

## LUONNOS

### Lausunto aluehallinnon uudistuksesta

(206/03.02/2024)

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/25102/2023

#### **Lapin liitto lausuu aluehallinnon uudistuksesta seuraavaa:**

Hallitusohjelman mukainen valtion aluehallintouudistus on merkitykseltään suuri suomalaiselle aluekehitykselle ja maakuntien liitoille. Nykyisessä valtion aluehallinnon rakenteessa ELY-keskukset ovat aluekehityksessä kunnallista itsehallintoa edustavien maakuntien tärkein yhteistyökumppani ja vastinorganisaatio alueilla.

Aluehallinnon uudistuksessa lähtökohtana on ollut se, että valtio organisoii uudelleen aluehallinnon tehtäviään. Uudistusta ei ole valmisteltu siitä lähtökohdasta, että se muuttaisi kuntien tai kuntia edustavien organisaatioiden ja valtion välistä suhdetta.

Lapin liitto tukee hallitusohjelman isoa tavoitetta sujuvoittaa muun muassa lupakäytäntöjen prosesseja ja ymmärtää, että tämän tavoitteen saavuttamiseksi sekä TE-palveluita koskevan uudistuksen yhteisvaikutuksena aluehallinnon uudistus on välttämätön. Uudistuksen välttämättömyyden huomioiden Lapin liitto haluaa kiinnittää huomion siihen, että muutoksella tulee olemaan vaikutuksia sekä kuntiin että maakunnan liittoihin, vaikka yksittäiset lakimuutokset eivät kohdistukaan suoraan niihin. Muutos aiheuttaa valtion virastojen koon ja toimialueiden kasvamisen. Lapin liitto pitää tärkeänä, että valtionhallinto pysyy alueella, on aidosti läsnä, toimii kehittämiskumppanina kunnille ja maakunnille sekä tuntee paikalliset olosuhteet, alueiden vahvuudet ja heikkoudet. On tärkeää vielä käydä lainsäädäntöesitykset läpi siitä näkökulmasta, etteivät ne muuta kunta-valtio -suhdetta tai etteivät valtion aluehallinnon yhtymäpinnat kuntien ja maakuntien liittojen tehtävien kanssa muutu ilman, että ne kaikki on huomioitu avoimessa vuorovaikutuksessa. Nyt lausunnoilla olevaan lainsäädännön kokonaisuuteen sisältyy se riski, että kuntasektorin ja valtion välinen suhde hämärtyy aluekehittämisen sekä esimerkiksi kulttuuri- ja sivistystoimintaan liittyen.

#### **Toimialueista ja toimipaikoista**

Hallitusohjelmaan kirjattu tavoite uudistuksella oli laajentaa valtion virastojen toimialueita. Samalla maan hallitus on antanut lupauksen valtionhallinnon alueellisesta läsnäolosta myös uudistuksen jälkeen. Tämän periaatteen toteutuminen käytännössä aidosti on tärkeää, että kumppanuus yhteisissä kehittämistehtävissä kuntien ja maakuntien kanssa on todellista koko Suomessa.

Kun kyseessä on elinvoiman kehittämiseen liittyvät tehtävät, paikallisten olosuhteiden tunteminen vähintään maakunnittain on valtion aluehallinnossa tärkeää. Aluehallinnon aito läsnäolo on erityisen tärkeää erityisolosuhteiden maakunnissa, kuten itäisessä ja pohjoisessa Suomessa tai rakenteellisista haasteista kärsivissä maakunnissa. Lapin olosuhteet poikkeavat kaikista muista maakunnista. Lapilla on maarajaa kolmeen valtioon, pinta-ala on kolmasosa Suomesta, investointipotentiaali on valtava (n. 40 mrd Lapin

kauppakamari 2023) ja poronhoito kattaa lähes koko maakunnan. Lapissa on myös Euroopan ainoa alkuperäiskansa: saamelaiset. Suomen kymmenestä pisimmästä joesta seitsemän sijaitsee Lapissa.

Lapin liitto ei hyväksy sitä, että valtakunnallisella virastolla olisi vain viisi alueellista yksikköä, kun nykyinen aluehallintovirastorakenne perustuu kuuteen toimialueeseen. Lakiesityksessä yhden toimialueen karsinta tehtäisiin käytännössä yhdistämällä Pohjois-Suomen ja Lapin aluehallintovirastojen toimialueet yhdeksi, puoli Suomea kattavaksi toimialueeksi. On merkittävä riski, että valtion lupa- ja valvontaviranomaisen toiminta ja päätöksenteko etäänny Pohjois-Suomessa muusta maasta poikkeavalla tavalla. Uudistuksessa on otettava huomioon se, että puoli Suomea kattava uusi alue on samalla alue, jossa sekä julkiset liikenneyhteydet että tietoliikenneyhteydet ovat verrattain heikot, mikä vaikeuttaa viraston saavutettavuutta ja digitaalisten palvelujen hyödyntämisen mahdollisuuksia. Hyvän yhteistyön varmistamiseksi pitää laissa säätää viraston vuosittaisista yhteistyöneuvotteluista toimialueensa maakuntien liittojen kanssa.

Lainsäädäntö sisältää esitykset myös uusien elinvoimakeskusten toimialueista ja toimipaikoista. Esityksessä säädetään elinvoimakeskusten päätoimipaikoista, mikä käytännössä määrittelee esimerkiksi elinvoimakeskuksen ylijohdajan sijaintipaikan ja saattaa johtaa myös asiantuntijoiden keskittymiseen ylimmän johdon mukana. Tämä ei vastaa koko Suomen edun mukaista elinvoimapolitiikkaa. Olisi tärkeää jo lakiesityksessä mahdollistaa avoin monipaikkainen toimintatapa, eikä ohjata keskeisten tehtävien keskittymisen kautta myös muun henkilöstön sijoittumista.

Elinvoimakeskusten resurssien pitää aidosti turvata alueellinen läsnäolo. Keskusten palveluja käyttävien asiakkaiden asiointimatkojen ei tulisi pidentyä, eikä asioiden hoidon vaarantua hallinnollisen uudistuksen takia.

### ***Tehtäväjaosta***

Aluekehittämisen lainsäädännössä todetaan, että maakunnan liitto vastaa aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta. Tämän on oltava ehdoton, periaatteellinen lähtökohta myös valtion aluehallintoa koskevassa lainsäädännössä.

Voimassa olevan alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021) 17 §:n mukaan vastuu alueiden kehittämisestä on valtiolla ja kunnilla. Valtakunnallinen vastuu on valtiolla ja sitä yhteensovittaa TEM. Alueiden kehittämiseen liittyvistä kuntien tehtävistä vastaa maakunnan liitto aluekehittämisen viranomaisena. Tähän kuntien ja valtion väliseen työnjakoon ei tule tässä uudistuksessa tehdä muutoksia, vaan Elinvoimakeskusten tulee keskittyä elinvoiman vahvistamiseen ja alueellisen kehittämisen edistämiseen hoitamalla valtion toimeenpano- ja kehittämistehtäviä. Nyt lausunnoilla olevassa lainsäädännön kokonaisuudessa on selvästi todettava maakuntaohjelmien yksiselitteinen ohjausvaikutus alueella toimiviin viranomaisiin. Erittäin tärkeänä ja kannatettavana periaatteena Lapin liitto pitää myös sitä, että lainsäädäntöehdotukseen kirjattu elinvoimakeskuksen strategisen suunnittelun ja tulossopimuksen valmistelu laadittaisiin yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa ja että elinvoimakeskusten tulossopimukset noudattavat ja tukevat kunkin maakunnan voimassa olevaa maakuntaohjelmaa.

Elinvoimakeskusten tehtävät on määritelty laajasti ja yleisluonteisesti (Laki elinvoimakeskuksista sekä kehittämis- ja hallintokeskuksesta 2 §). Huomioiden tehtävien monet yhteydet alueiden kehittämisen kokonaisuuteen, tehtävissä olisi syytä huomioida maakuntaohjelmien edistäminen. Hallituksen esityksessä on kuvattu jo muita aluekehitykseen liittyviä toimintoja ja yhteistyörakenteita. Olisi perusteltua vahvistaa elinvoimakeskuksen rooli ja osallisuus keskeisimmän alueellisen kehittämisen asiakirjan suunnittelussa ja toimeenpanossa.

Lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä valtiohallinnon uudistuksesta 2§:n 2. momentissa elinvoimakeskusten tehtäväksi esitetään alueiden kehittämistä. Vastaavaa tehtävää ei ole nykyisin ollut säädettyä ELY-keskuksille. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 205 on tuotu esille olevan mahdollista, että uuden EU-ohjelmakauden osalta keskusten roolia voidaan vahvistaa ja tehtävien keskittämisen tarvetta arvioida uudelleen. Lapin liitto korostaa, että nyt meneillään olevassa valtion aluehallinnon uudistuksessa tulee keskittyä nykyisten aluekehittämisen tehtävien parhaalla mahdollisella tavalla tapahtuvaan toteutukseen nykyisten vastuiden ja periaatteiden mukaisesti. Mikäli jatkossa nähdään tarvetta tarkastella joko aluekehittämis- taikka rahoitusvastuita uudella tavalla, tulee sen perustua aluekehittämisen selonteon ja aluekehityslainsäädännön uudistamisen sekä kuntien muuttuneiden tehtävien perusteella tehtäviin johtopäätöksiin, ei osana tätä uudistusta. Siksi alueiden kehittämisen työjako tulee meneillään olevassa valtion aluehallintouudistuksessa säilyttää ennallaan.

Elinvoimakeskuksilla on lukuisia yhdyspintoja kuntien tehtävien kanssa, joten muutoksella on väistämättä vaikutuksia kuntiin. Erityisesti yritystoiminnan kestävään kasvuun ja TKI-toimintaan sekä työllisyyden edistämiseen ja maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvät tehtävät linkittyvät kiinteästi kuntien elinvoimatehtävään. On tärkeää, että kuntien ja kaupunkien kasvava rooli elinvoiman ja kasvun mahdollistajina tunnustetaan uudistuksessa. Näiden muodostamaa ekosysteemiä tulisi tarkastella kokonaisuutena ja valmistella kiinteässä yhteistyössä kuntasektorin kanssa.

Aluekehitysvaikutuksissa on todettu, että elinvoimakeskuksen toimialueen sisällä saattaa olla suuriakin vaihteluja elinkeinorakenteessa ja -dynamiikassa. Lisäksi on tunnustettu riski paikallis- ja aluetuntemuksen ja -päättöksenteon heikkenemiselle, jos toimipaikkojen määrää myöhemmin supistettaisiin. Nämä tärkeät huomiot ovat todellisuutta Lapissa yhtä lailla haasteiden kuin maakunnan potentiaalain kannalta. Niihin sisältyvä huoli liittyy niin erityispiirteiden tunnustamiseen kuin aitoon läsnäoloon ja vuorovaikutukseen, yhteiseen tilannekuvaan ja elinkeinojen näkemysten huomioimiseen. Aluekehitysvaikutuksissa tulisi ottaa huomioon virastojen asiantuntemuksen lisäksi tarve riittävän laajalle ja alueellisesti kattavalle yhteistyölle maakunnan ja sen elinvoimatoimijoiden kesken. Lapin liitto kiinnittää huomiota myös maaseutuvaikutuksissa tunnustettuun riskiin paikallistuntemuksen vähenemisestä esimerkiksi maaseudun kehittämisen tehtävissä. Vaikutuksissa onkin tunnustettu mahdollisia kielteisiä vaikutuksia, mikäli nojaututaan entistä enemmän digitaalisiin palveluihin, eikä huippunopeita yhteyksiä ole.

Alueidenkäyttöä koskevassa esityksessä on uudelleen nostettu tehtäväksi alueidenkäytön ohjaus. Valtion ja kuntien hedelmällisen yhteistyön säilyttämiseksi ja edelleen kehittämiseksi on syytä pitäytyä alueidenkäytön edistämisenäkökulmassa valvonnan lisäksi.

Valtakunnallisesti keskitettäviä tehtäviä olisi lakiesityksen mukaan elinvoimakeskuksilla runsaasti. Tämä heikentää yksittäisiä elinvoimakeskuksia ja kaventaa niiden luonnetta aidosti monialaisina yksikköinä toimialueillaan. Keskitetyt tehtävät tulisi jakaa mahdollisimman tasapuolisesti maakunnallisten toimipaikkojen kesken. Erikoistumisia ja tehtävien keskittämisiä tulee jatkossa tehdä vain painavin perustein ja säädetysti.

Valtakunnallisen lupa- ja valvontaviraston perustaminen on perustelua erityisesti luvitukseen liittyvien prosessien sujuvoittamiseksi. Esityksen mukaisesti lupa- ja valvontavirastolla olisi kuitenkin sellaisia tehtäviä, joilla olisi vahva alueellinen ulottuvuus – esimerkiksi merkittävä osa aiemmin ELY-keskuksille kuuluneista ympäristövastuualueen tehtävistä. Tämä voi etäännyttää palveluiden saatavuutta yrityksistä ja vaikuttaa negatiivisesti aluetalouteen, mitä ei juurikaan vaikutusten arvioinnissa käydy läpi.

Lakiesitys perustuu kaiken kaikkiaan oletukselle, että luvitusprosessit sujuvoituvat valtion aluehallinnon organisaatiota uudistamalla, vaikka todellisuudessa kysymys on pitkälti myös viraston sisäisten prosessien uudistamisesta sekä viraston resurssoinnista.

Lupa- ja valvontaviraston tehtävien keskittämisessä on, taloudellisten säästöjen tavoittelemisesta huolimatta, varmistettava keskitettyjä tehtäviä hoitaviin virastoihin riittävät resurssit. Jo lähtötilanteessa on huomioitava erilaisiin lakiesityksiin sisällytetyt, suunnitteilla olevat tehtävien keskittämiset. Esimerkiksi luonnoksessa hallituksen esitykseksi kriittisten raaka-aineiden hankkeiden yhteispisteestä ja strategisten hankkeiden etusijasta esitetään uudeksi yhteispisteviranomaiseksi Pohjois-Suomen aluehallintoviranomaista, jonka vastuulle annettaisiin kriittisten raaka-aineiden asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädetyt tehtävät. Lupamenettelyjen yhteensovittaminen ja hakemusten täydellisyyden toteaminen voivat olla suuri tehtävä yksittäiselle esityksessä nimetyille yhteispisteviranomaiselle.

Lakiesityksessä alueellista varautumista esitetään valtakunnallisen viraston tehtäväksi. Lapin liitto pitää ehdottoman tärkeänä, että alueellisen varautumisen toteutusmalli valmistellaan käytännössä niin, että se on luonteeltaan aidosti alueellinen. Erityisen tärkeää tämä on, mikäli valtakunnallisen viraston toimialue Pohjois-Suomessa on niin laaja kuin lakiluonnoksessa esitetään.

ELY-keskusten toiminnassa on perinteisesti korostunut alueellisten olosuhteiden ja paikallisen toimintaympäristön tuntemus. Lapin liitto pitää riskinä, että alueellisen asiantuntemuksen säilymistä ei ole otettu valtakunnallisen viraston osalta riittävästi huomioon silloin, kun tehtäviä siirretään nykyisiltä ELY-keskuksilta valtakunnalliseen virastoon.

### ***Muita huomioita***

Elinvoimakeskusten toimialaohjaus tulisi jatkossakin usealta ministeriöltä. Tämä uhkaa jatkaa aluehallinnon siiloutumista ja strategisuuden toteutumista yleisesti. Lainsäädäntöehdotuksessa on hyvää se, että strategista suunnittelua ja tulossopimuksen valmistelua tehtäisiin yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa. Lapin liitto pitää erittäin tärkeänä, että elinvoimakeskusten tulossopimukset noudattavat kunkin maakunnan voimassa olevaa maakuntaohjelmaa.

Uudistuksen kuntavaikutuksia ei ole tunnistettu muutoin kuin, että kyseessä on muutos niiden toimintaympäristössä. Tämä muutos on kuitenkin melko merkittävä käytännön kannalta, koska kunnat toimivat asiakasrajapinnassa alueilla, ja ovat se taho, joka usein huolehtii neuvonnasta ja asiakasohjauksesta valtionhallinnon palvelujen piiriin. Näin ollen valtionhallinnon taholta on huolehdittava, että kuntien tietämys uusista virastoista ja niiden tehtävistä ja palveluista on ajan tasalla.

Rovaniemellä 26.8.2024

maakuntahallitus