Asiantuntijalausuntona Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeksi esitän seuraavaa:

Uusi aluekehittämislaki liittyisi suomalaisen yhteiskunnan spatiaaliseen rakenteeseen ja sen historiallisiin kehitysvaiheisiin. Spatiaalinen tarkoittaa siis paikallisen, kansallisen ja globaalin rakennetason suhteita. Lyhyesti suomalaisen yhteiskunnan modernisoitumisen yksi keskeinen toimija oli suomalainen kansallisvaltio 1940-luvulta aina 1990-luvun loppuun. Tälle aikaudelle oli tyypillistä laajojen sosiaalisten sopimusten käyttöönotto, kahden elättäjän perhemalli, erillisverotus, normaalityösuhdemalli, alueiden työnjako yms. Eurooppalaisissa yhteiskunnissa moderni spatiaalinen rakenne alkoi klassisessa muodossa heikentyä ja pirstaloitua 1980-luvulta alkaen. Sosiologit, aluetieteilijät ja kulttuurien tutkijat liittävät tämän muutoksen erityisesti globalisaation syvenemiseen ja spatiaalisen rakenteen siihen muutokseen, jossa kansallisvaltioiden ohjaava merkitys vähenee ja paikalliset toimijat ja yhteisöt kohtaavat suoremmin globaalit ilmiöt ja toimijat.

Yhteiskuntamaantieteilijät katsovat, että Eurooppaan on merkittäväksi toimijaksi muodostumassa toiminalliset seudut, uudenlaiset aluetoimijat, jotka yhdistävät osia kahdesta tai useammasta kansallisvaltiosta. Postmodernien yhteiskuntien kehityksen yhtenä merkittävimpinä tendenssinä pidetään kansallisvaltioiden merkityksen vähenemistä. Miten tähän tulisi suhtautua tai miten siihen tulisi varautua ja miten esitettävä alekehityslaki siihen suhteutuu? Käsitykseni mukaan tämä on yksi keskeinen kysymys. Lähdetäänkö nyt 2020-luvun lähestyessä tukemaan enemmän hallinnolliseen logiikkaa perustuvia alueorganisaatioita ja toimintatapoja vai annetaanko joustaville aluetoimijoille enemmän valtaa? Hallituksen esityksen heikkoutena käsitykseni mukaan on, että Suomessa ei luotu vahvoja maakunnallisia toimijoita 1970-luvulla, jolloin ne olisivat vahvistaneet muodostumassa olevia uusia spatiaalisia rakenteita. Tässä mielessä esityksen lähtökohdat ovat 50 vuotta myöhässä. Esitettävät alueet, toimijakoaliitiot ja toimet eivät perustu vahvoihin maakuntiin ja selkeään maakunnalliseen identiteettiin. Esityksen mukaan vastuu alueiden kehittämisestä olisi maakunnilla alueillaan ja valtio vastaisi valtakunnallisesta alueiden kehittämisestä.

Esityksestä ei selviä mikä on uudessa tilanteessa alueiden kehittymisen ja kehittämisen logiikka, mihin tekijöihin aluekehitys perustuu? Aluekehityksen suuri kysymys on myönteisen kehityksen kierteen aikaansaaminen, tukeminen ja vahvistaminen. Aluekehityslakiesitys ei tunnista aluekehitysdynamiikan nykytilannetta ja haasteita. Ei voida pitää riittävänä, että ”maakunta toimisi alueensa kehittämisviranomaisena, joka tekisi yhteistyötä alueensa kuntien kanssa”. Alueellisten rajojen ylittäminen, toiminnallisten seutujen vahvistaminen, alueellisen kilpailun hyödyntäminen, toimijaverkkojen luominen yms. puuttuvat esityksestä kokonaan. Esitystä uudeksi alueiden kehittämisen laiksi voidaan pitää monesta syystä vanhentuneena ja perinteisenä hallinnollisena ratkaisuna. Esityksestä puuttuu monien toimijoiden kytkeminen aluekehityksen mahdollistamiseen kuten innovaatiopalveluiden, yliopistojen, tutkimuslaitosten yms. Esityksessä ei ole huomioitu yhteiskuntien spatiaalisen rakenteen muutosta, mikä heikentää lain vaikuttavuutta alue-ja toimijatasoilla.

Toinen iso kysymys on” maakunnalliset kasvupalvelut” ja niiden konteksti. Nyt esityksessä niputetaan eriperusteiset palvelut ja nimetään ne temaattisesti kasvupalveluiksi. Yritysten kehittymisen konteksti ei ole sama kuin työmarkkinoiden toimintaympäristö yleisesti ja erityisesti. Erilaisiin toimijakenttiin liittyviä yhteiskunnallisia palveluita ei voida keinotekoisesti niputtaa kuten esityksessä. Toimijakenttien erilaisuus tulisi huomioida niihin sidoksissa olevien palveluiden erityisyytenä. Esitys puhuu esimerkiksi työllisyyteen, työllistymiseen ja työttömyyteen liittyvistä kasvupalveluista. Näiden palveluiden järjestämisen nykyinen toimintaympäristö ja sen muutoksen arviointi ao. lainsäädännön kannalta puuttuu hallituksen esityksestä. Työmarkkinoiden muutoksesta vallitsee useita keskenään kilpailevia tulkintoja samoin työmarkkinoiden tulevaisuuden visioista. Esitys ei huomioita mitään työmarkkinoiden muutoksen tilaa ja sen vaikutuksia suunniteltuihin palveluihin. Esitys ei huomioi työmarkkinoiden siirtymistä ylisukupolvittaisesta uusintamisesta sukupolvittaiseen uusintamiseen, mikä tarkoittaa koko työikäisen väestön kohdalla uutta tilannetta. Itse edustan työmarkkinoiden muutoksessa työmarkkinoiden muutoksen siirtymämallia (TLM-ajattelu), jonka mukaan moni työikäinen joutuu siirtymään työuransa aikana toiseen ammattiin, hankkimaan useampia pätevyyksiä, vaihtamaan toimialaa, pendelöimään, siirtymään välillä sosiaaliturvasuhteeseen, opiskelemaan useamman kerran (6 –laisia siirtymiä, jotka takaisin palautuvia),

minkä seurauksena koko elämänkulun malli muuttuu lineaarisesta limittäisen elämänkulun malliin. Esitys ei huomioi niitä muita resursseja ja toimijoita, jotka tulisi vahvemmin integroida aluehallinnon palveluihin (koulutuspalvelut, kuntoutuspalvelut, aikuiskasvatuspolitiikka ,oppisopimuskoulutus yms). Kun esityksestä puuttuu tarvittavien palveluiden toimintaympäristön muutoksen analysointi siittää puuttuvat monet olannaiset ja merkittävät palvelut, toimijat ja tekijät.

Kolmantena isona asiana nostaisin asiantuntijalausunnossa esille valtiollisen ohjauksen ja ohjausjärjestelmien muutoksen, mikä esityksessä todetaan muutoksena kohti maakuntien ”säädösohjausta”. Aluepolitiikassa on puhuttu isosta ja pienestä aluepolitiikasta. Isoa aluepolitiikkaa on toteuttanut valtio ministeriöiden budjetin kautta ja pientä aluepolitiikkaa erityisen aluepolitiikan keinoin ja nimissä. Esitys lopettaa vähentää pienen aluepolitiikan merkitystä ja siirtää osan isosta aluepolitiikasta alueellisten toimijoiden suuntaan. Toinen mahdollisuus olisi siirtää siirrettäviksi esitettävät kasvupalvelut kuntien itsensä muodostaminen toimijaverkkojen hallintaan. Tällainen esitys rikkoo palveluiden saman laatuisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteita. Alueiden dynamiikka tulee tulevaisuudessa perustumaan entistä enemmän klokalisaatiokehitykseen, jolle nykyisessä tilanteessa tulisi antaa resursseja ja toiminallisia mahdollisuuksia huomattavasti enemmän. EU:n aluepainotukset keskittyvät entistä enemmän, kuten esityksen perusteluissakin todetaan, erityisten alueiden erityiseen yhteistyöhön ja erityiseen aluetoimintaan. Valtiollisen ohjauksen merkitys tulee vähenemään ja muuttumaan mahdollisuuksien tarjoajaksi, jolloin säädösohjauskin on ongelmallista.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä on perusteiltaan, asiassa vaikuttavien toimintaympäristöjen analysoinnin ja suunniteltujen palveluiden tarpeellisuuden kannalta riittämätöntä argumentointia, jolloin palvelujen vaikuttavuus niin alue-,yritys-ja yksilötasoilla mitä ilmeisemmin on yhteiskuntien tulevien haasteiden kannalta riittämätöntä. Jos esitetty uudistusesitys olisi tehty jo 1970-luvulla voisin yhtyä yleisperustelujen johdannossa esitettyyn normatiiviseen väitteeseen, että

”maakuntauudistuksella luodaan Suomeen moderni ja kustannustehokas julkinen hallinto”

Tampereella 04.05.2018

Asko Suikkanen, professori (emeritus), Lapin yliopisto