SiVM lausuntopyyntö, sähköposti 14.3.2025

ELY-keskusten lausunto sivistysvaliokunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevasta lainsäädännöstä

Valtion aluehallintouudistus on Petteri Orpon hallituskauden merkittävin valtionhallinnon rakenteellinen uudistus. Hallitusohjelman mukaan uudistuksessa kootaan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät valtakunnalliseen lupa- ja valvontavirastoon. Monialainen valtion aluehallinto puolestaan kootaan nykyistä vahvemmille alueille Elinvoimakeskuksiin.

Esitysluonnos sisältää ehdotuksen valtion aluehallintouudistukseen liittyvästä lainsäädännöstä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Lupa- ja valvontavirastosta, laki Elinvoimakeskuksista sekä kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta. Lakiehdotukset sisältävät säännökset virastojen organisaatiosta, johtamisesta, tulosohjauksesta ja hallinnon järjestämisestä. Uudistamisessa huomioidaan valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja toimintamenojen sopeutustarve.

ELY-keskukset nostavat esille seuraavia huomioita:

Uudistus selkeyttää rooleja ja tehostaa erityisesti lupamenettelyjä

Hallituksen esityksessä esitetään koottavaksi kaikki ympäristönsuojelu-, vesi- ja luonnonsuojelulakiin liittyvät lupa-, ohjaus-, suunnittelu- ja valvontatehtävät sekä esim. alueidenkäytön viranomaistehtävät Lupa- ja valvontavirastoon. Elinvoimakeskukset keskittyvät alueiden kehittämiseen ja niiden elinvoiman edistämiseen. Esityksen voidaan arvioida edistävän ja tehostavan erityisesti ympäristölupiin liittyviä menettelyjä lupamenettelyiden nopeutuessa ja yhdenmukaistuessa.

Monialaisuus on toteutumassa, poikkihallinnollisuudessa haasteita

Petteri Orpon hallitusohjelma korostaa uudistuksen kehittämisen pääperiaatteen olevan monialaisuuden. Kehittämisessä erityistä huomioita kiinnitetään hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön ja ilmiölähtöisyyteen.

Hallituksen esityksessä sekä Lupa- ja valvontaviraston että Elinvoimakeskusten esitetään olevan monialaisia. Virastoihin on sijoitettu tehtäviä useilta eri hallinnonaloilta.

Sisäisen organisoitumisen järjestäminen rakentuu Lupa- ja valvontavirastossa vastaamaan säädettyjä tehtävänaloja, mikä vahvistaa hallinnonalakohtaisuutta. Elinvoimakeskuksissa toiminnallisesti tarkoituksenmukaiseen osastoon tulisi organisoida tehtäviä, jotka vaikuttavat toisiinsa ja samaan kokonaisuuteen liittyvät tavoitteet edistävät samoja tai samansuuntaisia päämääriä. Elinvoimakeskusten esitetty lainsäädäntö mahdollistaa poikkihallinnollisuuden toteuttamisen, mutta valtioneuvoston

asetusluonnos ja ministeriöiden toimeenpanon ohjaus suuntaa rakennetta ja toimintaa enemmän hallinnonalakohtaisuuteen.

Elinvoimakeskukset tulevat olemaan erilaisia ja aikaisempaa vahvempien alueiden toteutuminen on haasteellista

Esityksen mukaan Elinvoimakeskusten toimivalta olisi pääsääntöisesti alueellinen ja se noudattaisi keskusten toimialuejakoa. Elinvoimakeskusten toimialueista säädettäisiin ehdotetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Elinvoimakeskusten toimialueet vaihtelisivat yhdestä maakunnasta kolmeen. Lisäksi säädettäisiin siitä, millä edellytyksillä edellä mainitusta pääsäännöstä olisi mahdollista poiketa ja tehdä keskuksen alueellista toimivaltaa koskevia järjestelyjä Elinvoimakeskusten välillä.

Valtioneuvoston asetusluonnoksessa säädettävät lukuisat ja erilaiset toimialueet eräissä tehtävissä ja tehtävien keskittämiset aiheuttavat sen, että Elinvoimakeskuksista tai ainakaan kaikista niistä ei muodostu hallitusohjelman tarkoittamia vahvoja Elinvoimakeskuksia. Tehtävistä keskitettäisiin yhteensä 28 tehtäväkokonaisuutta eli kolmannes Elinvoimakeskusten tehtävistä. Näin laajamittaiset keskittämiset tekevät aluehallinnon rakenteesta ja palveluista asiakkaille, yhteistyökumppaneille ja sidosryhmille vaikeasti hahmotettavan. Lisäksi monimutkaiseksi muodostuva rakenne vaikeuttaa Elinvoimakeskusten tehokasta ja vaikuttavaa johtamista. Esitetty rakenne myös edellyttää perusvirastorakenteesta poikkeavaa johtamista.

Elinvoimakeskusten Sivistysvaliokunnan toimialaan liittyvät tehtävät

Tässä lausunnossa ELY-keskukset haluavat nostaa lakiesityksestä esiin erityisesti niitä tulevien Elinvoimakeskusten tehtäviä, jotka liittyvät Sivistysvaliokunnan toimialaan.

Tulevien Elinvoimakeskusten tehtäväksi asetettaisiin siis alueiden kehittäminen ja elinvoiman edistäminen. Elinvoimakeskusten tehtävien ja niille asetettavien tavoitteiden määrittely ei ole yhtä yksityiskohtaista kuin se on Lupa- ja valvontatehtävien osalta. Jotta myös Elinvoimakeskuksia koskevalla lailla turvattaisiin asiakaslähtöisyys, tuloksellisuus ja vaikuttavuus, tulisi lainsäädännössä määritellä tarkemmin, millä toimivallalla ja toimilla Elinvoimakeskukset alueellista elinvoimaa edistävät.

Hallituksen esityksen mukaan Elinvoimakeskukselle säädettäviä tehtäviä ovat muun muassa (1 luku 2 § 1 momentin kohdat 1;4-5 ja 2 momentin kohta 1):

1 kohta. Alueellisen työllisyyden, osaavan työvoiman saatavuuden sekä kulttuurin edistäminen;

4 kohta. Yritystoiminnan kestävä kasvu, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta, kansainvälistyminen ja kilpailukyky sekä energiantuotanto;

5 kohta. Työperusteinen maahanmuutto, maahanmuuttajien kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistäminen;

1 kohta (2 momentista) Alueiden kehittäminen, yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen, yritystoimintaa edistävä neuvonta, palveluohjaus ja verkostotyö sekä työelämän laadun edistäminen;

Säädöskohtaiset perustelut tuovat hyvin esiin Elinvoimakeskusten tulevien tehtävien laajuuden ja toisaalta toimijuuden rajat. Tässä muutamia esimerkkejä:

> -Sujuvien siirtymien ja toimivien työmarkkinoiden edistämiseksi Elinvoimakeskukset johtaisivat ja koordinoisivat sekä osallistuisivat osaamisen, elinikäisen ohjauksen (ELO), ennakoinnin ja työelämän kehittämisen verkostojen toimintaan.
>
> -Alueen elinvoimaisuuden edistämiseksi Elinvoimakeskukset kehittäisivät osaltaan kulttuurialan toimintaa, verkostoja ja toimijoiden välistä yhteistyötä. Luovien alojen ja luovan talouden osalta Elinvoimakeskukset muodostaisivat tärkeimmät yritys-, kasvu-, neuvonta-, koulutus- ja kansainvälistymispalvelut avoimeksi yhteistyöfoorumiksi ja verkostoksi luovien alojen yrityksille.
>
> -Elinvoimakeskusten tehtävänä olisi edistää työperusteisen maahanmuuton sekä kansainvälisen osaamisen hyödyntämistä alueen elinkeinoelämän tarpeiden mukaisesti. Lisäksi Elinvoimakeskusten tehtävä olisi edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä sekä hyviä väestösuhteita.
>
> -Elinvoimakeskuksien tehtävänä olisi työelämän laadun edistäminen toimialueellaan: tehtävässä edistettäisiin työelämän laadun ja tuottavuuden yhtäaikaista ja kokonaisvaltaista kehittämistä alueilla ja alueen työpaikoilla yhteistyössä sidosryhmien kanssa.

Kaikkiaan Elinvoimakeskusten tehtäväkenttä ja sitä koskeva lainsäädäntö on erittäin laaja ja suuri osa tehtävien ja niiden toimivallan määrittelystä on tehty erityislainsäädännöllä. Tällaisia ovat esimerkiksi maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvät tehtävät.

Elinvoimakeskusten mahdolliset haasteet tulevien tehtäviensä hoitamisessa

Lakiesityksen mukaan Elinvoimakeskusten toiminta-ajatuksen ytimenä on alueiden elinvoiman edistäminen. Elinvoimakeskuksille säädetyt tehtävät pyrkivät eri tulokulmista elinkeinotoiminnan edellytysten tukemiseen. Lakiesityksessä Elinvoimakeskus toimii alueellisen yhteistyön ja eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen käynnistäjänä ja ylläpitäjänä. Elinvoimakeskukselle annettuja tehtäviä suoritetaan siis erilaisten verkostojen avulla. Elinvoimakeskuksille jää käyttöön varsin rajalliset rahoitusinstrumentit alueensa kehittämisen tueksi. Muutoin Elinvoimakeskukset toimivat pääosin toimijoiden vapaaehtoisuuteen perustuvissa verkostoissa kumppanina, minkä johdosta keskeiset vaikuttamisen välineet ovat Elinvoimakeskusten substanssiasiantuntemus ja ajantasainen tieto alueensa työvoima- ja osaamistilanteesta sekä ennakointitieto työvoima- ja osaamistarpeista.

Elinvoimakeskuksille asetettaviin laaja-alaisiin osaavan työvoiman saatavuuden, kulttuurin edistämisen, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan yms. tavoitteisiin pääseminen asiantuntemuksen ja verkostoissa vaikuttamisen keinoin haastaa erityisesti henkilöstöä niin riittävän substanssiosaamisen kuin henkilöstön määränkin näkökulmasta.

Osaamisen, jatkuvan oppimisen sekä työelämän laadun tehtäväkokonaisuuteen liittyen nykyisten ELY-keskusten ja siten tulevien Elinvoimakeskusten resurssit vaihtelevat ja ovat kaikkiaan verrattain pienet, sillä TE24-uudistus siirsi monilla alueilla koulutusasiantuntijat kuntiin.

ELY-keskukset kokevat tärkeäksi nostaa esiin tarpeen arvioida vielä tehtävien laaja-alaisuutta suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin. Onko Elinvoimakeskusten mahdollista toimia asiakaslähtöisesti ja päästä tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen? Elinvoimakeskuksen roolia ja toimivaltaa sille kuuluvissa tehtävissä olisi hyvä selkeyttää. Lisäksi tulisi arvioida mahdollisuutta resursoida rahoitusmahdollisuuksiin, joita Elinvoimakeskukset voisivat myöntää elinvoimaisuuden tukemiseen.

Säästöt tulevat vaikuttamaan toimeenpanoon

Aluehallintouudistuksella ei ole itsenäistä säästötavoitetta. Kuitenkin uudistamisessa huomioidaan valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja toimintamenojen sopeuttamistarve, joista hallitus on erikseen linjannut. ELY-keskuksiin ja KEHA-keskukseen kohdistuu vuonna 2026 noin 13,5 milj. euron ja vuonna 2027-2028 yhteensä noin 20,4 milj. euron säästö/vuosi (6-10 %/vuosi vuoteen 2024 verrattuna). Säästöt tulevat periytymään siirtyvien tehtävien mukaisten määrärahojen suhteessa uudistuksessa esitettäville perustettaville uusille virastoille. Säästöt tulevat vaikuttamaan tulevien virastojen toimintaan, mm. henkilöstöresursseihin.

Aikataulu on tiukka

Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on, että lainsäädäntö tulee voimaan ja uudet virastot aloittavat toimintansa 1.1.2026. Edelleen tavoitteena on, että lain vahvistamisen ja voimaantulon välillä olisi kuusi kuukautta, minkä aikana on tarkoitus viimeistellä uuden lainsäädännön toimeenpanon ja uusien virastojen häiriöttömän käynnistämisen edellyttämät valmistelutoimet.

Toimeenpanohankkeiden valmistelussa on tunnistettu useita aikatauluriskejä. Näitä ovat mm. tietohallintoon, henkilöstöhallintoon ja taloushallintoon liittyvien välttämättömien toimenpiteiden valmistuminen. Uusien virastojen lopulliset johdon ja esihenkilöiden rekrytoinnit saadaan toteutettua pahimmillaan vasta käynnistysvuoden aikana, mikä tarvittavine väliaikaisratkaisuineen aiheuttaa käymistilaa.

Asiakirja on valmisteltu ELY-keskusten Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueen johtajien verkostossa.

Okku Kalliokoski

E-johtajien puheenjohtaja

Tämä asiakirja on allekirjoitettu viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä.

Tämä asiakirja KEHA/18362/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/18362/2025 har godkänts elektroniskt

Hyväksyjä Kalliokoski Okku 25.03.2025 09:23