

LUONNOS 13.8.2024

Uudenmaan liiton yhteenveto lausunnoksi eduskunnalle esitysluonnoksesta aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

1. Yleistä

Uudenmaan liitto kiittää mahdollisuudesta lausua kokonaisuudesta. Pidämme tärkeänä, että valtion aluehallinnon toimivuutta arvioidaan ja uudistetaan. Alueiden ja kuntien toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi esimerkiksi sote- ja pelastuspalveluiden siirron sekä tulevan TE-palveluiden järjestämisvastuun siirtymisen myötä, ja myös ilmasto- ja ympäristöhaasteet edellyttävät nopeita ja vaikuttavia toimia. Nykymuotoinen valtion aluehallinto on peräisin vuodelta 2010.

Samalla Uudenmaan liitto huomauttaa, että käynnissä on lukuisia merkittävien lakien uudistushankkeita, joiden toimeenpanoon valtion aluehallinnon uudistus voi vaikuttaa suoraan ja välillisesti. Lakiuudistusten yhteisvaikutusten arviointia ole ollut mahdollista tehdä, johtuen lakiuudistusten eriaikaisesta etenemisestä. Toisaalta esimerkiksi kiristyvien ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttaminen edellyttää nopeita ja vaikuttavia toimia, kansainvälinen toimintaympäristö muuttuu ja investoinneista on kova kilpailu.

2. Alueiden elinvoiman kehittäminen edellyttää tiivistä valtion ja alueen yhteistyötä ja kumppanuutta

Alueiden elinvoiman kehittäminen on monitasoista ja poikkihallinnollista toimintaa, joka edellyttää tiivistä alueellista ja organisaatioiden välistä, eri suunnittelutasojen välistä yhteistyötä. Aluekehittämislain mukaisesti valtion aluehallinnolla on merkittävä rooli tässä kehittämistyössä. Voidakseen toimia tehokkaasti valtion aluehallinnon tulee tuntea paikalliset olosuhteet, alueiden vahvuudet, heikkoudet ja erityisominaisuudet. On tärkeää, että valtion aluehallinto pysyy alueilla, on aidosti läsnä ja toimii vuorovaikutteisena kehittäjäkumppanina kunnille ja maakunnille kaikilla tasoilla.

Perustettavalla lupa- ja valvontavirastolla, valtakunnallisesta toimivallastaan huolimatta, on keskeinen rooli valtion alueilla tapahtuvassa hallintotehtävien hoitamisessa. Kumppanuus ja yhteys alueiden toimijoihin; kuntiin, maakuntiin ja muihin sidosryhmiin tulee olla tiivis. Kattava toimipaikkaverkosto tukee tätä kumppanuutta. Elinvoimakeskusten osalta on tarkoituksenmukaista, että se synergia, joka ELY:jen ja maakuntien yhteistyöstä on alueella syntynyt, ei katkea nyt ehdotetun hallituksen esityksen myötä. Asetuksessa olisikin toivottavaa tarkemmin määritellä, miten olemassa oleva, hyvin toimiva yhteistyö, esimerkiksi maankäyttö- ja liikenneasioissa, jatkuu lain astuessa voimaan ELYille kuuluneiden tehtävien ja maakunnan liittojen välillä.

Uudenmaan liitto pitää hyvänä, että elinvoimakeskusten strategia-asiakirjan ja keskuskohtaisten tulossopimusten valmisteluyhteistyöstä maakuntien liittojen kanssa säädetään laissa. Yhtä keskeistä pitkäjänteiselle ja kumppanuuteen perustuvalla aluekehittämistyölle on, että alueille muodostettavat elinvoimakeskukset osallistuvat myös oman alueensa maakuntien maakuntaohjelmien ja

liikennejärjestelmäsuunnitelmien valmisteluun sekä niitä toteuttavien toimenpiteiden toteutukseen, maakuntaohjelmat ja suunnitelmat ohjaavat myös niiden strategioita, ja että elinvoimakeskukset sitoutuvat toimialueidensa maakunnan yhteistyöryhmien (MYR) työskentelyyn. Nämä tehtävät on todettu myös aluekehittämissä, jonka sisältö, alueellisten toimijoiden työnjako ja vastuut tulee huomioida uudistuksessa kokonaisuudessaan.

Esityksen mukaan kehittämis- ja hallintokeskus KEHA tuottaisi myös jatkossa mm. valtakunnalliset kv-rekrytoinnin palvelut, sekä julkisiin työvoimapalveluihin ja yritystoiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen liittyvän valtakunnallisen tieto- ja neuvontapalvelun. Kyseessä on erittäin vahva kuntien ja alueiden elinvoimaan vaikuttava palvelukokonaisuus, missä KEHAn yhteistyö ja vuorovaikutus alueiden toimijoiden, mm. kuntien kanssa tulee olla jatkossa tiivistä ja vuorovaikutteista. Käytännössä esimerkiksi kv-rekrytoinnin palveluiden tarjonta on KEHAssa on jo nyt todettu työnantajien sekä muiden sidosryhmien toimesta riittämättömäksi ja hallintolähtöiseksi. Kuten ehdotuksessa todetaan, on luontevaa, että elinvoimakeskusten rooli kv-rekrytoinnin ja kv-opiskelijoiden työmarkkinoille pääsyn tukemisessa ja kehittämisessä alueellaan, yhteistyössä alueen toimijoiden, kuntien ja TE-alueiden, yritysten, korkeakoulujen ja muiden sidosryhmien kanssa korostuu. Tämä ei kuitenkaan poissulje sitä, että myös KEHAn tulee aktivoitua yhteistyön ja vuorovaikutuksen tiivistämisessä alueiden keskeisten sidosryhmien, kuntien ja maakuntien kanssa. Niin ikään KEHAn sidosryhmäyhteistyön tiivistäminen olisi sisällytettävä mm. KEHA:n tulostavoitteisiin.

3. Uudellemaalle monialainen elinvoimakeskus ja riittävät resurssit

Sekä virastolle ja elinvoimakeskuksille on tärkeää varmistaa riittävät resurssit ja osaaminen suoriutua tehtävistään. Lupa- ja valvontaviraston päätoimipaikan on luontevaa sijaita Uudellamaalla. Samalla on huolehdittava, että alueellinen läsnäolo on riittävän kattava kaikkialla Suomessa, huomioiden mm. alueiden väestöpohja ja elinkeinoelämän tarpeet. Niin ikään viraston ja elinvoimakeskusten ohjauksen rakenne tulee olla selkeä.

Ehdotuksessa luvataan, että elinvoimakeskusten läsnäolo varmistetaan kaikissa maakunnissa riittävällä toimipaikkarakenteella. Tällä hetkellä mm. Uudenmaan ELY-keskus on täyden palvelun ELY (eli sisältää kolme vastuualuetta - elinkeinot, työvoima ja osaaminen, liikenne- ja infrastruktuuri sekä ympäristö ja luonnonvarat). Uudenmaan liitto pitää tärkeänä, että Uudenmaan erityispiirteet huomioidaan lain valmistelun yhteydessä. Maakunnan liitolla on rajapintaa alueen yritystoimijoiden kanssa. Uudellemaalle tulee turvata esimerkiksi täysimääräisesti yritystoiminnan edistämiseen liittyvät ELY-tehtävät. Maakuntien liittojen rooli EU-rahoituksen välittävänä viranomaisena tulee säilyä vähintään nykytasoisena.

Perustettavien elinvoimakeskusten osalta Uudenmaan liitto huomauttaa niiden valtavista kokoeroista. Yksistään jo Uusimaa kattaa koko maan väestöstä, yritystoimipaikoista ja työpaikoista kolmanneksen. Myös esityksen perustelutekstissä on aiheellisesti noteerattu huoli eri kokoisten elinvoima-alueiden toiminnallisuudesta. Perusteluosiossa todetaan suoraan, että esitetty Uudenmaan ja Päijät-Hämeen maakuntien kattava elinvoimakeskus muodostaisi väestömäärältään suuren ja aluetyypiltään erittäin heterogeenisen toiminta-alueen, mikä voi olla aluekehittämisen näkökulmasta haastava.

Tämä haaste ei saa jäädä uudistuksessa pelkästään huomion asteelle. Suomen suurimpana työssäkäyntialueena, lähes kahden miljoonan asukkaan metropolimaakuntana, sekä koko maan kasvun veturina Uudellamaalla on vahvat perusteet saada oma, monialainen elinvoimavirasto.

Samanaikaisesti Uudenmaan liitto haluaa kiinnittää huomiota erikokoisten elinvoimakeskusten tasapuoliseen resursointiin. Kuten ELY:jen arviointiraportissa (TEM julkaisuja 2024:1) on todettu, ELY-keskusten rooli ja asema on eri alueilla hyvin erilainen ja tämän seurauksena myös niiden vaikuttavuus on erilainen. ELYjen välillä on merkittäviäkin eroja niiden tehtävien resursoinneissa. Viimeistään nyt uudistuksen myötä Uudellemaalle kohdentuvan elinvoimakeskuksen ja sen palveluiden resurssit - suhteutettuna alueen yritys- ja asukasmäärään - on nostettava samalle tasolle kuin muualla Suomessa.

4. Alueidenkäytön suunnittelu on osa alueiden elinvoimatehtävää

Uudenmaan liitto pitää sujuvia lupaprosesseja ensiarvoisen tärkeänä, kuntien elinvoimaisuutta vahvistavana tekijänä. Myös tässä perustettavan viraston ja elinvoimakeskusten työnjako ja roolit tulee olla selkeitä asiakas- ja yhteistyökumppaneiden rajapintaan. Uudistuksessa on huolehdittava siitä, että tehtävien jako eri organisaatioihin ei aiheuta prosesseihin katkoksia tai varsinkaan vastakkainasettelua. Luvitus on nimenomaan monen elinvoimatoimen mahdollistaja. Laadukas kaavoitus luo edellytykset sille, että lupaprosessit ovat ennakoitavia ja sujuvia.

Alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen prosessien sujuvuuden kannalta keskeistä on varmistaa koko ketjun toimivuus kaavoituksesta luvitukseen ja toteutukseen asti. Kaavoitus ja luvitus ovat osa samaa kokonaisuutta, samaan lopputulokseen tähtäävän prosessin eri vaiheita. Näiden eri vaiheiden saumaton eteneminen ja yhteistyön toimivuus tulee varmistaa organisaatorajoista riippumatta. Alueidenkäyttöön liittyvät edistämisen- ja neuvontatehtävät on säilytettävä lähellä alueita, jotta eri alueiden erilaiset ominais- ja erityispiirteet ja suunnittelutarpeet voivat tulla riittävällä tavalla huomioon otetuiksi. Viraston tehtävissä tulee alueidenkäytön osalta korostaa kuntien alueidenkäytön tukemista ja edistämistä ja luopua valvonnan ja ohjauksen kaltaisista termeistä. Viranomaisyhteistyön tulee olla rakentavaa ja yhteensovittavaa. Edistämisen ja valvonnan eriyttämisellä eri organisaatioihin ei saa heikentää vuorovaikutusta eri viranomaisten välillä.

Vihreän siirtymän edistäminen ja sen laaja kokonaisuus kytkeytyy tiiviisti elinvoimakysymyksiin. Aluehallintolain uudistuksessa onkin tärkeää turvata vihreän siirtymän vaatimat lupaprosessit, sekä kytkeä ne osaksi osallistavaa kaavoitusmenettelyä ja alueiden elinvoiman kestävästä vahvistamisesta. Tämä tukisi ja vauhdittaisi osaltaan myös Suomen hiilineutraaliustavoitteiden ja EU-velvoitteiden täyttämistä. Vihreän siirtymän edistämisen ja lupaprosessien vauhdittamisessa tulee kuitenkin olla tarkkana, sillä vihreän siirtymän ratkaisut voivat luoda uudentyyppisiä ympäristöhaittoja, jotka tulee tunnistaa, ja joihin tulee puuttua riittävän aikaisessa vaiheessa osana lupa- ja kaavaprosesseja. Tämä on syytä ottaa huomioon aluehallinnon uudistuksessa, maankäytön edistämisen ja luvituksen roolituksissa, sekä tehtävien jaossa virastojen kesken.

Esityksen mukaan uudistuksen yhteydessä siirrettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten julkisen henkilöliikenteen tehtävät Liikenne- ja viestintävirastoon (Traficom). Uudenmaan liitto on huolissaan siitä, miten Liikenne- ja viestintävirastossa huolehditaan riittävästä paikallistuntemuksesta linja-autoliikenteen järjestämiseksi. Maakuntien liittojen sekä kuntien kanssa on tarpeen tehdä vuorovaikutusta henkilöliikenteen järjestämiseksi huolimatta siitä mistä valtion organisaatiosta henkilöliikenteen tehtäviä hoidetaan. Uudenmaan liitto haluaa tuoda esille, että rautatieliikenteen ja linja-autoliikenteen järjestämisellä on vaikutuksia toisiinsa, jolloin niiden järjestäminen samasta organisaatiosta voisi tuoda hyötyjä julkisen henkilöliikenteen järjestämisen kokonaisuuteen.

Kunnat ja maakuntien liitot ovat olennainen osa aluehallinnon sekä alueiden maankäytön, liikenne- ja ympäristöteemojen kokonaisuutta. Maakuntien liitot ja kunnat vastaavat alueidensa maankäytön suunnittelusta, missä keskeistä on yhteensovittava erilaisia toimintoja ja intressejä. Kuntien kaavoitusmonopoli on osa kuntien itsehallintoa, kuntien oikeus, jota on esityksessä kunnioitettava. Siksi maankäyttö-, liikenne- ja ympäristöteemojen (sisältäen ilmasto-, viherrakente- ja biodiversiteettikysymykset) väliset tiiviit vuorovaikutussuhteet tulee ottaa huomioon valtion aluehallinnon uudistuksessa ja uudistuksen tulee tukea kokonaisvaltaista, eri näkökulmat huomioon ottavaa suunnittelua. Näin voidaan välttää pirstaloituvaa valvontaa ja ohjausta ja osaoptimointia ja päinvastoin tukea kokonaisuuksien hallintaa ja monialaisuutta, mikä onkin mainittu hankkeen säädösvalmistelun yhtenä pääperiaatteena.

5. Elinvoimakeskusten erikoistuminen perusteltua

Elinvoimakeskusten tehtävien keskittäminen on perusteltua. Tällä voidaan edesauttaa sitä, että osaaminen, tulkinnat ja palvelut yrityksille ja muille asiakkaille ovat tasalaatuisia kaikissa elinvoimakeskuksissa kautta maan. Tehtävien riittävää resursointia ja osaamista ei voi korostaa liikaa. On varmistettava, että elinvoimakeskuksista tulee riittävän resursoituja, jotta ne pystyvät hyvään kumppanuusyhteistyöhön alueellisesti – ja nimensä mukaisesti, kehittämään monipuolisesti ja vaikuttavasti alueiden elinvoimaisuutta.

Ehdotuksen mukaan osa elinvoimakeskusten tehtävistä keskitettäisiin tiettyihin keskuksiin (28 tehtävää). Onkin varsin perusteltua, että volyymiltaan maahanmuuton ja vieraskielisten työvoiman täysin ylivoimaisena kohdemaakuntana Etelä-Suomen elinvoimakeskus hoitaisi nyt esitetyn mukaisesti ulkomaalaislain mukaiset yrittäjän oleskelulupaan liittyvät tehtävät. Tämän rinnalla Uudenmaan liitto ehdottaa harkittavaksi, olisiko, samoin perustein, myös työ- ja koulutusperusteinen maahanmuutto järkevää keskittää Etelä-Suomeen, jotta parhaiten pystytään työvoiman liikkuvuus huomioiden yhteensovittamaan ja koordinoimaan koko maan osaamistarpeet ja kohtaanto.

Keskitettyjä tehtäviä ovat lisäksi muun muassa EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanotehtävät. Uudenmaan liitto pitää hyvänä, että välittävän viranomaisen tehtäviä hoitaisi jatkossakin neljä elinvoimakeskusta; Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Keski-Suomen sekä Pohjois-Suomeen elinvoimakeskukset. Tällä varmistetaan riittävä osaaminen, resurssit ja ennen kaikkea asiakkaiden näkökulmasta yhdenmukaiset tulkinnat ja prosessit. Uudenmaan liitto kehottaa kuitenkin harkitsemaan välittävää viranomaista vaihtavien maakuntien osalta riittävää siirtymäaika, jotta vältetään riski hakijoille syntyvistä turhista katkoksista tai viiveistä.

6. Digitaalisuus ja tiedolla johtaminen

Uudenmaan liitto kantaa huolta tehtävien jatkuvuuden varmistamisesta uudistuksen aikana. Uudistuksen läpivienti ei missään vaiheessa saa aiheuttaa viiveitä tai katkoksia henkilö- tai yritysasiakkaiden saamiin palveluihin, niiden laatuun tai saatavuuteen. Tällä on välitön heijastusvaikutus myös kuntien ja alueiden elinvoimaisuuden mahdollisuuksiin.

Uudenmaan liitto korostaa uudistuksessa digitalisaation hyödyntämistä ja tietojärjestelmien toimivuuden varmistamista. Esityksen mukaan KEHA-keskus tuottaa tieto- ja järjestelmäpalveluita ja hoitaa digitalisaatiota edistäviä tehtäviä virastolle, sekä vastaa TE-uudistuksen valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista. Sekä KEHAn, elinvoimakeskusten että viraston osalta digitaalisuuden edistäminen sekä tieto- ja palvelujärjestelmien asiakaslähtöisyys ja toimivuus edellyttää riittävää resursointia sekä osaamista. Pahimmassa tapauksessa palvelut viivästyvät, siksi uudistuksen riskit katkoksista ja viivästyneistä asiakaspalveluista on arvioitava ja niihin on varauduttava huolellisesti ennen uudistuksen käynnistymistä.

Esityksen mukaan työllisyyden tiedolla johtamisen tehtävät siirretään ELYistä keskitetysti KEHAan. Käytännössä KEHA ryhtyisi tuottamaan yleisessä tietoverkossa julkaistavaa tietoa työllisyysaluetarkkuudella. Vähintään kerran vuodessa KEHA tuottaisi asiantuntija-arvion TE-palveluiden toimivuudesta sekä valtakunnallisesti että työllisyysalueittain (mm. resursoinnin tunnusluvut, palveluiden toimivuus ja vaikutukset, työnhakija- ja paikkamäärien kehitys, lakisääteisten tehtävien toteutuminen). Maakunnittain yhteenveto tuotettaisiin jatkossa vain kerran hallituskaudessa. Uudenmaan liitto pitää tätä selkeänä huononnuksena. Maakunnat ovat muodostuneet pitkälle toiminnallisten työssäkäyntialueiden pohjalta, ja siksi tunnuslukujen kehitystä on pystyttävä maakuntatasolla seuraamaan reaaliajassa vähintään kuukausitasolla. Mikäli tilannekuvaa seurataan alueittain vain TE-alueitasolla, suurempi alueellinen kokonaiskuva elinvoimaisuuden kehityksestä hämärtyy.

Esityksen mukaan, KEHAn keskittyessä työllisyyden tiedolla johtamiseen, elinvoimakeskukset ennakoisivat ja tunnistaisivat oman alueensa kehitystarpeita, toisivat toimijoita yhteen sekä tukisivat yhteistyötä toimialueellaan ja laajemmin. Ne myös kokoaisivat oman alueensa työvoima- ja osaamistarpeiden tilannekuvaa ja ennakointitietoa ja vastaisivat Työvoimabarometrin ja Alueellisten kehitysnäkymien tiedonkeruusta ja sidosryhmäyhteistyön koordinoinnista. Tässä Uudenmaan liitto pitää tärkeänä, että ELYjen hyvä yhteistyö maakuntien liittojen kanssa ennakoinnissa ja tilannekuvan seurannassa jatkuu vähintään yhtä tiiviinä uudistuksen jälkeenkin. Ennakointi on maakunnan liittojen lakisääteinen tehtävä, ja reaaliaikainen tilannekuvan seuranta on edellytyksenä jo vuositason aluekehittämislain mukaisissa aluekehittämiskeskusteluissa valtion ja maakuntien välillä. Tiedon tuottamisessa sekä KEHAssa sekä muodostettavissa elinvoimakeskuksissa kaikinainen tieto tulee olla koottuna ja saatavissa reaaliaikaisesti myös maakuntatasolla.

7. Varautuminen

Nykyisiä aluehallintovirastoja koskevassa laissa ei ole laissa tarkemmin määritelty varautumisen yhteensovittamistehtävää, eikä esimerkiksi alueellisista

valmiustoimikunnista taikka varautumisen tilaa koskevan alueellisen tilannekuvan seuraamisesta ole olemassa lain taseisia säännöksiä. Kannatettavaa on, että uudessa laissa säädetään Lupa- ja valvontaviraston tehtävänä olevasta varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämisestä ja yhteensovittamisesta voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkemmin sekä täydennetään lainsäädännössä olevia aukkoja.

Esitetty varautumisen alueellinen yhteistyötehtävä vastaisi tosiasiallisesti voimassa olevaa käytäntöä, eikä siinä olisi kyse johtamisesta ja valvonnasta, vaan yhteistyöstä ja sopimisesta. Lailla olisi tavoitteena säätää konkreettisista viraston tehtävistä järjestää varautumisen alueellista yhteistyötä. Siitä huolimatta ehdotetut säännökset jättävät erittäin paljon tulkinnanvaraa juuri konkretian osalta.

Lakiluonnoksen mukaan viraston tulisi edistää kuntien ja alueen muiden toimijoiden, eli alueella toimivien viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen, kuten esimerkiksi huoltovarmuuden kannalta keskeisten toimijoiden tai huoltovarmuuden alueorganisaatioiden valmiussuunnittelua. Kuntien näkökulmasta säännös jää sisällöltään hyvin epäselväksi. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan se pitäisi sisältää nykyisen kuntien valmiussuunnittelun tukemistehtävän, joka sisältää muun muassa opetus- ja kulttuuritoimen toimialan valmiussuunnittelun tukemisen. Tehtävän sisältöä ei tarkemmin kuvata yksityiskohtaisissa perusteluissa. Perusteluissa sen sijaan todetaan, että nykyiset aluehallintovirastot ovat toteuttaneet osin eri tavoin kuntien valmiussuunnittelun tukemisen tehtävää. Sinänsä se mahdollistaa kullekin alueelle soveltuvat toimintamallit yhteistyölle kuntien kanssa, mutta säännöksellä ei juuri ole vaikutusta konkretian kannalta.

Lakiluonnoksen mukaan viraston pelastustoimen ja varautumisen -toimialan tehtäviin säädettäisiin varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämisen ohella alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan siinä ei ole suoranaisesti kyse varautumisesta vaan arjen turvallisuudesta ja turvallisuuden edistämisestä kuten esimerkiksi ilkeiden ehkäisemisestä ja kauppakeskusten turvallisuussuunnittelusta. Asia on kunnille erittäin tärkeä ja jää esitetyssä hyvin epäselvän sääntelyn varaan.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan varautumisen alueellinen yhteistyö olisi järjestettävä varautumisen yhteistyöalueella, joka samalla vastaa maantieteellisesti hyvinvointialueiden ja pelastustoiminnan yhteistyöalueita. Alueiden yhteensovittaminen on sinänsä perusteltua, mutta Uudenmaan varautumisen kehittämisen näkökulmasta haasteellista. Uusimaa yksin käsittää Helsingin kaupungin, HUS-yhtymän, Itä-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueet sekä erittäin runsaan joukon muita viranomaistahoja. Kokemus on osoittanut, että varautumisen alueellinen yhteistyön toteuttaminen, tai edes sen suunnittelu pelkästään Uudenmaan sisäisesti on erittäin haastavaa. Siksi Uudenmaan liitto katsoo, vaikka edellä mainitut toiminnalliset alueet eivät enää olisikaan tältä osin maantieteellisesti samoja, että varautumisen alueellisen yhteistyön tulisi käsittää ainoastaan Uudenmaan maakunnan alueen.