



Eduskunnan hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

Hallintovaliokunta tiistai 2.5.2017 klo 12.15 /HE 15/2017 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Kuultavana oleva asiantuntija: Ylijohtaja Leena Vestala, Pirkanmaan ELY-keskus

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI JA PIRKANMAAN ELY-KESKUKSEN ASiantuntijakommentit

ELY-keskuksen kommenteissa rajoitutaan kommentoimaan ainoastaan hallituksen esityksen vaikutuksista ELY-keskuksen tehtävien hoitamiseen tulevissa maakunnissa

Yleiset kommentit:

ELY-keskusten ylijohtajat ovat maakuntauudistuksen suunnittelun alusta asti suhtautuneet myönteisesti maakuntien perustamiseen ja nykyisen aluehallinnon tehtävien mahdollisimman kattavaan siirtämiseen tuleviin maakuntiin.

Uudistuksen lähtökohtana tulee olla tehokas, ymmärrettävä ja moderni **asiakaspalvelu**, joka kaikissa maakunnan tehtävissä toimii monikanavaisesti. Erityisiä haasteita on uusien asiakasystävällisten **digitaalisten** palveluiden kehittämisessä, kun samaan aikaan julkisen hallinnon resursseja tulee muutoksella säästää useita miljardeja euroja.

Vuoden 2019 alusta aloittaviin maakuntiin siirretään kuntien sote-tehtävät ja näiden ohella joukko muita nk. maku-tehtäviä sekä kunnista että valtion aluehallinnosta. Maakuntien valmistelu on edennyt sote-sektori edellä ja muut tehtävät, vaikka asiakkaiden kannalta tärkeitä, ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Maakuntien tehtävistä ja henkilöstöstä valtaosa tulee kunnista (erityisesti sote) ja valtiolta maakuntiin siirtyvien tehtävien rahoitus ja henkilöstön asema on edelleen epävarma. Ennen maakuntien aloittamista on valtiovarainministeriön johdolla tarkoitus simuloida maakuntien ohjausjärjestelmää ja rahoituksen riittävyyttä. Tämä on erittäin tarpeellinen harjoitus ja vasta sen tulokista toivottavasti rakentuu näkemys valtionhallinnon ja itsehallinnollisten maakuntien neuvottelumekanismeista sekä maakuntien tehtävien ja rahoituksen yhteensovittamisesta. Tavoitteena on että maakuntien ohjaus valtion taholta olisi strategista ja yhteinäistä antaen jokaiselle maakunnalle tilaa itsehallintonsa mukaisesti kehittää toimintaansa omien erityispiirteidensä ja vahvuuksiensa mukaisesti. Uudistuksen myötä tulee päästä eroon nykyisestä aluehallinnon putkiohjauksesta.

Nyt käsiteltävänä olevan maakuntalakupaketin kommentointia vaikeuttaa se, että puitelakina se ei avaa riittävästi maakunnalle tulevia tehtäviä. Esimerkiksi ELY-keskuksen elinkeinot-vastuualueen ja TE-toimiston osalta tehtävät tullaan suurelta osin määrittämään vasta lausuntokierroksella olleen nk. kasvupalvelulain ja siihen liittyvien substanssilakien pohjalta. Liikennevastuualueen tehtävien osalta tehtäviä määritetään tarkemmin maantielaisissa ja myös ympäristövastuualueen osalta työnjakoa maakuntien ja uuden lupa- ja valvontaviraston välillä osittain vielä valmistellaan.

Oman haasteensa asiakaspalvelun järjestämiselle tulee järjestämis-tuottamismallista, joka vaatii kehittyäkseen eri maakunnissa hyvin erilaisen ajan. Mallin kehittämiseksi tulee antaa riittävästi aikaa ja samalla varmistaa hyvä asiakaspalvelu siihen asti, kunnes markkinat voivat kantaa vastuun tehtävien hoitamisesta säädösten edellyttämällä tavalla. Asiakaspalvelun selkeyttä lisäisi, jos asiakkaiden valinnanvapaus toteutettaisiin samoilla periaatteilla sekä sote- että kasvupalvelutehtävissä.

Maakuntien tukipalveluita tullaan yhtenäistämään perustettavissa palvelukeskusosakeyhtiöissä (kiinteistöt, ICT ja talous- ja henkilöstöhallinto). On tärkeää löytää sopiva tasapaino maakuntien itsehallinnon ja yhteisten ja yhtenäisten palveluiden välillä. Palvelukeskusten rooliksi sopii hyvin sellaisten tukipalveluiden tuottaminen, jotka rutiiniluonteisina tuottavat keskittämishyötyjä. Sen sijaan erilaisissa kehittämistehtävissä ja myös henkilöstöasioissa (mm. palkkausjärjestelmät) tulee maakunnille jättää runsaasti liikkumavaraa.

Yksityiskohtaiset kommentit:

2 luku Maakunnan tehtävät

6§ 1 momentti 6-7 kohta: maatalous ja maaseudun kehittäminen, maataloustuotteet: Tehtävistä valtaosa on EU-sidonnaisia maksajavirastotehtäviä, joiden suorittaminen ajallaan on ensisijaisen tärkeää viljelijätukien maksamisen kannalta. On huolehdittava siitä, että nämä tehtävät ovat riittävästi resursoituja maakunnissa. Kuntien ja aluehallintovirastojen tehtävien saattaminen yhteen tulevissa maakunnissa mahdollistaa resurssien tehokkaan käytön ja henkilöstölle voidaan muodostaa monipuolisempia tehtäväkuvia. Muutos mahdollistaa myös kokonaisvaltaisemman näkemyksen maaseudun kehittämisestä osana muuta aluekehittämistä.

6§ 1 momentti 8 kohta: Kalatalous ja vesitalous: Kalataloustehtävät on tällä hetkellä keskitetty kolmeen ELY-keskukseen. Asiantuntijaresurssin riittävyyden kannalta on tärkeää että maakunnat pääsevät sopimukseen tehtävien hoitamisesta keskitetysti myös jatkossa. Myös nämä tehtävät ovat vahvasti EU-sidonnaisia. Vesitaloustehtävät on lakiluonnoksessa jaettu maakuntien ja lupa- ja valvontaviraston kesken. Näissä tehtävissä tulee olemaan runsaasti rajapintoja edellä mainittujen kesken ja on varmistettava linjakas viranomaistoiminta ja sujuva asiakaspalvelu.

6§ 1 momentti 9 kohta: Aluekehittämisen tehtävät, nk. kasvupalvelulain mukaiset tehtävät, kulttuuri, kotoutuminen. Tällä hetkellä aluekehittämisen tehtäviä alueilla hoitavat sekä maakuntien liitot, että ELY-keskukset. Aluekehittämisen kokonaisuus on laaja kattaen yrittämisen tuet, osaamisen kehittämisen, työvoiman ja työpaikkojen kohtaannon parantamisen, maankäytön ja liikenteen muodostaman yhdyskuntarakennetta muovaavan kokonaisuuden sekä mm. kulttuurin edistämisen. Alueen yhteistyö-

25.4.2017

kumppaneita mukaan tähän työhön sitouttavia rahoitustyökaluja ovat olleet mm. työllisyyttä edistävät ja kilpailukykyä kehittävät rakennerahastovarot. ELY-keskuksissa rakennerahastotehtävien tekninen hallinnointi on kuluvalle rahastokaudella 2014-2020 keskitetty neljään ELY-keskukseen, mutta sisällöllinen päätöksenteko on säilynyt kaikissa maakunnissa. Yhteistyö Länsi-Suomen rakennerahastoja ELY-keskusten osalta hallinnoivan Keski-Suomen ELY-keskuksen kanssa on toiminut hyvin. Tuleva maakuntaudistus palauttaa rakennerahastojen hallinnoinnin maakuntatasoiseksi, kun jokainen maakunta muodostaa jälleen oman rahastohallinnon kokonaisuutensa. Jos keskitetty hallinnointi puretaan ELY-keskusten osalta heti vuoden 2019 alusta eli kesken rahastokauden, sillä saattaa olla joissain maakunnissa osaamisresurssivaikutuksia. Pirkanmaalla on riittävä kapasiteetti tarvittaessa palauttaa rahastohallinnointi maakuntaan.

Tämä kohta kattaa laajasti ELY-keskuksen E-vastuualueen ja TE-toimiston tehtävät, joista nykyisin on säädetty useissa eri laeissa. Työ- ja elinkeinoministeriö on koonnut nämä tehtävät nk. kasvupalveluiksi, joista tullaan säättämään omassa, juuri lausuntokierroksella olleessa, laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista. Lakiluonnoksen mukaan maakunnille tulisi kasvupalveluiden järjestäminen. Koska kasvupalvelulaki ja sen yhteyteen laadittavat 'substanssilait', kuten rahoituslaki ovat vielä valmisteilla, tähän hallituksen esityksen kohtaan on tässä vaiheessa vaikea ottaa kantaa. ELY-keskus kuitenkin korostaa, että asiantuntevan ja sujuvan asiakaspalvelun tulee olla näiden kasvupalveluiden lähtökohtana.

6§ 1 momentti 10 kohta: Koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu. Maakuntien toiminnan ydintä on osaava ennakointitoiminta. Se ei koske ainoastaan koulutustarpeita vaan kaikkea toimintaa maankäytön suunnittelusta elinkeinoelämän edistämiseen. Ennakointikäsike pitäisikin laajentaa koskemaan myös muuta, kuin koulutusta.

6§ 1 momentti 11 ja 12 kohta: maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus, kuntien alueiden käytön suunnittelu ja rakennustoimen edistäminen: Lakiluonnoksen mukaan ELY-keskusten alueidenkäytön tehtävät siirtyvät maakunnalle lukuun ottamatta maankäyttö- ja rakennuslain valvontaa koskevaa tehtävää. Kaavoitukseen ja rakentamiseen sisältyy toimialana suuria taloudellisia intressejä. Maakuntalakia valmisteltaessa tulisi samanaikaisesti ratkaista, mille taholle jatkossa osoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain toimialalla yleisen edun valvonta elinympäristön laadun ja kansalaisten tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. Lakiluonnoksen 6 § 2 momentissa on kuvattu tehtäviä, joita maakunta voi lisäksi hoitaa. Luonnoksen 4-kohdan mukaan maakunnan tehtäviin kuuluisi rakennusvalvonta niissä maakunnissa, joissa maakunnan kaikki kunnat ovat yhteisellä sopimuksella päättäneet siirtää rakennusvalvonnan järjestämisen maakunnalle ja osoittaneet sille rahoituksen. Kuntien resurssit rakennusvalvontatehtävän hoitoon vaihtelevat suuresti kunnittain. Lain tulisi mahdollistaa myös järjestämisvaihtoehto, jolla maakunta voisi hoitaa rakennusvalvonnan tehtävät niiden kuntien osalta, joilla ei ole riittäviä omia resursseja tehtävän hoitoon. ELY-keskus pitää myös mahdollisena, että rakennusvalvonta voisi olla ympäristöterveydenhuollon järjestämisen kaltaisesti nimetty maakunnan tehtäväksi 2 momentin sijasta lakikohdan 1 momenttiin.

6§ 1 momentti 13 kohta: Luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito

Maakunnan tehtävänalaa kuuluisivat luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävästä käytöstä edistäminen. Tehtävään on esitetty kuuluvaksi ELY-keskuksien tehtävistä mm.

25.4.2017

luonnonsuojelualueiden perustamiseen tähtäävän hanketoiminnan, korvauksia ja hankintaa koskevat arviointi- ja neuvottelutehtävät sekä muiden luonnon monimuotoisuutta tukevien toimien edistäminen.

Lisäksi maakuntien tehtävänä olisi edistää luonnon monimuotoisuuden kestävästä käytöstä, mikä koskee luonnon monimuotoisuuden sisällyttämistä maa- ja metsätalouden ja ympäristöhoidon suunnitteluun. Näissä tehtävissä maakunnat voisivat myös integroida kestävästä käytöstä tavoitteet aluekehitystyöhön ja tehdä yhteistyötä kuntien ja valtion viranomaisten kanssa.

Tehtävän hoitamiseksi maakunnille osoitetaan puolet ELY-keskusten luonnonsuojelun henkilövoimavaroista. Puitelakina maakuntalaki ei määrittele tarkemmin, miten ja millä tasolla edistämistehtävää maakunnassa toteutetaan. Edistämistehtävien maakuntakohdainen harkinnanvara ja valtakunnallisen ohjauksen merkittävä kaventuminen aiheuttavat ELY-keskuksen näkemyksen mukaan riskin siitä, että edistämistoimet eivät riittävällä tavalla kohdennu uhanalaisimpiin lajeihin ja luontotyyppeihin.

ELY-keskus myös korostaa, että luonnonsuojeluun liittyvän valtakunnallisen tietopohjan ylläpito osana edistämistehtävää on keskeinen tekijä kohdennettaessa voimavaroja luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseen.

6§ 1 momentti 14 kohta: Liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö sekä toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Tällä hetkellä tienpidon ja liikenteen alueellisia tehtäviä hoidetaan 9 ELY-keskuksesta. Tienpidon hankintaan liittyviä tehtäviä hoidetaan neljältä hankinta-alueelta. Lisäksi valtakunnallisia erikoistumistehtäviä on hoidettu keskitetysti. Hallituksen esitysten ja sitä täydentävien linjausten yleisenä lähtökohtana on, että ELYjen nykyiset liikennevastuualueen keskittämiset säilytetään.

Tienverkon omistuksen ja rahoituksen on tarkoitus säilyä valtiolla. Henkilöstö siirtyisi maakuntiin. Tienpidon tehtävien hoitamiseen tarvitaan ylimaakunnallista menettelyä, jossa sovitaan kaikkien 18 maakuntien tienpidon ja liikenteen tehtävien hoitamisesta 9 vastuumaakunnan toimesta. Valtakunnallisesti keskitetyt tienpidon tehtävät siirtyvät Liikenneviraston vastuulle ja aiemmin päätetyt liikenteen lupatehtävät siirtyvät heinäkuussa 2018 Trafiin.

ELY-keskusten liikennevastuualueen johtajat laativat marraskuussa 2016 yhteisen lausunnon maakuntauudistuksesta. Lausunnossa esitettiin, että ELYjen tienpidon tehtävät ja tienpitotehtävissä työskentelevä henkilöstö siirrettäisiin Liikennevirastoon. Maakunnat päättäisivät perusväylänpidon rahoituksella toteutettavista investoinneista alueellaan.

Parhaillaan laaditaan LVM:n johdolla maantielain uudistusta, jossa määritetään tarkemmin maakuntauudistuksen tuomat muutokset tienpidon ja liikenteen tehtävien hoitamiseen sekä henkilöstön sijoittumiseen maakuntiin.

6§ 1 momentti 15 kohta: Yksityisteitä ja liikkumisen ohjausta koskevat valtionavustustehtävät. Maakunnat saavat valtionavustukset yleiskatteellisena. Maakunnat voivat tarvittaessa sopia operatiivisen työn hoitamisesta ylimaakunnallisesti.

Maakunnat voivat halutessaan toimia joukkoliikenteen toimivaltaisena viranomaisena. Maakunnat päättävät joukkoliikenteen järjestämisestä yhdessä alueen muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Valtion joukkoliikenteen ostoihin tarkoitetut joukkoliikenneavustukset tulevat niin ikään maakunnalle yleiskatteellisena. Joukkoliikenteen suunnittelulla ja järjestämisellä maakunnassa on vahva kytkeä sote-kuljetuksiin sekä kuntien koululaiskuljetuksiin.

6§ 1 momentti 20 kohta: Vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta;

Tehtävät sisältyvät osin momentin 8 kohtaan. Lakiluonnoksen mukaan ELY-keskuksen vesihuoltotehtävä olisi kokonaisuudessaan siirtymässä maakuntaan. Vesihuollon osalta maakunta olisi jatkossa se viranomainen, joka voi antaa ainoana kuntaan kohdistuvan määräyksen. Vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtäviin sisältyy tällä hetkellä keskittämisiä. Myös jatkossa on tarpeen tehdä ylimaakunnallista yhteistyötä. Vesihuolto kytkeytyy tiiviisti alueiden käytön suunnitteluun ja lisäksi tehtävät tulee sovittaa vesien- ja merenhoidon suunnitteluun. Tehtävät sisältävät myös kokonaisturvallisuuteen liittyviä osia.

Luonnoksen mukaan maakunta hoitaa alueellisena luonnonvaratehtävänä myös muun muassa vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta (1709/2015) säädetyt valvontatehtävät ja päätökset nopeiden hävittämistoimenpiteiden toteuttamisesta. Toisaalta samaisesta säädöksestä mainitaan myös lakiluonnoksen 6§ momentissa 3 esimerkkinä tehtävästä, joka voitaisiin säätää maakunnan tehtäväksi.

Maakunta hoitaisi myös kansallisen ilmastomuutoksen sopeutumissuunnitelman 2022 mukaista koordinaatotehtävää. Maakunnalle tulisi säätää ilmastomuutoksen torjunnan ja sopeutumisen osalta myös laajempi alueellinen edistämistehtävä.

Bio- ja kiertotalouden vauhdittaminen edellyttää toimenpiteitä useilta hallinnon tasoilta. ELY-keskus katsoo, että maakunnilla olisi osaamisen, sidosryhmien ja rahoituskanavien myötä hyvät edellytykset bio- ja kiertotalouden edistämiseen osana maakunnan kilpailukykyä. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan bio- ja kiertotalouden edistäminen tulisi olla maakuntalaissa säädetty maakuntien tehtäväksi.

Hiilineutraalin yhteiskunnan tavoittelu edellyttää merkittäviä toimia yhteiskunnan kaikilta tasoilta ja sektoreilta. ELY-keskus näkee ensiarvoisen tärkeänä, että vähähiilisuuden tavoittelu tapahtuu läpileikkaavasti myös maakunnan tehtäväkentässä ja katsoo, että vähähiilisuuden edistäminen olisi pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen työn varmistamiseksi säädetty maakuntalaissa maakuntien tehtäväksi.

6§ 1 momentti 21 kohta: Vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu;

Tehtävistä suurin osa on EU:n säädöksiin perustuvia. Tehtävää tehdään tällä hetkellä kaikissa Y-vastualueen omaavissa ELY-keskuksissa kuitenkin siten, että koordinaointi on viidellä ELY-keskuksella ja lisäksi Ahvenanmaalla.

25.4.2017

Vesien ja merensuojelua toteutetaan vesien ja merenhoidon suunnittelujärjestelmän kautta. Suunnittelujärjestelmää ja sen tavoitteiden toteutumista tukevat aineellisen ympäristönsuojelulainsäädännön ennakkovalvontajärjestelmät, kuten ympäristönsuojelulain pilaamiskiellot, vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin perustuvat luvat ja lupien määräykset sekä näiden lupien valvonta, jotka linjausten mukaisesti ovat pääosin tehtävinä menossa Valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle.

Ennakkovalvonnan riittävä toteutuminen edellyttää maakunnan ja Valtion lupa- ja valvontaviraston tiivistä yhteistyötä ja yhteisiä prosesseja sekä tietojärjestelmiä. Tarkemman substanssilainsäädännön puuttuminen vaikeuttaa asiasta lausumista, mutta maakunnalle on tarpeen osoittaa riittävät välineet vesien ja merenhoidon toteuttamiseen. Lisäksi vesienhoitosuunnitelmiin liittyvien toimenpiteiden toteuttamisesta vastaisivat maakunnat.

Puitelakina maakuntalaki ei määrittele tarkemmin, miten ja millä tasolla vesienhoidon toteutusta maakunnassa toteutetaan. Maakuntakohtainen harkinnanvara ja valtakunnallisen ohjauksen merkittävä kaventuminen aiheuttavat ELY-keskuksen näkemyksen mukaan riskin siitä, että toteutus- ja edistämistoimet eivät riittävällä tavalla kohdennu vesienhoidon kannalta tärkeimpiin kohteisiin tai tehtävään osoitettu voimavara jää tarpeeseen nähden vähäiseksi.

6§ 1 momentti 22 kohta: Ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietoisuuden parantaminen:

Ympäristötiedon tuottamista ja jakamista hoidetaan nykyisin monessa organisaatiossa eikä tehtävää voida jatkossakaan katsoa pelkästään maakunnassa hoidettavaksi. Pirkanmaan ELY-keskus toteaa, että ympäristötieto ja sen tarjonta asiakkaille on kokonaisuus, joka tulee järjestää yhteistyössä maakuntien ja valtion kesken, ottaen huomioon palveluiden valtakunnallinen yhtenäisyys ja maakuntien erityistarpeet.

ELY-keskus katsoo, että maakunnalle voisi sopia tehtäväksi myös yleinen ympäristön ja kestävä kehityksen edistäminen ja koordinointi, mikä olisi luontevasti tukemassa maakunnan roolia alueen kehittämisessä.

Ylijohtaja


Leena Vestala