



Ympäristövaliokunta

ELY-keskusten yleisiä nostoja hallituksen esityksestä valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

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, tulosohtauksesta ja hallinnon järjestämisestä.

ELY-keskukset nostavat esille seuraavia huomioita valiokuntakäsittelyssä:

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 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 tehtävänäloja, 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 asetuseruonnos ja ministeriöiden toimeenpanon ohjaus suuntaa rakennetta ja toimintaa enemmän hallinnonalakohtaisuuteen.

25.3.2025

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 mukaan valtioneuvoston asetuksella. Elinvoimakeskusten toimialueet vaihtelisivat yhdestä maakunnasta kolmeen. Lisäksi säädettäisiin siitä, millä edellytyksillä edellä mainituista pääsäännöistä olisi mahdollista poiketa ja tehdä keskuksen alueellista toimivaltaa koskevia järjestelyitä Elinvoimakeskusten välillä.

Valtioneuvoston asetuseräluonnoksessa säädettävät lukuisat ja erilaiset toimialueet eräissä tehtävissä ja tehtävien keskittämiset aiheuttavat sen, että Elinvoimakeskuksista tai ainakaan osista 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 edellyttää perusvirastorakenteesta poikkeavaa johtamista (viraston toimialuetta laajempia substanssitoimialueita).

Varautuminen

Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lainsäädäntöluonnoksen 13 §:ssä säädettäisiin varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämisestä varautumisen yhteistyöalueilla. Järjestely vastaisi pitkälti nyt vallitsevaa tilannetta ja Lupa- ja valvontaviraston tehtävät Aluehallintoviraston tehtäviä. Ehdotettu malli ei vastaa alueiden tarpeisiin esimerkiksi maakunnallisen yhteistyörakenteiden ylläpidon ja läsnäolon, tilannekuvan tuottamisen, ylläpidon ja toimittamisen eikä elinkeinoelämän näkemysten huomioimisen osalta. Lisäksi nykyisen kaltaisen toimintamallin jatkaminen aiheuttaa päällekkäistä toimintaa Lupa- ja valvontaviraston ja muiden toimijoiden, kuten maakunnallisten valmiusfoorumien välillä. Sisäministeriö ja valtionvarainministeriö ovat käynnistäneet laajan selvityksen alueellisen varautumisen ja tilannekuvatoiminnan kehittämistarpeista, minkä on määrä valmistua 30.8.2025 mennessä. Selvityksen tulosten hyödyntäminen tapahtuu vasta esitetyn aluehallinnon käynnistymisen jälkeen, mitä ei voi pitää tehokkaana valmisteluna.

Aito alueellinen läsnäolo tärkeää

Virastojen alueellinen läsnäolo ja alueiden erityspiirteiden tuntemus aiotaan turvata siten, että toteutetaan nykyisten virastojen toimipaikkaverkostoa ja lähtökohtaisesti niihin sijoitettujen virastojen virkapaikkoja. Hallituksen esityksen mukaan tällä varmistetaan, että viraston johto ja henkilöstö ovat kattavasti alueilla läsnä hoitamassa lakisääteisiä tehtäviään.

25.3.2025

On huomioitava, että virkapaikan sijoittuminen alueelle ei takaa aitoa alueellista läsnäoloa. Toimipaikoista säättäminen valtioneuvoston asetuksella on alueellisen läsnäolon kannalta välttämätön. Päätoimipaikoista säättäminen voi johtaa toimintojen ja henkilöstön keskittämiseen.

Säästöt tulevat vaikuttamaan toimeenpanoon

Aluehallintouudistuksella ei ole itsenäistä säästötavoitetta. Kuitenkin uudistamisessa huomioidaan valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja toimintamenojen sopeuttamistarve, mistä hallitus on erikseen linjannut. ELY-keskuksiin ja KEHA-keskukseen kohdistuu vuonna 2026 noin 13,5 milj. euron ja vuonna 2027-2028 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.

Tietojärjestelmien haasteet

ELY-keskukset käyttävät tällä hetkellä useita toimialakohtaisia tietojärjestelmiä. Näiden tuotannosta huolehtivat useat muut virastot (esimerkiksi Ruokavirasto ja Väylävirasto). KEHA-keskus on tuottanut mm. ympäristöministeriön hallinnonalaan liittyviä järjestelmiä sekä kaikille yhteisiä järjestelmiä (mm. asianhallinta).

Tulevien elinvoimakeskusten yhteistä arkkitehtuuria ja yhteistä järjestelmäkehitystä on haasteellista tehdä, koska järjestelmiä tarjoavat tahot tekevät sitä omista lähtökohdistaan ja vaihtelevilla teknologiaratkaisuilla. Osa hyödyistä jää saamatta koska yhteistä kehittämistä ei voida elinvoimakeskusten näkökulmasta tehdä. Olisi tarpeellista kehittää tietojärjestelmille yhteiskehittämisen malli, jossa esim. elinvoimakeskusten tarpeet tulisivat paremmin huomioitua.

Aikataulu on tiukka

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

Toimeenpanohankkeiden valmistelussa on tunnistettu useita aikatauluriskejä. Näitä ovat mm. tietohallintoon ja 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 ylijohantajien verkostossa

Jaana Korhonen
Ylijohantajien puheenjohtaja

Tämä asiakirja KEHA/18026/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/18026/2025 har godkänts elektroniskt

Hyväksyjä Korhonen Jaana B 01.04.2025 11:52