrahoitus sen sijaan on budjetoitu talousarvioon eri hallinnonaloille ja sen myöntämisestä päättää toimivaltainen viranomainen. Vastinrahoitusta voi joissakin ohjelmissa tulla jopa yhdeksältä eri sektoriministeriöltä. EU-rahoitus tulee edellisestä kaudesta poiketen vain Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR). Tämä on helpottanut päätöksenteon hajauttamista. Samalla on kuitenkin syntynyt uudenlaisia ongelmia hallinnonalakohtaisen rahoituksen ja EU-rahoituksen eriytymisestä.

Väliarviointiraporttien perusteella voidaan todeta hallinnon toimivan, vaikkakaan siihen ei olla kaikilta osin tyytyväisiä. Yleisenä kritiikin aiheena on ollut EU-rahoituksen ja kansallisen vastinrahoituksen erillisyyden aiheuttama hallinnollinen työ sekä puutteelliset vastuunmäärittelyt toimijoiden välillä. Erityisesti maksatushakemusten käsittelyssä hallintoa pidetään tarpeettoman monimutkaisena ja hitaana. Järjestelmä, jossa maksatusprosessin aikana sekä kansallinen rahoittaja että EU-rahoituksesta vastaava pyytävät lisäselvityksiä, on hakijoiden kannalta hankala. Taustalla ovat viranomaisten erilaiset menettelytavat. Käsittelyä on hidastanut myös se, että erityisesti ensimmäisten maksatushakemusten yhteydessä ei ole osattu antaa kaikkia tarvittavia tietoja. Monia hallinnointiin liittyviä epäselvyyksiä on ohjelmakauden edetessä kuitenkin saatu ratkaistua hallinto- ja maksuviranomaisten, sihteeristöjen ja kansallisten rahoittajaviranomaisten aktiivisella yhteistyöllä.

Nykyisen hallintomallin vahvuutena voidaan väliarviointien perusteella pitää sitä, että EU-rahoitus tulee yhden rahaston (EAKR) kautta ja hallinto- ja maksuviranomaisella on käytössään koko EU:n rahoitusosuus. Sen sijaan kansallisen valtion vastinrahoituksen jakaminen enimmillään yhdeksän sektoriministeriön vastuulle on koettu jäykkänä ja hallinnollisesti työläänä. Väliarvioinneissa on selkeästi tuotu esille, että seuraavalla ohjelmakaudella tulisi harkita hallinnon keskittämistä harvemmille hallinnonaloille. On esitetty, että kansallinen vastinrahoitus tulisi keskittää vain yhdelle hallinnonalalle.

Johtopäätökset

> *Hallinto- ja maksuviranomaisten tehtävien määrittely laissa on selkeyttänyt eri viranomaisten tehtäviä ja toimivaltaa. Sen sijaan hallinto- ja maksuviranomaisten kesken tulisi sääntelyllä tarkentaa hallintoviranomaisen ja maksuviranomaisen tehtäviä erityisesti koskien ohjeiden ja säännösten antamista.*
>
> *Hallinto- ja maksuviranomaisten tarkastusoikeutta koskevia säännöksiä tulisi tarvittaessa tarkistaa valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi. Tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä tulee tarkistaa. Lakiin tulisi ottaa tarkemmat menettelyä ja eri*

viranomaisten yhteistyötä koskevat säännökset tarkastustoiminnan tehokkuuden parantamiseksi.

Interreg ja Urban -yhteisöaloiteohjelmia toteutetaan lähtökohtana koko ohjelma-alue, mikä parantaa varojen kohdentamista parhaisiin hankkeisiin. Kansallisten toimijoiden määrää ohjelmissa tulee vähentää kuitenkin niin, että ei vaaranneta ohjelmien tavoitteiden toteuttamista.

1.4.2 Maakunnan yhteistyöryhmät

Rakennerahastolaki on selkeyttänyt alueviranomaisten välisiä toimivallan suhteita sekä tehostanut niiden keskinäistä tiedonvaihtoa ja vuorovaikutusta. Maakunnan yhteistyöryhmien toiminta mahdollistaa sen, että alueellisten rakennerahasto-ohjelmien toteutus perustuu laajaan, eri viranomaisten, kuntien ja sosiaalipartnereiden keskinäiseen yhteistyöhön. Sääntely on selkeyttänyt ja vahvistanut maakunnan yhteistyöryhmän roolia ja sen toiminta on kehittynyt strategisempaan suuntaan. Tämä on myös ilmennyt väliarviointiraporttien mukaan strategisen ohjauksen lisääntymisenä. Yhteistyöryhmät käsittelevät rakennerahastolain mukaisesti maakunnan kehittämisstrategian kannalta merkittävät sekä ylimaakunnalliset hankkeet. Hankepäätösten jättäminen rahoittajaviranomaisille on osoittautunut toimivaksi. Joissakin maakunnissa yhteistyöryhmät tosin käsittelevät edelleen kaikki hankkeet.

Maakunnan yhteistyöryhmät vaikuttavat rahoitettavien hankkeiden laatuun ja toimenpiteiden vaikuttavuuteen hyväksymiensä valintakriteereiden kautta. Siihen vaikuttaa myös se, missä määrin yhteistyöryhmien strategiset linjaukset huomioidaan alueviranomaisten tekemissä hankepäätöksissä. Sihteeristöt hoitavat yhteistyöryhmien asioiden valmistelu-, esittely- ja täytäntöönpanotehtäviä. Joissakin maakunnissa sihteeristöt käsittelevät kaikki hankehakemukset. Tämä on todettu hyödylliseksi sekä hanketoiminnan koordinoinnin ja ohjelmien toimenpiteiden keskinäisen yhteensovittamisen kannalta että erityisesti päällekkäisen rahoituksen estämiseksi.

Maakunnan yhteistyöryhmien on pyrittävä päätöksenteossa yksimielisyyteen. Ellei yksimielisyyteen päästä, päätökseksi tulee mielipide, jota kaksi kolmannesta äänestäneistä on kannattanut. Useassa maakunnassa on kuitenkin esitetty, että päätöksenteossa tulisi siirtyä määräenemmistöstä yksinkertaiseen enemmistöön, koska joissakin tapauksissa on ollut hankalaa saada aikaan tarvittavaa enemmistöä.

Yhteistyöryhmä asettaa jaostot tavoite 3 ja tavoite 2 -ohjelmien sekä alueellisen maaseudun kehittämisohjelman ja tavoite 2 -ohjelman yhteensovittamiseksi. Useiden alueviranomaisten mielestä jaostot eivät ole toimineet laissa niille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Myös väliarviointiraporteissa päädytään samaan tuloksen. Perusteena on esitetty, että jaostojen toiminta on jäänyt irralliseksi suhteessa maakunnan yhteistyöryhmään. Myös jaostojen tehtävät ovat muodostuneet irrallisiksi suhteessa muuhun alueiden kehittämiseen. Käytännössä niiden tehtäviä on hoidettu viranomaisten normaalina yhteistyönä työvoima- ja elinkeinokeskuksissa tai yhteistyöryhmien sihteeristöissä. Jaostojen asema on muuttunut myös sen vuoksi, että maakuntaohjelmaan liittyen eri hallinnonalojen toimenpiteet käsitellään maakunnan yhteistyöryhmässä. Jaostojen asemaa ja tehtäviä tulisikin arvioida uudelleen.

Lain mukaan maakunnan yhteistyöryhmät sovittavat yhteen alueellisia kehittämistoimenpiteitä. Tämä tehtävä on koettu erittäin tärkeäksi. Tehtävän onnistumisen kannalta on olennaista, missä muodossa ohjelmia ja hankkeita koskeva tieto esitellään yhteistyöryhmissä. Päätöksenteon kannalta olennainen tieto saattaa olla liian vaikeasti tulkittavissa. Ratkaisevaa on myös yhteistyöryhmien jäsenten aluekehittämisen ja rakennerahastojen tuntemus. Yhteistyöryhmien tulisi jatkossa tehostaa erityisesti aluekehitystoimenpiteiden yhteensovittamista sekä vahvistaa kumppanuutta. Yksityisen sektorin ja yleensä kolmannen sektorin kiinteämpi kytkeminen maakuntien kehittämistyöhön on tarpeen.

Johtopäätökset

Sääntely on selkeyttänyt ja vahvistanut maakunnan yhteistyöryhmän strategista roolia alueiden kehittämisessä. Lain tavoitteet ovat toteutuneet hyvin.

Yhteistyöryhmän lakimääräisten jaostojen asema ja tehtävät tulee arvioida ja tarpeen mukaan tarkistaa.

1.4.3 Hallintokomiteat ja varojen osoitus

Interreg ja Urban -yhteisöaloiteohjelmissa hallintokomitealla on keskeinen rooli. Siinä ovat edustettuina keskeiset yhteistyöpartnerit. Interreg-hallintokomiteassa on edustajat myös ohjelmassa mukana olevista muista maista. Hallintokomitean sihteeristö hoitaa asioiden valmistelu-, esittely- ja täytäntöönpanotehtäviä. Sihteeristö avustaa tarvittaessa myös ohjelman hallinto- ja maksuviranomaista.

Hallinnoinnin tehostaminen oli yhtenä tavoitteena valmistauduttaessa nykyiseen ohjelmakauteen. Keskeistä oli taata kaikille ohjelmille riittävästi valtion vastinrahoitusta ja saada se mahdollisimman joustavasti hallintokomiteoiden käyttöön. Vastinrahoituksen varmistamiseksi on luotu menettely, jossa kunkin ohjelman hallintokomitea – sihteeristön tekemän perusesityksen pohjalta - laatii ja hyväksyy vuosittain hallinnonaloittaisen arvion valtion rahoituksen tarpeesta seuraavana varainhoitovuonna. Kyse on maakunnan yhteistyöasiakirjaa vastaavasta menettelystä, joka kuitenkin on sitä huomattavasti yksinkertaisempi ja joustavampi. Sektoriministeriöt käyttävät tehtyjä arvioita talousarvioesityksen laadinnassa. Menettely on toisaalta tuonut selkeyttä ja työskentelyrauhaa toimintaan, mutta toisaalta se voi myös vaikeuttaa ohjelmien tavoitteiden saavuttamista. Rahoitusosuuksien jakautuminen ei juurikaan perustu pohdintaan ohjelman tavoitteiden saavuttamisesta, vaan ennemminkin eri toimijoiden sektoraalisiin tavoitteisiin. Allokoinnin tuoman jäykkyyden haittapuolena voi syntyä myös tilanteita, joissa hyvälle Interreg-hankkeelle ei löydy kansallista rahoitusta.

Hallintokomiteat ja niiden sihteeristöt ovat toteuttaneet hyvin niille laissa asetettuja tehtäviä. Hankevalmistelu sihteeristöissä ja päätöksenteko hallintokomiteoissa on alkuvaiheen ruuhkan jälkeen edennyt ripeästi. Hallintokomiteoiden päätösten jälkeen on ollut varsin suuria hallinnonaloittaisia eroja siinä, kuinka nopeasti oikeudellisesti sitovat päätökset on tehty.

Hallintokomitean päätösten on oltava yksimielisiä. Tätä on perusteltu sillä, että Interreg-ohjelmat ulottuvat usean valtion alueelle ja kysymys on valtioiden välisestä yhteistyöstä. Yksimielisyysvaatimuksessa on kuitenkin ongelmana se, että yksikin taho voi estää päätöksenteon. Lakia muutettiin sen vuoksi vuonna 2003 niin, että sellaisissa ohjelmissa, joissa Suomi on mukana ainoana Euroopan unionin jäsenvaltiona, päätöksentekoon riittää kahden kolmasosan enemmistö. Muutosta voidaan pitää toimivana. Kahdessa ohjelmassa päätöksiä on muutoksen jälkeen tehty äänestämällä.

Johtopäätös

Hallintokomiteat toimivat tehokkaasti koko ohjelma-alueella eikä tarvetta lain muuttamiseen ole.

1.4.4 Maakunnan yhteistyöasiakirjamenettely ja rakennerahastovarojen osoitus

Maakunnan yhteistyöasiakirja -menettely on mahdollistanut aikaisempaa tehokkaamman varojen käytön suunnittelun sekä ohjelmavarojen osoittamisen eri hallinnonaloille ja edelleen maakuntiin. Viime kaudella varojen jakamista varten pyydettiin maakunnista laskelmat, joita jouduttiin mukauttamaan ohjelma-asiakirjojen rahoituskehysten mukaisiksi.

Yhteistyöasiakirjojen perusteella maakunnissa tiedetään hyvissä ajoin ja täsmällisesti niiden käyttöön vuosittain osoitettavat ohjelmavarat. Tämä auttaa toimenpiteiden ja hankkeiden suunnittelussa. Yhteistyöasiakirjat laaditaan edellisen vuoden keväällä seuraavan varainhoitovuoden talousarvioehdotuksesta käytäviä neuvotteluja varten. Sisäasiainministeriössä laaditaan yhteistyöasiakirjojen yhteenvedot, jotka lähetään muille hallinnonaloille ja joita voidaan käyttää apuna talousarvioehdotusta käsiteltäessä. Yhteistyöasiakirjan tarkistamisen ongelmana on, että hallinnonalojen väliset mahdolliset rahoitusosuuksien muutokset ovat vaikeita toteuttaa. Muutokset edellyttävät valtion rahoituksen osalta lisä-talousarviomenettelyä, mikä on todettu menettelynä raskaaksi. Maakunnan liitot ovat kuitenkin nykytilanteeseen varsin tyytyväisiä ja korostavat suunnitelmien pitkäjänteisyyden

varsin tyytyväisiä ja korostavat suunnitelmien pitkäjänteisyyden ja jatkuvuuden varmistamista.

Yhteistyöasiakirjat ovat ohjelmavarojen irrotusten ja jakojen pohjana keskushallinnossa. Niistä ilmenee eri hallinnonalojen osuudet rakennerahastovaroista sekä valtion rahoituksesta. Yhteistyöasiakirjoilla myös varmistetaan pysyminen ohjelmien mukaisissa rahoituskehyksissä. Maksuviranomaisena toimivat ministeriöt ja rakennerahastovaroja käyttävät ministeriöt jakavat varat niiden mukaisesti alueilla toimiville viranomaisille. Yhteistyöasiakirja -menettelyn on todettu toimivan hyvin ja ohjelmia toteuttavat viranomaiset ovat olleet siihen tyytyväisiä. Talousarviomenettelyistä aiheutuu jonkin verran jäykkyyksiä maakunnan yhteistyöasiakirjamenettelyyn esimerkiksi palautuneiden myöntövaltuuksien uudelleen käyttöön liittyen. Ongelma ei kuitenkaan johdu rakennerahastolaista vaan talousarviomenettelyistä.

Johtopäätös

> *Maakunnan yhteistyöasiakirjamenettely on toiminut hyvin sekä keskushallinnon että alueiden näkökulmasta. Se on kytkenyt varojen käytön suunnittelun valtion talousarvioon ja tarjonnut välineen ohjelmavarojen osoittamiseksi eri hallinnonaloille ja maakuntiin. Varat ovat ohjelmia toteuttavien viranomaisten käytössä asetuksessa annettujen määräaikojen puitteissa. Lain tavoitteiden voidaan katsoa toteutuneen.*

1.4.5 Seurantakomiteat

Tavoiteohjelmissa

Seurantakomiteat ovat suorittaneet niille asetetut tehtävät. Ne ovat ohjanneet ohjelman toteutusta hyväksymällä ohjelma-asiakirjan täydennyksen ja hankkeiden valintaperusteet Ne hyväksyvät vuosittaiset toimeenpanokertomukset, vuosiraportit. Lisäksi jokaisessa seurantakomitean kokouksessa käydään läpi tilannekatsaukset. Niille raportoidaan säännöllisesti myös arviointien etenemisestä ja ne hyväksyvät seuranta- ja arviointiraporttien pohjalta tehtävät tarvittavat ohjelmamuutokset.

Käytännön toteutuksessa seurantakomiteat koetaan etäisinä. Tähän on syynä ohjelmien toimeenpanon maakuntakeskeisyys sekä maakunnan yhteistyöryhmien roolin vahvistuminen. Seurantakomitean tehtävät taas kohdistuvat koko ohjelma-alueelle. Tarkasteltaessa ohjelmien edistymistä ja tehtäessä linjauksia tulee ottaa huomioon maakuntien erilaiset kehittämistarpeet ja tavoitteet. Tämä on haasteellinen tehtävä, kun alueelliset tavoiteohjelmat ulottuvat usean maakunnan alueelle. Seurantakomiteoiden ja maakunnan yhteistyöryhmien keskinäinen työnjako on sinänsä selkiintynyt.

Seurantakomiteoiden toiminnan tuloksellisuutta osoittaa se, missä määrin ne voivat vaikuttaa eri hallinnonalojen erilaisten ohjelmakäytäntöjen ja -menettelyjen yhdenmukaistamiseen. Yhdenmukaistamistarpeet liittyvät hankkeiden valintaan, päätöksentekoon, rahoituksen myöntämiseen ja maksamiseen. Seurantakomiteat voivat päättää tarvittavista toimenpiteistä sekä seurata niiden täytäntöönpanoa hallinnonaloilla. Seurantakomiteoissa on myös todettu tarpeelliseksi käydä nykyistä enemmän keskustelua yleisistä alueiden kehittämiseen ja toimintaympäristön muutokseen liittyvistä kysymyksistä.

Euroopan komission edustajat ovat seurantakomiteoissa neuvoa-antavia jäseniä. Heidän roolinsa ei ole kuitenkaan muuttunut viime ohjelmakauteen verrattuna. He huolehtivat komissiosta tulevien vaatimusten ja velvoitteiden huomioon ottamisesta ja osallistuvat aktiivisesti strategiakeskusteluun. Ohjelmien yksittäisiin sisältökysymyksiin tai kansallisiin eri hallinnonalojen toimintatapoihin he eivät ole puuttuneet. Vuosittain pidetään hallintoviranomaisen ja komission väliset vuosikokoukset seurantakomitean hyväksymän vuosiraportin esittämisen yhteydessä. Myös muut ohjelmavaroja käyttävät ministeriöt ovat osallistuneet niihin. Kokouksissa käsitellään ohjelmien etenemistä ja muutostarpeita sekä seuranta- ja hallintojärjestelmien tehokkuutta. Vuosikokouksissa ei ole tullut komission suunnalta sellaisia vaatimuksia, jotka olisivat muuttaneet seurantakomiteoissa päätettyjä tai sovittuja esityksiä ja linjauksia.

Seurantakomiteoiden toiminnassa on olennaista eri hallinnonalojen keskinäinen yhteistyö.

Equal ja Leader+ -yhteisöaloiteohjelmissa

Equal -yhteisöaloiteohjelmassa seurantakomitea on suorittanut sille asetetut tehtävät. Se on vastannut ohjelman strategisesta ohjauksesta ja hallinnonalojen välisestä koordinoinnista. Seurantakomiteassa on sovitettu yhteen ESR-viitekehyksen, tavoite 3 -ohjelman, Equal -yhteisöaloitteen ja kansallisen toiminnan toteutusta. Ohjelman toteutuksen edetessä seurantakomitean yhä tärkeämmäksi tehtäväksi on nousemassa Equal -yhteisöaloitteen asemoiminen suhteessa eri hallinnonalojen toiminnan ja kansallisen työllisyys-, koulutus- ja sosiaalipolitiikan kehittämiseen sekä kokemusten ja tulosten levittämiseen ja integroimiseen kansalliseen ja alueelliseen toimintapolitiikkaan.

Myös Leader+ -ohjelman seurantakomitea on suorittanut sille asetetut tehtävät. Se on työskennellyt aktiivisesti ja keskustellut toimintaryhmätyöstä koko valtakunnan tasolla.

Interreg ja Urban - yhteisöaloiteohjelmissa

Interreg ja Urban -ohjelmissa seurantakomiteat ovat suorittanet niille asetettuja tehtäviä hyväksymällä ohjelma-asiakirjan täydennyksen ja hankkeiden valintaperusteet. Lisäksi ne ovat ohjeistaneet hakukierroksia ja vaikuttaneet hakemusten käsittelyn kestoon sekä maksatusten nopeuttamiseen.

Interreg ja Urban -ohjelmien seurantakomiteoiden kokouksissa on ollut havaittavissa osallistumisaktiivisuuden vähentymistä. Syitä ongelmaan voi olla useita. Seurantakomitean jäsenet saavat tietoa ohjelmista pääsääntöisesti kokouksiin kahdesti vuodessa toimitettavasta materiaalista. Tietoa saadaan liian harvoin ja se voi myös olla sellaisessa muodossa, että se ei anna riittävästi pohjaa päätöksenteolle.

Seurantakomiteoiden roolia Interreg ja Urban -ohjelmissa pyritään kehittämään niin, että ne voisivat aidosti ottaa kantaa ohjelmien sisältöön, suuntaamiseen ja onnistumiseen parantamalla muun muassa vuosiraporttien sisältöä. Tietoa täytäntöönpanon edistymisestä on lisätty myös seurantakomitean kokousten välillä. Lisäksi Venäjän suunnan Interreg -ohjelmissa tullaan kokeilemaan mallia, jossa hallinto- ja seurantakomiteoiden kokoukset pidetään peräkkäisinä päivinä, ja niihin osallistuvat osittain samat jäsenet. Tämä edistäisi venäläisten jäsenten osallistumista.

Johtopäätökset

> *Seurantakomiteoiden ohjaavaa roolia ohjelmien toteutuksen ja tuloksellisuuden edistämiseksi vahvistetaan. Se asettaa vaatimuksia seurantatiedon luotettavuudelle ja kattavuudelle sekä tiedon käyttökelpoisuudelle arvioitaessa ohjelmien tuloksellisuutta.*
>
> *Seurantakomiteoiden työskentelyä tulee kehittää toisaalta lisäämällä maakunnan yhteistyöryhmän ja seurantakomitean ja toisaalta hallintokomitean ja seurantakomitean yhteistyötä, lisäämällä seurantakomiteoissa eri osapuolten yhteistyötä ja kehittämällä toimenpiteitä ohjelmien laadun ja strategisen otteen parantamiseksi. Lisäsääntely ei ole tarpeen.*

1.5 Erityiskysymyksiä

1.5.1 Ohjelmatyön sisällöstä

Arviointien mukaan strategiat ovat toteutuneet sekä tavoiteohjelmissa että yhteisöaloiteohjelmissa. Parhaiten ne ovat toteutuneet mukana olevissa kokonaisissa maakunnissa. Kehittämistoimenpiteiden kohdentuvuus saattaa kuitenkin hämärtyä, koska strategiat ovat väljiä ja tavoitteita on paljon. Painopisteiden ja teemojen mukainen kehittäminen on lisääntynyt edellisestä kaudesta.

Kaikkien tavoiteohjelmien rakennetta pidetään väliarvioinneissa hajanaisena ja monimutkaisena. Toimenpidekokonaisuuksia on liikaa, samoin toimijoita, mikä estää tehokkaan ohjauksen sekä toimenpiteiden tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden tarkastelun. Toteutus voi kuitenkin kärsiä, jos toimijoiden määrää supistetaan merkittävästi. Hallinnonalojen määrää vähennettäessä mahdolliset rahoitusinstrumentitkin vähenevät, mikä taas vähentää ohjelman vaikuttavuutta ja tuloksia.

Väliarviointiraporttien mukaan tavoite 2 -ohjelma-alueen laajuus ja epäyhtenäisyys on osoittautunut ongelmalliseksi. Alueen maakunnat saattavat olla maantieteellisesti hyvinkin etäällä toisistaan. Myös maakuntien kehittämislähtökohdat voivat vaihdella suuresti. Alueiden pirstoutuneisuutta lisäävät vielä ohjelmaan kuulumattomat kunnat sekä siirtymäkauden tuen alueet. Niiden hankepäätökset tehdään erillisinä varsinaisesta tavoite 2 -ohjelmasta. Tämä hankaloittaa ohjelman kokonaisvaltaista toteuttamista ja toimien keskinäistä koordinointia.

Yleisasetuksessa on suoritusvarausta koskevat säännökset. Tarkoituksena on jakaa osa varoista saavutettujen tulosten perusteella ja siten edistää ohjelmien tehokkuutta. Suoritusvarauksen jako tehtiin kahden tavoite 1 -ohjelman välillä (Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmat) ja kolmen tavoite 2 -ohjelman (Ahvenanmaan, Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen tavoite 2 -ohjelmat) välillä. Jaon perusteena käytettiin ohjelma-asiakirjoissa määriteltyjä suoritusvarauksen jakoperusteita, jotka koskivat ohjelmien hallintoa, rahoitusta ja tehokkuutta. Sekä tavoite 1 -ohjelmien että tavoite 2 -ohjelmien todettiin toteutuneen vähintään tyydyttävästi. Sen mukaisesti suoritusvaraukset jaettiin sekä tavoite 1 että tavoite 2 -ohjelmien välillä niiden rahoituskehysten mukaisissa suhteissa.

Suoritusvarauksen jakoprosessi osoitti, että ohjelmien asettaminen paremmuusjärjestykseen on käytännössä hyvin hankalaa. Käytettyjen perusteiden ei katsottu tuovan esille ohjelmien välisiä laadullisia eroja. Riittävän yksiselitteisiksi perusteiksi osoittautuivat lähinnä rahoituksen toteutumista kuvaavat mittarit (ohjelmien sitoumus- ja maksatusasteet). Periaatteessa suoritusvaraus -menettelyn todettiin muodostavan kannustimen ohjelmien tehokkaaseen toteutukseen. Sen soveltaminen edellyttää kuitenkin riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä mittareita, jotka kaikki osapuolet voivat hyväksyvät.

Ohjelmien valmistelu kansallisesti perustuu alueiden kehittämislain säännöksiin. Rakennerahastolain säännösten muuttaminen ei siten ole tarpeen. Ohjelmien sisältö ja toteuttavien viranomaisten määrä vaikuttavat kuitenkin ohjelmien hallinnointiin hallintotyön määrän ja tulosten kannalta.

Rakennerahasto-ohjelmia koskevien ehdotusten valmistelusta vastaavat maakunnan liitot oman maakuntansa osalta ja ne valmistellaan yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien sekä muiden ohjelmien toteuttamisen osallistuvien julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kanssa. Sellaisia ovat esimerkiksi elinkeino- ja työmarkkinajärjestöt sekä muut järjestöt. Laajaa yhteistyötä eli kumppanuusperiaatetta sovelletaan myös ohjelmien rahoituksessa, seurannassa ja arvioinnissa. Osoituksena siitä ovat maakunnan yhteistyöryhmän ja seurantakomiteoiden kokoonpanoa koskevat säännökset. Rakennerahasto-ohjelmat ovat merkittävästi edistäneet yhteistyötä alue- ja keskushallinnossa. Niiden toteuttamisessa omaksuttuja menettelytapoja on voitu hyödyntää myös kansallisessa alueiden kehittämistyössä.

Johtopäätökset

Ohjelmissa tulisi pyrkiä yksinkertaisempaan rakenteeseen ja hallinnointiin paremman kohdentamisen ja tehokkuuden saavuttamiseksi.

Ohjelma-alueiden tulisi muodostaa nykyisistä enemmän toiminnallisia kokonaisuuksia, joiden sisällä varoja keskitettäisiin teemapohjaisiin kokonaisuuksiin.

Varojen suuntaaminen saavutettujen tulosten perusteella tehostaa ohjelmien toteuttamista. Suoritusvarauksen jakamisessa käytettäviä perusteita ja menettelyjä tulee edelleen kehittää.

Kumppanuutta ohjelmatyössä tulee edelleen vahvistaa.

1.5.2 Hankkeiden rahoittaminen

Vastuu hankkeiden rahoituksesta kuuluu ohjelmia toteuttaville ja rahoittaville aluevi-ranomaisille. Rakennerahastoista maksettavan tuen myöntämiseen sovelletaan lähtökohtai-sesti kansallisia kunkin hallinnonalan erityissäännöksiä. Yhtenäisen käytännön saamiseksi koko unionin alueella on annettu tietyistä tukikelpoisista menoista säännökset komission asetuk-sella[1]. Niitä noudatetaan kansallisten säännösten lisäksi. Ne ovat yhdenmukaistaneet eri hallinnonalojen käytäntöjä. Rakennerahastolakiin on otettu rahoitusta, kuten takaisinperintää ja valvontaa, koskevia säännöksiä eri hallinnonaloilla olleiden lainsäädännöllisten puutteiden korjaamiseksi. Valtionavustuslain (688/2001) tultua voimaan syksyllä 2001 oikeustila on muuttunut. Menettelyjä on mahdollista yksinkertaistaa yhdenmukaistamalla tuen myöntämi-seen liittyvät käytännöt eri hallinnonaloilla valtionavustuslain mukaisiksi.

Alueelliset rakennerahasto-ohjelmat rahoitetaan useammasta rahastosta. Tästä seuraa, että ohjelmien toteuttamiseen osallistuvat useiden hallinnonalojen viranomaiset. Tämä vaikeut-taa ohjelmien hallinnointia ja niiden seurantaa. Eri hallinnonalojen tuen myöntämiseen liit-tyvien säännösten on esitetty vaikuttavan rakennerahastolakia enemmän ohjelmien toimee-npanoon. Varojen hallinnointia pidetään liian monimutkaisena. Viranomaisten työnjako ei ole rahoituksen myöntämisessä selkiintynyt, vaan siinä esiintyy päällekkäisyyttä. Useilla viran-omaisilla on mahdollisuus erityislainsäädännön nojalla myöntää tukea samantyyppisiin hankkeisiin. Hakemukset saattavat tällöin kohdentua sellaiseen tukijärjestelmään, jossa tuki-taso on korkein. Erilaisista hallintokäytännöistä on aiheutunut myös maksatusten viivästy-misiä. Vaikka rahoitusmenettelyjä pidetään monimutkaisina, suoritettujen väliarviointien mukaan hakijat ovat olleet tyytyväisiä hankkeiden valinta- ja päätöksentekomenettelyihin sekä toimeenpanoon. Varojen hallinnointia voidaan pitää toimivana myös n+2 -säännön kannalta. Suomella ei ole ollut sen suhteen ongelmia. Takaisinperittävien varojen määrät ovat olleet vähäisiä.

Yksi ero toimintatavoissa viranomaisten välillä liittyy siihen, kilpailutetaanko hankkeita keskenään tukea myönnettäessä vai ei. Toisilla viranomaisilla tuen myöntäminen perustuu hakuaikoihin, jolloin hankkeita voidaan vertailla keskenään. Toisilla on jatkuva haku, jo-lloin hankkeiden valinta tapahtuu viranomaisen arvioiman hankkeitten tason perusteella il-man tietoa siitä, minkälaisia hakemuksia tulee myöhemmin. Hakijoiden katsotaan olevan eri asemassa sen suhteen, sovelletaanko jatkuvaa hakua vai erikseen määriteltyjä hakukierro-ksia. Erillisten määräaikoihin perustuvien hakujen katsotaan varmistavan parhaiten hakijo-iden tasavertaisuuden. Ohjelman koolla ja rakenteella voi olla merkitystä siihen, kuinka kil-pailu käytännössä toteutuu. Mitä useampia toimenpidekokonaisuuksia ohjelmassa on, sitä useammin voi syntyä tilanteita, jolloin hankkeiden kesken ei ole todellista kilpailua.

Toisena erona toimintavoissa ovat eri hallinnonalojen erilaiset käytännöt sen suhteen, ovat-ko ennakot mahdollisia avustuksia myönnettäessä. Osa hankkeelle myönnettävästä avustuk-sesta voidaan esimerkiksi sisäasiainministeriön hallinnonalalla maksaa ennakkona. Ennakot edistävät pienten toimijoiden kuten järjestöjen mahdollisuuksia toteuttaa hankkeita. Eri hal-linnonalojen menettelyjä on näiltä osin yhdenmukaistettava, jotta järjestöjen ja muiden vail-la käyttöpääomaa olevien tahojen hankkeiden haku ja toteutus olisi mahdollista ilman lai-nanottoa.

Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmassa toteutetaan tällä kaudella yhtenäisiä hakumenettelyjä eri viranomaisten kesken. Hakukierrokset järjestetään 3 - 4 kertaa vuodessa. Poikkeuksen muo-dostavat hakuilmoituksissa erikseen määritellyt hanketyypit, joiden kohdalla sovelletaan jatkuvaa hakua. Itä-Suomessa sovellettava malli on päätetty ohjelma-alueen maakunnan yh-teistyöryhmissä. Saadut kokemukset ovat olleet myönteisiä. Tasavertaisuus hakijoiden ke-sken on toteutunut ja eri viranomaisten soveltamat hankkeiden valintamenettelyt ovat yh-denmukaistuneet. Samalla rahoituksen myöntämisprosessit ovat tulleet läpinäkyvimmiksi.

[1] Säännöt koskevat muun ohella tosiasiallisesti suoritettuja maksuja, tulojen käsittelyä kirjanpidossa, rahoituskuluja, muita maksuja ja oikeudellisia kuluja, käytetyn omaisuuden hankintaa, maan ja kiin-teistön hankintaa, alv:ia ja muita veroja ja maksuja sekä rakennerahastojen hallinto- ja toteuttamiskus-luja.

Myös Interreg -ohjelmissa on tällä ohjelmakaudella yleisesti siirrytty hakukierroksiin. Myös niissä saadut kokemukset ovat olleet myönteisiä.

Seurantakomitean tehtävänä on tutkia ja hyväksyä rahoitettavien toimien valintaperusteet. Lisäksi maakunnan yhteistyöryhmä voi maakunnan yhteistyöasiakirjassa päättää hankkeiden valintakriteerien alueellisesta soveltamisesta. Väliarviointiraporttien mukaan tavoite 1 ja 2 -ohjelmissa hankkeiden valintakriteerit ovat jääneet liian väljiksi, jolloin niiden aluekehittämistä ohjaava vaikutus saattaa jäädä liian pieneksi. Kysymys ohjaavasta vaikutuksesta liittyy myös siihen, miten on onnistuttu strategisten tavoitteiden määrittelyssä. Valintakriteerejä enemmän voi vaikuttaa se, kilpailutetaanko hankkeita vai ei.

Rakennerahastolain soveltamisalaan eivät kuulu tuen myöntämiseen liittyvät kysymykset, vaan tuen myöntämisen yhdenmukaistaminen riippuu hallinnonalan omista toimista. Näillä menettelyillä on kuitenkin vaikutusta ohjelmien hallinnointiin ja tuloksiin.

Johtopäätökset

> *Ohjelmissa tulisi sopia hallinnonalojen kesken toimista, joilla yhdenmukaistetaan tuen myöntämiseen liittyviä menettelyjä valtionavustuslain mukaisiksi. Samalla tulisi huomioida pienten toimijoiden mahdollisuudet toteuttaa hankkeita esimerkiksi laajentamalla ennakkojen käyttömahdollisuuksia eri hallinnonaloilla.*
>
> *Tehokkuuden lisäämiseksi tuen myöntämisessä tulisi kaikissa rakennerahasto-ohjelmissa siirtyä hakuaikoihin, mikä mahdollistaa hakemusten keskinäisen vertailun. Ohjelmarakennetta tulee yksinkertaistaa. Hankehakemusten välisen vertailun tulisi voida olla mahdollista myös eri hallinnonalojen hankkeiden kesken.*

1.5.3 Ohjelmareservi ja ylimaakunnalliset hankkeet

Rakennerahastolakiin on otettu säännökset, joilla joustavoitetaan ohjelmien varainkäyttöä ja joilla luodaan edellytyksiä ylimaakunnallisille hankkeille. Säännösten tarkoituksena on ollut edesauttaa alueiden kehittämisen kannalta vaikuttavien hankkeiden syntymistä ja hallinnointia sekä tehostaa ohjelmatason toteutusta.

Rakennerahastovaroja käyttävät ministeriöt voivat jättää osan varoista ja vastaavasta valtion rahoituksesta reserviin. Maakunnan yhteistyöasiakirjassa voidaan esittää arvio ohjelmareservin tarpeesta hallinnonaloittain. Alueellisissa rakennerahasto-ohjelmissa ennen varojen osoituspäätöstä maksuviranomainen voi neuvotella rakennerahastovaroja käyttävien ministeriöiden kanssa siitä, kuinka paljon rahoituksesta hallinnonalalla jätetään reserviin. Samassa yhteydessä kuullaan myös maakunnan yhteistyöryhmiä. Reserviä voidaan käyttää ohjelman toteuttamiseksi tarpeellisiin joustoihin ja valtakunnallisiin tai muuten laaja-alaisiin hankkeisiin sekä eräisiin Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosastosta rahoitettaviin ja Euroopan kalatalouden ohjausvälineen rahoittamiin toimenpiteisiin. Näistä mahdollisuuksista huolimatta voidaan todeta, että ohjelmareservin käyttö on useimmilla hallinnonaloilla jäänyt vähäiseksi.

Ohjelmareserviä ei ole merkittävästi varattu maakunnan yhteistyöasiakirjoissa. Jos sitä on varattu, niin pääsääntöisesti vähän. Sen käyttöä on saattanut vähentää pelko siitä, että ohjelmareserviin jätetyt varat voitaisiin lopulta siirtää käytettäväksi jonkin toisen maakunnan hankkeisiin. Ohjelman joustolla tarkoitetaan varojen käyttöä siellä, missä niiden tarve kulloinkin on suurin. Kysymys on varojen uudelleen jaosta vuosittain maakuntien ja hallinnonalojen välillä. Varojen siirrot voidaan ottaa huomioon seuraavien vuosien jaossa, jotta turvataan maakuntien ja hallinnonalojen koko ohjelmakauden rahoituskehysten toteutuminen. Ohjelman toteutuksen kannalta jousto on tärkeä, koska sillä voidaan tehostaa varojen käyttöä.

Yksi ongelma on vaatimus, että ohjelmareservi on esitettävä hallinnonaloittain. Tämän seurauksena reserviin jätettävät varat pilkkoutuvat pieniin osiin, kun käytännössä olisi tarve koota varoja suurempiin kokonaisuuksiin. Sen vuoksi tulisikin harkita säännösten muuttamista siten, että ohjelmareserviä ei tarvitsisi määritellä hallinnonaloittain. Tällöin varojen

hallinnonaloittainen jako reservistä määräytyisi sen mukaan, millä hallinnonaloilla syntyy rahoitettavia hankkeita.

Ohjelmareservin käyttöä voitaisiin kehittää varaamalla se maksuviranomaiseen eikä kuten nykyisin laki edellyttää rakennerahastovaroja käyttävään ministeriöön. Reservi olisi maksuviranomaisessa sidottu ainoastaan tiettyyn rakennerahasto-ohjelmaan. Tarkoituksenmukaista myös olisi, että reservin suuruus määriteltäisiin suhteessa ohjelman kokonaiskehykseen. Siten se kohdistuisi jakamattomana koko ohjelma-alueeseen ja voitaisiin osoittaa sinne, missä sen käyttö on toteutuksen kannalta tarkoituksenmukaisinta. Järjestelmän toiminnan turvaamiseksi tulisi lakiin tai asetukseen ottaa tarpeelliset säännökset noudatettavista menettelytavoista ja päätöksenteosta. Varojen käytön joustavuuden lisääminen esimerkiksi reservin muodossa korostaisi koko ohjelma-alueen laajuisen toteutuksen vahvistamista.

On myös esitetty, että hallintoviranomainen päättäisi ohjelmareservistä. Hallintoviranomainen toimii kussakin ohjelmassa ja se voi sen vuoksi paremmin kuin maksuviranomainen ottaa huomioon ohjelman tavoitteet ja ohjelmareservin tarve. Ennen päätöstä hallintoviranomaisen tulisi kuulla muita ministeriöitä ja maakunnan yhteistyöryhmiä. Tämä voisi parhaiten tapahtua ohjelman seurantakomiteassa. Maksuviranomainen ottaisi hallintoviranomaisen päätöksen huomioon voimassa olevan sääntelyn mukaisesti. Hallintoviranomaisen tehtävien muutos edellyttäisi sääntelyn muuttamista, koska nykyisin tehtävä kuuluu maksuviranomaiselle.

Yksi syy ohjelmareservin vähäiseen käyttöön on ylimaakunnallisten hankkeiden vähäisyys. Niitä ei synny, koska alueilla on pulaa osaavista ja asiantuntevista hankkeiden kokoajista ja toteuttajista. Niiden toteuttamisen on katsottu olevan liian työlästä ja vaativan resursseja, joita viranomaisilla ei ole irrottaa hankkeeseen. Lisäksi esimerkiksi saman toimialan sisällä yritykset kokevat toisensa kilpailijoikseen, mikä haittaa ylimaakunnallisten hankkeiden synnyttämistä. Myös pitkät välimatkat esimerkiksi Pohjois-Suomessa katsotaan verkostoitumista ja ylimaakunnallisia hankkeita hidastavaksi tekijäksi.

Rakennerahastolakiin on otettu ylimaakunnallisten hankkeiden osalta säännös, jonka mukaan niiden toimeenpano keskitetään päärahoittajalle. Lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkoituksena oli antaa asetuksella säännöksiä ylimaakunnallisten hankkeiden hallinnointia koskevan menettelyn yksityiskohdista. Säännöksiä ei ole kuitenkaan annettu. Nykyisten säännösten ei voida katsoa edistävän riittävästi ylimaakunnallisten hankkeiden syntymistä.

Johtopäätökset

> *Ohjelmavarojen käytön joustavuutta ja ohjelmareservin käyttöä tulee lisätä tehokkuuden parantamiseksi. Nykyisellä ohjelmakaudella tulee varoja keskittää enemmän alueiden kannalta keskeisiin hanke- ja teemapohjaisiin kokonaisuuksiin käyttämällä hyväksi maakunnan yhteistyöasiakirjamenettelyä.*
>
> *Hallintoviranomaisella ja maksuviranomaisella tulee olla mahdollisuus varata ohjelman kehykseen suhteutettu osuus varoista reserviin. Lakiin ja asetukseen tulisi tarvittaessa ottaa nykyistä tarkemmat säännökset ohjelmareservistä, sen käytöstä ja menettelyistä sekä päätöksenteosta.*
>
> *Lakiin ja asetukseen tulisi ottaa tarkemmat säännökset niistä menettelyistä, joilla voitaisiin selkeyttää ja ohjata ylimaakunnallisten hankkeiden toteuttamista ja hallinnointia.*

1.5.4 Seuranta

Rakennerahastolain ja -asetuksen mukaan rakennerahastovaroja käyttävät ministeriöt toimittavat hallinto viranomaisten ylläpitämiin keskitettyihin seurantajärjestelmiin hallinnonaloillaan rahoitettavien hankkeiden päätös- ja seurantatiedot suoran käyttöliittymän tai siirtotiedostojen kautta. Tietojen on oltava keskitetyissä seurantajärjestelmissä mahdollisimman ajankohtaisesti. KTM, TM, MMM ja OPM toimittavat seurantajärjestelmistään tiedot siirtotiedostoina SM:n ylläpitämään FIMOS -järjestelmään. Tästä on aiheutunut viiveitä erityises-

ti KTM:n hallinnonalan EAKR -hanketietojen päivityksessä. Lisäksi siirtotiedostojen yhteensopivuudessa FIMOS -järjestelmään on esiintynyt teknisiä ongelmia. Tämän seurauksena seurantatietoja ei voida pitää täysin luotettavana, ellei niitä ole erikseen tarkistettu, mikä puolestaan on hyvin työlästä. Tavoitteena on kaikki ohjelmat ja hallinnonalat kattava järjestelmä, johon seurantatiedot talletettaisiin suoraan. Sisäasiainministeriö vastaa alueohjelmien seurantatietojen kattavuudesta, luotettavuudesta ja ajankohtaisuudesta. Sillä on käytännössä kuitenkin vähän mahdollisuuksia vaikuttaa muiden hallinnonalojen seurantarekistereihin liittyviin ratkaisuihin. Lisäsääntely seurantajärjestelmän toiminnasta on tarpeen.

FIMOS -järjestelmää käyttää vain osa Interreg ja Urban -ohjelmista. Niissä siirtotiedostot eivät ole tarpeen, sillä hallinto- ja maksuviranomaiset tallentavat FIMOS -järjestelmään keskitetysti kaikki hanketiedot. Interreg-ohjelmissa on käytössä erilaisia seurantajärjestelmiä, joista saatava informaatio vaihtelee. Erilaisuudesta johtuen ohjelmien kattava seuranta on hankalaa. Lisäksi FIMOS -järjestelmän ongelmana on, että se ei täysin vastaa Interreg ja Urban -ohjelmien tarpeita. Puutteita on korjattu, mutta kaikkien tarvittavien muutosten tekeminen tulisi liian kalliiksi.

Seurantaindikaattoreita ei pidetä riittävän luotettavina. Indikaattoreiden sisältömääritykset ovat epäselviä eivätkä ne ole yhteismitallisia hallinnonalojen kesken. Lisäksi väliarvioinneissa pidetään ongelmana laadullisten indikaattorien puutetta. Ongelmia on indikaattoritietojen keräämisessä ja tallentamisessa. Hankkeiden tuloksia on arvioitu liian positiivisesti tai merkitty virheellisesti seurantatiedoiksi hankkeiden etukäteen asettamia tavoitelukuja, joita ei ole korjattu hankkeiden päättymisen jälkeen. Seurantatietojen tarkistaminen on usein puutteellista vähäisten resurssien vuoksi. Sitä pidetään kuitenkin tarpeellisena. Luotettavan ja käyttökelpoisen seurantajärjestelmän kehittäminen vaatii lisäpanostuksia sekä järjestelmien tekniseen kehittämiseen että henkilöresursseihin. Käytännössä seurantajärjestelmän toimivuus riippuu eri hallinnonalojen keskinäisestä yhteistyöstä.

Johtopäätökset

> *Seurantaa tulee kehittää siten, että siinä oleva tieto on ajantasaista, luotettavaa ja palvelee ohjelmien toteuttajien käyttötarpeita luomalla yhtenäinen rahastokohtainen seurantajärjestelmä.*
>
> *Seurantajärjestelmän toiminnasta ja menettelyistä tulisi selvittää tarvetta ottaa lakiin tarkemmat säännökset.*

1.5.5 Soveltamisala

Rakennerahastolain toissijaisuudesta seuraa, että eri viranomaisten tukien myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan sovelletaan ensisijaisesti hallinnonalan erityissäännöksiä. Vain silloin, jos asiasta ei ole säädetty erityislainsäädännössä, tulee rakennerahastolaki sovellettavaksi. Rakennerahastolain säätämisen taustalla oli se, ettei silloin ollut olemassa yhtenäistä tuen myöntämistä koskevaa säännöstöä. Oikeudellinen tila on muuttunut valtionavustuslain tultua voimaan. Nykyisin ongelmia aiheutuu siitä, että valtioavustuslaki on yleislakina toissijainen. Rakennerahastolain säännökset syrjäyttävät siten valtionavustuslain säännökset. Siltä osin kuin samasta asiasta säädetään kummassakin laissa, on syntynyt epäselvyyttä siitä, kumpaa lakia on sovellettava.

Rakennerahastolain keskeisenä sisältönä ovat säännökset, joita hallinnonaloilla noudatettavassa erityislainsäädännössä ei ole eli säännökset maakunnan yhteistyöryhmästä, seurantakomiteasta, ylimaakunnallisten hankkeiden valvonnasta sekä hallinto- ja maksuviranomaisten toimivallasta. Käsitellessään hallituksen esitystä laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään todennut olevan välttämätöntä, ettei mainituista kysymyksistä vastaisuudessakaan säädetä valtion viranomaisia koskevassa erityislainsäädännössä. Rakennerahasto-ohjelmien alue- ja rakennepoliittinen työ pohjautuisi rakennerahastoja ja alueiden kehittämistä koskevaan sekä muuhun erityislainsäädäntöön. Linjausta voidaan pitää perusteltuna. Työjaon kannalta tarkoituksenmukaista olisi, että tuen myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan sovellettaisiin joko hallintoalan erityislainsäädäntöä tai valtionavustuslakia.

Johtopäätös

> *Rakennerahastolain soveltamisalaa tulee selkeyttää siten, että siinä säädetään rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnin kannalta keskeisistä asioista. Työjaon kannalta tarkoituksenmukaista olisi, että tuen myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan sovellettaisiin joko hallintoalan erityislainsäädäntöä tai valtionavustuslakia. Vastaavat säännökset tulisi kumota rakennerahastolaista.*

1.6 Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan vaikuttavuus vuosina 1995 - 2003

1.6.1 Ohjelmakausi 1995 - 1999

Ensimmäinen ohjelmakausi onnistui kohtuullisesti ottaen huomioon alkuvaikeudet: hallinnon kokemattomuus toteuttaa ohjelmamenettelyä käytännössä, henkilöstön vähäisyys, ohjelmamenettelyn sekä seurannan raskaus ja monimutkaisuus.

Ministeriöiden rooli ohjelmien laadinnassa oli keskeinen. Maakuntien näkemykset pyrittiin ottamaan huomioon mahdollisimman hyvin. Sisäasiainministeriö vastasi alueellisten ohjelmien ja yhteisöaloitteiden toteuttamisen järjestämisestä ja koordinoinnista. Maakunnat kritisoivat menettelyä, koska se muodostui liian keskushallintojohtoiseksi. Ministeriöt kokivat menettelyn byrokraattisena, koska erilaisten sektoritavoitteiden huomioon ottaminen ja rahoituksen suunnittelu ei sujunut aina ministeriöiden toivomusten mukaisesti.

Ohjelmat olivat strategioiltaan yleisiä ja tehtäväalueeltaan laajoja ja niiden hallinnointi perustui eri hallinnonalojen normaaliin tehtävän jakoon. Ohjelmia rahoitettiin samankin hallinnonalan usealta eri momenteilta. Ohjelmia oli monta ja niiden aluejaot eivät noudattaneet aluehallinnon aluejakoja. Ohjelma-alueet olivat hyvin rikkonaisia. Useista maakunnista vain osa oli rakennerahoituksen kohteena ja eräissä maakunnissa toteutettiin useita ohjelmia. Tämän vuoksi toteutus oli pirstaleista tuottaen lukuisasti pieniä hankkeita. Selvästi edullisimmassa asemassa olivat maakunnat, jotka olivat kokonaisuutena yhden ohjelman toimenpiteiden kohteena.

Rakennerahasto-ohjelmat vaikuttivat arvioitsijoiden mukaan kaikesta huolimatta myönteisesti alueiden kehitykseen. Työpaikkoja luotiin yleensä enemmän, mitä oli asetettu tavoitteeksi, kun taas luotujen yritysten määrässä jäätiin tavoitteista. Työpaikkavaikutusten luotettava arviointi osoittautui vaikeaksi. Arvioitsijat suhtautuivat kriittisesti ilmoitettuihin työpaikkavaikutuksiin.

Rakennerahastojen toteutunut maksatusosuus verrattuna eri ohjelmien rahoitustaulukoissa ilmoitettuun EU-rahoitukseen nousi noin 95 %:iin ensimmäisellä ohjelmakaudella. Ohjelmat toteutuivat käytännössä moniin muihin maihin verrattuna hyvin. Tätä on pidettävä erinomaisena saavutuksena ottaen huomioon ohjelmien käynnistyksessä ilmenneet vaikeudet. Ensimmäiselle kaudelle tosin kohdistuivat monet valtiontalouden säästötoimet. Rakenneraho itus kompensoi niitä osittain. Tämä vähensi rakennerahoituksen tehoa erityisesti heikoimmilla alueilla. Valtion osarahoitus jäi noin neljänneksen hyväksyttyjä kehyksiä pienemmäksi.

Ensimmäinen ohjelmakausi saatiin asianmukaisella tavalla suljettua vasta syksyllä 2003. Sulkemisprosessi venyi hyvin pitkäksi ja hankalaksi, koska seurantamenettelyissä oli eri hallinnonaloilla epäyhtenäisyyttä. Seuranta perustui hallinnonalojen omiin menettelyihin, josta tiedot kerättiin keskitettyyn rekisteriin. Ongelmana oli, että hankkeiden maksatustietoja ei voitu koota eri rekistereistä yhtäaikaisesti.

1.6.2 Ohjelmakauden 2000 - 2006 alkuvuodet – toteutus on käynnistynyt hyvin

Uusi ohjelmakausi poikkeaa edellisestä kaudesta monilta osin. Tämä johtuu yhtäältä EU:n rakennerahastosäädösten ja niiden soveltamissäännösten uudistamisesta ja toisaalta kansallisten säädösten ja menettelytapojen muutoksista. Tavoiteohjelmat ja yhteisöaloitteet sekä aluejaot ovat muuttuneet. Myös hallinnolliset menettelyt ovat kehittyneet. Aluehallinnon rooli on vahvistunut niin ohjelmien laadinnassa kuin toteutuksessakin.

Monet edellisen ohjelmakauden puutteista on korjattu kuten maakuntien roolin epämääräisyys ohjelmatyössä sekä valtion osarahoituksen järjestämisen hankaluudet. Jotkut ongelmat ovat säilyneet kuten aluejakojen rikkonaisuus, hallinnon monimutkaisuus, seurannan vaikeudet sekä hankepäätösten hitaus. Usein kansallisesti on ollut vaikea sopia joustavista menettelytavoista.

EU:n rakennerahasto-ohjelmat muodostavat monimutkaisen ja vaikeasti hallinnoitavan kokonaisuuden. Arvioijat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että alueelliset ja horisontaaliset ohjelmat on koordinoitu huonosti keskenään ja tiedon kulku toteutuksesta ohjelmien välillä on puutteellista. Alueelliset ohjelmat ovat keskenäänkin vaikeasti vertailtavissa. Esimerkiksi tavoite 1 -ohjelmat ovat toimintalinja- ja toimenpidekokonaisuuksiltaan erilaisia, joten niiden toteutumista ei ole helppoa tarkastella yhtenäisesti.

Alueellisten rakennerahasto-ohjelmien yhteys kansalliseen alueiden kehittämiseen on arvioitu puutteelliseksi. Uudessa alueiden kehittämislaissa on luotu menettely, jolla yhteensovittaminen mahdollistetaan. Tämä tapahtuu valtioneuvoston alueiden kehittämistavoitteiden ja maakuntien kehittämisohjelmien avulla.

Alueelliset ohjelmat laadittiin edellisen korkeasuhdanteen aikana ja seurannutta laskusuhdannetta ei kyetty ottamaan huomioon. Arvioitsijat ovat kuitenkin todenneet, että valitut kehittämisstrategiat ovat edelleenkin toimivia, ja niiden perusteella voidaan jatkaa ohjelmien toteuttamista. Kehittämisstrategiat vastaavat hyvin niiden maakuntien strategioita, jotka ovat kokonaisuudessaan mukana tavoitealueissa. Ne ovat kuitenkin varsin yleisiä, joten niiden ohjaava vaikutus ei ole kovin tarkka. Eri arvioijien käsitys kuitenkin on, että ohjelmilla on selvästi vaikutettu myönteisesti tavoitealueiden kehitykseen. Käsitys perustuu hanketoimijoille ja hallintoon osallistuneille osoitettuun kyselyyn.

Ohjelma-alueilla korostuvat seuraavat ongelmat: korkea työttömyys, väestörakenteen vinoutuminen, uusien yritysten syntymisen matala taso, palvelujen rakenteen muuttuminen, yksityisten palvelujen vähäinen osuus ja maatalouden nopea rakennemuutos. Ongelmat ilmenevät ihmisten syrjäytymisenä, joka painottuu alueellisesti usein syrjäiselle maaseudulle. Ohjelmien strategioissa korostuvat kuitenkin säännön mukaan alueiden kilpailukyvyn parantaminen ja erityisesti osaaminen. Valituilla strategioilla ei suoraan vaikuteta alueiden pahimpien yhteiskunnallisten ongelmien korjaamiseen. Joka tapauksessa näyttäisi siltä, että vaikutukset ovat välillisiä. Myönteiset vaikutukset näkyvät aluekehityksessä vasta pitkän ajan kuluessa.

Väliarviointiraporteissa on nostettu esiin kysymys siitä, tulisiko ohjelmarahoitusta suunnata pääsääntöisesti innovatiivisuutta ja lisäarvoa korostaviin hankkeisiin vai hankkeisiin, joita rahoitetaan kansallisista varoista. Lisäksi esimerkiksi sosiaalista syrjäytymistä estävien ja vähentävien hankkeiden rahoittaminen alueellisissa rakennerahasto-ohjelmissa on herättänyt keskustelua. Yleisesti on kuitenkin todettu, että innovatiivisuuden ohella oleellista on toimenpiteiden suuntaaminen alueiden lähtökohtien ja kehittämistarpeiden perusteella. Ohjelmarahoituksella rahoitetuista sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävistä hankkeista on saatu hyviä kokemuksia, joita on voitu hyödyntää kansallisissa toimissa. Pääpaino alueohjelmissa on kuitenkin alueiden elinkeinopohjan laajentaminen ja vahvistaminen.

Strategioiden toteutumista mitataan ohjelmissa ilmaistujen määrällisten tavoitteiden avulla. Tavallisimpia ovat uudet työpaikat, säilytetyt työpaikat, uudet yritykset sekä erilaisten toimenpiteiden, esim. koulutuksen kohteena olevien lukumäärä ja ESR -toimenpiteen aloittaneet. Kuten jo edelliselläkin ohjelmakaudella seurantaa vaikeuttaa mittaamisen ongelmat. Tavoitteiden tarkastelun lähtötasot asetetaan usein epärealistisesti joko liian korkeiksi tai mataliksi. Mitattavat käsitteet ovat epäselviä. Tavoitteiden toteutuminen saattaa johtua useista eri tekijöistä, joten sitä ei voida laskea yhden erityisen toimenpiteen ansioksi. Vaikutusten määrittely perustuu hanketoimijoiden arvioihin, jotka ovat usein ylioptimistisia.

Komissio edellyttää kattavaa määrällisten tavoitteiden asettamista ja niiden toteutumisen systemaattista seurantaa. Vuosien mittaan arviot on saatu realistisemmiksi, eri alueiden ja

eri maidenkin arvioita voidaan verrata keskenään ja näin vähitellen tarkastelu saadaan enemmän totuudenmukaiseksi[1].

Alueellisten ohjelmien tavoitteet ovat toteutumassa varsin hyvin eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Uusien työpaikkojen tavoitteet ovat toteutumassa jopa huomattavasti asetettuja tavoitteita nopeammin, kun taas säilytettyjen työpaikkojen tavoitteet ovat jäljessä aikataulusta. Samoin uusien yritysten tavoitteet toteutuvat huonosti. ESR -toimenpiteen aloittaneiden määrä on myös toteutunut huomattavasti yli asetetun tavoitteen.

Onko tavoitteita syytä muuttaa, kun ne on selvästi ylitetty jo nyt ohjelmatyön tässä vaiheessa tai niistä ollaan selvästi jäljessä? Seurantakomiteoissa on päädytty siihen ratkaisuun, että jos ne on jo nyt selvästi ylitetty, tavoitetta nostetaan, mutta jos tavoitteesta on jääty jälkeen, ne pidetään ennallaan.

Ohjelmissa on määritelty yhteisöpolitiikkojen ja muut horisontaaliset tavoitteet koskien tasa-arvoa, kestävää kehitystä, maaseudun ja kaupungin välistä vuorovaikutusta ja tietoyhteiskuntaa. Alueellisten ohjelmien osalta horisontaaliset tavoitteet ovat toteutuneet kohtuullisesti. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen tarkastelua on vaikeuttanut tavoitteiden määrittelyn epäselvyys. Vuorovaikutusta lisääviä hankkeita on syntynyt vähän.

Huolimatta rakennerahastorahoituksen hallinnon monimutkaisuudesta on se alkaneella kaudella alkanut toimia aikaisempaa paremmin. Ministeriöiden välisessä yhteistyössä on löydetty vakiintuneet toimintamuodot samoin keskushallinnon ja aluehallinnon välisessä yhteistyössä. Maakuntien yhteistyöryhmien rooli on muodostunut tärkeäksi ohjelmien toteuttamisen yhteensovittamisessa myös kansallisen alueiden kehittämisen kanssa ja rahoituksen suuntaamisessa. Aluehallinnon viranomaisten toimivat suhteet vaikuttavat oleellisesti toteuttamisen tehokkuuteen. Maakuntien välillä on tässä suhteessa eroja.

Maakuntien yhteistyöryhmiin osallistuvat näkevät kaikesta huolimatta hallinnon ja hankkeiden valinnan edelleenkin liian byrokraattisena ja hankalana. Hankkeiden toteuttajat puolestaan kokevat menettelyt yllättävänkin ongelmattomina. Ainoastaan hankepäätösten käsittelyaika koetaan liian pitkäksi.

Arvioijat pitävät hanketoimijoita ja heidän asiantuntemustaan ratkaisevana ohjelmien toteutumisen kannalta. Hanketoimijoilla on useimmiten kokemusta aikaisemmista EU-rahoitteisista hankkeista. Enemmistö on osallistunut kahden tai jopa useamman hankkeen toteuttamiseen.

Arvioinneissa tuli esille lisääntyvät vaikeudet synnyttää uusia, kilpailukykyisiä hankkeita. On alkanut esiintyä hankeväsymystä. Päätösmenettelyn aikaviive ja kyllästyminen on saattanut aiheuttaa hanketoimijoiden lannistumista.

Voidaan kuitenkin todeta, että ohjelmilla on vaikutettu alueiden kehitykseen myönteisesti. Alueellisten ohjelmien rahoituksesta oli sidottu viime kesäkuun loppuun mennessä noin puolet ja maksatuksista noin neljännes. Toteuttaminen on aikataulussa ja se on kokonaisuudessaan edennyt hyvin.

Suuri osa rahoituksesta näyttää keskittyvän maakuntien suurimpiin keskuksiin. Erityisesti keskuksiin, joissa toimii yliopistoja tai korkeakouluja, sijoittuu runsaasti hanketoimintaa. Tämä johtuu huippuosaamiseen ja yleensä innovaatioympäristöjen priorisoinnista hankevalinnoissa. Toisaalta niihin maakuntakeskuksiin, joissa ei ole yliopistoja, on rahoitettu huomattava määrä korkeampaan opetukseen ja huippuosaamiseen liittyviä hankkeita. Lisää huomiota tulisi kiinnittää myös maaseudun kehittämiseen.

Yritystoiminnan edistämiseen ja yritysten toimintaedellytysten parantamiseen on kohdennettu noin puolet ohjelmien rahoituksesta. Huolestuttavaa on, että uusien yritysten määrä on laskenut viime vuosina ja lopettaneiden yritysten määrä on kasvanut suuremmaksi, kuin mitä uusia yrityksiä on syntynyt. Uusyritysten syntyyn on vaikutettu sillä, että yritysten tukemiseen on liitetty Finnvera Oyj:n naisyrittäjä- ja pienlainajärjestelmä. Tämä on tarkoituk-

[1] Keskeisten indikaattorien tuloksista katso sivun 12 taulukko 2.

senmukaista, koska tavoite 1 ja 2 -alueilla kuten koko maassakin on ilmeinen yrittäjävajaus verrattuna useisiin muihin Euroopan maihin.

Aktiivisuus suurten ylimaakunnallisten hankkeiden käynnistämiseen ei ole ollut merkittävää. Jos hankkeiden rahoitus edellyttää useiden osapuolten rahoituspanoksen järjestämistä, vaikeuttaa se oleellisesti niiden valmistelua. Ohjelmamenettelyyn liittyvä maakunnallisten rahoituskiintiöiden käyttö jäykistää myös rahoituksen optimaalista käyttöä.

Ohjelmien toimivuuden kannalta keskeinen kysymys on, olisivatko hankkeet toteutuneet ilman EU-rahoitusta. Hanketoimijoiden arvioiden mukaan selvästi yli puolet hankkeista olisi jäänyt toteutumatta. EU-rahoitusta pidettiin huomattavan usein ehdottomana edellytyksenä hankkeiden toteuttamiselle.

EU:n rakennerahastojen merkitys on suuri Suomen alueiden kehittämistyölle. Huolimatta ohjelmamenettelyn ja hallinnon monimutkaisuudesta, on ohjelmien toteutus saatu toimimaan tehokkaasti ja tulokset maakunnissa ovat hyviä[1]. Ilman EU:n rakennerahastojen panosta alueiden kehittäminen olisi Suomessa nykyistä passiivisempaa ja maakuntien rooli olisi selvästi pienempi. Sisäasiainministeriö käynnistää syksyllä 2004 yksityiskohtaisen valmistelun EU:n rakennerahasto-ohjelmien ohjelmamenettelyn ja kansallisen hallinnon yksinkertaistamiseksi seuraavalla vuonna 2007 alkavalla ohjelmakaudella.

[1] Katso esimerkkejä hyvistä hankkeista liite 2: Maakuntien tavoite 1 ja 2 -ohjelmatyön tuloksia vuosina 2000 - 2003

2. Alueiden kehittämisen suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä

2.1 Suunnittelujärjestelmän kokonaisuus ja eri osien roolit

Vuoden 2003 alusta voimaan tullutta alueiden kehittämislakia valmisteltaessa otettiin huomioon rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnista saadut hyvät kokemukset. Samalla tarkoituksena oli vahvistaa kansallisen ja EU:n rakennepolitiikan ohjelmatyön kokonaisuutta ja keskinäisiä kytkentöjä. Maakunnan yhteistyöryhmän roolia vahvistettiin siten, että se käsittelee sekä kansallisen alueiden kehittämisen että EU:n alue- ja rakennepolitiikkaan liittyvät tehtävät yhtenä kokonaisuutena. EU:n ohjelmatyössä käytetty yhteistyöasiakirjajärjestelmä otettiin käyttöön myös kansallisella puolella maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelman muodossa. Näin ollen sekä EU:n rakennerahastojen ohjelmamenettelyt maakunnan yhteistyöryhmä mukaan lukien että maakuntaohjelman ja toteuttamissuunnitelman rakenteet muotoiltiin EU-ohjelmien ja yhteistyöasiakirjan pohjalta.

Alueiden kehittäminen on poikkihallinnollista työtä. Toimenpiteet vaikuttavat sitä tehokkaammin, mitä paremmin eri hallinnonalojen yhteistyö pelaa. Tätä yhteistyötä tarvitaan jo hankkeiden ja toimenpiteiden suunnitteluvaiheessa. Näin ne voidaan mitoittaa ja ajoittaa alueen ongelmien vaatimalla tavalla. Alueiden kehittämislakia valmisteltaessa alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmälle asetettiin neljä tavoitetta:

1. Järjestelmän tulee perustua poliittiseen ohjaukseen sekä keskushallinnon ja alueiden vuorovaikutukseen.
2. Suunnittelun tuloksilla tulee voida vaikuttaa määrärahojen alueelliseen jakautumiseen ja käyttöön.
3. Alueellisesti eri ohjelmat kootaan yhteen maakuntaohjelmassa.
4. Suunnittelujärjestelmä toimii säännöllisellä aikataululla. Sen eri osien sisältö uudistetaan eduskuntavaalien ja kunnallisvaalien jälkeen. Vuosittainen rytmi sovitetaan osaksi valtion talousarvion laadintaa ja eri hallinnonalojen toiminnan suunnittelua.

Alueiden kehittämislaissa määritellään alueellisen kehittämisen keskeiset asiakirjat, niiden laatijat ja asiakirjojen suhde toisiinsa. Maakunnan liitto vastaa alueellaan suunnittelujärjestelmän toiminnasta ja yhteistyöstä. Maakuntasuunnitelma osoittaa maakunnan tavoitellun kehityksen 20 - 30 vuoden aikajänteellä. Se on pohjana maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittaman maakuntakaavan ja aluekehittämislain määrittelemän maakuntaohjelman laadinnalle. Poliittinen ohjaus toteutuu, kun maakunnan liiton ylin päättävä elin – käytännössä maakuntavaltuusto – hyväksyy nämä asiakirjat.

Maakuntaohjelman määräaika on neljä vuotta. Ohjelmassa esitetään maakunnan mahdollisuuksiin ja tarpeisiin perustuvat kehittämisen tavoitteet, toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi ja keskeiset hankkeet ja niiden rahoituksen. Alueiden kehittämislaissa (10§) kytketään maakuntaohjelma suunnittelujärjestelmän muihin osiin, kun sitä laadittaessa on otettava huomioon maakuntasuunnitelma, valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet, ministeriöiden suunnittelu ja erityisohjelmat sekä muut laissa mainitut ohjelmat. Samalla viranomaisilla on velvollisuus edistää maakuntaohjelmien toteutumista.

Valtioneuvosto määrittelee valtakunnalliset alueellisen kehittämisen tavoitteet määräajaksi, käytännössä omaksi toimikaudekseen. Tämän päätöksen pohjalta ministeriöt täsmentävät omat alueellisen kehittämisen tavoitteensa ja toimenpiteet sekä periaatteet toimenpiteiden alueellisesta kohdentamisesta ja rahoituksesta. Myös nämä keskushallinnossa valmisteltavat päätökset nivotaan laissa keskenään ja maakuntien ohjelmien kanssa. Näin suunnittelujärjestelmän eri osat vaikuttavat toinen toisiinsa.

Määrärahojen alueelliseen jakaantumiseen ja käyttöön vaikutetaan maakuntaohjelmalla ja erityisesti sen vuosittaisella toteuttamissuunnitelmalla. Laki edellyttää myös, että ministeriöiden suunnitelmissa rahoitus määritellään vuosittain ”siltä osin kuin se on mahdollista”. Konkreettisimmin rahoitus määritellään maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmassa, jossa esitetään myös keskeiset hankkeet. Suunnitelma valmistellaan yhteistyössä valtion viran-

omaisten, kuntien ja muiden ohjelmaa rahoittavien tahojen kanssa. Toteuttamissuunnitelma käsitellään maakunnan yhteistyöryhmässä ja kukin rahoittaja hyväksyy sen omalta osaltaan. Eri ohjelmiin kuuluviin hankkeiden toteuttamisesta voidaan lisäksi tehdä ohjelmasopimuksia.

Maakuntaohjelma kattaa kaikki alueella toteutettavat ohjelmat. Maakuntaohjelmassa otetaan kantaa koko maakunnan lähivuosien kehitykseen ja siitä saa kokonaiskuvan eri ohjelmien asemasta maakunnan tavoitteiden toteuttamisessa. Näin alueiden kehittämislaissa mainitut erityisohjelmat, joilla kehitetään aluekeskuksia, osaamiskeskuksia, maaseutua tai saaristoa, ovat osa maakuntaohjelmaa. Samoin maakuntaohjelmassa otetaan huomioon maakunnassa toteutettavat Euroopan unionin rakennerahastojen alueelliset tavoiteohjelmat ja yhteisöaloitteet. Lapin maakuntaohjelmaan sisältyy saamelaiskäräjien valmistelema saamelaiskulttuuria ja saamelaiselinkeinojen kehittämistä koskeva osa, jonka toimenpiteitä toteutetaan osana Lapin maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmaa.

Poliittisen ohjauksen toteuttamiseksi suunnittelujärjestelmän aikataulu on sidottu eduskunta- ja kunnallisvaalien rytmiin. Alueiden kehittämisen tavoitteiden määrittelylle ei ole säädetty määräaikaa. Tavoitteet johdetaan hallitusohjelmasta ja ne tarkentavat sitä alueellisesti vaikuttavien toimenpiteiden osalta. Näin tavoitteiden valmistelu voidaan aloittaa yhtäaikaisesti hallitusohjelman työstämisen kanssa. Ministeriöiden alueelliset suunnitelmat valmistellaan asetuksen mukaan tavoitepäätöstä seuraavan toiminta- ja taloussuunnitelman yhteydessä. Maakuntaohjelma hyväksytään maakuntavaltuuston toisen vuoden loppuun mennessä. Eduskunta- ja kunnallisvaalien erilainen ajoitus korostaa käytännössä alueellisen suunnittelujärjestelmän eri osien vuorovaikutusta. Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman valmistelu on puolestaan sidottu valtion talousarvion laadintarytmiin.

2.2 Suunnittelujärjestelmän käynnistys ennen lain voimaantuloa

Sisäasiainministeriö alkoi valmistella lain toimeenpanoa jo ennen sen voimaantuloa. Ministeriö piti tärkeänä, että toteuttamissuunnitelmat voitaisiin laatia kaikissa maakunnissa yhtenäiseltä pohjalta heti lain ensimmäisenä voimassaolovuotena. Tämän vuoksi maakunnan liittoja kehotettiin aloittamaan maakuntaohjelman valmistelu niin, että ne olisivat kaikissa maakunnissa maakuntavaltuustojen hyväksyminä valmiina vuoden 2003 kesällä.

Alueiden kehittämislaissa nimettiin erityisohjelmat, jotka oli käynnistetty eri aikoina edellisen lain voimassaoloaikana. Niiden laadintatavat poikkeavat toisistaan. Hakemukset osaamiskeskusohjelmaan ja aluekeskusohjelmaan tehdään alueellisena yhteistyönä. Sen jälkeen valtioneuvosto päättää ohjelma-alueista ja ns. perusrahoituksesta. Ohjelmat toteutetaan alueellisena yhteistyönä. Maaseutuohjelma ja saaristo-ohjelma valmistellaan keskushallinnossa maaseutupolitiikan yhteistyöryhmässä ja sen jaostoissa sekä saaristoasiainneuvottelukunnassa. Valtioneuvosto on tehnyt ohjelmien pohjalta periaatepäätökset maaseutu- ja saaristopolitiikasta.

Maakuntaohjelmien toteutussuunnitelmien laadinnasta hankittiin kokemuksia käynnistämällä syksyllä 2002 koekierros viidessä maakunnassa. Sen tarkoituksena oli selvittää laadintaprosessin kulkua, täsmentää asiakirjan sisällön yksityiskohtia ja etsiä käyttökelpoisia yhteistyötapoja. Kahdessa maakunnassa selvitettiin ns. neuvottelumenettelyn soveltuvuutta aluekeskusohjelman rahoituksen määrittelyssä.

Koekierroksen perusteella päädyttiin kaikille maakunnille yhtenäiseen malliin, jonka mukaisesti käsitellään valtion talousarvioon tulevia määrärahoja. Toteuttamissuunnitelman vuosittainen rytmitys noudattaa alueviranomaisten ja keskushallinnon tuloskeskustelujen sekä valtion talousarvion laadinnan aikataulua. Aikataulu vaihtelee maakunnittain, ministeriöiden ja niiden aluehallinnon välisten tuloskeskustelujen mukaan.

Käsitellessään alueiden kehittämislakia eduskunnan hallintovaliokunta halusi erityisesti korostaa ohjelmatyön tulosten konkreettisuutta. Tämän vuoksi hallintovaliokunta lisäsi toteuttamissuunnitelmaan velvollisuuden esittää myös maakunnan kehittämisen kannalta tärkeimmät hankkeet. Koekierroksen tulosten perusteella täsmennettiin hankkeiden esittämistapaa ja erityisohjelmien tarpeiden kokoamista toteuttamissuunnitelmaan.

Alueellinen yhteistyö on ohjelmien onnistumisen edellytys. Koekierros osoitti, että EU-ohjelmien hallinnointi oli vakiinnuttanut maakunnan yhteistyöryhmän työn eikä sen tai sen sihteeristön toiminnassa ollut erityisiä hankaluuksia. Joissakin tapauksissa ongelmaksi koettiin toteuttamissuunnitelman käsittely silloin, kun on kysymys sellaisen viranomaisen asiasta, jolla ei ole edustajaa maakunnan yhteistyöryhmässä.

2.3 Ensimmäiset maakuntaohjelmat ja niiden toteuttamissuunnitelmat

Maakuntaohjelman sisältö on määritelty alueiden kehittämisestä annetussa asetuksessa. Sen mukaan ohjelmassa kuvataan maakunnan nykytila, asetetaan kehittämisen tavoitteet sekä esitetään toimenpiteet ja keskeiset hankkeet tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelmassa arvioidaan sen toteuttamisen vaatima rahoitus. Erityisohjelmat yhteensovitetaan maakuntaohjelmaan.

Yleensä maakuntaohjelmien painopisteet kohdistuvat yritystoimintaan, työvoiman ja sen osaamisen kehittämiseen, palveluiden turvaamiseen ja infrastruktuurin modernisointiin. Käsittelytavat ja painotukset vaihtelevat alueittain. Näin esimerkiksi maaseudun kehittämistä on voitu käsitellä joko ns. läpikulkevana periaatteena ohjelman eri osissa tai omana painopisteenään.

Sisäasiainministeriö järjesti syksyllä 2003 palauteseminaarit, joissa käsiteltiin ensimmäisten maakuntaohjelmien sisältöä ja arvioitiin ohjelmaprosessin sujuvuutta. Näissä palautetilaisuuksissa sovittiin myös ohjelmiin tehtävistä täydennyksistä ja niiden käsittelytavoista. Seminaareihin osallistuivat ministeriöt, valtion aluehallinnon, maakunnan liittojen ja maakunnan yhteistyöryhmien edustajat.

Maaliskuussa 2003 sisäasiainministeriö antoi ohjeet maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien laatimisesta. Näissä ohjeissa annettiin toteuttamissuunnitelmalle kolme tehtävää:
1. sovitaan maakunnassa alueellisen kehittämisen kannalta keskeisistä hankkeista ja muista toimenpiteistä ja niiden rahoittamisesta,
2. vaikutetaan seuraavan vuoden (2004) alussa talousarvion nojalla tehtävää määrärahojen ja myöntämisvaltuuksien alueelliseen jakoon ja
3. vaikutetaan tätä seuraavan vuoden (2005) talousarviokehyksen valmisteluun.

Tarkoitus on, että toteuttamissuunnitelma on maakunnan eri osapuolten yhteinen asiakirja. Näin valtion alueviranomaiset sitoutuvat omissa tuloskeskusteluissaan perustelemaan näkemyksiään toteuttamissuunnitelman pohjalta.

2.4 Maakuntaohjelmien painotukset

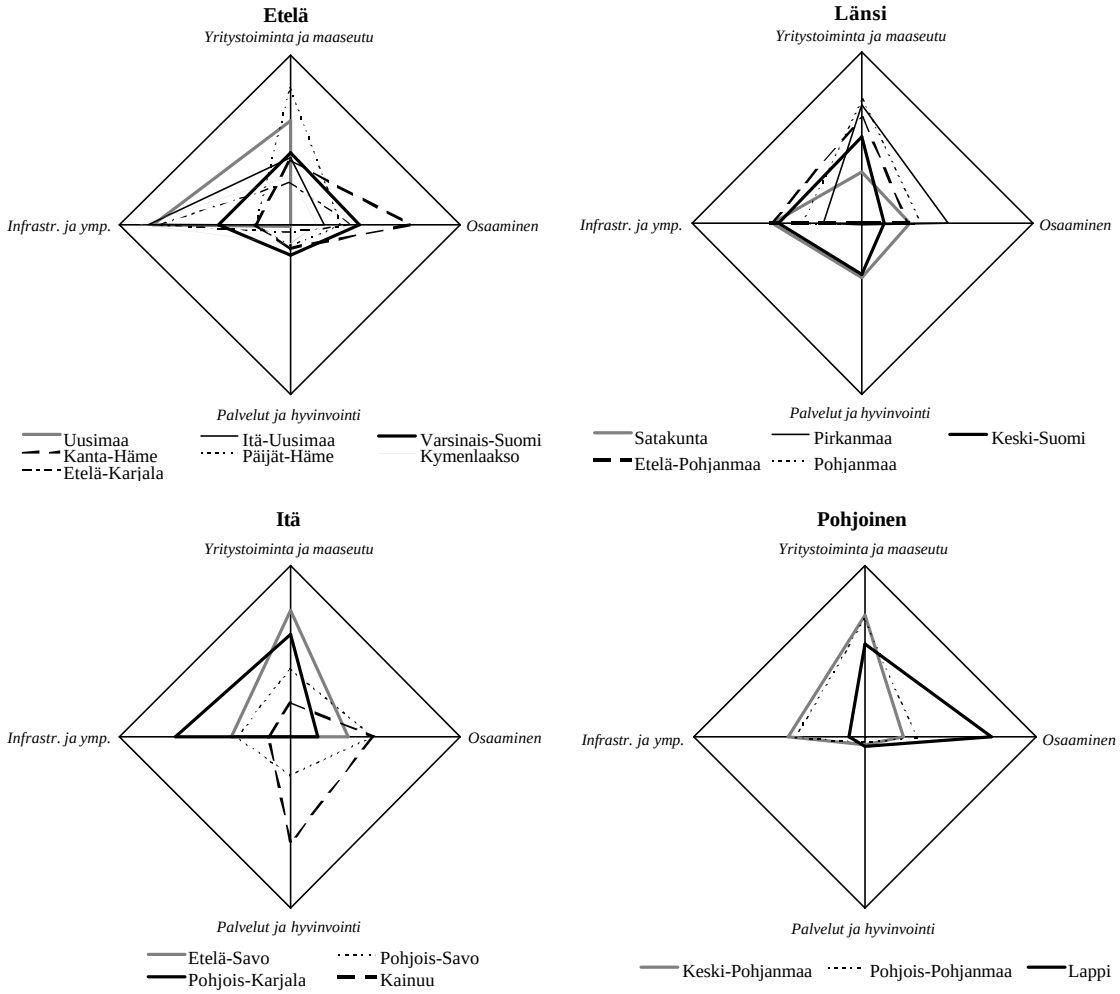
Maakuntaohjelmien kehittämisen painopisteet ovat yleisesti ottaen varsin samankaltaisia. Ohjelmien toimintalinjojen otsikoinnit ja sisällön laajuus vaihtelevat. Toimintalinjojen määrä vaihtelee vuonna 2003 valmistuneissa ohjelmissa kolmesta yhdeksään. Jotkut maakunnat ovat ryhmitelleet toimintalinjat hallinnonaloittain. Esittämistapa on selkeä ja palvelee paremmin tulosneuvotteluissa, mutta rajaa ehkä turhan tarkasti eri sektoreiden vastuun kehittämistyössä sekä heikentää eri hallinnonalojen toimenpiteiden välisten kytkentöjen havaitsemista. Maakuntien välistä vertailtavuutta heikentää myös se, että ohjelmien sisällöllinen laajuus esimerkiksi hyvinvointipalvelujen tarkastelujen osalta vaihtelee ja siten ohjelmien vertaileminen voi olla lähinnä suuntaa-antavaa.

Maakuntaohjelmia voidaan vertailla toimintalinjojen ja julkisen rahoituksen (valtion ja kuntien rahoitus) painotusten perusteella. Tarkastelussa (kuvio sivulla 35) toimintalinjat on ryhmitelty seuraavien otsikoiden alle: yritystoiminta ja maaseutu, osaaminen, infrastruktuuri ja ympäristö sekä palvelut ja hyvinvointi. Yritystoiminnan ja maaseudun kehittämiseen on sisällytetty myös toimintaympäristön kehittämiseen liittyvät toimintalinjat kuten maakunnalliseen imagoon ja vetovoimaisuuteen sekä eri tasoiseen yhteistyöhön ja verkostoitumiseen liittyvät toimet. Osaamiseen on sisällytetty työllisyyden parantamiseen kohdistuvat toimet. Palveluihin ja hyvinvointiin on varsinaisten hyvinvointipalvelujen kehittämisen ohella sisällytetty kulttuuri-, matkailu- ja vapaa-ajanpalvelujen kehittäminen, silloin kun ne on esitetty ohjelmissa omina toimintalinjoinaan. Ympäristöön on sisällytetty sekä asuin- ja elinympä-

ristön että luonnonympäristön kehittämiseen suunnatut toimenpiteet. Sellaisia maakuntaohjelmien painotuksia, joissa samaan toimintalinjaan sisältyy laajasti useita em. toimenpiteitä, on arvioitu hallinnonaloittaisen rahoituksen perusteella.

Etelä-Suomen liittouman (Etelä-Karjala, Kymenlaakso, Kanta- ja Päijät-Häme, Uusimaa, Itä-Uusimaa ja Varsinais-Suomi) ohjelmissa selvä painopiste on infrastruktuurin ja ympäristön kehittäminen. Niissä korostuvat liikenneväyläinvestoinnit sekä asuin- ja elinympäristön kehittämistoimet. Selvin yritystoiminnan ja maaseudun kehittämisen painotus on Päijät-Hämeen ohjelmassa. Osaamisen kehittämiseen kohdistuu voimakkaimmin Kanta-Hämeen maakuntaohjelman julkinen rahoitus. Palvelut ja hyvinvointi eivät Etelä-Suomen ohjelmissa ole rahoituksellisesti suurimpia painopisteitä, vaikka ovatkin kehittämisen kohteena.

Maakuntaohjelmien painotukset yhteistoiminta-alueittain (julkisen rahoituksen suuntautuminen)



Itä-Suomen neljän maakunnan (Etelä- ja Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala ja Kainuu) ohjelmien välillä on muita suuralueita suuremmat keskinäiset painotuserot. Rahoituksen painopiste on yritystoiminnan ja maaseudun kehittämisessä erityisesti Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon ohjelmissa. Pohjois-Karjalan ohjelmassa painottuu infrastruktuurin ja ympäristön kehittäminen. Palvelujen ja hyvinvoinnin kehittäminen on voimakkaimmin esillä Kainuun ohjelmassa johtuen ehkä vuonna 2005 alkavan hallintokokeilun asettamista haasteita peruspalvelujen

tuotannolle. Pohjois-Savon ohjelmassa julkinen rahoitus on melko tasaisesti jakautunut tarkasteltuihin neljään osa-alueeseen.

Pohjois-Suomen yhteistyöalueen (Lappi, Pohjois-Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa) ohjelmista Lapissa on toimintalinjat määritelty hallinnonaloittain. Myös Keski-Pohjanmaan ohjelman toimintalinjajako noudattelee lähes sektorijakoa. Rahoituksen painotuksen vertailua Pohjois-Suomen maakuntien kesken vaikeuttaa toistaiseksi se, että Lapin ohjelmassa ei ole toimintalinjoittaista suunnitelmaa. Merkillepantavaa ohjelmissa on se, ettei painopistealueisiin sisälly palvelujen kehittäminen. Tämä saattaa johtua linjauksesta rajata hyvinvointipalvelujen tarkastelu aluekehittämisen ulkopuolelle, koska niiden rahoitus tulee pääosin kuntien valtionosuuksien kautta. Samalla esimerkiksi matkailu-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelujen kehittäminen katsotaan ehkä muita alueita selkeämmin yritystoimintaan kuuluvaksi.

Länsi-Suomen maakuntien (Satakunta, Etelä-Pohjanmaa, Pirkanmaa, Keski-Suomi ja Pohjanmaa) ohjelmat sisältävät kolmesta yhdeksään toimintalinjaa. Kaikkein integroidumpaan esittämistapaan on päätynyt Pirkanmaa. Sen ohjelma kattaa kuitenkin yhtä laajasti kuin muidenkin mm. palvelujen kehittämisen, ympäristön turvaamisen sekä vuorovaikutuksen ja yhteistyön kehittämisen. Länsi-Suomen ohjelmissa painotukset ovat muita suuralueita selvemmin keskenään samansuuntaisia. Yritystoiminta ja infrastruktuuri- ja ympäristöpainotus on yhteistä kaikille. Samalla ohjelmissa nousee esiin palvelujen ja hyvinvoinnin kehittäminen, joka selittyy toisaalta muita suuralueita voimakkaampaan panostamiseen kulttuuri- ja matkailupalvelujen kehittämiseen. Toisaalta myös hyvinvointipalvelujen turvaaminen ja uudenlaisten tuotantomallien kehittäminen nousevat esiin, johtuen ilmeisesti väestön ikääntymisen aiheuttamasta tarpeesta kiinnittää asiaan huomiota.

2.5 Kokemuksia suunnittelujärjestelmä toimeenpanon ensimmäisestä vuodesta

Alueiden kehittämislain mukaista maakuntien suunnittelujärjestelmää voidaan arvioida sekä maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman laadinnasta saatujen kokemusten että syntyneiden asiakirjojen pohjalta. Arvioita on tehty sekä sisäasiainministeriön asettamassa ohjelmatyön ohjausryhmässä, että elo-syyskuussa 2003 alueellisissa maakuntaohjelmaseminaareissa. Prosessin vaikutuksia valtion talousarvioon käsiteltiin maaliskuussa 2004 pidetyssä seminaarissa.

Maakuntaohjelmat

Maakuntaohjelmat laadittiin lyhyessä ajassa syksyn 2002 ja kevään 2003 aikana. Kiireinen laatimisaikataulu näkyi jossain määrin niiden sisällössä. Kritiikkiä sai myös itse valmisteluprosessi – kaikilta osin yhteistyötä ei koettu aidoksi. Vaarana on, että puutteellinen sitoutuneisuus ohjelman painotuksiin ja tavoitteisiin heijastuu toteuttamiseen. Maakuntaohjelmaa pidetään hyvänä työkaluna eri viranomaisten toimien yhdensuuntaistamiseksi ja erilaisten ohjelmien yhteensovittamiseksi.

Alueiden kehittämislaki edellyttää, että maakuntaohjelma kokoaa alueella toteuttavat ohjelmat ja ottaa huomioon valtakunnalliset tavoitteet ja erityisohjelmat. Sen toteuttamissuunnitelma käsittää myös erityisohjelmia toteuttavat keskeiset hankkeet. Tämä pyrkimys ei ole kaikilta osin toteutunut. Erityisohjelmien kytkeytymisessä suunnitteluprosessiin on eroja maakuntien ja ohjelmien kesken. Aluekeskusohjelman väliarvioinnissa esitetään aluetoimijoiden kritiikkiä eri ohjelmien päällekkäisyyksistä, alueellisen kehittämisjärjestelmän sekavuudesta sekä ohjelmakokonaisuuksien suuresta määrästä. Arvioinnin mukaan voidaan maakuntaohjelman seudullisen valmistelun todeta voimistuneen aluekeskusohjelman myötä. Arvioitsijat toteavat myös, että aluekehityslain mukainen suunnittelujärjestelmä tarjoaa mielekkäät puitteet aluekeskusten ja sektorihallinnonalojen integroimiseksi.

Toimenpiteiden erilaistamisen kannalta on tärkeää, että maakuntaohjelmassa ja sen toteuttamissuunnitelmassa tarkastellaan asioita seutukunnittain ja yhdyskuntatyypeittäin. Tarkastelu seutukunnittain on yleisempää ja monipuolisempaa kuin yhdyskuntatyyppien erottaminen. Maakunnan liitot tekevät töitä luontaisesti jäsenkuntiensa kanssa, seutukunnittainen tarkastelu edistää maakunnan sisäistä yhteistyötä ja toimenpiteet voidaan kohdistaa kunnittain. Yhdyskuntatyypeittäinen tarkastelu, esimerkiksi maaseudun erottelu eri tyyppeihin, on

vieraampaa, koska niitä koskevat erityisohjelmat valmistellaan keskushallinnossa, eikä niiden toimenpiteillä ole suoraa kytkentää maakuntien suunnitteluun.

Lain uudistuksen yhtenä tavoitteena oli yhtenäistää maakuntien suunnittelua ja lisätä sitä kautta suunnitelmien vertailtavuutta. Alueiden kehittämislaissa ja asetuksessa on sekä sisältöön että ajoitukseen liittyviä säännöksiä maakuntaohjelmista ja niiden laatimisesta. Suunnittelun säännöllisyys ja yhtäaikaisuus auttaa maakuntien välistä vertailua. Maakuntien ohjelmissa on sallittava niiden omien tarpeiden mukaiset painotukset. Silloin täytyy hyväksyä se, että asioiden erilainen yhdisteleminen ja esittäminen heikentää mahdollisuuksia vertailla ohjelmien sisältöä.

Maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmat

Koekierrokselta saatujen kokemusten ansiosta työn ohjeistus oli yksityiskohtaista. Tästä huolimatta toteuttamissuunnitelmien sisältö vaihteli maakunnittain. Toteuttamissuunnitelman rooli ja merkitys täsmentyvätkin vasta prosessin vakiintumisen myötä.

Toteuttamissuunnitelman haasteena on sen kaksitahoinen tehtävä. Toisaalta asiakirja on alueen työkalu, jolla sovitaan kehittämisen painotuksista ja osittain hankkeista. Toisaalta vaikuttaakseen valtion talousarvion laatimiseen sen tulee sisältää hallinnonaloittain toiminnan tavoitteet ja perustelut sekä rahoitus. Asiakirja tuleekin ensimmäistä kierrosta selkeämmin jakaa kahteen osaan, josta keskushallinnolle suunnattava osa on määrämuotoinen.

Seuraavina vuosina kiinnitetään huomiota toteuttamissuunnitelmien yhdenmukaistamiseen maakuntien välillä. Erityisesti rahoitussuunnitelmien tarkkuutta on parannettava. Alueittaiset toimintapolitiikan ja rahoituksen painotukset tulee kuitenkin säilyttää. Tämä olisi mahdollista useampien maakuntien, esimerkiksi suuralueittaisen yhteistyön avulla.

Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma koetaan alueilla tärkeäksi vaikuttamisen välineeksi ja sen laatimiseen suhtaudutaan vakavasti. Sen laadinta pakottaa keskittymään olennaiseen ja tekemään valintoja. Odotukset sen vaikutuksesta valtion talousarvion laadintaan ovat suuret.

Maakunnan yhteistyöasiakirjan ja toteuttamissuunnitelman laadinta pyritään yhdistämään samaksi prosessiksi. Tämä edistää EU-ohjelmien ja kansallisten toimenpiteiden yhteensovittamista. Samalla vahvistuu maakunnan yhteistyöryhmän asema alueen strategisten valintojen käsittelyssä.

Valtakunnallinen poliittinen ja ministeriöiden strateginen ohjaus vaikuttavat toteuttamissuunnitelmien sisältöön. Valtioneuvoston hyväksymien alueiden kehittämisen tavoitteiden pohjalta ministeriöt valmistelevat omat suunnitelmansa tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämän jälkeen sekä keskushallinnon että alueiden näkemykset kehittämistoimenpiteistä ja niiden rahoituksesta voidaan sovittaa yhteen maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmassa.

Ensimmäisellä kierroksella ministeriöt ohjasivat aluehallintoaan vaihtelevasti. Näin vaihtelivat myös niiden mahdollisuudet luoda omintakeista alueellista toimintapolitiikkaa. On ilmeistä, että ministeriöiden alueellisten strategioiden valmistuttua niiden aluehallinnon itsenäisyys ja liikkumavara kasvavat.

Toteuttamissuunnitelman laadinnan sovittaminen ministeriöiden ja alueviranomaisten tuloskeskustelujen aikatauluun osoittautui monimutkaiseksi. Valtioneuvoston alueiden kehittämisen tavoitteissa on kiinnitetty tähän huomiota ja edellytetty prosessien yhteensovittamista toteuttamissuunnitelman laadinnan aikatauluun.

Kehittämistyö jatkuu ensimmäisen vuoden kokemusten perusteella. Toteuttamissuunnitelman laadinta tulee saada osaksi eri tahoilla tehtävää toiminnan ja talouden suunnittelua. Tavoitteena on, että vuonna 2005 järjestelmä on vakiintunut osa valtion talousarvion valmistelua. Tämä edellyttää sekä prosessin että sisällön kehittämistä.

3. Kansallinen aluepolitiikka

Valtioneuvosto teki 15.1.2004 alueiden kehittämislain 9 §:n perusteella päätöksen valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista. Luku 3.1 sisältää valtioneuvoston päätöksen sellaisenaan mukaan lukien eri osien numeroinnin.

3.1 Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista

Sisältö

1. *Tavoitepäätöksen tarkoitus ja lähtökohdat*
2. *Alueellisen kehittämisen yleiset tavoitteet, lähtökohdat ja painopisteet*
3. *Alueiden kehittämisen toimenpiteitä*
4. *Voimavarat ja hallinnon kehittäminen*
5. *Tarvittavat säädösmuutokset*
6. *Seuranta ja arviointi*

1 Tavoitepäätöksen tarkoitus ja lähtökohdat

Valtioneuvosto päättää alueiden kehittämislain (602/2002) 9 §:n mukaisesti määräajaksi valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista. Päätöksellä tarkennetaan lain tavoitteita ja osoitetaan alueiden kehittämistoimenpiteiden painopisteet valtakunnan tasolla hallituskauden 2003-2007 ajaksi. Tavoitepäätöstä toteutetaan valtiontalouden kehysten ja talousarvioiden puitteissa.

Valtioneuvoston päätös suuntaa ja sovittaa yhteen maakuntaohjelmia ja eri hallinnonalojen alueiden kehittämisen tavoitteita ja toimenpiteitä. Alueiden kehittämislain mukaan valtion viranomaiset ottavat toiminnassaan huomioon valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet, edistävät niiden toteuttamista ja arvioivat toimenpiteidensä vaikutuksia alueiden kehittämisen kannalta.

2 Alueellisen kehittämisen yleiset tavoitteet, lähtökohdat ja painopisteet

2.1 Alueiden kehitykseen vaikuttavat tekijät

Suomen talouden ja aluekehityksen ympäristö on muuttunut voimakkaasti 10-15 vuodessa. Avoimessa taloudessa globaalitalouden vahvistuessa aluerakenteen muutospaineet ovat suuremmat kuin ennen. Euroopan Unionin laajentumisella sekä integraation syvenemisellä voi olla jo lyhyellä aikavälillä suuria vaikutuksia aluekehityksen edellytyksiin.

Alueiden kehitykseen vaikuttavat yksityisen sektorin roolin korostuminen, innovaatioiden ja osaamisen merkityksen voimakas kasvu talouden kehityksessä, elinkeinoelämän rakennemuutokset, kansainvälinen teknologia- ja hintakilpailu sekä väestön ikääntyminen. Yleinen kehityssuunta on tuotannon, työvoiman ja väestön alueellinen keskittyminen. Alueellisen kehityksen tasapainottaminen edellyttää Suomelta vahvaa kansainvälistä kilpailukykyä ja tasapainoista aluepolitiikkaa, jolla voidaan vastata integraation ja globalisaation haasteisiin.

Koko maan työllisyys oli 1990 luvun taitteessa taloudellisen suhdannehuipun aikana yli 2,5 miljoonaa. Työllisten määrä putosi 1990-luvun alussa alkaneen laman aikana viidessä vuodessa noin 459 000:lla. Suurimmat määrälliset vähennykset työllisyydessä tapahtuivat Uudellamaalla, Hämeessä, Pirkanmaalla ja Kaakkois-Suomessa. Suhteellisesti suurimmat pu-

dotukset tapahtuivat Kainuussa noin 25 prosentilla sekä Lapissa, Hämeessä, Etelä-Savossa ja Pohjois-Karjalassa, kussakin yli 22 prosentilla.

Laman jälkeen työllisyys kasvoi noin 325 000:lla vuoteen 2002 mennessä. Työllisyys kasvoi kaikissa muissa maakunnissa paitsi Kainuussa ja Lapissa. Ainoastaan Uudellamaalla työllisyys oli vuonna 2002 korkeampi kuin vuosina 1989-1990. Suomessa keskittyminen olikin erityisen voimakasta 1990-luvun lopulla. Työpaikkojen ja muuttoliikkeen määrä kasvoi selvästi ja ne kohdistuivat entistä voimakkaammin pääkaupunkiseudulle ja Oulun, Tampereen, Turku-Salon ja Jyväskylän seuduille.

Aluekehityksessä tapahtui 1990-luvun lopulla selvä rakenteellinen muutos. Maaseutu on menettänyt väestöään jo pitkään ja maatilojen lukumäärä on alentunut vuodesta 1990 vuoteen 2002 yli 40 prosenttia. Vuonna 1990 niiden määrä oli noin 129 000 ja vuonna 2002 enää vajaa 75 000. Uusi ilmiö 1990-luvulla oli se, että pienet ja keskisuuret kaupunkiseudut alkoivat menettää väestöään. Muuttajina ovat erityisesti nuoret joko opiskelun tai työn perään ja ammattitaitoiset työntekijät.

Muuttoliikkeen yksi seuraus on muuttotappioalueilla rakennetun ja hyvin toimivan perusrakenteen vajaakäyttöisyys ja tarve rakentaa uutta infrastruktuuria muuttovoittoalueille. Tämä ei ole yhteiskuntataloudellisesti järkevää eikä kannattavaa.

Parin viime vuoden aikana keskittyminen on kuitenkin muuttoliikkeellä mitattuna tasoittunut, kun talouden kasvu on hidastunut. Hidastuneen talouskasvun seurauksena alueelliset työllisyys- ja työttömyyserot ovat kaventuneet.

Pidemmällä aikavälillä, vuoteen 2010 tultaessa, suurten ikäluokkien poistuminen työmarkkinoilta vaikuttaa alueelliseen kehitykseen monella tavalla. Työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat poistuvia suuremmat vain muutamilla keskusseuduilla. Työvoiman ikärakenteesta johtuvat poistumat ovat suurimmat perinteisillä muuttotappioalueilla, Itä- ja Pohjois-Suomessa ja maakuntien syrjäisimmillä alueilla.

Väestön ikääntyminen muuttaa aluekehittämisen perusasetelmaa. Työvoiman saatavuus, osaaminen ja laatu ovat ratkaisevia alueellisen kehityksen kannalta. Hyvin toimivat paikalliset ja alueelliset työmarkkinat ovat keskeisiä maakuntien kilpailukyvyn kannalta. Työvoiman tarjonnan niukkuus tulee rajoittamaan taloudellista kasvua ja yritysten investointeja erityisesti perinteisillä kehitysalueilla. Palvelusektorin rooli tulee korostumaan, sillä 1970-luvulla syntyneet hyvinvointiyhteiskuntaa palvelevat työpaikat täytetään pääosin uudelleen myös heikommin kehittyneillä alueilla. Alueiden kehittämisen uusiin haasteisiin vastaaminen edellyttää valtion, kuntien, maakunnan liittojen, TE -keskusten, elinkeinoelämän ja alueellisten, seudullisten ja paikallisten toimijoiden sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin.

Suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen saattaa toisaalta avata uusia mahdollisuuksia nykyistä tasapainoisempaan aluekehitykseen. Asuinpaikan valintaa ei enää ohjaa pääsääntöisesti koulutuspaikkakunta tai työpaikan sijainti, koska työpaikkoja tulee olemaan avoinna yhä useammilla alueilla, niin kaupungeissa kuin maaseudullakin. Perheiden mahdollisuudet asuinpaikan valintaan monipuolistuvat, koska työpaikkoja löytyy perheen molemmille vanhemmille. Palvelujen tuottamisessa uusi tekniikka tarjoaa uusia mahdollisuuksia ja voi samalla tukea hajautunutta asumisen mallia. Tällä voi olla myönteinen merkitys myös maaseudun kehityksen kannalta.

2.2 Yleiset tavoitteet

Alueiden kehittämisen yleiset tavoitteet perustuvat alueiden kehittämislakiin ja hallitusohjelmaan. Hallitusohjelman mukaan hallitus harjoittaa sosiaaliseen ja alueelliseen tasapainoon tähtäävää politiikkaa. Eroja alueiden kehittämisedellytyksissä kavennetaan. Tavoitteena on muuttoliikkeen ja väestörakenteen tasapainottaminen, palvelurakenteen turvaaminen sekä työllisyyskehityksen parantaminen koko maassa.

Tavoitteena on alueiden kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyn ja taloudellisen kasvun vahvistaminen, mikä turvaa niiden menestyksen avoimessa taloudessa. Tähän päästään parantamalla alueiden osaamista sekä voimistamalla alueiden omia vahvuuksia ja omaehtois-

ta erikoistumiseen perustuvaa kehittämistä. Tavoite sisältää myös alueiden perusinfrastruktuurin ja palveluiden tason turvaamisen. Samalla tavoitteena on kehittää tasapainoista aluerakennetta, joka pitää kaikki maakunnat elinvoimaisina ja mahdollistaa nykyistä tasaisemman taloudellisen kasvun ja työllisyyden kehityksen koko maassa.

Tässä päätöksessä alueiden kehittämisen yleiset tavoitteet ovat:

1. Alueiden kilpailukyvyn vahvistaminen
2. Palvelurakenteen turvaaminen koko maassa
3. Tasapainoisen aluerakenteen kehittäminen

2.3 Tavoitteiden toteuttamisen lähtökohdat

Tavoitteita toteutettaessa otetaan huomioon alueiden omat vahvuudet ja kilpailutekijät sekä erilaiset väestö-, elinkeino- ja aluerakenteen kehittämismahdollisuudet ja –tarpeet. Alueellista kehitystä tasapainotetaan kohdentamalla aluepoliittisia toimenpiteitä ja niiden painotuksia eri alueiden tarpeiden mukaan sekä vahvistamalla monipuolisella ja tehokkaalla aluepolitiikalla heikompien alueiden kehittymistä. Politiikan eriyttämisen ja kehittämisen lähtökohtana on, että heikommin menestyneiden alueiden yleistä kilpailukykyä parannetaan, suurten kaupunkiseutujen kyvystä menestyä kansainvälisessä kilpailussa huolehditaan ja julkisten palvelujen tuotantoa tehostetaan hyvän elämän edellytysten turvaamiseksi koko maassa, mikä edellyttää erityistoimia syrjäisillä, harvaan asutuilla alueilla. Kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistamisen lähtökohtana on, että hyödynnetään suurten kaupunkiseutujen osaamista ja niiden toimintaedellytyksiä vahvistetaan.

Alueiden kehittämisen tavoitteiden toteuttamisen lähtökohtana on elinkeinoelämän kilpailukyvyn parantaminen siten, että työllisyysaste paranee ja työttömyys alenee kaikissa maakunnissa. Entistä suurempi osa 15-64–vuotiaasta väestöstä tarvitaan työelämään, ja työvoiman saatavuuden turvaaminen edellyttää rakenteellisen työttömyyden purkamista. Hallitus pyrkii siihen, että alueelliset kehityserot kaventuvat ja työllisyys lisääntyy myös siellä, missä työpaikkojen syntyminen on ollut heikkoa ja työttömyys suurinta.

Tavoitteiden toteuttaminen edellyttää toimenpiteiden vaikuttavuuden lisäämistä ja eri hallinnonalojen alueellista kehitystä tasapainottavia, yhteisiä ja yhdensuuntaisia toimenpiteitä kansallisen aluepolitiikan voimistamiseksi. Ensisijaisesti parannetaan käytettävissä olevien aluekehittämisen voimavarojen kohdentamista, mutta niitä on myös lisättävä sekä alue- että keskushallinnossa.

Kansallinen alueiden kehittäminen ja sen tavoitteet ovat ensisijaisia. EU:n alue- ja rakennepolitiikka täydentää ja tukee kansallista politiikkaa. Alueiden kehittämiseen suunnattavat EU:n rakennerahasto- ja maaseudun kehittämisvarat on hyödynnettävä mahdollisimman tehokkaasti nykyisellä rakennerahastokaudella.

Valtakunnallisten alueiden kehittämisen tavoitteiden toteuttamisesta vastaavat valtio, kunnat ja alueilla aluekehitysviranomaisena toimivat maakunnan liitot. Kaikki hallinnonalat osallistuvat tavoitteiden toteuttamiseen. Valtioneuvoston päätöksellä 3.7.2003 määrätyt ministeriöt: kauppa- ja teollisuusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, opetusministeriö, puolustusministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö ja ympäristöministeriö, määrittelevät hallinnonalallaan määräajaksi alueiden kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet syyskuun 2004 loppuun mennessä.

Aluetasolla alueiden kehittäminen tapahtuu alueiden kehittämislain mukaisesti maakunnan liittojen johdolla. Maakunnan liitot ottavat valtakunnalliset tavoitteet huomioon valmistellessaan maakuntaohjelmiaan. Maakuntaohjelmia ja niiden toteuttamissuunnitelmia laadittaessa otetaan huomioon kaikki maakuntaa koskevat alueiden kehittämisohjelmat ja niiden rahoitus, kuten Euroopan yhteisön alueelliset rakennerahasto-ohjelmat ja lain mukaiset erityisohjelmat: aluekeskusohjelma, maaseutupoliittinen kokonaisohjelma, osaamiskeskusohjelma ja saaristo-ohjelma. Lapin maakuntaohjelmaan sisältyy saamelaiskäräjien valmistelema saamelaiskulttuuria ja saamelaiselinkeinojen kehittämistä koskeva osa, jonka toimenpiteitä toteutetaan osana Lapin maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmaa.

2.4 Painopisteet:

Alueellisesti tasapainoisen kehityksen tukemiseksi hallitus

1. Parantaa alueiden kansainvälistä ja kansallista kilpailukykyä vahvistamalla alueiden erikoistumista ja sen edellyttämää osaamisperustaa sekä teknologian ja tietoyhteiskunnan mahdollisuuksien hyödyntämistä. Alueellista innovaatiopolitiikkaa ja osana sitä osaamiskeskusohjelmaa vahvistetaan, osaamisen hyödyntämistä keskusten ulkopuolella tuetaan, koko maan edellytyksistä hyötyä lisääntyvästä teknologia- ja osaamisrahoituksesta huolehditaan sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toiminnan alueellista vaikuttavuutta lisätään.

2. Edistää alueellista elinkeinopolitiikka ja yrittäjyyttä alueiden kilpailukyvyn parantamiseksi. Yritysten toimintaedellytyksiä sekä osaamisen ja teknologian hyödyntämiskykyä alueilla parannetaan. Alueellista yrittäjyyttä vahvistetaan ottamalla huomioon alueiden kehittämisen ohjelmissa ja toimenpiteissä yrittäjyyden politiikkaohjelman painotukset.

3. Pitää tavoitteenaan työllisyysasteen nostamista ja työttömyyden alentamista jokaisessa maakunnassa. Alueellisia työttömyyseroja kavennetaan. Alueellisten työmarkkinoiden toimivuutta parannetaan niin, että ammattitaitoisen ja osaavan työvoiman saatavuus turvataan koko maassa. Työllisyyden politiikkaohjelman painotukset otetaan huomioon alueiden kehittämisen ohjelmissa ja toimenpiteissä.

4. Edistää tieto- ja viestintätekniikan ja liikenteen infrastruktuurin mahdollisuuksien hyödyntämistä koko yhteiskunnassa laajasti siten, että sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo, kilpailukyky ja tuottavuus lisääntyvät. Liikenneyhteyksien tulee mahdollistaa tasapainoinen aluerakenne ja eri alueiden omaehtoisen kehittämisen tukeminen sekä kansainväliset yhteydet. Tietoyhteiskuntakehitystä edistetään pyrkimällä varmistamaan kaikkien kansalaisten pääsy nopeiden ja kohtuuhintaisten tietoliikenneyhteyksien piiriin.

5. Ylläpitää ja parantaa ihmisten elinympäristön ja luonnonympäristön laatua. Ympäristön korkealla laadulla tuetaan alueiden kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä lisäämällä niiden vetovoimaa sekä elinkeinotoiminnan että asukkaiden tarpeiden näkökulmasta.

6. Turvaa kunnallisten peruspalvelujen saatavuuden ja laadun koko maassa huolehtimalla toimintakykyisestä ja elinvoimaisesta kuntarakenteesta sekä palveluiden kestävästä rahoituksesta. Palveluiden tuottamista aikaisempaa taloudellisemmin edistetään tukemalla ylikunnallista, seudullista ja maakunnallista yhteistyötä sekä palvelurakenteiden ja palveluiden tuottamistapojen uusimista. Valtion palvelujen saatavuus turvataan kaikilla seuduilla.

7. Kehittää monikeskuksista, kilpailukykyiseen pääkaupunkiseutuun ja aluekeskusten verkostoon perustuvaa aluerakennetta, joka pitää kaikki maakunnat elinvoimaisena ja mahdollistaa nykyistä tasaisemman taloudellisen kasvun koko maassa. Jokaisessa maakunnassa on oltava vähintään yksi kaupunkiseutu, joka tarjoaa kilpailukykyisen sijaintipaikan eri tyyppisille yrityksille ja monipuoliset paikalliset työmarkkinat. Lisäksi maakunnissa on oltava hyvin menestyviä pienempiä kaupunkiseutuja, vahvoja kuntakeskuksia ja maaseutualueita, joiden yritykset ovat tehokkaasti verkottuneet sekä maakunnan sisällä että sen ulkopuolelle.

8. Osoittaa alueellisen kehittämisen ohjelmiin riittävät taloudelliset voimavarat. Alueiden kehittämisen kannalta merkittäviä voimavaroja kootaan yhteen ja alueellistetaan sekä lisätään sitomattomien maakunnallisten kehittämisvarojen osuutta. Hallitus vahvistaa maakunnan liittojen roolia aluekehityslain mukaisina aluekehitysviranomaisina alueellisten toimien koordinoinnissa ja voimavarojen suuntaamisessa.

9. Jatkaa pitkäjänteistä valtion toimintojen alueellistamista. Uusia, laajenevia ja uudistettavia toimintoja ja yksiköitä sijoitetaan pääkaupunkiseudun ulkopuolelle ensisijaisesti aluekeskuksiin. Eläköitymisen yhteydessä vapautuvaa työtä siirretään tehtäväksi pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitseviin toimipisteisiin.

3 Alueiden kehittämisen toimenpiteitä

3.1 Toimenpiteitä alueiden kansainvälisen ja kansallisen kilpailukyvyn vahvistamiseksi

Alueellista innovaatiopolitiikkaa tehostetaan

Alueellisen innovaatiopolitiikan edistämiseksi valmistellaan toimenpidekokonaisuus, jolla parannetaan koko maan edellytyksiä hyötyä lisääntyvästä teknologia- ja osaamisrahoituksesta, lisätään yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen sekä ammatillisten taide- ja kulttuurilaitosten toiminnan alueellista vaikuttavuutta, vahvistetaan osaamiskeskusohjelmaa sekä tuetaan korkean osaamisen hyödyntämistä myös keskusten ulkopuolella. Hallitus on jo päättänyt valtion t&k –rahoituksen ja maakunnan kehittämisrahan lisäyksestä. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen määrärahoja kohdennetaan alueellisesti vaikuttaviin hankkeisiin ja yliopistokeskusten toiminnan turvaamiseen yhteisrahoituksen toimintamallilla korkeakoulujen perustoiminta ja itsenäinen päätöksenteko turvaten. Toimenpidekokonaisuuden valmistelusta vastaavat kauppa- ja teollisuusministeriö, opetusministeriö ja sisäasiainministeriö.

Teknologiarahoituksen hyödyntämistä alueilla tehostetaan. Maaherra Eino Siuruainen valmistelee asiaa koskevat kehittämisehdotuksensa 29.2.2004 mennessä.

Alueiden innovatiivisuutta tuetaan kehittämällä alueellista innovaatiorakennetta osana kansallista innovaatiojärjestelmää ja kohdentamalla resursseja osaamiskeskusohjelmien, kansallisen koulutus-, kulttuuri-, tiede- ja teknologiapolitiikan, alueellisten teknologiastrategioiden ja työelämän kehittämishankkeiden pohjalta. Osaamiskeskukset kytketään tiiviimmin kansalliseen innovaatio- ja teknologiapolitiikkaan.

Pk-yritysten tarvitsemia innovaatiopalveluja parannetaan sekä yrittäjyyteen ja kansainvälistymiseen liittyviä valmiuksia vahvistetaan. Teknologia-asiantuntemusta alueilla vahvistetaan merkittävästi ja Tekesin teknologia-asiantuntijoiden määrää TE -keskuksissa lisätään.

Uuden tiedon ja innovaatioiden siirtoa erityisesti pienille kaupunkiseuduille ja maaseutualueille tehostetaan. Maaseutupoliittisen kokonaisohjelman valmistelun yhteydessä jatketaan polisten vahvistamista ja innovaatioiden ja osaamisen siirtojärjestelmien kehittämistä pienempiin keskuksiin ja maaseutualueille.

Osaamiskeskuksia vahvistetaan ja niiden alueellista vaikuttavuutta lisätään

Osaamiskeskusohjelmalla vahvistetaan ohjelman toimijoiden yhteistyötä ja kansainvälistymistä, tehostetaan alueellisesti toimivien innovaatio-organisaatioiden kansallista ja kansainvälistä verkottumista sekä parannetaan alueiden kykyä hyödyntää kansallisesti ja kansainvälisesti kilpailtua rahoitusta.

Ohjelman perusrahoitusta suunnattaessa painotetaan erityisesti keskusten kansainvälisen ja kansallisen yhteistyön lisäämistä sekä toimenpiteiden alueellisen vaikuttavuuden parantamista.

Osaamiskeskusohjelmalla tuetaan ohjelmaan kuuluvilla osaamisaloilla huippuosaamisen leviämistä ja hyödyntämistä myös osaamiskeskusten ulkopuolella. Osaamiskeskuksia kannustetaan lisäämään niiden ja ulkopuolisten alueiden osaamisalakohtaista verkottumista.

Osaamiskeskusohjelman kansalliset linjaukset tarkistetaan vuonna 2004. Ohjelmakauden lopussa vuonna 2006 arvioidaan ohjelman vaikutuksia alueiden ja maan kilpailukykyyn sekä ohjelman tavoitteiden toteutumista ja päätetään kehitettyjen hyvien käytäntöjen vakiinnuttamisesta sekä osaamiskeskusten jatkokehittämisestä.

Koulutus-, tutkimus- ja kulttuuripalvelujen kehittämisellä tuetaan alueiden elinvoimaisuutta

Alueiden elinvoimaisuuden ja innovatiivisuuden edistämiseksi maamme koulutus-, tutkimus- ja kulttuuripalvelujen korkea taso varmistetaan maan kaikilla alueilla. Hallitus jatkaa laatu- ja huippuyksikköpolitiikan toteuttamista.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen alueellista vaikuttavuutta parannetaan muun muassa erikseen päätettävillä korkeakoulujen alueellisen kehittämisen toimenpiteillä, sisällyttämällä yliopistolakiin säännös yliopistojen yhteiskunnallisesta palvelutehtävästä sekä lisäämällä yhteistyötä alueiden toimijoiden, kuten maakunnan liittojen, kanssa.

Yliopistokoulutuksen, ammattikorkeakoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tarvetta arvioidaan ja arviointitoimintaa kehitetään. Koulutuksen kehittämisessä panostetaan erityisesti tietoyhteiskuntavalmiuksien vahvistamiseen.

Yritystoiminnan edellytyksiä alueilla parannetaan

Yritysten toimintaympäristöä alueilla parannetaan vahvistamalla niillä olevaa osaamista ja voimavaroja. Yritysten liiketoimintaosaamista vahvistetaan ja yrityksiä aktivoidaan verkottumaan muiden yritysten, tutkimuslaitosten, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa sekä kehittämään liiketoimintaansa teknologian avulla.

TE -keskuksia kehitetään oman alueensa elinkeino- ja työmarkkina-asiantuntijoina, niiden asiakassuuntautuneisuutta vahvistetaan ja elinkeinopalveluja tarjotaan yhdessä kuntien kehittämisorganisaatioiden kanssa seudullisissa yrityspalvelupisteissä lähempänä yrityksiä. Alueellista yritystoimintaa vahvistamaan perustetaan yhteensä noin 50 yrityspalvelupistettä.

TE -keskusten johtamisedellytyksiä parannetaan ja hallinnointia kehitetään muun muassa selvittämällä vuoden 2004 aikana mahdollisuudet keskusten sisäisten osastorajojen poistamisesta. TE-keskusten tulosohjausta kehitetään edelleen siten, että tulossuunnitelman laadinnassa ollaan yhteydessä alueen eri toimijoihin ja tulossuunnitelmassa otetaan huomioon maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma sekä maakunnan yhteistyöasiakirja.

Aluepoliittista investointitukea suunnataan aikaisempaa selvemmin kaikkein heikoimmille ja suurista rakenneongelmista kärsiville alueille ja sitä porrastetaan nykyistä voimakkaammin alueiden kehittyneisyyserojen perusteella. Selvitetään heikoimmilla alueilla Finnvera Oyj:n mahdollisuus myöntää laina- ja takausrahoitusta suuremmalla riskinotolla ja paremmilla korkoehdoilla. Samalla selvitetään Finnveran luottotappiokorvausrajan nostamista heikoimmilla alueilla.

Alueellisten pääomasijoitusrahastojen kehittämistä tuetaan Suomen Teollisuussijoitus Oyj:n ja Finnveran Oyj:n toimenpitein valtioneuvoston päättämän työnjaon pohjalta. Alkaville yrityksille tarkoitettuja siemenvaiheen rahoitusmuotoja kehitetään.

Kehittämisrahoituksen käyttöä yksityisiä kulutuspalveluita tuottavien yritysten rahoittajana tehostetaan.

Selvitetään mahdollisuudet palvelualojen työvoiman kysyntää vahvistavien talous-, vero-, sosiaali- ja työmarkkinapoliittisten toimien kehittämiseksi. Valmistelussa arvioidaan toimenpiteiden alueelliset vaikutukset.

Yrittäjyyttä edistetään hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmalla. Elinkeinopolitiikkaa suunniteltaessa sekä toimenpiteiden painotuksia päätettäessä ja resursseja suunnattaessa otetaan huomioon, että yrittäjyyden olosuhteet ja edellytykset vaihtelevat voimakkaasti maan eri alueilla. Yrittäjyyden edistämisessä lisätään erityisesti hallinnonalojen välistä yhteistoimintaa ja yhteistyötä alueiden toimijoiden kanssa. Panostetaan julkisen sektorin elinkeinopoliittisen osaamiseen kehittämiseen. Yrittäjien eläkkeelle siirtymisen alueelliset vaikutukset selvitetään ja toimenpiteitä kohdistetaan ongelmallisille alueille.

Maaseudun perinteisten toimialojen innovaatioiden ja teknologian kehittämistä vahvistetaan ja jalostusastetta nostetaan. Maaseutuyritysten tuotteiden markkinointia vahvistetaan tukemalla yritysten verkottumista, edistämällä vientiä sekä kehittämällä yhteisiä jakelu- ja markkinointikanavia. Maaseudun työllisyyden ylläpitämiseksi kehitetään yritysrahoitusta

nykyistä monipuolisemmaksi ja joustavammaksi. Sopimuskäytäntöjen kehittämistä jatketaan. Haja-asutusalueiden vähittäiskauppojen palveluvarustuksen säilyttämiseksi ja palvelujen monipuolistamiseksi pienten kyläkauppojen investointihankkeisiin myönnetään tukea.

Kulttuuriyrittäjyyttä alueilla edistetään.

Alueellisten työmarkkinoiden toimivuutta parannetaan

Laadukkaat työhallinnon palvelut turvataan tasapuolisesti koko maassa. Alue- ja paikallishallinnon päätösvaltaa työvoimapoliittisten välineiden käytössä ja liikkumavaraa työvoimapolitiikan toteuttamisessa lisätään muun muassa vuonna 2004 toteutuvalla uudistuksella, jolla työvoimapoliittiset määrärahat kootaan yhdelle momentille. Huolehditaan siitä, ettei minkään työmarkkina-alueen työttömyysaste olennaisesti ylitä maan keskimääräistä työttömyyden tasoa.

Hallitus toteuttaa työllisyyden politiikkaohjelman työllisyysasteen nostamiseksi ja rakenteellisen työttömyyden vähentämiseksi koko maassa. Osana työllisyysohjelmaa toteutetaan vuosina 2004-2006 julkisen työvoimapalvelun rakenteellinen uudistus. Työnvälitys ja vaikeasti työllistyvien palvelut eriytetään kokoamalla vaikeimmin työllistyvien palvelut ja resurssit työvoiman palvelukeskuksiin, joita perustetaan vuosina 2004-2006 noin 40 yhteistyössä kuntien ja valtion alue- ja paikallishallinnon kanssa. Näillä alueilla työvoimatoimistoista kehitetään työnhakukeskuksia, joiden toiminnassa painotetaan erityisesti työnvälitys- ja työnhakupalvelujen tarjoamista tavoitteena varmistaa osaavan työvoiman saatavuus ja työllistyminen. Työvoimatoimistojen ja palvelukeskusten toiminta nivotaan alueen kehittämiseen ja kehittämisstrategioihin.

Työvoimatoimistojen työnantajapalveluja kehitetään vastaamaan paremmin erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten tarpeita. Julkisen sektorin työvoiman saantiin ja koulutukseen kiinnitetään erityistä huomiota alueilla, joilla julkinen sektori on merkittävä palveluntuottaja ja suuri työllistäjä.

Työvoimatoimistoverkkoa seutuistetaan pääosin työssäkäyntialueisiin perustuvaksi, jolloin itsenäisten työvoimatoimistojen määrä vähenee. Samalla huolehditaan siitä, että työvoimapalvelujen saatavuus turvataan myös harvaan asutuilla alueilla.

Aktiivista työperusteista maahanmuuttopolitiikkaa kehitetään siten, että ulkomainen työvoima sijoittuu alueellisestikin tarvetta vastaavasti.

Työvoima- ja koulutustarpeiden arviointia ja ennakointia vahvistetaan

Työvoima- ja koulutustarpeiden arviointia ja ennakointia vahvistetaan sekä valtakunnallisesti että erityisesti aluetasolla osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi. Tämä edellyttää arviointia muun muassa alueiden elinkeino- ja palvelurakenteiden muutoksista väestön ikääntyessä. Nämä arviot sisällytetään maakuntaohjelmiin. Lisäksi TE -keskukset tekevät lyhyen aikavälin työvoima- ja koulutustarpeen ennakointia. Aluetasolla arviointia ja ennakointia koordinoidaan maakunnan liitoissa maakunnan yhteistyöryhmien valmistelun pohjalta.

Aktiivisella tietoyhteiskuntapolitiikalla lisätään alueiden kilpailukykyä ja alueellista tasa-arvoa

Aktiivisella tietoyhteiskuntapolitiikalla lisätään alueiden kilpailukykyä sekä sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa. Tietoyhteiskunnan mahdollisuuksien hyväksikäyttöä edistetään hallituksen tietoyhteiskunnan politiikkaohjelmalla. Maakunnittain laaditaan tietoyhteiskunnan toteuttamisstrategiat. Kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksia parannetaan, uusia toimintatapoja luodaan ja valtion omia palveluita ja hallintoa sähköistetään sekä vastaavaa kehitystä kuntasektorilla ja elinkeinoelämässä edistetään.

Vuoden 2004 alussa valmistuva laajakaistastrategia pyritään toteuttamaan siten, että nopeat tietoliikenneyhteydet ovat kohtuuhintaan kaikkien kansalaisten saatavilla vuoden 2005 loppuun mennessä, myös pienemmillä seuduilla ja syrjäisellä maaseudulla.

Liikenneyhteyksien kehittämisellä tuetaan alueiden kilpailukykyä ja tasapainoista aluerakennetta

Alueiden kilpailukykyä vahvistetaan ja saavutettavuutta parannetaan kehittämällä liikenneyhteyksiä. Tasapainoisen, monikeskuksisen aluerakenteen vahvistaminen edellyttää hyviä liikenneyhteyksiä keskusten välillä sekä kaikilla alueilla sellaista liikenteen peruspalvelutasoa, joka tyydyttää väestön ja elinkeinojen liikennetarpeet.

Hallitus on asettanut ministeriryhmän valmistelemaan liikenneväylä-politiikan linjauksia. Se laatii valtioneuvoston arvioitavaksi ehdotuksen kaikkien liikennemuotojen monivuotiseksi (10v) investointiohjelmaksi, joka sisältää sekä uudet kehittämishankkeet että ehdotukset perustienpidon tason turvaamisesta ja yksityisteiden valtionavustusten kehittämisestä. Vuoden 2004 alussa valmistuvalla investointiohjelmalla pyritään vahvistamaan Suomen aluerakennetta, elinkeinoelämän kilpailukykyä ja kansainvälisiä yhteyksiä.

Alueiden välisiä ja rajat ylittävän liikenteen yhteyksiä parannetaan kehittämällä valtakunnallisesti merkittäviä liikenneverkkoja. Myös alempiasteisia liikenneverkkoja kehitetään tasapainoisesti tavoitteellisen aluerakenteen ja liikennetarpeiden mukaan pitkällä aikajänteellä.

Kauppamerenkulun väyliä kehitetään kannattavuuden ja alueellisten liikennetarpeiden perusteella. Pohjois-Suomen ulkomaakaupan yritysten merikuljetukset turvataan perimällä väylämaksua, joka on riippumaton käytetystä väylästä ja sen pituudesta ja johon sisältyvät myös jäänmurron kustannukset. Merenkurkun ympärivuotinen liikenne turvataan. Sisävesiliikennettä kehitetään matkailun ja muun elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantamiseksi.

Lentoasemien verkon kattavuuden turvaamiseksi kustannusvastaavuus lasketaan koko verkkoa koskien, jolloin tarjontaa voidaan ylläpitää myös vähän liikennöidyille lentoasemille. Hallitus turvaa vähäliikenteisen lentoreittien toimivuuden elinkeinoelämän ja kansainvälisen vientiteollisuuden tarvitsemien yhteyksien kannalta.

Suurten kaupunkien tieverkkoa ja kevyen liikenteen väyliä kehitetään siten, että ne mahdollistavat turvallisen kevyen liikenteen kehityksen, helposti saavutettavan, täsmällisen ja turvallisen joukkoliikenteen sekä kohtuullisesti sujuvan ja turvallisen henkilöautoliikenteen.

Liikenneverkkojen ja –palvelujen kehittämisellä luodaan edellytyksiä asumiselle ja elinkeinotoiminnalle myös maaseutualueilla. Julkisen liikenteen palvelutason turvaamiseksi määritellään juna-, bussi- ja taksiliikenteen alueelliset tavoitteet ja palvelutasomittarit yhteistyössä lääninhallitusten, kuntien ja maakunnan liittojen kanssa ottaen huomioon ikääntyvän väestön tarpeet ja väestön työssäkäyntimahdollisuudet eri osissa maata. Parannetaan peruspalvelutasoisen liikenteen tehokkuutta ja laatua sekä esteettömyyttä. Hyödynnetään joukkoliikennettä yhteiskunnan maksamissa kuljetuksissa. Perustetaan hallinnonalojen yhteinen projekti, jossa luodaan matkojen yhdistelyn vakinaistamista ja laajentamista varten alueellinen hallinnointimalli. Maatalouden kuljetuksille ja raakapuukuljetuksille luodaan edellytykset kaikkialla.

Hyvä elinympäristö kilpailutekijänä

Valtion ja kuntien välistä yhteistyötä kehitetään hyvän elinympäristön edellytysten parantamiseksi muun muassa parantamalla kuntien edellytyksiä selvitä kaavoituksesta, maapolitiikasta, asuntoasioista ja rakennusvalvonnasta.

Seudullista yhteistyötä lisätään ja sen vaikuttavuutta parannetaan asuntotuotannossa, kaavoituksessa ja maapolitiikassa. Valtion tukemaa asuntolainoitusta suunnataan erityisesti Helsingin seudulle, suuriin kasvukeskuksiin ja muille korkean kysynnän alueille.

Joukko- ja kevytliikenteen toiminta edellytyksiä kehitetään. Edistetään joukkoliikenteellä tehtävää työmatkaliikennettä erityisesti seutu- ja työmatkalippujärjestelmiä edelleen kehittämällä. Junien ja bussien yhteislippujärjestelmä kehitetään ja otetaan käyttöön.

Ympäristörakenteita kehitetään turvaamaan asutuksen ja elinkeinoelämän kehittämistä niin kaupungeissa kuin maaseudullakin. Jätehuoltoa, jätevesien käsittelyä sekä hyvälaatuisen talousveden saatavuutta yhdyskuntien ja elinkeinotoiminnan tarpeisiin edistetään. Valtion tukea suunnataan alueellisen yhteistyön parantamiseen, vesihuollon turvaamiseen erityistilanteissa, vesihuollon parantamiseen matkailukeskuksissa, maaseutuyhdyskunnissa ja haja-asutusalueilla samoin kuin asutuksen jätevesistä ympäristölle aiheutuvan kuormituksen vähentämiseen. Huolehditaan siitä, että vesi- ja energiahuollon peruspalvelut ja –turvallisuus toimivat myös erityistilanteissa.

3.2 Toimenpiteitä palvelurakenteen turvaamiseksi koko maassa

Kunnallisten palvelujen saatavuus ja laatu turvataan

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoituksen tasapainoa ja ennakoitavuutta parannetaan hallituskauden kattavalla valtion ja kuntien välisellä peruspalveluohjelmalla ja siihen liittyvällä vuosittaisella peruspalvelubudjetilla. Peruspalveluohjelma kattaa erityislainsäädäntöön perustuvat kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevat peruspalvelutehtävät. Ohjelmassa arvioidaan peruspalvelutehtävien ja niiden kehittämisen sekä muiden velvoitteiden tarkoituksenmukaisuutta ja rahoitusta poikkihallinnollisesti yhtenä kokonaisuutena ottaen huomioon vaikutukset kuntien talouteen. Peruspalveluohjelmassa esitetään toimenpiteitä kuntien tehtävistä ja muista velvoitteista aiheutuvien menojen ja tulojen tasapainottamiseksi. Ohjelmassa tarkastellaan kuntien toimintatapoja sekä tarvetta taloudellisuutta ja tehokkuutta lisääviin rakenteellisiin uudistuksiin. Ohjelmassa arvioidaan myös peruspalvelulainsäädännön kehittämisen tarvetta.

Palveluiden ylikunnallista tuottamista edistetään. Palvelujen järjestämisessä tuetaan kuntien välisen ja kuntien ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön eri muotoja sekä alueellisten yhteistyö- ja hallintomallien kehittämistä tavoitteena palveluiden saatavuus lähellä niiden tarvitsijaa. Tietotekniikan ja tietoliikenteen antamia mahdollisuuksia käytetään laajasti hyväksi kiinnittäen erityistä huomiota syrjäisen maaseudun koulutus-, kulttuuri- ja terveyspalvelujen järjestämisen tukemiseen.

Peruspalvelujen arviointijärjestelmiä kehitetään.

Valtio edistää kuntaliitoksia vapaaehtoiselta pohjalta yhdistymis- sekä investointi- ja kehittämisavustuksilla ja tukemalla yhdistymisiin liittyviä selvityksiä. Avustuksia koskevaa lainsäädäntöä tarkistetaan sekä valmistellaan säännökset avustusten myöntämiseksi pitkälle menevän ylikunnallisen yhteistyön tukemiseksi muutosvaiheessa. Valmistelun yhteydessä tarkastellaan sitä, miten kuntakoko huomioidaan avustuksia myönnettäessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ylikunnallista järjestämistä edistetään

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittämisessä toimitaan terveydenhuollon ja sosiaalialan kansallisiin ohjelmiin liittyvien valtioneuvoston periaatepäätöksien (11.4.2003 ja 2.10.2003) mukaisesti.

Kuntia kannustetaan tiivistämään yhteistyömallejaan palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi. Palvelut pyritään järjestämään nykyistä suuremmilla väestöpohjilla seudullisena ja alueellisena yhteistyönä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa kehitettäessä hyödynnetään tehokkaasti tieto- ja viestintäteknologian tarjoamia mahdollisuuksia.

Kuntia kannustetaan palvelurakenteen ja toimintojen kehittämiseen hankerahoituksella ja informaatio-ohjauksella sekä valtionosuusjärjestelmää kehittämällä. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta vahvistetaan kansallisten ohjelmien mukaisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon voimavara-asetuksen (16.9.2003) 8 §:n mukaisesti hankeavustusta maksetaan ainoo-

astaan sellaisille hankkeille, joiden yhteydessä kunta tai kuntayhtymä on päättänyt toteuttaa riittävät palveluiden tehostamiseen tähtäävät järjestelyt.

Sosiaalialan osaamiskeskusten toimintaedellytyksiä alueellisena kehittäjänä vahvistetaan.

Koulutus-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluiden alueellinen kattavuus turvataan

Koulutus-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoiminnan peruspalvelujen rakenne ja saatavuus säilytetään alueellisesti kattavana muun muassa käyttäen hyväksi tietoyhteiskuntakehityksen tarjoamia mahdollisuuksia. Palvelujen aluevaikutusten vahvistamiseksi kehitetään yhteistyötä ja verkostoitumista palvelujen tuottajien ja alueiden elinkeino-, työelämä- ja muiden toimijoiden kanssa. Kulttuuri- ja vapaa-aikasektorilla jatketaan alueellisten palvelujärjestelmien kehittämistä ja vahvistamista. Kulttuurin ja liikunnan merkitystä alueellisena vetovoimatekijänä vahvistetaan.

Valtion alue- ja paikallishallinnon palveluiden saatavuus turvataan

Valtion palvelujen saatavuus turvataan kaikilla seuduilla lisäämällä palvelujen tarjontaa verkkopalveluina ja yhteispalveluna. Huolehditaan palvelujen taloudellisesta tuottamisesta ja otetaan käyttöön uusia toimintamalleja mukaan lukien samaan virastokokonaisuuteen kuuluvien yksiköiden välinen erikoistuminen ja töiden jakaminen eri palvelupisteiden kesken.

Palveluja annetaan asiakkaan kannalta entistä kohdennetummin ja palveluiden tarjoajan kannalta entistä taloudellisemmin. Yhteistyötä tiivistetään kuntien ja valtion viranomaisten kesken. Julkisia palveluita viedään yhteispalveluna esimerkiksi palvelukeskuksiin, kauppoihin, kunnantaloille, terveyskeskuksiin, kirjastoihin ja kyläkouluihin.

Valtio ja kunnat valmistelevat paikallisten ja alueellisten palvelujen yhteisen palvelustrategian niin, että hallitus voi hyväksyä sen osaltaan syksyllä 2004. Palvelustrategiassa kehitetään yhteisiä linjauksia valtion alue- ja paikallishallinnon palvelutuotannon kehittämisestä sekä yhteistyön parantamisesta valtion viranomaisten kesken ja kuntien kanssa muun muassa yhteispalvelun ja verkkopalvelun avulla.

3.3 Toimenpiteitä tasapainoisen aluerakenteen kehittämiseksi

Aluekeskusten kehittäminen ja kaupunkipolitiikka

Aluekeskusohjelmaa tehostetaan ja sen alueellista vaikuttavuutta lisätään

Aluekeskusohjelmalla vahvistetaan erikokoisten kaupunkiseutujen omiin vahvuuksiin ja erikoistumiseen perustuvaa kilpailukykyä, elinvoimaa ja sosiaalisesti tasapainoista kehitystä.

Aluekeskusohjelmaa jatketaan meneillään olevan ohjelmakauden ajan eli vuoden 2006 loppuun asti ohjelmassa nyt olevilla alueilla. Valtion voimavaroja ja muita julkisia kehittämispanoksia suunnataan näille alueille ottaen huomioon syksyllä 2003 valmistunut ohjelman väliarviointi. Ohjelman toteutusta koskevan vuosina 2004-2006 tehtävän arvioinnin pohjalta päätetään hyvissä ajoin ennen ohjelmakauden loppua aluekeskusten kehittämistoimenpiteiden jatkosta.

Aluekeskusten alueellisen vaikuttavuuden vahvistamiseksi tehostetaan niiden elinkeinopoliittista yhteistyötä ympäröivien seutujen kanssa.

Helsingin seudun yhteistyötä tiivistetään kilpailukyvyn parantamiseksi

Helsingin seudun kansainvälistä kilpailukykyä vahvistetaan laajentamalla ja tehostamalla seudullista yhteistyötä ja tahdonmuodostusta Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten muodostamaa YTV-aluetta laajemmalla toiminnallisella alueella. Seudullista yhteistyötä lisätään erityisesti kaavoitus-, maa-, asunto-, liikenne-, elinkeino- sekä tutkimus-, koulutus- ja

kulttuuripolitiikassa. Helsingin seudun kaavoitus-, maa- ja asuntopolitiikan tehostamiseksi laaditaan yhteistoimintamalli, jota voidaan tarpeen mukaan käyttää myös muissa kasvukeskuksissa. Helsingin metropolialueen korkeakoulujen yhteistyötä tiivistetään kansainvälisesti merkittävien korkeakouluyksiköiden muodostamiseksi.

Hallitus vahvistaa seudullista yhteistyötä sekä tiivistää valtion ja kuntien yhteistyötä Helsingin seudun yhteistyön kehittämishankkeella ja Helsingin seudun neuvottelukunnan avulla. Selvityshenkilö Jussi-Pekka Alanen valmistelee 29.2.2004 mennessä kehittämisehdotuksensa seudulla yhteisesti hoidettavista tehtävistä ja niiden hoitamisen organisoimisesta seudulla, seudun kuntien välisen sekä valtion kanssa tehtävän yhteistyön tiivistämisestä erityisesti kansallisesti merkittävien kehittämishankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa sekä muista valtion toimenpiteistä seudun kehittämiseksi.

Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmää kehitetään kaupunkien ja valtion kesken elokuussa 2003 solmitun aiesopimuksen mukaisesti ottaen huomioon hallituksen asettaman ministerityöryhmän linjaukset. Raideliikennehankkeiden toteutumista edistetään. Hankepäätöksillä eheytetään yhdyskuntarakennetta. Kehittämisinvestointien rahoitus seudulla edellyttää valtion ja kaupunkien rahoituskumppanuutta. Myös yksityisrahoituksen käyttömahdollisuuksia selvitetään.

Pääkaupunkiseudun vaikutuspiirissä olevien kehyskuntien muodostamia toiminnallisia seutuja tuetaan osana laajan Helsingin seudun kehittämistä.

Suurten kaupunkiseutujen kansainvälistä kilpailukykyä vahvistetaan

Aluekeskus- ja osaamiskeskusohjelmien pohjalta valmistellaan erityinen suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuus, jolla voidaan vastata niiden kehittämistarpeisiin, erityisesti kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistamiseen. Toiminnan tehostamiseksi aluekeskus- ja kaupunkipolitiikkaa eriytetään käsittelemään suurten, monipuolisten yliopistokaupunkiseutujen, teollisten keskusten ja muiden keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen erityisongelmia ja kehittämismahdollisuuksia. Tässä päätöksessä suuriin kaupunkiseutuihin katsotaan kuuluviksi Helsingin seudun ohella ainakin Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Lappeenrannan-Imatran ja Vaasan kaupunkiseudut.

Suurille kaupunkiseuduille pyritään kohdistamaan niiden erityispiirteiden edellyttämiä valtion panostuksia niiden omien kehittämisstrategioiden perusteella. Kehittämisstrategioiden laadinnassa on kuultava maakunnan liittoja ja asianomaisia valtion viranomaisia. Erityisesti panostetaan suurten kaupunkiseutujen erikoisosaamisen vahvistamiseen ja kansainvälisten yhteyksien luontiin. Osaamiskeskusohjelmalla vahvistetaan suurten kaupunkiseutujen keskinäisiä kytkentöjä ja kansainvälistä yhteistyötä. Politiikkakokonaisuus sovitetaan yhteen maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman kanssa niin, että kaupunkiseutu tukee koko maakunnan kehitystä ja päinvastoin.

Maakuntien keskusseutujen ja vahvojen teollisten keskusten yhteistyötä ja niiden vahvistumista tuetaan valtion toimenpitein. Erityisesti voimistetaan niiden osaamisperustaa sekä osaamisen ja teknologian siirtoa niiden käyttöön. Tarkoituksena on, että maakuntien keskusseudut ja vahvat teolliset keskukset tarjoavat yrityksille hyvän toimintaympäristön ja asukkaille hyvät ja monipuoliset elämisen mahdollisuudet.

Etelä-Karjalan ja Kaakkois-Suomen kilpailukykyä sekä EU:n ja Venäjän välisen rajan tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämistä vahvistetaan edistämällä Lappeenrannan, Imatran, Joutsenon ja lähikuntien yhteistyötä niin kutsutussa Saimaankaupunki –hankkeessa.

Oulun kaupunkiseutua kehitetään Euroopan pohjoisimman osan johtavana keskuksena Oulun osaamisperustaa vahvistamalla ja sitä tukevia toimintoja alueellistamalla. Oulun seudun alueellista vaikuttavuutta lisätään muuan muassa vahvistamalla multipolis –verkoston toimintaa. Myös muita valtakunnanosakeskuksia vahvistetaan.

Maaseutu- ja saaristopolitiikkaa vahvistetaan

Maaseutupolitiikka tukee alueiden välisten kehittyneisyyserojen kaventamista, muuttoliikkeen ja väestörakenteen tasapainottamista sekä palvelurakenteen turvaamista koko maassa. Politiikkaa toteutetaan "Ihmisten maaseutu" –ohjelman pohjalta vuonna 2001 tehdyllä valtioneuvoston maaseutupoliittisella periaatepäätöksellä. Sen uudistettu maaseutupoliittinen kokonaisohjelma valmistuu kesällä 2004.

Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusta edistetään muun muassa maakuntaohjelman, aluekeskusohjelman ja maaseutupoliittisen kokonaisohjelman avulla. Tämä edellyttää vahvojen kuntakeskusten kehitysedellytysten parantamista.

EU-politiikkoihin vaikuttamalla ja kansallisessa päätöksenteossa huolehditaan siitä, että maa-, metsä- ja kalatalouden elinvoimaisuus ja kannattavuus kehittyvät niin, että elinkeinojen kilpailukyky eri alueilla säilyy. Taajamien välittömässä läheisyydessä otetaan huomioon maatalouden tarpeet maankäytön suunnittelussa.

Paikallista omaehtoista kehittämistyötä vahvistetaan kylä- ja asukastoiminnalla sekä toimintaryhmätyöllä, jotka kattavat koko maan.

Maaseudun tyhjilleen jääneitä asuntoja hyödynnetään pysyvässä ja vapaa-ajan asumisessa nykyistä paremmin.

Vapaa-ajan asumisen kasvu huomioidaan maankäytön suunnittelussa sekä palveluiden ja infrastruktuurin mitoituksessa. Vapaa-ajan asuntojen rakentamista ja muuttamista pysyviksi asunnoiksi tuetaan kehittämällä kaavoitusta ja lupakäytäntöjä. Osa-aikaista asumista maalla kannustetaan edistämällä ympärivuotista vapaa-ajan asumista ja mökillä tehtävää etätyötä.

Maaseutu-, kulttuuri- ja luontomatkailua kehitetään uusien työpaikkojen luomiseksi erityisesti maan itäisissä ja pohjoisissa osissa. Lääninhallitusten, maakunnan liittojen, TE-keskusten ja alueellisten ympäristökeskusten sekä kulttuurin alueellisten toimijoiden yhteistyötä tiivistetään. Toteutetaan tuotekehitys- ja markkinointiprojekti Suomen vesistö- ja saaristomatkailun kehittämiseksi eurooppalaisia nykyistä enemmän kiinnostavaksi.

Saaristo-, rannikko- ja vesistöalueiden kehittämisen painopisteenä on saariston yritystoiminnan toimintaedellytysten parantaminen ja julkisten peruspalvelujen saatavuuden turvaaminen uusien toimintamallien avulla ja uutta viestintä- ja muuta teknologiaa hyödyntämällä sekä turvaamalla liikenneyhteyksien toimivuus. Selvitetään tarve tarkistaa saaristo-osakuntien valtionosuuksissa saamat saaristolisät ottaen huomioon saaristoisuuden aiheuttamat haitat ja kustannukset. Saaristopolitiikan vahvistamiseksi valtioneuvosto tekee periaatepäätöksen keskeisistä toimenpiteistä saariston kehittämiseksi. Saaristo-ohjelma päivitetään vuonna 2006.

3.4 Alueelliset erityistoimet

Itä-Suomen kehittäminen

Hallitus tarkastelee alueen kehitykseen myönteisesti vaikuttavien hankkeiden toteutusta Itä-Suomen tulevaisuuskysymyksiä käsittelevän selvitystyön valmistuttua. Itä-Suomen osaamisrakenteita vahvistetaan erityisesti yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa ja osaamisen välittymistä yritystoimintaan edistetään. Itä-Suomen maakuntien, niiden keskusten ja osaamiskeskittymien yhteistyötä tiivistetään sekä niiden kansainvälistä ja kansallista verkottumista edistetään. Raja-alueyhteistyötä Venäjän kanssa pyritään laajentamaan.

Itä-Lapin kehittäminen

Itä-Lapin kehittämistä ja työllisyyden parantamista tuetaan lisäämällä määrärahoja tuotannollisen toiminnan ja matkailun kehittämiseksi tarpeellisten investointi- ja kehittämishankkeiden toteuttamiseksi, mukaan luettuna vesihuoltohankkeet. Itä-Lappiin suunnataan

lisää myös työllisyysrahoja. Yrittäjyys- ja työllisyyskoulutusta lisätään käyttäen hyväksi myös koulutuskokeiluja. Itä-Lapissa käytetään tarvittaessa tuen myöntämisessä säädösten sallimia korkeimpia tukiprosentteja. Valtio tukee Itä-Lappia myös alueellisesti toimivan kehittämisrahaston kautta. Itä-Lapin tietoverkkoa kehitetään pilottihankkeena osana tietoyhteiskuntaohjelmaa. Itä-Lappia tuetaan myös valtion toimintojen alueellistamisella.

Kainuun kehittäminen

Hallitus tukee Kainuun kehittämistä toteuttamalla iltakoulussa 25.9.2002 hyväksytyt Kainuun hallintokokeiluun liittyvät toimenpiteet. Kainuun riskirahasto toteutetaan alueellisena rahastona. Hallintokokeilun piirissä olevissa kunnissa työnantajan sosiaaliturvamaksua alennetaan vuosien 2005-2009 aikana. Alentamisen piiriin kuuluvat myös kuntatyönantajat ja alennus toteutetaan julkisen talouden kannalta neutraalisti. Kainuun innovaatiojärjestelmää kehitetään ottaen huomioon Kainuun elinkeinopoliittisen työryhmän linjaukset. Kuhmo-Vartius- Kostamus laajakaistayhteyttä edistetään.

Kainuun TE-keskukselle annetaan valta päättää itse omasta organisaatiostaan, Kainuun yrityspalveluja parannetaan ja TE-keskusten henkilöstöasioiden kokoaminen Kainuuseen arvioidaan Kainuun- Koillismaan pilottihankkeen kokeilun perusteella

Äkillisten rakennemuutosalueiden erityistoimet

Äkillisille rakennemuutosalueille, joilla työpaikkoja katoaa nopeasti ja paljon, keskeiset ministeriöt ja TE-keskukset tekevät yhteistyössä maakunnan liiton ja alueen kuntien kanssa kriisin hoitamiseen tähtäävän suunnitelman. Suunnitelma sisältää tehostetut toimenpiteet yritystukien ja muun rahoituksen käyttämisestä uusien työpaikkojen luontiin ja vanhojen uudistamiseen ja säilyttämiseen, voimistetut työllistämistoimenpiteet muun muassa koulutusta ja työllisyysperusteisiä investointeja suuntaamalla ja muut tilannetta korjaavat toimet eri hallinnonaloilta. Tällaiset suunnitelmat laaditaan pikaisesti Raahen ja Vakka-Suomen seutukunnalle sekä Mänttä-Vilppula -alueelle.

Rajakuntayhteistyön edistäminen

Pohjois-Suomen kuntien elinvoimaisuutta vahvistetaan edistämällä valtakunnanrajat ylittävää kuntayhteistyötä. Ruotsin ja Norjan suuntaan tapahtuvan rajakuntayhteistyön kehittämistä jatketaan niin, että kunnat voivat nykyistä enemmän ja helpommin harjoittaa yhteistyötä yli rajan kunnallisten palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä sekä muilla kunnan toimialaan kuuluvilla aloilla. Selvitetään mahdollisuudet valtionavustusten myöntämiseen toisen valtakunnan alueelle investointeihin rajan yli tapahtuvassa yhteistyössä. Rajakuntayhteistyön edistämiseksi luodaan myös mahdollisuudet suomalaisen ja ruotsalaisen kunnan yhteisen julkisoikeudellisen yhteistyöelimen toteuttamiselle.

Erityistoimet osaavan työvoiman saannin turvaamiseksi voimakkaasti väestöään menettävillä alueilla

Vuoden 2004 aikana selvitetään mahdollisuudet käynnistää alueellisia erityiskokeiluja muun muassa verotuksessa ja työvoimapalveluiden kehittämisessä osaavan työvoiman saannin turvaamiseksi voimakkaasti väestöään menettävillä alueilla, erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa.

4 Voimavarat ja hallinnon kehittäminen

Alueellisen kehittämisen voimavarat

Alueiden kehittämisen tavoitteiden toteuttamiseksi kansallista aluepolitiikkaa voimistetaan sekä toimenpiteiden vaikuttavuutta ja useiden eri hallinnonalojen yhteisiä toimenpiteitä lisätään. Ennen kaikkea parannetaan käytössä olevien voimavarojen tehokasta kohdentamista kaikilla hallinnonaloilla. Kansallisen aluepolitiikan vahvistamiseksi hallitus on päättänyt lisätä alueellisen kehittämisen määrärahoja vuosien 2004-2007 menokehyksissä. Tavoitteе-

na on alueellisen kehittämisen kokonaismäärärahojen säilyttäminen jatkossakin vähintään tällä tasolla.

Valtion talousarvioesityksen aluepoliittisten vaikutusten arviointi ja ennakointi

Alueelliseen kehittämiseen eri hallinnonaloilla kohdennettavien valtion määrärahojen seurantaa, vaikuttavuuden arviointia ja ennakointia tehostetaan muun muassa arvioimalla vuosittain valtion talousarvioesityksessä sen aluepoliittiset vaikutukset. Sisäasianministeriön asettama työryhmä tekee ehdotukset menettelytavoista vuoden 2005 talousarvion valmistelua varten.

Maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien laadintaprosessia kehitetään ja sen vaikuttavuutta parannetaan. Tavoitteena on aluehallinnon tulosohjausprosessien samanaikaistaminen ja yhteensovittaminen maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien laadinnan kanssa.

Alue- ja paikallishallinnon kehittäminen

Aluehallinnon toimijoiden koordinaatiota ja yhteistyötä lisätään sekä vuorovaikutusta keskushallinnon ja alueiden välillä lisätään. Aluehallinnon kansanvaltaista ohjaamista tehostetaan. Aluehallinnon tehtäviä ja toimivaltaa erityisesti alueiden kehittämisen kannalta merkittävien julkisten voimavarojen suuntaamisessa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa lisätään. Maakunnan liittojen roolia aluekehityslain mukaisina aluekehitysviranomaisina vahvistetaan. Selvityshenkilö Esko Riepula valmistelee kehittämisehdotuksensa 29.2.2004 mennessä.

Maakuntien keskinäistä yhteistyötä (ns. liittoumayhteistyötä) erityisesti perusrakenteen ja osaamisen kehittämisessä vahvistetaan.

Strategisten hankekokonaisuuksien valmistelua edistetään tiivistämällä aluetason toimijoiden yhteistyötä. Maakuntahallitusten roolia maakunnan strategiatyössä vahvistetaan.

Seudullista yhteistyötä aluekehittämisessä vahvistetaan, kansalaisten ja kunnallisten luottamushenkilöiden osallistuminen kehittämiseen turvataan ja päätöksenteon avoimuus varmistetaan.

Seutuyhteistyön kannusteita lisätään antamalla kokeiluseuduille uutta toimivaltaa ja laajentamalla seutujen käytössä olevia yhteistyön ja päätöksenteon muotoja. Samalla kokeilua laajennetaan ensisijaisesti aluekeskusseuduille ja niille tarjotaan mahdollisuutta ottaa käyttöön seutuyhteistyökokeilun välineitä. Uusien seutujen mukaan ottaminen perustuu aluekeskusohjelman ja seutuyhteistyöhankeen 2003-2004 valmistuviin arviointeihin.

Aluejakoja arvioidaan ja tarkistetaan selkeämmin yhteistyöhön ja toiminnallisuuteen perustuvaksi. Valtion aluehallinnon jaot ja uusittavat muut aluejaot pyritään sovittamaan yhteen.

Valtion toimintojen alueellistaminen

Valtion keskushallinnon toimintojen, tehtävien ja yksiköiden alueellistamista jatketaan. Uusia, laajenevia ja uudistettavia toimintoja ja yksiköitä sijoitetaan pääkaupunkiseudun ulkopuolelle ensisijaisesti aluekeskuksiin. Sijoittaminen toteutetaan maan tasapainoista kehitystä edistäen sekä alueiden olemassa olevia vahvuuksia ja osaamista hyödyntäen ja tukien.

Hallitus laatii alueellistamisen pitkäjänteisen ohjelman, joka turvaa nykyisen henkilöstön aseman sekä uuden pätevän henkilöstön saamisen valtion palvelukseen. Ohjelmassa etsitään kullekin toiminnolle ympäristö, jossa toiminta ja ympäristö tukevat hyvin toisiaan. Ohjelmalla edistetään myös kuntien yhteistyötä, aluekeskusten ja osaamiskeskusten kehittämistä sekä muuta osaamisen laajaa alueellista hyödyntämistä. Alueellistamisselvitysten piiriin kuuluvat kaikki valtion omat toiminnot ja yksiköt, kun niitä laajennetaan tai uudistetaan niiden organisaatiomuodosta riippumatta. Hallitus hyväksyy ohjelman alkuvuonna 2004. Pit-

käjänteisen ohjelman osana hallitus toteuttaa iltakoulupäätöksen 5.2.2003 mukaisen 19 kohdan toimintaohjelman.

Tukipalveluita alueellistetaan ja niiden hoitoa keskitetään erikoistuneille yksiköille ydintoimintojen tehostamiseksi ja hallinnon rakenteiden keventämiseksi. Tukitoimintojen alueellistamispilotteja käynnistetään syksyn 2003 ja kevään 2004 aikana esimerkiksi henkilöstö-, taloushallinto-, tietohallinto-, tietopalvelu- ja asiakaspalvelutehtävissä.

Alueellistamisella tuetaan alueiden toiminnallisten klustereiden kehittymistä ja erikoistumista. Alueellistamisella voidaan tukea myös äkillisen rakennemuutoksen alueita. Valtion toimintojen alueellistamismahdollisuudet otetaan huomioon kuntaliitoksia valmisteltaessa. Toimintojen sijoittaminen aluekeskuksia pienempiin keskuksiin on mahdollista, mikäli toiminnalliset ja erityiset alueelliset näkökohdat sitä puoltavat. Hajautetulla toimipaikkaverkolla voidaan tukea myös maaseudun elinvoimaa, kun tällaiseen hajauttamiseen ovat toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset olemassa.

5 Tarvittavat säädösmuutokset

Alueiden kehittämisen tavoitteiden edistämiseksi lainsäädäntöä kehitetään muun muassa seuraavilla toimenpiteillä:

Lainvalmistelussa arvioidaan säädösehdotusten alueelliset vaikutukset valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti.

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää uudistetaan siten, että se tukee kuntien välistä yhteistyötä sekä palvelurakenteiden ja palvelujen tuottamistapojen uusimista sekä turvaa kuntien peruspalvelujen järjestämisen kohtuullisella vero- ja maksurasituksella koko maassa. Yhdistymis- sekä investointi- ja kehittämisavustuksia koskevaa lainsäädäntöä tarkistetaan sekä valmistellaan hallituksen esitys avustusten myöntämiseksi pitkälle menevän ylikunnallisen yhteistyön tukemiseksi. Tarvittavat muutokset toteutetaan vuoden 2005 alusta.

Asianomaiset ministeriöt valmistelevat selvityshenkilöiden (Jussi-Pekka Alanen, Esko Riepula ja Eino Siuruainen) esittämien kehittämisehdotusten pohjalta tarvittavat säädösmuutokset ja muut toimenpiteet vuonna 2004.

Sosiaaliturvamaksukokeilun laajentamisen Kainuuseen edellyttämät lainsäädäntömuutokset valmistellaan siten, että ne tulevat voimaan vuoden 2005 alusta.

Seutuyhteistyökokeilun laajentamisen edellyttämät lainsäädäntömuutokset annetaan eduskunnalle kevätistuntokaudella 2004.

Rakennerahastolain 35 §:ää muutetaan siten, että STM siirtää toimivaltaansa rakennerahastoasioissa lääninhallituksille. Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle kevätistuntokaudella 2004.

Alueiden kehittämislakia ja valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annettua lakia muutetaan siten, että valtioneuvostolle annetaan toimivalta päättää palvelutavoitteista ja toimivalta perustaa tarpeen vaatiessa yhteispalvelupiste asetuksella.

Alueiden kehittämislain muutostarpeet arvioidaan muun muassa määräaikaisten erityisohjelmien määräajan loppumisen vuoksi. EU:n tulevan rakennerahastokauden 2007-2013 edellyttämät säädösmuutokset mm. alueiden kehittämislakiin ja rakennerahastolakiin valmistellaan siten, että ne tulevat voimaan uuden ohjelmakauden alusta vuonna 2007.

TE-keskusten hallinnon kehittämiseksi säädöksiä muutetaan siten, että Kainuun TE-keskukselle annetaan valta päättää itse omasta organisaatiostaan. TE-keskusten sisäisten osastorajojen poistaminen selvitetään vuoden 2004 aikana, missä yhteydessä arvioidaan säädösten muutostarpeet.

Saaristolain muutostarpeita selvitetään.

6 Seuranta ja arviointi

Tavoitteiden toteutumisen kokonaisseurannasta vastaa sisäasiainministeriö ja alueilla valtion aluehallintoviranomaiset sekä maakunnan liitot. Tavoitteiden toteutumista arvioidaan säännöllisesti hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä. Tavoitteiden toteutumista seurataan erityisesti seuraavilla tunnusluvuilla, joita tarkastellaan maakuntatason lisäksi maakunnan sisällä eri tyyppisillä alueilla:

1) Koulutustaso
** tutkinnon suorittaneiden osuus 15-vuotta täyttäneistä*
** korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus*
2) Työmarkkinatilanne
** työllisyysaste, työttömyysaste (aikasarja)*
** työpaikkojen määrä ja työttömien määrä (indeksi v. 2000=100)*
3) Muuttoliike ja väestö
** nettomuutto; osuus väestöstä,*
** luonnollinen väestönkasvu; osuus väestöstä*
** huoltosuhde (ei-työlliset/työlliset)*
4) Alueellinen bruttokansantuote, tuotanto
** bkt / asukas*
** tuotannon kasvu*
** liikevaihdon kehitys (nopeat suhdannemuuttujat)*
** yritysten lukumäärä, uudet yritykset, lopettaneet yritykset*
5) Kuntatalous erityyppisissä kunnissa
** vuosikate; vuosikate/investoinnit*
** velka sekä konsernivelka (euroa / asukas)*
** tuloveroprosentti*
6) Hyvinvointi
** sairastavuusaste*
** toimeentulotuen saajat, osuus väestöstä*

3.2 Valtakunnallisten alueiden kehittämistavoitteiden toteuttamisvaihe

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvosto teki 29.1.2004 periaatepäätöksen kansallisesta laajakaistastrategiasta. Strategian tavoitteena on, että Suomessa on kaikki teknologiat huomioon ottaen 1 000 000 laajakaistaliittymää vuoden 2005 lopussa ja että hallitusohjelman mukainen alueellinen tavoite toteutuu eli nopeat, alueellisesti kattavat ja käyttäjilleen kohtuuhintaiset tietoliikenneyhteydet ovat kaikkien kansalaisten saatavilla vuoden 2005 loppuun mennessä.

Laajakaistayhteyksien ulottaminen kaikkialle Suomeen mahdollistaa uusien innovaatioiden synnyn ja uusien toimintamallien luonnin. Erityisesti yhteyksiä voidaan hyödyntää koulutuksessa (virtuaalioppilaitokset), sosiaali- ja terveydenhuollossa (esim. etäkonsultaatio) sekä e-työssä. Kevään 2004 kehysneuvotteluissa ohjattiin koulujen ja kirjastojen laajakaistoittamiseen lisämäärärahaa vuosille 2005 - 2007.

Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman kautta tuetaan myös alueellisten sähköisten palvelukeskusten syntyä. Käynnissä olevassa julkiset palvelut verkkoon eli JUPA-hankkeessa käyttöönotetaan uusia sähköisiä julkishallinnon palveluita, joita toteutetaan seudullisesti.

Opetusministeriö

Opetusministeriö sovittaa yhteen kansallisen koulutus- ja tutkimuspolitiikan sekä aluepolitiikan kehittämistavoitteita ottaen huomioon alueiden erilaiset vahvuudet ja kehittämistarpeet. Opetusministeriö tukee koulutus- ja tutkimustoiminnan laadun kehittämistä ja huolehtii perusvoimavarojen riittävyydestä maan eri osissa. Aluepolitiikan koordinointia varten asetettu ministeriön työryhmä vastaa valtioneuvoston aluepoliittisten linjausten ja aluekehittämislain toimeenpanosta sekä ministeriön oman aluepoliittisen strategian suunnittelusta, toteutuksen seurannasta ja arvioinnista. Opetusministeriön aluekehittämisstrategia valmistui

keväällä 2002. Se linjaa hallinnonalan painopisteet ja toimenpiteet vuosille 2003 - 2013. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto sekä kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto laativat vuonna 2003 toimialaansa koskevat aluepoliittiset strategiat ja niihin liittyvät toimeenpanosuunnitelmat. Osastojen strategioita tarkistetaan ja kehitetään vähintään neljän vuoden välein ottaen huomioon toimintaympäristön muutokset, hallitusohjelmien sekä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman linjaukset.

Kaikkien ministeriön alaisten virastojen, valtion laitosten ja yliopistojen sekä kaikkien ammattikorkeakoulujen kanssa käydään tavoite- ja tulosneuvottelut ministeriön johdolla. Tämä koskee myös lääninhallituksia niiden hoitaessa opetusministeriön hallinnonalan tehtäviä. Tärkeimpiä seurantamenetelmiä ovat säännöllisesti toistuvat tulosneuvottelut sekä toimiala- ja virastokohtaiset arvioinnit. Keskeisten valtionavustusta saavien järjestötahojen kanssa käydään tulosperusteiset tavoitekeskustelut. Valtioneuvoston tavoitepäätöksen mukaisten hankkeiden toteutuksen käynnistämisestä on sovittu tulosneuvotteluissa yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja lääninhallitusten kanssa. Lisäksi opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2005 - 2008 on korkeakoulujen osalta esitetty kehyslisäystä alueellisen vaikuttavuuden vahvistamiseen.

Koulutuksen keskeyttämistä on erityistoimenpitein vähennetty, toimenpiteitä korkeakoulututkintojen suoritusaikojen lyhentämiseksi ja aloittamisiän alentamiseksi on luotu, opettajankoulutusta on lisätty, toisen asteen ammatillista koulutusta vailla oleville on erityistoimenpitein suunnattu aikuiskoulutusta, koulutuksen yhteyksiä työelämään on tiivistetty, aikuiskoulutuksen toimenpiteitä kehitetty sekä yliopistojen ja Suomen Akatemian tutkimus- ja innovaatiorahoituksen lisäämiseksi ja tutkimustiedon ja teknologian käytön ja hyödyntämisen lisäämiseksi on tehty toimenpiteitä.

Maakuntien kanssa on käynnistetty vuoropuhelu koulutuksen alueellisista tavoitteista. Tavoitteena on asiakirja, jossa olisivat opetusministeriön tavoitteet koulutustarjonnan alueellisesta tasapainottamisesta ja maakuntien omat prioriteetit.

Alueellisessa kulttuuritoiminnassa on tuettu julkisin varoin kulttuurisen sisältöteollisuuden osaamiskeskusten, aluekeskusten ja yrityshautomoiden toimintaa. Erityisesti on panostettu uuden teknologian avulla toteutettaviin verkostoitumisen muotoihin, kuten virtuaaliympäristöihin ja niiden hyväksikäyttöön. Uudesta teknologiasta, taiteen, kaupunkien ja alueiden kehittämisestä ja kulttuurimatkailun tuotteistuksesta kiinnostuneita toimijoita on tuettu.

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriön toimenpiteet kohdistuvat luonnonvarojen kestävään hoitoon ja hyödyntämiseen, niihin kytkeytyviin elinkeinoihin ja tuotteisiin, maaseudun elinkeinojen edellyttämiin peruspalveluihin sekä asiakkaita turvaavaan tuotannon valvontaan. Ministeriön ydintoimintojen mukaisesti myös sen kautta ohjautuvat kansalliset ja EU:n varat kohdistuvat tavoitteiden mukaisesti ensisijaisesti maaseutualueille sekä saaristoon. Tällä on sekä kansallisella tasolla, että aluetasolla selvä vaikutus tasapainoisen aluerakenteen kehittämiseen. Luonnonvarojen käyttöön ja hoitoon kohdistuvin toimenpitein ja ohjelmin on voitu parantaa ihmisten elinympäristöä ja luonnonympäristön laatua.

Alueellisesti kohdennettavista EU:n maatalouden tuki- ja ohjausrahaston sekä kalatalouden ohjausvälineen varoista osaksi rahoitettavat toimenpiteet kohdistuvat sekä sisällön, kohderyhmien ja tavoitteiden, että rahoituksellisen kohdennuksen osalta nimenomaan syrjäisen ja ydinmaaseudun alueille. Ohjelmakauden puolivälin arviointien mukaan alueellisen kohdentamisen, sekä työllisyystavoitteiden osalta asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Ohjelmien sisältö tukee alueellista elinkeinopolitiikkaa, maaseudun elinkeinojen monipuolistumista ja kilpailukykyä sekä alueen osaamista ja siten rakentaa vahvaa, osaavaa ja verkottuneen yritystoiminnan maaseutua sekä uusia tapoja tuottaa maaseudulla tarvittavia palveluita.

Ministeriön panos yrittäjyyden politiikkaohjelmaan liittyy maaseudun monialaisen yrittäjyyden edistämiseen. Tarkoituksena on kehittää maaseudun pienten yritysten investointi-, aloittamis- ja kehittämistukia sekä asiantuntijapalveluita ja luoda uusia kehittämistyökaluja. Lisäksi selvitetään maaseudun yritysten yhtenäiset mahdollisuudet päästä rahoituspalveluiden piiriin sekä sukupolvenvaihdoksiin ja monitoimiseen maatalouteen. Erityisenä kohteena

hallinnonalalla ovat puutuoteteollisuuden kehittäminen, energiayrittäjyys sekä kalastus-, luonto- ja maatilamatkailun edistäminen. Yhtenä hankkeena on KTM:n vetämä TE -keskusministeriöiden ja Kuntaliiton Seudulliset yrityspalvelut -hanke, jonka tavoitteena on saada aikaan noin 50 seudullista yrityspalvelupistettä vahvistamaan alueellista yritystoimintaa.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan aluekehitysstrategia valmistuu keväällä 2004. Alueellisen kehittämisen painopistealueina ovat yritystoiminnan monipuolistaminen, kylien ja muiden paikallisyhteisöjen sekä maa- ja metsätalouden kehittäminen.

Maa- ja metsätalousministeriö valmistelee hallitusohjelman mukaisesti neljättä maaseutupoliittista kokonaisohjelmaa, johon liittyy laaja alueellinen ja eri hallinnonalojen ja toimijoiden kuulemiskierros. Kokonaisohjelma valmistuu syksyllä 2004.

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Kauppa- ja teollisuusministeriö on laatimassa ministeriön aluestrategiaa yhdessä alueiden toimijoiden kanssa, erityisesti TE-keskusten kanssa. Maaliskuun aikana järjestettiin useamman TE-keskusalueen yhteisiä strategiatilaisuuksia, joissa sovitettiin yhteen kansallisia ja aluelähtöisiä tavoitteita. Tätä vuoropuhelua on tarkoitus jatkaa ja konkretisoida ministeriön aluestrategian valmistelussa.

Alueiden kehittämisen valtakunnallisia tavoitteita toteutetaan tehostamalla alueellista innovaatiopolitiikkaa. Selvitysmies Siuruaisen ehdotukset ovat jatkovalmistelussa. Valmistelun alla on lukuisia ehdotuksia mm. teknologia-asiantuntemuksen vahvistamiseksi alueilla. TE-keskusten teknologia-asiantuntijoita on lisätty viidellä vakinaisella henkilöllä ja muutamalla projektihenkilöllä alkuvuodesta 2004.

Yritystoiminnan edellytyksien parantamiseksi alueilla on käynnistetty mm. yritysten liiketoimintaosaamisen vahvistamiseen liittyvä elinkeinopoliittinen valmistelu ja toteutettu yritysten liiketoimintaosaamisen vahvistamiseen liittyviä toimenpiteitä Tekesin ja TE-keskusten toimenpitein. Lisäksi on käynnistetty TE-keskuksissa asiakkuuden kehittämisohjelma ja seudullisia yrityspalvelupisteitä. Kansalaisten valmiuksia ryhtyä halutessaan yrittäjiksi on lisätty yrittäjyyskasvatuksen ja koulutuksen keinoin sekä liiketoimintaosaamista vahvistamalla. Konkreettinen toimenpideohjelma koulutusmuodoittain on laadittu.

Selvitys yritysneuvonnan resursseista on julkaistu. Se sisältää myös toimenpide-ehdotuksia lähinnä palveluiden kokoamiseen liittyen. Tekes on käynnistänyt uuden alkuvaiheen teknologiayritysten rahoitukseen keskittyvän ohjelman. TE-keskusten evaluointi on käynnistetty. Siinä arvioidaan mm. organisointitavan tarkoituksenmukaisuus – mahdollisuus keskusten sisäisten osastorajojen poistamiseen. Yrittäjyyden politiikkaohjelman toimenpiteet ovat edistyneet varsin hyvin suunnitelmien mukaisesti. Haja-asutusalueiden vähittäiskauppojen investointitukijärjestelmä on käynnistetty ja kuljetustuen jatkosta on päätetty.

TE-keskusten työvoima- ja koulutustarpeiden ennakoinnin vahvistamiseksi on käynnistetty kehittämistoimenpiteet.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Palvelurakenteen turvaaminen yhtenä kolmesta alueiden kehittämisen keskeisestä tavoitteesta on tärkeää. Alueiden kehittämislain mukainen suunnittelujärjestelmä sopii kuitenkin melko huonosti yhteen sosiaali- ja terveydenhuollon nykyisen rahoitus- ja ohjausjärjestelmien kanssa. Valtaosa palvelujen järjestäjille/tuottajille suunnatuista rahavirroista ohjautuu laskennallisesti peruskunnille. Hallinnonalan aluehallintoviranomaisten kautta suunnattavat kehittämishankerahat jaetaan kullekin läänille laskennallisin perustein. Tuloskeskusteluissa aluehallintoviranomaisten kanssa ei neuvotella rahasta, vaan lähinnä toiminnan tavoitteista.

Maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmissa tulisi keskittyä sisällöllisiin kysymyksiin ja alueen tavoitteisiin esimerkiksi sen osalta, miten harvaan asuttujen alueiden palvelut aiotaan turvata alueellisella yhteistyöllä. Näin alueellinen suunnittelujärjestelmä saataisiin nivottua

yhteen sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisten ohjelmien tavoitteiden kanssa. Jatkossa pitääkin panostaa entistä enemmän siihen, että valtakunnalliset ja ministeriökohtaiset tavoitteet tulevat huomioiduksi toteuttamissuunnitelmien sisällössä.

Sosiaali- ja terveysministeriön alueelliseen kehittämiseen liittyvät tavoitteet linjataan tarkemmin valmisteilla olevassa aluestrategiatyössä.

Työministeriö

Työhallinnossa aluestrategia toteutuu alueellistetun ja paikallistetun toimeenpanon kautta. Työpolitiikan toimista päätetään lähellä työnhakijoita ja yrityksiä ja toimia voidaan soveltaa kullakin työssäkäyntialueella parhaiten sopivalla tavalla. Alueellinen yhteistyö varmistuu sillä, että TE-keskusten tulossuunnitelma valmistellaan yhteistyössä muiden alueellisten toimijoiden kanssa ja tulossuunnitelmassa otetaan huomioon maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma sekä maakunnan yhteistyöasiakirja. Työministeriö tekee erillisenä osana työvoimapolitiikan täydentävän tulossuunnittelun. Työministeriö ei puutu lainkaan TE-keskusten työvoimaosastojen ja työvoimatoimistojen välisiin tulosneuvotteluihin.

Työhallinto on parhaillaan siirtymässä uuteen jatkuvaan ja vuorovaikutteiseen strategiaprosessiin, jossa strategiaa kehitetään ja toteutetaan yhteisesti keskus- alue- ja paikallishallinnon kesken. Uusi strategiakonsepti operationalisoidaan tältä osin sisäasiainministeriölle laadittavassa työministeriön alueellisia tavoitteita ja toimenpiteitä koskeva selvityksessä syyskuun loppuun mennessä. Se tulee sisältämään myös eri toimenpiteitä ja ohjausjärjestelmien kehittämistä koskevan tarkastelun alueellisen ja paikallisen kehityksen näkökulmasta.

Sisäasiainministeriö

Aluekeskusohjelma

Aluekeskusohjelmaa toteutetaan valtioneuvoston siihen nimeämällä 34 ohjelma-alueella vuoden 2006 loppuun saakka. Kaupunkipolitiikan ja aluekeskusohjelman toteutuksen tukea on lisätty nostamalla perusrahoitus ohjelman ensimmäisen vuoden eli vuoden 2001 4,2 miljoonan euron tasosta 10 miljoonaan euroon vuonna 2004.

Aluekeskusohjelman arvioinnin mukaan ohjelma on vuosina 2001-2003 vahvistanut kaupunkiseutujen sisäistä yhteistyötä, tiivistänyt yhteistyösuhteita, jäntevöittänyt kehittämistyötä ja koonnut sirpaleisia toimenpiteitä yhtenäisiksi ja siten vaikuttavammiksi kokonaisuuksiksi. Ohjelma on edistänyt seutujen vahvempaa erikoistumista ja kehityshaasteiden ja kehittämiskohteiden kokonaisvaltaista strategista tarkastelua.

Hallitus asettamien vaikuttavuustavoitteiden mukaan aluekeskuksilla on vuoden 2006 loppuun mennessä toimivat seudulliset yhteistyörakenteet, toimivat yhteistyöverkostot ympäröivien seutujen, elinkeinoelämän, oppi- ja tutkimuslaitosten kanssa ja myönteisiä tuloksia seudun elinvoiman kehittymisessä. Päättäessään valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista valtioneuvosto samalla päätti jatkaa aluekeskusten kehittämistä vuonna 2007 alkavalla ohjelmakaudella alueiden kehittämislain 14 §:n peruslinjan mukaisella aluekeskusohjelmalla.

Osaamiskeskusohjelma

Osaamiskeskusohjelma on ministeriöiden (SM, OPM, MMM, KTM, STM ja TM) välinen yhteishanke, jota koordinoi osaamiskeskustyöryhmä. Ohjelmalla tuetaan huippuosaamisen hyödyntämistä valtioneuvoston nimeämissä 20 osaamiskeskuksessa sekä puutuote- ja elintarvikealan valtakunnallisissa verkosto-osaamiskeskuksissa. Alueilla toteutettavat ohjelmat ovat yrityslähtöisiä ja niiden toimenpiteet kohdistuvat osaamisintensiivisen uuden liiketoiminnan synnyttämiseen, yritysten kasvuun ja työllisyyden edistämiseen. Valtion ohjelmaan osoittama perusrahoituksen määrä vuosina 1999-2003 on ollut 28 miljoonaa euroa ja ohjelmassa toteutettavien hankkeiden koko rahoitusvolyymi valittujen osaamisalojen kehittämiseksi vastaavana ajankohtana noin 300 miljoonaa euroa. Ohjelman perusrahoituksen määrä vuonna 2004 on 9,5 miljoonaa euroa. Ohjelman perusrahoitusta suunnattaessa on painotettu

erityisesti keskusten kansainvälisen ja kansallisen yhteistyön lisäämistä sekä toimenpiteiden alueellisen vaikuttavuuden parantamista.

Suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuuden valmistelu

Suurten kaupunkiseutujen politiikalla on tavoitteena parantaa niiden kansainvälistä kilpailukykyä, erityisesti vahvistamalla seutujen osaamisperustaa ja kansainvälisiä yhteyksiä. Sisäasiainministeriö asettaa suurten kaupunkiseutujen kehittämispolitiikan yhteistyöryhmän, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus valtakunnallisten alueiden kehittämisen tavoitteiden mukaiseksi suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuudeksi sekä seurata ja arvioida suurten kaupunkiseutujen kehitystä. Työryhmän tehtävänä on lisäksi tukea ja seurata suurten kaupunkiseutujen kehittämisstrategioiden valmistelua ja vahvistaa strategioiden toteuttamisen edellyttämää eri toimijoiden yhteistyötä ja kumppanuutta sekä edistää valtion keskushallinnon ja aluehallinnon, maakuntien liittojen ja suurten kaupunkiseutujen kuntien keskinäistä vuoropuhelua ja yhteistyötä kaupunkiseutujen kehittämisedellytysten vahvistamiseksi.

Seutu- ja ylikunnallisen yhteistyön edistäminen

Sisäasiainministeriö on asettanut työryhmän, joka valmistelee säännökset ylikunnallisen yhteistyön tukemiseksi muutosvaiheessa valtakunnallisten aluekehittämistavoitteiden, peruspalveluohjelman ja valtiontalouden kehyspäätöksen 2005-2008 linjausten mukaisesti.

Tekeillä on myös seutuyhteistyökokeilulain muutosesitys, jolla on tarkoitus lisätä kokeiluseutujen määrää ja täydentää lain kannusteita. HE on tarkoitus antaa kevätistuntokaudella. Kokeilua laajennetaan ensisijaisesti aluekeskusseuduille. Kokeilun piiriin hakeneet seudut ovat jättäneet hakemuksensa sisäasiainministeriölle.

Valtion talousarvioesityksen aluepoliittisten vaikutusten arviointi ja ennakointi

Hallitusohjelman mukaan valtion talousarvion valmistelun yhteydessä arvioidaan vuosittain erikseen talousarvioesityksen aluepoliittiset vaikutukset. Ensimmäisen kerran arviointi tehtiin vuoden 2004 talousarvioesitykseen, kun sisäasiainministeriössä valmisteltiin eri hallinnonaloja koskeva hallitusohjelman aluepoliittisia tavoitteita ja TA-esitystä vertaileva liite.

Vuoden 2005 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä TAE:n aluepoliittisten vaikutusten arviointi tehdään hallinnonaloittain ja pääluokittain. Hallinnonalat ovat ne 10 ministeriötä, joiden valtioneuvoston 3.7.2003 päätöksen mukaan tulee suunnitella hallinnonalansa toimintaa alueellisesti.

Talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitetään ne yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja muut tavoitteet, jotka valtioneuvosto on asettanut kyseisen ministeriön toimialalle. TA -esitysten aluepoliittisten vaikutusten arviointi perustuu samoille tavoitteille, mutta se osaltaan konkretisoi ja täydentää talousarviossa esitettäviä tavoitteita aluetasolla. Tarkastelussa keskitytään vain alueellisen kehittämisen kannalta keskeisiin määrärahoihin tai hankkeisiin.

Vuoden 2005 talousarvioesityksen aluepoliittisten vaikutusten arviointi tehdään vain menoista, eikä se koske peruspalvelubudjettitarkasteluun liittyviä määrärahoja, josta budjetin yleisperusteluissa on oma lukunsa. Selkeät määrärahan tason muutosesitykset, käyttöperusteiden laajenemiset tai suppenemiset tai määrärahojen alueelliseen jakautumiseen vaikuttavat politiikan muutokset esitetään ja niiden vaikutuksia arvioidaan.

Sisäasiainministeriö kokoaa hallinnonalojen tarkastelut yhtenäiseksi budjettiliitteeksi ja toimittaa sen valtiovarainministeriöön elokuun alussa.

Vuoden 2006 talousarvioesityksen arvioinnissa em. hallinnonaloittaisen tarkastelun lisäksi arviointia syvennetään alueellisella pilottitutkimuksella ja myös tulot otetaan huomioon. Vuoden 2007 talousarvioesityksen aluepoliittisten vaikutusten arviointia varten aluetalouden pilottimalli laajennetaan aidoksi alueelliseksi yleisen tasapainon malliksi, jolla voidaan tutkia mm. verotuksessa, tuissa ja julkisessa kulutuksessa tapahtuvien muutosten vaikutuksia

alueellisesti. Mallissa verrataan politiikan vaikutuksia suhteessa talouden perusuraan. Vaikutuksia voidaan tarkastella joko lyhyen tai pitkän aikavälin näkökulmasta.

Valtion talousarvion määrärahojen aluepoliittisten vaikutusten seuranta toteutetaan olemassa olevilla seurantajärjestelmillä. Seurannan koordinoinnista vastaa sisäasiainministeriö (*aluepoliittisten toimenpiteiden seurantaryhmä)* ja se tehdään hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmälle annettavien tilannekatsausten yhteydessä. Valtion talousarvion määrärahojen aluepoliittisista vaikutuksista raportoidaan myös tilinpäätöskertomuksen yhteydessä.

3.3 Hallitusohjelman mukaiset jatkoselvitykset

Hallitus on käynnistänyt ohjelmansa mukaisesti selvitystyöt valtion teknologiarahoituksen alueellisesta hyödyntämisestä (Siuruainen), aluehallinnon vahvistamisesta (Riepula) ja Helsingin seudun yhteistyön kehittämisestä (Alanen). Selvitysmiesraportit ovat valmistuneet helmi-maaliskuun vaihteessa. Tässä selonteossa kerrotaan lyhyesti niiden sisällöstä. Selvitysmiesten (Riepula ja Alanen) ehdotukset ovat lausunnolla. Lausunnot saadaan huhtikuun aikana, jonka jälkeen hallitus ottaa niihin kantaa ja päättää jatkovalmistelusta. Selvitysmies Siuruaisen ehdotuksista järjestetään kuulemistilaisuuksia huhti-toukokuun aikana, jonka jälkeen hallitus päättää jatkotoimenpiteistä.

Seuraavassa on kuvaus selvitysmiesten ehdotuksista.

3.3.1 Alueellista innovaatiopolitiikkaa tehostetaan

Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus pyrkii edelleen parantamaan myös alueiden kykyä hyödyntää tutkimus- ja tuotekehitysrahoitusta. Selvitysmies, maaherra Eino Siuruainen luovutti 1.3.2004 ehdotuksensa valtion teknologiarahoituksen alueellisesta hyödyntämisestä kauppa- ja teollisuusministeriölle.

Selvitysmies Siuruainen ehdottaa olemassa olevien toimenpiteiden järjestelmällistä käyttämistä. Uusia organisaatioita ei tarvita, painopiste on nykyisten toimintojen ja niiden välisen yhteistoiminnan kehittämisessä. Tasapainoisemman alueellisen kehityksen turvaamiseksi on tärkeää, että julkinen sektori luo edellytyksiä vahvistaa myös kasvukeskusten ulkopuolisten alueiden vahvuuksia sekä valmiuksia hyödyntää tietoa ja osaamista.

Siuruainen painottaa erityisesti ammattikorkeakoulujen tiiviimpää kytkemistä kehittämisprosessiin. Ammattikorkeakouluille on säädetty yhteiskunnan kehittämisvastuu, jonka toteuttaminen edellyttää riittäviä voimavaroja, t&k -toiminnan käynnistämistä talouselämän kanssa ja yrittäjyyden edistämistä.

Selvitysmiehen mukaan nykyisen rahoitusjärjestelmän ja -kehyksen puitteissa yliopistoilla on erittäin rajalliset mahdollisuudet toteuttaa kolmatta tehtäväänsä innovatiivisesti ja tehokkaasti. Yliopistoilla tulisi olla enemmän taloudellista liikkumavaraa tutkimukseen ja aluekehitykseen. Yliopistojen yhteiskuntavastuun toteuttamisen rahoitus tulisi ottaa viipymättä jatkokäsittelyn kohteeksi.

Siuruainen esittää, että VTT:n tulisi voida liittoutua maakuntatasolla paikallisten toimijoiden kanssa ja perustaa tai tulla mukaan valittuihin teknologiakeskuksiin. Hän näkee tarpeellisena lainuudistuksen, jotta VTT pystyy toimimaan kansainvälisesti, mutta samalla voi tehdä yhteistyötä alueellisten kehittämisyhtiöiden kanssa.

Siuruainen ehdottaa Tekesin toimintojen vahvistamista alueilla Teknologian kehittämiskeskuksen alueyksikköjä perustamalla. Tekesin rahoituksen päätöksenteko tulee teknologiaohjelmien sekä tutkimus- ja kehitysrahoituksen osalta säilyttää kansallisella tasolla. Näin taataan hankkeiden korkea haastavuustaso ja vaikuttavuus. EU:n hankerahoituksen osalta tulee selvittää mahdollinen päätöksenteon alueellistaminen aluekeskuksille.

T&k -toiminnan vaikuttavuuden lisääminen osaamis- ja aluekeskusten ulkopuolisilla seuduilla edellyttää Siuruaisen mukaan muun muassa seudullisten elinkeinokeskusten t&k -toiminnan ja liiketalouden asiantuntemuksen vahvistamista. Seudullinen t&k -toiminta edel-

lyttää osaamisen tason ja yhteistyön merkittävää kohottamista, jossa ammattikorkeakoululla ja ammatillisella koulutuksella on keskeinen vaikutus.

3.2.2 Aluehallintoa vahvistetaan

Hallitusohjelmassa todetaan, että alueellisen kehittämisen kannalta merkittäviä voimavaroja kootaan yhteen ja alueellistetaan sekä lisätään sitomattomien maakunnallisten kehittämisvarojen osuutta. Maakunnan liittojen roolia aluekehityslain mukaisina aluekehitysviranomaisina kehitetään vahvistamalla niiden asemaa maakuntien kehittämiseen tarkoitettujen voimavarojen suuntaamisessa.

Sisäasiainministeriö on asettanut aluehallinnon vahvistamishankkeen valmistelemaan hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä. Hankkeen tavoitteena on hallitusohjelman linjausten mukaisesti lisätä aluehallinnon tehtäviä ja toimivaltaa kiinnittäen erityistä huomiota alueiden kehittämisen kannalta merkittävien julkisten voimavarojen suuntaamiseen ja siihen liittyvään päätöksentekoon, koordinoida ja selkeyttää aluehallinnon toimintoja ja niiden organisointia sekä aluejaotuksia ja tehostaa aluehallinnon kansanvaltaista ohjausta.

Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa selvitysmies Esko Riepula antoi ehdotuksensa aluehallinnon vahvistamisesta sisäasiainministeriölle 26.2.2004. Hallituksen strategia-asiakirjan 2003 mukaan hankkeen toisessa vaiheessa sisäasiainministeriö ja muut asianomaiset ministeriöt valmistelevat kehittämisehdotusten pohjalta yksityiskohtaiset toimenpiteet 31.8.2004 mennessä ja että hallituksen esitys eduskunnalle annetaan alkusyksystä 2004.

Selvitysmiehen ehdotukset keskittyvät aluekehityksen ja siihen käytettävien valtion talousarviossa olevien määrärahojen hallinnoinnin kehittämiseen. Ehdotusten tarkoituksena on lisätä päätöksenteon kansanvaltaisuutta ja läpinäkyvyyttä sekä lisätä alueiden toimivaltaa aluekehitystä koskevissa asioissa. Yksityiskohtaisia ehdotuksia rakennerahastovarojen hallinnoinnista ei tehty, koska seuraavan rahastokauden EU-säännöistä ei ole vielä päätöksiä.

Riepulan lähtökohtana on hallitusohjelman mukaisesti alueiden kehittämisen kannalta merkittävien voimavarojen kokoaminen ja alueellistaminen sekä maakunnan liittojen aseman vahvistaminen maakuntien kehittämiseen tarkoitettujen voimavarojen suuntaamisessa. Aluekehitykseen käytettävät kansalliset määrärahat ml. rakennerahastovarojen vastinrahoitus koottaisiin valtion talousarviossa yhdelle momentille. Rakennerahastovarat budjetoitaisiin rahastoittain omalle momentilleen. Näin momenttien lukumäärä vähenisi huomattavasti ja alueet saisivat varat käyttöönsä ilman etukäteen tehtyä hallinnonaloittaista tai tehtäväkohtaista sitovaa jakoa.

Aluekehitysvarojen hallinnointia varten perustettaisiin keskushallintoon ministeriöiden yhteinen neuvottelumekanismi (tulosallianssi), joka kävisi maakuntien kanssa neuvottelut ja sopisi varojen alueellisesta jakautumisesta ja niillä saavutettavista maakuntien kehitystavoitteista. Neuvottelut perustuisivat keskushallinnon puolelta valtakunnallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tavoitteisiin sekä kehyksiin. Teknisen määrärahan irrottamisen alueelle tekisi aluekehityksestä vastaava ministeriö.

Maakuntiin perustettaisiin maakunnan liittojen ja aluehallintoviranomaisten (työvoima- ja elinkeinokeskus, ympäristökeskus, lääninhallitus, tiepiiri ja metsäkeskus) yhteinen toimielin (maakuntaneuvosto), joka kävisi neuvottelut ja tekisi sopimuksen keskushallinnon allianssin kanssa. Toimielin olisi maakunnan liiton hallitus lisättynä viranomaisten edustajilla. Sama toimielin päättäisi alueelle kohdistettujen määrärahojen suuntaamisesta eri hallinnonaloille ja toimenpiteille alueella. Aluehallintoviranomaiset tekisivät työtään määrärahoilla nykyiseen tapaan. Alueellinen tilivirastotehtävä annettaisiin työvoima- ja elinkeinokeskukselle.

Järjestelmässä eduskunta päättäisi koottujen momenttien loppusummasta ja saisi tiedon määrärahojen alustavasta alueellisesta jakaumasta etukäteen. Maakuntaneuvostot toimisivat keskushallinnon allianssin ohjauksessa tavoitteiden osalta, mutta niillä olisi riittävä alueellinen liikkumavara. Selvitysmies Riepula ehdotti lisäksi alueellisia määrärahoja koskevien säännösten läpikäymistä ja yhtenäistämistä niin, ettei hanketasolla tulisi noudatettavaksi erilaisia menettelytapoja julkisen rahoituksen laadusta riippuen.

3.2.3 Helsingin seudun kilpailukykyä parannetaan yhteistyötä tiivistämällä

Hallitusohjelmassa todetaan, että Helsingin seudun kuntien ja valtion yhteistyömenettelyä kehitetään edelleen. Yhteistyötä ja yhteistä päätöksentekoa tiivistetään asunto-, liikenne- ja yhdyskuntasuunnittelua koskevissa kysymyksissä. Hallitus asettaa selvityshenkilön tekemään ehdotuksia Helsingin ja sen lähialueen kuntien seudullisen yhteistyön kehittämiseksi sekä valtiovallan osallistumisesta kansallisesti tärkeisiin kehittämishankkeisiin seudulla. Osana seutuhallinnon kehittämistä Helsingin seudulla selvitetään myös kaavoitus-, maa- ja asuntopolitiikan tehostamismahdollisuudet.

Sisäasiainministeriö on asettanut hankkeen valmistelemaan hallitusohjelman mukaisesti Helsingin seudun seutuhallintoa sekä seudun ja valtion yhteistyötä erityisesti kehittämispolitiikassa. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa selvitysmies Jussi-Pekka Alanen antoi 2.3.2004 kehittämisehdotuksensa seudulla yhteisesti hoidettavista tehtävistä ja niiden hoitamisen organisoimisesta seudulla, seudun kuntien välisen sekä valtion kanssa tehtävän yhteistyön tiivistämisestä erityisesti kansallisesti merkittävien kehittämishankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa sekä muista valtion toimenpiteistä seudun kehittämiseksi. Lausuntokierroksen jälkeen hankkeen toisessa vaiheessa sisäasiainministeriö valmistelee tarpeelliset lainsäädäntöehdotukset eduskunnalle syysistuntokaudella 2004 siten, että seudullista yhteistyötä ja päätöksentekoa vahvistavat toimenpiteet voidaan käynnistää uuden kunnallisvaalikauden alettua vuonna 2005.

Selvitysmies ehdottaa seudullisen päätöksenteon järjestämistä maakunnan liiton yhteyteen, ilman uuden hallinnon tason luomista. Helsingin seudun yhteisen päätöksenteon piirissä olisi 14 kuntaa: Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi ja Sipoo pääkaupunkiseudulta sekä Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Tuusula ja Vihti Keski-Uudeltamaalta. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakunnat yhdistettäisiin yhdeksi Uudenmaan maakunnaksi.

Pääkaupunkiseudun kuntien poliittisen yhteistyön vahvistamiseksi Alanen ehdottaa yhteistyöhallituksen perustamista. Samalla tuettaisiin Keski-Uudenmaan KUUMA-alueen keskinäisen yhteistyön kehittämistä. Seudun päätöksenteon ja pääkaupunkiseudun yhteistyöhallituksen osalta yhteistyön rakenteille luotaisiin lainsäädännöllinen perusta.

Selvitysmies ehdottaa, että kansallisen metropolipolitiikan linjaamiseksi perustettaisiin ministeritason poliittinen neuvotteluryhmä, johon osallistuisivat myös Helsingin seudulta nimetyt poliittiset edustajat. Hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi käynnistettäisiin palvelutoimintojen yhteensovittamista ja rakenteiden uudistamista sekä yhteistyön vaikuttavuuden lisäämistä koskevat prosessit.

Seudulle laadittaisiin yhteiset maankäytön ja asumisen tavoitteet ja strategiat. Tämän tueksi luotaisiin seudun ja valtion keskinäinen suunnittelujärjestelmä, jossa sovittaisiin tarvittavista toimenpiteistä, tavoitteista ja menettelytavoista. Kansallisesti merkittäviin yhdyskuntarakentamisen hankkeisiin varauduttaisiin yhdessä seudun, valtion ja muiden toimijoiden kesken.

4. Euroopan unionin aluepolitiikan näkymät

4.1 Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan uudistus

Nykyinen alue- ja rakennepoliittinen EU-lainsäädäntö on voimassa vuoden 2006 loppuun. Euroopan unionin komissio julkisti rahoituskehystiedonannon ja esityksen alue- ja rakennepolitiikan linjauksiksi kaudelle 2007 - 2013 helmikuussa 2004. Esitys sisältyi komission kolmanteen koheesioraporttiin. Yksityiskohtaiset asetusesitykset komissio antaa heinäkuussa, jolloin varsinaiset neuvottelut voidaan käynnistää ministerineuvostossa syksyllä 2004.

EU tulee kohtaamaan seuraavalla rahoituskaudella suuria haasteita. Niitä ovat kilpailukyvyn ja kestävän taloudellisen kasvun turvaaminen globalisoituvassa taloudessa sekä unionin laajentuminen Itä-Eurooppaan. Alue- ja rakennepolitiikan kannalta keskeistä on tulevan budjetin kokonaistaso, alue- ja rakennepolitiikan osuus koko budjetista, rahoituksen jakautuminen kaikkein köyhimpien alueiden ja muiden alueiden kesken sekä tulevan politiikan sisältö ja toimenpidevalikoiman laajuus. Nämä ratkaisut tehdään jäsenmaiden välillä käytävissä poliittisissa neuvotteluissa. Tavoitteena on saada neuvottelut päättymään vuoden 2005 loppuun mennessä.

4.2 Uudet painopisteet

Komission esityksen mukaan alue- ja rakennepolitiikan tukitoimien määrää vähennettäisiin nykyisestä yhdeksästä (tavoitteet 1, 2, 3, koheesiorahasto-ohjelmat, maaseudun kehittäminen ja kalatalouden uudistaminen tavoitteen 1 ulkopuolisilla alueilla, yhteisöaloitteet Interreg, Urban, Equal ja Leader+) kolmeen. Jatkossa toteutettaisiin kolmea painopistettä/tavoitetta:

1. Konvergenssi (tavoite 1 + koheesiorahasto)
2. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys
3. Alueellinen yhteistyö

Komissio esittää alue- ja rakennepolitiikalle yhteensä 336,3 miljardin euron rahoituskehystä vuosille 2007 - 2013. Tämä vastaa 0,41 % EU:n bruttokansantulosta. Keskittämisperiaatteen mukaisesti konvergenssitavoitteelle kohdennettaisiin noin 78 % alue- ja rakennepoliittisista varoista. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteen osuus olisi noin 18 % ja alueellinen yhteistyö -tavoitteen osuus noin 4 % rahoituksesta.

Konvergenssitavoitteen tukialuemäärittelyn kriteeriksi tulisi tavoite 1 -alueiden osalta alle 75 % yhteisön keskimääräisestä BKT:sta NUTS II -aluetasolla mitattuna ja koheesiorahaston osalta alle 90 % yhteisön keskimääräisestä BKTL:sta jäsenmaatasolla mitattuna. Laajentumisen tilastovaikutuksen vuoksi tavoite 1 -aseman menettäville alueille esitetään ns. phasing out -tukea, jonka tuki-intensiteetti olisi suhteellisen korkea.

Konvergenssitavoitteella pyritään vähentämään alueellisia eroja edistämällä kestävää talouskasvua kaikkein köyhimmillä yhteisön alueilla. Kehittämisstrategiassa painotetaan sellaisia investointeja, jotka pitkällä aikavälillä kohottavat alueiden kilpailukykyä ja vaikuttavat eurooppalaiseen talouskehitykseen. Keskeisiä tavoitteita olisivat myös työpaikkojen luominen, kestävä kehitys, alueiden tuotantorakenteen uudistaminen, perusinfrastruktuurin ja -palveluiden kehittäminen, syrjäytymisen ehkäisy sekä institutionaalisen kapasiteetin kehittäminen. Konvergenssitavoitteen rahoitusvälineitä olisivat EAKR, ESR ja koheesiorahasto. Syrjäiset merentakaiset (perustuslain artiklan 299.2 mukaiset) alueet saisivat oman korvamerkityn rahoituksen konvergenssitavoitteen sisällä.

Alueellinen kilpailukyky ja työllisyystavoite tähtää rakennemuutoksesta kärsivien teollisuus-, kaupunki- ja maaseutualueiden rakenneuudistukseen alueiden kilpailukykyä ja vetovoimaisuutta lisäämällä (EAKR) sekä Euroopan työllisyysstrategian toteuttamiseen (ESR). Tavoitteesta 1 luonnollisen talouskasvun seurauksena pois putoaville alueille esitetään ns. phasing-in tukea. Lisäksi komissio esittää nykymuotoisesta tavoite 2 -tyyppisestä tukialuejaosta luopumista. Jatkossa periaatteessa kaikki konvergenssialueen ulkopuoliset alueet olisivat tukikelpoisia alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteen alla. Tämän tuen maantieteellinen ja temaattinen kohdentaminen siirtyisi jäsenmaiden

maantieteellinen ja temaattinen kohdentaminen siirtyisi jäsenmaiden tehtäväksi. Komissio esittää tuen voimakasta keskittämistä muutamiin Lissabonin ja Göteborgin strategioiden mukaisiin painopisteisiin: innovaatioiden sekä tieto- ja osaamistalouden kehittäminen, ympäristönäkökulman edistäminen ja riskien ehkäisy sekä saavutettavuuden kehittäminen ja talouden kannalta tärkeiden palveluiden kehittäminen (sekundaarisen liikenneverkoston kehittäminen, informaatioteknologian edistäminen, sosiaalipalveluiden kehittäminen), sekä Euroopan työllisyysstrategian mukaisiin painopisteisiin.

Komissio esittää, että pysyvistä luonnonhaitoista kärsivät alueet – pohjoiset erittäin harvaan asutut alueet sekä tietyt saaristo- ja vuoristoalueet – saisivat erityiskohtelun alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteen alla. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että nämä alueet saisivat muita konvergenssialueen ulkopuolisia alueita korkeamman tuki-intensiteetin ja näillä alueilla sovellettaisiin korkeampaa EU:n osarahoitusosuutta.

Alueellinen yhteistyö -tavoite pyrkii yhteisön alueiden tasapainoiseen integraatioon edistämällä rajat ylittävää ja alueiden välistä yhteistyötä. Nykyinen Interreg sisällytetään tähän tavoiteohjelmaan, jonka toimenpiteet edistäisivät osaltaan kilpailukyky- ja kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumista. Ohjelmat olisivat integroituja ja niiden hallinnointi keskitettäisiin yhdelle hallintoviranomaiselle. Raja-aluetoimenpiteet koskisivat periaatteessa kaikkia NUTS III -tasoisia sisä- ja ulkorajoja. Rahoitus tulisi EAKR:sta. Ulkorajayhteistyötä koordinoitaisiin uuden naapuruusinstrumentin avulla. Naapuruusinstrumentti toimisi rajan molemmilla puolilla. Ohjelmamenettelyt perustuisivat Interreg-ohjelmatyöstä aikaisemmin saatuihin kokemuksiin, erityisesti koskien kumppanuutta, monivuotista ohjelmointia ja jäsenmaiden osarahoitusta.

4.3 Toimeenpanojärjestelmän uudistus

Alue- ja rakennepolitiikan yleiset periaatteet tulevat säilymään myös seuraavalla rakennerahastokaudella. Näitä ovat ohjelmallisuus (monivuotiset strategiset suunnitelmat ja rahoituskehykset), laajapohjainen kumppanuus (keskus- ja aluehallintoviranomaisten sekä sosiaalipartnereiden välinen yhteistyö ohjelmien suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa), keskittäminen (EU-rahoituksen painopisteen suuntaaminen kaikkein köyhimmille maille ja alueille), jäsenmaiden osarahoitus sekä tulosten ja vaikuttavuuden arviointi.

Tulevassa rakennerahastouudistuksessa komissio korostaa erityisesti seuraavia tavoitteita:

1. Strategisen suunnittelun ja korkean tason poliittisen ohjauksen vahvistaminen

Komissio esittää uutta suunnittelumallia, jossa koheesiopolitiikalle luotaisiin eurooppalainen kokonaisstrategia. Komissio laatisi uutta ohjelmakautta koskevan alue- ja rakennepoliittisen strategian, joka käsiteltäisiin neuvostossa ja Euroopan Parlamentissa. Strategia toimisi ensisijaisesti poliittisen ohjauksen välineenä. Kokonaisstrategiassa määritettäisiin jäsenmaa- ja aluekohtaiset painopisteet. Se sovittaisi yhteen alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet Lissabonin ja Göteborgin kilpailukykytavoitteisiin, talouspoliittisiin suuntaviivoihin ja Euroopan työllisyysstrategiaan nähden. Jäsenmaat valmistelisivat kokonaisstrategian mukaisen maakohtaisen kehittämisstrategian, johon alueelliset ja kansalliset ohjelmat edelleen pohjautuisivat, ja strategian edistymistä kuvaavan vuosittaisen edistymisraportin. EU-instituutiot käsittelisivät vuosittain komission laatimaa edistymisraporttia.

2. Hallinnon yksinkertaistaminen läheisyysperiaatetta noudattamalla

Rakennerahastojen hallintomenettelyt on yleisesti todettu liian monimutkaisiksi ja byrokraattisiksi. Komissio on esittämässä seuraavalle ohjelmakaudelle hallinnon yksinkertaistamista. Ensinnäkin komissiossa hyväksyttävien ohjelma-asiakirjojen lukumäärää pyritään vähentämään ja komission kanssa käytävät ohjelmaneuvottelut pyritään keskittämään strategisiin linjauksiin. Yksityiskohtaisia ohjelmatäydennysosia ei jatkossa enää vaadittaisi. Ohjelmien rahoitushallintoa yksinkertaistettaisiin siirtymällä toimenpidekohtaisesta hallinnoinnista painopistekohtaiseen hallinnointiin. Toiseksi ohjelmien tarkastustoiminnassa alettaisiin soveltaa suhteellisuusperiaatetta, toisin sanoen ohjelmien koko ja jäsenmaan tarkastusjärjestelmien taso vaikuttaisivat komission toteuttaman tarkastustoiminnan laajuuteen. Vastuuta tarkastuksista siirrettäisiin yhä enemmän kansallisille viranomaisille. Kolmanneksi hankkeiden tukikelpoisuussäädökset tulisivat pohjautumaan kansalliseen

den tukikelpoisuussäädökset tulisivat pohjautumaan kansalliseen lainsäädäntöön. Yhteisötason säädökset koskisivat ainoastaan muutamia yksittäisiä sääntöjä, kuten esimerkiksi arvonlisäveroa ja teknistä tukea.

Lisäksi komissio esittää alue- ja rakennepoliittisten rahoitusvälineiden lukumäärän vähentämistä nykyisestä kuudesta (EAKR, ESR, EMOTR-O, EMOTR-T, KOR, koheesiorahasto) kolmeen (EAKR, ESR, koheesiorahasto). Samalla nykyisin alue- ja rakennepolitiikkaan sisältyvät maaseutupoliittiset välineet siirtyisivät maatalous/maaseutupolitiikan alle. Jatkossa siirryttäisiin noudattamaan monirahasto -ohjelmien sijasta yksi rahasto ohjelmaa kohti -periaatetta.

3. Tuen entistä suurempi keskittäminen

Tuen painopistettä tullaan siirtämään entistä selvemmin kaikkein köyhimpiin jäsenmaihin ja alueisiin, erityisesti uusiin jäsenmaihin. Tällä pyritään tehostamaan koheesiopolitiikan päätavoitteen, alueellisten erojen vähentämisen, toteutumista.

Yksittäisten ohjelmien tasolla keskittämistavoitetta edistettäisiin kohdentamalla toimenpiteet muutamiin, lähinnä Lissabonin ja Göteborgin strategioiden mukaisiin painopisteisiin.

Komission esityksen mukaan erityisesti konvergenssialueiden ulkopuolisilla alueilla tulee temaattiselle keskittämiselle antaa suuri painoarvo. Lisäksi keskittämiseen pyritään määrittämällä ohjelmille ja painopisteille rahallinen minimitaso.

4. Toiminnan vaikuttavuuden tehostaminen

Kehittämistoiminnan tehokkuutta, vaikuttavuutta ja läpinäkyvyyttä yhteisön kansalaisiin nähden pyritään tehostamaan hankkeiden laatutasoa kohottamalla, seuranta- ja arviointijärjestelmää kehittämällä sekä erilaisilla lisäkannustimilla kuten suoritusvarauksella.

4.4 Komission esitys Suomen näkökulmasta

Komission esitys merkitsisi käytännössä sitä, että koko Suomi olisi tukikelpoinen 'uuden tavoitteen 2', alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoitteen alla. Tämän tavoitteen sisällä Itä- ja Pohjois-Suomi saisivat erityisolosuhteidensa perusteella erityisaseman, jossa tukiintensiteetti suhteutettaisiin luonnonhaittojen vakavuusasteen mukaan. Komission esitys merkitsisi sitä, että Pohjois- ja Itä-Suomi (ja Pohjois-Ruotsin harvaan asutut alueet) menettäisivät nykyisen tavoite 1 -aseman, mutta saisivat uuden tavoitteen 2 alla muita alueita korkeampaa tukea. Pohjois- ja Itä-Suomen tukitaso säilyisi lähellä nykytasoa. Ehtona tälle on kuitenkin se, että komission esitys alue- ja rakennepolitiikan kokonaisrahoitustasosta säilyisi. Perusteet erityisasemalle liittyvät erittäin harvaan asutukseen, pitkiin etäisyyksiin markkina-alueille, huonoon saavutettavuuteen sekä korkeaan julkisten investointien kustannustasoon.

Länsi- ja Etelä-Suomeen kohdistuva tukimäärä riippuu myös käytettävissä olevasta kokonaisrahoitustasosta sekä komission käyttämistä varojenjakoindikaattoreista. Periaatteessa kaikki alueet ovat tukikelpoisia, mutta myös jatkossa tuki tulee ensisijaisesti kohdentaa rakennemuutoksesta eniten kärsiville alueille ja keskeisimpiin teemoihin.

Periaatteessa kaikki Suomen (vesi- ja maa) raja-alueet ovat tukikelpoisia 'uuden tavoitteen 3' alla saamaan tukea alueelliseen yhteistyöhön. Suomen ja Venäjän rajalla raja-alueyhteistyötä koordinoitaisiin uuden naapuruusinstrumentin kautta. Käytännössä hankkeiden rahoitus tulisi todennäköisesti yhden momentin kautta rajan molemmille puolille.

Kaupunkien rakennemuutostoimenpiteet sisällytettäisiin jatkossa tavoiteohjelmiin ns. Urban + -konseptina. Kaupunkialueet tulee ottaa huomioon kansallisessa kokonaisstrategiassa. Komission esityksen mukaan tulevalla kaudella tavoiteohjelmien tulee kattaa useampia kaupunkeja kuin mitä nykyinen Urban-ohjelma kattaa.

Maaseudun kehittämistä tullaan tukemaan sekä maatalous/maaseutupolitiikan että alue- ja rakennepolitiikan kautta.

Arvion mukaan komission esittämällä kokonaisrahoituskehystasolla ja Pohjois- ja Itä-Suomen tavoite 2 -erityiskohteluratkaisulla Suomi tulisi saamaan seuraavalla kaudella suunnilleen nykyisen suuruisen alue- ja rakennepolitiikkarahoituksen, keskimäärin noin 300 miljoonaa euroa vuodessa.

4.5 Suomen näkemyksiä tulevasta uudistuksesta

Suomi pitää komission esittämiä alue- ja rakennepolitiikkauudistuksen yleislinjauksia hyvänä lähtökohtana tuleville neuvotteluille. Suomi tukee komission esitystä pyrkiä sellaiseen tasapainoiseen ratkaisuun, joka ottaa huomioon nykyisten ja uusien jäsenmaiden alue- ja rakennekehityksen ongelmat ja tarpeet sekä kehittämisongelmien vakavuusasteen.

Unionin laajentuminen merkitsee suurta taloudellista, sosiaalista ja poliittista haastetta. EU:n alue- ja rakennepolitiikalla tulee olla merkittävä rooli uusien jäsenmaiden integroitumisprosessissa. Suomi tukee komission esitystä siirtää alue- ja rakennepolitiikkarahoituksen painopistettä kaikkein köyhimmille alueille, mikä edistää koheesiotavoitteen saavuttamista.

Suomi kannattaa komission esitystä tuen keskittämisestä ja korostaa Lissabonin ja Göteborgin Eurooppa neuvostossa vahvistettuja kilpailukyky- ja kestävän kehityksen tavoitteita.

Kestävän talouskasvun turvaaminen ja unionin kilpailukyvyn parantaminen edellyttävät myös nykyisissä jäsenmaissa alueellisiin ja rakenteellisiin ongelmiin puuttumista. Tämän vuoksi alue- ja rakennepolitiikkaan tulee varata riittävät resurssit. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi Suomi tukee lähtökohtaisesti komission esitystä, että alue- ja rakennepolitiikkaan osoitetaan resursseja suunnilleen 0,40 % EU:n bruttokansantulosta.

Suomi pitää hyvänä sitä, että komissio tunnustaa esityksessään unionin pohjoisten erittäin harvaan asuttujen alueiden pysyvät luonnonhaitat osana alueellista koheesiopolitiikkaa. Pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityisongelmat ja -kohtelu on sisällytetty Suomen liittymissopimukseen, mikä ei kuitenkaan takaa pysyvää erityiskohtelua. Suomi etsii kestävää rahoitusratkaisua ja pitää kynnyskysymyksenä, että Suomen pohjoiset ja itäiset alueet sisällytetään korkeimman aluetuen piiriin myös jatkossa. Näille alueille tulee jatkossa turvata nykymuotoiset mahdollisuudet myöntää alueellisia valtiontukia.

Suomi pitää komission esittämää uutta alueellisen kilpailukyvyn ja työllisyyden tavoitetta hyvänä lähtökohtana konvergenssitavoitteen ulkopuoliselle politiikalle. Uusi tavoite sisältää kaksi ohjelmaosiota, jotka toimivat yksi rahasto ohjelmaa kohti -periaatteella. Toinen, Euroopan aluekehitysrahaston rahoittama tähtää alueiden kilpailukyvyn parantamiseen. Toinen, Euroopan sosiaalirahaston rahoittama tähtää Euroopan työllisyysstrategian horisontaalisten periaatteiden toteuttamiseen. Jatkossa jäsenvaltiot voivat itse vaikuttaa nykyistä enemmän siihen, miten tuki kohdennetaan alueellisesti ja temaattisesti. Tämä periaate on ollut myös Suomen tavoitteena. Suomi pitää tärkeänä, että alueellisia valtiontukia voidaan käyttää osana kilpailukyky- ja työllisyystavoitteen keinovalikoimaa.

Suomi suhtautuu myönteisesti komission esitykseen vahvistaa alueellisen yhteistyön roolia yhteisön politiikassa sekä kehittää ulkorajayhteistyötä ns. naapuruusinstrumentin avulla, Interreg -toteuttamisperiaatteita noudattaen.

5. Alueelliset kehitysnäkymät

5.1 Globalisaatio vaikuttaa alueiden kehitykseen

Suomessa 1990-luku merkitsi talouden ja yritystoiminnan avautumista maailmanlaajuisesti ja nopeaa uudistumista uuden teknologian myötä. Kansainvälistyvät markkinat kiristävät jatkuvasti kilpailua yritysten välillä. Osaamiseen perustuva kilpailukyky on noussut yritysten ja alueiden menestystekijäksi. Sen vahvistaminen edellyttää myös julkiselta vallalta monipuolista tukea tuotannon kehittämiseksi ja työvoiman kouluttamiseksi. EU:n laajeneminen ja rakennerahastopolitiikan uudistuminen edellyttävät muutoksia kansallisessa aluepolitiikassa. Tulevaisuudessa kansainvälisen talouden kehitys vaikuttaa entistä enemmän alueiden kehitykseen, kuten myös työvoiman ikääntymisen kaltaiset kansalliset muutokset. Valtioneuvoston kanslia valmistelee Suomen näkökulmasta globalisaatioselvitystä, joka on tärkeä myös alueellisen kehityksen näkökulmasta.

5.2 Alueiden kilpailukyky perustuu osaamiseen ja verkostoitumiseen

Vielä 1980-luvulla talouden kehitys perustui paljolti kiinteän pääoman investointeihin ja investointien ohjausta käytettiin tehokkaasti myös aluepolitiikan välineenä. Viime vuosikymmenen alun laman jälkeen Suomi lähti nousuun panostaen osaamiseen ja innovaatiotoimintaan, jonka myötä investoinnit tutkimus- ja kehittämistoimintaan ovat nousseet huipputasolle koko maailman mitassa[1]. Alueiden ja yritysten kilpailukyvyn avaintekijä niin Suomessa kuin kaikkialla teollistuneessa maailmassa on korkeatasoinen osaaminen. Sitä kehittämällä elinkeinorakennetta voidaan monipuolistaa, lisätä työllisyyttä ja vahvistaa aluetalouksia. Aktiivinen elinkeinotoiminta synnyttää myös erilaisia välillisiä, niin sosiaalisia kuin kulttuurisiakin, heijastusvaikutuksia. Yrityksille yhteistyö ja osaamisverkostot ovat yhä tärkeämpiä. Osaamisen tehokas hyödyntäminen edellyttää alueilta ja yrityksiltä entistä tehokkaampaa yhteistyötä ja verkostoitumista.

Osaamisintensiivinen tuotanto on Suomessa keskittynyt vahvimmin suuriin keskuksiin, vaikka toisaalta verkostoituminen mahdollistaa myös alueellisen erikoistumisen ja paikallisten vahvuuksien hyödyntämisen. Osaamisperusteisessa aluekehityksessä moottoreina eivät ole enää niinkään jotkut suuret teollisuus- tai palveluyksiköt, vaan monipuoliset osaamisen, tuottajapalveluiden ja vallankäytön keskukset. Tietointensiiviset instituutiot, yliopistot ja muut koulutus- ja kehittämisyksiköt ovat ratkaisevassa asemassa nykyisessä tietoteollisessa kehityksessä. Tuotannon merkittävistä osaamissektoreista suurimmat odotukset kohdistuvat informaatioteknologian lisäksi bioteknologiaan sekä ikääntyvän väestön palvelujen vaatimaan hyvinvointiteknologiaan. Osaaminen ei merkitse vain korkeaa teknistä tietoa ja taitoa, vaan myös sosiaalista ja kulttuurista osaamista sekä ammattitaitoa kädentaidoista johtamiseen.

5.3 Vahva Eurooppa syntyy alueiden yhteistyöllä

Eurooppa integroituu yhä syvemmin poliittisen integraation lisäksi myös taloudellisten suhteiden ja yritysten verkostojen kansainvälistyessä. Euroopan taloudellinen ydin on viiden kaupungin (Lontoo, Pariisi, Milano, München ja Hampuri) rajaama alue, jonka alueella asuu 30 % väestöstä ja jossa tuotetaan 45 % laajentuvan Euroopan bruttokansantuotteesta. EU:n laajenemisen jälkeen Baltian maiden pääkaupunkiseudut kilpailevat entistä vahvemmin Helsingin ja muiden Etelä-Suomen kaupunkiseutujen kanssa kansainvälisistä sijoituksista. Suomen ja muiden Pohjoismaiden kilpailuetuna ovat osaava työvoima, turvallisuus ja yhteiskunnallinen vakaus. Pohjoismaiden tuleekin hyödyntää osaamistaan lisäämällä yhteistyötä Venäjän ja Baltian kanssa. Itämeren alue voi muodostaa tulevaisuudessa yhä vahvemman poliittis-taloudellisen kokonaisuuden, joka toimii aitona vastapainona ja yhteistyökumppanina Euroopan ytimelle.

[1] Okko, Paavo (2002). Alueiden tulevaisuuden haasteet – osaaminen, yhteistyö, hyvinvointi. Sisäasiainministeriön julkaisu 12/2002. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

5.4 Venäjä on Suomelle yhä tärkeämpi yhteistyökumppani

Venäjän rajanaapurina Suomella on EU:ssa ollut maantieteellinen erityisasema, jonka se nyt on menettämässä EU:n laajenemisen myötä. Tämä ei välttämättä merkitse Suomen ja Venäjän välisen yhteistyön ja kaupan heikkenemistä, vaan avaa myös uusia mahdollisuuksia. Venäjä on Suomelle tärkeämpi kauppakumppani kuin muille EU-maille ja sen merkitys kasvaa, jos nykyinen nopea tuotannon kasvu ja yritystoiminnan kehittyminen jatkuu. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen arvion[2] mukaan Suomen vienti- ja investointinäkymät Venäjälle ovat hyvät ja viennin arvioidaan kasvavan tällä vuosikymmenellä arvoltaan noin 10 prosenttia vuodessa. Venäjän talouden avautuminen ja uudistuminen tulevat jatkumaan ja se hyödyttää koko Suomea, erityisesti Itä- ja Kaakkois-Suomen maakuntia. Laajeneva yhteistyö yritysten, oppilaitosten ja kansalaisten kesken yli rajan luo edellytyksiä alueiden elinkeinotoiminnan ja kulttuurin kehitykselle. Suomessa on runsas 100 000 ulkomailla syntynyttä, joista noin neljännes on kotoisin Venäjältä. Venäläiset ovat jo nyt merkittävä resurssi Suomen työmarkkinoilla ja heidän osuutensa odotetaan kasvavan tulevaisuudessa.

5.5 Työmarkkinoiden painopiste yhä vahvemmin palvelusektorilla

Maatalouden rakennemuutos jatkuu koko Euroopassa ja EU:n laajeneminen vaikuttaa yhteisön maatalouspoliittisiin linjauksiin. Perinteisillä teollisilla toimialoilla on jatkuvia paineita vähentää työpaikkoja ja on odotettavissa, että EU:n sisällä vanhoista jäsenmaista siirtyy perustuotantoa uusiin jäsenmaihin. Toisaalta uusien teollisten toimialojen, kuten tieto- ja hyvinvointiteollisuuden, arvioidaan luovan kasvua vanhoissa jäsenmaissa. Julkisen sektorin työllistävää vaikutusta on vaikea ennakoida, sillä palvelutarpeet tulevat kasvamaan, mutta taloudelliset resurssit eivät anna juurikaan mahdollisuuksia kasvuun. Työmarkkinoilla suurimmat kasvun odotukset ovatkin yksityisellä palvelusektorilla, erityisesti tietointensiivisissä kaupan ja liike-elämän palvelutoiminnoissa, erilaisissa vanhenevan väestön palvelutoiminnoissa sekä vapaa-ajan ja matkailun palveluissa.

5.6 Alueellinen keskittyminen hidastunut

Vuosina 1990 - 2003 talouden kehitys Suomessa muuttui nopeasti suhdanteesta toiseen. Laman jälkeisen korkeasuhdanteen aikana 1994 - 2000 väestön ja uuden tuotannon alueellinen keskittyminen suurille kaupunkiseuduille nopeutui. Kasvualueilla nousu lamasta tapahtui aikaisemmin ja oli voimakkaampaa kuin taantuvilla alueilla. Vain Uusimaa on saavuttanut vuoden 1990 tason työpaikkojen määrässä vuoteen 2002 mennessä.

Nopea talouden kasvu vuosina 1995 - 2000 lisäsi alueiden välisiä eroja, mutta tuotanto kasvoi ja työllisyys parani kaikissa maakunnissa. Hidastuneen kasvun myötä 2001 - 2003 erot ovat hieman tasoittuneet ja niiden arvioidaan pysyvän lähivuosina ennallaan, jos tuotannon kasvu ei nouse merkittävästi[3]. Maakuntasuunnitelmissa esitettyjen tavoitteellisten kehitysarvioiden mukaan työpaikkojen määrä kasvaisi noin 100 000:lla seuraavan viiden vuoden aikana. Näin voimakas työpaikkojen lisäys vaatii kuitenkin nykyistä nopeampaa noin 4 %:n vuotuista talouskasvua.

5.7 Työttömyys pysynyt ennallaan ja muuttoliike tasapainottunut

Työttömyys on pysynyt viime vuosina ennallaan, vaikka työllisten määrä on kääntynyt hitaan talouskasvun takia laskuun. Tämä johtuu siitä, että myös työvoiman tarjonta on supistunut. Alueellisesti työttömien työnhakijoiden määrä on alentunut useissa Itä-Suomen maakunnissa sekä Lapissa mutta kasvanut Uudellamaalla, mikä merkitsee työttömyyden alueellisten erojen hienoista supistumista. ETLA arvioi työttömyysasteen alenevan vuosina 2003-2007 noin yhden prosenttiyksikön verran kaikissa maakunnissa, mutta työllisyysaste pysyisi lähes nykytasollaan. Maakuntien tavoitteellisten kehitysarvioiden mukaan työttömyysaste

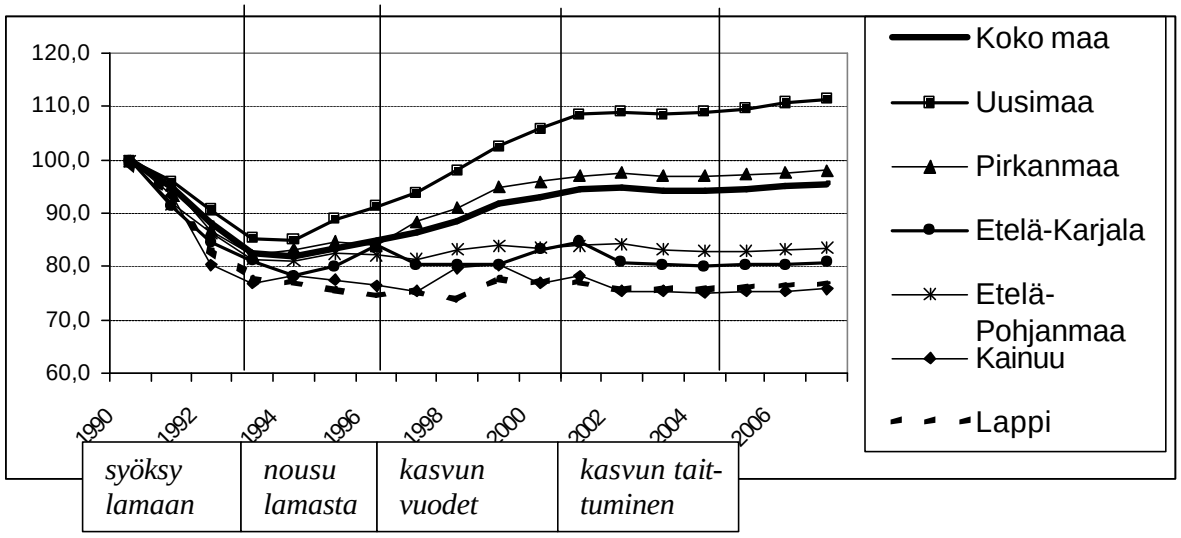
[2] Kotilainen, Markku - Ville Kaitala - Mika Widgrén - Kari Alho (2003). Suomen ja Venäjän talous-suhteiden kehitysnäkymät. ETLA sarja B 205. ETLA, Helsinki.

[3] ETLA: Maakuntien väestö, tuotanto ja työllisyys 2002 – 2007. Toimiala Online –tietokanta http://toimialaonline.te-keskus.fi/ktm/tol/index.asp

alenisi koko maassa alle 5 %:n tason vuoteen 2015 mennessä ja vastaavasti työllisyysaste nousisi 70 - 75 %:n tasolle.[4]

Vuosien 2001 - 2003 hidas talouskasvu näkyy myös maakuntien välisen muuttoliikkeen vähenemisenä. Maakuntien välinen muuttotase on tasoittunut vähentäen erityisesti Uudenmaan maakunnan muuttovoittoa. Lähes kaikkien muuttotappiomaakuntien muuttotase on parantunut talouskehityksen hidastuessa, vaikkakin ne ovat edelleen tappiollisia.

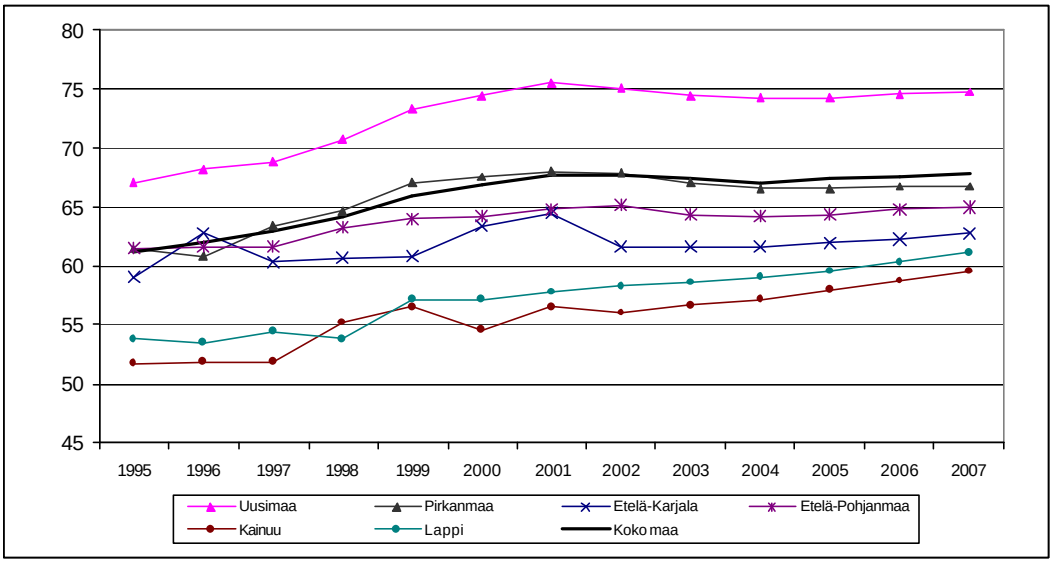
Kuvio: Maakuntien* työpaikkakehitys 1990 - 2002 ja ennusteen mukaan vuoteen 2007 saakka 1990 = 100 (ETLA).



** maakunnista on valittu kuvioon kehityksen ääripäät Uusimaa ja Kainuu sekä 4 muuta maakuntaa eri puolilta Suomea; koko maa edustaa kehityksen keskiarvoa.*

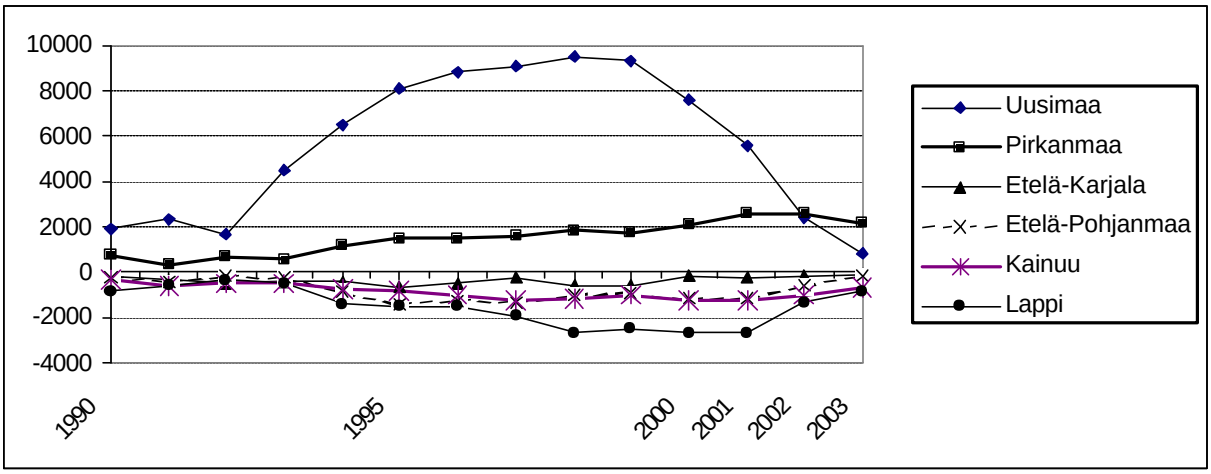
[4] Sisäasiainministeriö (2003). Maakuntien kehitysarviot vuosina 2003-2020. Väestö ja Työllisyys. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 32/2003. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Kuvio: Työllisyysaste eräissä maakunnissa* 1995- 2002 ja ennusteen mukaan 2003 – 2007 (ETLA)



** maakunnista on valittu kuvioon kehityksen ääripäät Uusimaa ja Kainuu sekä 4 muuta maakuntaa eri puolilta Suomea; koko maa edustaa kehityksen keskiarvoa.*

Kuvio: Maan sisäisen muuttoliikkeen nettomuutto vuosina 1990-2003 eräissä maakunnissa*



** maakunnista on valittu kuvioon kehityksen ääripäät Uusimaa ja Lappi sekä 4 muuta maakuntaa eri puolilta Suomea*

5.8 Väestö ikääntyy

Euroopan osuuden maailman väestöstä arvioidaan vähenevän seitsemään prosenttiin vuonna 2050, kun se oli sata vuotta aikaisemmin yli 20 prosenttia. Alhainen syntyvyys, elinian piteneminen ja suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle merkitsee väestön voimakasta ikääntymistä jo lähitulevaisuudessa useimmissa Euroopan maissa. Suomessa väestön väheneminen on jo tosiasia monilla alueilla ja se nopeutuu vuosi vuodelta. Syntyneiden määrä ylitti kuolleiden määrän vuonna 2002 enää kolmasosassa seutukunnista. Työvoimasta eläkkeelle siirtyvien määrä kasvaa tulevina vuosikymmeninä suurten ikäluokkien vanhenemisen myötä. Ikääntyminen on voimakasta kaikilla alueilla, mutta suhteellisesti nopeinta se tulee olemaan pääkaupunkiseudulla, jossa yli 64-vuotiaita ennustetaan olevan vuonna 2030 kaksinkertainen määrä nykyiseen verrattuna. Maaseutualueilla vanhusten osuus väestöstä on kui-

tenkin selvästi suurinta, mutta väestö on jo nykyisellään iäkästä ja sen vuoksi eläkeläisten määrä lisääntyy suhteellisesti hitaammin kuin kaupunkialueilla - arvioiden mukaan noin puolitoistakertaiseksi samana ajanjaksona. Maaseudun suuri ongelma onkin lasten ja työikäisten määrän raju väheneminen. Ydinmaaseudulla alle 15-vuotiaiden määrän väheneminen on noin 30 % ja harvaan asutulla maaseudulla jopa yli 50 % vuoteen 2030 mennessä.

Väestöennusteiden mukaan vuosina 2000 - 2010 kasvaa eniten 55 - 64 -vuotiaiden määrä, vuosina 2010 - 2020 puolestaan 65 - 75-vuotiaiden määrä ja vuoden 2020 jälkeen yli 75-vuotiaiden määrä. Nykyisin monet eläkeläiset ovat varsin hyväkuntoisia ja tarvitsevat lisääntyvää hoitoa vasta yli 75-vuotiaina. "Nuorten eläkeläisten", eli 65 - 74 -vuotiaiden suuri joukko, on jo kuluvan vuosikymmenen lopussa merkittävä vaikuttaja niin kuluttajana kuin aktiivisina toimijana yhteiskunnallisissa tehtävissä, vapaaehtoistyössä ja erilaisissa harrastustoiminnoissa. Useat jatkanevat myös työuraansa ainakin osa-aikaisesti.

5.9 Alueiden työvoimaresurssit vähenevät

Työikäisen väestön (15 - 64 -vuotiaat) määrään eri alueilla vaikuttaa sekä muuttoliike että työvoiman siirtyminen eläkkeelle. Maassamuuton tasapainottuminen ja maahanmuuton selvä kasvu eivät riitä pitämään työikäisen väestön määrää nykyisellä tasollaan eri maakunnissa, vaan se laskee Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntia lukuun ottamatta. Pohjois-Pohjanmaalla on suhteellisen korkean luonnollisen väestönkasvun myötä mahdollisuus pitää työikäisen väestön määrä ennallaan. Eniten työikäisten määrä laskee Itä-Suomen maakunnissa. Työvoima 2020 -projektin arvioiden mukaan työllisestä työvoimasta poistuu vuosina 2000 - 2015 lähes 900 000 henkeä, mikä on yli 40 % vuoden 2000 työvoimasta[5]. Ammateittain tarkasteltuna poistuma on suurin maa- ja metsätaloustyössä (51 %), rakennustyössä (48 %), liikennetyössä (47 %) ja hoitotyössä (45 %). Myös valtion henkilöstön osalta poistuma on samaa luokkaa, mikä lisää kilpailua muiden sektorien kanssa uudesta työvoimasta. Maakuntien osalta poistumat ovat useimmissa maakunnissa 43 - 45 %:n luokkaa, korkein osuus on Etelä-Savossa (45 %) ja matalin Uudellamaalla sekä Pohjois-Pohjanmaalla (37 %). Suuret poistumat vähentävät työvoimaresursseja, mutta toisaalta tulevaisuudessa avautuu uusia työpaikkoja lähes kaikissa ammattiryhmissä ja alueilla. Työvoima 2020 -projektissa esitettyjen vaihtoehtoisten arvioiden mukaan avautuisi eri maakunnissa vuosina 2000 - 2015 yhteensä noin 900 000 - 1 000 000 työpaikkaa. Alueiden kehityksen kannalta suuri kysymys onkin, miten työvoiman tarjonta ja kysyntä kohtaavat tulevaisuudessa eri alueilla.

5.10 Maaseudun kehitysedellytykset eriytyvät

Väestön ikääntyminen ja alueellinen keskittyminen voimistaa erityisesti syrjäisen maaseudun autioitumista. Alueellinen keskittyminen voi kuitenkin hidastua pitkällä aikavälillä, jos nykyistä useammat aluekeskukset ja myös maaseutualueet pystyvät lisäämään vetovoimaansa elinvoimaisina, rauhallisena ja kohtuuhintaisina asuinympäristöinä. Erityisesti kaupungin läheisen maaseudun houkuttelevuus asuinpaikkana saattaa korostua, varsinkin jos työnteon mahdollisuus niissä lisääntyy kulkuyhteyksien parantumisen ja työn uudelleen organisoinnin myötä. On myös arvioitu, että eläkeikään tulevat saattavat tulevaisuudessa muuttaa entistä enemmän maaseudulle ainakin osa-aikaisesti.

Maatalouden nopea rakennemuutos vaikuttaa voimakkaasti maaseutualueiden kehitykseen. Tehtyjen arvioiden[6] mukaan maatilojen määrä vähenee Suomessa vuoteen 2010 mennessä noin puoleen nykyisestä, jolloin päätoimisten tilojen määrä olisi noin 40 000 ja sivutoimisten noin 10 000. Maatalouden tilojen ja työpaikkojen nopea väheneminen näkyy erityisesti Itä-Suomen maaseutualueilla, jossa tilojen peltoala on keskimääräistä pienempi. Maatalouden työllisyyskehitykseen vaikuttaa myös työvoiman vanheneva ikärakenne.

Maaseudulla sijaitsevat pienyritykset toimivat pääosin perinteisillä toimialoilla. Elintarvikkeita valmistavista yrityksistä maaseutuyritysten osuus on noin puolet, mutta korkean teknologian yrityksistä osuus on marginaalinen. Yrityksiä on erityisesti alkutuotantoon sidotuilla toimialoilla kuten koneurakointi, matkailu- ja virkistyspalvelut sekä erikoismaatalous. Maa-

[5] Työministeriö (2003). Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi. Työvoima 2020 loppuraportti.
[6] Maatalouden strategiaprojekti. Työryhmämuistio 16 /2001. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.

seudun yrittäjien on jo nykyisin vaikea saada ammattitaitoista työvoimaa ja ongelman odotetaan kasvavan tulevaisuudessa.

Metsätalouden merkitys maaseudun kehitykselle on edelleen suuri eri puolilla Suomea. Pohjois-Suomessa metsänkäytön painopisteinä ovat yhä enemmän matkailu, poronhoito, marjastus sekä suojelualueet. Itä-Suomessa painopiste on ensiasteen puunjalostuksessa. Länsi-Suomessa on paljon pienimuotoista puutavarateollisuutta ja kiinnostusta on myös puun energiakäytön kehittämiseen. Metsäteollisuuden jatkojalostus, mikä tarjoaa eniten työpaikkoja tulevaisuudessa, on keskittynyt suurelta osin Etelä-Suomeen.

5.11 Toimiva yhdyskuntarakenne lisää hyvinvointia alueilla

Alueellinen keskittyminen ja muuttoliike aiheuttavat lähtöalueilla palvelujen ja infrastruktuurin vajaakäyttöä ja tuloalueilla ongelmia palvelujen tarjonnassa. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kehitystä on leimannut hajautuminen, jolloin työpaikat ja kaupalliset palvelut pyrkivät sijoittumaan entistä hajanaisemmin kaupunkien reuna-alueille. Hajautumisen seurauksena myös työssäkäyntietäisyydet ovat kasvaneet. Viime vuosina kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajautuminen on kuitenkin merkittävästi hidastunut ja ne ovat entistä suuremmassa määrin alkaneet "kasvamaan sisäänpäin". Uuden asuntotuotannon painopiste on joko olemassa olevan rakenteen sisällä olevissa ”taskuissa” tai tuotantolaitoksilta vapautuvalla maalla[7]. Pitemmällä aikavälillä tämä sisäiseen kasvuun painottuva ja yhdyskuntarakennetta eheyttävä kehityssuunta voi johtaa entistä toimivimpiin yhdyskuntiin, joissa työssäkäyntietäisyydet pysyvät kohtuullisina ja palvelujen saavutettavuus voidaan turvata. Eheytyvässä yhdyskuntarakenteessa myös kannattavan joukkoliikenteen edellytyksiä voidaan parantaa.

Liikennejärjestelmän toimivuus on Suomen kaltaisessa maassa yksi hyvinvoinnin avainkysymyksistä. Elinkeinoelämän logistiset kustannukset ovat maan laajuuden, ilmasto-olosuhteiden ja päämarkkina-alueiden etäisyyden vuoksi eurooppalaista keskitasoa korkeammat. Näistä aiheutuvia haittoja voidaan vähentää kehittämällä nopeita, toimintavarmoja ja kohtuuhintaisia liikenneyhteyksiä. Suomi on erittäin riippuvainen ulkomaankaupasta ja sijaintinsa vuoksi viennistä 90 % ja tuonnista noin 70 % hoidetaan meritse. Lentoliikenneyhteyksiä on kehitetty maakuntien keskusalueille ja sen myötä alueiden saavutettavuus on parantunut. Lentoliikenteen merkitys kasvaa tulevaisuudessa edelleen kansainvälistyvän talouden ja korkean teknologian kasvun myötä. Alueiden kehityksen kannalta on oleellista kyetäänkö alueellisesti riittävän kattavaa liikenneinfrastruktuuria ylläpitämään ja kehittämään tulevaisuudessa. Suomessa lähes kaikki kunnat ovat nykyisin laajakaistayhteyden piirissä. Maakuntatasolla palvelujen saatavuuserot ovat pieniä, mutta taajamien ja haja-asutusalueiden välillä erot ovat melko selviä. Saatavuus on sitä parempi, mitä suurempi asukasmäärä ja asukastiheys alueella on.

5.12 Myönteinen alueellinen kehitys saavutetaan yhteistyöllä

Monipuoliseen osaamiseen ja erikoistumiseen perustuva kehitys edellyttää alueilta tehokasta yhteistyötä ja verkostoitumista. Kaupunkiverkkotutkimuksen[8] mukaan Suomessa on 37 toimivaa, mutta hyvin eri tasoista kaupunkiseutua. Paras kehityskuva on pääkaupunkiseudulla ja suurimmilla aluekeskuksilla, mutta myös monilla muilla kaupunkiseuduilla on potentiaalisia menestymisen mahdollisuuksia erityisosaamisensa ja yhteistyön myötä. Keskittymiskehityksen rinnalla eri alueilla syntyy uusia edellytyksiä lokalisaatiolle – paikalliselle erikoistumiselle, jossa yritykset voivat hyödyntää toimintaympäristössään syntyvää osaamista tehokkaasti. Alueiden kehityskuva on paljolti mosaiikkimainen siten, että naapuriseutujen kehitys on usein hyvin erilainen ja niiden osaaminen painottuu erilailla. Alueiden välinen laajamittainen verkostoituminen, jossa eri toimijat – yritykset, oppilaitokset, sosiaalipartnerit ja

[7] Ristimäki, Mika - Kari Oinonen - Harri Pitkäranta - Kaisu Harju (2003). Kaupunkiseutujen väestömuutos ja alueellinen kasvu. Suomen ympäristö 657. Ympäristöministeriö, Alueiden käytön osasto, Helsinki.

[8] Antikainen, Janne (2001). Kaupunkiverkkotutkimus 2001. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/2001. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

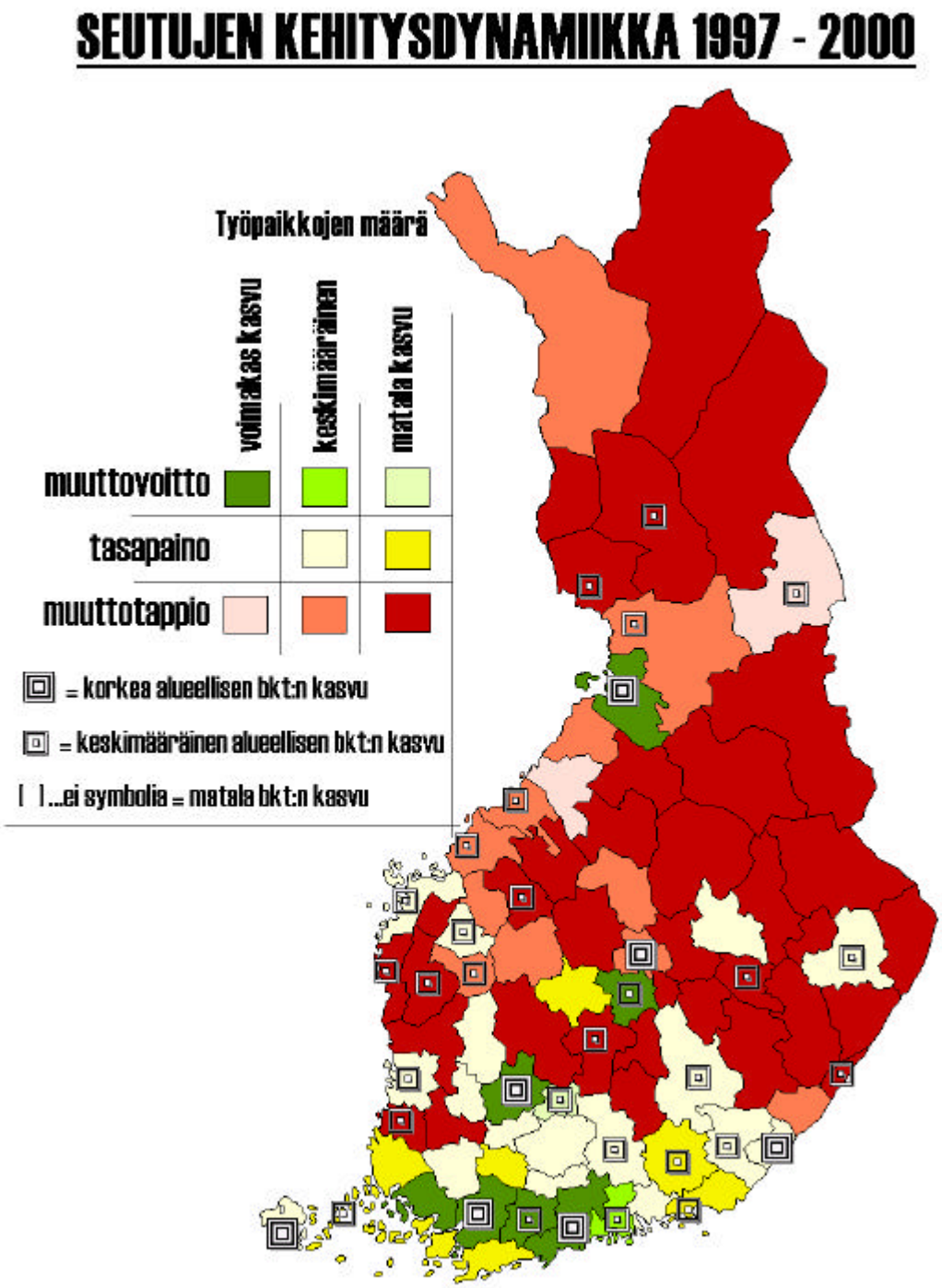
julkinen sektori – kehittävät kaikille hyödyllisiä yhteistyön muotoja, antaa eri tyyppisille alueille mahdollisuuden edistää yritystoimintaa ja työllisyyttä.

Suomessa ainoastaan Oulu on kasvava keskus muiden kaupunkiseutujen ja maaseutualueiden kehityskuvan ollessa negatiivinen. Aluekehityksen jakolinja kulkee Suomessa toisaalta suurten ja pienten kaupunkiseutujen välillä ja toisaalta kaupunkien läheisen maaseudun ja syvän maaseudun välillä.

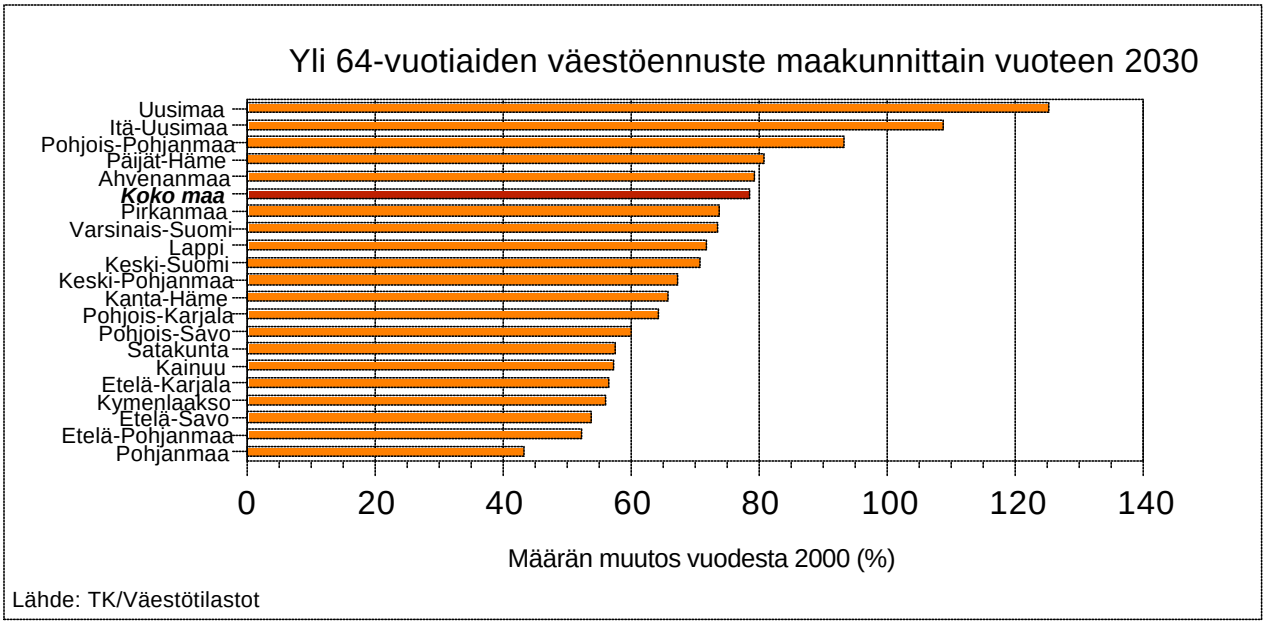
Väestön ikääntymisen ja muuttoliikkeen myötä erityisesti osaamiseen liittyvät resurssit ovat vähenemässä maaseudulla ja pienemmillä kaupunkiseuduilla. Resurssien keskittyminen ja erilaistuminen näkyy myös väestön hyvinvoinnin kehityksessä. Alueiden väliset tulotasoerot ovat pitkään olleet muuttumattomia, mutta ovat viime vuosina alkaneet kasvaa. Kaupunkiväestön materiaalinen elintaso on parantunut muita alueita nopeammin 1990-luvun lopulla, mutta harvaan asuttu maaseutu on jäämässä jälkeen elintason keskimääräisestä kasvusta. Sen sijaan kaupunkeja ympäröivällä maaseudulla yhdistyvät kohtuullinen elintason nousu ja vähäiset sosiaaliset ongelmat.

Liite 1: Lukuun 5 ”Alueelliset kehitysnäkymät” liittyvät kuviot

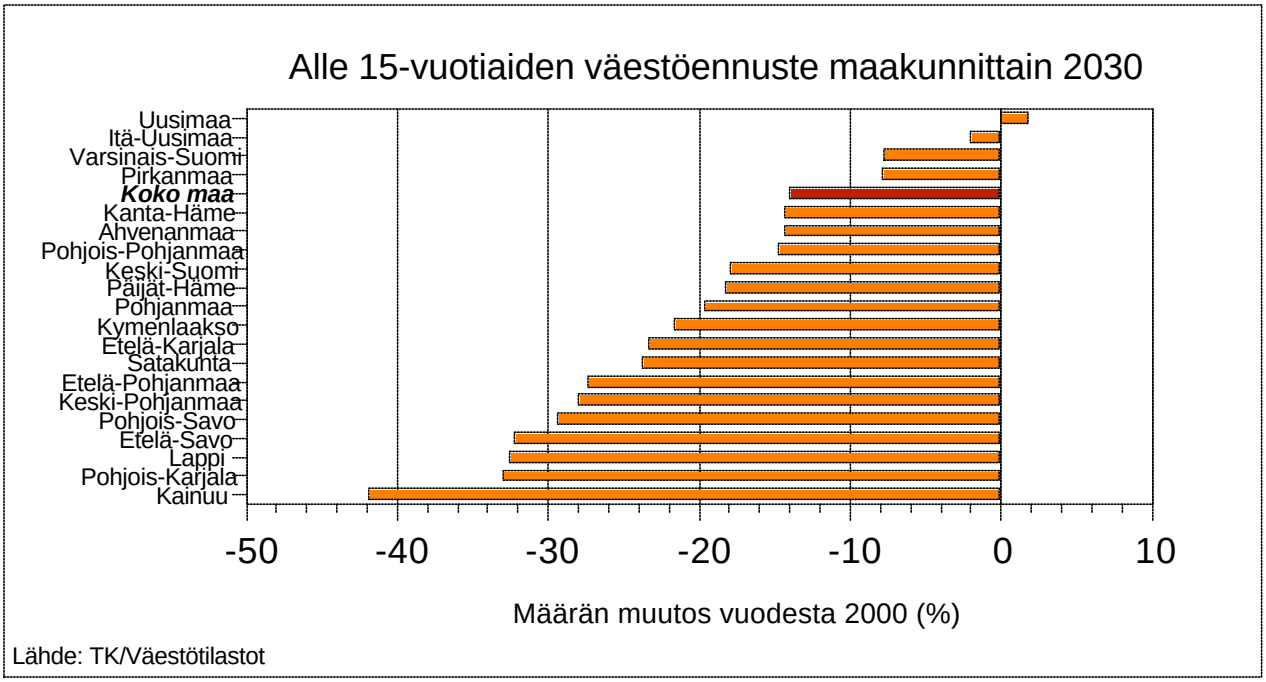
Kuvio 1



Kuvio 2: Väestön ikärakenteen muutos vuoteen 2030 saakka maakunnittain

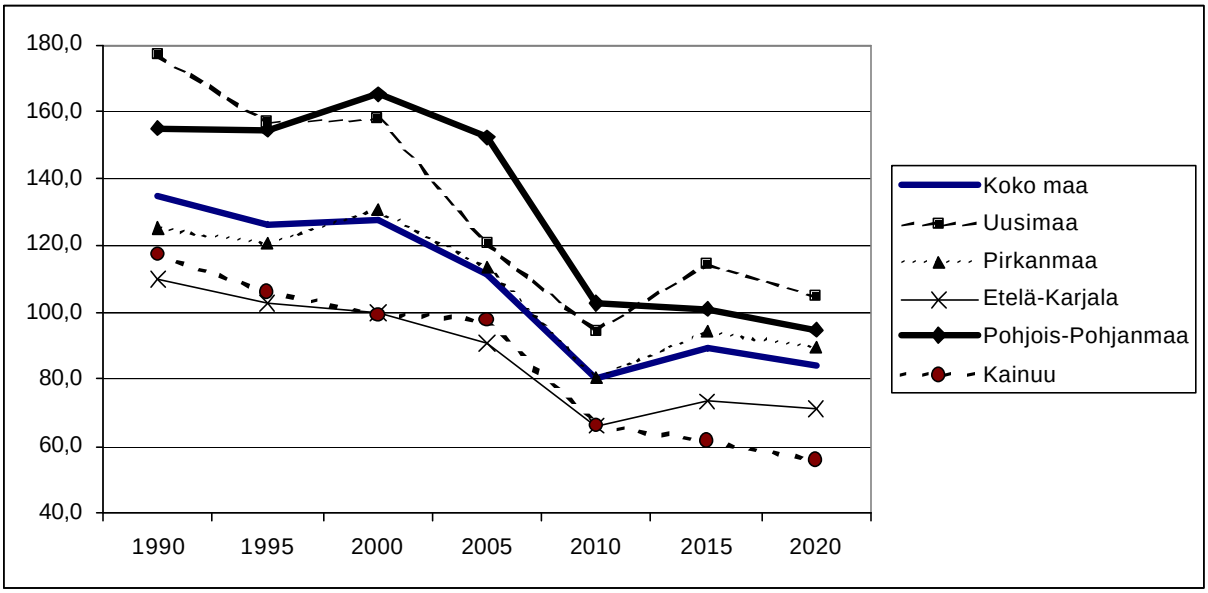


Lähde: TK/Väestötilastot

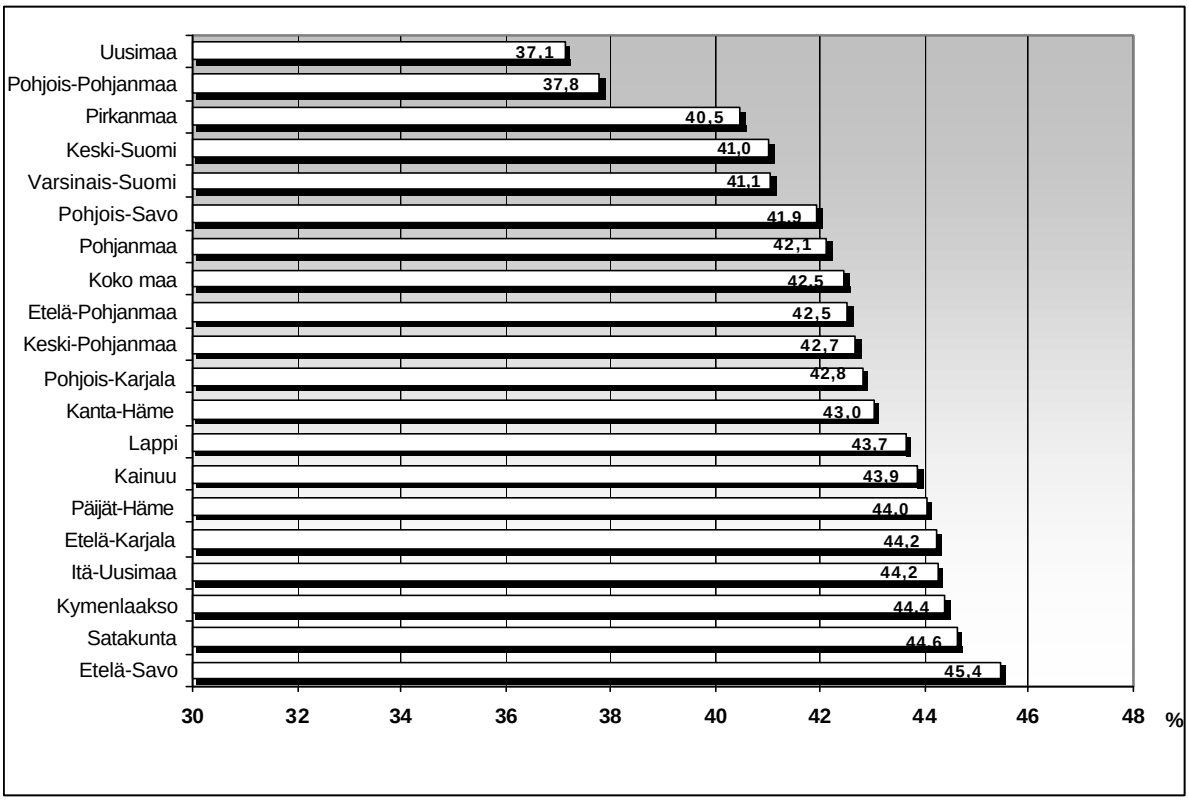


Lähde: TK/Väestötilastot

Kuvio 3: Työikään tulevien (20-24 -vuotiaat) lukumäärä suhteessa työiästä poistuvien (60-64 -vuotiaat) lukumäärään eräissä maakunnissa vuosina 1990– 2020.

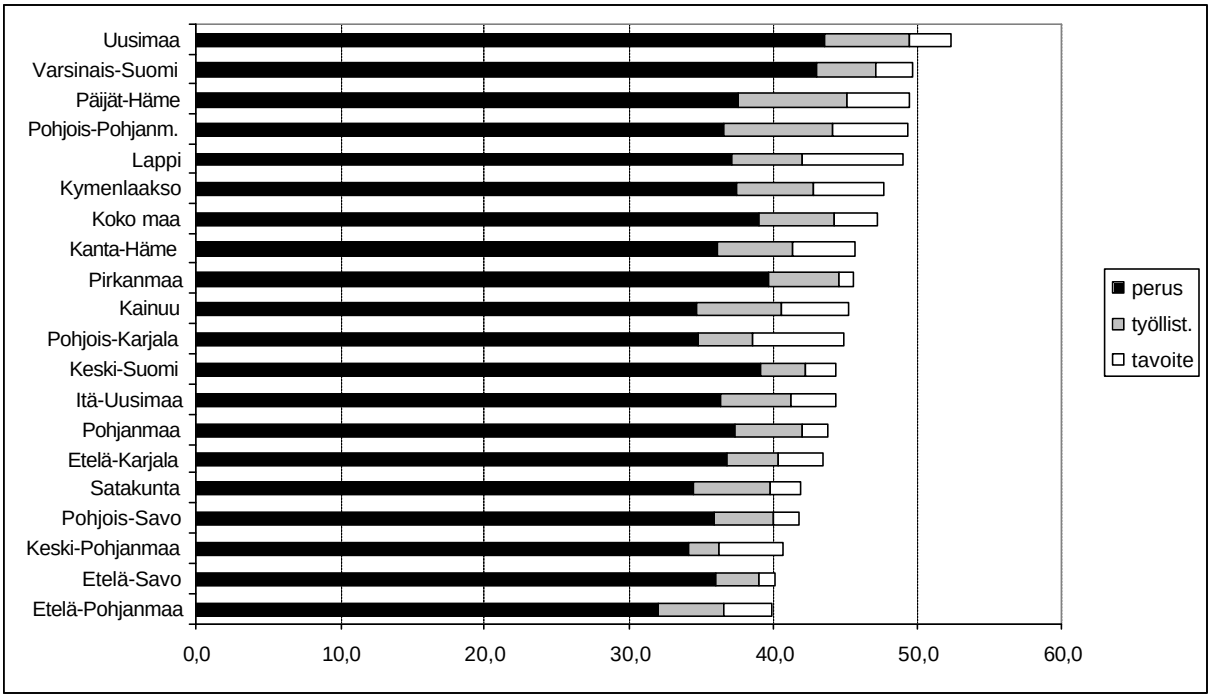


Kuvio 4: Poistuma työllisestä työvoimasta vuosina 2000 – 2015 maakunnittain*, %-osuus vuoden 2000 työllisestä työvoimasta



**) Maakuntien kehitysarviot 2003-2020, perusura*

Kuvio 5: Työpaikka-avaukset yhteensä vuosina 2000 - 2015 maakunnittain*, %-osuus vuoden 2000 työllisestä työvoimasta



**) Maakuntien kehitysarviot 2003-2020, perusura*

Liite 2: Maakuntien tavoite 1 ja 2 -ohjelmatyön tuloksia vuosina 2000 - 2003

1) Uusimaa (Etelä-Suomen tavoite 2; EU-rahoitus (2000 - 2006) 1,324 milj.euroa)

Suomen pienimmällä tavoite 2 –alueella kolmevuotinen saaristomatkailuyrittäjien hanke on koonnut yhteistyöhön noin 25 yrittäjää. Saariston virkistysalueiden käyttöedellytyksiä on kohennettu rakentamalla yhteyslaitureita (Stora Fagervik ja Sandvik) ja liikkumisväyliä (kanootti-, retkiluistelureitit Inkoossa ja Tammisaaressa), säilyttämällä rautaruukin saaristolaiskauppa Inkoon saaristossa sekä parantamalla ympäristön tilaa ja elämisen edellytyksiä ongelmajäte- ja metalliromun keräyshankkeella ja mm. Gammelbodassa haja-asutuksen vesihuoltohankkeella. Siirtymäkauden alueella on parannettu Pusulanjärven ja Enäjärven tilaa ja kulttuurimaisemaa.

2) Varsinais-Suomi (Etelä-Suomen tavoite 2; EU-rahoitus (2000 - 2006) 34,740 milj.euroa)

Saariston yhteysaluskokeilulla lisätään matkailijoiden liikkumismahdollisuuksia ja paikallisten yrittäjien toimintaedellytyksiä. Yhteysvälin Nauvo-Seili-Rymättylä kokeilusta kesällä 2003 saatujen hyvien kokemusten jälkeen sitä laajennetaan kesällä 2004 väleille Parainen-Kemiö sekä Västanfjärd-Bromarv-Hanko. Maatalousvaltaisessa Loimaan seutukunnassa monipuolistetaan elinkeinorakennetta kunnostamalla ICT-toimitiloja yritysten käyttöön. Itä-Turussa rahoitetaan pienimuotoisia, toimintaympäristöä kehittäviä hankkeita, jotka ovat lisänneet paikallista yhteistyötä sekä asuinalueiden viihtyisyyttä ja asukkaiden elämänlaatua.

3) Itä-Uusimaa (Etelä-Suomen tavoite 2; EU-rahoitus (2000 - 2006) 2,315 milj.euroa)

Saaristossa on tuettu yhteistyöverkoston syntymistä ja laadittu kyläsuunnitelmia. Saaristoasiamies on edistänyt palveluiden kehittämistä alueen pysyvien asukkaiden ja loma-asukkaiden tarpeisiin, koulutusta, vanhan saaristolaismiljöön ja kulttuurin vaalimista sekä tiedonvälitystä. Historian ja käsityöperinteen tutkimuksen avulla on kehitetty käsityötuotteita yhteistyössä matkailuelinkeinon kanssa. Puuvenerakennuksen edellytyksiä on parannettu kouluttamalla ja työllistämällä venepuuseppiä sekä tarjoamalla harjoittelumahdollisuuksia. Luonnonsuojelulla on edistetty Porvoonjoen virkistyskäyttöä ja parannettu joen ja jokilaakson tilaa sekä luonnon monimuotoisuutta.

4) Satakunta (Länsi-Suomen tavoite 2; EU-rahoitus (2000 - 2006) 66,332 milj.euroa)

Yliopistotasoisen koulutuksen ja tutkimuksen kehittämisessä ovat mukana viiden emoyliopiston muodostama Porin yliopistokeskus (Tampereen teknillinen yliopisto, Tampereen yliopisto, Turun kauppakorkeakoulu, Turun yliopisto ja Taideteollinen korkeakoulu); Tampereen teknillisen yliopiston Rauman ja Kankaanpään yksiköt sekä Satafood-elintarvikeyksikkö. Maakunnan vetovoimaa on lisätty kehittämällä kuntakeskuksia (Vanha Rauma, palkittu PromenadiPori), Satavesi-hankkeella ja rakentamalla Jämin hiihtoputki.

5) Häme (Etelä-Suomen tavoite 2; EU-rahoitus (2000 - 2006) 50,892 milj.euroa)

Elektroniikan tutkimus- ja koulutustehdas -hanke palvelee oppilaitoksia ja yrityksiä koulutuksen, piensarjavalmistuksen ja soveltavan tutkimuksen alalla. Elektroniikan suunnittelun ja tuotantotekniikan oppimiselle luodaan mahdollisimman todenmukainen ympäristö. Huomisen Hauhon reitti -hanke luo edellytyksiä elinkeinojen kehittämiselle säilyttämällä vesien hyvä tila ja viihtyisä elinympäristö. Hauhon reitti tarjoaa mahdollisuudet virkistyskäyttöön, kalastukseen ja matkailuun. ELacc eli eLearning - yrityskiihdytys -projektissa kehitetään toimialaa ja lisätään osaamista. Tavoitteena on 100 uutta ja 100 säilytettyä työpaikkaa sekä 20 uutta yritystä.

6) Pirkanmaa (Länsi-Suomen tavoite 2; EU-rahoitus (2000 - 2006) 37,419 milj.euroa)

Käynnissäpidon ja automaation tutkimus- ja koulutuskeskus -hankkeessa jatkokoulutettiin teollisuuden teknistä henkilökuntaa sekä haettiin uusia sovelluksia. Keskus voi kasvaa merkittäväksi elintarvike- ja pakkausteollisuuden automaatioalan keskukseksi, joka työllistäisi 60 henkeä vuoden 2006 loppuun mennessä. Keskukseen tulee tutkimusyksiköiden lisäksi laboratorio, koetehdas ja yrityspalveluyksikkö. Vuonna 2000 käynnistyi yritystoiminnan ak-

tivointi, johon kuuluvat tavoite 2 -ohjelman eri rahastojen yrittäjyyshankkeet sekä alueellisen maaseutuohjelman maaseutuyrittäjyyshanke. Hervannan kaupunginosaa Tampereella kehitetään tietoyhteiskunnan testialueeksi. Siellä on toteutettu viittä teknologiahanketta vanhusten ja kotihoitoa tarvitsevien sekä lapsiperheiden palvelujen parantamiseksi.

7) Päijät-Häme (Etelä-Suomen tavoite 2; EU-rahoitus (2000 - 2006) 60,932 milj.euroa)

Lahden yliopistokeskuksen kehittämiseksi on käynnistetty tohtorivalmennusohjelma, tuotantotalouden täydennyskoulutusohjelma, muovialan DI-koulutus, aluekehityksen täsmätutkimus ja -suunnittelu, alueellisen innovaatiojärjestelmän tutkimus ja kehittäminen sekä markkinoinnin ja kansainvälistymisen tukipalvelu. Vesijärvi II-projektissa kehitetään vesiensuojelun ympäristöteknologiaa kuten myös haulikkoammunnan suorituspaikkakonseptin kehittämisprojektissa. Lisäksi toteutettiin laatu-, ympäristö- ja turvallisuusneuvontapalvelu.

8) Kymenlaakso (Etelä-Suomen tavoite 2; EU-rahoitus (2000 - 2006) 29,552 milj.euroa)

Valkealan Utissa on käynnistetty helikoptereiden päätukikohdan ympäristön suojelun, yhdyskuntatekniikan ja alueen kehittämisohjelma. Kouvolan Kasarminmäelle rakentuva osaamiskeskus on usean korkeakoulun ja yritysten muodostama yhteistyöverkosto, jonka avulla yhdistetään viestinnän ja informaatioteknologian sisältöosaamista kansallisissa ja kansainvälisissä (mm. Venäjä) toimintaympäristöissä. Kuitu-energiatekniikan osaamiskeskuksella vahvistetaan Kymenlaakson osaamista. Kotkan Maretarium -hankkeella edistetään kalatalouta ja matkailua. Muita merkittäviä hankkeita ovat Vaalimaan alueen kehittäminen ja valtatien 7 parantaminen välillä Virojoki-Vaalimaa.

9) Etelä-Karjala (Etelä-Suomen tavoite 2; EU-rahoitus (2000 - 2006) 42,619 milj.euroa)

Tietomaakunta eKarjala -hankkeissa on toteutettu kattava alueverkko; internetyhteydet kuntiin ja sähköiset peruspalvelut kuntalaisille. Uusimpana osana tietoyhteiskunnan perusinfrastruktuurin rakentamista on kaikkiin kyliin ulottuva laajakaistaverkko. Lisäksi kehitetään tietotekniikkataitoja. Teknologiakeskus Kareltek Oy:n toteuttamassa eLiiketoiminta pk-yrityksille -hankkeessa hankittiin uusia liiketoimintaohjelmia ja koulutettiin henkilökuntaa käyttämään niitä. Yli 400 yritystä otti noin 750 uutta järjestelmää käyttöön ja noin 800 henkilöä koulutettiin käyttämään ohjelmistoja. Lisäksi EU-rahoitusta on käytetty infrastruktuurin rakentamiseen, kuten valtatie 6 parantamiseen.

10) Etelä-Savo (Itä-Suomen tavoite 1; EU-rahoitus (2000 - 2006) 159,175 milj.euroa)

Maakunnassa ei ole yliopistoa, minkä vuoksi edellisellä ohjelmakaudella perustettiin ammattikorkeakoulun yhteyteen YTI Tutkimuskeskus. Sen toimintaa on nykyisellä kaudella laajennettu. YTI tarjoaa soveltavan tutkimuksen ja tuotekehityksen palveluja viidellä tutkimusalalla: ympäristö-, puu-, elintarvike- ja materiaaliteknologia sekä ICT. YTI on mahdollistanut 50 - 60 hengen tutkimus- ja kehittämisyhteisön syntymisen ja noin 30 teknologiatutkimushanketta vuodessa. Asiakkaina ovat mm. monet globaalisti toimivat teknologiayritykset. TE-keskus on rahoittanut yhdessä kuntien ja yritysten kanssa työllistymisen palvelukeskuksia kaikilla neljällä seutukunnalla. Arvion mukaan palvelukeskuksen asiakkaiksi ohjautuu vuoteen 2006 mennessä noin kolmannes pitkäaikaistyöttömistä. Kokemukset vaikeasti työmarkkinoille sijoittuvien työllistymisestä ovat olleet yllättävän myönteisiä. Keskeinen hanke on myös Savonradan yhteyksien nopeuttaminen välillä Sipilä - Mikkeli.

11) Pohjois-Savo (Itä-Suomen tavoite 1; EU-rahoitus (2000 - 2006) 243,240 milj.euroa)

Kuopion Teknia tarjoaa puitteet osaamisintensiivisille yrityksille kehittää, tuottaa ja markkinoida mm. hyvinvointi- ja terveysteknologian sekä ICT- alan tuotteita ja palveluja. Keskuksen tiloissa toimii yli 160 yritystä tai organisaatiota ja niissä on henkilökuntaa yli 1500. Mediteknian tutkimuskeskukset edistävät Kuopion yliopiston tutkimustulosten hyödyntämistä, innovaatioiden jatkokehittämistä ja osaamisen siirtymistä elinkeinoelämän tarpeisiin. Leppävirralle valmistuu maailman ensimmäinen kallioon louhittu hiihto- ja monitoimiareena.

Maito-Savo -osaamiskeskuksen yhteydessä on käynnistynyt 27 hanketta, joissa on syntynyt noin 40 uutta työpaikkaa ja mukana on lähes 9700 viljelijää. Hankkeet liittyvät mm. seuraa-

viin teemoihin: eläinaines ja teknologia jalostuksessa, eläinten terveydenhuolto, yritystoiminta ja liikkeenjohdolliset taidot sekä investoinnit ja omistajanvaihdokset

12) Pohjois-Karjala (Itä-Suomen tavoite 1; EU-rahoitus (2000 - 2006) 164,208 milj.euroa)

Tuotekehityskeskus (IMTEC) on valtakunnallinen muovi - ja työvälinealan koulutus-, tutkimus- ja kehityspalveluyksikkö, joka on verkostoitunut alan toimijoihin Suomessa, Euroopassa ja USA:ssa. Puuteknologiakeskus Puugia on puutuotealan yritysten ja yrittäjiksi aikovien käyttöön tarkoitettu tuotannon ja tuotteiden kehittämis- ja tuotantoympäristö. Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun D´ART muotoilun palvelukeskus tukee yritysten tuotekehitys- ja muotoilutoimintaa. Suomen Kivikeskus Juuassa verkottaa luonnonkivialan tutkimus-, koulutus-, tuotanto- sekä tuotekehitysorganisaatiot kansallisesti ja kansainvälisesti. Sienikeskus Rääkkylässä on sienialan tutkimus - ja kehittämisyksikkö. Pohjois-Karjalan työpooli -hanke tarjoaa työtilaisuuksia yli 25-vuotiaille työttömille yksilöllisten ja joustavien työllistymispolkujen avulla.

13) Keski-Suomi (Länsi-Suomen tavoite 2, Pohjois-Suomen tavoite 1; EU-rahoitus (2000 - 2006) 105,249 milj.euroa)

Toimialapohjaista (mekaaninen puu, metalliteollisuus, matkailu, graafinen ja viestintäala, käsiteollisuus sekä elektroniikka) kehittämistyötä on tehty vuodesta 1997. Toimialahankkeella kehitetään pk-yritysten toimintaympäristöä ja osaamisresursseja. Määrällisenä tavoitteena on ollut vuosittain 300 uutta työpaikkaa ja 20 yritystä. Osaamisen vahvistaminen on toinen merkittävä kehittämiskokonaisuus. Taitava Keski-Suomi -hankekokonaisuus kehittää ammatillista nuoriso- ja aikuiskoulutusta kymmenellä toimialalla. Yrityksille koulutetaan monitaitoisia ammattilaisia ja huolehditaan, että kaikille toimialoille valmistuu riittävästi osaajia. IT-maisteriohjelmissa valmistuu 400 ICT-alan asiantuntijaa.

14) Etelä-Pohjanmaa (Länsi-Suomen tavoite 2; EU-rahoitus (2000 - 2006) 39,259 milj.euroa)

Hanketoiminta on keskittynyt seuraavasti: 1. avaintoimialojen (elintarvike-bioteknologia, metalli, puu) vahvistaminen klustereiksi ja järjestelmätoimijoiksi sekä kasvualojen (ICT, kulttuuri- ja matkailuteollisuus, hyvinvointi) verkostoitumisen ja yrityspalveluiden edistäminen; 2. osaamis- ja innovaatioverkostojen ja uuden teknologian (teknologiakeskukset) sekä työelämän tarpeita vastaavan, elinikäisen koulutuksen edistäminen; 3. elinkeinotoimintaa palvelevan liikenne- ja tietoliikennejärjestelmän (mm. laajakaista) sekä vetovoimaisten edellytysten kehittäminen. Menestyksellisiä hankkeita ovat metallialan yrityspuiston kehittäminen entisen tiilitehtaan alueelle Kurikkaan, veturiyrityksen ympärille koottu alumiinikeskittymän sopimustuotantorypäs (La Alucenter) Alajärvellä ja Vimpelissä sekä Järviseudun tietotekniikan kehittämisprojekti.

15) Pohjanmaa (Länsi-Suomen tavoite 2; EU-rahoitus (2000 - 2006) 8,972 milj.euroa)

”Woodpoint” on mekaanisen puunjalostuksen yritysten kehittämishanke, jossa on tällä hetkellä yli 200 jäsentä. Hankkeessa lisätään yritysten välistä yhteistyötä, tuetaan uusien yritysten perustamista, nostetaan jalostusastetta sekä luodaan uusia liiketoimintamahdollisuuksia verkoston jäsenyrityksille. ”EHealth Botnia” on Vaasan sairaanhoitopiirin terveydenhuollon tietoteknologiahanke, jolla on tehostettu terveydenhuoltoa nykyaikaisen tiedonhallinnan ja -välityksen keinoin.

16) Keski-Pohjanmaa (Pohjois-Suomen tavoite 1, Länsi-Suomen tavoite. 2); EU-rahoitus (2000 - 2006) 34,573 milj.euroa

Chydenius-Instituutin tietoteollisuuden muuntokoulutus -hankkeessa koulutetaan 100 diplomi-insinööriä tai maisteria vuoteen 2006 mennessä yrityksiin ja koulutusorganisaatioihin. IT-medialaboratorio -hanke on osa tietoteollisuuden ja sisältötuotannon toimintaympäristön luontia Kokkolan seudulle. Telakka-hankkeessa luodaan erityisesti sisältötuotantoa tukevaa uutta yritystoimintaa sekä kehitetään vanhaa ja lisätään alalla toimivien yhteistyötä. Toimintaan osallistuu keskimäärin 6-10 yrittäjäkandidaattia vuodessa sekä 4-7 toimivaa yritystä.

Tavoitteena on, että vuosina 2000 - 2003 toimintaan osallistuisi 24 yrittäjäkandidaattia ja 12 toimivaa yritystä.

17) Pohjois-Pohjanmaa (Pohjois-Suomen tavoite 1, Länsi-Suomen tavoite 2; EU-rahoitus (2000 - 2006) 146,872 milj.euroa)

Tavoite 1 -ohjelmassa on osaamisen tasoa vahvistettu kehittämällä kahta Oulun yliopiston yhteistyökohdetta: Kuusamoon tavoiteltavaa luontokorkeakoulua ja Oulun Eteläisen Instituuttia Nivalassa. Molemmat tarjoavat alueiden toimialoja tukevaa korkeakoulutasoista opetusta ja niissä tehtävä tutkimustyö tukee yritystoimintaa. Tavoite 2 -ohjelman tehokas hyödyntäminen oli lähtökohtana ohjelmakauden alussa 17 eri tahon allekirjoittamalle Oulun kasvusopimukselle. Elinkeinojen kasvu pyritään saamaan nykyistä laajemmalle pohjalle Oulun monipuolista osaamista hyödyntäen. Toisena merkittävänä kohteena on ollut Oulujoki-strategian toteuttaminen.

18) Kainuu (Itä-Suomen tavoite 1; EU-rahoitus (2000 - 2006) 87,072 milj.euroa

Vuokatin hiihtotunneli (1210 m pitkä ja 8 m leveä) oli ensimmäinen laatuaan maailmassa. Snowpolis -osaamiskeskittymä painottuu lumeen, talveen ja liikkumiseen liittyvään osaamiseen. Teknisen alan osaamista edistetää kahdessa kehittämishankkeessa. Measurepolis-osaamiskeskusohjelma edistää korkeateknologiayritysten toimintaedellytyksiä ja Oulun yliopiston Kajaanin yliopistokeskuksen Mittalaitelaboratorio harjoittaa optisen mittaustekniikan soveltavaa perustutkimusta. Kainuun Intotalo -esihautomo edistää yksilöllistä kehittymistä ja nuorten suuntautumista yrittäjyyteen sekä luo uusia yrityksiä.

19) Lappi (Pohjois-Suomen tavoite 1; EU-rahoitus (2000 - 2006) 186,239 milj.euroa)

Teknologiapuisto (Santa's Technology Park) keskittyy kylmäteknologiaan, luovaan sisältötuotantoon ja elämysteollisuuteen yhteistyökumppaneina englantilaiset, belgialaiset, ranskalaiset ja japanilaiset yritykset. Lapin maakuntakorkeakoulu- projektissa rakennetaan yhteistyöverkostoa alueen korkeakoulujen ja seutukuntien välille. Verkosto tukee seutukuntien osaamis- ja innovaatioprosesseja antamalla mm. asiantuntija-apua. Snow Show -hankkeessa rakennettiin lumesta ja jäästä nimekkäiden kansainvälisten taiteilijoiden ja arkkitehtien suunnittelemista teoksista nykytaiteenkatselmus. Tapahtuma saavutti merkittävää kiinnostusta kansallisessa ja kansainvälisessä mediassa.

EU:n rakennerahasto-ohjelmien A-B-C

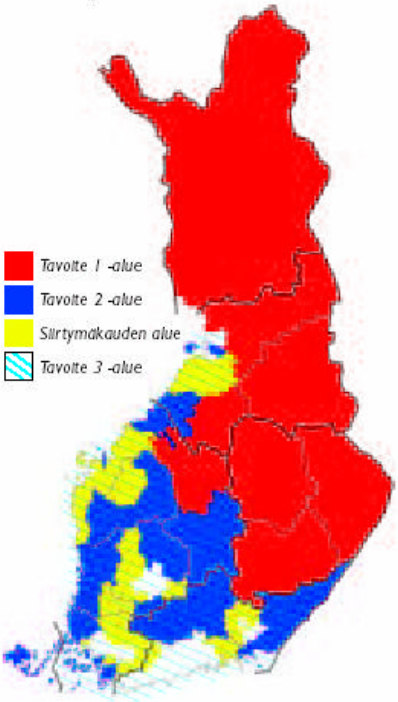
EU:n rakenne-rahasto-ohjelmat 2000–2006

Tavoite 1 -ohjelmilla
tuetaan kehityksessä jälkeen jääneitä alueita ja edistetään niiden rakenteellista uudistumista Pohjois-Suomessa ja Itä-Suomessa.

Tavoite 2 -ohjelmilla
tuetaan rakenteellisista ongelmista kärsivien alueiden taloudellista ja sosiaalista uudistumista Etelä-Suomessa ja Länsi-Suomessa.

Tavoite 3 -ohjelmalla
torjutaan työttömyyttä sekä etsitään, kokeillaan ja tuotetaan uusia ratkaisuja työvoima-, elinkeino- ja koulutuspolitiikkaan.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan tavoitealueet Suomessa ohjelmakaudella 2000–2006



Tavoite 3 -ohjelmaa toteutetaan koko maassa lukuunottamatta Ahvenanmaata ja tavoite 1 -aluetta. Siirtymäkauden alue on edellisen ohjelmakauden 5b- tai 2 -tuklalue, joka saa alenevaa siirtymäkauden tukea vuoteen 2005 saakka.

Elinkeinokalatalouden rakenneohjelman tuella parannetaan elinkeinokalatalouden toimintaedellytyksiä.

Alueellisen maaseudun kehittämis-ohjelman ALMAn avulla kehitetään maaseutua tavoite 1 -alueen ulkopuolella. ALMA rahoitetaan EMOTR:n tukiosastosta.

Yhteisöaloitteet

täydentävät tavoiteohjelmia. Neljän yhteisöaloitteen avulla kokeillaan ja edistetään alueiden, kansallisuuksien ja valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä.

Interreg III -ohjelmat
Interreg-yhteisöaloitteella tuetaan rajat ylittävää valtioiden ja alueiden välistä yhteistyötä.

Urban II
ongelmallisten kaupunkialueiden taloudellinen ja sosiaalinen elvyttäminen sekä kestävän kehityksen edistäminen.

Leader+
maaseudun elinvoimaisuuden säilyttäminen ja elinkeinomahdollisuuksien monipuolistaminen, uusien ideoiden etsiminen ja kokeilu sekä yhteistyön kehittäminen.

Equal
uusien menetelmien kokeileminen ja kehittäminen kansainvälisen yhteistyön avulla syrjinnän, epätasa-arvon ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi työelämässä.

Lisäksi käynnissä ovat **Espon 2006** -tutkimusohjelma, joka palvelee eurooppalaista aluesuunnittelu- ja aluekehitysyhteistyötä sekä **Interact** ja **Urbact**, jotka edistävät Interreg- ja Urban -ohjelmien kokemusten vaihtoa.

Rakennerahastot

EU-tuki alue- ja rakennepolitiikan kehittämiseen tulee neljästä EU:n rakennerahastosta:

Euroopan aluekehitysrahasto EAKR
tasoittaa alueiden välisiä kehitys- ja elintasoeroja osallistumalla kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittämiseen ja rakenteellisseen sopeuttamiseen sekä alueiden sosiaalis-taloudelliseen uudistamiseen.

Euroopan sosiaalirahasto ESR
tukee työllisyyttä, osaamista, yrittäjyyttä ja tasa-arvoa.

Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto EMOTR
parantaa maaseutualueiden keskeisen elinkeinon, maatalouden, kilpailukykyä, edistää maaseudun toimintojen monipuolistamista sekä tukee maaseutualueiden asuttuina säilyttämistä ja maaseudun ympäristön, maisemien ja maaseutuperinnön vahvistamista.

Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline KOR
edistää kalavarojen ja niiden hyödyntämisen välistä kestävää tasapainoa, uudistaa kalatalouden rakenteita alan tulevaisuuden turvaamiseksi, edistää alan säilymistä dynaamisena ja kilpailukykyisenä, elvyttää kalastuksesta riippuvaisia alueita sekä parantaa kalastustuotteiden tarjontaa ja niiden arvostusta.

EU:n rakenne-rahasto-ohjelmat 1995–1999

Tavoite 2
teollisuuden rakennemuutosalueiden kehittäminen

Tavoite 3
työttömiin suunnattu inhimillisten voimavarojen kehittäminen

Tavoite 4
pk-yritysten työvoiman ja osaamisen kehittäminen

Tavoite 5b
maaseudun kehittäminen

Tavoite 6
Pohjois- ja Itä-Suomen harvaan asuttujen alueiden kehittäminen

Interreg II
rajanylittävä yhteistyö naapurimaiden kanssa

Employment
työmarkkinoiden toimivuuden ja osaamisen kehittäminen, suunnattu heikoimmassa asemassa oleville

Adapt
pk-yritysten työntekijöiden rakennemuutokseen sopeuttaminen ja työttömyyden ehkäisy

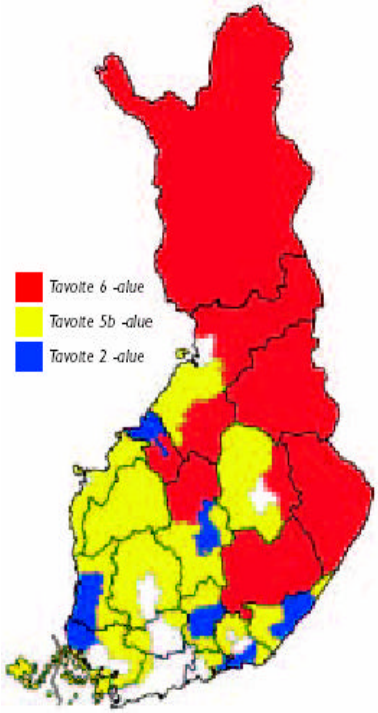
Leader II
paikallislähtöinen maaseudun kehittäminen

SME
pk-yritysten kilpailukyvyn parantaminen

Urban
ongelmallisten kaupunkialueiden kehittäminen

Pesca
kalatalouden toimintamahdollisuuksien tukeminen

EU:n alue- ja rakennepolitiikan tavoitealueet Suomessa ohjelmakaudella 1995–1999



Tavoite 3- ja 4 -ohjelmia toteutettiin koko maassa tavoite 6 -alueen ulkopuolella.

Kauden 1995–1999 ohjelmien rahoitus (toteutunut), miljoonaa euroa

	EU	Kansallinen julkinen	Yksityinen	Yhteensä
Tavoiteohjelmat				
Tavoite 6	502	536	672	1 710
Tavoite 5b	187	293	540	1 020
Tavoite 2 (95-96)	49	94	151	294
Tavoite 2 (97-99)	128	227	373	728
Tavoite 3	250	540	218	1 008
Tavoite 4	84	102	156	342
Yhteisöaloitteet				
Interreg II*)	81	98	30	209
Employment	30	37	4	71
Adapt	21	15	11	47
Leader II	26	26	27	79
SME	10	7	8	25
Urban	8	8	2	18
Pesca	3	3	1	7
Kokonaisrahoitus	1 379	1 986	2 193	5 558

*) Interreg II -luvut sisältävät myös muiden ohjelmiin osallistuvien EU-maiden rahoituksen. Luvut eivät sisällä Ahvenanmaan ohjelmien rahoitusta.

Kauden 2000–2006 ohjelmien rahoitus (kehykset), miljoonaa euroa

	EU	Kansallinen julkinen	Yksityinen	Yhteensä
Tavoiteohjelmat				
Pohjois-Suomen tavoite 1	321	321	410	1 052
Itä-Suomen tavoite 1	627	627	1 305	2 559
Länsi-Suomen tavoite 2	284	426	596	1 306
Etelä-Suomen tavoite 2	218	328	448	994
Tavoite 3	416	624	458	1 498
Yhteisöaloitteet				
Interreg III*)	137	138	53	328
Urban	5	15	2	22
Leader+	55	55	60	170
Equal	72	72	17	161
Muut kehittämis- ja tukitoimet				
Elinkeinokalatalous	32	43	71	146
Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma ALMA	116	271	279	666
Kokonaisrahoitus	2 283	2 920	3 699	8 902

*) Interreg III -luvut sisältävät ainoastaan Suomen rahoitusosuuden. Luvut eivät sisällä Ahvenanmaan ohjelmien rahoitusta.

LÄHTEET

Antikainen, J., 2001. Kaupunkiverkkotutkimus 2001. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/2001. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Anttiroiko, A-V., Kuoppala, M., Laine, P., Rasinkangas, J., Uusihakala, J. 2003. Suomen vuosien 2001 - 2006 Urban II – yhteisöaloiteohjelman väliarviointi. Evalue Praxis Oy.

ETLA: Maakuntien väestö, tuotanto ja työllisyys 2002 – 2007. Toimiala Online –tietokanta, http://toimialaonline.te-keskus.fi/ktm/tol/index.asp

Flinkkilä, L., Kuronen, A., Lukkarinen, M., Lönnroth, J. 2003. Halvtidsutvärdering Interreg IIIA Skärgården 2000-2006. M-Value Oy Coop Consult Ab.

Gjertsen, A., Lindeløv, B. 2003. Interreg IIIB Periphery Mid-Term Evaluation. Norlands Forskning, Norland Research Institute.

Halvtidsutvärdering av INTERREG IIIA Kvarken-MittSkandia. 2003. Nutek.

Interreg III A Pohjoinen Väliarviointi. 2003. Nutek.

Karinen, R., Uusikylä P. 2003. Mid-term evaluation report of the Interreg III A Karelia programme, Net Effect.

Karppi, I., Kultalahti, O., Rantala, H. 2003. Department for Regional Studies and Environmental Policy, University of Tampere.

Komission asetus (EY) N:o 438/2001 koskien neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävän tuen hallinto- ja valvonta-järjestelmien osalta.

Komission asetus (EY) N:o 448/2001 koskien neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävään tukeen liittyvän varainhoitoa koskevan oikaisumenettelyn osalta.

Komission asetus (EY) N:o 448/2004 neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuuden osalta annetun asetuksen (EY) N:o 1685/2000 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1145/2003 peruuttamisesta.

Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon Selvityshenkilö Esko Riepulan ehdotukset aluehallinnon vahvistamiseksi, SM:n julkaisuja 12/2004.

Kotilainen, M., Kaitala, V., Widgrén, M., Alho, K., 2003. Suomen ja Venäjän taloussuhteiden kehitysnäkymät. ETLA sarja B 205. ETLA, Helsinki.

Maatalouden strategiaprojekti. Työryhmämuistio 16 /2001. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.

Mid-Term Evaluation of the Interreg IIIB Baltic Sea Region Programme. 2003. PLS RAMBOLL Management A/S.

Okko, P., 2002. Alueiden tulevaisuuden haasteet – osaaminen, yhteistyö, hyvinvointi. Sisäasiainministeriön julkaisu 12/2002. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Ristimäki, M., Oinonen, K., Pitkäranta, H., Harju, K., 2003. Kaupunkiseutujen väestömuutos ja alueellinen kasvu. Suomen ympäristö 657. Ympäristöministeriö, Alueiden käytön osasto, Helsinki.

Selvityshenkilö Jussi-Pekka Alasen ehdotukset Helsingin seudun yhteistyön kehittämiseksi, SM:n julkaisuja 13/2004. Sisäasiainministeriö, Helsinki

Sisäasiainministeriö, 2003. Maakuntien kehitysarviot vuosina 2003-2020. Väestö ja Työllisyys. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 32/2003. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Sisäasiainministeriön laatima yhteenveto aluepoliittiseen selontekoon liittyvästä kyselystä. 19.1.2004.

Työministeriö, 2003. Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi. Työvoima 2020 loppuraportti.

Uusikylä, P., Valovirta, V. 2003. South-East Finland–Russia Interreg III A Mid-term evaluation Report, Net Effect.

Valtion teknologiarahoituksen alueellinen hyödyntäminen. Selvitysmiehen loppuraportti