

Valtion ja maakuntien keskustelut aluekehittämisestä - kuvaus

LUONNOS 8.8.2017 / TEM/YAO

Taustaksi valmistelutyöpajaan

Maakuntauudistuksen myötä rakennetaan valtion ja uusien maakuntien suhdetta ja yhteistyön toimintatapoja. Myös aluekehittämisen suunnittelu, toimintatavat ja toimijoiden roolit ovat muutoksessa.

Valtion ja maakuntien vuosittaiset keskustelut aluekehittämisestä on yksi elementti tässä yhteistyössä. Tässä muistiossa avataan valtion ja maakuntien aluekehittämiskeskustelujen tarkoitusta, sisältöjä, niihin valmistautumista ja toteuttamista. Prosessia valmistellaan parhaillaan, ja se kytkeytyy moniin maakuntauudistukseen liittyviin valmisteluihin. Tässä muistiossa kuvatut asiat tulevat siten kehittymään valmistelujen edetessä. Muistio on tarkoitettu taustatiedoksi keskustelujen valmistelutyöpajan (elokuu 2017) osallistujille.

Sisältö

1. Aluekehittämisestä.....	2
2. Aluekehittämiskeskustelujen tarkoitus	3
3. Keskusteluihin valmistautuminen ja agendan rakentaminen	4
4. Aluekehityksen tilannekuva.....	6
5. Aikataulu ja toteuttamistapa.....	7
6. Vuoden 2017 keskustelujen organisointi	7

1. Aluekehittämisestä

Aluekehittäminen perustuu laaja-alaiseen vuorovaikutukseen. Alueiden menestymiseksi tarvitaan kaikkien toimijoiden vahvaa yhteistyötä ja yhteisten tavoitteiden eteen työskentelyä. Aluekehittämisestä vastaavien viranomaisten keskeisenä tehtävänä onkin luoda edellytyksiä tälle yhteistyölle ja yhteisen tahtotilan muodostamiselle.

Aluekehittäminen sisältää sekä erityiset aluekehittämisen toimet ja resurssit sekä näkökulman siitä, että yhteiskunnallisella päätöksenteolla (eri sektoreilla) on vaikutuksia aluekehittämiseen. Valtion ja uusien maakuntien kumppanuus aluekehittämisessä perustuu tähän laajaan ymmärrykseen aluekehittämisestä.

Olennaista on tunnistaa, miten eri sektorien strategiat ja toimet vaikuttavat aluekehittämisen edellytyksiin alueiden näkökulmasta. Aluekehittämiseen keskeisesti vaikuttavia yhteiskuntapolitiikan osa-alueita ovat esimerkiksi elinkeinot ja työllisyys (jatkossa kasvupalvelut), maaseudun kehittäminen, hyvinvointi, osaaminen, kulttuuri, ympäristö, saavutettavuus ja turvallisuus sekä uutena osa-alueena yhä enemmän kotouttaminen. Aluekehittämisestä ja sen toteuttamisesta vastaavat oman hallinnonalansa osalta kaikki ministeriöt.

Valtioneuvoston aluekehittämistä koskeva päätös toimii hallituskauden pituisena yhteisenä aluekehittämisen strategiana. Aluekehittämispäätös sisältää hallitusohjelman pohjalta valtion yhteen sovitettut alueiden kehittämisen tavoitteet, joihin ministeriöt sitoutuvat. Aluekehittämispäätös valmistellaan yhteistyössä ministeriöiden, alueiden ja muiden kumppaneiden kanssa.

Hallituksen esityksen luonnos 1.3.2017 laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista:

Aluekehittämisen määritelmä:

Alueiden kehittäminen on ministeriöiden, maakuntien, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa laaja-alaista ja monitasoista toimintaa maan eri alueiden kehittämiseksi. Aluekehittämisen näkökulma sisältää eri hallinnonalojen ja maakuntien tavoitteiden ja toimien tarkastelemisen kokonaisuutena sekä valtakunnallisesta että alueiden näkökulmasta. Se sisältää sekä erityiset aluekehittämisen toimet ja resurssit että näkökulman siitä, että yhteiskunnallisella päätöksenteolla on vaikutuksia aluekehittämiseen.

Alueiden kehittämisen tavoitteet:

- 1) vahvistaa alueiden uudistumista, tasapainoista kehittymistä, kilpailukykyä sekä talouden kasvua kaikilla alueilla;*
- 2) vahvistaa ja monipuolistaa kestäväällä tavalla alueiden elinvoimaa ja kasvua tukevaa elinkeinorakennetta sekä edistää talouden kasvua kaikilla alueilla;*
- 3) edistää kestäväää työllisyyttä sekä väestön hyvinvointia, osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista osallisuutta sekä maahanmuuttajien kotoutumista;*
- 4) vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja ja kannustaa käytettävissä olevien voimavarojen täysimääräiseen käyttöönottoon kestäväällä tavalla;*
- 5) parantaa alueiden omia vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistää niiden kulttuuria; ja*

6) parantaa elinympäristön laatua, kestäväää alue- ja yhdyskuntarakennetta ja saavutettavuutta.

Vastuu aluekehittämisestä:

Vastuu alueiden kehittämisestä on maakunnilla alueillaan ja kunnilla niiden alueilla. Valtio vastaa valtakunnallisesta alueiden kehittämisestä. Maakunta toimii oman alueensa aluekehittämismisviranomaisena, ja tekee tässä tehtävässä yhteistyötä erityisesti alueen kuntien kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa valtakunnallisesti alueiden kehittämisestä ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee valtakunnalliset alueiden kehittämisen painopisteet (aluekehittämispäätös) ja kansalliset rakennerahasto-ohjelmat yhteistyössä ministeriöiden, maakuntien sekä muiden aluekehittämisen kannalta keskeisten tahojen kanssa.

2. Aluekehittämiskeskustelujen tarkoitus

Maakuntauudistuksen myötä tarvitaan vahvaa yhteistyötä valtion ja itsehallinnollisten maakuntien kesken. Aluekehittämiskeskustelut on uusi toimintatapa, jossa valtio ja maakunta käsittelevät yhdessä aluekehityksen tilannetta, tavoitteita ja toimenpiteitä. Hallituksen esityksen luonnoksen 32 §:ssä (luonnos 1.3.2017) säädetään keskusteluista seuraavasti:

*Maakuntalain 13 §:ssä tarkoitetun neuvottelun tueksi ja valtioneuvoston ja maakuntien välisen yhteistyön edistämiseksi **valtio ja maakunnat keskustelevat vuosittain alueiden kehittämisen tavoitteista ja toimeenpanosta**. Keskustelut perustuvat valtioneuvoston aluekehittämispäätökseen ja aluekehityksen ajankohtaiseen tilannekuvaan. Keskusteluja koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö. Keskustelujen tarkoituksena on valtion ja maakuntien yhteinen näkemys alueiden kehittämisen tavoitteista ja toimintaedellytyksistä.*

Keskustelut koskevat laajoja, aluekehittämiseen vaikuttavia horisontaalisia teemoja.

Keskustelujen sisältö, laajuus ja eri hallinnonalojen osallistuminen voivat vaihdella eri vuosina. Hallituksen vaihtuessa keskustelut ovat todennäköisesti laajemmat ja niihin liittyy aluekehittämispäätöksen valmistelu. Keskustelujen pohjana käytetään muun muassa aluekehityksen valtakunnallista ja maakuntakohtaista tilannetta, hallitusohjelmaa, hallituksen aluekehittämispäätöstä, ministeriöiden aluekehittämiseen vaikuttavia keskeisiä strategioita sekä maakuntastrategiaa ja -ohjelmaa.

Monet aluekehittämiseen merkittävästi vaikuttavat asiat ovat laajaa, poikkihallinnollista huomiota vaativia kokonaisuuksia. Esimerkkeinä voidaan nostaa esimerkiksi rakennemuutostilanteet tai matkailun edistäminen, jotka edellyttävät yhtäaikaista toimia monilla sektoreilla (kasvupalvelut, liikenne, asuminen, osaaminen, ...) – tai esim. maaseutu- ja kaupunkikehittäminen, koulutusalojen muutokset, ilmastotavoitteet, maahanmuutto, tms. Ilmiöpohjainen lähestymistapa vaatii asioiden katsomista samanaikaisesti monista näkökulmista.

Aluekehittämiskeskustelut tarjoavat paikan tämänkaltaiselle useiden hallinnonalojen toimien tai strategioiden samanaikaiselle käsittelylle ja pohdinnalle yhteisistä tavoitteista ja keinoista niiden saavuttamiseksi kunkin alueen osalta. Alueen näkökulmasta keskustelut tarjoavat foorumin aluekehittämiseen keskeisesti vaikuttavien haasteiden, pullonkaulojen tai uusien avausten läpikäymiselle valtioneuvoston kanssa.

Keskusteluissa käydään aluekehittämispäätökseen ja aluekehityksen tilannekuvaan perustuen läpi valtion ja maakuntien aluekehittämiseen liittyviä toimenpiteitä ja niiden yhteensovittamista. Keskustelussa ei tehdä sitovia ratkaisuja tai päätöksiä, vaan kyse on kumppanuuteen perustuvasta toimintatavasta. Johtopäätökset toimivat osaltaan valtion ja maakunnan taloutta koskevien neuvottelujen¹ valmisteluaineistona ministeriöissä ja maakunnissa. Keskusteluissa huomioidaan kuitenkin, että aluekehittäminen on laajempi kysymys kuin uusien maakuntien tehtäväkenttä. Esimerkiksi väyliä ja koulutusta koskevat asiat ovat aluekehittämisen kannalta tärkeitä, mutta ne eivät kuulu maakuntien tehtäviin.

Aluekehittämiskeskustelut käydään loppusyksyllä vaiheessa, jolloin ministeriöt ovat käyneet omia sisältökeskustelujaan maakuntien kanssa ja valmistelevat tehtävien ja kustannusten arviointia. Tässä yhteydessä on olennaista käydä yhteistä kokoavaa keskustelua kunkin maakunnan tilanteesta ja muodostaa tahtotilaa alueen kehittämisestä. Keskustelujen lopputulos kirjataan ja se on osapuolten hyödynnettävissä sekä julkisen talouden suunnitelman valmistelussa että valtion eri hallinnonalojen ja maakuntien toimissa.

Maakuntien budjettiratkaisuja tai eri hallinnonalojen päätöksiä edellyttävät suunnitelmat nousevat esille ja niitä käsitellään asianomaisissa prosesseissa. Aluekehittämisen valmistelu on foorumi asioiden yhteiselle käsittelylle sekä kokonaiskuvan ja yhteisen tahtotilan muodostamiselle.

3. Keskusteluihin valmistautuminen ja agendan rakentaminen

Valtion ja maakuntien kumppanuus aluekehittämisessä edellyttää valmistelua tiiviissä yhteistyössä. Tätä tehdään strategisella tasolla yhteisessä neuvottelukunnassa (nykyisin *Alueiden uudistumisen neuvottelukunta* AUNE). Operatiivisemmalla tasolla tehtävää yhteistyötä varten on muodostettu työryhmä, joka valmistelee aluekehittämisen linjausten toimeenpanoa ja seurantaa, aluekehityksen tilannekuvaa, aluekehittämiskeskustelujen organisointia ja agendojen valmistelua sekä yleisesti asioita neuvottelukunnan käsitteelyyn. Työryhmä käsittelee alkusyksyllä aluekehityksen ajankohtaisen tilannekuvan ja käy keskustelua siinä esiinnousseista asioista, ja tarpeesta nostaa asioita valtion ja maakunnan aluekehittämiskeskustelujen agendalle.

Ministeriöt käyttävät keskustelujen lähtökohtana aluekehittämispäätöksen ja ajankohtaisen tilannekuvan lisäksi myös omia sisältöstrategioitaan. Keskustelut tarjoavat mahdollisuuden tarkastella strategioiden vaikutuksia ja toteutumista aluetasolla. Vastaavasti maakuntien puolelta lähtökohtana on maakuntastrategia ja erityisesti maakuntaohjelma, jotka myös täsmentävät aluekehittämispäätöksen ja sisältöstrategioiden toteuttamista maakunnassa.

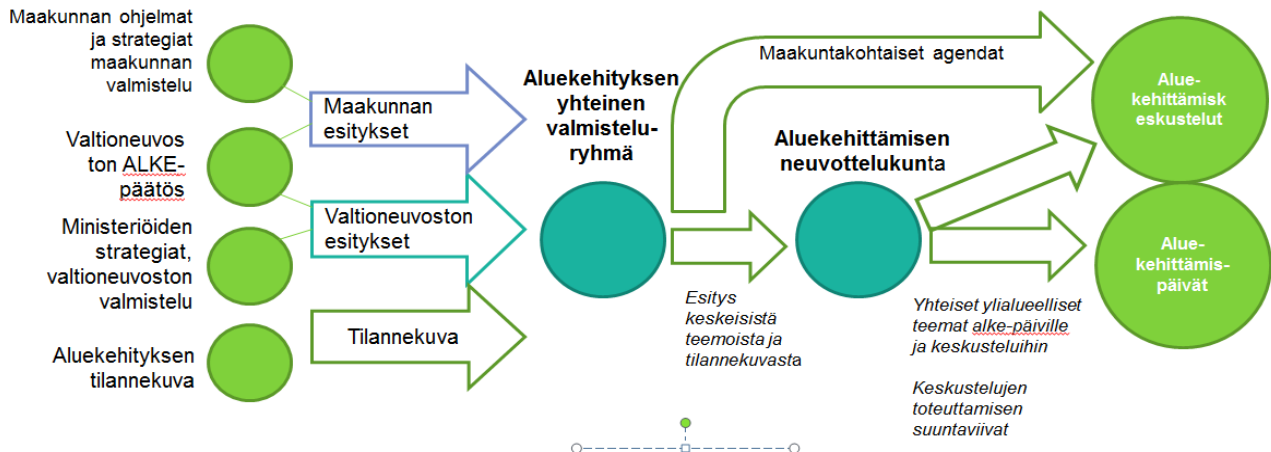
Keskustelujen pohjana voivat olla myös ajankohtaiset kysymykset ja ilmiöt, jotka voivat nousta myös aluekehittämispäätöksen ulkopuolelta. Ajankohtaisia, sisällöllisiä kysymyksiä, joita voivat keskusteluihin nostaa niin ministeriöt kuin maakunnatkin. Nämä ovat asioita, joilla on vaikutuksia useamman hallinnonalojen toimiin, tai asioita, jotka vaativat samaan aikaan useamman maakunnan yhteistyötä. Näitä on yleensä jo pohjustettu maakunnan ja ministeriön välisessä yhteistyössä.

¹ Maakuntalain 13 §:ssä tarkoitetut neuvottelut

Keskusteluihin valmistautumiseen vaaditaan sekä valtion että maakuntien omat valmisteluprosessit. Maakunnat vastaavat omalta osaltaan valmistautumisesta oman alueensa keskeisten toimijoiden ja kuntien kanssa. Maakunnat toimittavat (ALKE-päätökseen ja maakuntaohjelmaan kytkeytyvät tai akuutit) ehdotuksensa keskustelujen agendalle alkusyksyllä.

Aluekehittämisestä ja sen toteuttamisesta oman hallinnonalansa osalta vastaavat kaikki ministeriöt. Aluekehittämisen keskusteluihin – niiden pohjana olevaan tilannekuvaan, niiden toteuttamiseen sekä agendojen kokoamiseen valmistaudutaan valtioneuvoston laajassa yhteistyössä. Valtio valmistautuu keskusteluihin yhteisesti nostamalla esiin aluekehittämispäätökseen pohjautuen kunkin alueen osalta keskeiset käsiteltävät asiat.

Valtion ja maakunnan aluekehittämiskeskustelujen valmistelu

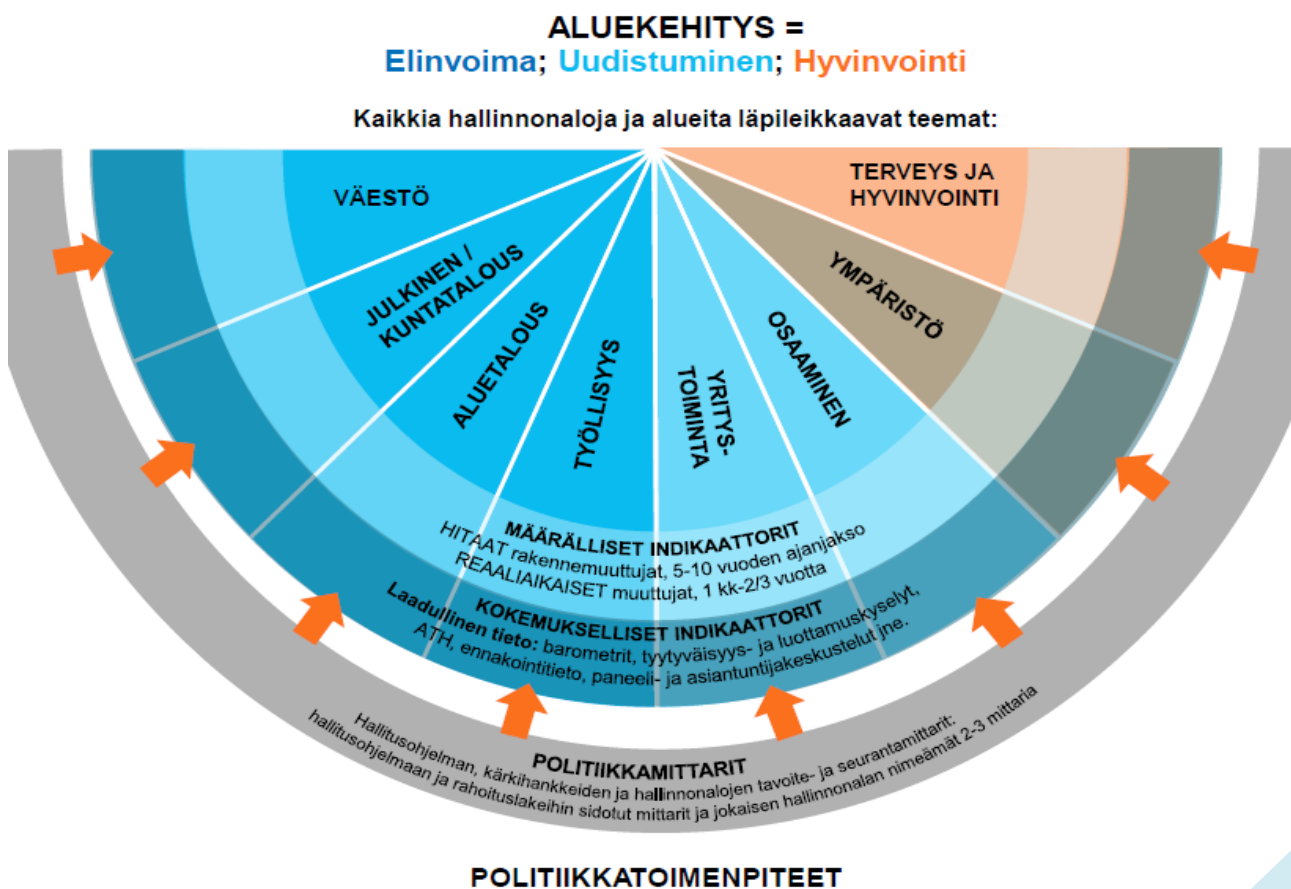


4. Aluekehityksen tilannekuva

Aluekehityksen tilannekuvassa tarkastellaan alueiden kehittämisen kokonaistilannetta tietoa kooten ja analysoiden. Tilannekuva luo käsitystä maan eri osien kehityksestä keskeisimpien muuttujien, kuten työllisyysasteen tai väestömuutosten osalta ja mahdollistaa myös eri hallinnonalojen toimien alueellisten yhteisvaikutusten tarkastelun. Tilannekuva rakentuu yhteiselle tilastotietopohjalle, jota täydentää kokemuksellinen seuranta- ja ennakointitieto. Tavoitteena on, että tilannekuvaprosessi vahvistaa yhteistä ymmärrystä alueiden kehittämisen kannalta keskeisistä kysymyksistä.

Tilannekuva kootaan vuosittain syksyllä ennen valtion ja maakuntien aluekehittämiskeskustelua. Vastuu kokoamisesta on työ- ja elinkeinoministeriöllä ja siihen osallistuvat sekä maakunnat että eri hallinnonalat. Käytettävissä olevien tilasto-, kysely- ja ennakointiaineiston perusteella sekä maakunnat että valtionhallinto tekevät analyysien alueiden viimeaikaisesta kehityksestä, nykytilanteesta ja tulevaisuudesta sekä nostavat analyysin perusteella keskeisimmät kysymykset aluekehittämisen keskusteluun. Analyysi edellyttää hallinnonalojen yhteistyötä ja yhteisen näkemyksen muodostamista mutta myös keskustelua edeltävää vuoropuhelua maakuntien kanssa loppusyksystä käytävien keskustelujen agendan muodostamiseksi.

Tilannekuvan yhteiset indikaattorit kiteyttävät alueiden kehityksen, mutta tämä ei sulje pois muuta yksityiskohtaisempaa ja täydentävää seuranta- ja ennakointityötä, jota alueilla ja eri hallinnonaloilla tehdään osana strategia- ja ohjelmatyötä. Tätä tietoa voidaan tuoda osaksi tilannekuvaa esimerkiksi silloin, jos aluekehittämisen keskustelussa halutaan painottaa jotakin tiettyä osa-aluetta.



Yhteisellä tietopohjalla on keskeinen merkitys. Erilaisten maksuttomien alueellista tietoa tarjoavien tietokantojen kuten Tilastokeskuksen StatFin ja hallinnonalakohtaisten portaalien lisäksi TEM:n hallinnonalalla ja maakuntien liitoilla on käytössä ToimialaOnline-tietokanta. Tietokanta on vuoteen 2017 asti ollut maakunnan liitoissa ja ELY-keskuksissa käytössä maksutta, mutta vuoden 2017 alusta lähtien käyttö on muuttunut maksulliseksi. Osana tilannekuvaproessin valmistelua on etsiä yhteistä ratkaisua tilastollisten aineistojen saatavuudelle myös jatkossa.

5. Aikataulu ja toteuttamistapa

Valtion ja maakuntien keskustelut aluekehittämisestä käydään vuosittain loppuvuodesta. Tarkoitus on, että ne käydään ennen valtion ja maakunnan neuvotteluja taloudesta², jotka käydään vuosittain alkuvuodesta.

Ministeriöt laativat maakuntien tehtävien ja resurssien arvioinnin loppuvuodesta sekä tekevät esityksensä julkisen talouden suunnitelmaan. Aluekehityskeskustelut valtion ja maakuntien kesken käydään siinä vaiheessa, kun ministeriöt valmistelevat arviointeja ja esityksiään. Keskusteluissa muodostettu yhteinen tahtotila ja keskusteluissa esiinnousseet näkökulmat ovat siten ministeriöiden ja maakuntien hyödynnettävissä valmisteluissaan.

Loppuvuoteen sijoittuu useita valtion ja maakuntien yhteistyötä koskevia prosesseja. Aluekehittämiskeskusteluja ei ole tarkoituksenmukaista käydä raskaina ja aikaa vievinä tilaisuuksina, vaan on pyrittävä löytämään kulloinkin keskeisimmät ja ajankohtaisimmat kysymykset sekä mahdollisuudet synergiaan ja useita maakuntia yhteen kokoaviin käsittelyihin. Maakuntakohtaiset keskustelut voisivat siten keskittyä kunkin maakunnan kannalta kaikkein relevantimpiin kysymyksiin.

Yksi mahdollisuus on myös, että yleisen aluekehittämiskeskustelun yhteydessä on maakunnalla joidenkin teemojen osalta ”syventäviä” keskusteluita.

6. Vuoden 2017 keskustelujen organisointi

Ensimmäiset aluekehittämisen keskustelut on keväällä tehdyn suunnitelman mukaisesti aikataulutettu marraskuulle 2017. **Maakuntauudistuksen voimaantulon siirron vaikutuksia keskustelujen toteutukselle arvioidaan elokuun aikana.**

Keskustelu on suunniteltu toteutettavaksi maakunnittain siten, että aikaa keskustelulle varataan n. 2,5 tuntia / maakunta ja yhden päivän aikana toteutetaan kaksi keskustelua. Keskustelujen toteuttamista valmisteellaan työryhmässä jossa on eri hallinnonalojen ja alueiden edustus. Keskusteluja käsitellään myös AUNE:ssa (Alueiden uudistumisen neuvottelukunta).

Keskusteluprosessin valmistelu käynnistetään mahdollisista aikataulumuutoksista huolimatta maakuntien ja valtion toimijoiden yhteisessä tilaisuudessa 29.8.

² Maakuntalain 13§ mukainen neuvottelu