Yrittäjyys ja kansainvälinen kauppa
Tuomas Ylitalo

27.3.2025

Kirjallinen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
HE 13/2025

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Elinkeinoelämän keskusliitto EK kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen valtion aluehallintouudistukseen liittyvästä lainsäädännöstä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Lupa- ja valvontavirastosta, laki Elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta (myöh. KEHA-keskus) ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta. Lakiehdotukset sisältävät säännökset virastojen organisaatioista, johtamisesta, tulosohjauksesta ja hallinnon järjestämisestä.

Tässä lausunnossa keskitytään erityisesti hallituksen esityskokonaisuuden osalta Elinvoimakeskuksia ja KEHA-keskusta koskevaan osuuteen. Elinvoimakeskusten tehtäviin kuuluisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille kuuluvat tehtävät siltä osin kuin niitä ei siirretä Lupa- ja valvontavirastolle.

Elinvoimakeskukset tulee asettaa yrityspalveluiden ytimeen

EK pitää tärkeänä, että valtiolla on aluehallinnon tasolla viranomainen, jolla on kyky luoda yhteistyötä eri viranomaisten välille sekä tarjota yrityksille kasvun ja kansainvälistymisen työkaluja.

Hallituksen esityksessä korostetaan, että TEM:n hallinnonalan yrityspalvelujen sisältö ei ole perusteiltaan muuttumassa tehtävien siirtyessä elinvoimakeskusten vastuulle vuoden 2026 alusta lukien. Samalla hallituksen esityksessä nostetaan esille, että Elinvoimakeskus luo yhteistyömenettelyt alueensa kuntien kanssa yrityspalveluissa niin, että sekä kuntien vastuulla olevan osaavan työvoiman tarjonnan ja yritysten tarpeiden kohtaanto toteutuu parhaalla mahdollisella tavalla ja että eri toimijoiden tarjoamat palvelut muodostavat kullakin alueella tehokkaan

palvelukokonaisuuden ml. alueellisen Team Finland –koordinaation osana uudistettavaa Team Finland -toimintaa. **EK kiittää, että nämä näkökulmat on nostettu esille päivityksenä hallituksen esitysluonnoksen jälkeen.**

EK katsoo, että yrityspalveluiden tulevaisuus nousee tai kaatuu pitkälti elinvoimakeskusten varassa. Niiden johtotähdeksi pitäisi kirjaimellisesti nostaa elinvoima ja sen vahvistaminen. Toisin sanoen **EK pitää tärkeänä, että elinvoimakeskuksista tehdään kasvu- ja kansainvälistymispalveluiden moottori, joka toimii valtakunnallisen ja kuntatason välissä**.

Jatkovalmistelussa tulee kiteyttää, mihin elinvoimakeskuksia sitten käytännössä tarvitaan. EK katsoo, että elinvoimakeskuksille pitää rakentaa vahva rooli toimijana, joka auttaa yrityksiä pääsemään kiinni kaikkiin julkisiin yrityspalveluihin, kattaen niin vienninedistämisen, innovaatiorahoituksen kuin muutkin kasvupalvelut.

EK pitää tärkeänä, että uudistamisessa otetaan huomioon myös muut hallituksen samanaikaiset uudistamishankkeet, kuten vienninedistämisen palveluiden järjestämiseen liittyvät uudistustoimet, sekä valmisteilla oleva Kasvuyrittäjyyden ohjelma (ns. Mittelstand-ohjelma). EK muistuttaa, että hallitus pyrkii vahvistamaan talouden ja viennin kivijalkaa sitoutumalla toimenpiteisiin, joilla tuplataan kasvuhakuisten keskisuurten yrittäjävetoisten yritysten määrä vuoteen 2030 mennessä. Elinvoimakeskusten rooli tämän tavoitteen saavuttamisessa on keskeinen. Tämän lisäksi hallitusohjelmassa esitetään, että yrityspalveluiden päällekkäisyyksiä karsitaan ja vaikuttavuutta lisätään, sekä huolehditaan omistajanvaihdoksia helpottavasta palvelutarjonnasta.

Suomen kasvukäänne syntyy yrityksissä ja niille on kyettävä tarjoamaan laadukas yrityspalveluiden kokonaisuus.

Yrityspalveluiden palveluketju saumattomaksi

EK korostaa tarvetta varmistaa, että hallituksen esitys pyrkii varmistamaan yrityspalveluiden palveluketjun saumattoman toiminnan maakunnista maailmalle. Hallituksen esitys jättää vielä kertomatta, miten uudet muodostettavat elinvoimakeskukset eroavat vanhasta järjestelmästä ja luovat jatkossa nimenomaan uudenlaisia sujuvia palveluita (ns. maakunnista maailmalle) yhteistyössä esimerkiksi kuntien, työllisyysalueiden ja valtakunnallisten Team Finland-toimijoiden kesken. Palveluketjua on tärkeää suunnitella asiakkaan asemasta katsoen

Suomessa on parhaillaan käynnissä kolme suuren mittaluokan hallintouudistusta, jotka kaikki koskevat yrityksille tarjottavia palveluita: vienninedistämisen Team Finland -uudistus, valtion aluehallintouudistus ja

TE-palvelu-uudistus. **EK katsoo, että ihanteellisesti nämä kolme uudistusta tuottaisivat kokonaisvaltaisen ja saumattoman palvelupolun, joka vauhdittaisi yritysten kasvua, uudistumista ja kansainvälistymistä. EK katsoo, että tämä tavoitetila on kuitenkin karkaamassa, koska uudistuksia on valmisteltu erillisinä siiloina irrallaan toisistaan.** Ulkoministeriö on valmistellut Team Finland -uudistusta ja valtiovarainministeriö valtion aluehallintouudistusta. Kunnat ja työllisyysalueet puolestaan vievät eteenpäin työ- ja elinkeinoministeriön vetämää työvoimapalveluiden uudistusta.

EK pitää huolestuttavana, että huomio on kohdistunut suurilta osin näissä erilliskokonaisuudistuksissa hallintorakenteisiin ja henkilöstösiirtoihin, kun fokuksen pitäisi olla palveluissa ja niiden kehittämisessä. Tilannetta pohjusti viime hallituskaudella päätös, kun työvoima- ja elinkeinopalvelu-uudistuksessa jätettiin käytännössä elinkeinopuolen uudistus täysin toteuttamatta.

Vuoden 2025 alussa aloittaneiden 45 työllisyysalueen resurssit kuluvat suurelta osin työvoimapalveluiden järjestämiseen. Iso kysymys on, missä määrin kunnat sitten pystyvät hoitamaan vastuutaan yritysten alkuvaiheen elinkeinopalveluista ja auttamaan yrityksiä tuloksekkaasti kasvuun ja kansainvälistymiseen. Työvoimapalveluiden osalta työnantajapalvelut ovat vain yksi tärkeä osa yrityspalvelukokonaisuudessa. Tämän epävarmuuden takia **esitämme, että työllisyysalueiden toiminnasta on tehtävä vuonna 2026 väliarviointi ja varauduttava tarvittaessa korjausliikkeisiin paikallisten yrityspalveluiden turvaamiseksi.**

Jotta yrityksille kyetään tarjoamaan se kaikkien peräänkuuluttama katkeamaton palveluketju maakunnista maailmalle, tulee elinvoimakeskusten roolia tarkastella suhteessa myös työllisyysalueilla tapahtuvaan toimintaan päällekkäisyyksien välttämiseksi. EK katsoo, että elinvoimakeskusten vastuutehtävää pitää tarkastella suhteessa alueellisten elinkeinoyhtiöiden sekä kauppakamareiden ja yrittäjäyhdistysten toimintaan, jotka panostavat ansiokkaasti palveluprosessin alkupäähän.

Tulevassa hallintorakenteessa tarvitaan ennen kaikkea onnistunutta yhteispeliä, koordinaatiota ja työnjakoa. Sen osalta nyt on käsillä viimeiset hetket saada kokonaisuus haltuun. **EK vaatii, että näiden kolmen erillään valmistellun hallintoreformin (Team Finland-uudistus, valtion aluehallintouudistus, TE-palvelu-uudistus) yhteensovittamiselle määriteltäisiin selkeä johtovastuu. Nyt tulee ratkaista, kuka katsoo kokonaisuuden perään.**

Saumaton palveluketju ja tietojärjestelmien merkitys

EK pitää erityisen tärkeänä, että elinvoimakeskusten toiminta-ajatuksena on toimia asiakaslähtöisesti, digitalisaatiota hyödyntäen ja

yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Elinvoimakeskusten asiakkaita olisivat alueella asuvat, toimivat ja liikkuvat luonnolliset henkilöt sekä yritykset ja yhteisöt. EK kuitenkin huomauttaa, että tämän esityksessä esitetyn asiakaslupauksen näkökulmasta muutosta tulisi avata vielä tarkemmin; **miten asioita tehdään jatkossa entistä tehokkaammin, asiakkaat paremmin huomioiden ja miten digitalisaatiota hyödynnetään aiempaa tehokkaammin**.

EK esittää myös tässä huolen viranomaisten yhteiskäytössä olevan yrityspalvelupuolen KasvuCRM-asiakkuudenhallintajärjestelmän tulevaisuudesta: **kuinka varmistetaan, että yrityspalveluiden osalta asiakastieto kulkee saumattomasti mahdollistaen sujuvat palvelut työllisyysalueiden ja Team Finland-toimijoiden (ml. tulevien elinvoimakeskusten) välillä.** KasvuCRM:n käyttö kaikilla hallinnon tasoilla olisi konkreettinen silta eri toimijoiden välille ja saumattoman palvelupolun rakentumiseen. Tiedon siirtymisestä ei voi tulla pullonkaula palvelupolun toimivuuden kannalta, tämän kaltainen hallinnollisilla uudistuksilla itse aiheutettu palvelujärjestelmän epäonnistuminen on ensiarvoisen tärkeää kyetä välttämään.

Elinvoimakeskusten rooli työvoima- ja työelämäasioissa

Hallituksen esityksessä annetaan kuva, jonka mukaan elinvoimakeskuksille kuuluu olennaisesti myös alueellisen työllisyyden edistämiseen, työvoiman osaamiseen ja kulttuuriin liittyviä vastuita. Tämä on osoitettu myös voimakkaasti tehtävälistauksessa, jossa nämä on vielä valittu myös järjestyksessään ensimmäisiksi.

Jotta työvoimatarvetta syntyisi ja työvoima liikkuisi alueiden välillä, **EK esittää, että elinvoimakeskusten ensiksi mainittuna tärkeimpänä tehtävänä tulee olla yrityspalveluiden sujuva palveluketju, yrityksissä tapahtuvan tuottavuuden kestävä kasvun varmistaminen, sekä yritysten tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan, kansainvälistymisen ja kilpailukyvyn lisääminen.** Tämä tulee asettaa järjestyksessä ensimmäiseksi tehtäväksi.

Työllisyyden edistämiseen, työ- ja koulutusperusteiseen maahanmuuttoon, maahanmuuttajien kotoutumiseen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyviin tehtäviin liittyen tulee määritellä eri toimijoiden roolit ja yhteistyön rakenteet. EK kannattaa sitä, että elinvoimakeskukset kokoaisivat valtakunnallista ohjausta varten oman alueensa työvoima- ja osaamistarpeiden tilannekuva- ja ennakointitietoa sekä vastaisivat Työvoimabarometrin ja Alueellisten kehitysnäkymien tiedonkeruusta, raportoinnista, sidosryhmäyhteistyön koordinoinnista ja alueellisen verkoston ylläpidosta. Myös tältä osin on hyvä varmistaa, mitä tietoa elinvoimakeskukset ja KEHA-keskus keräävät, jotta vältytään päällekkäisiltä toimilta.

Esityksen mukaan elinvoimakeskusten tehtävänä olisi edistää työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton sekä kansainvälisen osaamisen hyödyntämistä alueen elinkeinoelämän tarpeiden mukaisesti. Lisäksi esitetään, että elinvoimakeskusten tehtävänä olisi edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä sekä hyviä väestösuhteita. EK pitää tärkeänä, että tässäkin pidetään huolta siitä, ettei synny päällekkäisiä toimia muiden toimijoiden, kuten työllisyysalueiden ja KEHA-keskuksen Work In Finland-toiminnan kanssa.

EK pitää tärkeänä elinvoimakeskusten alueellista roolia työelämän kehittämisessä yritysten uudistumisen tukena. Valmistelussa olevan kansallisen työelämän kehittämisstrategian toimeenpano alueilla edellyttää esimerkiksi ESR-rahoitusta. **Sen sijaan EK huomauttaa, että lakiesityksessä on syytä keskittyä ensisijaisesti elinvoimakeskuksen tehtäviin, eikä pyrkiä perustelemaan, kuinka ”*Verkosto- ja ekosysteemitoiminnan avulla olisi mahdollista voimistaa Business Finlandin roolia työelämän kehittämisessä*”. Business Finlandin toiminnan kehittäminen ei yksiselitteisesti kuulu tähän lainsäädäntökokonaisuuteen**.

Hallitus esittää, että osana elinkeinotoiminnan ja työelämän laadun edistämisen tehtäviä elinvoimakeskuksilla olisi keskeinen rooli kansainvälisen rekrytoinnin tukemisessa ja kehittämisessä alueellaan. Elinvoimakeskukset toimisivat kansainvälisen rekrytoinnin valtakunnallisten palveluiden alueellisena yhteystahona työvoimaviranomaisille sekä muille alueen sidosryhmille. Elinvoimakeskukset tekisivät kansainvälisen työvoimatarpeen alueellista ennakointia ja ohjaisivat työnantajia kansainvälisen rekrytoinnin palveluihin. EK pitää tärkeänä, että aluehallinnon viranomaisena elinvoimakeskukset koordinoivat maantieteellisesti työllisyysalueita laajemmin kokonaiskuvaa aiheen saralla. Hallitus esittää myös, että elinvoimakeskukset tekisivät yhteistyötä alueen oppilaitosten ja korkeakoulujen kanssa kansainvälisten opiskelijoiden työmarkkinoille pääsyn edistämiseksi. **EK huomauttaa, että tässä elinvoimakeskusten tulee varmistaa yhteistyön eri muodot, ja ettei tässä tule turhaa päällekkäistä työtä muiden toimijoiden, kuten työllisyysalueiden kanssa.**

EK pitää tärkeänä, että työllisyysalueet kantavat itse aidosti vastuun kuntien itselleen haluamista tehtävistä. Elinvoimakeskuksille tai KEHA-keskuksille kaavailtujen niitä tukevien palveluiden pitää olla hyvin rajattuja, eivätkä ne saa hämärtää työllisyyspalveluiden kehittämisen vastuita. Jos työllisyysalueet eivät kykene täyttämään tehtäviään riittävällä tavalla, on ensisijaisesti niiden rakenteita muutettava esimerkiksi alueiden määrää vähentämällä.

Koska yritysten rekrytointi- ja osaajatarpeet eivät noudata kuntien tai työllisyysalueiden rajoja, tarvitaan uutta otetta osaajapulan ratkaisuihin. Osaajapulan ratkaisuissa elinvoimakeskuksella voisi olla esitystä

vahvempi rooli. EK on esittänyt osana Itäisen Suomen toimintaohjelmaa alueellista elinvoimakeskuksesta, joka toimisi tehokkaana kokonaisuutena yli kunta- ja aluerajojen. **Keskeisenä toimenpiteenä olisi osaamis- ja koulutuspalveluiden (rekry-, täsmä- ja kotoutumiskoulutus) hankintojen toteuttaminen työllisyysalueiden sijaan yhteisen elinvoimakeskuksen toimesta**. Osaamis- ja koulutuspalvelujen hankintoja koskeva pilotti voitaisiin toteuttaa Itäisen Suomen sijaan myös jollakin muulla elinvoimakeskusalueella.

EK esittää, että aluehallintouudistuksessa ja elinvoimakeskusten organisoinnissa tulee huomioida myös itäisen Suomen muita suuralueita haastavampi kokonaistilanne. **EK vaatii, että kyseisen Kymenlaaksosta Kainuuseen ulottuvan alueen julkisten yrityspalveluiden osalta tulee ratkaista, miten hajautetun kunta- ja työllisyysaluetason ja useiden elinvoimakeskusten kesken saavutetaan koko itäisen Suomen huomioiva elinvoima- ja kasvupalveluiden kokonaisuus.** Tämä tulee toteuttaa niin, ettei elinvoimapalvelujen paikallinen saatavuus vaarannu.

Elinvoimakeskusten rooli TKI-toiminnassa

EK näkee T&K-suunnitelman lähtökohdan eli yhteistyön Suomen keskeisimpänä menestystekijänä. Suomen menestyminen perustuu huippuosaamiseen ja yhteistyöhön. **EK korostaa, että suunnitelman tulee olla kansallinen ja kansalliseen tilannekuvaan perustuva. Järjestelmämme tunnistettu heikkous on ollut pirstaleisuus ja kokonaisuuden johtaminen.** Tästä näkökulmasta elinvoimakeskuksille ehdotettua tehtävää tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoittajana on arvioitava kriittisesti. Riski siitä, että alueelliset intressit ohittavat kansallisen intressin on relevantti. Suomen kilpailijat ovat rajojen ulkopuolella, ei niiden sisäpuolella. Kilpailukyky on kansallinen tehtävä ja sen tulee koskea koko maata, mitä tukee rahoituksen tuleminen kansalliselta rahoittajalta. Elinvoimakeskusten rooli pk-yritysten T&K-toimintojen aktivoijana on toki kannatettava.

T&K-suunnitelman tulee tunnistaa ja kytkeytyä kansallisesti keskeisiin muihin strategioihin, joilla edistetään Suomen kilpailukykyä, hyvinvointia ja tuottavuutta. Esimerkkinä tästä on hallitusohjelmassa kirjattu tavoite kaksinkertaistaa kasvuhakuisten yrittäjävetoisten Mittelstand-yritysten määrä vuoteen 2030 mennessä.

Lisäksi EK toteaa, että kansallinen menestyminen TKI-toiminnassa on aina elinvoimakeskuksen erillisten toimien summa. Paras keino vaikuttaa oman elinvoimakeskuksen alueella toimivien yritysten ja oppilaitosten menestymiseen on varmistaa asiakkaille toimiva palvelupolku, jossa turvataan kasvun edellytykset sekä investointimahdollisuudet. Se taas onnistuu luomalla TKI-rahoituksen osalta toimivat yhteistyötavat kansallisten rahoittajien kuten Business Finlandin ja Suomen

Akatemian kanssa. Päätöksenteko on molemmilla paikkariippumatonta ja digitaalista. TKI-politiikka ei onnistu yksin vaan tarvitsee tuekseen myös muuta tiede-, osaamis- ja elinkeinopoliittista kokonaiskoordinointia (ml. sujuvat lupaprosessit) ja päätöksentekoa. Elinvoimakeskuksittain on edullisempaa kohdentaa resurssit toimivan kokonaisuuden varmistamiseen kuin kansallisesti toimivan päällekkäisen rahoitusprosessin ja hankearvioinnin pyörittämineen. Se on vaikuttavin tapa varmistaa kunkin elinvoimakeskuksen hyvä tulevaisuus.

Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tehtävät

EK kannattaa sitä, että kehittämis- ja hallintokeskus toimii viranomaisten, kuten elinvoimakeskusten hallinto- ja tukipalveluiden tuottajana. Tästä huolimatta pitää varmistaa, ettei KEHA-keskus tuota palveluita, joita kunnat ja työllisyysalueet katsovat parhaaksi järjestää itse. Päällekkäisyyksiä tulee tässäkin välttää.

EK pitää huolestuttavana myös sitä, että tulevan työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävissä esitetään yhtenä tehtävänä hyvin laajassa tehtäväportfoliossa vain työvoimapalvelujen tuloksellisuuden ja toimivuuden seurantaa ja arviointia sekä niitä koskevan tiedon tuottamista. **Jatkovalmistelussa on huomioitava myös yrityspalveluiden kokonaisjärjestelmän tuloksellisuuden ja toimivuuden seuranta ja arviointi,** jotta näiden palveluiden kokonaistarve tulisi huomioitua tehokkaammin, ja eri viranomaisten yhteistyökyky parantuisi alueellisten ja valtakunnallisten toimijoiden välillä.

Kunnioittavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Tuomas Ylitalo
Asiantuntija