



Lausunto 30.8.2024

Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Tiivistelmä päähuomioista

Aluekehittämisen näkökulmasta valtion aluehallinnon uudistus on merkittävä. Uudistuksen tavoitteet lupa- ja valvontakäytäntöjen yhtenäistämiseksi, lupaprosessien sujuvoittamiseksi sekä alueiden elinvoimaa edistäväksi valtion aluehallinnoksi ovat myönteiset. Tavoitteiden saavuttaminen julkisten menojen leikkausten rinnalla edellyttää erittäin taitavaa muutosjohtamista ja tiivistä sidosryhmäyhteistyötä.

Kehittämisen pääperiaatteina ovat monialaisuus ja poikkihallinnollisuus. Monialaisuus uudistuksessa toteutuu, mutta poikkihallinnollisuus ei. Sekä lupa- ja valvontaviraston että elinvoimakeskusten johtamisjärjestelmä jatkavat siilomaisen hallinnon rakenteita, mikä väistämättä näkyy asiakkaille ja sidosryhmille palveluiden laadussa, nopeudessa ja johdonmukaisuudessa.

Esityksen lähtökohtana on, että valtion ja kuntien väliseen tehtäväjakoon ei tule muutoksia. Lakiluonnoksessa on useita kohtia, jotka hämärtävät aluekehittämävastuun rajapintaa sekä kuntien ja maakuntien liittojen roolia. Elinvoimakeskusten roolin tulee vastata nykyisten ELY-keskusten roolia hoitamalla valtion toimeenpano- ja kehittämistehtäviä elinvoiman vahvistamisessa ja edistämisessä.

Maakunnan liiton tulee jatkossakin olla selkeästi aluekehitysviranomainen alueellaan.

Maakunnan liitoilla tulee olla entistä vahvempi rooli EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanossa.

Alueiden käytön valvontaa ja ohjausta ei tule sisällyttää Lupa- ja valvontaviraston tehtäviin, vaan se tulee ratkaista osana alueidenkäyttölain kokonaisuutta.

Varautumisen suunnittelun ja yhteensovittamisen alueellisuudesta ja poikkihallinnollisuudesta tulee huolehtia säädöstasolla.

Lupa- ja valvontavirasto

Lupa- ja valvontavirasto on valtakunnallinen virasto, mikä merkitsee valtion aluehallinnon merkittävää supistumista. Viraston toiminta organisoidaan hyvinvointialueiden yhteistyöalueiden perusteella, jolloin Keski-Suomi siirtyy aluejaossa Länsi- ja Sisä-Suomesta Itä-Suomeen. Yhteistyöalueittaisen organisoitumisen vaikutuksia ei säädöksissä tai niiden perusteluissa kuvata, joten niiden arvioiminen on tässä vaiheessa mahdotonta. Valtionhallinnon aluejakojen yhteneväisyys suhteessa kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyörakenteisiin on kuitenkin myönteinen lähtökohta.

Lupien myöntämisen ja valvomisen kokoaminen samaan organisaatioon on erinomainen muutos. Muutoksella voi olla suotuisa vaikutus erityislainsäädännön tulkinta- ja soveltamiskäytännön yhdenmukaistamiseen ja pidemmällä aikavälillä myös muutoksenhakutarpeita vähentävä vaikutus. Valtakunnallisena organisaationa virastolla on myös parempi kyky huolehtia yritysten kilpailuneutraliteetista koko Suomessa.

Viraston päätoimipaikka on Helsinki ja sen toimintaa ohjaa kahdeksan ministeriötä. Uusi asemointi ja organisoituminen merkitsevät sekä merkittävää vallan keskittymistä valtakunnalliselle tasolle että alueellisen yhteyden heikkenemistä erityisesti viraston strategisessa päätöksenteossa. Malli voi johtaa laillisuusyhteiskunnan heikkenemiseen, kun päätöksenteko keskittyy harvojen valtaan. Etäällä olevien ja hyvin erilaisia aluekehittämisen kysymyksiä ratkovieiden alueiden mahdollisuudet saada äänensä kuuluviin kapenevat. Huomattavana riskinä on valtion hallinnon työpaikkojen keskittyminen pääkaupunkiseudulle, kun henkilöstöresursseja viraston ensimmäisten toimintavuosien aikana ohjataan ensi sijassa valtakunnallisesta näkökulmasta.

Suurimmat vaikeudet palveluiden toimivuudessa ovat Etelä-Suomen aluehallintovirastolla. Resurssien uudelleen suuntaaminen tulee johtamaan palveluiden heikkenemiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen muualla Suomessa. Hankalaksi osoittautuneiden julkisen sektorin moniorganisaatiofuusion rinnalla toteutettavat talouden säästöt johtavat siihen, että yhden luukun periaatetta ja palveluiden sujuvuutta ei saavuteta tällä vuosikymmenellä. Lain perusteluissa liioitellaankin muutoksen etuja ja hyötyjä kuten meneillään olevassa hyvinvointialueiden muutosprosessista on hyvin havaittavissa. Tulostavoitteiden asettamisessa on syytä huomioida se, että aluehallintovirastot ovat jo tähänkin saakka antaneet toisilleen virka-apua resurssitarpeen mukaan.

Suomi on pitkäkestoisessa epävarmuuden tilassa. Erityistä huolellisuutta organisaatiofuusiossa ja toimialueiden uudelleenjärjestelyissä on kiinnitettävä niihin tehtäviin, joilla on välitön vaikutus häiriö- tai poikkeusolosuhteissa. Esimerkiksi alueellisen varautumisen yhteistyön toimivuus tai alueellisen valmiustoimikunnan todellinen toimintakyky ei säädöksistä selviä. Yllättävissä tilanteissa varautumisen on toimittava kunta-, maakunta- ja yhteistyöalueen tasolla viivytyksettä, saumattomasti ja poikkihallinnollisesti. Lisäksi on huomattava, että jatkossa Traficom tulee osaksi alueellista varautumista. Säädösten tasolla varautumisen alueellisuudesta ja poikkihallinnollisuudesta ei huolehdita lainkaan.

Esityksen mukaan Lupa- ja valvontavirastolle siirtyvät alueiden käytön valvonta ja ohjaus. Nykyisin valtion aluehallinnolla ei ole ollut alueiden käytön ohjaustehtävää, ainoastaan edistäminen. Alueidenkäytön valvonnan ja ohjauksen siirtymisessä ja keskittymisessä valtakunnan tason virastoon, riskinä on paikallis- ja aluetason tuntemuksen sekä hahmotuksen etäännyminen ja heikentyminen. Ohjaustehtävän palauttaminen lainsäädäntöön on merkittävä muutos, jolle ei esitetä perusteita. Näin merkittävästä kuntien itsemääräämisoikeuteen vaikuttavasta kysymyksestä ei pitäisi voida säätää osana tätä lakiesitystä, vaan se tulee ratkaista osana alueidenkäyttölain kokonaisuutta.

Elinvoimakeskukset sekä kehittämis- ja hallintokeskus

Esityksen lähtökohdana on, että valtion ja kuntien väliseen tehtäväjakoon ei tule muutoksia. Periaate on hyvä, mutta sitä ei esityksessä täysin noudateta. Lakiehdotuksessa on useita kohtia, jotka hämärtävät aluekehittämistä vastuun rajapintaa sekä kuntien ja maakuntien liittojen roolia elinvoiman,

aluekehittämisen, kulttuurin ja sivistyksen tehtävissä. Säädosluonnosten perusteella epäselväksi jää, mikä on elinvoimakeskuksen konkreettinen tehtävä elinvoiman edistämisessä.

Elinvoimakeskukset toimisivat valtion aluehallintoviranomaisina valtion, kuntien, työllisyysalueiden ja hyvinvointialueiden vastuulle yhteisesti kuuluvassa aluehallinnon viranomaiskokonaisuudessa. Aluekehittämislaisissa säädetään maakuntien liitot aluekehitysviranomaisiksi ja että ne vastaavat aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta alueellaan. Tämän on oltava ehdoton, periaatteellinen lähtökohta valtion aluehallintoa koskevassa lainsäädännössä. Tehtäviä tulee selkeyttää niin, että elinvoimakeskuksen rooli vastaa ELY-keskusten roolia ja että ne hoitavat valtion toimeenpano- ja kehittämistehtäviä elinvoiman vahvistamisessa ja edistämisessä.

Kymmenen elinvoimakeskuksen toimialueet muodostettaisiin nykyisten täyden palvelun ELY-keskusten pohjalta. Keski-Suomi jatkaisi omana toimialueenaan. Toimialuejako on perusteltu ja tarkoituksenmukainen. Elinvoimakeskusten toiminta- ja tulostavoitteita asetettaessa on otettava huomioon, että fuusioiden hyödyt ovat saatavissa vain niissä keskuksissa, joissa yhdistetään ELY-keskuksia.

Valtakunnallisesti keskitettäviä tehtäviä olisi lakiesityksen mukaan elinvoimakeskuksilla runsaasti. Tämä heikentää elinvoimakeskusten luonnetta ja toimintakykyä olla aidosti monialainen yksikkö toimialueellaan. Tehtävien keskittämistä tulisi jatkossa tehdä vain painavin perustein ja säädetysti.

Elinvoimakeskuksen johtamisjärjestelmä jatkaa ministeriöiden putkiohjausta ja siilomaisen hallinnon rakennetta, mikä väistämättä näkyy asiakkaille ja sidosryhmille palveluiden laadussa, nopeudessa ja johdonmukaisuudessa. Henkilöstöä koskevana erityisenä huolena on, kuinka ympäristö- ja luontotehtävien laadullinen ja määrällinen osaaminen voidaan elinvoimakeskuksissa varmistaa. Esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointien (YVA) ohjaaminen ja niiden hyväksyminen kulkevat tiiviisti käsi kädessä elinkeinoelämän investointi- ja kehittämishankkeiden kanssa, jolloin läsnäolo ja aluetuntemus korostuvat. Keski-Suomen tuuli- ja aurinkovoimahankkeet eivät voi edetä ilman toimivaa ja läheistä yhteistyötä YVA-viranomaisten kanssa. Kuntakaavoituksen ja rakentamistoimen edistäminen edellyttää samalla tavoin tiivistä vuorovaikutusta, aluetuntemusta ja läsnäoloa.

Elinvoimakeskusten tehtäväksi on määritelty Euroopan Unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanotehtävät. Esityksen mukaan jatkossa näitä tehtäviä voidaan edelleen vahvistaa, mutta esitys ei ota kantaa, miten. Nykyiset RR-ELY-keskusten toimialueet ovat liian suuret, jotta ne voisivat toimia alue- ja asiakaslähtöisesti. Seuraavan ohjelmakauden alussa EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen rahoitustehtävät tulisi siirtää elinvoimakeskuksille niin, että jokainen keskus vastaisi omista rahoituspäätöksistään kuten nykyisinkin maaseuturahoituksessa. Maakunnan liitoilla tulee aluekehitysviranomaisina olla vähintään nykyinen rooli alue- ja rakennepolitiikan toteuttajina ja rahoitusta välittävinä viranomaisina. Keski-Suomen liitolla on osaaminen ja valmius toimia nykyistä laajemmin aluekehittämisrahoituksen välittävänä toimielimenä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan muutoksissa on varmistettava alueellisen ja paikallisen erityisosaamisen ja yhteistyön täysimääräinen hyödyntäminen. Liikennejärjestelmää tulee jatkossakin kehittää kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.