

ASIA: lausunto asiasta HE 13/2025

Arvoisa Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta,

Valiokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista asiantuntijalausuntoa asiasta HE 13/2025 vp: *Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi* <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+13/2025>. Kiitän luottamuksesta ja nostan esille joitakin valikoituja seikkoja alueellisen tasa-arvon näkökulmasta. Lausuntoni koskee eritoten ehdotusten vaikutusta aluekehitykseen ja alueelliseen yhdenvertaisuuteen.

Suomen perustuslain mukaan valtiolla voi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaan valtion nykyistä aluehallintoa muutetaan. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki *Lupa- ja valvontavirastosta*, laki *elinvoimakeskuksista* sekä *Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta* ja laki *Ahvenanmaan valtionvirastosta*. Lupa- ja valvontaviraston tehtäviin kuuluisivat aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueelle kuuluvia tehtäviä. Elinvoimakeskusten tehtäviin kuuluisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille kuuluvat tehtävät siltä osin kuin niitä ei siirretä Lupa- ja valvontavirastolle. Ahvenanmaan valtionviraston asema ja tehtävät säilyisivät ennallaan.

Esityksessä nykyisten ELY-keskusten osalta monialainen valtion aluehallinto kootaan elinvoimakeskuksiin. Hallitusohjelman mukaan lainsäädäntöä valmistellaan siten, että uusi monialainen valvonta- ja lupavirasto sekä elinvoimakeskukset aloittavat toimintansa viimeistään vuoden 2026 alusta. Luen esitystä siten, että uudistuksen tavoitteena on valtion aluehallinnon organisaatioiden koon kasvattaminen ja tätä kautta yhdessä automaation kanssa oletettavasti saavutettava palvelujen laadun sekä hallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden lisääminen. Alueellisen tasa-arvon edistäminen tai alueellisen eriytymisen ehkäiseminen eivät ole suoranaisesti uudistuksen ytimessä.

Alueellinen tasa-arvo koostuu distributiivisesta ja proseduraalisesta elementistä. Nämä kiinnittyvät saumattomasti toisiinsa. Ensin mainittu liittyy eritoten julkisten ja yksityisten investointien jakaantumiseen valtioalueella eli rahan liikkeeseen. Distributiivinen tasa-arvo korostaa välillisesti julkisrahoitteisten palveluiden kuten sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuutta (myös kielikysymyksen valossa) valtioalueen eri osissa (nykyisten aluehallintoviraston tehtävänä on peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi), mutta myös esimerkiksi liikenneinfrastruktuurien merkitystä paikkojen ja alueiden mahdollisimman hyvän saavutettavuuden takaamisessa. Proseduraalinen tasa-arvo taas liittyy siihen, miten eri alueilla toimivat ihmiset, yritykset jne. ovat osa ja kokevat olevansa osa valtioon liittyvää päätöksentekoa ja näin kiinnittyvät valtion päätöksentekomekanismeihin ja hallintorakenteisiin. Esimerkiksi yritysten ja yhteisöiden kyky

hyödyntää valtion aluehallintoa on merkittävä proseduraaliseen tasa-arvoon liittyvä kysymys, joka liittyy saumattomasti paitsi alueelliseen tasa-arvoon myös alueiden ”elinvoimaan” ja alueiden kilpailukykyyn.

Nyt käsiteltävän valtion aluehallintouudistuksen keskeinen alueelliseen tasa-arvoon liittyvä aluekehittämiskysymys on nähdäkseni se, miten nyt muodostettavat viranomaiset kykenevät tukemaan aluekehitystä tilanteessa, jossa uusien investointien houkuttelu on yhteiskuntapolitiikan avainkysymys. Näin taataan laadukkaiden elinympäristöjen tulevaisuus Suomen eri osissa. Tästä näkökulmasta esityksessä mainittujen uusien viranomaisten tulisi kyetä esimerkiksi varmistamaan riittävän alueellisen asiantuntemuksen taso ja alueellinen toimintakapasiteetti. Esityksessä alueellinen ja paikallinen asiantuntemus mainitaankin useaan kertaan, tosin ilman varsinaista tarkennusta. Kun hallitus nyt tehdyllä esityksellä kokoa lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät uuteen perustettavaan monialaiseen ”supervirastoon”, jolla on valtakunnallinen toimivalta ja johon yhdistetään Valvira, Aluehallintovirastot sekä ELY-keskusten Y-vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät (ja viraston pääasiallinen ohjausvastuu osoitetaan valtiovarainministeriölle), on toimipisteverkoston ja muun avulla varmistettava toiminnan alueellisen perustan kattavuus, palveluiden saatavuus ja alueellisen asiantuntemuksen taso.

Perustettavat elinvoimakeskukset ja niiden alueet muodostetaan nykyisten täyden palvelun ELY-keskusten pohjalta, mistä syystä niiden lukumäärä on alhaisempi (10) kuin nykyisten ELY-keskusten (15). Asiantuntemuksen tason varmistaminen näillä alueilla on tärkeää erityisesti siksi, että elinvoimakeskusten tehtäväkenttä on hyvin laaja kattaen elinkeinot, työllisyyden, maahanmuuton ja kotoutumisen, kulttuurin, maatalouden ja maaseudun kehittämisen, liikenteen, alueidenkäytön edistämisen, vesitalouden, luonnon monimuotoisuuden suojelun ja vesien hyvän tilan edistämisen sekä kalatalouteen liittyvät tehtävät. Alueellisen asiantuntemuksen taso korostuu elinvoimakeskuksissa myös esimerkiksi EU-rahoituksen päätöksenteon yhteydessä. Lisäksi esimerkiksi valtion ympäristö- ja lupaviranomaisten riittävä paikallinen ja alueellinen asiantuntemus koskien vaikkapa luonnonvarojen hyödyntämiseen kohdistuvia uusia hankkeita valtakunnan eri osissa on eritoten uudessa geopolittisessä tilanteessa keskeinen nyt käsitellyssä olevan hallintouudistuksen alueelliseen tasa-arvoon liittyvä ulottuvuus.

Oma käsitykseni on se, että nykyinen aluekehitysjärjestelmä ei ole riittävän vahva toimimaan alati kiristyvässä kansainvälisessä kilpailussa, eikä se näin ollen kykene täysin edistämään alueellista tasa-arvoa. En viittaa tällä niinkään talouden kestävyys siirtymään liittyviin lupaprosesseihin, joita pyritään sujuvoittamaan digitalisaatiolla ja yhden luukun periaatteella (s. 124). Viittaan pikemminkin Suomen aluehallinnon aluekehityskapasiteettiin, kykyyn toimia kansainvälisellä kentällä investointien houkuttelussa (teollisuuspoliittinen kapasiteetti). Tähän kansainväliseen ulottuvuuteen esitys ei kuitenkaan valitettavasti syvenny.

On tärkeää, ettei valtion aluehallin uudistus pyri ensi sijassa kaventamaan valtion aluehallinnon henkilöstöresursseja tai toimintamenoja. Esityksessä kuitenkin todetaan, että ”valtion aluehallinnon uudistuksen ja tuottavuusohjelman suhteesta hallitusohjelmassa on linjattu, että uudistamisessa huomioidaan valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja toimintamenojen sopeutustarve”. On selvää, että sopeuttaminen ei edistäisi esityksessä mainittua alueellisen tasa-arvon toteutumista. Kuten esityksessä oikein todetaan (s. 97), ”mikäli valtion aluehallinnon työmäärä edelleen kasvaa voimavarojen säilyessä ennallaan tai vähetessä, on riskinä, että lakisääteisten tehtävien hoitaminen ja tulostavoitteiden saavuttaminen vaarantuvat”.

Esityksessä todetaan, että nyt laissa muodostettavien elinvoimakeskusten toiminnan on tarkoitus tukea alueiden omiin vahvuuksiin ja erityispiirteisiin perustuvaa alueiden kehittämistä yhteistyössä maakuntien liittojen kanssa. Esityksen toteutuessa jatkossa kukin elinvoimakeskus toimisi usean maakunnan alueella, valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla. On hyvin keskeistä varmistaa, että nyt tehtävä muutos edistää valtion aluehallinnon, maakuntien liittojen ja hyvinvointialueiden yhteistyötä. Erityisesti uusien viranomaisten, maakuntien liittojen ja kuntien rajapinnalle tulisi saada aikaan jokin institutionaalinen yhteistyömenettely. Muutoin vaarana on eräänlainen kuntien, elinvoimakeskusten ja maakuntien liittojen välinen hallintokilpailu, joka ei edistä alueellista kilpailukykyä ja yhteisten alueellisten visioiden syntyä. Tarve alueellisille verkostoille ja foorumeille (uudistettu MYR-menettely, jossa myös hyvinvointialueet olisivat mukana), joissa luodaan yhteistä strategista näköalaa ja ymmärrystä, vaihdetaan tietoa sekä sovitaan tarvittaessa yhteisistä toimenpiteistä, on jatkossa aivan ilmeinen. Kaiken kaikkiaan näiden foorumeiden ideana tulisi olla eri hallinnonalojen siiloutumisen vähentäminen ja laajan alueellisen perspektiivin vahvistaminen siten, että sekä suurimpien kaupunkien että maaseutualueiden kehittäminen tulee riittävällä syvyydellä huomioiduksi.

Yhteenvetona totean, että nyt käsiteltävään esitykseen liittyy alueellisen tasa-arvon näkökulmasta sekä mahdollisuuksia että riskejä. Jos yhdellä valvonta- ja lupaviranomaisella päästään valtakunnallisesti yhdenmukaisiin käsittelyprosesseihin ja -aikoihin, on kyseessä alueellisen tasa-arvon kannalta myönteinen kehitys. Suhteellisen suuret elinvoimakeskusten toimialueet voivat hyvinkin edesauttaa myönteistä ylimaakunnallista suuraluekehitystä Suomessa, mitä seikkaa pidän potentiaalisesti merkittävänä aluekehitykseen liittyvänä mahdollisuutena. Tässä mielessä esimerkiksi nyt esitetty eräänlainen ”Itä-Suomen elinvoimakeskus” on mielenkiintoinen ajatus. Mutta samalla on tärkeää varmistaa laajojen alueiden sisäisten erojen riittävä tuntemus. On toisin sanoen syytä kantaa huolta siitä, miten laajan valtion eri alueet ja niiden erityispiirteet tulevat huomioiduksi uudistuksessa ja miten kunnat, elinvoimakeskukset ja maakuntain liitot saadaan toimimaan yhteisen aluekehitysvision edistämiseksi. Samoin on varmistettava, että perustettavat elinvoimakeskukset ovat riittävästi läsnä alueilla ja että myös kansalaisilla, yritysillä ja yhteisöillä on mahdollisuus saada näihin keskuksiin yhteys. Tämä siksikin, että nyt perustettavien virastojen legitimizeetti tulee tulevaisuudessa olemaan erittäin merkittävä esimerkiksi luonnonresurssihankkeiden ja niiden luvituksen yhteydessä, kun paine Suomen luonnonvarojen hyödyntämiseen joka tapauksessa kasvaa eri puolilla maatamme. Kaiken kaikkiaan olisi pidettävä huolta, että nyt käsitellyn kohteena oleva valtion aluehallintouudistus lisää eikä heikennä luottamusta Suomen valtion kykyyn käyttää valtaa valtioterritorion eri osissa.



Sami Moisio

*Aluesuunnittelun ja -politiikan professori
Helsingin yliopisto*