

Väli­raportti

Hyvinvointialueiden uusien tehtävien ja niiden rahoituksen sekä maakuntaveron tarkastelu – kohti monialaista maakuntaa

Projekti A: Hyvinvointialueiden uudet tehtävät

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2022:7

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2022:7

Hyvinvointialueiden uusien tehtävien ja niiden rahoituksen sekä maakuntaveron tarkastelu – kohti monialaista maakuntaa

Väliraportti

Projekti A: Hyvinvointialueiden uudet tehtävät

Valtioneuvosto, Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvosto

CC BY 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-587-0

ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Hyvinvointialueiden uusien tehtävien ja niiden rahoituksen sekä maakuntaveron tarkastelu – kohti monialaista maakuntaa

Projekti A: Hyvinvointialueiden uudet tehtävät

Valtioneuvoston julkaisuja 2022:7**Julkaisija** Valtioneuvosto**Yhteisötekijä** Hyvinvointialueiden uusien tehtävien ja niiden rahoituksen sekä maakuntaveron tarkastelu – kohti monialaista maakuntaa.
Projekti A: Hyvinvointialueiden uudet tehtävät.**Kieli** Suomi**Sivumäärä** 74

Tiivistelmä

Projektiryhmän työn tarkoituksena on itsehallinnollisten hyvinvointialueiden tehtävien arviointi sekä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta siirrettäviä tehtäviä koskeva valmistelu.

Tarkastelu on toteutettu hallinnonalakohtaisesti siten, että kukin ministeriö on arvioinut oman lainsäädäntönsä mukaiset tehtävät hyvinvointialueille siirtämisen näkökulmasta ja arvioinnit on koottu yhteen tähän väliraporttiin. Yhteenvetona tästä arvioinnista projektiryhmä esittää, että hyvinvointialueiden tehtäviksi siirrettäisiin

- Kuntien hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät
- Ehkäisevän päihdetyön tehtävät siten kuin ne nykyisin sisältyvät kuntien sosiaali- ja terveysterveyspalveluihin
- Oleskeluluvan saaneiden alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisen tehtävät
- Erityisryhmien asumiseen liittyvät tehtävät
- Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävät

Lainsäädännön muutokset tulisi valmistella ja tehtäväsiirrot toteuttaa omina erillisinä hankkeinaan vuosina 2022-2025 siten, että jälkimmäisin niistä, kuntien hoitamien ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirto, tulisi voimaan 1.1.2026.

Asiasanat maakunnat, hallinnon kehittäminen, rakenne, valtion virastot, kunnat**ISBN PDF** 978-952-383-587-0**ISSN PDF** 2490-0966**Asianumero** VN/16469/2021**Hankenumero** VM082:00/2021**Julkaisun osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-587-0>

Översyn av välfärdsområdenas nya uppgifter och finansieringen av dem samt en granskning landskapen – Mot ett sektorsövergripande landskap

Projekt A: Välfärdsområdenas nya uppgifter

Statsrådets publikationer 2022:7

Utgivare	Statsrådet		
Utarbetad av	Översyn av välfärdsområdenas nya uppgifter och finansieringen av dem samt en granskning landskapen – Mot ett sektorsövergripande landskap Projekt A: Välfärdsområdenas nya uppgifter		
Språk	Finska	Sidantal	74

Referat

Syftet med projektgruppens arbetet är att bedöma de självstyrande välfärdsområdenas uppgifter och att bereda de uppgifter som ska överföras från kommunerna, samkommunerna och staten.

Granskningen har gjorts skilt för varje förvaltningsområde så att varje ministerium har bedömt sina lagstadgade uppgifter med tanke på överföringen till välfärdsområdena och bedömningarna har sammanställts i denna halvtidsrapport. Projektgruppen föreslår sammanfattningsvis att välfärdsområdena ska ta över

- miljö- och hälsoskyddsuppgifterna som sköts av kommunerna
- uppgifterna inom det förebyggande rusmedelsarbetet så som de för närvarande ingår i kommunernas social- och hälsovårdstjänster
- uppgifter i anslutning till boendet och stödet till barn och unga som anlänt till landet utan vårdnadshavare och som fått uppehållstillstånd
- uppgifter i anslutning till boendet för grupper med särskilda behov
- efterbekämpningen av oljeskador och kemikalieolyckor

Ändringarna i lagstiftningen bör beredas och uppgiftsöverföringarna genomföras som separata projekt 2022–2025 så att den senare av dem, överföringen av uppgifter inom miljö- och hälsoskyddet som sköts av kommunerna, träder i kraft den 1 januari 2026.

Nyckelord landskap, utveckling av förvaltningen, struktur, statliga ämbetsverk, kommuner

ISBN PDF 978-952-383-587-0
Ärendenummer VN/16469/2021

ISSN PDF 2490-0966
Projektnummer VM082:00/2021

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-587-0>

Examination of the new duties of the wellbeing services counties, their funding and county income tax – towards a multi-sectoral county

Project A: New duties of the wellbeing services counties

Publications of the Finnish Government 2022:7

Publisher	Finnish Government		
Group author	Examination of the new duties of the wellbeing services counties, their funding and county income tax – towards a multi-sectoral county. Project A: New duties of the wellbeing services counties.		
Language	Finnish	Pages	74

Abstract

The project group was tasked with assessing the duties of the self-governing wellbeing services counties and preparing for the transfer of duties from municipalities, joint municipal authorities and the central government.

Each administrative branch was examined individually. For the examination, each ministry prepared an assessment of the tasks for which they are responsible according to law and which were to be transferred to the wellbeing services counties. The assessments were then compiled into this interim report. In summary, the project group proposes that the following tasks be transferred to the wellbeing services counties

- Environmental healthcare tasks currently performed by municipalities
- Substance abuse prevention to the extent these tasks are currently included in municipal health and social services
- Tasks related to arranging housing and support for unaccompanied minors who have been granted a residence permit
- Tasks related to housing for special groups
- Post-spill clean-up and waste management of oil and chemical spills

Legislative amendments should be prepared and the transfer of duties carried out as separate projects in 2022-2025 such that the environmental healthcare duties currently carried out by municipalities would be transferred effective as of 1 January 2026.

Keywords counties, development of public administration, structure, government agencies, municipalities

ISBN PDF	978-952-383-587-0	ISSN PDF	2490-0966
Reference number	VN/16469/2021	Project number	VM082:00/2021

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-587-0>

Sisältö

Tiivistelmä	7
1 Johdanto	8
1.1 Projektin tavoitteet, tehtävät ja organisointi	8
1.1 Valmistelussa huomioon otetut selvitykset ja hallituksen linjaukset.....	9
2 Selvitys hallinnonalojen tehtävistä hyvinvointialueille siirtämisen näkökulmasta	10
2.1 Valmistelutyön vaiheet ja vastuut	10
2.2 Hallinnonalakohtaiset arvioinnit ja yhteiset tarkastelukehikot.....	11
2.3 Lähtökohtaiset rajaukset tarkasteluun otettuihin tehtäviin	12
2.4 Tarkemmin arvioidut tehtäväkokonaisuudet	16
2.4.1 Maakuntien liittojen tehtävät	17
2.4.2 Varautumisen alueellinen yhteensovittaminen ja turvallisuussuunnittelun edistäminen	27
2.4.3 Kuntien hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät.....	28
2.4.4 Ehkäisevä päihdetyö	31
2.4.5 Alueellinen alkoholihallinto	33
2.4.6 Maatalouslomitus	34
2.4.7 Kotoutumisen edistämisen tehtävien työnjaon tarkistaminen	36
2.4.8 Erityisryhmien asumiseen liittyvät tehtävät.....	38
2.4.9 Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävät.....	39
3 Yhteenveto ja johtopäätökset tehtävätarkastelusta	41
4 Tehtäväsiirtojen toteutus- ja aikatauluvaihtoehdot, arvio niiden edellyttämästä lainsäädäntö- ja toimeenpanovalmistelusta sekä alustavat vaikutusarvioinnit	42
Liite 1. Ministeriöiden tekemät lähtökohtaiset rajaukset tehtävien tarkasteluun	45
Liite 2. Tehtävien arviointikysymykset	71

Tiivistelmä

Projektiryhmän työn tarkoituksena on ollut itsehallinnollisten hyvinvointialueiden tehtävien arviointi sekä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta siirrettäviä tehtäviä koskeva valmistelu.

Tarkastelu on toteutettu hallinnonalakohtaisesti siten, että kukin ministeriö on arvioinut oman lainsäädäntönsä mukaiset tehtävät hyvinvointialueille siirtämisen näkökulmasta ja arvionnit on koottu yhteen tähän väliraporttiin. Yhteenvetona tästä arvioinnista projektiryhmä esittää, että hyvinvointialueiden tehtäviksi siirrettäisiin

- Kuntien hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät
- Ehkäisevän päihdetyön tehtävät siten kuin ne nykyisin sisältyvät kuntien sosiaali- ja terveystalouteen
- Oleskeluluvan saaneiden alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisen tehtävät
- Erityisryhmien asumiseen liittyvät tehtävät sekä
- Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävät

Lainsäädännön muutokset tulisi valmistella ja tehtäväsiirrot toteuttaa omina erillisinä hankkeinaan vuosina 2022-2025 siten, että jälkimmäisin niistä, kuntien hoitamien ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirto, tulisi voimaan 1.1.2026.

1 Johdanto

1.1 Projektin tavoitteet, tehtävät ja organisointi

Projektiryhmän tehtävänä on asettamispäätöksen 16.6.2021 mukaisesti ollut

1. Laatia kuvaus hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista muutostarpeista ja näiden toteutusvaihtoehdoista sekä edellä mainittujen alustavat vaikutusarvioinnit.
2. Tehtä ehdotus kohdassa 1 kuvattujen muutosten toteuttamisen aikataulusta.
3. Laatia kohtia 1-2 koskien väliraportti 31.12.2021 mennessä.
4. Tehdä ehdotus ja valmistella tarvittavat säädösmuutokset hallituksen esityksen muodossa.
5. Tehdä yhteistyötä valtion aluehallintoa selvittävien hankkeiden kanssa.

Projektiryhmän puheenjohtajana toimii ylijohtaja, osastopäällikkö Juha Sarkio valtiovarainministeriöstä. Projektiryhmän jäseninä (varajäseninä) toimivat hallitusneuvos Janne Öberg, erityisasiantuntija Piia Pekola (budjettineuvos Outi Luoma-aho) ja finanssineuvos Teemu Eriksson valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Salme Kallinen (erityisasiantuntija Antti Kuopila) sosiaali- ja terveysministeriöstä, yksikön johtaja Pasi Ryyänen (neuvotteleva virkamies Kirsi Rajaniemi) sisäministeriöstä, ylijohtaja Esko Ranto opetus- ja kulttuuriministeriöstä, vesihallintoneuvos Leena Westerholm (neuvotteleva virkamies Sanna Sihvola) maa- ja metsätalousministeriöstä, viestintäneuvos Ulla Kaleva (yli-insinööri Marcus Merin) liikenne- ja viestintäministeriöstä, kehitysjohtaja Outi Ryyppö (teollisuusneuvos Tapani Mattila) työ- ja elinkeinoministeriöstä, aluesuunnitteluneuvos Ulla Koski (ympäristöneuvos Saara Bäck) ympäristöministeriöstä ja neuvotteleva virkamies Anna Kiiskinen oikeusministeriöstä. Projektiryhmän pysyvinä asiantuntijoina toimivat neuvotteleva virkamies Erkki Papunen ja neuvotteleva virkamies Antto Korhonen valtiovarainministeriöstä. Projektiryhmän asiantuntijasihteereinä toimivat neuvotteleva virkamies Mikko Saari ja erityisasiantuntija Miira Lehto valtiovarainministeriöstä. Projektiryhmän teknisenä sihteerinä toimii osastopäällikön sihteerä Satu Riiski valtiovarainministeriöstä.

Hyvinvointialueiden tehtävien laajentamista on selvitetty aiemmin syksyllä 2020 *Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisessa selvitystyössä*. Kyseisessä selvitystyössä ehdotettiin kuntien hoitamien ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtämistä hyvinvointialueiden tehtäviksi 1.1.2026 alkaen. Lisäksi selvitystyössä tarkasteltiin muita mahdollisia skenaarioita hyvinvointialueiden tehtävien laajentamiseksi, mutta ei kuitenkaan tehty muita tehtäväsiirtoehdotuksia. Selvitystyö on otettu asettamispäätöksessä

edellytetyn mukaisesti huomioon ja sen tietoja on hyödynnetty tässä väliraportissa, mutta väliraportti ei suoraan perustu parlamentaarisen selvityksen johtopäätöksille tai lähtökohdille, vaan on oma itsenäinen tehtävälähtöinen tarkastelunsa hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista muutostarpeista.

1.2 Valmistelussa huomioon otetut selvitykset ja hallituksen linjaukset

Valmistelussa on otettu huomioon seuraavat selvitykset ja hallituksen linjaukset:

- [Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitys](#). Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:1.
- [Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030](#). Parlamentaarisen työryhmän väliraportti Tulevaisuuden kunnasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2017.
- [TE2024 –uudistus ja siihen liittyvät hallituksen tekemät linjaukset](#)
- [Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvitys](#) (VM094:00/2021, toimikausi 27.8.2021-31.3.2022)
- [Kotoutumislain kokonaisuudistus](#)
- [Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelma - Väliarviointi ja tehostettavat toimet vuoteen 2025](#) (STM 13:2021)
- [Maatalouslomituksen vaihtoehtoisten hallintomallien tarkastelu](#) – Työryhmän raportti (STM 14:2021)

2 Selvitys hallinnonalojen tehtävistä hyvinvointialueille siirtämisen näkökulmasta

Projektin tehtäväksi on asettamispäätöksessä määritelty kuvauksen laatiminen hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista muutostarpeista. Projektin puitteissa ei siten ole pohdittu, minkälaisia hyvinvointialueiden olisi hyvä jossakin vaiheessa tulevaisuudessa olla osana julkista hallintoa, vaan tarkastelua on tehty siitä, mitä hallinnonalojen nykyisiä tehtäviä voitaisiin harkita siirrettäväksi niiden hyvinvointialueiden hoidettavaksi, jotka aloittavat toimintansa 1.1.2023.

2.1 Valmistelutyön vaiheet ja vastuut

Valmistelutyö on hankkeen asettamispäätöksessä vaiheistettu siten, että projektin tulee ensimmäisessä vaiheessa laatia väliraportin muotoon kuvaus tehtäviä koskevista muutostarpeista ja näiden toteutusvaihtoehdoista sekä edellä mainittujen alustavat vaikutusarvioinnit ja ehdotus muutosten toteuttamisen aikataulusta. Toisessa vaiheessa projektin tulee asettamispäätöksen mukaan tehdä ehdotus ja laatia tarvittavat säädösmuutokset hallituksen esityksen muodossa.

Projekti on aikatauluttanut ensimmäisen vaiheen työskentelynsä kuvion 1 mukaisesti.

Kuvio 1. Projekti A:n ensimmäisen vaiheen aikataulu



2.2 Hallinnonalakohtaiset arvioinnit ja yhteiset tarkastelukehikot

Kuvion 1 mukaisessa ensimmäisessä vaiheessa *10-11/2021 Ministeriökohtaiset keskustelut ja selvitykset* kutakin projektissa edustettuna olevaa ministeriötä pyydettiin muodostamaan käsitys hallinnonalansa lainsäädännön mukaisista tehtäväkokonaisuuksista ja tämän jälkeen arvioimaan tätä tehtävien kokonaisuutta seuraavasti:

- Onko ministeriön näkemyksen mukaan olemassa joitakin sellaisia reunaehdotuksia tai peruseriaatteita, jotka jo lähtökohtaisesti rajaavat tietyt hallinnonalan tehtäväkokonaisuudet hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle?
- Mitä nämä reunaehdot tai peruseriaatteet ovat, mitä tehtäväkokonaisuuksia ne koskevat ja mitkä viranomaiset kyseisiä tehtäväkokonaisuuksia pääasiassa hoitavat?

Ministeriöitä ohjeistettiin toteuttamaan edellä kuvattu harkinta ja sen johtopäätösten dokumentointi hyväksi katsomassaan muodossa esimerkiksi muistiona tai muuna tekstimuotoisena kuvauksena.

Niitä hallinnonalan lainsäädännön mukaisia tehtäväkokonaisuuksia, jotka jäivät edellä kuvatun mukaisesti muodostetun rajauksen ulkopuolelle, ministeriöitä pyydettiin tarkastelemaan yhteisten arviointikysymysten mukaisesti. Arviointikysymykset ovat kokonaisuudessaan liitteenä 2 sisältäen muun muassa seuraavia kysymyksiä ja arviointinäkökulmia:

- Tehtäväkokonaisuuden nimi sekä tiivis muutaman lauseen mittainen kuvaus sen sisällöstä
- Mitkä ovat tehtäväkokonaisuutta nykyisin hoitavat organisaatiot?
- Miten tehtäväkokonaisuutta voidaan kuvata tietyistä näkökulmista (tarkoituksenmukaisuusharkinnan laajuus, pääasiallinen sisältö/luonne jne.)?
- Tulisiko tehtäväkokonaisuus siirtää hyvinvointialueiden tehtäväksi vai ei?
- Perustelut tehtäväkokonaisuuden siirtämiselle hyvinvointialueiden tehtäväksi tai sille, että sitä ei tule siirtää.

Edellä kuvatut ohjeistukset annettiin ministeriöille rajausta koskien 1.10.2021 ja tarkempaa arviointia koskien 31.11.2021 ja dokumentaatio pyydettiin toimittamaan projektin sihteeristölle viimeistään 12.11.2021 (rajaus) ja 30.12.2021 (tarkempi arviointi). Ennen määräpäivää asiaa käsiteltiin lisäksi valmistelevasti kutakin ministeriötä koskien projektin kokouksissa 8.10. (TEM ja LVM), 14.10. (MMM ja YM), 27.10. (OM, SM ja OKM) sekä 8.11. (VM ja STM).

Seuraavassa esitettävät selvitykset ja arviot perustuvat edellä kuvatulla tavalla muodostuneeseen tietopohjaan.

2.3 Lähtökohtaiset rajaukset tarkasteluun otettuihin tehtäviin

Kukin ministeriö arvioi oman toimialansa osalta, mitkä tehtävät ovat sellaisia, että niiden siirtämistä hyvinvointialueiden hoidettavaksi kannattaa tarkemmin arvioida. Tarkemman arvioinnin ulkopuolelle jäävät esimerkiksi ministeriöiden ydintehtävät sekä sellaiset tehtäväkokonaisuudet, joiden uudelleenorganisoinnista tai muusta kehittämisestä hallitus on jo aiemmin tehnyt linjauksia. Taulukkoon 1 on tiivistetty kunkin ministeriön tekemät keskeisimmät rajaukset perusteluineen. Lisäksi ministeriöiden tekemät arvioinnit ja niihin perustuvat rajaukset on koottu liitteeseen 1 sellaisinaan.

Taulukko 1. Ministeriöiden tekemät rajaukset tehtävätarkasteluun ja tarkempaan arviointiin ottamat tehtäväkokonaisuudet

Ministeriö	Tarkempaan arviointiin otetut tehtäväkokonaisuudet	Perustelut, miksi muut tehtävät jäävät tarkemman tarkastelun ulkopuolelle
OM	Ei tehtäviä	Tarkemman arvioinnin ulkopuolelle rajatut tehtävät eivät sisällä alueelliselle itsehallinnolle tyypillistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Niitä toteuttavat valtion virastot. Hallinnonalan keskeisiä tehtäväkokonaisuuksia yhdistävät reunaehdot, kuten viranomaistoimijoiden itsenäinen ja riippumaton asema sekä tiukasti sidottu oikeusharkinta, rajaavat tehtävät jo lähtökohtaisesti hyvinvointialueille siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle.
SM	Varautumisen alueellinen yhteensovittaminen ja turvallisuussuunnittelun edistäminen	Tarkemman arvioinnin ulkopuolelle rajattujen tehtävien voidaan katsoa lähtökohtaisesti olevan luonteeltaan sellaisia valtion ydintoimintoihin sekä turvallisuuteen liittyviä tehtäviä, joiden siirtäminen itsehallinnollisille maakunnille ei tule harkittavaksi ja ne jäävät siten mahdollisen tarkastelun ulkopuolelle. Näiden tehtävien mahdollista siirtämistä ei ole selvitetty tai esitetty myöskään edellisen hallituskauden maakuntaudistuksen yhteydessä eikä myöskään aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisisessa selvitystyössä.
VM	Yhteispalvelun alueellinen edistäminen	Tarkemman arvioinnin ulkopuolelle on rajattu valtioneuvoston päätöksentekoon liittyvät tehtävät, ministerien ratkaistavat asiat, hallinnonalan ohjaus ja omistajaohjaus, koko valtionhallinnon sisäiset palvelutehtävät sekä keskeiset valtion viranomaistehtävät, joissa on valtakunnallinen toimivalta.
OKM	Maakuntien liittojen tehtävät	Tarkemman arvioinnin ulkopuolelle rajattuja tehtäviä koskevat tehtävästä riippuen seuraavat perustelut: ministeriön ja ministeriön alaisten virastojen valtakunnallisia tehtäviä ei edes teoriassa voi siirtää hyvinvointialueille; kuntien sivistystoimen tehtävät (varhaiskasvatus-, opetus-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotyötehtävät) sekä toisen asteen koulutus muodostavat sote-uudistuksen jälkeen kaavoituksen ja elinkeinopolitiikan ohella kuntien varsinaisen perustehtävän, jota varten kunnat ovat olemassa ja jota varten myös niiden valtionosuus tulevaisuudessa määräytyy; kuntia koskevan rajauksen perusteella on loogista, että aluehallintovirastojen tehtävät rajataan siirtomahdollisuuksien ulkopuolelle, jotta kuntasektorin toimintaan liittyvä ohjaus, resurssointi ja valvonta on yhtenäistä.

Ministeriö	Tarkempaan arviointiin otetut tehtäväkokonaisuudet	Perustelut, miksi muut tehtävät jäävät tarkemman tarkastelun ulkopuolelle
MMM	Kuntien hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät, jotka on ehdotettu parlamentaarisessa selvityksessä siirrettäviksi hyvinvointialueille 1.1.2026	<p>ELY-keskuksissa hoidettavat ruokatehtävät sekä niihin välittömästi liittyvät kuntien viljelijätukitehtävät on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Resurssien riittävyys ml. osaavan työvoiman saatavuus on keskeistä. Ruokatehtävien ominaispiirre, maksajavirastotehtävien synerginen kokonaisuus, on pystyttävä hoitamaan EU:n vaatimusten mukaisesti. EU:n uusiin säädöksiin perustuva toimeenpanokausi alkaa 1.1.2023. Työn luonne poikkeaa ELY-keskuksen muiden vastuualueiden työstä myös muun muassa siinä, että viljelijään kohdistuva työ on suurelta osin valvontaa. Valvonnan puutteet voivat johtaa takaisinperintöihin. ELY-keskusten vesi- ja kalataloustehtävät eivät tehtävien luonteen vuoksi sovellu siirrettäviksi hyvinvointialueille. Tehtäviä hoidetaan vesistöaluekokonaisuuksina, eikä niitä voi hajottaa maakuntatasolle johtuen muun muassa EU-säädöksistä, osaamisen ja voimavarojen rajallisuudesta, tulvariskien ja hallinnan ja patoturvallisuuden varmistamisesta yhteiskunnan elintärkeinä tehtävinä, yleisen edun valvonnasta ja Itämeren kalastuksenvalvonnan edellyttämästä valtakunnallisesta toimivallasta.</p> <p>MMM:n toimialan muut tarkemman arvioinnin ulkopuolelle rajatut tehtävät eivät luonteensa puolesta sovellu siirrettäviksi. Näiden tehtävien mahdollista siirtämistä ei ole selvitetty tai esitetty myöskään edellisen hallituskauden maakuntaudistuksen yhteydessä eikä aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisessa selvitystyössä.</p>
LVM	Ei tehtäviä	<p>Tarkemman arvioinnin ulkopuolelle rajattu tehtäviä koskevat hallinnon tasosta riippuen seuraavat perustelut: keskushallinnon virastojen osalta hallinnonalan kyky vastata toimintaympäristön muutoksiin ja vahvistaa hallinnonalan strategista ohjausta, viranomaistehtävien selkeyttäminen, synergiaetujen saaminen sekä tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantaminen; ja ELY-keskusten osalta 1) palvelun merkitys hajautetun järjestelmän toimivuudelle 2) asiakkaille turvattavan palvelun yhdenvertaisuusvaatimus ja 3) merkittävä tarve koordinoita palveluja valtakunnallisesti.</p>

Ministeriö	Tarkempaan arviointiin otetut tehtäväkokonaisuudet	Perustelut, miksi muut tehtävät jäävät tarkemman tarkastelun ulkopuolelle
TEM	Maakuntien liittojen aluekehittämisen viranomaisen tehtävät sekä kotoutumisen edistämisen tehtävien työnjaon tarkistaminen	<p>Tarkemman arvioinnin ulkopuolelle on rajattu valtioneuvoston päätöksentekoon liittyvät tehtävät ja ministerien ratkaisuvallassa olevat asiat, hallinnon ohjaus ja omistajaohjaus sekä viranomaistehtävät, joissa on valtakunnallinen toimivalta. Myös työvoimapalvelujen järjestämisvastuu, jonka siirtämisestä kuntapohjalle pääministeri Marinin hallitus on jo linjannut ja jonka valmistelu on meneillään, jätetään arvioinnin ulkopuolelle.</p> <p>Tarkemman arvioinnin ulkopuolelle on rajattu ELY-keskusten E-vastuualueiden TEM:n toimialan tehtävät. Niiden säilyttäminen valtion aluehallinnossa on tärkeää muun muassa tulevan TE-palvelujärjestelmän toimivuuden kannalta sekä valtionhallinnon paikallisena asiantuntijana suhteessa kuntapohjaisiin työllisyysneuvonhoitoalueisiin. E-vastuualueet toimivat myös alueelliset erityispiirteet ymmärtävänä osana TEAMFinland-kokonaisuutta.</p> <p>Neljään ELY-keskukseen erillisiin strategiayksiköihin keskitetyt EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman (2021 - 2027) välittävän toimielimen tehtävät rajataan myös arvioinnin ulkopuolelle. Muutoksia tähän on lähes mahdoton tehdä kesken ohjelmakauden.</p>
STM	Ympäristöterveydenhuollon tehtävät, ehkäisevä päihdetyö, alueellinen alkoholihallinto, maatalouslomitus	Tarkemman tarkastelun ulkopuolelle rajattujen tehtävien voidaan katsoa lähtökohtaisesti olevan luonteeltaan sellaisia valtion ydintoimintoihin sekä turvallisuuteen liittyviä tehtäviä, joiden siirtäminen itsehallinnollisille maakunnille ei tule harkittavaksi ja ne jäävät siten mahdollisen tarkastelun ulkopuolelle. Näiden tehtävien mahdollista siirtämistä ei ole esitetty aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisessa selvitystyössä.
YM	Erityisryhmien asumiseen liittyvät tehtävät (puoltavan lausunnon antaminen erityisryhmien asuntohankkeeseen ja asukasvalinnan valvonta) sekä öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävät	Tarkemman arvioinnin ulkopuolelle rajattuja tehtäviä koskevat tehtävästä riippuen seuraavat perustelut: tehtävien kytkeytyminen osaksi ympäristötehtävien kokonaisuutta ja tehtävien välisten synergioiden hyödyntämismahdollisuuksien turvaaminen; tehtävien luonne erityisesti niihin kytkeytyvän valtion vastuun näkökulmasta; tehtävien hoitamisen edellyttämien voimavarojen ja asiantuntijuuden riittävyyden turvaaminen ja tehtävienhoidon tehokkuuden varmistaminen; tarve turvata aluetason tehtävien hoitaminen myös tulevaisuudessa nykyiseen tapaan osin keskitettyinä valtakunnallisina erikoistumistehtävinä sekä tehtävien kuuluminen perustuslaissa säädetyn kuntien itsehallinnon piiriin.

2.4 Tarkemmin arvioitavat tehtäväkokonaisuudet

Ministeriöiden tekemien rajauksien mukaiset tarkemmin arvioitavat tehtäväkokonaisuudet on koottu kuvioon 2.

Kuvio 2. Tarkemmin arvioitavat tehtäväkokonaisuudet

Maakuntien liittojen tehtävät (TEM, YM, OKM, VM)	Varautumisen alueellinen yhteensovittaminen ja turvallisuussuunnittelun edistäminen (SM)	Kuntien hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät (MMM ja STM)
Ehkäisevä päihdetyö (STM)	Alueellinen alkoholihallinto (STM)	Maatalouslomitus (STM)
Kotoutumisen edistämisen tehtävät (TEM)	Erytisryhmien asumiseen liittyvät tehtävät (YM)	Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävät (YM)

Tarkemmin arvioitavat tehtävät muodostavat monimuotoisen kokoelman tehtäviä, joista osa on resursseiltaan pieniä varsin harvan viranomaisjoukon hoitamia tehtäviä, osa taas verrattain isoja laajan toimijajoukon hoidettavaksi organisoituja kokonaisuuksia. Tehtävät muodostavat yhteensä suuruusluokaltaan noin 340 miljoonan euron vuosittaisia toimintamenoja vastaavan kokonaisuuden ja lisäksi tehtävien puitteissa aktiivisesti päätetään kohdentumisesta tai vain teknisesti välitetään eteenpäin noin 450 miljoonan euron edestä rahoitusta vuosittain¹. Alla olevaan taulukkoon 2 on koottu eräitä keskeisimpiä avainlukuja ja muita tietoja tehtävistä.

¹ Selvityksen tekemisessä käytettävissä olleet arviot euromääristä ovat monelta osin suuruusluokaa-arvioita ja saattavat siten poiketa oleellisesti todellisista kustannuksista.

Taulukko 2. Tietoja tarkempaan arviointiin otetuista tehtävistä

Tehtävä	Tehtävää nykyisin hoitava viranomainen (määrä)	Toimintamenot vuositasolla	Eteenpäin jaettu tai välitetty rahoitus vuositasolla
Maakuntien liittojen tehtävät	Maakuntien liitot (18)	Noin 50 milj. euroa	Noin 450 milj. euroa
Varautumisen alueellinen yhteensovittaminen ja turvallisuussuunnittelun edistäminen	Aluehallintovirastot (6)	Alle 5 milj. euroa	-
Kuntien hoitamat ympäristö-terveydenhuollon tehtävät	Kuntien yhteistoiminta-alueet (62)	Noin 120 milj. euroa	-
Ehkäisevä päihdetyö	Kunnat	Tietoa ei saatavilla	-
Alueellinen alkoholihallinto	Aluehallintovirastot (6)	Noin 5 milj. euroa	-
Maatalouslomitus	MELA ja maatalouslomitusalueet (40)	Noin 136 milj. euroa.	-
Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestäminen	ELY-keskukset (15) ja kunnat	Noin 19 milj. euroa. ²	-
Erytisryhmien asumiseen liittyvät tehtävät (YM)	Kunnat	Noin 5 milj. euroa	-
Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävät	Kunnat	Tietoa ei saatavilla	-
YHTEENSÄ ARVIO		Noin 340 milj. euroa	Noin 450 milj. euroa

2.4.1 Maakuntien liittojen tehtävät

Tehtäväkokonaisuuden perustiedot

Maakunnan liitto on alueensa lakisääteinen kuntayhtymä, jossa alueen jokaisen kunnan on oltava jäsenenä. Maakunnan liittoja on Suomessa 18. Jokaista liittoa johtaa maakuntavaltuusto ja maakuntahallitus, jonka apuna toimii liiton toimisto maakuntajohtajan johdolla. Puolueet valitsevat jäsenet maakuntavaltuustoon ja hallitukseen kuntavaalien lopputuloksen mukaisessa suhteessa. Toimistojen yhteenlaskettu henkilöstö on noin 650 henkilöä ja

² Tieto koskee vuotta 2019. Rahoitus on vuosittain laskeva, koska alaikäisten määrä vähenee sitä mukaan kuin ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret aikuistuvat.

budjetti noin 50 milj. euroa eli liittojen kustannukset ovat vajaat 10 euroa / asukas. Valtaosa tuloista on kuntien jäsenmaksua ja menot suurelta osin henkilöstökustannuksia.

Maakuntien liitoilla on kaksi lakisääteistä tehtävää: Alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021) mukainen alueiden kehittäminen sekä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukainen maakunta-kaavoitus ja merialuesuunnittelu. Näiden lisäksi liitoilla on myös muutamia muita tehtäviä.

Laeissa määriteltyjen tehtävien ohella maakuntien liitoilla on tärkeä rooli alueidensa edunvalvojina. Ne osaltaan kokoavat ja välittävät eteenpäin erityisesti alueensa kuntien sekä myös muiden toimijoiden näkemyksiä. Edunvalvontaan voi sisältyä esimerkiksi maakunnan tahdon määrittelyä, maakunnalle merkittävien asioiden ja hankkeiden edistämistä, liikenteen edunvalvontaa, yhteydenpitoa kansanedustajiin ja keskushallintoon, yhteistyötä eri sidosryhmien kesken, tilastotuotantoa sekä maakuntaa koskevaa tiedotustoimintaa.

Maakuntien liittojen toiminnan rahoittavat pääosin niiden jäsenkunnat. Kuntien maksusuudet maakuntien liittojen toimintaan ovat yhteensä noin 51,2 miljoonaa euroa vuodessa. Maksusuudet määrittyvät liittojen perussopimusten mukaisesti, jotka sisältävät toisistaan poikkeavia laskentatapoja. Yleisin määräytymisperuste on kuntien verotulojen suhde koko maakunnan verotulokertymään (kunnallisvero, yhteisövero), mutta myös suora asukasperusteisuus on joillakin alueilla käytössä. Osalla alueista liittojen vapaaehtoiset tehtävät muodostavat oman erillisen maksusuuden (esimerkiksi 1/6), joka on erotettu lakisääteisten tehtävien maksusuudesta.

Maakuntien liittojen kautta kulkee EU:n ja valtion rahoitusta EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmiin (vuoden 2020 tasolla 410 miljoonaa euroa). Tämä rahoitus on valtion kirjanpidossa. EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman välittäviä toimielimiä ovat päätyvällä ohjelmakaudella maakuntien liittojen lisäksi olleet työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, ELY-keskukset ja Innovaatorahoituskeskus Tekes (nyk. Business Finland). Nykyisellä ohjelmakaudella (2021-2027) välittäviä toimielimiä ovat maakuntien liitot, ELY-keskukset ja Ruokavirasto. Lisäksi maakuntien liitot jakavat kansallisen aluekehittämisen määrärahaa (alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukemisen määrärahaa), joka on vuoden 2022 talousarviossa 38 miljoonaa euroa.

Alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021) 17 § mukaisten maakunnan liittojen tehtävien arviointi hyvinvointialueille siirtämisen näkökulmasta

Alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021) mukaan alueiden kehittäminen on valtion, maakuntien liittojen, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa hallinnonalojen välistä

yhteistyötä ja monitasoista toimintaa, joka perustuu kansallisiin ja alueiden erilaisiin vahvuuksiin ja tarpeisiin. Alueiden kehittämisen tavoitteena on edistää alueiden kestävästä kehitystä, kasvua ja kilpailukykyä, asukkaiden hyvinvointia ja elinympäristön laatua.

Vastuu alueiden kehittämisestä on valtiolla ja kunnilla. Alueiden kehittämisen suunnittelu, yhteensovittaminen ja seuranta kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Alueiden kehittämiseen liittyvien kunnan tehtävien hoitamisesta alueella vastaa maakunnan liitto aluekehittämisviranomaisena.

Maakunnan liittojen tehtävistä säädetään mainitun lain 17 §:ssä seuraavasti:

Maakunnan liitto vastaa aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta ja siinä tehtävässä

1. valmistelee ja toimeenpanee maakunnan pitkän aikavälin strategian;
2. edistää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja alueen älykästä erikoistumista;
3. hoitaa sille rahoituslaissa säädetyt tehtävät;
4. edistää saavutettavuutta sekä vastaa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteistyön johtamisesta ja suunnitelman yhteensovittamisesta maakunnan muiden suunnitelmien ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kanssa muualla kuin Helsingin seudulla;
5. edistää luonnonvarojen kestävästä käytöstä ja ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista ja laadukkaasta elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä sekä vastaa suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa;
6. edistää kuntien välistä, kuntien ja maakunnan välistä sekä maakuntien välistä yhteistyötä sekä maakunnan kansallisia ja kansainvälisiä yhteyksiä;
7. seuraa ja ennakoii aluekehitystä sekä toimintaympäristön ja osaamistarpeiden muutoksia;
8. edistää kulttuuria osana maakunnallista strategiatyötä, saamelaisien kotiseutualueella heidän oikeuttaan omaan kieleensä ja kulttuuriinsa sekä maakunnallista identiteettiä ja asukkaiden osallistumista maakunnan kehittämiseen;
9. edistää julkisen hallinnon yhteispalveluista annetussa laissa (223/2007) tarkoitettua yhteispalvelua alueellaan;
10. hoitaa muut sille erikseen säädetyt ja jäsenkuntien sille osoittamat tehtävät.

Maakunnan liitto hoitaa tehtäviään:

1. toimimalla laajassa yhteistyössä alueiden kehittämiseen osallistuvien viranomaisten sekä julkisten ja yksityisten toimijoiden kanssa;
2. ottamalla huomioon kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet;
3. osallistumalla keskeisten aluekehittämiseen osallistuvien valtion aluehallintoviranomaisten strategiseen suunnitteluun ja tulohajaukseen;
4. tekemällä yhteistyötä korkeakoulujen ja koulutuksen järjestäjien kanssa maakunnan aluekehittämistavoitteiden huomioon ottamiseksi;
5. edistämällä maakunnan yleistä kehittämistä ja etuja.

Kun tehtäviä tarkastellaan raportin valmistelussa sovellettujen arviointikysymysten (liite 2) valossa, voidaan arvioida, että aluekehittämisviranomaisen tehtävät:

- sisältävät paljon tarkoituksenmukaisuusharkintaa
- ovat pääasialliselta sisällöltään ja luonteeltaan rahoitus- ja avustus-, ohjaus- ja kehittämis- sekä johto-, koordinointi- ja yhteensovittamistehtäviä
- jakautuvat työmäärän näkökulmasta hyvin tasaisesti kaikille alueille
- sisältävät tiiviin kytkennän erityisesti työmarkkinoiden ja alueellisen talouselämän vahvistamiseen. Ne kytkeytyvät yritysten uudistumiseen ja työmahdollisuuksien luomiseen, kulttuuriin, kaavoitukseen, liikenteeseen, ympäristökysymyksiin ja muihin alueiden kehittämisen teemoihin. Kytkenät hyvinvointialueiden tehtäviin ovat vähäisiä.
- ovat tehtäviä, joiden ensisijaisena kohde- tai asiakasryhmänä ovat pääsääntöisesti yritykset ja yhteisöt
- ovat tehtäviä, joita on käytännössä välttämätöntä hoitaa maantieteellisesti hajautetusti kaikkien maakuntien alueella.

Aluetason hallinnossa muodostuu Suomessa hyvinvointialueiden toiminnan alkaessa 1.1.2023 asetelma, jossa rinnakkain ja Uttamaata lukuun ottamatta samalla alueella toimii kaksi organisaatiota: hyvinvointialueet ja maakuntien liitot. Alueiden kehittämiseen kytkeytyvien tehtävien tulevaisuuden organisointia pohdittaessa olennaisin ja ensimmäinen kysymys on, tulisiko maakuntien liittojen aluekehittämisviranomaisen tehtävä siirtää hyvinvointialueille vai ei ja mitä vaikutuksia siirtämisellä tai siirtämättä jättämisellä olisi. Siirtoa voidaan pohtia useammasta näkökulmasta.

Tehtävätyyppien ja tehtävien luonteen näkökulmasta siirto ei näyttäyty kovinkaan luontevana. Vahvasti tuotannolliset sote- ja pelastustoimen tehtävät ovat luonteeltaan ja volyymiltaan hyvin erilaisia kuin aluekehittämisviranomaisen tehtävät. Siirtyvät tehtävät

olisivat toimintamenoiltaan parin prosentin luokkaa hyvinvointialueen muihin tehtäviin verrattuna.

Demokratian, kansalaisten ja asiakkaiden näkökulmasta siirtoa voitaisiin pitää perusteltuna. Päätöksentekijät hyvinvointialueiden ylimpään päättävään elimeen valitaan suorilla vaaleilla. Maakuntien liittojen ylimmän päättävän toimielimen jäsenet ovat puolestaan jäsenkuntien valtuutettuja jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kuntavaaleissa saamien ääniosuuksien suhteessa. Siirtoa siten puoltaisi hyvinvointialueiden suurempi demokraattinen päätöksenteko verrattuna maakuntien liittoihin. Asiakkaiden ja kansalaisten näkökulmasta uusi muodostuva organisaatio näyttäytyisi todennäköisesti varsin luontevana alueellisen kehittämisen ja edunvalvonnan toimijana.

Toiminnallis-taloudellisesta näkökulmasta siirrolle ei ole lähtökohtaisesti löydettävissä kovin vahvoja perusteluja. Alueiden kehittämisen tehtävien sovittaminen hyvinvointialueiden organisaatioissa hoidettaviksi vaatisi omat rakenteensa ja ratkaisunsa, ne eivät luontevalla tavalla asettuisi osaksi jo valmiina olevaa soten tai pelastustoimen tehtävien organisointia. Ainakin alkuvaiheessa siirron jälkeen siirrettävien tehtävien hoidon tehokkuus saattaisi kokonaisuutena arvioiden kärsiä. Toisesta näkökulmasta on kuitenkin argumentoitavissa, että alueiden kehittämisen tehtävien siirto itsehallinnollisille hyvinvointialueille, joista on muodostumassa keskeisiä ja resursseiltaan vahvoja julkisen hallinnon toimijoita, voisi onnistuessaan edesauttaa alueiden kehittämisen tehtävien painoarvon kasvattamista, ja samalla niiden toimeenpanoa. Tämä edellyttäisi alueiden kehittämisen tehtävien merkityksen painottamista osana hyvinvointialueiden strategista suunnittelua ja johtamista.

Tehtävien synergisyyden ja hallinnon rakenteiden näkökulmasta tarkastellen siirrolle voidaan löytää perusteluja, mikäli se johtaisi maakuntien liittojen lakkauttamiseen ja siten rinnakkaisten toimijoiden määrän vähenemiseen aluehallinnossa, minkä puolestaan voitaisiin katsoa selkeyttävän hallinnon rakennetta itsenäisten toimijoiden määrän vähentäessä. Tätä kehityskulkua ei voida kuitenkaan pitää varmana. Synergiaa hyvinvointialueiden ja alueiden kehittämisviranomaisen tehtävien välille on löydettävissä lähinnä niiden alueellisesta organisoinnista, ei juuri muista näkökulmista, sillä ne ovat luonteeltaan hyvin erilaisia.

Aluejakojen näkökulmasta haasteen muodostaa erityisesti Uudenmaan erillisratkaisu. Uudellamaalla maakuntien liitoille kuuluvia aluekehittämistehtäviä hoitaa tällä hetkellä Uudenmaan liitto. Tehtävien pilkkominen Uudellamaalla useaan osaan alueen hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin hoidettaviksi ei olisi tarkoituksenmukaista. Uudenmaan alue on toiminnallisesti, taloudellisesti ja rakenteeltaan enemmän yhtenäinen kuin hajanainen ja sen sisäiset erot eivät noudata hyvinvointialueiden jakoa. Voimakkaimmin kasvava yhtenäinen työssäkäyntialue Suomessa jakautuisi useaan hallinnolliseen

kokonaisuuteen. Voidaan kuitenkin pohtia, olisiko maakuntien liittojen alueiden kehittämistehtävien siirtäminen mahdollista Uudenmaan laajuiselle hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin lakisääteiselle yhteenliittymälle (hyvinvointiyhtymä), jossa tehtävien rahoitus toteutuisi alueen hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin kautta. Tässä mallissa demokratia olisi kuitenkin välillistä toisin kuin muissa maakunnissa. Toisaalta kyseiset tehtävät ovat nykyisinkin välillisen demokratian piirissä (kuntayhtymät).

Kuntiin muodostuvan suhteen näkökulmasta voidaan arvioida, että siirto ainakin osittain poistaisi epäsymmetrisyyden hyvinvoinnin ja elinvoiman kehittämisen välillä aluetasolla, kun molemmat tehtäväkokonaisuudet olisivat samassa hyvinvointialue-organisaatiossa. Tehtävien keskinäinen suhde (priorisoinnit ja painotukset) jäisi lainsäädännön asettamien reunaehtojen puitteissa hyvinvointialueen ratkaistavaksi itsehallintonsa perusteella. Aluekehittämismääräysten tehtävillä on yhdyspintoja alueen kuntien omaan toimintaan ja tavoitteisiin, mikä edellyttäisi läheistä yhteistyötä hallinnontasojen välillä ja koko alueen jaettuja näkemyksiä kehityssuunnista. Kunnilla ja hyvinvointialueilla olisi omat demokraattiset päätöksentekojärjestelmänsä, joiden kautta muodostuvien tavoitteiden yhteensovittaminen olisi alueen kehittämisen kannalta tärkeää.

Valtioon muodostuvan suhteen näkökulmasta tehtävien laajentumisen myötä hyvinvointialueiden edunvalvontarooli valtioon nähden korostuisi. Se ei poistaisi tai edes vähentäisi taloudellista riippuvuutta valtiosta, mutta toisi sen rinnalle entistä vahvemmin myös edunvalvonnallisen asetelman. Valtion aluehallinnon rakenteeseen ja tehtäviin tehtäväsiirrolla ei olisi ainakaan merkittäviä välittömiä vaikutuksia.

Euroopan unionin ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (66/1991) periaatteiden näkökulmasta aluekehittämismääräysten tehtävien siirtäminen hyvinvointialueille voidaan nähdä positiivisena kehityskulkuna, sillä aiempaa laajempi tehtäväkokonaisuus tulisi suoran kansanvaltaisen ohjauksen piiriin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 4 luvun mukaisen maakuntakaavoitustehtävän arviointi hyvinvointialueille siirtämisen näkökulmasta

Maakuntien liittojen lakisääteisenä tehtävänä on maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaisen maakuntakaavan laatiminen ja hyväksyminen. Maakunnan liitosta sekä maakuntakaavan tehtävästä, laatimisesta, sisältövaatimuksista, esitystavasta, oikeusvaikutuksista sekä maakuntakaavamääräyksistä ja rakentamismääräyksistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain luvussa 4. Lisäksi maakuntakaavaa koskevat kaavoitusmenettelyn ja vuorovaikutuksen sekä viranomaisyhteistyön ja vaikutusten arvioinninsäännökset maankäyttö- ja rakennuslaissa samoin kuin muun muassa vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat lain erityiset säännökset.

Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:ssä säädetään maakuntakaavan oikeusvaikutuksista. Sen mukaan maakuntakaava on ohjeena kuntien kaavoitukselle. Lisäksi viranomaisten on otettava maakuntakaava huomioon ja pyrittävä edistämään sen toteuttamista alueidenkäyttöä koskevassa suunnittelussaan ja päätöksenteossaan. Maakuntakaavalla ja maakuntakaavoituksella onkin oikeudellisesti sitova vaikutus sekä kuntien että valtion viranomaisten alueidenkäyttöä koskevaan suunnitteluun, valmisteluun ja päätöksentekoon. Näitä ovat erityisesti kuntien yleiskaavoitus ja asemakaavoitus. Lisäksi esimerkiksi valtion viranomaisten väyläsuunnittelun tai kaivoslain mukaisen kaivosluvan on perustuttava maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin kaavoihin. Maakuntakaavan asemassa korostuu sen muiden viranomaisten suunnittelua, valmistelua ja päätöksentekoa ohjaava rooli, mikä asettaa maakuntakaavan sisällölle ja laatimiselle merkittäviä oikeudellisia vaatimuksia.

Maakuntakaavoituksesta vastaavat maakuntien liitot, joita on 18. Maakuntakaavoituksen tehtäviä hoidetaan näin ollen maakuntajakolakiin perustuvan aluejaon mukaisesti.

Maakuntakaavoituksen tehtävät:

- sisältävät jonkin verran tarkoituksenmukaisuusharkintaa
- ovat pääasialliselta sisällöltään ja luonteeltaan suunnittelu-, kehittämis- ja ohjaustehtäviä
- jakautuvat työmäärän näkökulmasta tasaisesti kaikille alueille
- ovat tehtäviä, joiden kohde- tai asiakasryhmänä ovat muut viranomaiset, yritykset ja yhteisöt, kansalaiset sekä ympäristö ja yhteiskunta
- ovat tehtäviä, joilla ei ole kytkentöjä hyvinvointialueiden muihin tehtäviin
- ovat tehtäviä, joita on käytännössä välttämätöntä hoitaa maantieteellisesti hajautetusti kaikkien maakuntien alueella.

Maakuntien liittojen tehtäviin kuuluvalla maakuntakaavoituksella on tiiviit kytkennät kuntiin ja kuntakaavoitukseen. Maakunnan liitot ovat kuntayhtymiä, joissa ylintä päätösvaltaa käyttävät jäsenkuntien kunnanvaltuustojen edustajista koostuvat maakuntavaltuustot. Maakuntien liitot ankkuroituvat näin ollen vahvasti kunnalliseen itsehallintoon.

Hyvinvointialueilla ylintä päätösvaltaa käyttävät vaaleilla valitut valtuustot. Maakuntakaavoituksen kaltaisen, kuntakaavoitusta ohjaavan suunnittelutehtävän siirtäminen hyvinvointialueille tulisi muodostamaan tilanteen, jossa itsehallinnollisen hyvinvointialueen vaaleilla valitun valtuuston hyväksymä maakuntakaava olisi ohjeena itsehallinnollisen kunnan kaavoitukselle. Tämä asetelma on kaavajärjestelmän kannalta hyvin ongelmallinen hyvinvointialueiden ja kuntien välisen suhteen osalta samalla tavoin kuin aikaisemman maakuntaudistuksen yhteydessä todettiin.

Vuoden 2023 alusta toimintansa aloittavien hyvinvointialueiden tehtäviin kuuluvat kunnilta siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät sekä pelastustoimen tehtävät. Maakuntakaavoituksella ei ole näihin tehtäviin juuri lainkaan yhtymäkohtia tai kytkentöjä.

Maakuntakaavoituksen näkökulmasta on merkittävää, että Uusimaa on jaettu viiteen hyvinvointialueeseen. Näiden mukaisella aluejaolla ei ole mahdollista huolehtia maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetusta maakuntakaavoituksen tehtävästä. Kokonaisvaltaisen alueidenkäytön maakunnallisen suunnittelun tarve on kuitenkin suuri erityisesti Uudenmaan kaltaisella alueella. Se muodostaa laajan toiminnallisen ja alueidenkäytöllisen kokonaisuuden, jonka osat ovat vahvassa keskinäisriippuvuudessa toistensa kanssa.

Edellä olevien näkökohtien perusteella maakuntakaavoituksen siirtäminen hyvinvointialueiden tehtäväksi ei ole tarkoituksenmukaista.

Maankäyttö- ja rakennuslain luvun 8 a mukaisen merialuesuunnittelutehtävän arviointi hyvinvointialueille siirtämisen näkökulmasta

Merialuesuunnitelmien laatimiseen velvoittaa merialuesuunnittelua koskeva EU:n direktiivi, joka on täytäntöönpantua maankäyttö- ja rakennuslailla. Lain 8 a lukuun sisältyvät merialuesuunnittelun säännökset, jotka koskevat merialuesuunnitelmien tarkoitusta ja sisältöä, laatimista ja hyväksymistä sekä osallistumista ja tiedottamista.

Merialuesuunnittelua koskevien maankäyttö- ja rakennuslain ja sitä tarkentavan merialuesuunnittelua koskevan valtioneuvoston asetuksen mukaan merialuesuunnittelu kuuluu rannikolle sijoittuvan kahdeksan maakunnan liiton tehtäviin. Näiden liittojen tehtäviin kuuluva merialuesuunnittelu on laissa ja asetuksessa säädetty toteutettavaksi organisoituna kolmeen yhteistyöalueeseen, joille suunnitelmat laaditaan. Suunnittelualueeseen kuuluu merialue, joka kattaa Suomen aluevedet ja talousvyöhykkeen.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan suunnitelmien laadintaa ohjaa ympäristöministeriö, joka raportoi direktiivin edellyttämällä tavalla hyväksytyistä merialuesuunnitelmista EU:n komissiolle ja vastaa myös suunnitelmien seurannasta.

Merialuesuunnittelun tehtävät:

- sisältävät jonkin verran tarkoituksenmukaisuusharkintaa
- ovat pääasialliselta sisällöltään ja luonteeltaan suunnittelutehtäviä
- jakautuvat epätasaisesti alueille, koska tehtävä kuuluu vain kahdeksan maakunnan liiton tehtäviin
- ovat tehtäviä, joiden kohde- tai asiakasryhmänä ovat muut viranomaiset, yritykset ja yhteisöt, kansalaiset sekä ympäristö ja yhteiskunta

- ovat tehtäviä, joilla ei ole kytkentöjä hyvinvointialueiden muihin tehtäviin
- ovat tehtäviä, joita on tarkoituksenmukaista hoitaa rannikolle sijoittuvien maakuntien alueella.

Aluevesien osalta merialuesuunnitelman laatimisella on kytkentöjä kyseessä olevaa aluetta koskevaan maakuntakaavoitukseen. Käytännössä Suomen merialuesuunnitelmien laadintaa kolmella yhteistyöalueella hoitavat pääasiassa kyseessä olevien maakuntien liittojen alueidenkäytön suunnittelun yksiköt ja asiantuntijat, mutta suunnitelmien laadinnan edellyttämiä lisävoimavaroja tuetaan sekä valtion että EU:n rahoituksella.

Vuoden 2023 alusta toimintansa aloittavien hyvinvointialueiden tehtäviin kuuluvat kunnilta siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät sekä pelastustoimen tehtävät. Merialuesuunnittelulla ei ole näihin tehtäviin lainkaan yhtymäkohtia tai kytkentöjä.

Merialuesuunnittelun näkökulmasta on merkittävää, että Uusimaa on jaettu viiteen hyvinvointialueeseen. Näiden mukaisella aluejaolla ei ole mahdollista huolehtia maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetystä merialuesuunnittelun tehtävästä direktiivin edellyttämällä tavalla.

Edellä olevien näkökohtien perusteella merialuesuunnittelun tehtävien siirtäminen hyvinvointialueiden tehtäväksi ei ole tarkoituksenmukaista.

Alueellisen edunvalvonnan arviointi hyvinvointialueille siirtämisen näkökulmasta

Maakunnan liiton yhtenä alueiden kehittämiseen läheisesti liittyvänä tai siihen tosiasiallisesti sisäänrakennettuna vapaaehtoisena tehtävänä on alueen edunvalvonta. Kyseessä on tehtävä, jota ei ole erikseen mainittu lainsäädännössä, koska se sisältyy luonteenomaisena osana alueellisen aluekehitysviranomaisen tehtävään. Nykyisessä organisaatiomuodossa sitä voidaan pitää myös kuntien yhteisenä edunvalvontana. Maakuntien liittojen tehtävien mahdollinen siirtäminen hyvinvointialueille herättää kysymyksiä edunvalvonnan perusteista.

Hyvinvointialue saa rahoituksensa valtiolta ja alueen edunvalvontatehtävä kohdistuu usein valtioon. Järjestely sisältää mahdollisuuden järjestelmätason ristiriitoihin, joiden selvittäminen tarkemmalla tasolla on tarpeen, jos tehtävien siirtämistä harkitaan. Tämä ristiriita poistuisi tai ainakin lievenisi hyvinvointialueiden verotusoikeuden myötä. Hyvinvointialueilla on oma kunnista erillinen poliittinen päätöksentekonsa ja on täysin mahdollista, että hyvinvointialueiden ja kuntien edut saattavat olla aika ajoin ristiriidassa keskenään. Tällaisessa tilanteessa olisi mahdollista, että kunnille syntyisi omia edunvalvontaorganisaatioita ja järjestelmä saattaisi muuttua nykyistä pirstaleisemmaksi.

Maakunnan liittojen muut tehtävät

Maakunnan liitoilla on myös eräitä muita lainsäädännön mukaisia tehtäviä (esimerkiksi alueellisten liikuntaneuvostojen asettamistehtävä). Lisäksi maakuntien liittojen ollessa organisaatiomuodoltaan kuntayhtymiä, ne voivat hoitaa alueen kuntien niille osoittamia tehtäviä. Nämä painottuvat kunkin alueen omiin erikoispiirteisiin ja näitä ovat tyypillisesti esimerkiksi elinkeinoelämän ja matkailun edistäminen, maakunnallisen kulttuuritoiminnan, koulutuksen ja kotiseututyön kehittäminen ja koordinointi, maakunnan markkinointi, maakunnan julkisten palveluiden yhteispalvelut, ympäristö-, liikenne- ja energia- ja asuntoasiain kehittäminen viranomais- ja muussa toiminnassa, korkealaatuisen ja viihtyisän elin- ja toimintaympäristön edistäminen, maakuntaa koskevat tutkimukset sekä tietoyhteiskunta- ja informaatioteknologiakysymykset. Näiden tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta ei ole mielekästä arvioida erikseen ja omana asianaan.

Yhteenveto ja johtopäätökset maakuntien liittojen tehtäviä koskien

Aluetason hallinnossa muodostuu Suomessa hyvinvointialueiden toiminnan alkaessa 1.1.2023 asetelma, jossa rinnakkain ja Uttamaata lukuun ottamatta samalla alueella toimii kaksi organisaatiota, hyvinvointialueet ja maakuntien liitot, joiden molempien ylimpänä päättävänä toimielimenä toimii poliittisesti vaalien mukaisten voimasuhteiden perusteella muodostuva valtuusto. Päätöksentekijät hyvinvointialueiden ylimpään päättävään elimeen valitaan suorilla vaaleilla. Maakuntien liittojen ylimmän päättävän toimielimen jäsenet ovat puolestaan jäsenkuntien valtuutettuja. Tästä näkökulmasta arvioiden maakuntien liittojen tehtävien siirtoa voitaisiin pitää yleisesti ottaen tarkoituksenmukaisena.

Samalla itse tehtävistä ja niiden arvioinnista lähtevät näkökulmat johtavat jossain määrin erilaisiin johtopäätöksiin maakuntien liittojen tehtävien hyvinvointialueiden tehtäviksi siirtämisen tarkoituksenmukaisuuden suhteen.

Maakuntakaavoituksen ja merialuesuunnittelun siirtämistä hyvinvointialueiden tehtäväksi ei voida pitää arvioinnin perusteella tarkoituksenmukaisena johtuen maakuntakaavan ohjaavasta ja oikeudellisesti sitovasta roolista suhteessa kuntakaavoitukseen, Uudenmaan erillisratkaisusta sekä siitä, että tehtävillä ei ole lainkaan yhtymäkohtia tai kytkentöjä hyvinvointialueiden tehtäviin. Aluekehittämisviranomaisen tehtävien osalta on esitetävissä sekä siirtoa puoltavia että sitä vastaan puhuvia argumentteja ja arvioita. Koska kuitenkin muita maakuntien liittojen tehtäviä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena siirtää hyvinvointialueiden tehtäviksi, siirtoa puoltavat argumentit menettävät merkityksensä, eikä näitäkään tehtäviä tulisi siirtää.

2.4.2 Varautumisen alueellinen yhteensovittaminen ja turvallisuussuunnittelun edistäminen

Kyseessä on laaja-alainen ja poikkihallinnollinen varautumisen alueellinen yhteensovittamistehtävä. Tehtävä sisältää muun muassa yhteistoiminnan järjestämistä, suunnitelmien ja varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista, tiedon jakamista sekä alueellista riskien arviointia. Yhteensovittamistehtävään liittyvät toiminnallisesti myös aluehallintovirastoille kuuluvat kuntien valmiussuunnittelun tukemisen, alueellisten maanpuolustuskurssien ja valmiusharjoitusten järjestämisen tehtävät.

Tehtävän työmäärä jakautuu tasaisesti kuudelle eri aluehallintovirastolle ja siitä aiheutuu vuosittaisia kustannuksia arviolta yhdestä muutamaan miljoonan euron edestä. Tehtävällä on tiivis kytkentä aluehallintovirastojen pelastusviranomaisen tehtäviin ja tehtäviä hoitaa sama henkilöstö. Tehtävän kohderyhmänä on yhteiskunta kokonaisuutena ja sitä on käytännössä välttämätöntä hoitaa maantieteellisesti hajautetusti. Varautumisen alueellinen yhteensovittamistehtävä on luonteeltaan johto-, koordinointi- ja yhteensovittamistehtävä sisältäen paljon tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen on poikkihallinnollista yhteistoimintaa, jolla parannetaan alueen ihmisten arjen turvallisuutta ja se rinnastuu luonteeltaan varautumisen yhteensovittamistehtävään. Siinä missä varautuminen keskittyy harvinaisiin, mutta toteutuessaan laajoja vaikutuksia omaaviin häiriöihin, on turvallisuussuunnittelussa kysymys toistuvien rikosten, häiriöiden, onnettomuuksien ja tapaturmien vähentämisestä sekä turvallisuuden tunteen parantamisesta pitkäjänteisesti ja yhdessä sovituin toimenpitein.

Tehtävät voidaan nähdä perustellusti joko laajasti monialaisen hyvinvointialueen tai valtion aluehallinnon tehtävänä. Molemmissa vaihtoehdoissa tehtävät voidaan joka tapauksessa nähdä valtion kokonaisetua ajavina tehtävinä, joiden järjestämisen tulee perusteiltaan olla yhtenäistä ja valtion ohjaamaa alueelliset erityispiirteet ja -tarpeet huomioiden. Tehtävään liittyvien alueellisten maanpuolustuskurssien ja valmiusharjoitusten järjestämistehtävien siirtoa sellaisenaan valtiolta hyvinvointialueille ei voida pitää tarkoituksenmukaisena muun muassa toiminnan sirpaloitumisen vuoksi.

Tehtävän siirtämistä arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös vaikutukset muihin siihen kytkeytyviin tehtäviin. Nykyisellään aluehallintovirastojen pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueiden henkilöstö hoitaa varautumistehtävien lisäksi pelastuslaissa säädettyjä pelastustoimen viranomaistehtäviä, tukee sisäministeriötä ja hoitaa pelastustoimen palvelutason arviointiin ja valvontaan liittyviä tehtäviä. Asialla on kiinteä kytkentä valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon tulevaisuuteen sekä mahdolliseen valtion pelastushallinnon uudelleen järjestämiseen tulevaisuudessa. Tehtävän tai sen jonkin osan

siirtäminen hyvinvointialueille on myös ajallisesti kytköksissä näihin mahdollisiin muihin muutoksiin.

Edellä mainitun perusteella tässä vaiheessa ei voida ottaa selkeää kantaa tehtävän siirtämiseen valtion aluehallinnolta hyvinvointialueille.

2.4.3 Kuntien hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät

Maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat ympäristöterveydenhuollon tehtävät kunnissa

Tehtävät sisältävät valtion viranomaistehtävinä hoidettavat eläinten terveyden ja hyvinvoinnin toimeenpano- ja valvontatehtävät sekä kuntien vastuulla olevat elintarvikevalvonnan tehtävät ja eläinlääkäripalvelut. Tehtävät hoidetaan ympäristöterveydenhuollosta annetun lain (410/2009) 2 § nojalla muodostetuilla ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla, joita on tällä hetkellä 62 kpl. Valvonta-, lupa- ja toimeenpanotehtävät ovat luonteeltaan oikeusharkintaisia eivätkä sisällä mahdollisuutta erilaisiin ratkaisuihin eri puolella maata. Näissä tehtävissä tavoitteena on valvonnan yhtenäisyys ja toimijoiden yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu. Sen sijaan eläinlääkäripalvelujen järjestämisessä voidaan tehdä jonkin verran tarkoituksenmukaisuusharkintaa, erityisesti seura- ja harrastuseläimille tarjottavien palvelujen mitoituksen ja laadun suhteen.

Maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvia ympäristöterveydenhuollon tehtäviä on välttämätöntä hoitaa maantieteellisesti hajautetusti kaikkien maakuntien alueella. Työmäärä vaihtelee alueittain riippuen valvontakohteiden (eläinten pitopaikat, elintarvikeyritykset) määrästä ja luonteesta sekä alueen eläintautitilanteesta ja eläinmäärästä. Eläinlääkintähuolto ja elintarvikevalvonta tukevat läheisesti toisiaan, mutta eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta liittyy eräiltä osin myös maataloustukien valvontaan. Elintarvikevalvontaa ja STM:n toimialan terveydensuojelutehtäviä tekevät osin samat viranomaiset. MMM:n toimialan ympäristöterveydenhuollossa ovat tehtävästä riippuen asiakkaina joko yksityishenkilöt, yritykset tai muut viranomaiset. Tehtävät tuottavat kuitenkin hyötyjä ensisijaisesti koko yhteiskunnalle, sillä niillä varmistetaan ihmisten, eläinten ja ympäristön yhteistä terveyttä. Lisäksi tehtävillä luodaan edellytyksiä kannattavalle maataloudelle ja elintarvikeviennille.

MMM:n toimialan ympäristöterveydenhuollon tehtäviin käytetään kunnissa yhteensä 700 - 750 henkilötyövuotta, josta elintarvikevalvonnan resurssit vuonna 2020 olivat 284 henkilötyövuotta, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan 69 henkilötyövuotta ja eläinlääkäripalvelujen 399 henkilötyövuotta. Eläinlääkäripalveluista aiheutuvat kustannukset ovat Tilastokeskuksesta saatujen tietojen mukaan noin 47 miljoonaa euroa. Valtion viranomaistehtävien hoitamisen korvaukset kunnille maa- ja metsätalousministeriön

eläinlääkintähuoltomomentilta (30.20.20) olivat vuosina 2019 - 2020 noin 5,6 miljoonaa euroa/vuosi. Arvio vuoden 2021 kustannuksista on noin 6,5 miljoonaa euroa.

Tehtävät tulisi siirtää kuntien yhteistoiminta-alueilta hyvinvointialueille hoidettavaksi, sillä nykyiset yta-alueet ovat liian pieniä tehtävien hoitamiseksi tehokkaasti koko maassa. Suuremmat alueet lisääisivät joustavuutta ja synergiaa resurssien käytössä, antaisivat paremmat mahdollisuudet viranhaltijoiden erikoistumiseen sekä toimipisteverkoston kokonaisvaltaiseen arviointiin. Asiakkaiden näkökulmasta hyvinvointialueet voisivat olla helpommin hahmotettava toimija kuin nykyiset ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet. Tehtävillä on yhteys sote-tehtäviin eläinten ja ihmisten välillä leviävien tautien torjunnassa sekä ruokamyrkytysten selvitystyössä, mutta yhteys on melko vähäinen.

Hyvinvointialueiden aluejaolla (mukaan lukien Uudenmaan erillisratkaisu) voidaan periaatteessa hoitaa myös ympäristöterveydenhuollon tehtäviä, vaikka muutama maakunta jääkin resursseiltaan melko pieneksi. Hyvinvointialueille siirtyvät tehtävät ovat luonteeltaan paikallistason valvontaa, lainsäädännön toimeenpanoa ja eläinlääkäripalveluja kuntalaisille. Nämä tehtävät eivät ole päällekkäisiä valtion tehtävien kanssa.

Siirrolla ei olisi suoria taloudellisia vaikutuksia yrityksiin tai kotitalouksiin. Julkiseen talouteen voisi tulla jonkin verran säästöä valvonnan ja palvelujen kustannustehokkuuden parantumisesta, toimipiste- ja palveluverkoston tehostumisesta sekä valtion viranomaistehtäviin liittyvän korvaus- ja laskutusjärjestelmän lakkauttamisesta. Korvaus- ja laskutusjärjestelmän lakkauttaminen ja kuntien korvauksiin osoitettujen eläinlääkintähuoltomäärärahojen siirtäminen hyvinvointialueille keventäisi hallinnollista taakkaa ja vähentäisi korvauksiin ja laskutukseen käytettyjä resursseja. Merkittävin vaikutus viranomaistoimintaan syntyisi siitä, että valtion viranomaistehtävät siirtyisivät itsehallinnollisen hyvinvointialueen vastuulle. Tällöin eläintautien torjunnan valtiojohtoinen koordinaatio heikkenisi ja valtion suorat korvaukset poistuisivat, millä voisi eläintautiepidemiatilanteessa olla kielteisiä vaikutuksia. Eläinlääkäripalveluiden ja elintarvikevalvonnan osalta merkittäviä vaikutuksia viranomaistoimintaan ei olisi, sillä Ruokavirasto ja aluehallintovirastot ohjaisivat hyvinvointialueita samoin kuin ne ovat ohjanneet kuntien yta-alueita tähän asti. Hyvinvointialueilla viranhaltijoilla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet erikoistua ja käyttää resursseja joustavasti. Erityisiä ympäristö- tai muita yhteiskunnallisia vaikutuksia ei ole tunnistettavissa, koska kunnissa nyt hoidetut tehtävät hoidettaisiin tavoitteiden saavuttamisen kannalta pitkälti vastaavalla tavalla myös uusilla hyvinvointialueilla.

Suhdetta Euroopan unioniin ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan määrittävät EU-lainsäädännössä elintarvikeketjun valvonnan asetetut suoraan sovellettavat vaatimukset, jotka edellyttävät, että valvonta ja toimijoiden kohtelu on yhtenäistä ja tasapuolista ja että lainsäädäntöä toimeenpannaan yhdenmukaisesti EU-alueella.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat ympäristöterveydenhuollon tehtävät kunnissa

Ympäristöterveydenhuollon tehtävänä on tunnistaa, ehkäistä ja poistaa elinympäristössä esiintyviä terveyshaittoja. Ympäristöterveydenhuolto koskee useita hallinnonaloja. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lainsäädännön alaan kuuluvat terveydensuojelun sekä tupakkavalvonnan tehtävät (mm. terveydensuojelulaki 763/1994 ja tupakkalaki 549/2016). Tällä hetkellä terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan tehtäviä hoidetaan kunnissa, joilla on päävastuu niitä koskevan lainsäädännön ja valvonnan toimeenpanosta omilla alueillaan. Kunnan tehtävänä on alueellaan edistää ja valvoa terveydensuojelua siten, että asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö. Kunnan on tiedotettava terveydensuojelusta ja järjestettävä terveydensuojelua koskevaa ohjausta ja neuvontaa. Kunta huolehtii alueellaan paikallisesta toiminnasta tupakoinnin lopettamiseksi.

Tehtävät ovat pääsääntöisesti valvontatehtäviä, jotka sisältävät jonkin verran tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja joiden mukainen työmäärä jakautuu hyvin tasaisesti kaikille alueille ympäri Suomen. Tehtäviä on käytännössä välttämätöntä hoitaa maantieteellisesti hajautevasti kaikkien maakuntien alueilla. Tehtävien ensisijainen kohderyhmä on yhteiskunta laajasti kokonaisuutena. Terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan tehtävillä on kytkentöjä ja yhteisiä kuntayhtymiä kunnan elintarvikevalvonnan, teknisen toimen, rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien kanssa. Liittymäpinnat edellä mainittuihin muihin kunnan tehtäviin ovat päivittäisissä terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan toiminnoissa selkeästi suuremmat kuin liittymäpinnat sosiaali- ja terveydenhuollon (ja pelastustoimen) tehtäviin. Yhteys sosiaali- ja terveydenhuoltoon korostuu häiriötilanteissa (varautuminen).

Osa kuntien ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista on sijoitettu tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon organisaation. Nämä yksiköt joudutaan irrottamaan kyseisestä organisaatiosta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille. Toisaalta niissä kunnissa, joissa muita tehtäviä on organisoitu ympäristöterveydenhuollon yhteyteen, nämä tehtävät (esimerkiksi kunnan rakennusvalvonta, tekninen toimi) saattaisi olla tarpeen uudelleen organisoida, jos ympäristöterveydenhuollon tehtävät siirrettäisiin hyvinvointialueille.

Valvira ohjaa lainsäädännön toimeenpanoa ja valvontaa valtakunnallisesti. Aluehallintovirastot taas ohjaavat ja valvovat terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan toimintaa toimialueensa kunnissa. MMM:n ja STM:n virkamiesten yhteisenä tavoitteena on kasvattaa ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiden kokoa nykyisestä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) 10 henkilötyövuoden minimivaatimuksesta. Tavoitteena on parantaa valvontayksiköiden viranhaltijoiden erikoistumismahdollisuuksia valvonnan eri sektoreille. Ympäristöterveydenhuollon valvonta edellyttää

hyvää erityisosaamista ja pienimmissä valvontayksiköissä erikoistuminen ei ole aina mahdollista. Valvontayksiköiden koon kasvaminen tarkoittaisi käytännössä myös valvontayksiköiden määrän vähenemistä ja niiden toiminta-alueiden koon kasvamista nykyisestä.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävien toteuttamisesta on linjattu parlamentaarisessa työryhmässä vuoden 2021 alussa. Työryhmän ehdotus oli, että ympäristöterveydenhuolto tulisi osaksi hyvinvointialueita vuoden 2026 alusta. Tämä edellyttäisi kuitenkin seuraavan hallituksen päätöksen asiasta.

Terveydensuojelulla ja tupakkavalvonnalla on useita yhteistyötahoja kunnallisten toimijoiden keskuudessa, minkä vuoksi yhteistyö erityisesti kuntien kanssa tulisi varmistaa, mikäli terveydensuojelu ja tupakkavalvonta siirrettäisiin hyvinvointialueiden tehtäväksi. Kunnissa tarvittaisiin jatkossakin esimerkiksi omaa terveydensuojeluosaamista, joka tukisi kunnan työtä elinympäristössä esiintyvien terveyshaittojen ehkäisemisessä.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtäminen hyvinvointialueen tasolle kasvattaisi ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiden toimialueita nykyisistä kunnallisista valvontayksiköistä (kunta tai kuntien yhteistoiminta-alue). Samalla valvontayksiköiden määrä vähenisi ja niiden koko kasvaisi. Tämä voisi osaltaan parantaa viranhaltijoiden erikoistumismahdollisuuksia eri ympäristöterveydenhuollon sektoreilla.

2.4.4 Ehkäisevä päihdetyö

Ehkäisevä päihdetyö on päihteiden ja tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön sekä rahapelaamisen sekä niiden aiheuttamien haittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Työn tavoitteena on vähentää päihteiden, tupakka- ja nikotiinituotteiden ja rahapelien kysyntää, saatuutta ja tarjontaa toimiviksi todetuilla menetelmillä, viestinnällä ja vahvistamalla ehkäisevän työn rakenteita. Näin edistetään terveyttä, turvallisuutta ja hyvinvointia, jonka osa ehkäisevä päihdetyö on.

Ehkäisevä päihdetyö osana hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä kuuluu sekä kunnan että hyvinvointialueen tehtäviin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lain (612/2021, 6 ja 7 §) mukaan. Ehkäisevä päihdetyö tulee esimerkiksi jo nyt huomioida sekä kunnan että hyvinvointialueen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä, sitä koskevassa suunnittelussa ja raportoinnissa sekä terveyden ja hyvinvoinnin seurannassa. Lisäksi ehkäisevää päihdetyötä säännellään lailla ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015), jota ollaan täsmentämässä hyvinvointialueen tehtävien osalta osana niin sanottua sote100-lakipakettia (HE56/2021 vp). Täsmennystarve liittyy siihen, että aiemmin laissa on viitattu kunnan muiden hallinnonalojen ohella myös sosiaali- ja

terveydenhuollossa tehtävään ehkäisevään päihdetyöhön. Nyt sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyessä hyvinvointialueille myös niissä tehtävä ehkäisevä päihdetyö siirtyisi. Kuntien ehkäisevän päihdetyön tehtävät säilyvät ennallaan.

Ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain (523/2015, 5 ja 6 §) mukaan kunta huolehtii ehkäisevän päihdetyön tarpeen mukaisesta organisoinnista alueellaan ja nimeää ehkäisevän päihdetyön tehtävistä vastaavan toimielimen. Tarkemmin kunnan toimielimen tehtävät on kuvattu lain 5 §:ssä. Tehtävän menestyksellä hoitaminen edellyttää laaja-alaista yhteistyötä esimerkiksi poliisin, alkoholi- ja tupakkalain valvontaviranomaisten, oppilaitosten, järjestöjen ja paikallisten yritysten kanssa.

Lain mukaan aluehallintovirastot ohjaavat toimialueensa ehkäisevää päihdetyötä, suunnittelevat ja kehittävät sitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa sekä tukevat toimialueensa kuntia ehkäisevän päihdetyön toteuttamisessa ja kehittämisessä. Aluehallintovirastojen tehtävien ensisijaisena sidosryhmänä ovat kuntien ja kuntayhtymien johtajat, työtä koordinoivat sekä eri hallinnonalojen ammattilaiset. Ohjaus- ja valvontatehtäviä on eduksi hoitaa lähellä alueiden toimijoita.

Käytännössä osana sote 100 -lakupakettia (HE56/2021 vp) ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevaa lakia (523/2015, 5§ ja 6§) päivitetään siten, että tulevaisuudessa kunnilla ja hyvinvointialueilla (ml. sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut) tulee olemaan samat ehkäisevän päihdetyön tehtävät. Hyvinvointialueiden ja kuntien on lisäksi tehtävä tiivistä yhteistyötä, jotta alueella tehtävästä ehkäisevästä päihdetyöstä syntyy kokonaisuus. Tästä on jo linjattu osana sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaa lakia (612/2021, 6 ja 7 §).

Tämän lisäksi hyvinvointialue tukee alueensa kuntia niiden ehkäisevän päihdetyön toteuttamisessa ja kehittämisessä. Hyvinvointialueen tuessa kunnille tulee käytännössä näkyvästi eritoten sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulma. Täten se ei korvaa aluehallintovirastojen tarjoamaa monialaista asiantuntijatukea. Hyvinvointialueiden on mahdollista antaa käytännönläheisempää ja tarvelähtöisempää asiantuntijatukea kunnille, koska niiden toimialue on pienempi kuin aluehallintovirastoilla. Näin voidaan entisestään lisätä ehkäisevässä päihdetyössä kunnille tarjottavan tuen vaikuttavuutta. Tarkemmasta työnjaosta ja yhteistyöstä asiantuntijatuessa on tarpeen sopia aluehallintoviraston ja sen toimialueen hyvinvointialueiden kesken alueelliset tarpeet huomioiden.

Lisäksi on huomioitava, että aluehallintoviraston lakisääteisiin tehtäviin kuuluu myös jatkossa tuen lisäksi ehkäisevän päihdetyön ja muun hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjaus ja valvonta, joilla on voitu myös velvoittaa kuntia korjaamaan niiden toiminnassa ilmenneet puutteet. Tällä ohjauksen ja tuen yhdistelmällä on saatu aikaan tuloksia. Valvonta- ja ohjaustehtävä jää edelleen aluehallintovirastoihin. Hyvinvointialueille ei ole perustuslaillisista reunaehdoista johtuen mahdollista antaa kuntiin kohdistuvaa ohjaustoimivaltaa.

Lisäksi tupakkalain (549/2016) 8 §:ää muutetaan siten, että kunta huolehtisi jatkossa alueellaan paikallisesta toiminnasta tupakoinnin lopettamiseksi yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi, että hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyskeskuksissa tarjotaan terveysneuvontaa tupakoinnin lopettamisen tueksi, mutta että myös kuntien eri palveluissa esimerkiksi otetaan tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö puheeksi ja ohjataan tarvittaessa tupakkavieroitukseen.

Ehkäisevän päihdetyön sekä muun hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen monialainen asiantuntijatuki kunnille hoidetaan tällä hetkellä aluehallintovirastoissa ja siten kuuden alueen jaolla. Ehkäisevän päihdetyön sekä muun hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen monialainen asiantuntijatuki kunnille -kokonaisuuden osalta resurssit aluehallintovirastoissa ovat hyvin pienet. Tehtäviin on yhteensä varattu noin kuusi henkilötyövuotta aluehallintovirastoissa (noin henkilötyövuosi aluehallintovirastoittain). Tehtäviä aluehallintovirastoissa hoitavien henkilöiden tehtäviin sisältyy kuitenkin tapauskohtaisesti aluehallintovirastosta riippuen myös muita sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaukseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä. Tehtävän resursointi tulee turvata jatkossa siten, että toimintaa on edelleen mahdollista toteuttaa lähellä toimijoita. Ehkäisevän päihdetyön tilannetta on tarkasteltu sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2021 julkaisemassa ehkäisevän päihdetoiminnan toimintaohjelman väliraportissa (STM 13:2021) sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja aluehallintovirastojen säännöllisesti toteuttamilla Ehkäisevä päihdetyö kunnissa -kyselyillä (ks. esim. Warpenius & Markkula 2018; Warpenius & Markkula 2020a; Warpenius & Markkula 2020b), joiden tuloksia on hyödynnetty myös aluehallintovirastojen kuntaohjauksessa.

2.4.5 Alueellinen alkoholihallinto

Alueellisen alkoholihallinnon tehtävistä säädetään alkoholilaissa (1102/2017). Lain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. Alueellisen alkoholihallinnon tehtäviä, eli alkoholi-juomien vähittäismyyntiä, anniskelun sekä markkinoinnin valvontaa hoidetaan aluehallintovirastoissa ja siten kuuden alueen jaolla.

Alueellisen alkoholihallinnon resurssit ovat hyvin pienet. Kyseisten tehtävien hoito aiheuttaa aluehallintovirastoissa vuosittain noin viiden miljoonan euron kulut ja tehtävien hoitoon kohdistuu vuosittain noin 50 henkilötyövuotta. Tehtävien kulut rahoitetaan kokonaisuudessaan asiakkailta perittävillä maksuilla, joista suuri osa on nettobudjetoitu rahoittamaan suoraan toimintaa ja valvontamaksuja koskeva osa bruttobudjetoitu. Lisäksi Valvira hoitaa valtakunnallisesti alkoholin valmistukseen ja tukkumyyntiin sekä ohjaukseen liittyvät tehtävät mukaan lukien toiminnan kannalta keskeisten rekisterien ylläpidon, mutta näitä kansallisia tehtäviä ei tarkastella tämän selvityksen yhteydessä.

Alueellisen alkoholihallinnon tehtävät ovat lupa- ja valvontatehtäviä, jotka eivät sisällä tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja joiden mukainen työmäärä vaihtelee melko paljon alueittain riippuen valvontakohteiden määrästä. Tehtävien tuloksellisen hoitamisen näkökulmasta on katsottu eduksi hoitaa niitä hajautetusti useamman maakunnan alueella. Tehtävien ensisijainen asiakasryhmä ovat yritykset ja yhteisöt, ja tehtävillä on tiivis kytkentä Valviran alkoholihallinnon tehtäviin. Lisäksi tehtävillä on välillisiä kytkentöjä myös muun muassa poliisin, Verohallinnon ja ympäristöterveydenhuollon tehtäviin.

Alueellista alkoholihallintoa ei esitetä siirrettäväksi hyvinvointialueille. Alueellisen alkoholihallinnon siirtäminen hyvinvointialueiden tehtäväksi pirstaloittaisi alkoholihallinnon tehtävät yhä pienempiin yksiköihin. Lähtökohdiltaan jo varsin ohuen resurssin jakautuminen valvontakohdemäärien mukaisesti hyvinvointialueille tarkoittaisi pääsääntöisesti 1-2 henkilötyövuoden resursseja aluetta kohden, joillakin hyvinvointialueilla jopa alle yhden henkilötyövuoden panosta.

Resurssien jakautuminen alentaisi kustannustehokkuutta ja vaikuttaisi myös ammatilliseen osaamiseen, ja muun muassa syvällistä osaamista sekä keskittämistä vaativa harmaan talouden valvontaosaaminen heikentyisi. Tehtävien jakautuminen usealle hyvinvointialueelle tarkoittaisi ratkaisukäytäntöjen ja tulkintojen yhdenmukaisuuden, sekä tätä kautta yrittäjien yhdenvertaisuuden, heikentymistä. Elinkeinon näkökulmasta vahvasti ketjuuntuneet vähittäiskaupan ja ravintolaelinkeinon valtakunnalliset yrittäjät joutuisivat hajauttamaan asiointinsa kaikkiin toimialueensa maakuntatason viranomaisiin. Viranomaisyhteistyön näkökulmasta alueellinen alkoholihallinto loittonisi entisestään Valviran alkoholihallinnon tehtävistä sekä muista valtionhallinnon toimijoista kuten työsuojelusta, Verohallinnosta ja Tullista.

2.4.6 Maatalouslomitus

Suomessa on kolme lomitusjärjestelmää, joista tässä käsitellään vain taloudellisesti merkittävintä, eli maatalousyrittäjien lomitusjärjestelmää. Muut kaksi ovat turkistuottajien lomitusjärjestelmä ja poronhoitajien sijaisapujärjestelmä.

Maatalouslomituksen nykyinen hallintomalli perustuu voimassa olevaan maatalousyrittäjien lomituspalvelulakiin (1231/1996). Lain tarkoituksena on turvata maatalousyrittäjälle mahdollisuus pitää vuosilomaa sekä saada sijaisapua siksi ajaksi, jona hän on laissa mainittu tavoin sijaisavun tarpeessa.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelujen yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Vastuu maatalousyrittäjien lomituspalvelujen toimeenpanosta kuuluu puolestaan Maatalousyrittäjien eläkelaitos Melalle, joka huolehtii lomituspalvelujen

paikallishallinnon järjestämisestä. Lomituspalvelut perustuvat päätöksiin asiakkaan lomitusoikeudesta, ja lomitusjärjestelmästä riippuen asiakkaalle tarjotaan lomituspalvelu tai tehdään hänelle päätös oikeudesta itse järjestetyn lomitukseen korvaukseen. Maatalousyrittäjien eläkelaitos vastaa lomituspalvelun järjestämisestä, mutta käytännössä maatalouslomitukseen hoitaa toimeksiantosopimuksilla 40 kuntaa (vuonna 2020). Työmäärät vaihtelevat melko paljon alueesta riippuen. Tällä hetkellä on käynnissä paikallishallinnon alueiden (paikallisyksikköjen) yhdistäminen ja vuoden 2024 alkuun mennessä paikallisyksikköjen määrä tulee olemaan noin 10 – 12 kappaletta. Tehtävien toteuttaminen edellyttää jonkin verran tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Maatilojen kehitysnäkymien osalta muutoksen suuntana on, että maatalousyriyten ja maatalousyrittäjien määrä laskee, mutta toisaalta yritysten koko kasvaa. Lomituspalvelujen tarve tulevaisuudessa edelleen säilyy, mutta asiakaskunta ja tilojen tarpeet ovat muuttumassa. Lisäksi tulevaisuudessa tullaan näkemään entistä enemmän maatalousyrityksiä, joiden yhtiömuoto on osakeyhtiö.

Maatalouden lomitusrahat ja niiden hallinnointimenot ovat yhteensä noin 136 miljoonaa euroa vuodessa (2020), mutta asiakkaiden määrän jatkuva lasku vähentää määrärahaa vuosittain. Vuonna 2022 maatalouden lomitusrahat (käyttömenot) ovat 114 miljoonaa ja niiden hallinnointimenot ovat noin 15 miljoonaa. Maatalousyrittäjien lomituspalvelujen rahoitus ohjataan sosiaali- ja terveysministeriöstä Melaan ja edelleen kuntien paikallisyksiköille. Paikallisyksiköt saavat Melalta korvauksen lomituspalvelujen paikallishallintotehtävistä aiheutuviin kustannuksiin ja varsinaisista lomituspalveluista aiheutuviin kustannuksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö korvaa myös Melalle aiheutuneita, maatalousyrittäjien lomituspalveluihin liittyviä hallintokustannuksia.

Maatalouslomitukseen hallintomalleja tarkastellut sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä suhtautui mahdolliseen maatalousyrittäjien lomituspalvelujen tehtäväsiirtoon kriittisesti (14:2021, STM). Työryhmä suositteli, että maatalouslomitukseen toimintaa jatkettaisiin nykyisellä hallintomallilla. Nykyisen hallintomallin vahvuutena on, että päätöksenteko ja palveluiden tarjoaminen ovat saman katon alla. Vahvuutena nähtiin myös se, että hallintomallissa on lähtökohtaisesti julkisen sektorin tarjoamat lomituspalvelut. Itse järjestetty lomitus on kuitenkin tärkeätä säilyttää julkisten palvelujen rinnalla hyvänä vaihtoehtona kunnan lomituspalveluille. Nykyisessä hallintomallissa pystytään myös turvaamaan hyvin paikallistuntemus. Työryhmä näki myös synergiaetuja siinä, että Mela maatalousyrittäjien sosiaaliturvan toimeenpanijana on vahvasti mukana lomitusjärjestelmän toimeenpanossa, jossa tarvitaan myös osaamista sosiaaliturvaetuksista ja eläkevakuuttamisesta. Tehtävissä ei myöskään ole ilmeistä kytkentää toisiin tehtäväkokonaisuuksiin. Virkanäkemysten mukaan hyvinvointialueiden määrä on tällaisenaan liian suuri maatalouslomitukseen järjestelmän tarkoituksenmukaisen toteuttamisen näkökulmasta, sillä asiakkaiden määrä

ja palvelun tarpeen määrä laskevat tasaisesti vuosi vuodelta. Ottaen huomioon, että pian maatalouslomituksessa on vain noin 10 – 12 aluetta, siirto hyvinvointialueille kaksinkertaistaisi hallinnon alueiden määrän. Tämä taas lisäisi hallinnon kustannuksia.

Maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä (STM 14:2021) katsoi, että verrattuna nykyiseen maatalouslomituspalvelujen omaan, korvamerkittyyn rahoitukseen, hyvinvointialueiden yleiskatteellinen rahoitus uhkasi maatalouslomituksen yhdenvertaista ja laadukasta toteutusta. Hyvinvointialue arvottaisi ja harkitsisi itsenäisesti, kuinka paljon se käyttäisi määrärahaa maatalouslomitukseen. Tämä voisi asettaa lomitussasiakkaat eriarvoiseen asemaan eri hyvinvointialueilla. Maatalouslomitusta olisi hyvinvointialueilla muutenkin kuin rahoituksen osalta marginaalisessa roolissa.

Hyvää voisi olla myös yhden hyvinvointialueen alueella tapahtuva, eri kuntien nykyään hoitamien maatalouslomitusalueiden toiminnan yhdenmukaistaminen ja sitä kautta asiakkaiden lisääntynyt yhdenvertaisuus hyvinvointialueen sisällä. Hyvinvointialuemallissa voitaisiin myös lisätä lomitustoiminnan tehokkuutta tukipalveluiden, kuten henkilöstöhallinnon tai kirjanpidon näkökulmasta. Myös tukitoimintojen osaamista voisi olla hyvinvointialueella enemmän kuin pienissä kunnissa. Edelleen säilyisi kuitenkin tarve yhdenmukaistaa toimintaa ja keskittää tukitoimintoja myös yhtä hyvinvointialuetta laajemmalla alueella. Toisin sanoen tarve hyvinvointialueiden väliselle yhteistyölle ei tulisi poistumaan hyvinvointialuemallissa, vaan hyvinvointialueita laajemmille lomitusalueille olisi edelleen tarvetta. Lomitusalueet yritetäänkin jo nyt saada tarkoituksenmukaisemmiksi kooltaan. Lähivuosina kuntien paikallisyksiköjä yhdistetään Melan johdolla. Tämä muutosvaihe tarjoaa hyvän mahdollisuuden myös toiminnan kehittämiseen.

Mikäli maatalouslomitusta siirryisi Melalta (käytännön toimintana kunnilta) hyvinvointialueille, olisi samalla tarpeen siirtää myös Melan maatalouslomituksen laillisuusvalvonta aluehallintovirastolle tai vastaavalle organisaatiolle. Jos maatalouslomitusta siirryisi hyvinvointialueille, ei uudessa järjestelmässä olisi suoraan tunnistettavissa vastuutahoa, joka voisi hoitaa nykyisin Melan hoitamat muut maatalouslomituksen tehtävät (mm. valtakunnalliset koordinaatio-, koulutus- ja tiedotustehtävät sekä soveltamisohjeet).

2.4.7 Kotoutumisen edistämisen tehtävien työnjaon tarkistaminen

Eduskunta on edellyttänyt (TrVM 6/2018 vp), että kotoutumispalveluiden kokonaisvastuu siirretään kunnille. Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistetaan kotoutuslain kokonaisuudistusta, jossa muun muassa määritellään eri toimijoiden roolit maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi.

Kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2011, kotoutumislaki) säädetään kuntien tehtävistä kotoutumisen edistämisessä. Kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja, työ- ja elinkeinohallinnon palveluja sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Jatkossa kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluita järjestävien toimijoiden joukkoon on tarpeen lisätä hyvinvointialue, joka vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 1.1.2023 lukien.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen jälkeen kunnan vastuulle jää kotoutumislainsäädettyjä tehtäviä, kuten kotoutumislain mukaisen alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatiminen muille kuin työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneille maahanmuuttajille. Lisäksi kunnan peruspalveluista etenkin koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäminen sekä nuorisotyön, liikunnan, kulttuurin ja vapaa-ajan palvelut edistävät maahanmuuttajien kotoutumista. Kunnan on myös annettava maahanmuuttajalle asianmukaista ohjausta ja neuvontaa kotoutumista edistävästä toimenpiteistä ja palveluista sekä työelämästä. Kunta myös päättää pakolaisten vastaanotosta, vastaa vastaanoton käytännönjärjestelyjen koordinaatiosta sekä alkuvaiheen tuesta, ohjauksesta ja neuvonnasta ja palveluista. Työttömänä työnhakijana olevien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä vastataan työllisyyspalveluissa, jotka vuoden 2024 aikana siirtyvät myös kuntien vastuulle.

Kotoutumisen edistämisen työnjakoa kuntien ja hyvinvointialueiden kesken tarkastellaan kotoutumislain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Tavoitteena on antaa hallituksen esitys syksyllä 2022 budjettilakina. Uuden kotoutumislain on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2024 samanaikaisesti työllisyyspalveluiden siirtoa kunnille koskevan sääntelyn kanssa. Kokonaisvastuu kotoutumisen edistämisen palveluiden järjestämisestä jäisi kunnille. Kunnille jäisi myös vastuu sopia ELY-keskuksen kanssa kansainvälistä suojelua saavien kunta-paikoista ja järjestää heidän vastaanottoonsa liittyvät tehtävät.

Myös kotouttamisen edistämiseen liittyvän valtionrahoituksen periaatteet määritellään uudelleen. Tällä hetkellä valtio korvaa kunnille kotoutumislain piiriin kuuluvien henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä aiheutuvia kustannuksia tietyin ehdoin. Esimerkiksi vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuneet kustannukset voivat olla tällaisia kustannuksia.

Koska sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille, tulee määrittellä, miten eräiden kotoutumislain mukaisten tehtävien rahoitus järjestetään vuodesta 2023 lukien. Siksi työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan nopealla aikataululla hallituksen esitys, jolla on tarkoitus säätää niistä välttämättömistä muutoksista, jotka on huomioitava hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien järjestämisvastuun alkamisen vuoksi jo vuoden 2023 alusta. Hyvinvointialueille tulisi oikeus hakea valtiolta korvauksia eräistä kotoutumislain 6 luvun mukaisista kustannuksista (erityisesti sote-tehtävien erityiskustannusten korvaukset).

Lisäksi hyvinvointialueille tulisi uusi tehtävä: vastuu oleskeluluvan saaneiden alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuen ja asumisen järjestämisestä esimerkiksi perheryhmäkodeissa, mukaan lukien 18–24-vuotiaille nuorille tarjottava tuki (kotoutumislaki 27–28 §). Perheryhmäkotien toiminta perustuu kotoutumislakiin eikä siten nykyisellään ole sosiaalihuollon toimintaa, mutta käytännössä perheryhmäkotien henkilöstö työskentelee monissa kunnissa sosiaali- ja terveystoimen alaisuudessa. Ympärivuorokautisena hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen toimintayksikkönä perheryhmäkotitoiminta on myös sisällöltään varsin lähellä sosiaalihuollon toimintaa. Uudistusta valmistellaan yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Kunnille maksettavat korvaukset ilman huoltajaa maassa olevien tuen ja asumisen järjestämisestä korvattaisiin tämän myötä jatkossa hyvinvointialueille.

Tällä hetkellä alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuen ja asumisen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset korvataan kunnille, joiden kanssa ELY-keskukset tekevät sopimuksen kustannusten korvaamisesta. Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisen tehtäviin on vuonna 2021 käytetty noin 19 miljoonaa euroa. Rahoitus on vuosittain laskeva. Laskeva trendi johtuu siitä, että alaikäisten määrä vähenee vuosittain, kun suuren maahanmuuttoaallon aikana Suomeen ilman huoltajaa tulleet lapset ja nuoret tulevat täysi-ikäisiksi.

2.4.8 Erityisryhmien asumiseen liittyvät tehtävät

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA myöntää erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi avustuksia, joilla lisätään asumiskustannuksiltaan kohtuullisten ja käyttötarkoitukseensa soveltuvien vuokra-asuntojen tarjontaa. Avustukseen liittyy aina myös korkotukilaina. Avustuksen myöntäminen ja lainan hyväksyminen korkotukilainaksi edellyttää, että asuntokohteen sijaintikunta puoltaa hanketta. Lisäksi kunnat valvovat ARA-asuntoihin liittyvien asukasvalintasäännösten noudattamista. Valvonta koskee niin erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen kuin muidenkin ARA-asuntojen asukasvalinnan valvontaa.

Ympäristöministeriön arvion mukaan erityisryhmien asuntohankkeiden puollon antaminen tulisi siirtää kunnilta hyvinvointialueille, sillä jatkossa erityisryhmien asumispalveluiden järjestäminen kuuluu hyvinvointialueille. Lisäksi asukasvalintojen valvonta tulisi siirtää kunnilta hyvinvointialueille siltä osin, kun kyse on sellaisten erityisryhmäkohteiden asukasvalinnasta, joiden asumispalveluiden järjestäminen kuuluu hyvinvointialueen vastuulle esimerkiksi sosiaalihuoltolain nojalla.

Tällä hetkellä valtion tukemiin asuntoihin liittyviä tehtäviä hoidetaan lähes kaikissa Suomen kunnissa. Asuntojen valvonnasta ja puoltojen antamisesta johtuva työmäärä vaihtelee huomattavasti riippuen olemassa olevien ARA-asuntojen määrästä, ARA-asuntojen

uudistuotannon määrästä sekä asukasvalintojen valvontatavasta. Kunnat voivat itse päättää, onko asukasvalintojen valvonta esimerkiksi etukäteis- tai jälkivalvontaa vai valvontaa pistokokein. Suurissa kaupungeissa, joissa ARA-asuntojen määrä on suurempi, on valvonnasta syntyvä työmäärä suurempi. Rajoitusten alaisia ARA-asuntoja oli vuoden 2019 lopussa 400 000, joista erityisryhmien asuntoja on noin 100 000. Helsingissä erityisryhmien asuntoja on noin 13 000 ja muissa suurissa kaupungeissa noin 2 000 – 7 000. (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen selvitys 5/2021, ARA-asuntokannan ja asukkaiden kehitys 2010-luvulla).

Kyseiset tehtävät olisivat luonteva osa hyvinvointialueiden asumispalveluiden järjestämisestä koskevaa tehtävää, sillä ne liittyvät kiinteästi erityisryhmien asumista koskeviin viranomaistehtäviin. Jatkossa kukin hyvinvointialue voisi järjestää lausunnon antamisen hankkeelle ja erityisryhmien asukasvalintojen valvontamenettelyn parhaaksi katsomallaan tavalla. Tehtävien siirto vähentäisi etenkin isojen kuntien tehtäviä vähäisessä määrin ja lisäisi hyvinvointialueiden tehtäviä vähäisessä määrin. Tehtävien siirrolla ei olisi merkittäviä vaikutuksia demokratian, kansalaisten tai asiakkaiden näkökulmasta. Sillä ei olisi vaikutuksia aluejaon kokonaisuuden, Uudenmaan erillisratkaisun eikä EU-oikeuden näkökulmasta.

2.4.9 Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävät

Ympäristöministeriö esittää öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävien siirtämistä hyvinvointialueille (ml. Helsinki) vuoden 2024 alusta lähtien. Ehdotuksella on tiivis yhteys vuoden 2023 alussa toteutettavaan muutokseen, jolloin pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Helsingin kaupunki vastaa ainoana kuntana jatkossakin itsenäisesti pelastustoimen järjestämisestä, eikä kuulu mihinkään hyvinvointialueeseen. Helsingin kaupungin pelastuslaitos johtaa jo nykyisin öljyvahinkojen jälkitorjuntaa.

Öljyvahinkojen torjuntaan kuuluu kaksi vaihetta: pelastustoimen hoitama ensivaiheen torjunta ja kunnan vastuulla oleva jälkitorjunta. Kunta vastaa tarvittaessa öljyvahinkojen jälkitorjunnasta alueellaan. Jos vahinko ulottuu usean kunnan alueelle, ELY-keskus ohjaa ja sovittaa yhteen jälkitorjuntatöitä (pelastuslain 111 a §). Muiden kemikaalien osalta vastavaa järjestelyä ei ole, vaan ensivaiheen torjunnan päätyttyä kohteen raivauksesta ja muista tarpeellisista jälkitoimista vastaa toiminnanharjoittaja, kiinteistön omistaja, vahingon aiheuttaja tai muu vastuullinen.

Kuntien edellytyksissä toimia jälkitorjuntaviranomaisena on suuria eroja. Kaikissa kunnissa ei ole riittäviä valmiuksia eikä voimavaroja hoitaa jälkitorjuntaa taikka ne eivät ole tietoisia velvoitteistaan. Kunnat voivat sopia jälkitorjuntavelvoitteen hoitamisesta yhdessä muiden kuntien tai alueen pelastustoimen kanssa taikka se voi käyttää ostopalveluja. Riippumatta

siitä, miten jälkitorjunta kunnissa järjestetään, on kunnilla kuitenkin lakisääteinen viranomaisvastuu tehtävän järjestämisestä. Joillain alueilla kunnat tekevät jälkitorjunnan aikana yhteistyötä alueensa ELY-keskuksen kanssa hyödyntäen heidän asiantuntemustaan. Tois-
taiseksi ei ole tapahtunut sellaista öljyvahinkoa, jossa ELY-keskus olisi joutunut ohjaamaan ja yhteen sovittamaan jälkitorjuntatöitä pelastuslain 111 a §:n tarkoittamalla tavalla. Muiden kemikaalien kuin öljyn aiheuttamien vahinkojen torjuntatoimet saattavat jäädä viemättä loppuun sen jälkeen, kun pelastuslaitos on oman tehtävänsä hoidettuaan päättänyt ensivaiheen torjunnan ja tarvittavien jälkitoimien järjestämisvelvollisuus on siirtynyt niistä vastuulliselle.

Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävien siirto hyvinvointialueille varmistaisi sen, että yksi organisaatio vastaisi vahingon torjunnasta alusta loppuun. Jos hyvinvointialueet vastaisivat vahingon torjunnasta kokonaisuudessaan, välttäisi johtovastuun siirtämiseltä ja rajapintojen määrittelyltä, joka usein on tulkinnanvaraista ja riippuvaista olosuhteista. Eri viranomaisten välillä ei syntyisi tiedonsiirtokatkoksia tai viivettä siirryttäessä vahingon ensivaiheen torjunnasta jälkitorjuntaan. Tällöin ei myöskään olisi riskiä siitä, että ensivaiheen torjunta päätettäisiin liian varhaisessa vaiheessa tai jälkitorjuntaa ei suoritettaisi asianmukaisesti loppuun. Niiden pelastuslaitosten kokemukset, jotka ovat sopineet alueensa kuntien kanssa öljyvahingon ensivaiheen torjunnan ja jälkitorjunnan hoitamisesta yhtenä kokonaisuutena, ovat olleet positiivisia. Toiminta on tehokkaampaa, mikä osaltaan vähentää vahingosta aiheutuvia kustannuksia. Jälkitorjuntatehtävien siirtämisellä olisi muitakin etuja, kuten käytettävissä olevan torjuntakaluston hyödyntäminen jälkitorjunnassa sekä ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvän asiantuntemuksen kehittäminen.

Kunnat ja ELY-keskukset osallistuisivat pyydettyä jälkitorjuntaan antamalla asiantuntija-apua. Kunnat voisivat tarvittaessa ja mahdollisuuksiensa mukaan tarjota myös kalustoa. Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävien siirto edellyttää riittäviä voimavaroja hyvinvointialueille. Ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arvioiminen ei ole mahdollista tässä vaiheessa valmistelua.

3 Yhteenveto ja johtopäätökset tehtävätarkastelusta

Yhteenvetona edellä tehdystä tehtäväkokohtaisesta tarkastelusta, seuraavat on projektiryhmän näkemyksen mukaan perusteltua siirtää hyvinvointialueiden hoidettavaksi:

- Kuntien hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät
- Ehkäisevän päihdetyön tehtävät siten kuin ne nykyisin sisältyvät kuntien sosiaali- ja terveystalouteen
- Oleskeluluvan saaneiden alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisen tehtävät
- Erityisryhmien asumiseen liittyvät tehtävät
- Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävät

Seuraavasta tarkemmin tarkastellusta tehtävästä ei projektiryhmän näkemyksen mukaan voida tällä erää ottaa selkeästi kantaa sen siirtämisestä hyvinvointialueille, koska arvioinnissa on ilmennyt sekä siirtoa puoltavia että sitä vastaan puhuvia argumentteja ja arvioita:

- Varautumisen alueellinen yhteensovittaminen ja turvallisuussuunnittelun edistäminen

Seuraavia tarkemmin tarkasteltuja tehtäviä ei arvioinnin perusteella tulisi siirtää hyvinvointialueille:

- Maakuntien liittojen tehtävät (aluekehittämismääräyksien tehtävät sekä maakuntakaavoitus ja merialuesuunnittelu)
- Alueellinen alkoholihallinto
- Maatalouslomitus

4 Tehtäväsiirtojen toteutus- ja aikatauluvaihtoehdot, arvio niiden edellyttämästä lainsäädäntö- ja toimeenpanovalmistelusta sekä alustavat vaikutusarviot

Kuntien hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät

Tehtävien siirto käynnistyy osin jo vuoden 2023 alusta lähtien sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta annetun lain (616/2021) 65 §:n mahdollistaessa tehtäväsiirron hyvinvointialueille sellaisilla alueilla, joissa ympäristöterveydenhuolto hoidetaan vuoden 2022 lopussa kuntayhtymässä maakunnan kokoisella alueella ja alueen kaikki kunnat ovat tehneet tästä päätöksen 31.12.2021 mennessä. Laajempi siirtyminen olisi mahdollista toteuttaa 1.1.2026 lähtien.

Lainsäädäntö- ja toimeenpanovalmistelussa hyödynnettäisiin sitä työtä, jota jo tehtiin aiemman maakuntauudistushankevalmistelun yhteydessä. Noin kymmentä lakia³ jouduttaisiin muuttamaan siirron vuoksi. Eläinlääkärivastaanottojen vuokraamisesta tai siirtymisestä hyvinvointialueille joudutaan sopimaan kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Virat ja tehtävien hoitoon käytetyt määrärahat siirtyisivät kunnista hyvinvointialueille.

Tehtäväsiirron vaikutuksia on arvioitu alustavasti edellä luvussa 2.4.3.

Ehkäisevän päihdetyön tehtävät siten kuin ne nykyisin sisältyvät kuntien sosiaali- ja terveystalouteen

Ehkäisevä päihdetyö osana hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä kuuluu sekä kunnan että hyvinvointialueen tehtäviin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lain (612/2021, 6 ja 7 §) mukaan. Ehkäisevä päihdetyö tulee esimerkiksi jo nyt huomioida sekä kunnan että hyvinvointialueen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi, sitä koskevassa suunnittelussa ja raportoinnissa sekä terveyden ja hyvinvoinnin seurannassa. Lisäksi ehkäisevää päihdetyötä säännellään lailla ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015), jota ollaan täsmentämässä hyvinvointialueen tehtävien osalta osana niin sanottua sote 100-lakipakettia (HE56/2021 vp).

3 Arvio koskee vain MMM:n toimialan lainsäädäntöä.

Käytännössä osana sote 100 -lakipakettia (HE56/2021 vp) ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevaa lakia (523/2015, 5§ ja 6§) päivitetään siten, että tulevaisuudessa kunnilla ja hyvinvointialueilla (mukaan lukien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut) tulee olemaan samat ehkäisevän päihdetyön tehtävät. Hyvinvointialueiden ja kuntien on lisäksi tehtävä tiivistä yhteistyötä, jotta alueella tehtävästä ehkäisevästä päihdetyöstä syntyy kokonaisuus. Lisäksi hyvinvointialueiden vastuulle aluehallintovirastojen lisäksi tulee kuntien tukeminen ehkäisevän päihdetyön kehittämisessä ja toteuttamisessa. Eli myös hyvinvointialueilla on resursoitava ehkäisevään päihdetyöhön, jotta sote 100 -lakipaketissa ja osana hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa laissa suunnitellut tehtävät tulevat hoidettua.

Uudistuksessa kuntien sosiaali- ja terveystalvelujen tekemä ehkäisevä päihdetyö siirtyy hyvinvointialueille, ja niissä tehtävää työtä täsmennetään vielä edellä kuvatuksi. Uudistus edellyttää kuitenkin muutoksia kunnissa. Osassa kunnista ehkäisevän päihdetyön lakisääteiseksi toimielimeksi on nimetty sosiaali- ja terveystalveluihin kytköksissä oleva toimielin (esimerkiksi perusturvalautakunta tai sosiaali- ja terveystalvelautakunta). Vastaavasti ehkäisevän päihdetyön paikallisesti koordinaatiosta vastaava yhdyshenkilö on saattanut toimia sosiaali- ja terveystalveluista käsin. Kuitenkin koska kunnille jää edelleen vastuu ehkäisevästä päihdetyöstä, kuntien olisi näissä edellä kuvatuissa tilanteissa nyt tarpeen siirtää kyseiset tehtävät jonkin muun kuntaan jäävän toimielimen ja ammattilaisen tehtäviksi. Osa kunnista onkin jo Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja aluehallintovirastojen tekemien selvitysten perusteella (Warpenius & Markkula 2018; Warpenius & Markkula 2020) valmistautunut muutokseen tällaisin toimin, mutta osassa muutos oli vielä edessä vuoden 2020 keväällä saatujen tietojen perusteella. Kuntien on tarpeen joka tapauksessa jatkossa myös varmistaa sosiaali- ja terveystalveluiden tarjoama asiantuntemus esimerkiksi ehkäisevää päihdetyötä käsitteleviin monialaisiin työryhmiinsä sekä sujuvat yhdyspinnat kuntien ehkäisevää päihdetyötä tukevista talveluista sosiaali- ja terveystalveluihin (esimerkiksi päihteen käytön varhainen tunnistaminen ja tuki, tupakasta vieroitus).

Ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain (523/2015, 4§) mukaan sosiaali- ja terveystalvelministeriön tehtäviin kuuluu johtaa ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ohjata ja kehittää ehkäisevää päihdetyötä koko maassa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Tavoitteena on tukea aluehallintovirastojen lakisääteistä ohjaustehtävää toimialueellaan, ja siten myös hyvinvointialueita ja kuntia lakimuutosten toimeenpanossa.

Oleskeluluvan saaneiden alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulneiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisen tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan nopealla aikataululla hallituksen esitys, jolla on tarkoitus säätää hyvinvointialueille oikeus hakea valtiolta korvauksia eräistä kotoutumislain 6 luvun mukaisista kustannuksista (erityisesti sote-tehtävien erityiskustannusten

korvaukset). Samalla HE:llä on tarkoitus säätää hyvinvointialueille uusi tehtävä: vastuu alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten perheryhmäkodeista ja asumisen tuesta, ml. 18-24-vuotiaille tarjottava tuki. Kunnille maksettavat korvaukset ilman huoltajaa maassa olevien vastaanoton järjestämisestä korvattaisiin tämän myötä jatkossa hyvinvointialueille.

Uudistusta valmistellaan yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Muutokset tulisivat voimaan yhtä aikaa hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisen kanssa vuoden 2023 alusta lukien.

Erityisryhmien asumiseen liittyvät tehtävät

Tehtävät voitaisiin siirtää vuoden 2023 alusta tai myöhemmin.

Kyseisistä tehtävistä säädetään laissa erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004) ja laissa vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001). Tehtävien siirrot kunnilta hyvinvointialueille vaatisivat muutoksia näihin lakeihin. Lakimuutokset voidaan toteuttaa käynnissä olevan pitkän korkotukimallin kehittämishankkeen yhteydessä (<https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM036:00/2021>).

Tehtäväsiirron vaikutuksia on arvioitu alustavasti edellä luvussa 2.4.8.

Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävät

Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävät tulisi siirtää hyvinvointialueille (mukaan lukien Helsinki) vuoden 2024 alusta lähtien.

Ympäristöministeriössä valmistellaan parhaillaan lainsäädäntöä öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitoimien (nykyisin jälkitorjunta) ja poikkeuksellisen suurten öljy- ja kemikaalivahinkojen jätehuollon järjestämiseksi. Hankkeen taustalla on öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavastuiden siirto sisäministeriön hallinnonalalle 1.1.2019. Säännökset vahinkojen torjunnasta siirrettiin pelastuslakiin ja öljyvahinkojen torjuntalaki kumottiin kokonaisuudessaan. Myös öljyvahinkojen jälkitorjuntaa koskevat säännökset sijoitettiin tilapäisesti pelastuslakiin. Tarkoituksena on laatia uusi laki, johon öljyvahinkojen jälkitorjuntaa koskevat säännökset siirretään. Tavoitteena on myös täsmentää jälkitorjuntaa koskevaa lainsäädäntöä, päivittää käytössä olevaa terminologiaa sekä laajentaa lainsäädännön soveltamisalaa koskemaan öljyvahinkojen lisäksi myös muita kemikaalivahinkoja. Hyvinvointialueiden jälkitorjuntatehtäviä koskevien säännösten valmistelu toteutettaisiin tämän hankkeen yhteydessä. Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syyskuussa 2023 budjettilakina.

Tehtäväsiirron vaikutuksia on arvioitu alustavasti edellä luvussa 2.4.9.

Liite 1. Ministeriöiden tekemät lähtökohtaiset rajaukset tehtävien tarkasteluun

Oikeusministeriön toimiala

Oikeusministeriön toimialan virastojen keskeiset lainsäädäntöön perustuvat tehtäväkokonaisuudet voidaan jakaa oikeuslaitoksen (tuomioistuinlaitos, syyttäjälaitos, rikosseuraamuslaitos, ulosotto sekä oikeusapu-, talous- ja velkaneuvonta ja yleinen edunvalvonta) ja oikeushallinnon erityisviranomaisten hoitamiin tehtäviin. Tehtävät eivät sisällä alueelliselle itsehallinnolle tyypillistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Niitä toteuttavat kuntien tai maakuntien liittojen sijaan valtion virastot. Toimialan keskeisiä tehtäväkokonaisuuksia yhdistävät reunaehdot, kuten viranomaistoimijoiden itsenäinen ja riippumaton asema sekä tiukasti sidottu oikeusharkinta, rajaavat tehtävät jo lähtökohtaisesti hyvinvointialueille siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle.

Tuomioistuinlaitos käyttää tuomiovaltaa eli ratkaisee, mikä yksittäisessä asiassa on oikein. Tuomioistuinten asemasta ja tehtävistä säädetään perustuslaissa ja tuomioistuinlaissa (673/2016). Tuomiovaltaa käyttävät yleiset tuomioistuimet, hallintotuomioistuimet, erityistuomioistuimet ja valtakunnanoikeus. Tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävistä huolehtii valtakunnallinen ja itsenäinen Tuomioistuinvirasto. Tuomioistuinten riippumattomuus taataan perustuslaissa: mikään ulkopuolinen taho ei voi puuttua niiden ratkaisuihin. Tuomioistuinta sitoo ainoastaan voimassa oleva oikeus, ja niiden tuomiovallan käyttö on luonteeltaan oikeusharkintaa. Tuomioistuimet vastaavat myös itse toimintansa järjestämisestä.

Syyttäjälaitos huolehtii rikosvastuun toteuttamisesta eli siitä, että rikoksesta seuraa lain tarkoittama rangaistus. Syyttäjälaitoksen asemasta ja tehtävistä säädetään laissa Syyttäjälaitoksesta (32/2019). Organisaation muodostavat keskushallintoyksikkönä toimiva valtakunnansyyttäjän toimisto ja viisi syyttäjäluetta. Syyteasiat ovat luonteeltaan oikeusharkintaa. Syyttäjät ovat ratkaisuisaan riippumattomia ja itsenäisiä lainkäyttäjiä, joiden on suoritettava syyteharkinta puolueettomasti. Lisäksi syyttäjillä on keskeinen rooli rikosten esitutkinnassa. Syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välisestä yhteistyöstä säädetään esitutkintalaissa. Syyttäjälaitos vastaa itsenäisesti ja riippumattomasti syyttäjän toimien järjestämisestä.

Rikosseuraamuslaitos vastaa vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta. Rikosseuraamuslaitoksen tehtävistä säädetään laissa Rikosseuraamuslaitoksesta (953/2009). Organisaation muodostavat keskushallintoyksikkö, kolme

rikosseuraamusaluetta, joilla kullakin toimii aluekeskus, arviointikeskus, vankiloita ja yhdyskuntaseuraamustoimistoja, sekä täytäntöönpanoyksikkö. Parhaillaan eduskuntakäsittelyssä olevan Rikosseuraamuslaitoksen rakenneuudistuksen (HE 57/2021) johdosta laitos on tarkoitus organisoida vuoden 2022 alusta alkaen valtakunnallisesti toimivaksi virastoksi, joka muodostuisi neljästä vastuualueesta. Uudistuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa toimintaa valtakunnallisesti ja parantaa rangaistusta suorittavien oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua. Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa määrittää rangaistusten lainmukainen ja turvallinen täytäntöönpano.

Ulosottolaitoksen tehtävänä on tuomioiden ja muiden ulosottoperusteiden täytäntöönpano sekä suoraan ulosottokelpoisten saatavien periminen. Ulosottoimen tehtävistä ja hallinnosta säädetään ulosottokaassa (705/2007). Ulosottolaitos on valtakunnallinen virasto, joka koostuu keskushallinnosta, kahdesta valtakunnallisista perustäytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon toimintayksiköistä, viidestä alueellisesta laajan täytäntöönpanon toimintayksiköstä sekä valtakunnallisesta yhteiset palvelut -toimintayksiköstä. Vuonna 2020 toteutetussa organisaatiouudistuksessa ulosottoimi järjestettiin yhdeksi valtakunnalliseksi virastoksi. Yhtenä organisaatiouudistuksen tavoitteena oli menettelytapojen ja ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuuden lisääminen. Myös Ulosottolaitos hoitaa sille laissa säädettyjä tehtäviä riippumattomasti ja itsenäisesti oikeusharkintaan perustuen. Ulosottomiehet ovat asemaltaan riippumattomia lainkäyttöviranomaisia. Ulosottolaitos vastaa itse ulosottoimen järjestämisestä.

Oikeusapu-, talous- ja velkaneuvontapalveluja sekä yleistä edunvalvontaa järjestävät kuusi oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) mukaisesti. Palvelut ovat luonteeltaan oikeusturvapalveluita, ja viranomais-toimijat ovat tehtävissään asemaltaan itsenäisiä ja riippumattomia. Oikeusministeriö on käynnistänyt hankkeen oikeusapu- ja edunvalvontapiirien toimintojen järjestämiseksi valtakunnalliseksi virastoksi 1.1.2023 alkaen. Myöhemmin viraston tehtäväksi tulisi mahdollisesti myös rikos- ja riita-asioiden sovittelutoiminnan järjestäminen. Virasto muodostuisi keskushallinnosta sekä oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoista. Valtakunnallisessa virastossa toimintaa voidaan kehittää yhdenmukaisemmaksi ja paikkariippumattommaksi. Piirien toiminta on jo monilta osin järjestetty valtakunnallisesti. Oikeusapupäätöksiä tehdään valtakunnallisista työpinoista, mikä mahdollistaa työn jakamista joustavasti valtakunnan tasolla. Oikeusavussa sekä talous- ja velkaneuvonnassa asiakas saa myös valita valtakunnallisesti, mistä toimistosta hän hakee palvelun. Sähköisen asioinnin tai etäpalvelun avulla asiakas voi suunnata sinne, mistä palvelun saa nopeimmin. Yleisessä edunvalvonnassa keskeinen yhteistyökumppani on vastaavasti valtakunnallisesti toimiva Digi- ja väestötietovirasto, joten valtakunnallinen vastinpari on tältäkin osin tarkoituksenmukainen.

Kaikkien oikeuslaitoksen tehtäväkokonaisuuksien ydintehtävänä on oikeusturvan yhdenmukainen toteuttaminen valtakunnallisesti. Tehtäviä hoitavilla viranomaistoimijoilla on tehtävissään itsenäinen ja riippumaton asema. Niiden toimintaa määrittävät tiukasti sidottu oikeusharkinta, julkisen vallan käyttö ja erityislainsäädännössä tarkasti määrittelyt tehtävät. Tehtäväkokonaisuuksien luonteen vuoksi useamman kokonaisuuden osalta on myös juuri valmisteltu tai valmisteilla organisaatiouudistuksia, joissa toimintaa keskitetään enenevästi valtakunnallisesti toiminnan yhdenmukaistamiseksi. Nämä toiminnan peruseriaatteet rajaavat tehtävät jo lähtökohtaisesti jatkossakin valtion virastojen toteuttamiksi ja hyvinvointialueille siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle.

Lisäksi oikeusministeriön toimialalla toimii useita oikeushallinnon erityisviranomaisia. Näitä ovat muun muassa lapsiasiainvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, tiedusteluvallontavaltuutettu, vanhusasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti, konkurssi-asiain miehen toimisto, kuluttajariitalautakunta, oikeusrekisterikeskus sekä onnettomuustutkintakeskus. Toimijat ovat itsenäisiä, toiminta on valtakunnallista ja monet toimijoista ovat kooltaan pieniä. Oikeusministeriö on käynnistänyt hankkeen oikeushallinnon erityisviranomaisten toimijoiden hallinto- ja tukitehtävien kokoamisesta yhteen yhdeksi virastoksi tavalla, joka tukee viranomaisten toimintaa entistä paremmilla hallinnollisilla palveluilla ja turvaa toimijoiden itsenäisyyden ja riippumattomuuden. Oikeuslaitoksen viranomaisia vastaavasti myös oikeushallinnon erityisviranomaisten tehtäväkokonaisuuksien peruseriaatteet, kuten toimijoiden itsenäisyys ja riippumattomuus sekä toiminnan valtakunnallinen luonne, rajaavat tehtäväkokonaisuudet jatkossakin valtion viranomaisten toteuttamiksi ja jo lähtökohtaisesti hyvinvointialueille siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle.

Sisäministeriön toimiala

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan SM:n toimialaan kuuluvat:

1. yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto ja yksityinen turvallisuusala;
2. maahanmuuton yleiset edellytykset ja maahanmuuton sääntely lukuun ottamatta työntekijöiden, yrittäjien, harjoittelijoiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoa sekä kansainvälinen suojelu ja paluumuutto;
3. Suomen kansalaisuus;
4. pelastustoimi;
5. hätäkeskustoiminta;
6. rajaturvallisuus ja meripelastustoimi;
7. siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet;
8. aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin.

Sisäministeriön toimialaan liittyvistä tehtävistä muut paitsi pelastustoimi ja aluehallinnon yhteinen varautuminen voidaan katsoa lähtökohtaisesti olevan luonteeltaan sellaisia valtion ydintoimintoihin sekä turvallisuuteen liittyviä tehtäviä, joiden siirtäminen itsehallinnollisille maakunnille ei tule harkittavaksi ja ne jäävät siten mahdollisen tarkastelun ulkopuolelle. Näiden tehtävien mahdollista siirtämistä ei ole selvitetty tai esitetty myöskään edellisen pääministeri Sipilän hallituskauden maakuntauudistuksen yhteydessä eikä myöskään aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisessa selvitystyössä.

Valtiovarainministeriön toimiala

Yleistä valtiovarainministeriön toimialan lainsäädännön mukaisista tehtävistä ja niiden organisoinnista

Valtiovarainministeriö uudistaa, ohjaa ja luo toimintaedellytyksiä taloudelle ja julkiselle hallinnolle. Valtiovarainministeriö vastaa valtioneuvoston osana tasapainoisen ja kestävä kasvun talouspolitiikasta, julkisen talouden hyvästä hoidosta sekä julkisen hallinnon vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta. Valtiovarainministeriö tekee vuosittain valtion talousarvion, valmistelee hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa ja toimii veropolitiikan asiantuntijana. VM vastaa myös rahoitusmarkkinapolitiikan valmistelusta sekä kuntahallinnon lainsäädännön ja kuntatalouden kehittämisestä. VM valmistelee periaatteet julkisen hallinnon kehittämiseksi, kehittää valtionhallinnon ohjausjärjestelmiä ja näyttää suuntaa julkisen hallinnon digitalisaatiolle. Valtiovarainministeriön tehtäväkenttään kuuluu myös valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikka.

Valtiovarainministeriön toimialan lainsäädäntö on luonteeltaan puitteita, rakenteita tai ohjausvaikutuksia luovaa. Tämä näkyy myös kuntien kohdalla: vaikka kuntahallinnon ja -rahoituksen säädökset valmistellaan valtiovarainministeriössä, ei kunnilla ole valtiovarainministeriön toimialan lainsäädännön mukaisia varsinaisia niin sanottuja substanssitehtäviä.

Valtiovarainministeriön toimialan lainsäädännön mukaisia tehtäviä toimeenpaneavat valtio-oikeushenkilön puitteissa keskushallinnon virastot sekä rahastot ja eräiltä osin yhtiömuotoiset organisaatiot ja Senaatti-liikelaitos. Tehtävissä korostuu toimintatapojen, menettelyiden ja ratkaisukäytäntöjen valtakunnallinen yhtenäisyys.

Valtion aluehallinnon virastoissa (aluehallintovirastot ja ELY-keskukset) VM:n toimialan lainsäädännön tehtävistä hoidetaan vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen eräitä tehtäviä sekä saavutettavuusvalvonnan tehtäviä. Molemmat tehtävät on osoitettu valtakunnallisina erikoitumistehtävinä Etelä-Suomen aluehallintovirastolle (virasto hoitaa kyseisiä tehtäviä koko Suomen alueella).

Maakuntien liittojen, jotka ovat lakisääteisiä niin sanottuja pakkokuntayhtymiä, tehtäviin lukeutuu yksi valtiovarainministeriön toimialan tehtävä: yhteispalvelun alueellinen edistämistehtävä.

VM:n toimialan tehtävien tarkastelu valtioneuvostosta annetun lain sekä valtioneuvoston ohjesäännön perusteella

Hyvinvointialueille siirrettävien tehtävien tarkastelun ulkopuolelle on perusteltua rajata seuraavat tehtäväkokonaisuudet:

- valtioneuvoston päätöksentekoon liittyvät tehtävät (lainvalmistelu, valtiontalouden kehukset ja talousarvio), Euroopan unionissa päätettävien asioiden käsittely sekä ministeriön tehtäviin kytkeytyvä kansainvälinen vaikuttaminen ja yhteistyö
- ministerien ratkaistavat asiat
- hallinnonalan ohjaus ja omistajaohjaus
- koko valtionhallinnon sisäiset palvelutehtävät
 - valtion virastoille tuotettavat talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tieto- ja viestintätekniikan konsernipalvelut
 - valtioneuvostolle tuotettavat analysointi- ja raportointipalvelut
- keskeiset valtion viranomaistehtävät, joissa valtakunnallinen toimivalta
 - valtion taloudenhoito ja varainhoito, lainanotto, valtionvelka, valtiontakaukset ja -takuut
 - verotus ja tullitoiminta
 - rahoitusmarkkinoihin liittyvät tehtävät
 - valtion tilastoviranomaiset ja tutkimuslaitokset
 - väestökirjanpito sekä sähköisen identiteetin todentaminen ja varmentaminen
 - julkisen hallinnon tiedonhallinnan asiantuntijatehtävät ja palvelut

Valtiovarainministeriön toimialan tehtäviä ovat seuraavat (VNOS 17§). Suluissa on mainittu tehtävää hoitavat hallinnonalan virastot.

1. talous- ja finanssipolitiikka (VM)
2. valtiontalous, valtion talousarvio ja taloudenhoito, valtion varat ja varallisuus sekä maksupolitiikan ja maksujen yleiset perusteet (VM, Valtiokonttori)
3. veropolitiikka, verotus ja yleinen tullipolitiikka (VM, Verohallinto ja Tulli)

4. valtion lainanotto, valtionvelka sekä valtiontakaukset ja -takuut (VM, Valtiokonttori)
5. rahoitusmarkkinoiden toiminta (VM, Rahoitusvakausvirasto)
6. kansainväliset rahoituslaitokset (VM)
7. valtionhallinnon työnantaja-, henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikka, henkilöstön oikeudellinen asema ja muut palvelussuhteen ehdot (VM, Valtiokonttori)
8. valtion yleinen tilastotoimi (VM, Tilastokeskus)
9. julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen (VM, Valtiokonttori)
10. aluehallinnon, lukuun ottamatta maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueita, ja valtion paikallishallinnon toimialuejaot ja niiden yhteensovittaminen (VM)
11. julkisen hallinnon tietopolitiikan, tiedonhallinnan ja sähköisen asioinnin yleiset perusteet (VM, Digi- ja väestötietovirasto)
12. aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus (VM)
13. kuntajaotus, kunnallishallinto ja -talous sekä valtion ja kuntien suhde (VM, Valtiokonttori)
14. kunnallisen ja valtion eläkejärjestelmän valvonta ja rahoitus (VM)
15. Ahvenanmaan maakunnan taloutta koskevat asiat (VM)
16. väestökirjanpito (VM, Digi- ja väestötietovirasto)

VM:n toimialalta tarkemmin harkittavaksi tulee vain yhteispalvelun alueellisen edistämistehtävän siirtäminen maakuntien liitoilta hyvinvointialueiden hoidettavaksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimiala

1 Kuntien sivistustoimen tehtävät

Opetus- ja kulttuuriministeriö on rajannut tässä selvitystyössä kuntien sivistustoimen tehtävät (varhaiskasvatus-, opetus-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotyötehtävät) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämään järjestämislupaan perustuvan toisen asteen koulutuksen kokonaisuudessaan sellaisiksi tehtäviksi, joita ei voi siirtää hyvinvointialueille. Ministeriö katsoo, että nämä tehtävät muodostavat sote-uudistuksen jälkeen kaavoituksen ja elinkeinopolitiikan ohella kuntien varsinaisen perustehtävän, jota varten kunnat ovat olemassa ja jota varten myös niiden valtionosuus tulevaisuudessa määräytyy. Tätä sivistustoimen kokonaisuutta, joka myös kaikissa aiemmissa selvityksissä on tarkentunut nimenomaan kuntien tehtäväksi, ei myöskään tämän selvityksen yhteydessä ole tarpeellista eikä tarkoituksenmukaista ryhtyä hajottamaan eikä tarkempaan tehtäväkohtaiseen tarkasteluun siten ole perusteita. Kyse on kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta aivan ydintehtäväkokonaisuudesta.

2 Nykyiset maakunnan liittojen tehtävät

Koulutustarpeiden ennakkoinnin osalta opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että maakunnan liittojen nykyinen ennakointitehtävä perustuu lakiin alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021, 17 §). Lisäksi lakiin sisältyy maakunnan liitoille yhteistyötehtävä korkeakoulujen ja koulutuksen järjestäjien kanssa maakunnan aluekehittämistavoitteiden huomioon ottamiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että alueellista ennakointia tehdään edelleen. Maakunnan liitot ovat olleet tässä työssä keskeinen yhteistyötaho opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä myös Opetushallitukselle. Maakunnan liitoilla on myös osaamista ja resursseja tähän työhön (esimerkiksi ELYissä tätä ei enää ole). Opetus- ja kulttuuriministeriö ei pidä mahdollisena koulutustarpeen ennakointitehtävän siirtämistä hyvinvointialueille, koska edellä mainitun lain 17 §:ssä kuvatut tehtävät muodostavat kokonaisuuden. Ministeriö pitää tarpeellisena, että maakunnan liitot tekevät yhteistyötä tulevien hyvinvointialueiden kanssa sote-alan koulutustarpeiden ennakkoinnissa.

Alueellisten liikuntaneuvostojen asettamistehtävän osalta opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kyseessä on aluehallintovirastojen liikunnan aluehallintotehtävien hoitoon liittyvän alueelliseen asiantuntijaelimen nimittämistehtävä. Liikuntalain mukaan liikunnan aluehallintotehtävistä vastaavat aluehallintovirastot ja niiden asiantuntijaelimenä toimii alueellinen liikuntaneuvosto, jonka maakunnan liitto asettaa. Jos aluehallintoviraston toimialueella on useita maakunnan liittoja, asettavat liitot yhdessä yhden liikuntaneuvoston aluehallintoviraston toimialueelle. Tehtävää ei tule siirtää hyvinvointialueelle, koska se ei mitenkään liity niihin. Tarkoituksenmukaisinta olisi siirtää tehtävä suoraan aluehallintovirastoille, koska kyseessä on aluehallintoviraston yhteydessä toimivan asiantuntijaelimen nimittäminen.

Kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteen sovittamisen osalta opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa tehtävän liittyvän laajasti nimenomaan maakuntien (maakunnan liittojen) suunnittelujärjestelmään, minkä vuoksi sen siirtäminen hyvinvointialueille ei ole mahdollista. Asialla on tiivis kytkentä laajaan aluekehittämiseen kuten maakuntaohjelmiin, rakennerahastoihin, elinkeinoelämän kehittämiseen ja maakuntakaavoitukseen.

3 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävien siirtomahdollisuudet

Suurin osa aluehallintovirastojen nykyisistä tehtävistä liittyy kuntien sivistystoimen tehtävien ohjaamiseen, valvontaan, valtionavustuksiin ja kantelujen käsittelyyn. Edellä kohdassa 1 tehdyn rajauksen perusteella on loogista, että nämä aluehallinnon tehtävät rajataan siirtomahdollisuuksien ulkopuolelle, jotta kuntasektorin toimintaan liittyvä ohjaus, resurssointi ja valvonta on yhtenäistä. Näin ollen opetus- ja kulttuuriministeriö rajaa kaikki kuntien sivistystoimen (mukaan lukien oppilashuolto) ohjaukseen, valtionavustuksiin,

valvontaan, muutoksenhakuun, oikaisuvaatimuksiin, kanteluihin, erivapauksiin, ilmoitusten rekisteröintiin, täydennyskoulutukseen, peruspalvelujen arviointiin ja turvallisuusverkostoihin liittyvät aluehallinnon tehtävät siirtomahdollisuuksien ulkopuolelle eikä tee niistä tässä yhteydessä tarkempaa tehtäväkohtaista arviointia. Tämä rajausta koskee kaikkien koulutuksen järjestäjien osalta myös toisen asteen koulutusta sekä saamenkielistä opetusta ja varhaiskasvatusta.

Edellä kuvattu rajausta on kuntakytkennän lisäksi välttämätön myös päätöksenteon yhdenmukaisuuden näkökulmasta. Mikäli esimerkiksi oikaisuvaatimusten käsittely ja erivapauksista päättäminen siirrettäisiin hyvinvointialueille, vaarantuisi päätöksenteon yhdenmukaisuus, kun päätöksenteko hajautuisi 21 alueelle nykyisten kuuden aluehallintoviraston sijaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö rajaa myös nykyiset ELY-keskusten tehtävät tämän tarkastelun ulkopuolelle. VOS-työvoimakoulutuksen osalta yhteistyö tulee siirtymään kuntien kanssa tehtäväksi yhteistyöksi vuonna 2024, kun TE-palvelujen siirto paikallistasolle toteutuu eli se tulee poistumaan ELY-keskusten tehtävistä. Jo päätetyn muutosprosessin vuoksi erilliselle pohdinnalle tehtävien siirrosta hyvinvointialueille ei ole nyt mitään perusteita.

Ainoa aluehallinnon OKM-tehtäväkokonaisuus, jolla ei ole yhteyttä sivistystoimen tehtäviin, on hautaustoimilain mukainen tehtäväkokonaisuus. Aluehallintovirastoista annetun asetuksen mukaan hautaustoimen ohjaus-, lupa- ja valvontatehtävät on keskitetty tällä hetkellä Itä-Suomen aluehallintovirastolle. Tällaiseen ratkaisuun on päädytty siksi, että hautaustoimeen liittyviä tehtäviä on vuosittain pieni määrä, mutta niiden hoitaminen edellyttää erityistä asiantuntemusta, jota olisi hankala ylläpitää, jos tehtäviä hoidettaisiin eri viranomaisissa. Näin ollen hautaustoimea koskevien tehtävien säilyttäminen (Itä-Suomen) aluehallintoviraston vastuulla edistäisi paremmin alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumista kuin se, että tehtävät siirrettäisiin hyvinvointialueille.

4 Yhteenveto

Opetus- ja kulttuuriministeriö on rajannut ministeriön ja ministeriön alaisten virastojen valtakunnalliset tehtävät tämän tarkastelun ulkopuolelle, koska niitä ei edes teoriassa voida siirtää hyvinvointialueille. Sen sijaan ministeriö on edellä kuvatulla tavalla käynyt läpi kuntien, maakunnan liittojen, aluehallintovirastojen sekä ELY-keskusten tehtävät. Niidenkään osalta ei ole löytynyt tehtäviä, joita voitaisiin harkita siirrettäväksi hyvinvointialueille.

Maa- ja metsätalousministeriön toimiala

Tarkastelun tavoite

Hyvinvointialueiden uusien tehtävien ja niiden rahoituksen sekä maakuntaveron tarkastelu – Kohti monialaista maakuntaa –hankkeen Projektin A: Hyvinvointialueiden uudet tehtävät tavoitteena on selvittää, arvioida ja valmistella itsehallinnollisten hyvinvointialueiden tehtäviä ja toimintaa ottaen huomioon parlamentaarisesti valmisteltu selvitys siitä, mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta voitaisiin siirtää maakunnille. Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön raportissa 12.1.2021 tarkastellaan maa- ja metsätalousministeriön toimialan ruoka- ja luonnonvaratehtäviä, joita hoidetaan aluehallintovirastoissa, ELY-keskuksissa ja kunnissa. Selvityksessä ehdotetaan, että hyvinvointialueille siirrettäisiin 1.1.2026 kuntien nykyisin hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät. ELY-keskusten ruokatehtävistä ja kuntien maataloustukitehtävistä selvityksessä ei ole linjausta. ELY-keskusten kala- ja vesitaloustehtävistä selvityksessä todetaan, että niitä ei voi ilman merkittäviä ongelmia hajottaa maakuntatasolle.

Maa- ja metsätalousministeriö tarkastelee tässä muistiossa valtion aluehallinnossa hoidettavia tehtäviä (ruokatehtävät sekä vesi- ja kalataloustehtävät) sekä niihin välittömästi liittyviä kuntien viljelijätukiin liittyviä tehtäviä. Kuntien nykyisin hoitamia ympäristöterveydenhuollon tehtäviä koskeva ehdotus on tehty parlamentarisessa selvityksessä. Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu muut maa- ja metsätalousministeriön toimialan tehtävät, jotka eivät luonteensa puolesta sovellu siirrettäviksi. Näiden tehtävien mahdollista siirtämistä ei ole selvitetty tai esitetty myöskään pääministeri Sipilän hallituskauden maakuntaudistuksen yhteydessä eikä aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentarisessa selvitystyössä.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat:

- maatalous;
- maaseudun kehittäminen;
- metsätalous;
- kala-, riista- ja porotalous;
- elintarvikkeet;
- maatalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja laatu, eläinten terveys ja hyvinvointi sekä kasvinterveys;
- maanmittaus, paikkatietojen yhteiskäyttö ja kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat;
- vesitalous.

Ruokatehtävät

Ruokatehtävillä tarkoitetaan maaseudun kehittämisen sekä maa- ja elintarviketalouden tehtäviä: ympäristöterveydenhuolto (eläinlääkintähuolto ja elintarvikevalvonta), kasvin-tuotanto, maaseudun kehittäminen, maataloustuet (EU:n kokonaan ja osittain rahoittamat tuet sekä kansalliset tuet) sekä maatalouden rakenne-, poro- ja luontaiselinkeinojen raken-netuet sekä kolttalain mukaiset tehtävät. Vuonna 2020 ELY-keskuksissa näiden tehtävien volyyymi oli noin 560 htv:tä. Sen lisäksi kuntien yhteistoiminta-alueilla maataloustukiteh-tävissä toimivien henkilöiden määrä oli noin 265 htv:tä. Aluehallintovirastoissa voimava-rat ovat noin 63 htv:tä. Lisäksi ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla on noin 700-750 htv:tä. Pääsääntöisesti tehtäviä hoidetaan kaikissa ELY-keskuksissa ja aluehallinto-virastoissa, muutamia pienempiä keskittämisen- ja erikoistumistehtäviä lukuun ottamatta.

Ruokatehtävien kannalta on tärkeää, että tehtävien hoito varmistetaan kaikissa olosuh-teissa ja organisaatorakenne tukee tehtävien tuloksellista ja vaikuttavaa hoitoa. Tiedonku-lun tulee toimia keskushallinnon ja alueellisten viranomaisten välillä. Tehtävien ja vastui-den on oltava selkeitä. Erityisen tärkeää on turvata yhteiskunnan turvallisuuden ja huol-tovarmuuden kannalta strategiset tehtävät. Uudet toimintatavat ja monipaikkaisuus tar-joavat monia tehtävien järjestämisen mahdollisuuksia, mutta kaikissa tilanteissa on kes-keistä hyvä alueiden ja asiakkaiden palvelu.

Resurssien riittävyys, mukaan lukien osaavan työvoiman saatavuus on keskeinen arvioin-nin kohde eri vaihtoehdoissa. Ruokatehtävien ominaispiirre, maksajavirastotehtävät, on pysyttävä hoitamaan EU:n vaatimusten mukaisesti kaikissa tilanteissa, jotta ei vaaranneta maatalous- ja maaseutuvarojen EU-saantoa. Selkeä ja tehokas rakenne on tärkeä tavoite erityisesti näiden tehtävien hoidossa. Unionin lainsäädännöstä tulevat vaatimukset mak-sajaviraston hyväksymisvaatimusten täyttämistä on pystyttävä täyttämään, jotta Suo-messa pystyttäisiin hyödyntämään maatalousrahastojen varoja. Muiltakin osin tehtävät ja niiden hoitotapa on hyvin tarkkaan säännelty jäsenvaltiota sitovissa ja sellaisenaan sovel-lettavissa unionin lainsäädäntöön kuuluvissa asetuksissa ja niitä täydentävissä sitovissa suosituksissa. EU-ulottuvuuden vaikutukset ministeriöiden toimintaympäristöön vaihtelevat hallinnonaloittain.

Eri vastuuviranomaisten toiminnan ja ohjauksen koordinointi maksajavirastotehtävissä sekä keskus- että aluehallintotasolla tulee olemaan jatkossakin haasteellinen tehtävä. Mikäli ohjaus- ja vastuusuhteet monimutkaistuvat, maksajavirastovaatimukset edellyttävät erillisten tulossopimuksia täydentäviä ja byrokratiaa lisäävien sopimusten laatimista ja valvomista.

ELY-keskusten asiakkaina maaseutuhallinnossa ovat paitsi eri alojen yrittäjät ja yhteisöt myöskin kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset. Paikallistason tehtävien organisointitapa vaikuttaa olennaisesti myös aluehallintotehtävien hoitamiseen. Työn luonne poikkeaa ELY-keskuksen muiden vastuualueiden työn luonteesta myös siinä, että viljelijään kohdistuva työ on suurelta osin valvontaa.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että ruokatehtävät on jätetty tarkastelun ulkopuolelle nykyisessä toimintaympäristössä.

Vesi- ja kalataloustehtävät

Vesi- ja kalataloustehtävät viittaavat kalavarojen käytön ja hoidon järjestämiseen, kaupallisen kalatalouden edistämiseen ja valvontaan sekä vesivarojen käytön ja hoidon viranomais-, asiantuntija-, edistämis- ja valvontatehtäviin (vedenhankinta ja viemärointi, vesistöjen säännöstely, tulvariskien hallinta, maankuivatus ja kastelu, patoturvallisuus, valtion velvoitteet vesilain mukaisten lupien haltijana sekä rajavesistöasiat). Kalataloustehtävät on keskitetty kolmelle ELY-keskusalueelle ja vesitaloustehtäviä hoidetaan kolmella ELY-keskusten ja ohjaavan ministeriön yhdessä sopimalla ELY-keskusten yhteistyöalueella. Lisäksi monia tehtäviä on keskitetty valtakunnallisesti. Vesi- ja kalataloustehtäviin osoitettavat määrärahat maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa ovat noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. Resurssit ELY-keskuksissa ovat noin 30 miljoonaa euroa vuodessa. Kalataloustehtäviä hoidetaan ELY-keskuksissa noin 50 htv:n voimavaroin, ja vesitaloustehtäviä noin 120 htv:n voimavaroin.

Vesi- ja kalataloustehtäviä hoidetaan vesistöaluekokonaisuuksina, eikä niitä voi ilman merkittäviä ongelmia hajottaa maakuntatasolle eikä täten myöskään jakaa Uudellamaalla usealle maakunnan alueen sisäiselle toimijalle. Tehtävien hoito edellyttää monen erityisalan osaamista, jota ei ole Suomessa riittävästi jaettavaksi nykyistä useampiin yksiköihin. Reunaehtoja muodostuu muun muassa EU-säädöksistä, osaamisen ja voimavarojen rajallisuudesta, tulvariskien ja hallinnan ja patoturvallisuuden varmistamisesta yhteiskunnan elintärkeinä tehtävinä, yleisen edun valvonnasta ja Itämeren kalastuksenvalvonnan edellyttämisestä valtakunnallisesta toimivallasta.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että ELY-keskusten vesi- ja kalataloustehtävät eivät tehtävien luonteen vuoksi sovellu siirrettäviksi hyvinvointialueille.

Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala

LVM:n toimialan lakisäätteiset tehtävät

Liikenne- ja viestintäministeriön toimialan lakisäätteiset tehtävät on pääosin kirjattu alla mainittuihin säädöksiin.

Virastojen tehtävistä säädetään seuraavissa pykälissä

- Liikenne- ja viestintävirasto: laki Liikenne- ja viestintävirastosta (935/2018) 2 §.
- Väylävirasto: laki Väylävirastosta (862/2018) 2 §.
- Ilmatieteen laitos: laki Ilmatieteen laitoksesta (212/2018) 2 §.

Muilta osin tieliikenteeseen liittyvistä tehtävistä säädetään muun muassa seuraavissa laeissa:

- Laki liikenteen palveluista (312/2017)
- Laki saariston kehityksen edistämisestä (494/1981) 5 § (yhteysalusliikenne)
- Laki Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) 3 § 1 mom 8 k.
- Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan toimeenpanosta (756/2021) 17 § 1 mom. 4 k.
- Yksityistielaki (560/2018) 6 §, 73 §
- Laki liikennejärjestelmistä ja maanteistä (980/2018; mm. liikennejärjestelmäsuunnittelu, maantiet ja niiden kunnossapito, maantietoimitukset, lunastukset ja maantielauttaliikenne/lossit ja lautta-alukset).

Viestintäalan tehtävistä säädetään muun muassa seuraavissa laeissa:

- Laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014)
- Laki laajakaistarakentamisen tuesta (1262/2020)
- Yleisradiolaki (1380/1993)

Taustaselvitykset ja tarkasteltavat tehtäväkokonaisuudet

Tehtäviä rajauksia varten taustamateriaalina on käytetty seuraavia asiakirjoja ja selvityksiä.

- Valtiovarainministeriön aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön muistio 1.10.2020, jossa on tarkasteltu ELY-keskusten LVM:n toimialaan liittyvien tehtävien jakamista maakunnille
- HE 61/2018 vp, LVM:n hallinnonalan virastouudistuksesta, jossa on kuvattu nykyisten virastojen hoitamat tehtävät
- HE 104/2018 vp, edellistä esitystä täydentävä hallituksen esitys (esitys jouduttiin antamaan, koska silloinen hallitus siirsi maakuntauudistuksen voimaantuloa 1 vuodella eteenpäin).
- Esiselvitys liikenteen ja viestinnän viranomaistoimintojen uudelleen organisoinnista (LVM/1933/05/2016), 17.2.2017, jossa on tarkasteltu hallinnonalan virastojen tehtäviä ennen virastouudistusta 1.1.2019.

Tarkasteltavat tehtäväkokonaisuudet ovat

- viranomaissääntely-, valvonta-, ohjaus- hallinto- ja palvelutehtävät
- turvallisuuden, tietovarantoihin ja toimintavarmuuteen liittyvät tehtävät
- liikenteen ja viestinnän markkinoihin ja palveluihin liittyvät tehtävät
- väylien ylläpito ja kehittäminen
- ilmastoa, ilmakehää ja meriä koskeva havainto- ja tutkimustieto sekä näihin liittyvät sää-, meri- ja ilmastopalvelut

Yllä mainitut tehtäväkokonaisuudet käytiin virastojen osalta kattavasti läpi liikenne- ja viestintäalan virastouudistuksen yhteydessä vuonna 2018. Uudistus tuli voimaan vuoden 2019 alussa. Tarkastelun erityisinä kriteereinä olivat hallinnonalan kyky vastata toimintaympäristön muutoksiin ja vahvistaa hallinnonalan strategista ohjausta, viranomais-tehtävien selkeyttäminen, synergiaetujen saaminen sekä tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantaminen. Näiden tehtävien hoitaminen virastoissa on edelleen perusteltua yllä mainituin perustein.

Laissa määriteltyjen tehtävien mukaisesti Ilmatieteen laitos on kansallinen, koko yhteiskunnan sää- ja meriturvallisuuden edistämiseksi sekä elinkeinoelämän ja kansalaisten hyvinvoinnin hyväksi toimiva viranomais- ja palveluorganisaatio. Näitä palveluita on tarkoituksenmukaisesti tuottaa valtakunnallisesti yhden viraston kautta, joka kokoaa yhteen havainnot ja tuottaa yhteiskunnan ja asiakkaiden tarvitsemat palvelut. Ilmatieteen laitoksen tuottama tieteellinen korkeatasoinen tutkimus vaatii keskitettyä osaamista.

Vuonna 2020 ministeriössä arvioitiin voimassa olevien ELY-keskusten toimintaa aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön yhteydessä. Siinä tarkasteluperusteena oli 1) palvelun merkitys hajautetun järjestelmän toimivuudelle 2) asiakkaille turvattavan palvelun yhdenvertaisuusvaatimus ja 3) merkittävä tarve koordinoita palveluja valtakunnallisesti. Näillä kriteereillä arvioituina hyvinvointialueille voitiin tuossa vaiheessa harkita siirrettäväksi ELY-keskusten julkisen henkilöliikenteen ja saariston yhteysalusliikenteen tehtäviä ja palveluhankintoja.

Pandemian myötä julkisen henkilöliikenteen ja saariston yhteysalusliikenteen tilanne on kuitenkin muuttunut ja niiden palvelutason varmistaminen on vaatinut erityisiä valtion toimenpiteitä. Jotta toiminnan jatkuminen voidaan varmistaa sekä järjestää tehokkaasti ja valtakunnallisesti yhdenvertaisesti, tehtävien siirto ja hajauttaminen hyvinvointialueille ei ole perusteltua.

Edellisen perusteella LVM:n toimialalla ei ole tehtäviä, joita voidaan harkita siirrettäväksi hyvinvointialueille.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimiala

Työ- ja elinkeinoministeriön toimialan muutostarpeet hyvinvointialueiden tehtäviin liittyvät kotoutumisen edistämiseen. Kotoutumisen edistämisen työnjakoa kuntien ja hyvinvointialueiden kesken tullaan tarkastelemaan kotoutumislain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Tavoitteena on antaa hallituksen esitys syksyllä 2022 budjettilakina. Myös kotouttamisen edistämiseen liittyvät valtionrahoituksen periaatteet tulisi määritellä uudelleen. Tällä hetkellä valtio korvaa kunnille kotoutumislain piiriin kuuluvien henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä aiheutuvia kustannuksia tietyin ehdoin. Esimerkiksi vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuneet kustannukset voivat olla tällaisia kustannuksia. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu siirtyy hyvinvointialueille, tulisi määritellä, miten rahoitus järjestetään vuodesta 2023 lukien.

Hyvinvointialueiden rooli apteekkipalveluiden järjestäjänä on noussut esille lääkehuollon uudistusta pohtivassa STM:n kokonaisuudessa. Aiemmin näillä palveluilla ei ole ollut erityistä järjestäjätahoa. Kyseessä olisi siis kokonaan uusi tehtävä. Terveyspalveluiden ja lääkehuollon palveluita tultaneen myös jossain määrin jatkossa yhdistelemään erityisesti haja-asutusalueilla.

Alueiden kehittämiseen ja siihen läheisesti liittyviä tehtäviä on useilla hallinnonaloilla. Niiden soveltuvuutta hyvinvointialueilla hoidettavaksi tulisi arvioida poikkihallinnollisesti.

Tehtäviensirron lisäksi muutostarpeita on yhteistyörakenteisiin, tietopohjaan, tietojohdantamiseen, digitalisaatioon ja sähköisiin palveluihin liittyen. Nämä muutostarpeet koskettavat useita hallinnonaloja. Kunnan ja hyvinvointialueen tehtäväkentät kohtaavat muun muassa työllisyyden, kotoutumisen, varhaiskasvatuksen ja opetuksen tehtävissä. Näiden kaikkien tehtävien hoidon kannusteet on rakennettava niin, että sekä kunnan että hyvinvointialueen intressissä on ensisijaisesti kansalaisten hyvinvoinnin ja alueen elinvoiman lisääminen, ei pelkästään omista tehtävistä selviäminen kustannustehokkaasti. Yhteistyö, tietojohdantaminen, tiedonsiirto ja yhteinen ohjaus ovat tässä keskeisessä roolissa.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat:

1. työllisyys, työttömyys ja julkinen työvoimapalvelu
2. työympäristökysymykset, työelämän yhdenvertaisuus, työehtosopimukset ja työriitojen sovittelu
3. alueiden kehittäminen ja maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueet
4. elinkeinopolitiikka
5. energiapolitiikka sekä ilmastopolitiikan kansallisen valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittaminen

6. innovaatio- ja teknologiapolitiikka, yritysten kansainvälistyminen ja tekninen turvallisuus
7. markkinoiden toimivuus, kilpailun edistäminen ja kuluttajapolitiikka
8. siviilipalvelus
9. elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus
10. työntekijöiden, yrittäjien, harjoittelijoiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuutto sekä maahanmuuttajien kotouttaminen

Tehtävien voidaan suurelta osin katsoa olevan luonteeltaan sellaisia valtion ydintoimintomintoja, valtioneuvoston päätöksentekoon liittyviä tehtäviä, ministerien ratkaisuvaltaan liittyviä asioita tai sellaisia keskeisiä viranomaistehtäviä, joilla on valtakunnallinen toimivalta, ettei niitä ole tarkoituksenmukaista ottaa tarkempaan tarkasteluun.

Työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirretään Marinin hallituksen linjauksen mukaisesti kuntapohjalle vuoteen 2024 mennessä. Tämä valmistelu on meneillään. Myöskään työvoimapalveluja ei siten ole tarpeen tarkastella hyvinvointialueille mahdollisesti siirrettävien tehtävien kokonaisuudessa.

ELY-keskusten E-vastuualue edustaa valtion läsnäoloa alueilla monissa tehtäväkokonaisuuksissa. Se toimii valtionhallinnon paikallisena asiantuntijana suhteessa kuntapohjaisiin työllisyysneuvottelualueisiin. Ja se on paikalliset erityispiirteet ymmärtävä osana TeamFinland-kokonaisuutta. Myös ELY-keskustehtävä rajataan tarkastelun ulkopuolelle.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat:

1. terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy;
2. sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut;
3. lääkehuolto;
4. terveydensuojelu sekä säteilyhaittojen, kemikaalien ja geeniteknologian valvonta;
5. toimeentuloturva;
6. vakuutusmarkkinoiden toiminta;
7. työsuojelu;
8. naisten ja miesten välinen tasa-arvo

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan liittyvistä tehtävistä lääkehuoltoon, säteilyhaittojen, kemikaalien ja geeniteknologian valvontaan, toimeentuloturvaan, vakuutusmarkkinoiden toimintaan, työsuojeluun ja naisten ja miesten tasa-arvoon liittyvien tehtävien voidaan katsoa lähtökohtaisesti olevan luonteeltaan sellaisia valtion ydintoimintoihin sekä terveysturvallisuuteen liittyviä tehtäviä, jotka jäävät tämän raportin tarkastelun ulkopuolelle. Näiden tehtävien mahdollista siirtämistä ei ole esitetty aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisessa selvitystyössä.

Ympäristöministeriön toimiala

Kunnat

Tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat:

- Kaavoitus ja muut alueidenkäytön tehtävät
- Rakennusvalvonnan ja rakentamisen lupatehtävät

Kuntien tehtäviin kuuluvat ympäristöministeriön toimialalla maankäyttö- ja rakennuslaissa kunnan tehtäväksi säädetyt kaavoituksen ja muut alueidenkäytön tehtävät. Näitä ovat yleis- ja asemakaavoitus, kunnan maapolitiikan hoitaminen sekä kaavojen toteuttamisen tehtävät, kuten yleisten alueiden suunnittelu ja toteuttaminen, hulevesien hallinta ja katu- ja kunnossapito. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti kunnan tehtäviin kuuluvat myös rakennusvalvonta ja rakentamisen lupatehtävät.

- Ympäristönsuojelun tehtävät

Kunnan tulee alueellaan valvoa ja edistää ympäristönsuojelua siten, että luontoa ja muuta ympäristöä suojelemalla, hoitamalla ja kehittämällä turvataan kunnan asukkaille terveellinen, viihtyisä ja virikkeitä antava sekä luonnontaloudellisesti kestävä elinympäristö.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävänä on ympäristönsuojelun valvomiseksi ja edistämiseksi kunnassa:

1. huolehtia sen hoidettaviksi laissa tai sen nojalla säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä;
2. huolehtia omalta osaltaan ympäristönsuojelun suunnittelusta ja kehittämisestä;
3. huolehtia ympäristön tilan seurannasta sekä siihen liittyvistä selvityksistä ja tutkimuksista;
4. osallistua kunnassa tarvittavan ympäristönsuojelua koskevan ohjauksen ja neuvonnan järjestämiseen;
5. antaa lausuntoja sekä tehdä esityksiä ja aloitteita ympäristönsuojeluun liittyvistä asioista muille viranomaisille;

6. huolehtia omalta osaltaan ympäristönsuojelua koskevasta tiedottamisesta, valistuksesta ja koulutuksesta kunnassa; ja
7. edistää kunnan yhteistyötä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa ympäristönsuojeluasiassa.

Lisäksi kunnan tulee huolehtia jätelain mukaisista jätehuollon viranomaistehtävistä.

- Asumiseen liittyvät tehtävät

Kuntien itsehallinnollisiin tehtäviin kuuluu kuntalaisten asuminen ja asuinolojen kehittäminen. Kunnat edistävät asukkaidensa asuinoloja muun muassa kaavoituksen, maapolitiikan, rakentamiskelpoisten tonttien luovuttamisen ja kuntaomisteisen tuetun vuokra-asutokannan avulla. Lisäksi kunnille kuuluu valtion tukemaan asuntotuotantoon liittyviä lakisääteisiä tehtäviä, joita on muun muassa asukasvalinnan valvonta. Erityisryhmien asumispalveluiden järjestäminen on siirtymässä kuntien vastuulta hyvinvointialueiden vastuulle.

Maakuntien liitot

Tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat:

- Maakuntakaavoitus
- Merialuesuunnittelu

Maakuntien liittojen tehtävänä on maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen maakuntakaavan laatiminen ja hyväksyminen. Maakuntakaava on keskeinen maakunnan alueidenkäytön kehittämisen väline ja sillä on kytkentöjä maakunnan liiton muihin kehittämistehtäviin. Maakuntakaava on ohjeena kuntien kaavoitukselle. Lisäksi viranomaisten on otettava se huomioon ja pyrittävä edistämään sen toteuttamista alueidenkäyttöä koskevassa suunnittelussaan ja päätöksenteossään.

Rannikolle sijoittuvan kahdeksan maakunnan liiton tehtävänä on yhteistyössä laatia kolme merialuesuunnitelmaa merialueelle, joka kattaa Suomen aluevedet ja talousvyöhykkeen. Merialuesuunnitelmien laatimiseen velvoittaa merialuesuunnittelua koskeva EU:n direktiivi, joka on täytäntöönpantu maankäyttö- ja rakennuslain ja säännöksillä.

ELY-keskusten ympäristötehtävät

Tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat:

- alueidenkäytön tehtävät

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan ELY-keskusten tehtävänä on edistää kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Lisäksi ELY-keskusten on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Alueidenkäytön

tehtäviin kuuluu viranomaisneuvottelujen ja kehittämiskeskustelujen käyminen kuntien kanssa, osallistuminen muihin kaavaneuvotteluihin kuin lakisääteisiin viranomaisneuvotteluihin, lausuntojen sekä muun asiantuntija-avun ja neuvonnan antaminen kunnille sekä koulutuksen järjestäminen kunnille ja muille sidosryhmille. Lisäksi ELY-keskukset seuraavat kuntien alueidenkäyttöä koskevia päätöksiä ja tallentavat seurantatietoja valtakunnallisiin tietojärjestelmiin.

- kulttuuriympäristön hoidon tehtävät

ELY-keskusten tehtävänä on rakennusperintölain (RakPL) mukaisten rakennussuojelupäätösten tekeminen. ELY-keskusten tekemiin rakennussuojelupäätöksiin liittyy valtion korvausvastuu. Rakennussuojelupäätöksiä tehdään pääasiassa alueilla, joilla rakennussuojelua ei toteuteta asemakaavoituksella. ELY-keskukset kiinnittävät huomiota myös valtakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen arvojen säilymiseen sekä rakennusperintölain soveltamisessa että alueidenkäytön tehtävissään. Lisäksi ELY-keskukset myöntävät rakennusperinnön hoitoavustuksia osana ympäristövastuualueiden valtionavustuksia.

- luonnonsuojelun tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on toimeen panna luonnonsuojelulain (LsL) luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja kestäväan käyttöön liittyviä tehtäviä. ELY-keskukset edistävät ja valvovat luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan sekä toimivat lisäksi luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukiviranomaisena sekä ohjaavat, valvovat ja edistävät tuen toimeenpanoa ja soveltamista.

Luonnonsuojelulain mukaisia oikeusharkintaa edellyttäviä tehtäviä ovat muun muassa lausuntojen antaminen muiden lakien mukaisista hankkeista ja suunnitelmista, jotka saattavat vaikuttaa luonnonsuojelulla suojeltuihin kohteisiin, luonnonsuojelualueita koskevat toimenpiteet ja päätökset, luonnonsuojelulain toimenpidekiellot ja pakkokeinot, Natura-verkoston koskevat viranomaistehtävät sekä luonnonsuojelun toteuttamiseen liittyvät päätöisasiat. Lisäksi ELY-keskuksille kuuluvat suojelualueiden hoitoon ja käyttöön, luontotyyppien ja eliölajien suojeluun sekä maisema-alueiden muodostamiseen liittyvät tehtävät. Oikeusharkintaisten tehtävien lisäksi ELY-keskuksille kuuluu muu luonnonsuojelun edistäminen ohjauksen ja neuvonnan keinoin.

- vesien ja merenhoidon tehtävät

Vesienhoito ja merenhoito perustuvat EU:n vesipuite-, meristrategia-, pohjavesi- ja prioriteettiainedirektiiveihin ja tavoitteena on saavuttaa ja turvata Itämeren, sisävesien ja pohjavesien hyvä tila. Direktiivi toteutetaan vesien- ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (VMJL) perusteella.

Vesien- ja merenhoidon tehtäviä hoidetaan kaikissa ELY-keskuksissa ja kaikki on nimetty ja ilmoitettu EU-komissiolle vesien- ja merenhoidossa toimivaltaisiksi viranomaisiksi. Koottujen tietojen pohjalta laaditaan seitsemän vesienhoitoaluekohtaista vesienhoitosuunnitelmaa sekä vesienhoitoalueet kattavat toimenpideohjelmat. Ympäristöministeriö valmistelee alueellisten vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelman pohjalta valtioneuvoston päätösesityksen.

ELY-keskusten tulee omalta osaltaan edistää vesien- ja merenhoitosuunnitelmiin sisältyvien toimenpideohjelmien toimeenpanoa yhteistyössä alueen muiden sidosryhmien kanssa. ELY-keskukset antavat myös asiantuntijatukea sidosryhmille vesien- ja merenhoidon toimenpiteiden hankkeistamiseksi.

- ympäristönsuojelun tehtävät

ELY-keskukset ohjaavat ja edistävät ympäristönsuojelulaissa, jätelaissa, vesilaissa ja niiden nojalla annetuissa säädöksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista ja valvovat säädösten noudattamista alueellaan. Tehtäviin kuuluvat oikeusharkintaiset ympäristönsuojelulain, jätelain, vesilain ja merenkulun ympäristönsuojelulain valvontatehtävät ja osin niiden mukaisten ilmoitusten ja rekisteröintien käsittely sekä ympäristön tilan seuranta. Lisäksi ELY-keskukset valvovat yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa.

Valvontatarkastuksiin kuuluvat viranomaisen aloitteesta tehtävien riskinarviointiin perustuvien valvontatarkastusten lisäksi hakemus-, ilmoitus- ja rekisteröintiasioden johdosta sekä onnettomuus- ja häiriötilanteiden ja yleisöilmoitusten johdosta tehtävät tarkastukset.

Ilmoitusten ja rekisteröintien osalta ELY-keskukset tekevät päätöksen ilmoituksista, jotka koskevat pilaantuneen maaperän puhdistamista ja erityisen häiritsevää melua aiheuttavaa tilapäistä toimintaa ja rekisteröinneistä, jotka koskevat eräiden jätteiden hyötykäyttöä tai loppukäsittelyä. Päätöksiä ne tekevät myös hakemuksista, jotka koskevat jätteen ammattimaista kuljettamista tai jätteen välittämistä sekä hakemuksista jätteen tuottajarekisteriin merkitsemiseksi.

ELY-keskukset antavat lausunnon aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvista hakemuksiasioista ja tarvittaessa osallistuvat järjestettäviin ennakkoneuvotteluihin. ELY-keskukset antavat lausunnon kunnan toimivaltaan kuuluvista ympäristölupahakemuksista, jos toiminta sijoittuu pohjavesialueelle. ELY-keskuksilla on myös valitusoikeus kyseisistä päätöksistä.

Tarvittaessa ELY-keskukset käyttävät hallintopakkoa lain ja lainvoimaisten viranomaispäätösten noudattamisen varmistamiseksi. Lisäksi ELY-keskukset tuottavat ja jakavat ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantavat ympäristötietoutta sekä ehkäisevät ja torjuvat ympäristövahinkoja ja -haittoja.

- ympäristövaikutusten arvioinnin tehtävät

ELY-keskusten tehtäviin kuuluvat YVA- ja SOVA-lainsäädännön mukaiset viranomaistehtävät. ELY-keskus ohjaa ja valvoo EU:n YVA-direktiivin ja kansallisen YVA-lain mukaisesti YVA-menettelyn täytäntöönpanoa toimialueellaan, huolehtii siitä, että hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettely järjestetään, tekee päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa (YVA-päätös), toimii yhteysviranomaisena sekä huolehtii YVA-laissa ja -asetuksessa sille säädetyistä muista tehtävistä.

ELY-keskusten SOVA-lainsäädännön mukaiset lausunnonantotehtävät ovat osa ympäristöarviointeihin sisältyviä kuulemisia ja ympäristöarvioinnin tarpeen harkintaa. Viranomaisen tulee selvittää ja arvioida valmistelemiensa suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutukset, jos niiden toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Erityinen EU:n SOVA-direktiivin ja kansallisen SOVA-lain edellyttämä ympäristöarviointi tulee tehdä tietyistä suunnitelmista ja ohjelmista. Ympäristöarviointi sisältää tietyt lakisääteiset kuulemismenettelyt ja ympäristöselostuksen laatimisen. ELY-keskusten rooli on lausunnon antaja tai yhteydenpito voi olla myös neuvottelu. ELY-keskuksen roolina on lausunnoillaan varmistaa ja edistää ympäristövaikutusten riittävää ja laadukasta arviointia valmisteluprosesseissa.

Aluehallintovirastojen ympäristötehtävät

Aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat muun ohella merkittävimmät ympäristönsuojelulain ja kaikki vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat. Lisäksi aluehallintovirasto käsittelee toimivaltaansa kuuluvat ilmoituksenvaraista toimintaa koskevat asiat.

Perustelut tehtäväkokonaisuuksien rajaamisesta siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle

Ympäristöministeriön toimialaan kuuluvien tehtävien luonteessa on merkittäviä keskinäisiä eroja yhtäältä kuntien ja kuntayhtymien sekä toisaalta valtion tehtävien kesken. Perustelut eri tehtäväkokonaisuuksien rajaamisesta siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle ovatkin moninaisia. Perustelut ovat luonteeltaan reunaehtoja ja perusperiaatteita, joiden huomioon ottaminen on välttämätöntä. Perustelujen kokonaisuutta voidaan eritellä seuraavasti:

- Tehtävien kytkeytyminen osaksi ympäristötehtävien kokonaisuutta ja tehtävien välisten synergioiden hyödyntämismahdollisuuksien turvaaminen.
- Tehtävien luonne erityisesti niihin kytkeytyvän valtion vastuun näkökulmasta: valvonta- ja viranomaistehtävät, yleisen edun valvonnan tehtävät, valtion velvoitteiden hoitaminen alueellisella, kansallisella, EU- ja kansainvälisellä tasolla.
- Tehtävien hoitamisen edellyttämien voimavarojen ja asiantuntijuuden riittävyyden turvaaminen ja tehtävienhoidon tehokkuuden varmistaminen ottaen huomioon hyvinvointialueiden suuri määrä.
- Tarve turvata aluetason tehtävien hoitaminen myös tulevaisuudessa nykyiseen tapaan osin keskitettyinä valtakunnallisina erikoistumistehtävinä, joista vastaa yksi ELY-keskus tai AVI.
- Tehtävien kuuluminen perustuslaissa säädetyn kuntien itsehallinnon piiriin.

Seuraavassa tarkastellaan tehtäväkokonaisuuksittain perustelut sille, miksi kyseinen tehtävä tulee rajata hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle.

Kunnat

Kuntien kaavoitustehtävät ja muut alueidenkäytön tehtävät sekä rakennusvalvonnan ja rakentamisen lupatehtävät kuuluvat perustuslain mukaisen kunnallisen itsehallinnon piiriin ja kunnan ydintehtäviin. Tällä perusteella edellä mainitut kuntien tehtävät esitetään rajattavaksi hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle.

Kuntien asumiseen liittyvät tehtävät lukuun ottamatta erityisryhmien asumista koskevia kuntien lakisääteisiä tehtäviä kuuluvat perustuslain mukaisen kunnallisen itsehallinnon piiriin ja niillä on tiiviit kytkennät kunnan kaavoitukseen ja maapolitiikan tehtäviin. Tällä perusteella kuntien asumiseen liittyvät tehtävät esitetään rajattavaksi hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle lukuun ottamatta erityisryhmien asumista koskevia kuntien lakisääteisiä tehtäviä.

Kuntien tulee alueellaan valvoa ja edistää ympäristönsuojelua siten, että luontoa ja muuta ympäristöä hoitamalla ja kehittämällä kunnan asukkaille turvataan terveellinen, viihtyisä ja virikkeitä antava sekä luonnontaloudellisesti kestävä ympäristö. Tehtävä tulee ottaa huomioon kunnan eri toimielinten toiminnassa. Tärkeitä kunnan toimintoja tässä suhteessa ovat kuntasuunnittelu ja kaavoitus, joihin kunnan lakisääteisen ympäristönsuojeluviranomaisen yleisillä ja erityislaeissa annetuilla tehtävillä on olennainen suhde. Kunnan ympäristönsuojelutehtävien irrottaminen kunnan muusta hallinnosta olisi vaikeaa ja vaikeutaisi ympäristönsuojelun toteuttamista kunnassa. Edellä mainituilla perusteilla kuntien

ympäristönsuojelun tehtävät esitetään rajattavaksi hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle.

Maakuntien liitot

Maakuntien liittojen tehtäviin kuuluvalla maakuntakaavoituksella on tiiviit kytkennät kuntiin ja kuntakaavoitukseen. Maakunnan liitot ovat kuntayhtymiä, joissa ylintä päätösvaltaa käyttävät jäsenkuntien kunnanvaltuustojen edustajista koostuvat maakuntavaltuustot. Maakuntien liitot ankkuroituvat näin ollen vahvasti kunnalliseen itsehallintoon. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että Uusimaa on jaettu viiteen hyvinvointialueeseen, joiden mukaisella aluejaolla ei ole mahdollista hoitaa maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua maakuntakaavoituksen tehtävää. Edellä mainituilla perusteilla maakuntakaavoitus esitetään rajattavaksi hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle.

Kahdeksan maakunnan liiton tehtäviin kuuluva merialuesuunnittelu on laissa ja asetuksessa säädetty toteutettavaksi organisoituna kolmeen yhteistyöalueeseen, joille suunnitelmat laaditaan. Aluevesien osalta merialuesuunnitelman laatimisella on selkeät kytkennät kyseistä aluetta koskevaan maakuntakaavoitukseen. Käytännössä merialuesuunnitelmien laadintaa kolmella yhteistyöalueella hoitavat kyseisten maakuntien liittojen alueidenkäytön suunnittelun yksiköt ja asiantuntijat. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että Uusimaa on jaettu viiteen hyvinvointialueeseen, joiden mukaisella aluejaolla ei ole mahdollista hoitaa maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua merialuesuunnittelun tehtävää. Edellä mainituilla perusteilla merialuesuunnittelu esitetään rajattavaksi hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle.

ELY-keskukset

Ympäristöministeriön toimialaan kuuluvien ELY-keskusten ympäristötehtävät ovat pääosin lakisääteisiä valtion viranomaistehtäviä, joihin kuuluu esimerkiksi viranomaismenettelyihin ja valvontaan liittyviä tehtäviä, mutta myös edistämisen ja ohjauksen tehtäviä. ELY-keskusten ympäristötehtäviin sisältyy vastuu valtion velvoitteiden hoitamisesta ja yleisen edun valvonnasta. Tärkeää on taata viranomaistehtävien valtakunnallisesti yhdenmukainen hoitaminen. Tällaisia tehtäviä ei ole tarkoituksenmukaista siirtää hyvinvointialueiden tehtäviksi.

Osa ELY-keskusten ympäristötehtävistä hoidetaan keskitetysti tai erikoistumistehtävinä. Tällöin yksi ELY-keskus vastaa tehtävästä valtakunnallisesti, vaikka tehtävä hoidetaankin aluehallinnossa, tai erikoistumistehtävässä yksi ELY-keskus tukee muita tehtävän hoitamisessa. Tehtävien hoidon tehokkuuden, voimavarojen riittävyyden ja parhaan asiantuntemuksen turvaamiseksi ELY-keskusten ympäristötehtäviä tulee voida hoitaa myös jatkossa

keskitettyinä valtakunnallisina keskittämistä tai erikoistumistehtävinä. Tämä ei olisi mahdollista, mikäli tehtävät siirrettäisiin hoidettavaksi 21 hyvinvointialueella.

ELY-keskusten ympäristötehtävillä on merkittäviä keskinäisiä kytkentöjä lainsäädännön, tehtävien luonteen ja tehtävien sisällön osalta. Ne muodostavatkin kokonaisuuden, joka mahdollistaa eri tehtävien välisten synergioiden hyödyntämisen tuloksellisella ja vaikuttavalla tavalla. ELY-keskusten joidenkin ympäristötehtävien siirtäminen hyvinvointialueille merkitsisi tärkeän tehtäväkokonaisuuden hajoamista, minkä vaikutukset olisivat hyvin haitallisia valtion ympäristötehtävien asianmukaisen ja laadukkaan hoitamisen sekä voimavarojen tehokkaan käytön ja riittävyyden kannalta.

Edellä mainituilla perusteilla ELY-keskusten ympäristötehtävät esitetään rajattavaksi hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle.

Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden tehtävät ovat keskenään samanlaiset, vaikka alueellisista eroista johtuen niissä käsiteltävien asioiden lukumäärä ja hakemusasioiden toimialat eroavat toisistaan. Kaikki tehtävät ovat oikeusharkintaisia viranomais-tehtäviä, jotka sisältävät yleisen edun huomioon ottamisen. Aluehallintoviraston ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan riippumaton. Näiden vastuualueiden toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus edellä mainituissa tehtävissä on turvattu. Viraston ympäristölupa-asioita hoitavalle vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa lupa- ja muiden hakemusasioiden käsittelyn riippumattomuuden.

Edellä mainituilla perusteilla aluehallintovirastojen ympäristötehtävät esitetään rajattavaksi hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtämistä koskevan harkinnan ulkopuolelle.

Hyvinvointialueille siirrettäväksi harkittavat tehtävät

1) Erityisryhmien asumiseen liittyvät tehtävät

Ympäristöministeriön toimialalle kuuluva Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA myöntää erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi avustusta vuokratalon tai vuokra-asunnon rakentamiseen, hankintaan tai perusparantamiseen. Avustuksesta säädetään avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetussa laissa (1281/2004, jälj. investointiavustuslaki). Avustusta voidaan myöntää vain laissa määritellyille lainansajille, joita ovat pääasiassa kunnat ja ARAn yleishyödyllisiksi nimeämät yhteisöt. Avustukseen liittyy aina myös korkotukilaina, joka myönnetään vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalainojen korkotuesta annetun lain (604/2001, jälj. korkotukilaki) mukaisesti.

Erityisryhmien asumispalvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille osana sote-uudistusta. Ympäristöministeriössä on tunnistettu seuraavat valtion tukemaan asuntotuotantoon liittyvät kuntien tehtävät sellaisiksi, joiden siirtämistä hyvinvointialueille tulisi harkita:

- Puollon (lausunnon) antaminen erityisryhmien asuntohankkeiden tukemisesta
- Asukasvalintasäännösten noudattamisen valvonta erityisryhmien asuntojen osalta

Puoltavan lausunnon antaminen erityisryhmien asuntohankkeeseen

Erityisryhmien investointiavustusta voidaan myöntää vain sellaisille asuntohankkeille, joita asuinrakennuksen sijaintikunta puoltaa. Lainan hyväksyminen korkotukilainaksi edellyttää, että asuntokohteen sijaintikunta antaa ARAlle puoltavan lausunnon korkotukilainan hyväksymisestä. Jos kyse olisi valtion rahoituksen myöntämisestä sellaiselle erityisryhmän asuntokohteelle, johon liittyvien asumispalveluiden järjestäminen kuuluu hyvinvointialueille, olisi tarkoituksenmukaista, että ARAn kuulisi jatkossa sitä hyvinvointialuetta, jossa rakennus sijaitsee. Tehtävän siirto hyvinvointialueille vaatii muutoksia korkotukilakiin ja investointiavustuslakiin. Samalla sitova puolto olisi syytä muuttaa lausunnoksi, jonka ARAn on otettava huomioon rahoituspäätöstä tehdessään.

Asukasvalinnan valvonta

Valtion tukemissa on noudatettava asukasvalintakriteerejä, joita ovat muun muassa asunontarve, tulot ja varallisuus. Vastuu asukasvalintasäännösten noudattamisesta on talojen omistajilla ja kunta valvoo asukasvalintasäännösten noudattamista.

Asukasvalinnan valvonta olisi tarkoituksenmukaista siirtää hyvinvointialueille siltä osin kuin kyse on sellaisista erityisryhmistä, joiden asumispalveluiden järjestämisvastuu kuuluu hyvinvointialueille. Näitä ovat esimerkiksi muistisairaat, ikääntyneet ja kehitysvammaiset henkilöt. Näille erityisryhmille tarkoitettujen palvelutalojen tai asumisyksiköiden osalta asukasvalintasäännösten noudattamista valvoisi jatkossa hyvinvointialue.

Valvontatehtävää suorittaessaan hyvinvointialueen olisi valvottava korkotukilaissa ja asukasvalinta-asetuksessa säädettyjen veloitteiden noudattamista. Kukin hyvinvointialue voisi järjestää valvontamenettelyn parhaaksi katsomallaan tavalla, ja hyvinvointialueet päättäisivät itse myös menettelyn resursoinnista. Valvontatehtävän siirtäminen vaatisi muutoksia korkotukilakiin.

2) Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävät

Öljyvahinkojen torjuntaan kuuluu kaksi vaihetta: pelastustoimen hoitama ensivaiheen torjunta ja kunnan vastuulla oleva jälkitorjunta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kunta vastaa tarvittaessa öljyvahinkojen jälkitorjunnasta alueellaan. Jos vahinko ulottuu usean kunnan alueelle, ELY-keskus ohjaa ja sovittaa yhteen jälkitorjuntatöitä. Muiden kemikaalien osalta vastaavaa järjestelyä ei ole, vaan pelastustoiminnan päätyttyä kohteen raivauksesta ja muista tarpeellisista jälkitoimista vastaa toiminnanharjoittaja, kiinteistön omistaja, vahingon aiheuttaja tai muu vastuullinen.

Kuntien edellytyksissä toimia jälkitorjuntaviranomaisena on suuria eroja. Kaikissa kunnissa ei ole riittäviä valmiuksia eikä voimavaroja hoitaa jälkitorjuntaa taikka ne eivät ole tietoisia velvoitteistaan. Kunnat voivat sopia jälkitorjuntavelvoitteen hoitamisesta yhdessä muiden kuntien tai alueen pelastustoimen kanssa taikka se voi käyttää ostopalveluja. Riippumatta siitä, miten jälkitorjunta kunnissa järjestetään, on kunnilla kuitenkin lakisääteinen viranomaisvastuu tehtävän järjestämisestä. Joillain alueilla kunnat tekevät jälkitorjunnan aikana yhteistyötä alueensa ELY-keskuksen kanssa hyödyntäen heidän asiantuntemustaan. Toistaiseksi ei ole tapahtunut sellaista öljyvahinkoa, jossa ELY-keskus olisi joutunut ohjaamaan ja yhteen sovittamaan jälkitorjuntatöitä pelastuslain 111 a §:n tarkoittamalla tavalla. Muiden kemikaalien kuin öljyn aiheuttamien vahinkojen torjuntatoimet saattavat jäädä viemättä loppuun sen jälkeen, kun pelastuslaitos on oman tehtävänsä hoidettuaan päättänyt ensivaiheen torjunnan ja tarvittavien jälkitoimien järjestämisvelvollisuus on siirtynyt niistä vastuulliselle.

Ympäristöministeriössä valmistellaan parhaillaan lainsäädäntöä öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitoimien (nyk. jälkitorjunta) ja poikkeuksellisen suurten öljy- ja kemikaalivahinkojen jätehuollon järjestämiseksi. Hankkeen taustalla on öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavastuiden siirto sisäministeriön toimialalle 1.1.2019. Säännökset vahinkojen torjunnasta siirrettiin pelastuslakiin ja öljyvahinkojen torjuntalaki kumottiin kokonaisuudessaan. Myös öljyvahinkojen jälkitorjuntaa koskevat säännökset sijoitettiin tilapäisesti pelastuslakiin. Sisäministeriö ja ympäristöministeriö sopivat pelastuslain muutoksen (1353/2018) valmistelun yhteydessä, että jälkitorjuntasäännösten tarkoituksenmukaisempaa säädöspohjaa tarkasteltaisiin ympäristöministeriön toimesta myöhemmin. Ympäristöministeriölle kuuluu edelleen öljyvahinkojen jälkitorjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen sekä ympäristövastuulainsäädäntöön, ennallistamiseen ja pilaantuneiden alueiden ja pohjaveden kunnostamiseen sekä jätehuollon ohjaamiseen liittyvät tehtävät.

Tarkoituksena on laatia uusi laki, johon voimassa olevat öljyvahinkojen jälkitorjuntaa koskevat säännökset siirretään. Tavoitteena on myös täsmentää jälkitorjuntaa koskevaa lainsäädäntöä, päivittää käytössä olevaa terminologiaa (jälkitorjunta korvattaisiin

jälkitoimet-termillä) sekä laajentaa lainsäädännön soveltamisalaa koskemaan öljyvahinkojen lisäksi myös muita kemikaalivahinkoja. Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syyskuussa 2023 (budjettilaki).

Lainsäädännön valmistelussa alustavana lähtökohtana on ollut, että öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävistä (tulevaisuudessa jälkitoimet) vastaisi ensisijaisesti kunta ja merkittävässä vahinkotilanteissa ELY-keskus. Ympäristöministeriö esittää kuitenkin harkittavaksi öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävien siirtämistä hyvinvointialueiden tehtäväksi. Tällöin hyvinvointialueet vastaisivat alueellaan sekä pelastuslain mukaisesta pelastustoiminnasta että jälkitorjunnasta.

Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävien siirto hyvinvointialueille varmistaisi sen, että yksi organisaatio vastaisi vahingon torjunnasta alusta loppuun. Jos hyvinvointialueet vastaisivat vahingon torjunnasta kokonaisuudessaan, välttyttäisiin johtovastuun siirtämiseltä ja rajapintojen määrittelyltä, joka usein on tulkinnanvaraista ja riippuvaista olosuhteista. Eri viranomaisten välillä ei syntyisi tiedonsiirtokatkoksia tai viivettä siirryttäessä vahingon ensivaiheen torjunnasta jälkitorjuntaan. Tällöin ei myöskään olisi riskiä siitä, että ensivaiheen torjunta päätettäisiin liian varhaisessa vaiheessa tai jälkitorjuntaa ei suoritettaisi asianmukaisesti loppuun. Niiden pelastuslaitosten kokemukset, jotka ovat sopineet alueensa kuntien kanssa öljyvahingon ensivaiheen torjunnan ja jälkitorjunnan hoitamisesta yhtenä kokonaisuutena, ovat olleet positiivisia. Toiminta on tehokkaampaa, mikä osaltaan vähentää vahingosta aiheutuvia kustannuksia.

Jälkitorjuntatehtävien siirtämisellä olisi muitakin etuja, kuten käytettävissä olevan torjuntakaluston hyödyntäminen jälkitorjunnassa sekä ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvän asiantuntemuksen kehittäminen.

Liite 2. Tehtävien arviointikysymykset

Hyvinvointialueiden uudet tehtävät, projekti A

Tehtäväkartoituksen toisen vaiheen ohje

Tehtäväkartoituksen toisessa vaiheessa kukin ministeriö arvioi tarkemmin niitä tehtäviä, joita ei lähtökohtaisesti rajattu arvioinnin ulkopuolelle.

Nämä tehtävät ovat tähän asti tehdyn työn perusteella seuraavan kuvan mukaiset (suluissa ministeriö):

Maakuntien liittojen tehtävät (TEM, YM, OKM, VM)	Varautumisen alueellinen yhteensovittaminen ja turvallisuussuunnittelun edistäminen (SM)	Kuntien hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät (MMM ja STM)
Ehkäisevä päihdetyö (STM)	Alueellinen alkoholihallinto (STM)	Maatalouslomitus (STM)
Kotoutumisen edistämisen tehtävät (TEM)	Erityisryhmien asumiseen liittyvät tehtävät (YM)	Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävät (YM)

Kunkin tehtävän tarkempi arviointi pyydetään laatimaan lyhyen muiston muotoon (tavoitepituus noin 1 sivu). Maakuntien liittojen tehtävien osalta asiaan palataan erikseen ja kuvaus laaditaan VM:n, TEM:n, YM:n ja OKM:n yhteistyössä.

Teemoja ja kysymyksiä arvioinnin pohjaksi

Kunkin tehtävän arviointia tulisi tehdä seuraavien teemojen ja kysymysten avulla. Tehtävää arvioinnin suositeltu pituus on noin yksi sivu. Alla olevat kysymykset onkin hyvä käsitellä kukin hyvin tiiviisti vain arvioinnin keskeinen johtopäätös todeten. Tekstejä voidaan jatkossa täydentää tarkemmilla perusteluilla ja arvioinneilla, mikäli työssä tähän ilmenee myöhemmin tarvetta.

- Tehtävän keskeisimmän sisällön / substanssin kuvaus (tiivis, muutaman lauseen mittainen)
- Tehtävää nykyisin hoitava organisaatio sekä millä alueella tehtävää hoidetaan?
- Tehtävän kuvaus eri näkökulmista (ks. keskeisistä näkökulmista erillinen liitetaulukko)
- Tieto tai arvio tehtäväkokonaisuuteen nykyisin kohdistuvista resursseista (toiminta- ja siirtomenot erikseen)
- Arvio siitä, tulisiko tehtäväkokonaisuus siirtää hyvinvointialueiden tehtäväksi vai ei? Keskeisimmät perustelut tehtäväkokonaisuuden siirtämiselle hyvinvointialueiden tehtäväksi tai sille, että sitä ei tulisi siirtää. Asiaa tulisi arvioida ensisijaisesti seuraavassa listatuista, myös parlamentaarisessa selvitystyössä sovelletuista, näkökulmista (kaikkia näkökulmia ei ole kuitenkaan välttämättä tarpeen tarkastella kunkin tehtävän kohdalla, vaan arviointiin kannattaa sisällyttää vain kaikkein olennaisimmat näkökulmat):
 - Demokratian, kansalaisten ja asiakkaiden näkökulma: hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtämisen vaikutukset kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin ja asiakkaiden asiointiin kyseisissä tehtävissä
 - Toiminnallis-taloudellinen näkökulma: hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtämisen vaikutukset toiminnan tuloksellisuuteen, eli kyseisten tehtävien vaikuttavaan ja tehokkaaseen hoitamiseen
 - Tehtävien synergisyyden ja hallinnon rakenteiden näkökulma: hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtämisen vaikutukset tehtävien synergioihin ja asettumiseen luontevaksi osaksi julkisen hallinnon kokonaisuutta
 - Aluejaon kokonaisuuden ja Uudenmaan erillisratkaisun näkökulma: hyvinvointialuejaon vaikutukset kyseisten tehtävien organisointiin ja hoitamiseen
 - Muihin hallinnon tasoihin (kunnat ja valtio) muodostuvan suhteen näkökulma: hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtämisen vaikutukset kyseisten tehtävien kunta-valtio -suhteeseen

- Suhde Euroopan unioniin ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (66/1991): hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtämisen vaikutukset kyseisten tehtävien EU-suhteeseen
- Onko hyvinvointialueiden tehtäväksi siirtäminen ehdollinen jollekin muille muutoksille tai kehityskuluille?
- Mitkä olisivat tehtäväsiirron pääasialliset vaikutukset HE-laatimisohjeden mukaisella jaottelulla? (Tämä kohta on tarvittaessa mahdollista esittää myös omana liitteenään, mikäli arvion yhden sivun ohjeellinen kokonaispituus ei mahdollista riittävän kattavaa ja informatiivista esittämistapaa.)
- Millä aikataululla ja miten vaiheistaen tehtäväsiirto tulisi toteuttaa?
- Arvio tehtäväsiirron edellyttämän lainsäädäntö- ja toimeenpanovalmistelun mittavuudesta ja resurssitarpeesta

Näkökulmat tehtävän kuvaamiseen

Tarkoituksenmukaisuus- harkinnan laajuus	Ei sisällä tarkoituksenmukaisuusharkintaa
	Sisältää jonkin verran tarkoituksenmukaisuusharkintaa
	Sisältää paljon tarkoituksenmukaisuusharkintaa
Pääasiallinen sisältö / luonne	Valvonta, luvat ja muut hallinnolliset menettelyt
	Rahoitus ja avustukset
	Ohjaus- ja kehittämistehtävät
	Asiantuntija- ja tietopalvelut
	Johto-, koordinointi- ja yhteensovittamistehtävät
	Tuotanto- tai palvelutehtävät
	Valtion edustaminen (esim. tuomioistuimissa)
	Muut tehtävät
Työmäärän jakautuminen alueittain	Jakautuu hyvin tasaisesti kaikille alueille
	Jakautuu melko tasaisesti kaikille alueille
	Työmäärä vaihtelee melko paljon alueesta riippuen
	Työmäärä vaihtelee hyvin paljon paljon alueesta riippuen
Kytkenät muihin tehtäväkokonaisuuksiin	Tiivis kytkenä toiseen tehtäväkokonaisuuteen (mihin, miten?)
	Ilmeinen kytkenä toiseen tehtäväkokonaisuuteen (mihin, miten?)
	Ei ilmeistä kytkenää toiseen tehtäväkokonaisuuteen

Ensisijainen kohde- tai asiakasryhmä	Yksityishenkilöt
	Yritykset ja yhteisöt
	Muut viranomaiset
	Laajempi kohde- tai asiakasryhmä (esim. ympäristö, yhteiskunta kokonaisuutena)
Vaativuudet läsnäololle tai liikkumiselle alueilla	Käytännössä välttämätöntä hoitaa maantieteellisesti hajautetusti kaikkien maakuntien alueella.
	Käytännössä välttämätöntä hoitaa maantieteellisesti hajautetusti usean eri maakunnan alueella.
	Tuloksellisuuden näkökulmasta on hyödyksi hoitaa hajautetusti usean erimaakunnan alueella.
	Tuloksellinen hoitaminen ei riipu resurssien sijainnista; on paikkariippumaton.
	Tuloksellisuuden näkökulmasta on hyödyksi hoitaa keskitetysti yhdestä tai vain muutamasta maantieteellisestä sijainnista käsin.

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-587-0 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF