



Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Asia: Hallituksen esitys 13/2025 valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi.

Viite: Eduskunnan hallintovaliokunnan pyyntö asiantuntijan kuulemisesta ja asiantuntijalausunnosta

Satakunnan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle

Yleistä

Hallituksen esityksen mukaan nykyisten ELY-keskusten osalta monialainen valtion aluehallinto kootaan nykyistä vahvemmilta alueille elinvoimakeskuksiin. Elinvoimakeskuksia koskevan uudistuksen tavoitteena on muodostaa nykyisten ELY-keskusten pohjalta uusi vahva ja toimintakykyinen valtion aluehallinto alueiden elinvoiman edistämiseksi. Kustannustehokkuuden ohella valtion aluehallinnon toimintaa tulee uudistaa alue- ja asiakaslähtöisemmäksi. Tavoitteena on, että sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla valtion aluehallinto kykenee tukemaan alueiden elinvoimaa. Hallituksen esitykseen sisältyvät elinvoimakeskuksia koskevat tavoitteet ovat kokonaisuutena kannatettavia. Esitys mahdollistaa valtion aluehallinnon säilymisen ja kumppanuuden alueiden omiin vahvuuksiin ja erityispiirteisiin perustuvassa alueiden kehittämisessä yhteistyössä maakuntien liittojen ja muiden alueen toimijoiden kanssa. Kaikilta osin säädösehdotukset eivät kuitenkaan tue parhaalla mahdollisella tavalla uudistukselle asetettuja tavoitteita.

Virastojen tehtävien ja toimialueiden selkeys asiakkaalle ei toteudu, aiempaa vahvempien alueiden toteutuminen haasteellista

Elinvoimakeskusten osalta hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on, että virastojen tehtävät ja toimialueet ovat asiakkaille selkeät. Tavoitteena todetaan lisäksi, että elinvoimakeskusten toimialueita muodostettaessa huolehditaan niiden johdonmukaisesta rakenteesta ja resurssien tasapuolisesta ja tehokkaasta käytöstä. Nämä tavoitteet eivät elinvoimakeskuksia koskevan valtioneuvoston asetuseräluonnoksen valossa ole toteutuksessa.

Valtioneuvoston asetuseräluonnoksessa elinvoimakeskusten tehtävistä keskitettäisiin yhteensä 28 tehtäväkokonaisuutta eli kolmannes kaikista elinvoimakeskusten tehtävistä. Näin laajamittaiset keskittämiset tekevät aluehallinnon rakenteesta ja palveluista asiakkaille, yhteistyökumppaneille ja sidosryhmille vaikeasti hahmotettavan. Asetuseräluonnoksessa säädettävät lukuisat ja keskenään erilaiset toimialueet eräissä tehtävissä sekä tehtävien keskittämiset aiheuttavat myös sen, että elinvoimakeskuksista tai ainakaan osasta niistä ei muodostu hallitusohjelman tarkoittamia vahvoja elinvoimakeskuksia.

2.4.2025

Uudistuksen tavoitteisiin on elinvoimakeskusten osalta kirjattu, että EU-rahoituksen hakeminen ja päätöksenteko tapahtuu alueilla tulevan ohjelmakauden alusta. Hallituksen esitys ei kuitenkaan pysty varmistamaan tämän tavoitteen toteutumista. Alue- ja rakennepoliittikan rahoitustehtävät siirtyvät ELY-keskusten nykytilan mukaisesti keskitettynä neljään elinvoimakeskukseen. EU-rahoituksen hakemisen ja päätöksenteon säättäminen kaikkien elinvoimakeskusten toimivaltaan olisi lisännyt merkittävästi elinvoimakeskusten alueellista vaikuttavuutta ja yhtenäistäisi keskusten tehtäviä.

Elinvoimakeskuksista on tulossa paitsi tehtävien myös henkilöresurssien osalta hyvin eri kokoisia. Toimeenpanohankkeessa tehtyjen arvioiden mukaan toimintamenoilla palkatun henkilöstön määrän vaihdellessa 60 - 270 henkilöön/elinvoimakeskus. ELY-keskusten virastokokonaisuutta koskevan ulkoisen arvioinnin johtopäätöksissä (v. 2023) suositeltiin, että ELY-keskusten seuraajien, ts. elinvoimakeskusten, itsenäisyyttä ja sisäistä yhtenäisyyttä tulisi vahvistaa vaikuttavuuden kehittämiseksi. Tämä suositus ei uudistuksessa toteudu.

Esimerkki tehtävien keskittämisen epäjohtonmukaisuudesta: Vesien ja merenhoidon tehtävät

Esimerkiksi kalatalouden, vesitalouden sekä vesien hoidon ja merenhoidon tehtävät keskitetään jokainen eri toimialueelle. Merenhoidon tehtävissä olisi jopa päällekkäistä tai vähintään epäselvää toimivaltaa kahdella eri elinvoimakeskuksella, kun asetusehdotuksen mukaisesti Etelä-Pohjanmaan elinvoimakeskus hoitaisi vesien ja merenhoidon tehtävät Lounais-Suomen alueella ja Lounais-Suomen elinvoimakeskus taas vastaisi merenhoidon valtakunnallisesta toimeenpano- ja tukiviranomaistehtävästä.

Alueellinen läsnäolo ja asiakaslähtöisyys tärkeää - pelkästään lainsäädännöllä tätä ei pystytä varmistamaan

Hallituksen esityksen mukaan elinvoimakeskusten päätoimipaikoista ja toimipaikoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Elinvoimakeskusten toimipaikkoja olisi kaikissa maakunnissa. Virastojen alueellinen läsnäolo ja alueiden erityispiirteiden tuntemus on tarkoitus 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.

Toimipaikoista säättäminen valtioneuvoston asetuksella on alueellisen läsnäolon kannalta välttämätöntä. Henkilöstön virkapaikkojen sijoittuminen alueelle ei kuitenkaan vielä takaa aitoa alueellista läsnäoloa. Asioiden ratkaisuvallasta määritellään viraston työjärjestyksellä, jonka suhteen toimivalta on elinvoimakeskuksen yliohtajalla. Erityisesti sellaisilla elinvoimakeskusalueilla, jotka muodostuvat kahden tai kolmen nykyisen ELY-keskuksen toimialueesta riskinä on henkilöstön ja asioiden ratkaisuvallan keskittyminen päätoimipaikkoihin. Tämä voi etenkin pidemmällä tähtäyksellä heikentää paikallisten olosuhteiden tuntemusta, palvelujen saavutettavuutta ja viraston alueellista läsnäoloa muussa kuin päätoimipaikassa. Riski on vältettävissä hyvällä ja koko elinvoimakeskuksen toimialueen tarpeet tasapuolisesti huomioivalla johtamisella ja ohjauksella.

2.4.2025

Virastoille ei ole asetettu uudistukseen kytkeytyen erillisiä säästötavoitteita. Uudistamisessa huomioidaan kuitenkin valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja hallituksen linjaamat kehysäästöt. Säästötavoitteet tulevat periytymään siirtyvien tehtävien mukaisten määrärahojen suhteessa uudistuksessa esitettävälle uusille virastoille. Säästöt tulevat vaikuttamaan merkittävästi tulevien virastojen toimintaan ja henkilöstöresursseihin, mikä aiheuttaa haasteen palveluiden riittävälle alueelliselle saatavuudelle ja toimintojen tulokselliselle hoitamiselle. Esim. Satakunnan ELY-keskuksesta siirtyy eläköitymisen myötä Lounais-Suomen elinvoimakeskukseen noin 20 % vähemmän henkilöstöä nykyhetkeen verrattuna, ellei korvausrekrytointeja pystytä tekemään. Tämä vaikuttaa merkittävästi Porin toimipaikan alueellisiin resursseihin ja viraston alueelliseen läsnäoloon.

Ohjauksen strategisuus ja poikkihallinnollisuus haasteena

Uudistuksen tavoitteisiin on kirjattu ohjauksen strategisuuden, vaikuttavuuden ja poikkihallinnollisuuden kehittäminen sekä monialaisen ja asiakaslähtöisen tehtävien toimeenpanon tukeminen. Esitetty lainsäädäntö mahdollistaa poikkihallinnollisuuden toteuttamisen, mutta valtioneuvoston asetusluonnos ja ministeriöiden toimeenpanon ohjaus suuntaa rakennetta ja toimintaa vahvasti hallinnonalakohtaisuuteen mm. elinvoimakeskusten osastojen osalta.

Organisaatiota ei ole elinvoimakeskuksia koskevan asetusehdotuksen ja toimeenpanon ohjauksen vuoksi mahdollista rakentaa asiakaslähtöisesti. Asiakaslähtöisyyden näkökulmasta voisi olla perusteltua koota esim. yritysten palveluihin liittyvät tehtävät samalle osastolle, mutta hallinnonalakohtaisesti ohjattu osastomalli ei tätä mahdollista. Esim. tulevan Lounais-Suomen elinvoimakeskuksen osastoista tulee valtioneuvoston asetusluonnos ja toimeenpanon ohjaus huomioiden kooltaan hyvin eri kokoisia. Esim. maa-seutu-, kalatalous- ja ympäristö -tehtäviin keskittyvästä osastosta tulee henkilömäärältään noin 140 henkilön kokonaisuus. Esim. ympäristötehtävien sijoittaminen samalle osastolle vesitaloustehtävien kanssa voisi tehtäväalueiden keskinäisen synergian ja tasapainoisempien osastojen näkökulmasta olla hyvä vaihtoehto.

Ohjauksen strategisuuden ja poikkihallinnollisuuden kehittäminen olisi välttämätöntä, jotta se olisi nykytilaan verrattuna vaikuttavampaa, selkeämpää ja yhtenäisempää. Monimutkaiseksi muodostuva elinvoimakeskusten rakenne vaikeuttanee myös ohjauksen kehittämistä selkeämmäksi, tehokkaammaksi ja yhdenmukaiseksi eri elinvoimakeskusalueille.

Elinvoimakeskusten rooli varautumisessa määrittelemättä

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

2.4.2025

nykyisen kaltaisen toimintamallin jatkaminen aiheuttaa päällekkäistä toimintaa Lupa- ja valvontaviraston ja muiden toimijoiden, kuten maakunnallisten valmiusfoorumien välillä.

Elinvoimakeskuksia koskevan lakiehdotuksen 1§ 2 mom mukaan elinvoimakeskukset edistävät elinvoimaa ja elinvoiman käsitteeseen sisältyvät myös huoltovarmuus ja turvallisuus. Säädösehdotukset eivät kuitenkaan sisällä selkeitä elinvoimakeskusten alueellista varautumista tukevia tehtäviä. Elinvoimakeskuksilla tulee kuitenkin olemaan laaja tuntemus mm. alueen elinkeinoelämän, alkutuotannon, ympäristön ja liikenneolosuhteiden tilanteesta, mikä olisi perusteltua ottaa huomioon myös säädösehdotuksissa.

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.

Aikataulu on tiukka

Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on, että lainsäädäntö tulee voimaan ja uudet virastot aloittavat 1.1.2026. Toimeenpanohankkeiden valmistelussa on tunnistettu useita aikatauluskejä. Näitä ovat mm. tietohallintoon ja henkilöstöhallintoon ja taloushallintoon liittyvien välttämättömien toimenpiteiden valmistuminen. Uusien virastojen ylimmän johdon rekrytoinnit saadaan toteutetuksi vasta kuluvan vuoden lopulla ja muut esihenkilörekrytoinnit todennäköisesti vasta vuoden 2026 alussa, mikä tarvittavine väliaikaisratkaisuihin vaikuttaa haitallisesti toimintaansa käynnistävien elinvoimakeskusten toiminta- ja palvelukykyyn.

Asiakkaiden ja sidosryhmien palvelujen näkökulmasta asiakastiedon siirtyminen ja saumaton yhteistyö elinvoimakeskusten ja lupa- ja valvontaviraston välillä on äärimmäisen tärkeää esim. puhtaan siirtymän hankkeiden edistämisessä. Virastojen toimeenpanohankkeita toteutetaan erittäin tiukassa aikataulussa, eikä esim. ole odotettavissa, että järjestelmät asiakastiedon siirtymiseen virastojen välillä olisivat valmiit vielä toiminnan käynnistyessä.

Porissa 3.4.2025

SATAKUNNAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS

Marja Karvonen
ylijohtaja

Timo Pukkila
maaseutuyksikön päällikkö,
muutoskoordinaattori

2.4.2025

Tämä asiakirja on hyväksytty/allekirjoitettu viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt yksikön päällikkö Timo Pukkila ja ratkaissut ylijohtaja Marja Karvonen.

Liitteet	PPT-esitys, tiivistelmä
Jakelu	Eduskunnan hallintovaliokunta Satakunnan ELY-keskuksen kirjaamo
Tiedoksi	Kirjoita tähän

Tämä asiakirja KEHA/18595/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/18595/2025 har godkänts elektroniskt

Karvonen Marja 03.04.2025 10:50

Pukkila Timo 03.04.2025 10:48