LAUSUNTO 7.4.2025

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Tampereen kaupungin asiantuntijalausuntoa valtion aluehallintouudistuksesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Lupa- ja valvontavirastosta, laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta. Lakiehdotus sisältää säännökset virastojen organisaatiosta, johtamisesta, tulosohjauksesta ja hallinnon järjestämisestä.

Kuusi suurinta kaupunkia ovat yhdessä laatineet näkemyksensä aluehallinnon uudistukseen, ja Tampereen kaupunki yhtyy esitettyihin näkemyksiin.

Kuuden suurimman kaupungin yhteiset näkemykset:

Lainsäädäntöesitys käsittelee suurinta valtion aluehallinnon uudistusta sitten vuoden 2010, jolloin perustettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja aluehallintovirastot. Valtion aluehallintouudistuksessa 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. Aluehallintouudistuksessa aiotaan tehdä myös 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 elinvoimakeskusten ja lupa- ja valvontavirastojen toimipaikkojen alueelliset resurssit tulee olla suhteutettuna alueen tarpeisiin.

Aluehallintouudistus on tehtävä 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 kokonaisuudesta tulee myös vaikutelma siitä, että aluehallintouudistuksella halutaan kasvattaa elinkeinokeskusten ja erityisesti työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtäviä, mikä johtaa päällekkäisyyksiin muiden toimijoiden, kuten kuntien ja Business Finlandin kanssa. Päällekkäisyydet eivät edistä tehokasta hallintoa. Elinvoimakeskusten tehtäväkuvausta on kuitenkin täsmennetty jossain määrin kaupunkien lausuntopalautteiden perusteella.

Lupa- ja valvontaviraston perustaminen virtaviivaistaa hallintoa ja tuo myös tehokkuusetuja. Alueiden käyttöä koskevan valvonnasta ja ohjauksesta ei ole kuitenkaan vielä linjauksia. Aiemmassa 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. Esityksessä todetaan, että asia päätetään poliittisesti. Kuutoskaupunkien mukaan tässä päätöksessä 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 pitää 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. Tämän vuoksi on ollut valitettavaa, että aluehallintouudistuksen ohjaus- ja valmisteluryhmissä ei ole ollut kuntien eikä edes suurten kaupunkien edustusta.

Elinkeino- ja talousvaikutukset

Euroopan keskuspankin entinen pääjohtaja Mario Draghi esitti raportissaan toimia EU:n kilpailukyvyn pelastamiseksi. Mario Draghi lähti siitä, että Euroopan investointeja on vauhditettava. 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.

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, että elinvoimakeskusten tehtäviä ja toimivaltaa tulisi selkiyttää, koska eri toimijoiden roolit ja rajapinnat aluekehittämisessä ja elinvoiman edistämisessä ovat epäselviä erityisesti suhteessa kuntien elinkeinopalveluihin ja työllisyyden edistämiseen. Elinkeinokeskusten työllisyys-, 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 hallitsemattomasti. Tämä vähentää organisaatioiden kokonaistehokkuutta ja -tuottavuutta. Toiminta on kansantalouden kannalta 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. Suurten kaupunkien mukaan Keha-keskuksen toiminta on lähtökohdiltaan hallintolähtöistä, jolloin tehtävänä tulisi olla erityisesti kuntien välisen yhteistyön koordinaatio ja alueellisen laajemman näkökulman tuottaminen. Myös KEHA-keskuksen palveluissa koskien kansainvälistä rekrytointia pitäisi huomioida kuntien tarpeet. 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: Esim. Elinvoimakeskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Muutetussa 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. Vastaavia esimerkkejä löytyy myös muiden suurten kaupunkien osalta.

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 lupa- ja 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.

Tampereen kaupungin täydennykset kuutoskaupunkien yhteisiin näkemyksiin

Tampereen seudulla on panostettu vuosien ajan aktiiviseen elinkeinopolitiikkaan. Tavoitteena on ollut vahvistaa kasvavia yritys- ja innovaatioekosysteemejä viennin ja investointien houkuttelun lisäämiseksi. Seudun elinkeinoyhtiö Business Tampere, alueen korkeakoulut ja muut oppilaitokset, tutkimuslaitokset, elinkeinojärjestöt ja muut paikalliset toimijat ovat olleet avainasemassa edistämässä yhteisiä tavoitteita.

Tampereen kaupunki on panostanut monipuolisesti niin innovaatioita edistäviin alustoihin kuin yritysten kansainvälistymispalveluihin. Alueella on kyetty hyödyntämään vaikuttavasti EU:n rakennerahastoja kasvun ja uudistuvan elinkeinorakenteen vahvistamiseksi, mutta rahoituksen määrä on riittämätön.

Valtion ja kaupungin suora kumppanuus ekosysteemisopimuksen muodossa on muodostunut merkittäväksi instrumentiksi vahvistaa strategisten elinkeinokärkien kasvua. Strategisen elinkeinopolitiikan alat sisältävät mm. kiertotalouden ja uudistuvan energiateollisuuden, terveysteknologian, uudistuvan teollisuuden sekä puolustusteollisuuden, jotka ovat Suomen teollisuuspolitiikan kannalta keskeisiä aloja. Yhteistyö niin Työ- ja elinkeinoministeriön kuin Business Finlandin kanssa on ollut pääosin sujuvaa ja luontevaa. Tampereen kaupunki edelleen huomauttaa, että suuren kaupungin näkökulmasta elinvoimakeskuksille osoitetut kansainvälistymistä ja innovaatiotoimintaa edistävät tehtävät jäävät epämääräisiksi ottaen huomioon elinvoimakeskusten todellisen keinovalikoiman palvella yrityksiä. Pirkanmaan kaltaisilla kasvualueilla yrityksille suunnatut palvelut sekä erityisesti suorat investointituet sekä rakennerahat ovat täysin riittämättömät suhteessa tarpeeseen.

Suurten kaupunkien ja valtion toimijoiden välistä tehtävänjakoa olisi mahdollista arvioida laajemmin ja hakea yhteiskunnalle mahdollisimman tehokkaita sekä yrityslähtöisiä ratkaisuja yritysten innovaatio-, kansainvälistymis- ja elinkeinopalveluiden aloilla. Sote- ja TE-uudistusten jälkeen kaupungit ovat profiloituneet erityisesti alueen elinvoiman moottoreina, ja niillä on vahvat kannustimet edistää työllisyyttä ja kasvua talousalueillaan. On valitettavaa, että samaan aikaan valtion tulevat uudistukset Business Finlandin ulkomaanverkoston suhteen pirstoavat toimijakenttää. Tampereen kaupungin näkemys on, että koko kasvupalveluiden ketjua tulisi tehostaa ja yksinkertaistaa, ja että valtion tulisi huomioida paremmin erityisesti suurten kaupunkien mahdollisuudet ja intressit edistää alueensa yritysten kansainvälistymistä ja kasvua sekä niiden vaatimia tekijöitä kuten osaavaa työvoimaa.

Pirkanmaalla erityistä huomiota on kiinnitetty alueellisen varautumisen ratkaisuun. Pirkanmaalla on nähty tärkeänä kehittää suomalaista kokonaisturvallisuuden mallia edelleen, ja kytkeä paikalliset yritykset varautumistyöhön paremmin mukaan. Pirkanmaalla vahva turvallisuusklusteri sekä puolustusteollisuus toimivat esimerkkeinä kriisitilanteissa yhteiskunnan tarpeisiin valjastettavista toimijoista. On hyvä, että esityksessä on kiinnitetty huomiota lupa- ja valvontaviranomaisen alueellisen varautumisen yhteistyöalueisiin sekä erikseen mainittu järjestöt ja yritykset kuntien ja hyvinvointialueiden lisäksi. Tampereella ja Pirkanmaalla on esitetty, että alueellinen varautuminen olisi voinut olla hyvinvointialueiden vastuulla, jolloin yhteys paikallisiin toimijoihin olisi luontevampi ja selkeämpi.

Edellä mainittujen näkemysten lisäksi Tampereen kaupunki pitää hyvänä, että lupaviranomaisen päätoimipisteen sijainti on Tampereella. Tampereella on hyvät olosuhteet viraston tehtävien menestyksekkäälle hoitamiselle saavutettavuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden näkökulmasta.

Tampereen kaupunki, yhteysjohtaja Maggie Keskinen, p. 0407031145, maggie.keskinen@tampere.fi