



Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

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: Johtaja Tommi Muilu, Hämeen ELY-keskus

HÄMEEN ELY-KESKUKSEN ASiantuntijakommentit HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

ELY-keskuksen kommentteissa rajoitetaan kommentoimaan ainoastaan hallituksen esityksen vaikutuksia ELY-keskuksen tehtävien hoitamiseen tulevissa maakunnissa. Lausunto pohjautuu Pirkanmaan ELY-keskuksen ylijohdaja Leena Vestalan lausuntoon hallintovaliokunnalle.

Yleiset kommentit:

ELY-keskusten ylijohdajat ovat maakuntaudistuksen 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. Uudistukseen liittyy siten huomattavia **muutoksia henkilöstölle**.

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 riittävyttä sekä kartoittaa henkilöstön sijoittumista. Tämä on erittäin tarpeellinen harjoitus ja vasta sen tuloksista rakentunee näkemys henkilöstön, tehtävien ja rahoituksen yhteensovittamisesta.

Nyt käsiteltävänä olevan maakuntalakupaketin kommentointia vaikeuttaa se, että puitelakina se ei avaa riittävästi maakunnalle tulevia tehtäviä. Esimerkiksi ELY-keskuksen elinkeinot-vastualueen ja TE-toimiston osalta tehtävät tullaan suurelta osin määrittämään vasta lausuntokierroksella olleen nk. kasvupalvelulain ja siihen liittyvien substanssilakien pohjalta. Liikennevastualueen tehtävien osalta tehtäviä määritetään tarkemmin maantielaisissa ja myös ympäristövastualueen osalta työnjakoa maakuntien ja uuden valtion 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.

Lakiesityksen mukaan tehtävät tulevat pääosin 18 maakunnan vastuulle ja hoidettavaksi. Valittu aluejako asettaa oman haasteensa ELY-keskusten henkilöstöresurssien riittävyyden ja sijoittumisen osalta. ELY-keskuksissa tehtäviä on keskitetty suuralueittain monin eri tavoin ja aluejain. Tällä on pyritty turvaamaan osaamisen ja resurssien riittävyys. Syntyviä uusia maakuntia pidetään yleisesti monien tehtävien kannalta liian pieninä. Jatkossa maakuntien tulisi sopia tehtävien hoidosta yhteistoiminnassa siten, että tehtävien hoitamiseen tarvittavan erityisosaamisen saatavuus on varmistettu kaikissa maakunnissa, tehtävien väliset synergiat hyödynnetään ja moninaisten velvoitteiden hoito on varmistettu. ELY-keskukset ovat arvioineet, että tarvitaan yli 1000 henkilön lisäys, jos kaikki maakunnat hoitavat itsenäisesti kaikki maakunnille osoitetut ELY-keskusten tehtävät. Oheisessa kuvassa on esitetty vastuualueiden lukumäärää ELY-keskuksissa.

Elinkeinot, työvoima ja osaaminen-vastuualue

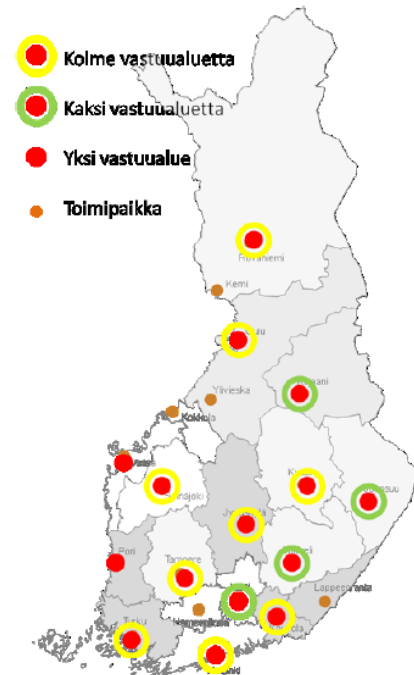
- jokaisessa ELY-keskuksessa

Liikenne ja infrastruktuuri-vastuualue

- 9 ELY-keskuksessa

Ympäristö ja luonnonvarat-vastuualue

- 13 ELY-keskuksessa



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. ELY-keskuksen tehtävät on nykyisin sijoitettu 15 alueeseen.

6 § 1 momentti 8 kohta: Kalatalous ja vesitalous;

Kalataloustehtävät on tällä hetkellä keskitetty kolmeen ELY-keskukseen, mutta henkilöstö on hajasijoitettuna eri ELY-keskuksiin. Asiantuntijaresurssin riittävyyden kannalta on tärkeää, että maakunnat pääsevät sopimukseen tehtävien hoitamisesta keskitetysti myös jatkossa. Myös nämä tehtävät ovat vahvasti EU-sidonnaisia.

Vesitaloustehtävät on tällä hetkellä keskitetty kolmeentoista ELY-keskukseen. Tämän lisäksi on eräitä tehtäviä keskistetty vain muutamiin ELY-keskuksiin. Vesitaloustehtävät on lakiluonnoksessa jaettu maakuntien ja lupa- ja valvontaviraston kesken. Valtion vesistö rakenteet ja osa henkilöstöstä siirtyy maakuntien kiinteistöyhtiöön. Vesitaloustehtävissä tulee olemaan runsaasti rajapintoja eri tehtävien kesken ja on varmistettava linjakas viranomaistoiminta ja sujuva asiakaspalvelu.

6 § 1 momentti 9 kohta: Aluekehittämisen viranomaisen tehtävät, nk. kasvupalvelulain mukaiset tehtävät, kulttuuri, kotoutuminen;

Tällä hetkellä aluekehittämisen viranomaisen 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 yhteistyökumppaneita 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. Tuleva maakuntauudistus 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.

Tämä kohta kattaa laajasti ELY-keskuksen E-vastualueen ja TE-toimiston tehtävät, joista nykyisin on säädetty useissa eri laeissa. Työ- ja elinkeinoministeriö on koonnut nämä tehtävät nk. kasvupalveluiksi, joista tullaan säätämään omassa, juuri lausuntokierroksella olleessa, laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista. Lakiluonnoksen mukaan maakunnille tulisi kasvupalveluiden järjestäminen. Henkilöstövaikutukset ovat merkittäviä kasvupalveluja rakennettaessa ja henkilöstön asema on huomioitava uudistusta tehdessä. Prosessi palvelujen viemisestä markkinoille on toteutettava huolellisesti sekä asiakkaiden, maakunnan että myös henkilöstön näkökulmasta. Tässäkin mielessä ajatus vaihteittaisesta etenemisestä kasvupalvelujen synnyttämisessä puolustaa paikkaansa. Maakunnalle säädettäväksi esitetty velvollisuus tarkastella markkinoiden tilannetta on jatkuva ja yhdessä oman tuotannon rajoitusta koskevien esitysten kanssa tämä merkitsee maakunnan kasvupalvelutuotantohenkilöstön osalta pysyvää epävarmuutta työnantajasta. Tilanne voi johtaa siihen, että maakunta-työnantajan henkilöstöpolitiikka on epävakaa, maakunnassa on käynnissä toistuvat YT-neuvottelut eikä maakunta saa palvelukseensa tarvittavaa osaamista.

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

Luonnonsuojelun tehtävät on tällä hetkellä keskitetty kolmeentoista ELY-keskukseen. Kahdeksantoista maakunnan tehtävänalaan kuuluisivat luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön edistäminen. Tehtävään on esitetty kuuluvaksi ELY-keskusten tehtävistä mm. 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 kestävää käyttöä, mikä koskee luonnon monimuotoisuuden sisällyttämistä maa- ja metsätalouden ja ympäristönhoidon suunnitteluun. Näissä tehtävissä maakunnat voisivat myös integroida kestäväen käytön tavoitteet aluekehitystyöhön ja tehdä yhteistyötä kuntien ja valtion viranomaisten kanssa.

Tehtävän hoitamiseksi maakunnille osoitetaan puolet ELY-keskusten nykyisistä luonnonsuojelun henkilövoimavaroista. Puitelakina maakuntalaki ei määrittele tarkemmin, miten ja millä tasolla edistämistehtävää maakunnassa toteutetaan. Edistämistehtävien maakuntakohtainen harkinnanvara ja valtakunnallisen ohjauksen merkittävä kaventuminen yhdessä puolittuneen asiantuntijaresurssien kanssa aiheuttavat ELY-keskuksen näkemyksen mukaan riskin siitä, että edistämistoimet eivät riittävällä tavalla kohdennu uhanalaisimpiin lajeihin ja luontotyypeihin. 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 yhdeksästä 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 ELY-keskusten 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 ylimaakunnallisesti. 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 maakuntaudistuksesta. Lausunnossa esitettiin, että ELYjen tienpidon tehtävät ja tienpitotehtävissä työskentelevä henkilöstö siirrettäisiin Liikennevirastoon. Maakunnat päättäisivät perusväylänpidon rahoituksella toteutettavista investoinneista alueellaan. Parhailaan laaditaan LVM:n johdolla maantielain uudistusta, jossa määritetään tarkemmin maakuntaudistuksen tuomat muutokset tienpidon ja liikenteen tehtävien hoitamiseen sekä henkilöstön sijoittumiseen maakuntiin.

6 § 1 momentti 20 kohta: Vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden 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 alueidenkäytön suunnitteluun ja lisäksi tehtävät tulee sovittaa vesien- ja merenhoidon suunnitteluun. Tehtävät sisältävät myös kokonaisturvallisuuteen liittyviä osioita.

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 kolmessatoista ELY-keskuksissa kuitenkin siten, että koordinointi on viidellä ELY-keskuksella ja lisäksi Ahvenanmaalla.

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 ja niihin käytettävien resurssien osalta 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 resurssit vesien ja merenhoidon suunnitteluun ja 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 yhdessä resurssien hajaantumisen kanssa aiheuttavat ELY-keskuksen näkemyksen mukaan riskin siitä, että toteutus- ja edistämistoimet eivät riittävällä tavalla kohdenna vesienhoidon kannalta tärkeimpiin kohteisiin tai tehtävään osoitettu voimavara jää tarpeeseen nähden vähäiseksi.

Johtaja

Tommi Muilu

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument har godkänts elektroniskt

Hyväksyjä Muilu Tommi 04.05.2017 10:27