Kuuden suurimman kaupungin kirjallinen lausunto: **26.3.2025**
Elinkeinojohtaja Marja-Leena Rinkineva, Helsingin kaupunki

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt 20.3.2025 kuuden suurimman kaupungin yhteistä kirjallista asiantuntijalausuntoa valtion aluehallintouudistusta koskevasta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Lupa- ja valvontavirastosta, laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta. Lakiesitys sisältää säännökset virastojen organisaatiosta, johtamisesta, tulosohjauksesta ja hallinnon järjestämisestä.

Esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi suurin valtion aluehallinnon uudistus sitten vuoden 2010, jolloin perustettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja aluehallintovirastot. Uudistuksen myötä aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset lopetetaan, perustetaan kymmenen elinvoimakeskusta ja uuteen valtakunnalliseen lupa-, ohjaus- ja valvontavirastoon yhdistetään sosiaalialan lupa- ja valvontavirasto Valvira, aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristövastuualueen tehtävistä pääosa. Lisäksi tehdään tehtäväsiirtoja muihin virastoihin kuten Kilpailu- ja kuluttajavirastoon, Ruokavirastoon ja Liikenne- ja viestintävirastoon. Aluehallintouudistus kytkeytyy ympäristöministeriössä valmisteilla olevaan yhden luukun lainsäädäntöhankkeeseen, jossa kehitetään ympäristöllisiä lupamenettelyjä koskevaa sääntelyä ja edistetään yhden luukun asiointimahdollisuutta Lupa- ja valvontavirastossa.

Kuusi suurinta kaupunkia lausuvat lakiesityksestä seuraavaa.

Yleistä lakiesityksestä

Kuusi suurinta kaupunkia kannattavat lähtökohtaisesti aluehallintouudistusta ja erityisesti yhden luukun toimintamallin edistämistä lupa- ja investointiasioissa. Suomen kansallisen kilpailukyvyn ja alueellisen elinvoiman vahvistaminen vaativat aiempaa saumattomampaa viranomaisyhteistyötä ja päällekkäisten tehtävien vähentämistä. Samalla on huolehdittava siitä, että elinvoimakeskusten ja lupa- ja valvontavirastojen toimipaikkojen alueelliset resurssit suhteutetaan kunkin alueen tarpeisiin.

Aluehallintouudistus on toteutettava niin, että koko aluehallintouudistuksen kokonaisuus on toimiva. Aluehallintouudistuksen kokonaisuus on laadittu lupa- ja valvontaviraston perustamiseen keskittyen, jolloin muu, erityisesti elinvoimakeskuksia käsittelevä kokonaisuus on jäänyt epämääräiseksi. Samalla on syntynyt vaikutelma siitä, että uudistuksella halutaan kasvattaa elinvoimakeskusten ja erityisesti kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA) tehtäviä, mikä johtaa päällekkäisyyksiin muiden toimijoiden, kuten kuntien ja Business Finlandin kanssa. Elinvoimakeskusten tehtävissä ja roolissa suhteessa kuntien elinkeinopalveluihin ja työllisyyden edistämiseen on edelleen epäselvyyttä, vaikka elinvoimakeskusten tehtäväkuvausta on täsmennetty jossain määrin kaupunkien lausuntopalautteiden perusteella. Päällekkäisyydet heikentävät elinvoimakeskusten vaikuttavuutta, jolloin niiden lisäarvo etenkin suurille kaupungeille jää epämääräiseksi eikä niiden voida katsoa edistävän tehokasta hallintoa.

Lupa- ja valvontaviraston perustaminen virtaviivaistaa hallintoa ja tuo tehokkuusetuja. Alueiden käyttöä koskevan valvonnasta ja ohjauksesta ei ole kuitenkaan vielä linjauksia. Lausunnoilla olleessa hallituksen esitysluonnoksessa lupa- ja valvontavirastolle esitettiin alueiden käytön valvontaa ja ohjausta. Kuusi suurinta kaupunkia pitävät hyvänä sitä, että kaupunkien lausuntopalautteeseen on reagoitu siten, että kuntien itsemääräämisoikeuteen vaikuttava asia selvitetään ja arvioidaan osana alueidenkäyttölain kokonaisuutta., jota koskevaa hallituksen esitystä ei ole vielä annettu eduskunnalle ja josta päätetään omana kokonaisuutenaan. Kuutoskaupunkien mukaan asiasta päätettäessä on tärkeää varmistaa, että:

- Kuntien itsemääräämisoikeuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Uudistuksessa on välttämätöntä turvata valtiotoimijoiden alueellinen tuntemus ja yhteistyö kuntien kanssa.
- Uudistus ei saa muuttaa valtion ja kuntien viranomaistehtävien toimivaltuuksia eikä esimerkiksi kuntien kaavoitusmonopolia.
- Uudistuksen täytäntöönpanossa tulee varmistaa, että luodut toimintamallit ja eri virastojen välinen työnjako eivät aiheuta tarpeetonta viivytystä kuntakaavoitukseen. Viranomaisyhteistyön tulee olla aidosti rakentavaa ja yhteensovittavaa. Ohjeistuksen ja prosessien tulee olla selkeitä.

Kaupungit ovat merkittäviä toimijoita alueiden ja koko maan kestävän kehityksen, kasvun ja kilpailukyvyn, asukkaiden hyvinvoinnin ja työllisyyden sekä elinympäristön laadun näkökulmista. Voimassa olevan aluekehittämislain mukaan aluekehittämisestä vastaavat kunnat ja maakuntien liitot. On erittäin tärkeää, että kuntien ja kaupunkien kasvanut rooli työllisyyden, elinvoiman ja kasvun mahdollistajina tunnistetaan ja otetaan huomioon valtion aluehallinnon uudistuksessa.

Elinkeino- ja talousvaikutukset

Valtion aluehallintouudistuksen potentiaalinen talouskasvua vauhdittava vaikutus liittyy erityisesti keskitetyn lupa- ja valvontaviraston perustamiseen. Sujuvilla lupaprosesseilla, yhden luukun toimintamallilla ja valituskäytäntöjä uudistamalla voidaan osaltaan edistää Suomen talouskasvulle ja puhtaalle siirtymälle tärkeitä investointeja.

Lupa- ja valvontaviraston tehtäviin kuuluvat aluehallintovirastojen ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristön ja luonnonvarojen vastuualueelle kuuluvia tehtäviä. Lupa- ja valvontaviraston perustaminen ja yhden luukun toimintamallin edistäminen on monessa suhteessa kannatettavaa. Uudistuksessa syntyy kuitenkin erittäin vahva valtakunnallinen, keskusjohtoinen lupatoimija. Toimintamallin toimivuutta ja hakijoiden oikeusturvan toteutumista pitää seurata systemaattisesti.

Aluehallintovirastojen ja Valviran toiminnan yhdistäminen yhdeksi valtakunnalliseksi lupa- ja valvontaviranomaiseksi edistää päätöksenteon yhtenäistämistä ja ennakoitavuutta ja tarjoaa asiakkaille yhden luukun periaatteen mukaista palvelua. Nämä ovat kannatettavia tavoitteita. Myös muutoksenhakuviranomaistehtävien sijoittuminen uuteen lupa- ja valvontavirastoon on kannatettavaa. Kuntien asiointia uudistus ei samalla tavalla kuitenkaan helpota. Kuntiin kohdistuu ympäristöasioissa edelleen ohjausta useiden eri viranomaisten taholta. Elinvoimakeskukset hoitavat edelleen luonnon monimuotoisuuden, ilmastoasioiden ja alueidenkäytön edistämisen. Ruokavirastoon siirretään ympäristöterveydenhuollon asioita ja Traficomille nykyisten ELY-keskusten liikenneasioita. Myös kuntien ohjausta voisi selkeyttää eikä pirstoa sitä usean valtionviranomaisen hoidettavaksi.

Suuret kaupungit ovat tuoneet esille aiemmissa lausunnoissaan ja korostavat edelleen tarvetta elinvoimakeskusten tehtävien ja toimivallan selkiyttämiseen. Eri toimijoiden roolit ja rajapinnat erityisesti elinvoiman edistämisessä ovat epäselviä, etenkin suhteessa kuntien elinkeinopalveluihin ja työllisyyden edistämiseen. Elinkeinokeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA) tehtävissä on päällekkäisyyksiä

muiden toimijoiden, kuten kuntien kanssa. Kun sekä KEHA-keskus että kunnat suorittavat päällekkäisiä ja tuotannon rajapinnaltaan epäselviä tehtäviä, resurssit, kuten aika, henkilöstö ja taloudelliset panokset suuntautuvat epätarkoituksenmukaisesti. Tämä vähentää organisaatioiden kokonaistehokkuutta ja -tuottavuutta ja on kansantalouden kannalta sekä tehotonta että kallista. Päällekkäisten tehtävien karsiminen on välttämätöntä ja tehtäväjaon tulee olla johdonmukainen kuntien ja valtion toimijoiden välillä. Kuntien järjestämisvastuun kannalta on ongelma, jos työvoimaviranomaiset eivät voi toimia aidosti itsenäisesti ja vastata oman toimintansa onnistumisesta. Myös KEHA-keskuksen palveluissa koskien kansainvälistä rekrytointia pitäisi huomioida kuntien tarpeet ja rooli. Suurissa kaupungeissa rekrytointipalvelut pitäisi rakentaa kuntien ja valtion yhteistyönä.

Esityksessä elinvoimakeskusten roolia ja tehtäviä on täsmennetty jossain määrin lausuntopalautteiden perusteella. Kaupunkien aiemmissa lausunnoissa tuotiin esille, että sääntelyä selkeyttäisi, mikäli elinvoimakeskusten tehtäväkuvauksen pohjana olisi voimassa olevan ely-keskuslain (laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista) 2. pykälä (”*Elinvoimakeskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla*”). Käsittelyssä olevassa hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että elinvoimakeskusten tehtävänä olisi alueiden kehittäminen valtion vastuulla olevissa toimeenpano- ja kehittämistehtävissä oman toimialueensa maakunnissa. Elinvoimakeskuksen rooli alueiden kehittämisessä vastaisi elinvoimakeskuksen tehtäväryhmiin kuuluvissa asioissa nykyistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolia alueiden kehittämisessä. On hyvä, että säätelyä on täsmennetty tältä osin.

Elinvoimakeskukset toimivat muun muassa EU-rahoitusta ja kansallisia yritystukia välittävinä viranomaisina. On tärkeää, että yritysten kehittämiseen liittyviä rakennerahasto- ja yritystukiasioita keskitetään jatkossakin, jotta hakemusten käsittely- ja maksatus on nopeampaa. Tämä vähentää yritysten kokemaa hallinnollista taakkaa. Nykytilanteessa rakennerahastoasioita ja myös kansallisia yritystukipäätöksiä on keskitetty vuodesta 2014 alkaen neljään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (nk. rakennerahasto-ELYt) ja vastaavaa keskittämistä tehdään myös elinvoimakeskuksissa. Keskittämisratkaisu on lisännyt toiminnan oikeusvarmuutta ja yhtenäisiä menettelytapoja sekä mahdollistanut kustannuksiltaan tehokkaampia rahoituspalveluja yritysasiakkaille. Päätös keskittää tiettyjä toimintoa on tarkoituksenmukaista. Samalla on huomattava, että elinvoimakeskusten vaikuttavuus yrityspalveluissa tapahtuu myös avustusten kautta. Siksi on erikoista, että Uudenmaan, Suomen suurimman talousalueen rakennerahastoasioita ja yritystukipäätöksiä käsiteltäisiin toisen maakunnan alueella Kaakkois-Suomen elinvoimakeskuksessa. Keskittämistä pitää jatkaa jatkossakin, mutta keskittämispaikkoja on syytä tarkastella vielä uudelleen.

Aluehallintouudistuksessa on mahdollisuus norminpurkuun ja yritysten hallinnollisen taakan keventämiseen samalla, kun varmistetaan yrityspalvelujen ja erilaisten lupaprosessien sujuvuus ja ennakoitavuus. Suuret kaupungit edellyttävät, että hakemusten käsittelyaikoja ja maksatuspäätösprosessien pituutta seurataan ja ohjataan ministeriöiden tulossopimuksissa. Kaikissa tehtäväsiirroissa ja niihin liittyvissä tietojärjestelmämuutoksissa on huolehdittava palvelujen jatkuvuudesta ja siitä, että muutokset eivät heikennä asiakastyytyväisyyttä tai vaikeuta asiakkaiden asiointia edes tilapäisesti.

Lisätietoja: Elinkeinojohtaja Marja-Leena Rinkineva marja-leena.rinkineva@hel.fi ja erityisasiantuntija Kaisa Saario kaisa.saario@hel.fi.