



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Heikki Joensuu

ELY-keskus kunnan kaavoituksen ohjaajasta edistäjäksi ja tukijaksi

Eksogeeninen näkymä aluehallintouudistukseen

Johtamisen akateeminen yksikkö
Aluetieteen pro gradu -tutkielma
Hallintotieteen maisteri

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Heikki Joensuu		
Tutkielman nimi:	Valtio kunnan kaavoituksen ohjaajasta edistäjäksi ja tukijaksi: Eksogeeninen näkyvä aluehallintouudistukseen		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Aluetiede		
Työn ohjaaja:	Antti Mäenpää		
Valmistumisvuosi:	2025	Sivumäärä:	106

TIIVISTELMÄ:

Valtion aluehallinnon uudistus etenee siten, että uudet valtion virastot, valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto LVV sekä alueelliset elinvoimakeskukset aloittavat pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteen mukaan vuoden 2026 alusta. Aluehallintouudistuksen ohella myös alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan uuden virastorakenteen mukaiseksi, siten, että uudet lait tulisivat voimaan uusien valtion virastojen aloittaessa toimintansa.

Tämän tutkielman pääpaino on kuntien kaavoitukseen ja rakentamistoimeen liittyvissä valtion aluehallintouudistuksissa. Keskeisin valtion roolia määrittelevä tekijä on ollut maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL), joka muuttui kaavoitusta ja alueidenkäyttöä koskevilta osiltaan vuoden 2025 alusta alueidenkäyttölainsäädäntöksi. Valmistuessa olevan alueidenkäyttölain uudistuksen yhteydessä määritellään valtion roolin mahdolliset muutokset kuntien alueidenkäytön ja rakentamistoimen edistäjänä. Tuon tässä tutkielmassa esille erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten eli ELY-keskusten nykyiset tehtävät alueidenkäytön ja rakentamisen osalta.

Julkisen hallinnon kehityksen yleispiirteinen tarkastelu taustoittaa aluehallinnon uudistusten yleistä kehitystä. Aluehallinnon uudistushankkeita tarkastelen MRL:n valmistelun ajoilta lähtien hallituskausittain sekä huomioiden lääninhallitusten, ympäristökeskusten ja ELY-keskusten ajanjaksot. Lisäksi tuon esille erityisesti alueidenkäytön ja kaavoituksen näkökulmasta ELY-keskusten roolia tarkastelleita selvityksiä. Tutkimuskysymyksistä ensimmäiset koskevat valtion aluehallintoa ja alueidenkäyttöä: Mikä on valtion aluehallinnon rooli kuntien alueidenkäytön ja kaavoituksen osalta? Miten se on kehittynyt ja miten se tulee mahdollisesti muuttumaan?

Tutkielman teoreettinen viitekehys pohjautuu Tor Hernesin ja Elke Weikin näkemykseen organisaatiosta prosessina ja ohjelmoina. Siihen pohjautuu toinen tutkimuskysymys: Miten aluehallinnon uudistus näyttäytyy eksogeenisenä prosessina ja ohjelmoina? Erityisesti julkisen hallinnon kehitystä kuvaavassa osiossa tuon esille myös suomalaisten tutkijoiden näkemyksiä hallinnosta. Näitä näkemyksiä en kuitenkaan sisällytä varsinaiseen tutkimuskysymysten tarkasteluun.

Vaikka valtion aluehallintoa ja valtion viranomaisten roolia alueidenkäytön ja kaavoituksen osalta määrittelevän alueidenkäyttölain valmistelu on edelleen kesken vuoden 2025 alussa, niin jo nyt voidaan olettaa, että näitä asioita käsitellään myös vastaisuudessa tulevien uusien hallitusohjelmien yhteyksissä.

AVAINSANAT: aluehallinto, alueidenkäyttö, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, hallintouudistus, maankäyttö- ja rakennuslaki, organisaatiomuutokset

Sisälllys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen tavoite	8
1.2	Tutkimuskysymykset	9
1.3	Tutkimusmetodi ja aineisto	10
2	Julkisen hallinnon kehitys	13
2.1	Valtionhallinnon rakenne	14
2.2	Valtionhallinnon ohjaus ja poliittinen luonne	15
2.3	Julkisen hallinnon uudistamisen piirteitä	17
2.4	Julkisen hallinnon uudistamisen kehityskaari	20
3	ELY-keskuksen rooli alueidenkäytössä	24
3.1	Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ja eri viranomaisten tehtävät	25
3.2	ELY-keskuksen tehtävät	28
3.2.1	ELY-keskuksen edistämistehtävät	29
3.2.2	ELY-keskuksen valvontatehtävät	31
3.2.3	ELY-keskuksen seurantatehtävät	33
3.2.4	ELY-keskuksen muut tehtävät	34
3.3	ELY-keskuksen roolin arviointeja	35
3.3.1	Puomio (2012): ELY-keskusten Y-vastuualueen tehtävien järjestämismvaihtoehdot	35
3.3.2	Haapanala (2013): ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina	37
3.3.3	ELY-keskusten arviointia valtionhallinnon uudistuksen yhteydessä 2023-2024	Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.
4	Teoreettinen viitekehys organisaatiouudistusten tarkastelun taustalla	43
4.1	Prosessifilosofia ja prosessiajattelu	43
4.2	Prosessin aikaperspektiivi	47
4.3	Hernes & Weik: Organisaatio prosessina	48
4.4	Endogeeninen organisaation tarkastelu	50
4.4.1	Prosessi yhteyksinä	51
4.4.2	Prosessi rekursiivisena toistona	52
4.5	Eksogeeninen organisaation tarkastelu	53
4.5.1	Prosessi virtauksina	54
4.5.2	Prosessi ohjelmina	55
4.6	Teorian soveltuvuus tutkielmaan	58
5	Valtion aluehallinnon uudistus eksogeenisenä prosessina	60

5.1	Aluehallinnon historialliset muutokset	60
5.1.1	Lääninhallitukset	61
5.1.2	Ympäristökeskukset	62
5.1.3	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eli ELY-keskukset	62
5.2	Valtion aluehallinnon uudistushankkeita eri hallituskausilla	66
5.2.1	Paavo Lipposen hallitukset (1995–2003)	66
5.2.2	Anneli Jäätteenmäen ja Matti Vanhasen hallitukset (2003–2010)	67
5.2.3	Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallitukset (2011–2015)	68
5.2.4	Juha Sipilän hallitus (2015–2019)	69
5.2.5	Antti Rinteen ja Sanni Marinin hallitukset (2019–2023)	69
5.3	Valtion aluehallinnon uudistus 2023–2026	70
5.3.1	Hallitusohjelman kirjaukset ja tavoitteet	71
5.3.2	Lainvalmistelu ja toimeenpanohankkeet	72
5.3.3	Valtion aluehallinnon kokonaisuudistuksen tavoite	74
5.4	Yhden luukun palvelut (YLP)	74
5.5	Perustettavat uudet valtion ympäristöviranomaiset	76
5.5.1	Valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto (LVV)	77
5.5.2	Alueelliset elinvoimakeskukset	79
5.6	Alueidenkäytön tehtävien sijoittuminen	80
5.6.1	Aluehallintouudistuksen lainsäädäntöluonnos ja alueidenkäytön tehtävät	80
5.6.2	Alueidenkäyttölain muutosluonnos ja alueidenkäytön tehtävät	81
5.6.3	Lupa- ja valvontaviraston mahdolliset alueidenkäytön tehtävät	83
5.6.4	Elinvoimakeskusten mahdolliset alueidenkäytön tehtävät	84
6	Yhteenveto	86
6.1	Valtion aluehallinnon uudistus eksogeenisenä tarkasteluna	86
6.2	Valtion alueidenkäytön rooli eksogeenisenä tarkasteluna	90
6.3	Tutkimuskysymysten käsittely	93
6.4	Tutkielman erityishaasteet ja mahdollisia jatkotutkimusaiheita	95

Kuviot

Kuvio 1.	ELY-keskuksen ohjausjärjestelmä.	64
Kuvio 2.	ELY-keskuksen organisaatorakenteen kuvaus.	65
Kuvio 3.	Aluehallinnon ja virastojen tehtävänsiirrot ja virastorakenteen muutos.	76
Kuvio 4.	Lupa- ja valvontaviraston toimialat.	78

Lyhenteet

AKL	Alueidenkäyttölaki
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, myös ELY-keskus
EPOELY	Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liike- ja ympäristökeskus
HE	Hallituksen esitys
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki
LVV	Lupa- ja valvontavirasto
RakL	Rakentamislaki
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
VAU	Valtion aluehallinnon uudistus
VN	Valtioneuvosto
VNK	Valtioneuvoston kanslia
VM	Valtionvarainministeriö
YLP	Yhden luukun palvelut -hanke
YM	Ympäristöministeriö
YSA	Ympäristönsuojeluasetus
YSL	Ympäristönsuojelulaki

1 Johdanto

Meneillään oleva maankäytön suunnittelua ohjaavan lainsäädännön muutos sekä valtion aluehallinnon uudistus tulee muuttamaan merkittävästi kaavoitukseen ja muuhun alueidenkäyttöön liittyvää valtion viranomaistoimintaa. Kaikki keskeiset alueidenkäytön valtion viranomaistoimintaa koskevat muutosvalmistelut ovat vuoden 2025 alussa ja tätä tutkielmaa viimeisteltäessä osin vielä valmistelussa. Vaikka keskeisimmät valmistelua koskevat linjaukset ovat selvillä, voi sekä aluehallintouudistukseen ja alueidenkäyttölain valmisteluun tulla vielä muutoksia tai tarkennuksia. Tämä tutkielma perustuu käytetyn aineiston osalta vuodenvaihteen 2024–2025 valmistelutilanteeseen. Tässä vaiheessa esimerkiksi alueidenkäyttölain uudistuksen lakiluonnosta ei ole vielä asetettu lausuntokierrokselle.

Valtion aluehallinnon uudistuksessa valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä kootaan yhteen valtakunnalliseen Lupa- ja valvontavirastoon, josta käytetään lyhennettä LVV. Samassa yhteydessä muodostetaan uudet alueelliset elinvoimakeskukset. Uudistuksen yhteydessä nykyiset aluehallintovirastot sekä alueelliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset lakkautetaan. Tavoitteena on, että valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto sekä alueelliset elinvoimakeskukset aloittavat toimintansa vuoden 2026 alusta. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan perustuvan aluehallintouudistuksen tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa lupa- ja valvontakäytäntöä alueesta riippumatta sekä sujuvoittaa palveluita ja prosesseja. (Valtionvarainministeriö 2024f).

Alueidenkäyttöä sääntelevän lainsäädännön uudistaminen on aloitettu pääministeri Marinin hallituksen kaudella vuonna 2018 alkaneella maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksella. (YM014:00/2018). Tuolloin aloitettu uudistustyö jäi kesken, ja pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus antaisi esityksen alueidenkäyttölain uudistamiseksi kevädistuntokaudella 2025. Maankäyttöä ja kaavoitusta koskeva osuus entisestä maankäyttö- ja rakennuslaista (5.2.1999/132, lyhenne MRL) muuttui vuoden 2025 alusta nimeltään alueidenkäyttölain (AKL) samaan

aikaan, kun rakentamista koskevat säädökset tulivat voimaan uuden rakentamislain (RakL) myötä. (Ympäristöministeriö 2023). Alueidenkäyttölaisissa tullaan määrittelemään kaavoituksen lisäksi myös esimerkiksi valtion viranomaisten roolia alueidenkäytön edistämisen-, ohjaus- ja valvontatehtävien osalta. Tässä tutkielmassa alueidenkäyttöä ja kaavoitusta koskevat lakiviittaukset ovat MRL mukaisiin pykäliin, sillä vireillä olevan alueidenkäyttölain uudistamisen yhteydessä koko nykyisen AKL:n mukaiset pykälät uudistetaan myös numeroinnin osalta. Uudistetun alueidenkäyttölain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 alusta, joten nykyinen AKL on yhden vuoden mittainen välivaihe.

Koska aluehallinnon uudistuksen ja alueidenkäyttölain uudistusten vaikutusta nykyisten kaltaisten alueellisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten eli ELY-keskusten alueidenkäytön edistämisen ja muiden tehtävien järjestämiseen ei ole vielä tarkassa tiedossa, tutkielma rajoittuu tarkastelemaan pääosin hallinnon yleistä kehittymistä sekä alueidenkäytön edistämisen-, ohjaus- ja valvontaroolien muutoksia. Tässä tutkielmassa hyödynnetään hankkeiden julkista valmisteluaineistoa, mutta lopulliseen virastorakenteeseen ja tehtävien tarkkaa jakautumiseen voi valmistelun jatkuessa vielä tulla muutoksia.

Nykyiset alueelliset ELY-keskukset toimivat itsenäisinä valtion virastoina muiden muassa johtamiskäytäntöjen osalta. Organisaatiokulttuurin ja johtamiskäytäntöjen kehittäminen Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa (EPOELY) valmentavaan työ- ja johtamiskäytäntöön on käynnissä. Yhteiseksi matkaksi kuvattujen valmentautumisen tavoitteena on osaltaan antaa henkilökunnalle valmiuksia uuteen aluehallintouudistukseen sopeutumisessa. Varsinaisesti uuden valmentavan työ- ja johtamiskulttuurin on tarkoitus olla osa toimintaa vuoden 2025 alusta alkaen. Alun perin valmentava johtaminen oli yhtenä osana tätä tutkielmaa, mutta rajasin sen pois muiden muassa tutkielman aiheen liiallisen laajentumisen vuoksi. Valmentavan johtamisen ja valmentavan työ- ja johtamiskulttuurin käytäntöön ottamiseen liittyvän viraston sisäisen aineiston hyödyntäminen olisi ollut myös

tutkimuseettisesti haastavaa, koska työskentelen itse EPOELY:ssä alueidenkäytön edistämistehtävissä.

Tämän pro gradu -tutkielman aihe on melko laaja, mutta samalla varsin käytännönläheinen, sillä valmistelussa oleva valtion aluehallinnon uudistaminen koskee konkreettisesti myös omaa työskentelyä ja tulevaisuuden tehtävien järjestämistä. Oman haasteensa tutkielman laatimisessa on ollut uudistushankkeen edistymiseen liittyvä jatkuvasti lisääntyvä tiedon määrä sekä tarkempien linjausten mukanaan tuomat uudet tilanteet. Valtion aluehallinnon uudistusta eli VAU:ta koskevaa informaatiota on jaettu henkilökunnalle runsaasti, mutta tällaista informaatiota en ole tässä tutkielmassa hyödyntänyt mahdollisten aineistoon liittyvien julkisuusperiaatteisiin liittyvien kysymysten vuoksi. Aineistona olenkin hyödyntänyt vain julkisista tietolähteistä kaikkien saatavilla olevia aineistoja. Vaikka tutkimus sivuaakin osaltaan Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimintaa, tällä työllä ei ole toimeksiantajaa. Tutkimustyön inspiraationa on ollut omakohtainen yli kahdenkymmenen vuoden kokemus erilaisissa maankäytön suunnittelun ja viranomaistehtävien parissa.

1.1 Tutkimuksen tavoite

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää olemassa oleviin teorioihin, tutkimuksiin, selvityksiin ja viranomaisten aineistoihin pohjautuen tilannekuvaa siitä, mitkä oleelliset tapahtumat ja ilmiöt ovat vaikuttaneet vallitsevan aluehallinnon ja roolien muodostumiseen ja kehittymiseen. Historiallisten tapahtumien, julkisen hallinnon kehityskaaren sekä julkista hallintoa koskevien teorioiden tarkastelun kautta voidaan hahmottaa paitsi mennyttä, niin myös ymmärtää nykyisyyttä ja mahdollisesti myös ennakoita tulevaa kehitystä.

Teoreettinen tutkimusnäkökulma perustuu Tor Hernesin ja Elke Weikin (2007, s. 251–264) esittämään teoriaan organisaatioon ja sen muutoksiin vaikuttavista tekijöistä endogeenisinä eli organisaation sisäisinä, ja eksogeenisinä eli ulkoisina prosesseina.

Endogeenisena muutostekijänä eli prosessina olisi voinut olla Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (myöhemmin EPOELY) valmentavan johtamisen ja työkalutuurin käyttöönottoprosessi, mutta rajasin aiheen lopulta tutkielman ulkopuolelle. Eksogeenisinä prosesseina tarkastelen lähinnä valtion aluehallinnon muutoksia ja meneillään olevaa aluehallinnon uudistushanketta sekä hieman myös alueidenkäyttöä säätelevän lainsäädännön uudistusta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen nykyisten alueidenkäytön tehtävien ja myöhemmin uuden muodostettavan valtion aluehallintoviraston tehtävien osalta tutkimus painottuu olemassa olevan roolin tarkasteluun lainsäädännön ja valmistelutöiden pohjalta. Lainsäädäntöön pohjautuvan toiminnan ja organisaation muutos onkin myös osa eksogeenistä näkökulmaa.

1.2 Tutkimuskysymykset

Tutkimuskysymykset on jaoteltu siten, että ensimmäisessä kysymyksessä tarkastelen ELY-keskuksen roolia erityisesti kuntien kaavoitukseen liittyen lainsäädännön ja ympäristöhallinnon muutosten kautta. Lisäksi tarkastelen alueidenkäytön valtion viranomaisroolia meneillään olevien aluehallinnon uudistusten ja alueidenkäyttölain uudistusten yhteydessä. Kysyn siis:

1. Mikä on valtion aluehallinnon rooli kuntien alueidenkäytön ja kaavoituksen osalta? Miten se on kehittynyt ja miten se tulee mahdollisesti muuttumaan?

Toisen kysymyksen osalta tarkastelen aluehallinnon uudistuksia Hernesin ja Weikin vuonna 2007 julkaiseman artikkelin *”Organization as process: Drawing a line between endogenous and exogenous views”* pohjalta eksogeenisena prosessina, kysymällä:

2. Miten aluehallinnon uudistus näyttäytyy eksogeenisenä prosessina ja ohjelmina?

1.3 Tutkimusmetodi ja aineisto

Tutkimukset jaotellaan kvantitatiivisiin eli numeerisiin ja kvalitatiivisiin eli laadullisiin tutkimuksiin. Tämä tutkimus on luonteeltaan laadullinen tutkimus, jonka tavoitteena on selvittää julkisen hallinnon ja alueidenkäyttöä koskevan lainsäädännön muutosten vaikutuksia erityisesti alueidenkäytön suunnittelun näkökulmasta.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa lähtökohtana on mahdollisesti hyvinkin moninaisen todellisen elämän kuvaaminen. Tutkimuksessa tutkittavaa asiaa pyritään tarkastelemaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (Hirsjärvi ja muut, 2015, s. 161). Tässä tutkimuksessa pyritään muodostamaan kokonaiskäsitystä valtionhallinnon ja kunnan välisestä alueidenkäytönviranomaistoiminnasta myös eri hallintotieteen alojen kuten julkishallinnon teorioiden ja julkisoikeuden tutkimustulosten kautta.

Hirsjärvi ym. mukaan kvalitatiiviselle tutkimukselle on tyypillistä, että tiedonhankinta on kokonaisvaltaista ja tutkimuksen lähtökohtana on aineiston monitahoinen ja yksityiskohtainen tarkastelu. Tyypillisesti tutkimussuunnitelma muotoutuu ja sitä joudutaan päivittämään myös tutkimuksen edetessä. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tapauksia käsitellään ainutlaatuisina ja aineisto myös tulkitaan sen mukaisesti (Hirsjärvi ja muut, 2015, s. 164). Tässä tutkielmassa olen pyrkinyt tarkastelemaan alueidenkäytön valtion aluehallinnon tehtäviä ja luonnetta monipuolisesti niin hallinnon yleisen kehityskaaren ja alueidenkäytön tehtävien hoitamisen kannalta. Olen tutkielman laatimisen kuluessa rajannut sisältöä useampaan otteeseen, ja jättänyt esimerkiksi kaavoitusta koskevat valtion ja kuntien välistä luottamusta käsittelevät teemat tutkielman ulkopuolelle.

Laadullisessa tutkimuksessa suositaan usein ihmistä tiedon keruun instrumenttina (Hirsjärvi ja muut, 2015, s. 164). Siten laadulliseen tutkimukseen liittyy usein haastatteluja ja kyselytutkimuksia. Tätä tutkimusta tehdessä kuitenkin päädyin ratkaisuun, että oman taustani takia kyseisten metodien sijaan käytin pelkästään olemassa olevia valmiita dokumentteja, tutkimuksia, selvityksiä ja muita kirjallisia

lähteitä. Koska tutkimus ei ole työnantajan tilaama tai rahoittama esimerkiksi kunnille tai muille yhteistyökumppaneille suunnatut kyselytutkimukset eivät olleet mahdollisia oman kaksoisroolini vuoksi.

Tutkimusmetodina olen käyttänyt integroivaa kirjallisuuskatsausta. Salmisen mukaan kirjallisuuskatsauksessa tutkitaan olemassa olevia tutkimuksia ja kootaan tutkimustuloksia uuden tutkimuksen pohjalle. Kirjallisuuskatsausta voidaan käyttää muiden muassa olemassa olevan teorian kehittämiseen, arviointiin ja rakentamiseen, ongelmien tunnistamiseen tai kokonaiskuvan rakentamiseen tietystä asiakokonaisuudesta. (Salminen, 2011, s. 3–4).

Salmisen mukaan kirjallisuuskatsaus kuuluu hallintotieteellisenä metodina ja tutkimustekniikkana kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen metodin yhdistelmään (*mixed method*). Systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa huomiota kiinnitetään käytettyjen lähteiden keskinäiseen yhteyteen ja siteerattujen tulosten hankintatekniikkaan. Salminen tuo esille myös esimerkiksi Finkin vuonna esittämän 2005 määritelmän, jonka mukaan kirjallisuuskatsaus perustuu alkuperäisestä tutkimustyöstä tehtyihin johtopäätöksiin. Aineistona käytetään tiedemiesten ja käytännön asiantuntijoiden valmiina olevaa ja julkaistua aineistoa. Menetelmällä tunnistetaan, tiivistetään ja arvioidaan tätä aiemmin tuotettua aineistoa. Kirjallisuuskatsauksen ominaisuuksiin kuuluu myös aineiston kriittinen arviointi. (Salminen, 2011, s. 5).

Narratiivisessa kirjallisuuskatsauksessa pyritään antamaan käsiteltävästä aiheesta laaja kuva tai kuvaillaan aiheen historiaa ja kehityskulkua järjestämällä aineistoa yhtenäiseksi ja helppolukaiseksi kokonaisuudeksi. Narratiivisessa kirjallisuuskatsauksessa on erotettavissa eri tyyppisiä, joita ovat toimituksellinen, kommentoiva ja yleiskatsaus. Näistä narratiivinen yleiskatsaus on laajin ja yleisin tapa tarkastella tutkimusaineistoa, jonka tarkoituksena on tiivistää aiemmin tehtyjä tutkimuksia. Narratiivisen yleiskatsauksen analyysinä on kuvaileva synteesi, eli ytimekkäästi ja johdonmukaisesti tehty yhteenveto. Narratiivinen kirjallisuuskatsauksen yhteydessä ei ole välttämätöntä

erityisen systemaattisen lähtöaineiston seulonta. Menetelmään voi liittää myös kriittisyyden, joka menetelmään ei kuitenkaan olennaisesti kuulu, ja silti voidaan tuottaa kirjallisuuskatsaukseen kuuluva synteesi (Salminen, 2011, s. 7).

Integroivassa kirjallisuuskatsauksessa on pyrkimyksenä kuvata tutkittavaa ilmiötä mahdollisimman monipuolisesti, ja sillä voidaan myös tuottaa uutta tietoa jo tutkitusta aiheesta. Integroivassa kirjallisuuskatsauksessa tutkimusaineiston kirjallisuustyypit ja perspektiivit voivat olla vaihtelevammat ja laajemmat kuin systemaattisessa katsauksessa. Vaikka integroivaan katsaukseen voi oleellisesti kuulua myös kriittinen tarkastelu sekä narratiivisia piirteitä, on integroiva kirjallisuus katsottu olevan osa systemaattista kirjallisuuskatsauksen kenttää (Salminen, 2011, s. 8).

Tässä tutkimuksessa hyödynnän integroivan kirjallisuuskatsauksen keinojen mukaisesti monipuolisesti aiemmin tuotettua tutkimusta sekä asiantuntijoiden laatimia raportteja. Lisäksi merkittävässä osassa tutkimusaineistoa ovat eri viranomaislähteet, lainvalmistelumateriaalit ja lait, joista merkittävimpinä erityisesti vuoden 2024 loppuun saakka maankäyttö- ja rakennuslakina (MRL) ja sen jälkeen 1.1.2025 alueidenkäyttölainsäädännön muuttunut alueidenkäyttö- ja kaavoitusta ohjaava lakikokonaisuus. Alueidenkäyttölain uudistus on valmisteilla, ja tutkielmassa on hyödynnetty myös alueidenkäyttölain uudistuksen valmisteluaineistoa.

Tutkimusaineistossa on merkittävä osuus sekä julkishallinnon kehityksellä ja valtion aluehallinnon viranomaistoiminnalla. Tutkimuksen loppuyhteenvedossa ja synteessissä puolestaan yhdistellään tutkimusaineiston pohjalta tehtyjä havaintoja erityisesti alueidenkäytön viranomaistoiminnan muutoskentän hahmottamiseksi.

2 Julkisen hallinnon kehitys

Julkisen hallinnon nykyistä tilannetta ja olemusta on haastava ymmärtää, mikäli ei ole käsitystä menneestä. Menneisyyden ja nykyisyyden ymmärtäminen antaa myös mahdollisuuksia tarkastella tulevaisuuden mahdollisia kehityssuuntia. Julkisen hallinnon tulevaisuutta ei voi kuitenkaan varmasti ennustaa, sillä myös suuret mullistukset ovat mahdollisia, vaikkakaan eivät ehkä todennäköisiä (Nyholm ja muut, 2016, s. 300). Tämän tutkielman kannalta oleellinen valtion aluehallintouudistus toteutunee kuitenkin suunnitellussa aikataulussa siten, että uudet valtion organisaatiot aloittavat toimintansa vuoden 2026 alusta alkaen.

Hallintoon vaikuttavat moninaiset ja moniulotteiset muutostekijät ovat usein monimutkaisia ja erilaisia sekä vaikutuksiltaan hankalasti hahmotettavissa ja määriteltävissä. Tämä puolestaan johtaa siihen, että julkista hallintoa on lähestyttävä useista eri näkökulmista. Julkisen hallinnon kehittymiseen voivat vaikuttaa esimerkiksi valtarakenteiden muutokset, teknologinen kehitys tai tieteellisen ajattelun uudistuminen. (Nyholm ja muut, 2016, s. 35–36)

Tässä julkisen hallinnon kehitystä tarkastelevassa osiossa tuon esille ensiksi yleisellä tasolla valtionhallinnon rakennetta ja aluehallintoa koskevia perusteita sekä sen jälkeen valtionhallinnon ohjaukseen ja siihen oleellisesti liittyvän poliittisen ohjauksen luonnetta. Tämän jälkeen tarkastelen julkisen hallinnon uudistamisen piirteitä ensiksi yleisellä tasolla ja sitten uudistamisen kehityskaarta yleispiirteisessä mittakaavassa. Julkisen hallinnon kehittymisestä tuon erikseen esille 1900-luvun lopun kunta-valtiosuhteen kehittymistä sekä uuden julkisen johtamisen ideoiden vaikutusta hallinnon kehittymiseen. Nämä kaksi teemaa halusin tuoda hieman laajemmin esille, koska niiden vaikutukset näyttäisivät ulottuvat myös näihin päiviin saakka.

2.1 Valtionhallinnon rakenne

Valmisteilla oleva valtion aluehallinnon uudelleen järjestämistä koskeva muutos on osa koko Suomen julkisen hallinnon rakenteiden uudistamista. Nykyinen valtionhallinto muodostuu keskus-, alue- ja paikallishallinnosta. (Valtionvarainministeriö 2024f). Tämän tutkimuksen yhteydessä tarkastellaan nimenomaan valtionhallintoon kuuluvan aluehallinnon muutoksia. Tutkielmassa ei siten varsinaisesti käsitellä keskushallintoon kuuluvien valtioneuvoston, ministeriöiden, virastojen ja laitosten muutoksia.

Keskushallinto muodostuu valtioneuvoston alaisista ministeriöistä ja niiden hallinnonalalla toimivista valtakunnallisista virastoista ja laitoksista. Kukin ministeriö vastaa siten toimialallaan valtioneuvostolle ministeriölle kuuluvien asioiden valmistelusta sekä hallinnon toiminnasta. Ministeriöiden alaisista keskushallinnon virastoista säädetään lailla ja asetuksilla erikseen. (Valtionvarainministeriö 2024f). Ministeriöiden alaisuudessa toimii itsenäisiä laitoksia ja virastoja, jotka toteuttavat yhteiskunnallisia tavoitteita ja osallistuvat hallitusohjelman hankkeisiin. Esimerkiksi ympäristöministeriö vastaa sen hallinnonalalla toimivien Suomen ympäristökeskuksen (SYKE), Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) ja Metsähallituksen Luontopalvelujen sekä erityistehtäväyhtiö A-Kruunu Oy:n ohjauksesta. (Ympäristöministeriö 2024e).

Valtion aluehallinnon strateginen suunnittelu ja ohjaus tapahtuu näitä ohjaavien ministeriöiden yhteistyönä. Aluehallinnossa alueellista yhdenvertaisuuden toteutumista ja lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavat kuusi alueellista aluehallintovirastoa (AVI). Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtionvarainministeriölle. 15 alueellista elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY-keskus) edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla alueellaan valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä. ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Lisäksi Ahvananmaalla toimii Ahvenanmaan valtioturvasto (Statens ämbetsverk på Åland). (Valtionvarainministeriö 2024f).

2.2 Valtionhallinnon ohjaus ja poliittinen luonne

Valtionhallinnon ja sen aluehallinnon kehittämiseen liittyvissä tutkimuksissa ja selvityksissä on tarpeen pitää mielessä hallinnon ja sen johtamisen poliittisen ohjauksen merkitys. Valtionhallinnon kehittämisestä ja talouden ohjauksesta vastaa valtionvarainministeriö ja sen hallinnonala vastaa koko valtionhallinnolle palveluita tuottavien tahojen (virastojen ja laitosten) ohjaamisesta. Keskeistä ohjaamisessa on tehokkaan ja taloudellisen organisoinnin lisäksi toiminnan ohjaaminen siten, että *tavoitetaan hallitusohjelman yhteiskuntapolitiikalle asetettuja tavoitteita.* (Valtionvarainministeriö 2024a).

Stenvall ja Virtanen (2011, s. 111) määrittelevät ohjauksen *”politiikkaprosessin osaksi tai elementiksi, jonka avulla demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen jälkeen ohjataan hallintoa (tai sen osaa) toteuttamaan politiikkaa tai ohjelmaa tavoitteen mukaisella tavalla”*. Hallinnon ohjausjärjestelmät voivat myös hallintouudistuksen kohteina samalla kun ne ovat uudistuksen toteuttamisen keinona ja tavoitteena. Hallintoreformeissa ohjauksella on siten ratkaiseva ja keskeinen rooli siihen, miten asetetut tavoitteet saavutetaan ja kuinka ne konkretisoituvat toimintatapojen yhtenäisyytenä käytännön toiminnassa.

Ohjauskeinot voivat olla suoria, jolloin pyritään vaikuttamaan ohjattavaan toimintaan konkreettisesti, tai välillisiä, joissa ohjausta tehdään esimerkiksi olosuhteita kehittämällä haluttuun suuntaan. Ohjauskeinot, joilla siis pyritään saavuttamaan asetetut tavoitteet, voidaan jakaa kolmeen tyyppiin niiden vaikutuskeinojen pohjalta. *Normiohjauksella* eli säädösperusteisella ohjauksella on suomalaisessa hallinnossa vahva toimintakulttuuri, vaikka valtion hallintoreformeissa onkin menty enemmän ns. puitelakien suuntaan. *Resurssiohjauksella* vaikutetaan siihen, kuinka paljon resursseja; rahaa ja osaamista, käytetään tiettyyn toimintaan, kuten esimerkiksi hallintouudistuksen valmisteluun ja toimeenpanon läpiviemiseen. *Informaatio-ohjaus* eli tiedolla ohjaaminen, kuten esimerkiksi erilaiset suositukset, oppaat ja indikaattorit, ei ole luonteeltaan velvoittavaa. (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 112–113).

Hallitus ja eduskunta päättävät asetettavista poliittisista tavoitteista, eli poliittisesta ohjauksesta. Strategisena ohjausvälineenä toimii hallitusohjelma ja sen pohjalta laadittava toimeenpanosuunnitelma, jolla hallitusohjelman keskeiset tavoitteet, hankkeet ja valmisteluvastuut täsmennetään poikkihallinnollisiksi kokonaisuuksiksi. Valtiovarainministeriön vastuulle kuuluvan hallinnon ohjauksen voisi tiivistetysti kuvata siten, että sillä tarkoitetaan menettelyiden, järjestelmien, toimintatapojen ja niihin liittyvien asiakirjojen kokonaisuutta, jotka yhdessä tukevat johtamista ja organisaatiolle asetettujen tavoitteiden saavuttamista valtiontalouden ja toiminnan tasapaino huomioiden. Strategisella ohjauksella tarkoitetaan valtioneuvoston ja ministeriöiden asettamia yhteiskuntapolitiikkaa, hallinnon toimintaa ja julkista palvelutuotantoa koskevia strategisia painopistevalintoja. (Valtiovarainministeriö 2024a).

Aluehallintouudistukset kytkeytyvät sekä puolueiden hallintoideologioihin että virkamiesten hallinnolliseen ajatteluun ja näkemyksiin. Pekka Juntunen (2010) on väitöskirjassaan *"Politikointia ja reviiri-intressejä"* tutkinut 1990-luvun sekä 2000-luvun alun Kainuun hallintokokeilun uudistuksia. Tutkimuksen mukaan aluehallinnon uudistuksissa ministeriöiden avainvirkamiehet ovat puolustaneet omaa sektoriaan tai omaa hallinnonalaansa. Vastaavasti puolueet pyrkivät linjaamaan uudistuksia omien hallintoideologioidensa ja valtopoliittisten intressien suuntaisesti. Uudistusten valmistelussa nämä hallinnon ja politiikan näkökulmat lomittuvat siis toisiinsa. Niinpä uudistukset ovat myös virkamiesten hallintoajattelun sekä eri puolueiden välisten hallintoideologisten näkemysten kompromisseja. Koska uudistukset perustuvat siis lähtökohtaisesti kompromisseille, niin kompromissit myös osaltaan vähentävät näiden erilaisten näkemysten ja ideologioiden vaikutusta uudistuksiin. (Juntunen, 2010, s. 3 ja 212–217.)

Pekka Juntusen (2010, s. 212–215) mukaan erityisesti hallinnon kehittämisestä vastaavilla ministereillä on asemansa myötä mahdollista ajaa puolueensa kannalta suotuisia linjauksia hallintouudistuksissa. Juntusen väitöskirjan tutkimustuloksien

pohjalta voisi arvioida, että huolimatta ajan kuluessa tapahtuneista mahdollisista joistakin poliittisten tavoitteiden muutoksista, niin edelleen politiikkalinjaukset ohjaavat tehtäviä hallintouudistuksia ja virkamieskunta haluaa edelleen varmistaa omaa toimialaansa koskevien näkemysten huomioimisen uudistushankkeiden yhteydessä.

Politiikan ja hallinnon välistä suhdetta ja niiden eroja on tutkittu paljon. Esimerkiksi Jalonen (2022) ottaa toimijoiden välisen eron; politiikan puolella toimivien vaaleilla valittaville poliitikoille on olennaista kannatus, kun taas hallinnon virkamiehille ratkaisevaa on puolestaan pätevyys, joka on muodostunut koulutuksen ja kokemuksen myötä. (Jalonen, 2022, s. 183).

Tässä tutkimuksessa ei ole tarpeen korostaa erityisesti poliittisen ohjauksen merkitystä esimerkiksi valtion aluehallinnon uusien virastojärjestelyiden osalta. Eri puolueiden hallintoideologisista vaikutuksista valtion aluehallinnon kehittymiseen tai pyrkimyksiin kehittää aluehallintoa tiettyyn suuntaan on mahdollisesti tutkittu laajastikin. Tässä tutkimuksessa käyn läpi joitakin aluehallinnon kehittämiseen liittyviä ilmiöitä yleisellä tasolla sekä tavoitteita ja toimia hallitusohjelmien ja konkreettisten hankkeiden kautta. Varsinaisesti en tarkastele esimerkiksi puolueiden näkemyksiä valtion roolista ja roolin merkittävyydestä kuntien alueidenkäytön mahdollistajana, edistäjänä, ohjaajana tai valvojana.

2.3 Julkisen hallinnon uudistamisen piirteitä

Julkista hallintoa koskevat reformit koskettavat paitsi hallinnossa työskenteleviä, niin myös hallinnon kanssa tekemisissä olevia tahoja: sidosryhmiä ja yhteistyökumppaneita. Näihin reformit vaikuttavat muiden muassa yhteistyö- ja asiakassuhteiden kautta. Siksi tietoisuus ja osaaminen hallinnon reformeista on tärkeää sekä hallinnossa työskenteleville että sen kanssa toimiville. (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 17–18). Tässä osiossa tarkastelen tiivistetysti julkisen hallinnon yleisiä piirteitä Stenvallin ja Virtasen

2021 julksemaan kirjaan *"Ihmiskeskeinen hallinnon uudistaminen. Hallintoreformien toteutus monimutkaisessa yhteiskunnassa"* pohjautuen.

Jari Stenvall ja Petri Virtanen ovat tutkineet hallinnon uudistamista monimutkaiseina muutosprosesseina nimenomaan ihmiskeskeisestä näkökulmasta. Stenvallin ja Virtasen mukaan julkisen hallinnon tutkimuksessa reformeita käsitellään usein julkisen hallinnon nykyaikaistamiseen sekä vallitsevaan ja mahdollisesti tulevaan tilanteeseen sopeuttavina modernisointeina. Julkinen hallinto nähdään tällöin yhteiskunnallista kehitystä seuraavana ja sitä edistävänä aktiivisena kokonaisuutena, ei niinkään aikansa eläneenä byrokraattisena hallintokoneistona. (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 15). Julkisella hallinnon uudistamisella nähdään siten toisin sanoen olevan dynaaminen ja aktiivinen rooli passiivisen yhteiskunnan kehitystä seuraavan ja reagoivan roolin sijaan.

Stenvallin ja Virtasen (2021, s. 15–16) mukaan hallinnon reformeilla tavoitellaan parempaa organisaation suorituskykyä resursseja karsimalla ja samalla parantamalla laatua, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. He lainaavat kirjassaan Pollittin ja Pouckaertin (2004) julkaisussa "Public Management Reform" esittämää määritelmää julkisen hallinnon reformista seuraavasti: *"Julkisen hallinnon reformi koostuu tietoisista muutoksista, joilla muutetaan julkisen hallinnon ja julkisen hallinnon rakenteita tai toimintaprosesseja tavoitellen sitä, että julkinen hallinto parantaa suorituskykyään, tuloksiaan ja toimintatapojaan"* (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 15).

Stenvall ja Virtanen (2021, s. 18–19) korostavat sitä, että reformi ei ilmaise pelkästään tavoitetilaa muutoksesta, vaan reformi sisältää myös ajatuksen siitä, että asioita nimenomaan tehdään toisin kuin aikaisemmin on tehty. Reformissa oleellista on se, minkälaisia muutosprosesseja ne käynnistävät. Tavoiteena on lähtökohtaisesti siis sekä toiminnan uudistaminen että parantaminen. Muutosproseissa onkin oleellista uudella tavalla tekeminen ja uuden oppiminen, mikä tarkoittaa samalla myös luopumista vanhoista toimintatavoista. Muutosprosessinäkökulman mukaan reformi tulisi heidän

mukaansa nähdäkin nimenomaan tekemisenä, ei niinkään suunnitelmina tai hallituksen lakiehdotuksina eduskunnalle.

Julkisen hallinnon reformeilla tavoitellaan parempaa organisaation suorituskykyä. Tämä tapahtuu resursseja karsimalla ja samalla pyritään parantamaan laatua, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 15–16). Vähäisemmällä resursseilla tapahtuva palvelun tuottaminen, mikä usein myös tarkoittaa pienempää henkilöstön määrää, edellyttää sekä tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantumista. Paremman laadun saavuttaminen edellyttää usein myös organisaation, johtamisen ja toimintojen monipuolista kehittämistä.

Julkisen hallinnon reformeissa voidaan Stenvallin ja Virtasen (2021) mukaan nähdä piirteitä, joissa uudistuksessa siirrytään tai päädytään myös ääripäästä toiseen. Tällaisista muutoksista esimerkkeinä ovat hallintouudistukset, joissa hajautetusta mallista siirrytään keskitettyyn malliin tai päin vastoin. Toisaalta jo toteutetut reformit aiheuttavat tarpeita jälleen uusille reformeille sekä reformiajattelulle. Stenvallin ja Virtasen mukaan näin myös muodostuu hallinnon kehittämisessä tyypillisiä polkuriippuvuuksia, joissa jo tehdyt reformit muokkaavat tulevien reformien toteutusmahdollisuuksia. (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 16–17).

Kun hallintoreformeja tarkastellaan erityisesti demokratian ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulman kannalta, reformit koskettavat ja vaikuttavat nimenomaisesti ihmisten toimintaan. Tätä näkökulmaa pidetään hallinnon tutkimuksessa ihmiskeskeisenä näkökulmana, jonka keskeisin ydin on siinä, että "*hallinnon uudistaminen palvelee aina tavalla tai toisella ihmistä*". (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 17–19). Stenvall ja Virtanen pitävät tätä hallintoreformien käytäntölogiikkaa ja ihmiskeskeistä lähestymistapaa julkisen hallinnon toiminnan keskeisenä ideologiana ja arvona: julkisen hallinnon tulee kohdella ihmisiä samalla tavalla. (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 41–42).

Julkisen hallinnon yksi keskeinen periaate onkin ihmisten ja asiakkaiden huomioiminen ja kohtelemisen tasapuolisesti sekä pyrkimys asioiden mahdollisimman yhdenmukaiseen käsittelemiseen. Tähän tavoitteeseen pyritään hallinnon käytännön toiminnoissa ja käytännöissä. Tämän periaatteen pohjana on Suomen perustuslain mukainen yhdenvertaisuusperiaate, jonka mukaan *”ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”* (PL 6 § 1.mom.) Myös meneillään olevassa valtion aluehallinnon uudistuksessa varmistetaan asiakkaiden tasapuolinen kohtelu aluehallinnolle kuuluuissa tehtävissä. (Valtionvarainministeriö 2024c).

Miksi hallintoa oikeastaan uudistetaan? Yksinkertaistetusti voitaisiin Stenvallin ja Virtasen mukaan todeta, että hallinnon reformin tarve syntyy aina siitä, että on ratkaistava erilaisia yhteiskunnallisia haasteita ja ongelmia. Ellei ole havaittu ongelmia, niin ei ole luonnollisestikaan tarvetta hallinnon uudistamisellekaan. Hallinnon reformissa onkin kyettävä myös vastaamaan tarpeeseen liittyviin miksi-kysymyksiin, kuten myös ongelmanratkaisukeinoihin liittyviin miten-kysymyksiin. (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 154–156). Koska yhteiskunnallisten haasteiden ja ongelmien ratkaisemiseen käytettävien julkisten palvelujen ja toimintojen pohjalla on eduskunnan hyväksymä lainsäädäntö ja valtioneuvoston asetukset, on poliittisilla päätöksillä ja poliittisella ohjauksella keskeinen rooli julkisen hallinnon uudistuksissa.

2.4 Julkisen hallinnon uudistamisen kehityskaari

Suomen hallintojärjestelmän uudistamiselle on tyypillistä vahvan juridisen perustan mukanaan tuoma tietty jähmeys ja pysyvyys. Tämä hallinnon uudistamisen kulttuurin perinne ulottuu sekä Venäjän vallan aikaan että Ruotsin vallan aikaan. Hallinto- ja toimintatapojen uudistuksia ei tehdä koskaan myöskään itsetarkoituksellisesti. Aikaisemmin Suomen julkishallinnon uudistaminen on ollut periaatetasolla pitkäjänteistä uudistamista, mutta siirtymää lyhytjänteisempään hallituskausittaiseen uudistamiseen on havaittavissa vuosituhannen vaihteen ajoista lähtien. Hallinnollisista uudistuksista on tullut tempoilevaa ja tavoitteiltaan ristiriitaista, esimerkiksi toiminnan

hajauttamisen ja säästöjen suhteen. Lisäksi hallinnolliset uudistukset ovat saattaneet jäädä puolitiehen tai kokonaan toteutumatta. (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 51 ja 63.)

Seuraavaksi käyn läpi julkisen hallinnon kehittymistä vuosikymmenittäin lähinnä Temmeksen (2008) ja Nyholmin ja kumppaneiden (2016) tutkimusten pohjalta. Suomessa, kuten monissa muissakin maissa, on tullut tavaksi se, että hallitusohjelmaan sisällytetään erilaisia julkisen hallinnon reformeja. Hallinnon uudistamisessa Suomessa edetään kuitenkin tyypillisesti vähitellen ja askeleittain laajojen abstraktilla tasolla tapahtuvien hallinnon kokonaisuudistusten sijaan. (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 17 ja 132).

Nyholmin ym. (2016, s. 35) mukaan julkisessa hallinnossa on ollut havaittavissa tiettyjä ajanjaksoja, jolloin jokin tietty lähestymistapa on saanut tiettyä ajanjaksona hallintoideologisen monopoliaseman. Nyholm ym. nimittävät näitä ajanjaksoja julkisen hallinnon kehitysvaiheiksi. Kehitysvaiheille on ominaista, että ne ovat pitkäaikaisia, ja niissä julkista hallintoa on ylläpidetty ja kehitetty jonkin näkökulman tai uskomusjärjestelmän pohjalta. Suomen julkisen hallinnon osalta Nyholm ja kumppanit (2016, 35) esittävät, että on havaittavissa seuraavat viisi kehitysvaihetta:

- 1) *oman kansallisen hallinnon alkeiden rakentamisen kausi (1809–1917)*
- 2) *hallinto- ja oikeusvaltion kausi (1918–1955)*
- 3) *hyvinvointivaltion kausi (1960–)*
- 4) *uuden julkisen johtamisen (new public management NPM), eli managerialismin kausi (1990–)*
- 5) *uuden julkisen hallinnan (new public governance NPG), eli verkostojen kausi, (noin 2005–)*

Nyholmin ym. (2016, s. 35) mukaan julkisen hallinnon kehitysvaiheiden tarkkoja ajanjaksoja on yleisesti ottaen vaikea määritellä. Lisäksi eri hallinnon vaiheet myös kerrostuvat osittain päällekkäin, eli limittyvät keskenään. Myös julkisen hallinnon

muutokset ovat harvoin määriteltävissä tiettyyn ajanjaksoon tai käännekohtaan. Tutkijat myös esittävät, että 2010-luvun julkisen hallinnon kehityspiirteet viittaisivat jälleen uuteen kerrostuvaan julkisen hallinnon kehitysvaiheeseen.

Temmes (2008, s. 72) pitää erityisesti vuotta 1966 käännteentekevänä ajankohtana muutoksena kohti hyvinvointivaltion kehittämistä. Tuolloin aloitti hallituskautensa ensimmäinen niin sanottu kansanrintamahallitus, joiden tavoitteena olivat hyvinvointivaltiouudistukseen liittyvät toimet. Toteutettujen hajautusoperaatioiden yleisenä linjana oli hallinnon tehtävien ja toimivallan hajauttaminen keskusvirastoille, lääninhallituksille ja kunnille. Uudistusten yhteydessä perustettiin uusia keskusvirastoja ja lääninhallituksille osoitettiin uusia tehtäviä. Tehdyt hajautukset olivat mittasuhteiltaan poikkeuksellisen laajoja siihen mennessä toteutettuihin hallintouudistuksiin verrattuna.

Stenvall ja Virtanen (2021) jakavat puolestaan Suomen julkisen hallinnon reformihistorian tiivistetysti 1980-luvulta 2010-luvulle vuosikymmenittäin ja *trendeittään* eri vaiheisiin. 1980-luvulla julkisen hallinnon uudistamisessa keskiössä oli julkisten palvelujen laadun parantamisyhtymykset. 1990-luvulla talouslaman myötä korostettiin taloudellisuutta ja rationaalista johtamistapaa, ja uuden julkisjohtamisen (*new public management eli NPM*) myötä julkisen hallinnon johtamisessa sovellettiin liikkeenjohdollisia menettelytapoja. 2000-luvulla tavoitteena oli valtionhallinnon tehokkuuden ja tuottavuuden lisääminen sekä myös toimintojen alueellistaminen. 2010-luvulla pääpaino oli sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamistavoitteissa, joissa oli eri hallituskausien välisiä eroja. Maakuntaudistus jäi toteutumatta ja sote-uudistus suurena hankkeena jäi kesken. (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 55–57.) Sote-uudistus on sittemmin saatettu voimaan vuoden 2023 alusta, kun sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisvastuu siirtyi perustetuille maakunnallisille hyvinvointialueille.

Suomen hallintoreformeita voidaan tarkastella Stenvallin ja Virtasen (2021, s. 57–58) mukaan myös *temaattisten siirtymien* kautta. Heidän mukaansa julkishallinnon uudistukset ja uudistamisyhtymyksissä on siirrytty 1990-luvun kokonaisvaltaisista

tavoitteista 2000- ja 2010-lukujen pistemäisiin ja erillisiin hallinnontasoihin ja sektoreita koskeviin uudistuksiin.

Uudistusten kohteena olevissa hallintotasoissa on myös tapahtunut siirtymää: 1980- ja 1990-lukujen keskushallinto-organisaation rakenteita koskevista uudistuksista on siirrytty etenkin 2010-luvulla paikallistasoa ja paikallishallinnon eli kuntien toimintaan, ja sitä kautta suuremmin asiakkaiden ja ihmisten arkeen liittyvien uudistusten toteuttamiseen. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa ja palvelujen uudistamisessa tavoitteena on ollut erityisesti julkisten palveluiden uudistaminen, jota voidaan pitää myös osana hallinnon ihmiskeskeistä lähestymistapaa. (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 58–60).

Kokonaisvaltaisista valtakunnallisista ja useita hallinnonaloja ja tasoihin koskeneista muutoksista ja kansallisista kehittämissuunnitelmista on siirrytty myös alueellisiin ja paikallisuuteen perustuvaan kehittämis- ja kokeilukulttuuriin sekä osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen. Aikaisemmin tavanomaisesta eri hallituskausien yli ulottuneista pitkän aikavälin uudistustavoitteista on siirrytty myös hallituskausikohtaiseen lyhytjänteiseen julkisen hallinnon kehittämiseen. (Stenvall & Virtanen. 2021, s. 60–61.)

3 ELY-keskuksen rooli alueidenkäytössä

Valtion aluehallinnossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on keskeisin rooli kuntien ja maakuntien liittojen yhteistyökumppanina ja valtion viranomaisena sen mukaisesti mitä tehtäviä sille on lainsäädännössä määritelty. ELY-keskusten roolin tarkasteleminen alueidenkäytön osalta on tarpeen sen vuoksi, että valtion alueidenkäytön viranomaistehtävät tullaan järjestelemään uudelleen ja uuden organisaatorakenteen puitteissa. Tuon tässä osiossa esille myös ELY-keskuksen roolien arviointeja, joissa on jo ennen nykyistä aluehallintouudistusta esitetty muutostarpeita, jotka ovat osin toteutuneet ja osa näyttää olevan toteutumassa meneillään olevan uudistuksen myötä.

ELY-keskus on osa nykyistä valtion aluehallintoa, ja sen ympäristötehtävät on tarkoitus siirtää pääosin uuteen valtakunnalliseen Lupa- ja valvontavirastoon (LVV) vuoden 2026 alusta. Kokonaisuuden hahmottamisen kannalta on tarpeen tarkastella alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää yleisesti sekä myös nykyisten alueellisten ELY-keskusten roolia alueidenkäytössä ja maankäytön suunnittelujärjestelmässä sekä nykyisen lainsäädännön että laadittujen tutkimusten ja selvitysten pohjalta.

Alueidenkäytön suunnittelun keskeisissä oikeusvaikutteisissa systeemeissä on maankäyttö- ja rakennuslaissa määritelty järjestelmä. Ohjelmaperusteista alueiden kehittämistä säädellään erillisellä lailla, jolla määritellään mm. yleiset alueiden kehittämisen tavoitteet ja eri viranomaistahojen vastuut alueiden kehittämisessä. Laissa alueiden kehittämisestä ja rakennusrahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) on mm. oma luku *Ohjelmatyö (29–35 §)*, jossa käsitellään valtakunnallisia alueiden kehittämisen tarpeita, erityisohjelmia, kestävästä kaupunkikehittämisestä, maakuntaohjelmaa, sen asemaa ja toimeenpanosuunnitelmaa sekä Euroopan unionin rakennusrahasto-ohjelmia. Tämän lain mukaiset alueiden kehittämisen kokonaisuudet ja ohjelmat rajautuvat kokonaisuudessaan tämän tutkielman aiheen ulkopuolelle. Näitä voisi kuitenkin tarkastella esimerkiksi erillisen tutkielman yhteydessä esimerkiksi EU-tason, valtion tason, aluetason, kuntatason ja paikallisen tason eksogeenisenä ohjelmajärjestelmänä.

Aluekehittämisen ja alueidenkäytön tavoitteet, tarkoitus ja suunnittelun ja tehtävien määräytyminen poikkeavat jo lainsäädännön pohjalta sekä oikeusvaikutuksiltaan merkittävästi toisistaan. Karkeasti jaoteltuna voidaan puhua aluekehittämisestä ja alueidenkäytön suunnittelusta eli kaavoituksesta.

Maankäytön suunnittelu ja kaavoitus ovat alueiden käytön suunnittelun ydintä. Hyyryläisen mukaan maankäytön suunnittelu, eli maakuntakaavoitus, yleiskaavoitus ja asemakaavoitus kuuluvat alueperustaiseen ja kommunikatiiviseen aluekehittämiseen (Hyyryläinen, 2012, s. 21). Tässä tutkielmassa tarkastellaan ainoastaan aluesuunnittelua säädöspohjaisena maankäyttö- ja rakennuslakiin pohjautuvana maankäytön suunnitteluna eli kaavoitusnäkökulmasta. Muita alueidenkäytön suunnitteluvälineitä ovat esimerkiksi erilaiset rakennemallit ja kehityskuvatyöt, MAL-sopimukset ja liikennejärjestelmäsuunnittelu.

3.1 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ja eri viranomaisten tehtävät

Lakiviittauksissa käytän vielä vanhaan maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL) liittyviä viittauksia, vaikka laki on muuttunut vuoden 2025 alusta nimeltään alueidenkäyttölainsiksi, josta käytetään lyhennettä AKL. Rakentamista koskeva lainsäädäntö on vuoden 2025 alusta alkaen puolestaan rakentamislaki, josta käytetään lyhennettä RakL. Huomattavaa on, että MRL:n ja AKL:n lakipykälien sisältö ei lähtökohtaisesti ole muuttunut. Viittaan MRL:n mukaisiin pykäliin myös sen vuoksi, että kaikki tutkielmassa käytetyt aineistot viittaavat MRL:n mukaisiin pykäliin. Lain nimi muuttui tutkielman viimeistelyn aikana, eikä muutoksella ole tutkielman sisällön osalta oleellista merkitystä, vaan on luonteeltaan tekninen.

Alueidenkäytön suunnittelun eri toimijoiden tehtävät ja roolit määritellään lainsäädännössä, joista keskeisimmät ovat 1.1.2000 voimaan tulleet maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) eli MRL sekä maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) eli

MRA. Maankäyttö- ja rakennuslaki muuttuu vuoden 2025 alusta alueidenkäyttölainsäädännön (mm. MRL 5.2.1999/132.) Maankäytön suunnittelun osalta eri viranomaistahojen roolit on määritelty erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain toisessa luvussa (MRL § 17–21.). MRL määrittelee ympäristöministeriön, ELY-keskusten, maakuntien liittojen ja kuntien tehtävät ja roolit alueidenkäytön suunnittelussa ja rakentamisessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnat ovat alueidenkäytössä keskeinen toimija ja päätöksentekijä. (HE 251/2016) Kunnat vastaavat alueellaan maankäytön suunnittelusta, maapolitiikan harjoittamisesta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta (MRL 20 §). Kunnan laatiman yleiskaavan hyväksyy aina kunnanvaltuusto (MRL 37 §) ja myös asemakaavan kunnanvaltuusto, jonka päätösvaltaa voidaan tosin johtosäännössä siirtää hallitukselle tai lautakunnalle (MRL 52 §). Kunnat voivat myös tehdä yhteistyötä muiden kuntien kanssa ja laatia kuntien yhteisen yleispiirteisen yleiskaavan (Rekola ja muut, 2017, 8 ja MRL 46 §). Yleiskaavan tulee edistää maakuntakaavan toteutumista, ja sen tarkoituksena on myös erilaisten maankäyttöön liittyvien toimintojen yhteensovittaminen. Yleiskaava on maankäytön suunnitteluvälineenä yleispiirteinen ja joustava. (Rekola ja muut, 2017, s. 8). Yleiskaavalla osoitetaan kaavakartalle tulkittuna kunnan alueidenkäytön päämäärät, määritellään kunnan kehityksen suuret linjat sekä kaava-alueen käyttö tiettyihin tarkoituksiin, kuten esimerkiksi asumiseen, virkistykseen, liikenteeseen ja tuulivoiman tuotantoon. Asemakaavalla vastaavasti ohjataan alueidenkäytön yksityiskohtaista järjestämistä ja rakentamista. (MRL 50 §). Asemakaavaa laadittaessa on otettava huomioon oikeusvaikutteinen yleiskaava ja maakuntakaava. (MRL 54 §).

Kuntien muodostamat maakunnalliset kuntayhtymät, maakunnan liitot vastaavat maakunnan suunnittelusta ja merialuesuunnittelusta (MRL 19 §). Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakunnan tavoiteltua kehystä osoittava maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma. Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta

tarpeellisia alueita (MRL 25 §). Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä elin, eli maakuntavaltuusto (MRL 31 §). Maakuntakaava on ohjeena kuntien yleis- ja asemakaavoituksessa ja viranomaisten on otettava maakuntakaava huomioon alueiden käyttöä koskeissa suunnitelmissa ja toteuttamisessa sekä pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista (MRL 32 §).

Ympäristöministeriön tehtäviin kuuluu alueidenkäytön suunnittelun yleinen kehittäminen ja ohjas. Lisäksi ministeriö vastaa merialuesuunnittelun yleisestä kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteistyöstä naapurivaltioiden kanssa (MRL 17 §). Ympäristöministeriön tehtäviin kuuluu neuvotella maakuntien liittojen kanssa valtakunnallisten asioiden huomioon ottamisesta maakuntakaavoituksessa. (Rekola ym. 2017, s. 8). Alueidenkäytön suunnittelun ohjauksen muotoina on hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp, s. 66) mainittu mm. hallinnonalan yhteinen tavoitteenasettelu, tavoitteiden toteutumisen seuranta ja informaatio-ohjaus. Informaatio-ohjausta toteutetaan Hallberg ym. mukaan esimerkiksi erilaisilla tiedotus- ja koulutusaineistoilla sekä laatimalla oppaita. (Hallberg ja muut, 2020, s. 119). Ympäristöministeriön tehtäviä on määritelty tarkemmin laissa (MRL) sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (MRA).

Valtion ensisijaisena vaikutusmuotona MRL:ssä korostetaan ennakolta tapahtuvaa yhteistyötä ja neuvottelumenettelyjä (HE 251/2016). ELY-keskusten tehtävistä on yleisesti säädetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (6897/2009) ensimmäisen luvun 2 §:ssa ja 3 §:ssa. 2 §:n mukaan ELY-keskukset ”*edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueella*”. ELY-keskus hoitaa sille erikseen määrättyjä tehtäviä, joita ovat mm. ympäristönsuojeluun, alueiden käyttöön, kulttuuriympäristön hoitoon, luonnon monimuotoisuuden suojeluun, kestäväan käyttöön ja hoitoon sekä liikennejärjestelmän toimivuuteen, liikenneturvallisuuteen, tie- ja liikenneoloihin, maanteiden pitoon sekä julkisen liikenteen järjestämiseen liittyviä tehtäviä. (Hallberg ja muut, 2020, s. 122–123).

Lisäksi ELY-keskuksen tehtäviä on määritelty erityisesti maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL). MRL:n 18 §:n mukaan ELY-keskus *edistää* kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Sen on myös *valvottava*, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä *otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat*. Huomattavaa on, että alueidenkäytön edistämistehtävät sisältyvät vuoden 2025 alusta voimaan tulleeseen alueidenkäyttölakiin (joka korvasi MRL:n alueidenkäyttöä koskevan osuuden), ja rakennustoimen edistämistehtävät puolestaan samoin 2025 alusta voimaan tulleeseen rakentamislakiin (751/2023).

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on oma lukunsa (3 luku; 22–24 §) valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, joiden hyväksymisestä vastaa valtioneuvosto ja valmistelusta vastaa ympäristöministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden, maakuntien liittojen ja muiden tahojen kanssa. Valtion viranomaisten tulee MRL 24 §:n mukaan toiminnassaan *ottaa huomioon* valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja *edistää* niiden toteutumista sekä seurata toimien vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Hellbergin ym. mukaan tavoitteiden huomioimisella tarkoitetaan viranomaisten tavoitteiden suuntaista toimintaa ja edistämiselvöitymistä puolestaan aktiivista tavoitteiden toteuttamista palvelevaa toimintaa. (Hallberg ja muut, 2020, s. 148.)

3.2 ELY-keskuksen tehtävät

ELY-keskuksen alueiden käyttöön ja suunnitteluun liittyviä tehtäviä voidaan jaotella ja tarkastella toimintaa kuvaavien sanojen pohjalta. Tällainen jaottelu on yleinen tarkastelutapa, mutta tämän tutkielman kannalta erityisen tarpeellinen, koska valmisteilla olevan aluehallintouudistuksen valmistelun yhteydessä sekä alueidenkäyttölain uudistamisen yhteydessä valtion viranomaisroolia määriteltäessä on keskeistä, miten rooli kirjataan tuleviin lakeihin. Huomattavaa on, että alueidenkäytön osalta ELY-keskuksella ei ole nykyisen lainsäädännön pohjalta kuntien alueidenkäytön järjestämiseen, kaavoitukseen tai rakentamiseen liittyen minkäänlaista luvan antajan roolia tai ohjaavaa roolia.

1.5.2017 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen myötä ELY-keskuksen rooli on muuttunut ohjaavasta konsultoivaksi ja edistäväksi. Lakimuutoksen myötä ELY-keskukset eivät enää ohjaa kuntien alueiden käyttöä ja järjestämistä. Valvontatehtävää ja valitusoikeutta myös rajattiin muutoksessa. (Rekola ja muut, 2017, s. 12). ELY-keskuksen roolin muutoksen myötä valvonta ja kaavojen neuvottelumenettelyt kohdistuvat entistä selkeämmin vaikutuksiltaan merkittäviin alueidenkäytön kysymyksiin (HE 251/2016).

ELY-keskuksen nykyiset keskeiset alueidenkäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen liittyvät tehtävät ovat:

1. Kunnan alueiden käytön suunnittelun *edistämiseen* (MRL 18 § 1. mom.)
2. *Valvontaan*, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä *otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat* (MRL 18 § 2. mom.)
3. Kunnan rakennustoimen *edistämiseen* (RakL 4 § 1. mom.)
4. *Valvontaan*, että rakentamisessa *otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat* (RakL 4 §)
5. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden *huomioimiseen*, niiden toteuttamisen *edistämiseen* ja toimenpiteiden *vaikutusten arviointiin* (MRL 24 §.)
6. *Huolehtimiseen* sille erikseen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 § :ssä sille kuuluvien tehtävien hoitamisesta.

Tässä tutkimuksessa keskeistä on tarkastella hieman tarkemmin, mitä ELY-keskuksen edistämistehtävillä ja valvontatehtävillä nykyisen lainsäädännön puitteissa tarkoitetaan.

3.2.1 ELY-keskuksen edistämistehtävät

MRL:n mukaan ELY-keskuksilla on merkittävä rooli myös maakuntien liittojen vastuulla olevan maakuntakaavoituksen yhteydessä tapahtuvalle vuorovaikutukselle, mutta tämän tutkielman osalta maakuntien liitot ja maakuntakaavoitus on rajattu pääosin

tutkielman ulkopuolelle, mutta maakuntakaavoitukseen liittyvät tehtävät tuodaan kuitenkin seuraavissa kohdin esille mainintoina.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL) on esitetty seuraavat kuntien kaavoitukseen ja rakentamisen järjestämiseen liittyvät tehtävät, joihin ELY-keskus osallistuu:

- Vuosittain järjestettävät kehittämiskeskustelut kuntien kanssa. (MRL 8 §)
- Osallistuminen maakuntakaavan laadintaan liittyviin viranomaisneuvotteluihin. (MRL 66 § 1. mom)
- Osallistuminen kunnan yleiskaavan ja asemakaavan laadintaan liittyviin viranomaisneuvotteluihin silloin kun kaavalla valtakunnallista tai merkittävää maakunnallista vaikutusta, tai kaava on valtion toteuttamisvelvollisuuden kannalta merkittävä. (MRL 68 § 2. mom)
- Osallistuminen maanomistajan toimesta laadittavan ranta-asemakaavan viranomaisneuvotteluun. (MRA 35 §)
- Lausunnon antaminen kunnalle rantavyöhykkeen suunnittelutarpeesta vapauttavaa rakennusjärjestystä laadittaessa. (MRL 72 § 1. mom ja 4. mom)
- Lausunnon antaminen lupaa edellyttävästä hankkeesta, mikäli hankkeen toteuttaminen edellyttää YVA-arviointia. (MRL 132 § 1. mom.)
- Lausunnon antaminen rakennusluvasta, jos hanke sijoittuu luonnonsuojelun kannalta merkittävälle alueelle tai maakuntakaavan mukaiselle virkistys- tai suojelusalueelle. (133 § 4. mom. ja MRA 60 §)
- Lausunnon antaminen poikkeamishakemuksista, jos poikkeaminen koskee merkittävästi sen toimialaa, tai hakemus koskee, on luonnon- tai rakennussuojelun kannalta merkittävää kohdetta tai on maakuntakaavassa virkistys-, suojelu- tai liikennealueeksi varattua aluetta. (MRL 173 § 3. ja 4. mom.)

Maankäyttö- ja rakennuslakia (MRL) täydentävä maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA) sisältää eräitä täydennyksiä ja täsmennyksiä ELY-keskuksen tehtäviin. Asetuksessa määritellyjä edistämistehtäviä ovat lausuntojen antaminen kunnan

rakennusjärjestysehdotuksesta (MRA 6§ 3. mom.), valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteita koskevasta ehdotuksesta (MRA 7 § 3. mom.), maakuntakaavaehdotuksesta (MRA 13 §), tarpeen mukaan yleiskaavaehdotuksesta (MRA 20 §) ja asemakaavaehdotuksesta, *”jos kaava saattaa koskea valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, luonnonsuojelun tai rakennussuojelun kannalta merkittävää aluetta tai kohdetta taikka maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi varattua aluetta”* (MRA 28 §).

MRA mukaan ELY-keskuksen tehtävänä on myös edistää ja ohjata alueiden käytön ja rakennetun tilan ja kehityksen seurannan järjestämistä ja osaltaan huolehtia tarpeellisen seurannan järjestämisestä (MRA 2 §).

Kunnat pyytävät usein ELY-keskukselta lausuntoja myös muista asemakaavahankkeista, jotka eivät sinänsä edellyttäisi MRL:n ja MRA:n mukaisesti lausunnon pyytämistä. Lausuntomenettelyt ovat myös tällaisissa tapauksissa koettu usein hyödyllisiksi ja ovat olleet olennainen osa alueidenkäytön ja kaavoituksen edistämistyötä. Samoin viranomaisneuvottelujen lisäksi pidetään lukuisia työneuvotteluita ja muita keskustelutilaisuuksia, joissa käsitellään yhdessä kunnan kanssa kaavoitukseen ja alueidenkäyttöön liittyviä ajankohtaisia kysymyksiä.

3.2.2 ELY-keskuksen valvontatehtävät

Kuntien kaavoituksen ja rakennustoimen järjestämisen edistämisten lisäksi ELY-keskukselle kuuluu myös MRL 18 §:n 2 momentissa määritelty valvontatehtävä. Tämä valvontatehtävä on muutettu (21.4.2017/230) siten, että valitusoikeus rajautuu ainoastaan vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Hallituksen esityksen (HE 251/2016) mukaan vaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa otetaan huomioon vaikutusten suuruus ja laajuus, vaikutusalueen muutosherkkyys sekä kaavan tehtävä ja tarkoitus. Hallituksen esityksen mukaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä maakunnallisia asioita ovat esimerkiksi

valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvät kysymykset, valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä omaavat luonnon ja kulttuuriperinnön arvoihin liittyvät asiat sekä kaupunkiseutujen merkittävät taajamarakennetta, liikennejärjestelmää ja virkistysalueita koskevat vaikutuksiltaan usean kunnan alueelle ulottuvat ratkaisut. (HE 251/2016). Nämä edellä mainitut rajoitteet koskevat siis valvontatehtävän rajaamista, eli toisin sanoen valitusoikeuden rajaamista.

ELY-keskuksella on MRL:n mukaisesti käytettävissä seuraavat laillisuuden valvonnan keinot:

- Valitusoikeuden käyttäminen kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä silloin, kun ELY-keskuksella on siihen valitusoikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa. (MRL 191 § 1. mom.)
- Valitusoikeuden käyttäminen purkamislupapäätöksestä ja rakennuslupapäätöksestä silloin, kun rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä. (MRL 192 § 2. mom.)
- Valitusoikeuden käyttäminen poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta viranomaisena toimialaansa kuuluvassa asiassa. (MRL 193 §)
- Oikaisukehotuksen antaminen yleis- ja asemakaavan hyväksymispäätöksestä, jos kaava on laadittu huomioimatta valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi. (MRL 195 §) Tällöin ELY-keskukselle muodostuu myös valitusoikeus, jos kunta pysyttää hyväksymistä koskevan päätöksen entisellään. (MRL 196 § 1. mom.)

ELY-keskukset osallistuvat alueellisina viranomaisina myös maakuntakaavan ohjaukseen. Ne ovat mukana maakuntakaavoja koskevissa viranomaisneuvotteluissa, antavat lausunnon maakuntakaavaehdotuksesta ja osallistuvat maakuntakaavan laadintaan liittyvään muuhun asiantuntija- ja viranomaisyhteistyöhön (Hallberg ym. 2020, s. 125).

3.2.3 ELY-keskuksen seurantatehtävät

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen MRA 2 §:n 2. momentin mukaan ELY-keskuksen tehtävänä on edistää ja ohjata alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seurannan järjestämistä toimialueellaan sekä osaltaan huolehtia tarpeellisen seurannan järjestämisestä. (MRA 2 §)

Kunnan tulee toimittaa ELY-keskukselle keskeiset maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset. (MRA 88 §, 94 § ja 95 §). Näiden pohjalta on mahdollista järjestää osaltaan alueiden kehittymisen seuranta. Laissa määritelty tiedonsaanti mahdollistaa tarvittaessa myös mahdollisen kunnan tekemään päätökseen liittyvän reagoinnin ja ELY-keskus voi tehdä valituksen toimivaltaansa kuuluvissa asioissa (MRL 18 § ja 191 §), antaa kunnalle oikaisukehoituksen kaavan hyväksymispäätöksestä (MRL 195 §) tai pyytää kunnalta lisätietoja tiedonsaantioikeuden perusteella (MRL 205 §). Kunnallisen päätöksenteon jälkeen mahdollisesti käytävät keskustelut kunnan kanssa eivät ole laissa määriteltyjä menettelytapoja, mutta asioiden selkeyttämisen kannalta voivat olla hyödyllisiä.

Kunnan tulee toimittaa tieto sijaintikarttoineen purkamisluvasta ja maisematyöluvasta ELY-keskukselle viipymättä luvan myöntämisen jälkeen MRA 69 §:n mukaisesti. Kunnan tulee myös toimittaa ELY-keskukselle tieto poikkeamispäätöksistä asemapiirroksineen ja karttoineen, joista käy ilmi alueen rakentaminen. (MRL 174 § 4. mom. ja MRA 88 §). Kunnan on toimitettava viivytyksettä tiedot yleiskaavan, asemakaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymisestä keskeisine aineistoineen (MRA 94 §). Maakunnan liiton on vastaavasti toimitettava tieto voimaan tulleesta maakuntakaavasta ELY-keskukselle ja niille ministeriöille, joita kaava koskee. (MRA 95 §)

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 96 § varmistaa viranomaisen, ympäristöministeriön ja ELY-keskuksen, tiedonsaantioikeuden MRL 205 §:n mukaisesti, siten, että ne saavat käyttöönsä maksutta *”alueiden käytön ja rakennetun ympäristön seurannan kannalta tarpeelliset alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tilaa ja kehitystä, kaavoitus- ja*

lupatilannetta sekä hallinnon järjestämistä ja sen suoritteita koskevat tiedot sekä käsiteltävänä olevaa valvonta- ja muuta viranomaistehtävää varten tarpeelliset asiakirjat.” (MRA 96 §) Mahdollisten valitusten ja oikaisukehotusten suhteen noudatetaan viranomaisen ja kunnan päätöksen yhteydessä normaaleja valitusaikoja.

3.2.4 ELY-keskuksen muut tehtävät

ELY-keskuksen tehtävänä on lisäksi valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta, ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista, ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta. ELY-keskus hoitaa myös sen toimialoihin liittyviä rakennerahasto- ja aluekehitystehtäviä (Hallberg ja muut, 2020, s. 123–124).

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaisten tehtävien lisäksi alueidenkäytön viranomaistehtäviin liittyy läheisesti esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn eli YVA-menettelyyn liittyvät tehtävät. Erityisesti viimeisten vuosien aikana uusiutuvan energian tuotantoon liittyvien hankkeiden yhteydessä ELY-keskusten asiantuntijat tekevät paljon yhteistyötä niin viraston sisällä kuin muiden viranomaisten, eli kuntien ja maakuntien liittojen kanssa.

ELY-keskuksen alueidenkäytön tehtäviin liittyvät usein myös muuhun lainsäädäntöön perustuvat rakennetun ympäristön suojelua, muinaismuistoja ja maisema-asioita koskevat tehtävät. (Haapanala, 2013, s. 11). Rakennusperinnön hoitoon liittyvien avustusten myöntämistehtävien ja muiden edellä mainittujen tehtävien syvällistä tarkastelua ei ole tämän tutkielman yhteydessä tarpeen tehdä, koska tutkielman pääpaino on nimenomaan alueidenkäyttöön liittyvissä tehtävissä.

3.3 ELY-keskuksen roolin arviointeja

Ympäristöministeriö on seurannut maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta lain voimaantulosta alkaen. ELY-keskusten roolia ja tehtäviä sekä niiden muutostarpeita on selvitetty useissa Ympäristöministeriön tilaamissa raporteissa, arvioinneissa ja sidosryhmäkyselyissä. Laaditut selvitykset ja tutkimukset antavat hyödyllistä informaatiota ELY-keskuksen alueidenkäytön roolista eri aikoina, ja selvityksissä on esitetty myös lukuisia muutoksia tehtäväksi ELY-keskuksen rooliin kulloiseenkin ajankohtaan liittyen.

Ympäristöministeriön tilaamien raporttien osalta tämän tutkielman yhteydessä tuon esiin selvitykset, joissa on käsitelty myös tällä hetkellä erittäin ajankohtaisia teemoja: valtion viranomaisen organisointia ja roolia alueiden käytössä. Näiltä osin voi nähdä kytköksiä sekä valtion aluehallinnon uudistamiseen että alueidenkäyttölain muutoksen valmisteluun. Vaikka Eeva-Riitta Puomion selvitys on vuodelta 2012 ja Auvo Haapanalan laatima selvitys on laadittu vuonna 2013, on osa niissä esitetyistä muutoksista toteutumassa osin nyt vireillä olevissa hankkeissa. Jätän tässä yhteydessä pääosin käymättä läpi selvitysten ehdotukset, jotka ovat tavalla tai toisella jo toteutuneet aikaisempien maankäyttö- ja rakennuslakia ja -asetusta koskeneiden lainsäädännön muutosten myötä.

3.3.1 Puomio (2012): ELY-keskusten Y-vastualueen tehtävien järjestämisvaihtoehdot

Eeva-Riitta Puomion laatimassa ympäristöministeriön raportissa 17/2012 esitettiin useita alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen keventämiseen ja sujuvoittamiseen liittyviä muutoksia. Muutosehdotukset koskivat erityisesti ELY-keskusten roolia yleis- ja asemakaavoituksen osalta. Huomattavaa on, että Puomion raportin jälkeen maankäyttö- ja rakennuslakia on uudistettu ja osa hänen esittämistä muutoksista ovat myös toteutuneet.

Puomio esitti, että ELY-keskuksen roolia suhteessa kuntien rakentamisen ja kaavoituksen ohjaukseen tulisi muuttaa enemmän yleiskaavoituksen edistämiseen ja ohjaukseen painottuvaksi, jolloin asemakaavoituksen ohjaus olisi vähäisempää. Myös poikkeamislupien käsittelystä ELY-keskuksissa olisi syytä luopua. (Puomio, 2012, s. 28). ELY-keskuksen roolia on myöhemmin kehitetty esitettyyn suuntaan. ELY-keskuksen ohjausroolista sekä kuntien kaavoituksen että rakennustoimen järjestämisen osalta on luovuttu, ja tehtävät ovat nykyisin edistämistehtäviä. (MRL 18 §) Lisäksi poikkeamispäätökset ovat siirretty kokonaisuudessaan kuntien päätettäväksi. (MRL 171 §).

Kuntien kanssa vuosittain käytävien kehittämiskeskustelujen (MRL 8 §) osalta Puomio esitti tarveharkintaa ja joustavuutta siten, että keskustelujen vuosittaisesta järjestämisestä voitaisiin luopua myös siksi, että se toisi resurssisäästöjä. (Puomio, 2012, s. 28). Esitetty muutosehdotus kehittämiskeskustelujen käymisestä harvemmin kuin kerran vuodessa tai tarpeen mukaan ei ole edennyt lainsäädäntöön saakka. Kehityskeskusteluita on ollut kuitenkin mahdollista järjestää esimerkiksi alueellisesti useampaa kuntaa koskien.

Puomio esitti myös ELY-keskuksen roolin vähentämistä rakentamisen ohjauksessa ja ohjauksen mahdollista resurssien keskittämistä tietyille ELY-keskuksille. Rooliksi esitettiin etenkin koulutusmateriaalien ja erilaisten tilaisuuksien järjestämistä. (Puomio, 2012, s. 28). Tämä tavoite on pitkälti toteutunut; ELY-keskuksen rooli kuntien rakennustoimen edistäjänä toteutuu käytännössä myös koulutustilaisuuksien järjestämisenä ja ajankohtaisen informaation jakamisena. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa on aloitettu määräaikainen hanke uuden rakentamislain täytäntöönpanon tukemiseksi alueen kunnissa.

Rakennusperinnön hoitamiseen liittyvien avustusten osalta esitettiin tuottavuuden ja vaikuttavuuden kasvattamiseksi avustusten lukumäärän pienentämistä ja vastaavasti avustusten määrän kasvattamista. Tehtävät voisi siirtää mahdollisesti ELY-keskuksen

maksatusyksikköön tai yhteen ELY-keskukseen. Museoviraston kanssa toteutettavasta yhteisestä tietojärjestelmästä olisi myös etua. (Puomio, 2012, 28). Rakennetun kulttuuriperinnön hoitoon tarkoitetut avustukset hoidetaan edelleen paikallisesti ELY-keskuksittain, mutta aluehallintouudistuksen yhteydessä mahdollisesti tulee keskittymään tietyille tai tietyille elinvoimakkeuksille.

Esitys nykyisin alueidenkäytön tehtäviin kuuluvan kaavoituksen seurantatiedon ja indikaattorien, tilastoinnin ja tietojen tarkistamisen keskittämiseksi Suomen ympäristökeskuksen tehtäviksi (Puomio, 2012, s. 28) ei ole toteutunut vielä kokonaisuudessaan. Asiaa valmistellaan aluehallintouudistuksen ja alueidenkäyttölain valmistelun yhteydessä.

Puomio esitti myös konkreettisia, mutta helposti toteutettavia toimintatapojen tehostamiseen liittyviä muutoksia, kuten esimerkiksi lausuntojen rakenteen yksinkertaistamista ja videoneuvottelujen tehokasta käyttöä. Käytännön virastotyöskentelyä ohjaavien virastokohtaisten toimintamallien päivitys nähtiin tarpeelliseksi. (Puomio, 2012, s. 28). Virasto- ja osin ryhmäkohtaisia toimintamalleja on päivitetty tarvittaessa. Videoneuvotteluista eli TEAMS-neuvotteluista on tullut korona-ajan myötä normaali käytäntö myös ELY-keskuksissa.

Puomio ei esittänyt merkittäviä rakenteellisia virastojärjestelyitä koskevia laajoja uudistuksia vaan seä ELY-keskuksen toimivaltaan liittyvien asioiden kehittämistä siten, että ELY-keskusten toimivaltaa rajoitettaisiin. Käytännössä tämä onkin pitkälti toteutunut vuonna 2015 voimaan tulleiden MRL :n uudistusten myötä.

3.3.2 Haapanala (2013): ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina

Auvo Haapanalan vuonna 2023 laatima selvitys liittyy vuoden 2010 aluehallintouudistukseen, jonka myötä 1.1.2010 aloittivat toimintansa aluehallintovirastot sekä alueelliset ELY-keskukset. Selvitystyön pohjalta raportissa on

esitetty useita ehdotuksia ELY-keskuksen toiminnan kehittämiseksi. Tässä yhteydessä tuon esille muutamia keskeisimpiä, erityisesti viranomaistoimintaan ja lainsäädäntöön liittyviä havaintoja ja esityksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 8 §) mukaiset vähintään kerran vuodessa käytävät kuntien ja ELY-keskuksen väliset kehittämiskeskustelut tulisi säilyttää vuosittaisen yhteydenpidon muotona. Kehittämiskeskustelujen sisältöä tulisi kehittää siten, että niissä huomioitaisiin kunnan tilanne ja tarpeet (Haapanala, 2013, s. 19–20.) Kehittämiskeskustelun järjestämistä koskeva normiohjaus on kuitenkin väljää ja mahdollistaa kehittämiskeskustelujen kunnan tarpeisiin parhaiten soveltuvalla tavalla. Lisäksi kehittämiskeskusteluita on järjestetty myös useampaa kuntaa koskevina. Kehittämiskeskusteluissa on käsitelty myös muita kuin MRL tehtäviin kuuluvia kysymyksiä (Hallberg ym., 2020, s. 68). Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen ja kuntien välisiin kehittämiskeskusteluihin on kutsuttu pääsääntöisesti myös maakuntaliittojen edustajia. Kehittämiskeskusteluissa ovat olleet esillä myös esimerkiksi kaavoitusta ja rakentamista koskevat lainvalmistelut sekä valtion aluehallinnon uudistushankkeet. Keskusteluita on myös voitu suunnata kuntien tarpeiden mukaisiksi.

MRL 66 §:n mukaan viranomaisneuvottelu järjestetään aina maakuntakaavaa valmisteltaessa sekä valmisteltaessa muuta kaavaa (yleis- tai asemakaavaa) valmisteltaessa, joka koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai maakunnallisia asioita tai joka on valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä. Maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan laatimisen yhteydessä järjestettävistä viranomaisneuvotteluista on säädetty tarkemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (MRA 11 §, 18 § ja 26 §) Haapanala (2013) esitti, että viranomaisneuvotteluja koskevaa säädöstä tulisi väljentää siten, että neuvottelut järjestetään kaavaprosessin kannalta tarkoituksenmukaisessa vaiheessa tai niistä voitaisiin luopua, jos suunnittelualueella on oikeusvaikutteinen riittävän ohjaava yleiskaava ja kunnalla on riittävä asiantuntemus ja resurssit (Haapanala, 2013, s. 24 ja 35). Viranomaisneuvottelukäytäntö on muodostunut varsin joustavaksi, vaikka lainsäädäntöä ei ole muutettu. Usein viranomaisyhteistyötä

tehdään myös kaavahankkeita koskevien työneuvotteluiden muodossa, jolloin neuvotteluita voidaan järjestää joustavasti kunnan ja kaavahankkeen valmistelun kannalta sopivassa ajankohdassa.

Haapanala esitti ELY-keskuksen tekemistä poikkeamispäätöksistä luopumista ja poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisujen edellytysten täsmentämistä (Haapanala, 2013, s. 27). Poikkeamispäätösten ja suunnittelutarveratkaisujen osalta osalta toimivalta on siirretty kokonaisuudessaan kunnille 1.4.2016 voimaan tulleen MRL muutoksen 18.3.2016/196 myötä.

Haapanala esitti, että ELY-keskusten kaavaohjausta tulisi suunnata valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamisen lisäksi enemmän kuntien yleiskaavoituksen ja strategisen alueidenkäytön suunnittelun sekä kestävä yhdyskuntarakenteen edistämiseen. Yleiskaavoituksessa tulisi korostaa sen joustavuutta ja mahdollisuuksia strategisena kuntien maankäytön ohjausvälineenä. Asemakaavoitukseen liittyvää lausuntomenettelyä koskevaa tarpeellisuusharkintaa olisi tarpeen lisätä. (Haapanala, 2013, s. 34–36.) Käytännössä tähän suuntaan ELY-keskuksen toiminta on suuntautunut lainsäädännön muutosten yhteydessä, kun rooli on muuttunut ohjauksesta edistämiseksi ja valvontarooliin pienentyessä. Myös alueellisesti voidaan vaikuttaa resurssien kohdentamisella keskeisimpiin alueidenkäyttökysymyksiin MRL:n pohjalta.

ELY-keskuksille kuuluvat alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa olevia tehtäviä Haapanala piti tärkeinä asukkaiden, kuntien ja alueiden kannalta. Tehtävien hoitamiseen tulisi olla myös riittävät resurssit, kokemusta ja asiantuntemusta. Tämä voitaisiin turvata osaltaan erikoistumisella, tehtävien keskittämällä ja yhteistyön tiivistämisellä. Aluearkkitehtijärjestelmän kehittäminen edistäisi etenkin pienten kuntien asiantuntemusta kaavoituksen osalta. (Haapanala, 2013, s. 39–41.) Huomattavaa on, että ELY-keskuksen roolia alueidenkäytön ja rakentamisen suhteen on myöhemmin kevennetty ja varsinaisesta maankäyttö- ja rakennuslaissa mainitusta ohjaustehtävästä on siirrytty näiden edistämiseen.

Rakennusperinnön suojeluun ja rakennusperinnön hoitoon liittyvien tehtävien osalta Haapanala piti tärkeänä, että rakennussuojelun tehtävät säilyisivät alueellisissa ELY-keskuksissa. Rakennusten hoitoavustusten käsittelyä voitaisiin kuitenkin keskittää muutamalle ELY-keskukselle. Museoviranomaisten ja ELY-keskusten välistä työnjakoa tulisi myös tarkastella laajempaan kokonaisuuteen. (Haapanala, 2013, s. 46–47).

Ympäristöhallinnon organisoinnin osalta Haapanala viittaa Riitta Rainion vuonna 2012 valmistuneeseen ympäristöministeriön tilaamaan selvitykseen (Rainio, 2012, s. 40–47.), jossa esitettiin resurssi- ja substanssiohjauksen keskittämistä samalle taholle. Maan eri osissa toimintojen yhtenäisyys ja erityisasiantuntemuksen joustava käyttö toteutuisi esityksen mukaan parhaiten tarkasteltujen vaihtoehtojen osalta valtakunnallisessa virastossa, jolle siirrettäisiin nykyiset aluehallinnon ympäristötehtävät. Vaihtoehtona voisi olla ympäristötehtävien keskittäminen ja toimintatapojen yhtenäistäminen esimerkiksi ELY-keskuksen viranomaistehtäviä koskevilla laatuohjeilla. (Haapanala, 2013, 38–44).

Haapanala ehdotti siis koko ympäristöhallinnonalan siirtämistä alueellisista ELY-keskuksista valtakunnalliseen virastoon. Tätä esitystä Haapanala perusteli nimenomaan toimintojen yhtenäisyyden varmistamisella. ELY-keskusten välillä oli merkittäviä eroja erityisesti poikkeamisasioiden käsittelyyn liittyen. (Haapanala, 2013, s. 24–27 ja 43). Poikkeamismenettelyjen ja suunnitteluratkaisujen osalta tätä perustetta ei ole tarpeen tässä yhteydessä erityisesti huomioida, koska ratkaisulta on niissä siirtynyt kunnille vuonna 2016. Haapanalan selvityksestä ei ilmene, että nimenomaan nykyisin ELY-keskuksen tehtäviin kuuluvien tehtävien ja käytäntöjen osalta olisi ollut merkittäviä eroja eri ELY-keskusten toimialueiden kesken.

Huomattavaa on myös, että selvitystä laadittaessa ELY-keskuksilla oli sekä maankäytön suunnitteluun että rakentamisen *ohjaukseen* liittyviä tehtäviä. Nykyiset tehtävät ovat edistämistehtäviä ja ainoastaan maakunnallisesti merkittävien ja valtakunnallisten

vaikutusten osalta valvontatehtäviä. Ohjaustehtävää ei nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa ole ELY-keskuksilla lainkaan. ELY-keskuksen toimivaltaan tehtyjen merkittävien muutosten vuoksi Haapanalan esittämiä perusteita valtakunnallisen viraston perustamiselle ei voida suoraan rinnastaa nykyiseen toimintaympäristöön, valmisteilla olevaan valtion aluehallinnon uudistukseen ja alueidenkäyttölain uudistamiseen.

Selvityksessä Haapanala (2013, s. 43) nosti esille myös ELY-keskusten väliset näkemuserot eri hankkeiden selvitystarpeiden osalta. Ohjaavien virkamiesten vähäinen kokemus, epävarmuus ja varovaisuus olivat saattaneet johtaa myös tarpeettoman tiukkoihin kannanottoihin esimerkiksi selvitystarpeista. Nimenomaan tähän ongelmaan valtakunnallisen viraston perustaminen ja siten riittävien resurssien, asiantuntemuksen ja yhtenäisten ohjeistusten sekä käytäntöjen varmistaminen voisi tuoda Haapanalan mukaan ratkaisuja. (Haapanala, 2013, s. 43). ELY-keskuksen ohjausroolista on luovuttu, ja siten tältä osin ohjaukseen liittyvää ongelmaa ei varsinaisesti enää ole. Kuitenkin tämä Haapanalan arvio henkilöstön, ainakin osittaisesta mahdollisesta kokemattomuudesta, jota voi pitää myös riittämättömänä asiantuntemuksena, sekä sen aiheuttamasta tiukoista kannanotoista voisi soveltua osin myös nykyisiin edistämis- ja valvontatehtävien hoitamiseen. Tämän yhteyden todentaminen edellyttäisi kuitenkin tarkempaa selvittämistä. Mahdollisesti resurssien ja asiantuntijuuden kohdentamisella sekä yhtenäisillä ohjeistuksilla ja käytännöillä sen sijaan voisi olla luonnollisesti vaikutusta alueidenkäytön viranomaistoimintaan sekä edistämistoimien että valvonnan osalta.

Haapanalan yli kymmenen vuotta sitten esittämät arviot ja muutosehdotukset ovat edelleenkin suoraan tai soveltaen ajankohtaisia, sillä nykyisen valtion aluehallinnon uudistuksen yhteydessä keskeisimpänä tavoitteena on juuri ympäristön lupa- ja valvontatoimintojen keskittäminen yhteen valtakunnalliseen virastoon. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisen valtion aluehallinnon uudistuksen yhteydessä Auvo Haapanalan vuonna 2013 laatimaa selvitystä ja sen keskeisiä johtopäätöksiä ja toimenpide-ehtotuksia ei ole erityisesti nostettu julkisuuteen. Tämä on sikäli

luonnollista, sillä selvitys on laadittu yli kymmenen vuotta sitten ja lähtökohtana nykyisen ympäristöhallinnon uudistukselle on pitkälti ympäristöllisten lupaprosessien sujuvoittaminen.

3.3.3 ELY-keskusten arviointia valtionhallinnon uudistuksen yhteydessä 2023-2024

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti vireille tulleiden valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä keskeisenä tavoitteena on ollut nimenomaan ympäristöllisten lupamenettelyiden sujuvoittaminen, ja ELY-keskuksen roolia on tarkasteltu tästä lupamenettelyn näkökulmasta lainvalmisteluaineistossa. Alueidenkäyttölain uudistamisen yhteydessä on laadittu selvityksiä, jotka koskevat kaavoitus-, YVA- ja lupamenettelyjen sujuvoittamista keskitetyillä teollisuusalueilla (Pölönen, Heinilä & Salonen, 2024), kaupan suuryksiköiden sääntelyn muutostarpeita ja -mahdollisuuksia (Heinilä, 2024), valitusoikeuden tarkentamista kaavoituksessa (Häkkänen, 2024) ja pienten kuntien tarpeiden huomioimista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittämisessä (Vatilo, 2024).

Näistä alueidenkäyttölain uudistamisen yhteydessä laadituissa selvityksissä ei erityisesti tarkasteltu nykyisen ELY-keskuksen roolia alueidenkäytön tehtävissä. Valitusoikeutta koskevassa selvityksessä Martti Häkkänen piti nykyisen kaltaisen, vuoden 2017 lakimuutoksen myötä kavennetun ELY-keskuksen valitusoikeuden lisärajoittamismahdollisuuksia varsin suppeana. (Häkkänen, 2024, s. 15–16). Uudessa alueidenkäyttölaissa ei valtion viranomaisen eli valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston valitusoikeuteen olla esittämässä merkittäviä muutoksia. Alueidenkäyttölain luonnoksessa ei tosin ole mukana mahdollisuutta MRL 195 §:n mukaiseen viranomaisen eli ELY-keskuksen oikaisukehoituksen tekemiseen kaavan hyväksymispäätöksestä.

4 Teoreettinen viitekehys organisaatiouudistusten tarkastelun taustalla

Tämän tutkielman teoreettinen viitekehys liittyy prosessiajatteluun ja organisaatioiden muutosten tarkasteluun eksogeenisinä ja endogeenisinä prosesseina Tor Hernesin ja Elke Weikin vuonna 2007 *Scandinavian Journal of Management* (sivut 251–264) julkaistuun artikkeliin ”*Organization as process: Drawing a line between endogenous and exogenous views*”.

Ennen Hernesin ja Weikin endogeenisen ja eksogeenisen prosessinäkymän käsittelyä, esitän aluksi prosessifilosofiaan, prosessiajatteluun ja prosesseihin liittyvää taustaa tiivistetysti muutamaaan artikkeliin ja kirjaan pohjautuen. Useissa aineistoissa viitataan erityisesti amerikkalaisen organisaatioteoreetikko Karl Weickin vuonna 1979 julkaisemaan kirjaan ”*The Social Psychology of Organizing*”, jota ei ollut kohtuudella saatavissa. Prosessitaustaa käsittelevässä osiossa olen Ann Langley'n ja Haridimos Tsoukasin (2017) julkaisussa kuitenkin esittänyt heidän viittauksiaan Weickin alkuperäiseen teokseen. Tutkielmassa filosofisiin kysymyksiin en paneudu syvällisesti, vaan valtion aluehallinnon uudistusta tarkastelen nimenomaan Hernesin ja Weikin esittämään teoriaan pohjautuen eksogeenisenä prosessina.

4.1 Prosessifilosofia ja prosessiajattelu

Prosessitarkastelun ja prosessiajattelun taustalla olevan prosessuaalisen suhtautumisen maailmaan voisi tiivistää Jenny Helin, Tor Hernesin, Daniel Hjortin ja Robin Holtin kirjassa ”*The Oxford Handbook of Process Philosophy & Organization Studies*” (2014, s. 11) esittämällä tavalla: ”kuinka jokin muodostuu, määrittelee sen, mikä siitä tulee”. Tarkasteltava asia ei koskaan vain ”ole” (stabiilisti), vaan asian oleminen on sen muodostumista. (Helin ja muut, 2014, s. 11). Helin ja muut myös kuvaavat prosessifilosofiaa esimerkiksi Paul Cézannen maalaustaitteeseen viitaten: ”*To the extent*

we can become a part of the picture, to the extent we belong to it, we also become with it". (Helin ja muut, 2014, s. 4).

Prosessifilosofiaa voidaan Ville Kivivirran ja Antti Syväjärven (2016) mukaan tarkastella myös intellektuaalisena liikkeenä, jossa keskeistä on huomion kiinnittäminen prosesseihin sekä *"jatkuvan muutoksen huomioiva tulemisen ontologia"*. (Kivivirta & Syväjärvi, 2016, s. 27). Kivivirta ja Syväjärvi nostavat keskeisistä prosessifilosofoista esiin esimerkiksi Alfred North Whiteheadin (1978), Martin Heideggerin (2000) ja Tor Hernesin (2014). Whiteheadin esittämän ajatuksen mukaan *"materiaalinen maailma ei ole valmis vaan materiaalinen tulos maailman tekemisen jatkuvasta prosesseista."* Heideggeria mukailien organisointi puolestaan voidaan nähdä nykyisyyden ja tulevaisuuden potentiaalisuuden ja sitä tukevan menneisyyden organisointina. Hernesin esittämän määritelmän mukaan prosessifilosofiassa on puolestaan pelkistetysti kyse yrityksestä *"ymmärtää liikkuvan maailman organisointia pysäyttämättä itse liikettä, ajan virtaa"*. (Kivivirta & Syväjärvi, 2016, s. 32).

Tor Hernes, joka yhdessä Elke Weikin kanssa julkaisi vuonna 2007 tämän tutkielman teoreettisena viitekehyksenä olevan artikkelin (Hernes & Weik, 2007, s. 251–264), on tarkastellut organisaatiota prosessinäkökulmasta vuonna 2008 julkaistussa kirjassa *"Understanding Organization as Process - Theory for a tangled world."* (Hernes, 2008, s. 19–31). Organisaatiotutkimuksessa on Hernesin (2008, 19) mukaan aiempaa useammin kiinnitetty huomiota prosessi-termin syvällisempään tarkasteluun. Organisaatiotutkimuksen valtavirtana on ollut pitää prosessia organisaation tavoitteiden ja rakenteiden määrittelemänä virtoina (*flows*). Uudemmat näkemykset tulkitsevat organisaatioita puolestaan siten, että organisaatioiden muodostuminen perustuukin prosesseihin. Hernes mainitsee merkittävänä prosessiajatteluun vaikuttaneeseen keskusteluun vaikuttaneista esimerkiksi Karl Weickin (1979) sekä Tsoukasin ja Chian (2002) teokset. (Hernes, 2008, s. 19).

Weick (2015) toteaa laatimassaan, vuonna 1979 ilmestynyttä teostaan *"The Social Psychology of Organizing"* koskevassa arvostelussaan, että hän viittasi *"organizing"* -sanalla prosesseihin, ei niinkään rakenteisiin. Teoksessa organisaatiota pyrittiin hahmottamaan muiden muassa tapahtumaketjujen ja toimintasarjojen muodostamina rakenteina, joissa suorittamisessa on alku-, keski- ja loppuvaihe. (Weick, 2015, s. 189).

Hernesin (2008, s. 23) mukaan organisaation ja johtamisen ymmärtämiseen vaikuttaa se, missä määrin prosessi nähdään keskeisenä. Erilaiset näkemykset prosessien vaikuttavuudesta voidaan jakaa kahteen näkymään tai pääluokkaan: heikon näkymän (*weak view*) mukaan prosessit ovat osa tarkasteltavaa maailmaa, ja vahvaan näkymän (*strong view*) mukaan maailma itsessään on prosessi. Hernes (2008, s. 30) korostaa kuitenkin, että erityistä huomiota tulisi kuitenkin kiinnittää siihen, kuinka osakokonaisuudet (*entities*) syntyvät prosessin kautta, ja miten ne vuorollaan tulevat prosessiin.

Ann Langley ja Haridimos Tsoukas toteavat toimittamansa kirjan *"The SAGE Handbook of Process Organization Studies"* (2017) johdannossa *"Process Thinking, Process Theorizing and Process Researching"* (2017, s. 2) että, keskeisesti organisaatioiden prosessitarkasteluun vaikuttaneen Karl Weickin (1979) merkittävä ajatus oli se, että huomio tulikin kiinnittää organisaation (*organization*) sijaan organisointiin (*organizing*). Langley ja Tsoukasin mukaan myös useat muut ovat omaksuneet lisääntyvässä määrin Weickin esittämän ontologisen muutoksen tarkastelutavassa, eli englannin kielessä *"-ing"* -päätteen käytön. Tällaisen tarkastelutavan muutos on vaikuttanut siihen, että organisaatioita ymmärretään, tutkitaan ja tarkastellaan dynaamisina organisatorisina ilmiöinä ja orgaanisina (*fluidity*), joksikin kehittyviä (*emergence*), virtaavina (*flow*) sekä ajallisina (*temporal*) ja tilallisina (*spatial*) yhteyksinä. (Langley & Tsoukas, 2017, s. 2–3).

Viviane Sergi, Lucia Crevani ja Monique Audbry (2020, s. 3–4) toteavat, että prosessit ovat usein empiirisen tutkimuksen keskipisteenä. Projektinhallinta ymmärretään usein rationaalisten ja ennustettavien prosessien määrittämiseksi, joiden avulla pyritään

muutokseen, jonka tavoitteet on määritelty projektin alussa. Sergi ja muut (2020) lainaavat Niedermanin ja muiden 2018 esittämää määritelmää prosessiteoriasta, jonka mukaan prosessiteoria keskittyy eri toimintojen osasiin ja kestoihin, koska ne johtavat tiettyihin tuloksiin. Prosessiajattelun ydinajatuksena on puolestaan se, että *maailma on jatkuvassa tulemisen prosessissa, ei niinkään olemisen tilassa*. Keskeistä prosessiajattelussa on muutos (*change*), joksikin tuleminen (*becoming*) ja joksikin kehittyminen (*emergence*). Prosessiajattelussa siten jatkuvat toimet ja toiminnot sekä ajallisuus asetetaan etusijalle pysyviin toimijoihin ja kokonaisuuksiin nähden. Organisaatio nähdään olevan *jatkuvan muuttumisen* tilassa. Sergi ja muut (2020, s. 3–4) viittaavat myös Reschnerin 2012 esittämään näkemykseen, jonka mukaan prosessifilosofiassa puolestaan kaikki ilmiöt hahmotetaan ja käsitellään erilaisten virtausten kautta ja virtauksina.

Fred Niedermanin (2023) mukaan prosesseihin sisältyy ajan ja keston tunne, ja toimintojen sarjat tietyssä järjestyksessä muodostavat näitä prosesseja. Niederman pitää prosessiteoriaa yhtenä teoriaperheiden alajoukkona, eikä sitä voi pitää varsinaisesti teoriana, vaan paradigmana tai metateoriana, jonka puitteissa voidaan luoda teorioita. Prosessiteorian keskiössä on luontaisesti prosessi, ja se, miten prosessit rakennetaan ja miten prosessit liittyvät niiden myötä syntyviin tuloksiin. Prosessiteoria käsittää laajalti prosessiin liittyviä teorioita, koskien vaiheita, joiden kautta osakokonaisuudet (*entities*) muuttuvat olotilasta toiseen. (Niederman, 2023, s. 408–410).

Siten prosessiajattelun mukaisesti esimerkiksi tarkasteltava organisaatio ei ole pysyvällä tavalla tietynlainen eli ”sellainen kuin se on”, vaan organisaation olemus on jatkuvasti muutoksessa. Hernes ja Weik (2007, s. 251–264) tarkastelevat näitä muutoksia aiheuttavia tekijöitä endogeenisinä ja eksogeenisinä näkyminä.

4.2 Prosessin aikaperspektiivi

Pettigrew, Woodman ja Cameron (2001, s. 697–713) artikkelista ”Studying organizational change and development: Challenges for future research” tuon esille aikaperspektiiviin liittyviä näkemyksiä, joissa näen yhtymäkohtia Hernesin ja Weikin esittämän teorian tarkasteluun ja sen soveltamiseen aluehallintouudistuksen ja alueidenkäytön viranomaistehtävien muutostarkasteluun.

Pettigrewin ja muiden (2001, s. 697) mukaan yhteiskuntatieteiden keskeisimpiä tutkimusaiheita ovat olleet erityisesti organisaatioiden muutoksiin ja kehittymiseen liittyvät tarkastelut. Tarkasteltaessa organisaatioiden muutoksia on oleellista, että organisaatioihin liittyvää toimintaa ja kontekstia –asiayhteyttä, jossa toiminta tapahtuu, ei tule erottaa toisistaan. Muutosteorioiden tulisi myös selittää jatkuvuutta, ja aika ja siten aikatarkastelu tulisikin olla oleellinen osa tarkasteltavien prosessien muutostutkimusta.

Pettigrew ja muut (2001, s. 704) pitävät tärkeänä, että organisaatioiden muutosten tarkastelussa kiinnitetään huomiota myös ajan kestoa kuvaaviin määritelmiin. Tällöin organisaatiomuutokset voidaan jaotella jaksottaisiin (*episodic*) ja jatkuviin (*continuous*) muutoksiin. Jaksottaisille organisaatiomuutoksille on tyypillistä, että niitä tapahtuu harvemmin, ne ovat epäjatkuvia ja tahallisia. Näitä jaksottaisia muutoksia tapahtuu silloin, kun organisaatiot siirtyvät pois tasapainon tilasta tai muuttuvat ympäristöstä tulevien vaikutteiden tai organisaation suuntautumisvirheiden (*misalignment*) myötä. Jaksottaisia organisaatiomuutoksia voivat aiheuttaa ja johtaa myös ”inverventionistit” (*interventionists*). (Pettigrew ja muut, 2001, s. 704). Tällaisina muutosta ajavina ja haluavina tahoina voisi pitää esimerkiksi organisaatiomuutosten toteuttamisesta päättäviä tahoja.

Pettigrew ja muut (2001, s. 699–700) tuovat esiin esimerkiksi Van de Venin vuonna 1992 esittämän väittämän, jonka mukaan tutkimuskirjallisuudessa organisaatioanalyseissä prosesseja on käsitelty usein kolmella erilaisella tavalla: prosessia selittämässä

varianssiteorian kausaalista yhteyttä, prosessia yksilöitä ja organisaatioita käsittelevinä luokituksina tai prosessia asioiden ajan myötä muuttumista kuvaavina tapahtumasarjoina. Pettigrew ja muut (2001) pitävät näistä lähestymistavoista ainoastaan jälkimmäistä sellaisena, joka mahdollistaa prosessin selkeän ja suoran havainnoinnin. Se myös mahdollistaa jonkin tietyn kokonaisuuden tai ongelman kehittymisen ja muuttumisen kuvaamisen. Prosessin määritelmä viittaa yksittäisten ja kollektiivisiin tapahtumiin ja toimintoihin, jotka kehittyvät ajan myötä tietyssä asiayhteydessä eli kontekstissa (Pettigrew ym. 2001, s. 700).

Tässä tutkielmassa organisaatiomuutoksia tarkastellaan jaksottaisina, organisaation ulkopuolelta käynnistettävänä muutosprosesseina. Tältä osin Pettigrewin ja muiden (2001) edellä esittämät tarkastelunäkökulmat liittyvät erityisesti Hernesin ja Weikin (2007, s. 255–258) eksogeeniseen näkemykseen, jossa organisaatio nähdään prosessina ja ohjelmoina.

4.3 Hernes & Weik: Organisaatio prosessina

Tämän tutkielman teoreettinen viitekehys perustuu Tor Hernesin ja Elke Weikin vuonna 2007 *Scandinavian Journal of Management* (sivut 251–264) julkaistuun artikkeliin ”*Organization as process: Drawing a line between endogenous and exogenous views*”. Artikkelin tarjoaa organisaatiotutkimuksessa hyödynnettäväksi luokituksen erilaisten prosessinäkemyksen tarkasteluun.

Tutkielman teorian perusteena olevaa Hernesin ja Weikin (2007) artikkelia ei juurikaan ole sellaisenaan hyödynnetty organisaation muutosten analysoinnin pohjana suomenkielisissä tutkielmissa tai tutkimuksissa, joten tutkielman teoriaosuus pohjautuu omaan tulkintaan artikkelin keskeisimmistä sisällöistä. Siten esimerkiksi käytetyillä suomenkielisillä termeillä voisi olla myös parempia vastineita. Artikkelissa olleita Hernesin ja Weikin tekemiä viittauksia muiden kirjoittajien aineistoihin en ole ottanut

mukaan tähän tutkielmaan lähinnä aineiston hankalan saatavuuden vuoksi. Hernesin ja Weikin näkemykset olenkin pyrkinyt esittämään mahdollisimman autenttisine.

Hernesin ja Weikin (2007, s. 251–252) mukaan organisaatioita voidaan analysoida sen mukaan, mitkä asiat ovat vakaita, tai suhteellisen vakaita, eli pysyviä tai melko pysyviä, ja mitkä puolestaan muuttuvia, eli epävakaita. He jaottelevat artikkelissaan prosessinäkymät (*process views*) eksogeenisiksi ja endogeenisiksi näkemyksiksi. Eksogeeninen näkemys (*exogenous view*) perustuu olettamukseen, että prosessit tapahtuvat suhteellisen vakaisissa yhteyksissä, kuten organisaatioissa tai institutionaalisessa ympäristössä. Näitä eksogeenisen näkemyksen tyyppejä ovat prosessi virtauksina (*process as flows*) ja prosessi ohjelmina (*process as programmes*). Endogeeninen näkemys (*endogenous view*) perustuu puolestaan olettamukseen, että olemassa olevat (osa-) kokonaisuudet eli entiteetit (*entities*) ovat prosessissa itsessään. Näitä endogeenisiä tyyppejä edustavat prosessi rekursiivisena toistona (*process as recursive reproduction*) ja prosessi yhteyksinä (*process as connectivity*). (Hernes & Weik, 2007, s. 251–252). Rekursiivinen tarkoittaa itseään toistavaa, eli saman asian tekemistä tai sanomista useita kertoja tietyn tuloksen tai vaikutuksen aikaansaamiseksi.

Hernes ja Weik (2007) toteavat kuitenkin, ettei prosessien ja kokonaisuuden välillä ole luonnollista jakoa. Esimerkiksi vaikka ihmisiä ja organisaatioita voidaan pitää perinteisesti kokonaisuuksina (*entities*) voidaan ne prosessin kautta nähdä tulevan sellaisiksi kuin ovat. Organisaatioiden inhimillisten toimijoiden voidaan ajatella prosessissa tulevan joksikin muuksi kuin mitä ne ovat nykyhetkellä, eli niistä tulee toimivia kokonaisuuksia tietyn tekemisen, esimerkiksi näytelmän esittämisen kautta. Tämä näyttelemine antaa näyttelijälle senhetkisen identiteetin. Toisin sanoen toiminta johtaa toimijoiden vakiintumiseen kokonaisuuksiksi. (Hernes & Weik, 2007, s. 253).

Hernesin ja Weikin (2007) esittämässä prosesseihin perustuvassa organisaatioiden tarkastelumallissa kiinnitetään huomiota vakaiden ja muuttuvien elementtien

sijoittumiseen, jonka mukaan tehdään myös merkittävin jako endogeeniseen ja eksogeeniseen tarkasteluun. (Hernes & Weik, 2007, s. 264).

Hernesin ja Weikin vuonna 2007 esittämästä artikkelista tässä tutkielmassa tukeudutaan ja hyödynnetään eksogeenistä näkemystä, jossa prosessia tarkastellaan ohjelmina. Prosessia ohjelmina on käsitelty kohdassa 4.5.2. Koska Hernesin ja Weikin artikkeli avaa laajalti organisaation tarkastelua prosessinäkökulmasta, on tässä tutkielmassa käsitelty hieman myös endogeenisiä näkymiä; prosessi yhteyksinä (4.4.1) ja rekursiivisena toistona (4.4.2) sekä eksogeenistä näkymää prosessi virtauksina (4.5.1). Näiden osalta keskeisimmät Hernesin ja Weikin esittämät näkemykset käsittelen suppeammin kuin tämän tutkielman kannalta olennaisen osan, jossa prosessia tarkastellaan eksogeenisinä ohjelmina. Tässä tutkielmassa käytän Hernesin ja Weikin (2007) määrittelemää endogeenistä tarkastelua ainoastaan tuodakseni esille näiden kahden lähestymistavan välistä eroa.

4.4 Endogeeninen organisaation tarkastelu

Hernesin ja Weikin (2007) esittämä endogeeninen tarkastelu voisi hyvin sopia organisaation sisäisten muutosten tarkasteluun, jolloin muutokset ja toimintatavat tapahtuvat nimenomaan muodollisen organisaation sisällä ja organisaation sisäisistä tarpeista lähteneenä. Tällaiseen tarkastelun kohteena oli alun perin tarkoituksena olla tämän tutkielman yhteydessä valmentavan johtamisen ja valmentavan työskentelytyön käyttöönotto ja siihen liittyvät prosessit Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa.

Endogeenisen näkemyksen mukaan prosesseja tulkitaan ilman ulkoisen kontekstin vaikutusta. Entiteettien eli osakokonaisuuksien vakautuminen tapahtuu itse prosessissa eikä ulkoisten vakaiden tekijöiden oleteta muodostavan prosessia.

4.4.1 Prosessi yhteyksinä

Hernesin ja Weikin (2007, s. 258) mukaan kaikenlaiset yhteydet/ kytkeytyneisyydet (*connectedness*) ovat kaikenlaisten asioiden ytimessä. Yhteyksillä tarkoitetaan erilaisten heterogeenisten elementtien valmiutta olla keskinäisessä vuorovaikutuksessa ja luoda siten yhtenäinen kokonaisuus. Erilaiset teknologiat, materiaalit ja ihmiset muodostavat heterogeenisiä yhdistelmiä organisaatioissa. Organisaation toimintaa voidaan ymmärtää näiden erilaisten vaikuttavien elementtien välisten vuorovaikutusten ja organisaatioon vaikuttavien yhdistelmien kautta.

Yhteyksillä (*connectivity*) ja kytkeytyneisyyksillä tarkoitetaan organisaation yhteyksissä suhteellista lähestymistapaa, jossa yhdistävät elementit eivät Hernesin ja Weikin mukaan rajoitu sosiaaliin ja fyysisiin elementteihin. Olennaista ovat elementtien heterogeenisyys sekä prosessissa ilmenevät yhteydet, jotka muodostavat yhdessä verkostoja. Jos jokin elementti muuttuu tai verkostoon tulee uusia elementtejä, myös muiden elementtien väliset suhteet ja yhteydet muuttuvat. Organisaation kokonaisuus (*configuration*) onkin siten jatkuvassa erilaisten yhteyksien muutosprosessissa. Näitä muutosprosesseja aiheuttavat siten niiden oma endogeeninen dynamiikka, eivät eksogeeniset vaikutteet. (Hernes & Weik, 2007, s. 259).

Endogeenisessä prosessitarkastelussa huomio kiinnittyy (osa)kokonaisuuksien (*entities*) välisiin yhteyksiin ja kykyyn muodostaa uusia toisiinsa kytköksissä olevia kokonaisuuksia. Toinen keskeinen kokonaisuuksien ominaisuus on se, että ne ovat kokonaan avoimia, koska ne ovat itsessään jatkuvasti muotoutumassa ja ne ovat riippuvaisia kokonaisuuksien välisistä keskinäisistä suhteista. Siten kokonaisuudet ovat aina muokkautuvia ja avoimia uusille määrittelyille. (Hernes & Weik, 2007, s. 259–260).

Endogeeninen näkemys siitä, että prosessi nähdään yhteyksinä, voitaisiin määrittellä Hernesin ja Weikin artikkelin pohjalta (Hernes & Weik, 2007, s. 259–260) siten, että organisaatiossa olevat (osa)kokonaisuudet ovat toisiinsa kytkeytyneitä ja pysyvät muutoksille jatkuvasti avoimia. Tällöin kokonaisuudet eivät myöskään saa lopullista

muotoaan, vaan kokonaisuudetkin muuttuvat samalla kun sen ominaisuudet sekä suhteet ja kytkeytyneisyydet muuttuvat.

4.4.2 Prosessi rekursiivisena toistona

Hernesin & Weikin (2007, s. 260) mukaan organisaatio voidaan nähdä osallistavana rekursiivisena prosessina, jossa organisaatio on jatkuvassa rakennus- ja jälleenrakennusprosessissa. Tällainen ajattelu pohjautuu suurelta osin sosiologisiin teoksiin ja teorioihin, joista Hernes ja Weik (2007, s. 260–261) viittaavat muiden muassa Antony Giddensin rakenneteoriaan (*structuration theory* vuosilta 1979 ja 1984) sekä Niklas Luhmannin yhdyskuntajärjestelmäteorioihin (1995 ”*Social systems*”).

Giddensin rakenneteoria perustuu Hernesin & Weikin (2007) mukaan ajatukseen siitä, että sosiaaliset järjestelmät osallistuvat jatkuvasti organisaation rakenteeseen ja ne myös muokkaavat järjestelmien rakenteita. Rakenteet ovat systeemin rakennetta vakauttavia järjestelyitä ja strukturoinnin perusta. Rakenteen ja prosessin suhde on puolestaan rekursiivinen ja ne yhdessä vaikuttavat toisiinsa. Sosiaaliset käytännöt ilmenevät rakenteen tuotoksina, mutta niillä on myös puolestaan taipumus sekä toistaa että muokata rakennetta. (Hernes & Weik. 2007, s. 260).

Hernesin & Weikin (2007, s. 260–261) mukaan Luhmannin idea rekursiivisesta reproduktiosta (*recursive reproduction*) erottaa toisistaan rakenteen ja prosessin. Rakenne ja prosessi ovat keskenään rekursiivisessa vuorovaikutuksessa, ja siten termeinä ovat toisiaan täydentäviä. Prosessin ja rakenteen olemusta ja eroavaisuutta kuvataan artikkelissa seuraavasti: ”*Rakenne ilman prosessia on vain tyhjä kuori, aivan kuten prosessi ilman rakennetta on toimintaa vailla suuntaa*”.

Rekursiivisen toiston kannalta tarkasteltuna vakaus (*stabilazion*) on rakenteissa, jota pidetään prosessien tuottamana ja prosessien vaikutteille alttiina olevana väliaikaisena järjestelyinä. Jotta rakenteet voitaisiin nähdä prosessien perustana, niissä tulisi olla

joitakin tunnistettavia (osa)kokonaisuuksia (*entities*), jotka normaaleissa olosuhteissa muuttuvat hitaasti. Tällaisia ovat esimerkiksi säännöt, budjetit ja suunnitelmat. (Hernes & Weik, 2007, s. 261).

Hernesin ja Weikin (2007, s. 261) mukaan tutkimuksissa, jotka ovat saaneet vaikutteita Giddensin tai Luhmannin teorioista, oleellista on ollut ajan ulottuvuuden merkitys. Toistot eli reproduktiot tapahtuvat suhteessa menneeseen historiaan. Nykyiset organisaation (osa)kokonaisuudet, jotka ovat siten osana nykyistä organisaatiota, ilmentävät siten myös mennyttä historiaa, tapahtumia, kokemuksia ja rakenteita. Organisaation nykyisellä olemuksella on vaikutusta puolestaan tulevaisuuteen siten, että se tarjoaa pohjan myös tulevaisuuden prosessien valinnoille ja toteutuksille.

4.5 Eksogeeninen organisaation tarkastelu

Prosesseja voidaan tulkita Hernesin ja Weikin (2007) mukaan eksogeenisen näkemyksen mukaan silloin kun prosessin ulkopuolinen konteksti, joka voi koostua esimerkiksi säännöistä ja instituutioista, vaikuttaa erilaisiin virtauksiin (*flows*), kuten toimintaan, viestintään ja käyttäytymiseen. Eksogeenisessä näkemyksessä prosessia tulkitaan suhteessa johonkin prosessin ulkopuoliseen kontekstiin. (Hernes & Weik, 2007, s. 253–254). Eksogeeninen näkemys käsittelee siten organisaatioita tai ympäristöjä vuorovaikutuksen konteksteina.

Organisaation sisäiset prosessit heijastavat organisaation rajojen sisäpuolella tapahtuvaa liikettä ja organisaatio ilmenee kontekstina, jossa liike tapahtuu. Liikkeiden mallit puolestaan heijastelevat sitä, mitä organisaation voidaan sanoa olevan. Esimerkiksi byrokraattiset organisaatiot yhdistetään sääntöpohjaiseen käyttäytymiseen, muodollisiin suunnitelmiin ja suhteellisen vähäiseen ihmisten liikkumiseen toiminnallisten rajojen yli. Eksogeenisessä näkemyksessä organisaation muutos on virtausten tai ohjelmien sisäisissä malleissa. (Hernes & Weik, 2007, s. 254).

Hernesin ja Weikin esittämän eksogeenisen näkemyksen mukaan organisaation sisäiset prosessit ovat sellaisia kuin ovat, koska ne reagoivat organisaation ulkopuolisen ympäristön vakaisiin tekijöihin. Organisaatiot reagoivat näihin ulkoisen ympäristön vaatimukseen esimerkiksi omaksumalla laillisiksi ja oikea-aikaisiksi arvioituja rakenteita. Esimerkiksi uusi institutionalismi pitää organisaation ulkopuolta tulevia pakottavia ja jäljiteltäviä voimia merkittävänä johtamisen ideoihin vaikuttavina tekijöinä. (Hernes & Weik, 2007, s. 254–255). Hernes ja Weik esittävät arteikkelissaan eksogeenisestä organisaatiotutkimuksesta kaksi erilaista näkemystä: prosessin virtauksina ja ohjelmina.

4.5.1 Prosessi virtauksina

Organisaatio- ja johtamistutkimuksissa sanaa *prosessi* käytetään Hernesin & Weikin (2007, s. 255) mukaan kuvamaan kaikkea ”*virtaavaa*”. Virtauksen vastakohtana on staattinen, pysyvä olotila. Virtauksena voidaan pitää esimerkiksi työvoimaa, operaatioita, liiketoimia, materiaaleja ja informaatiota. Kun organisaation prosessia kuvataan virtauksina, määritelmä kattaa kaikki mahdollisesti organisaation muodostavat virtaukset.

Mikäli organisaation virtauksia tarkasteltaisiin siten, että virtaukset jaettaisiin mahdollisimman pieniin osiin, niin virtausten, joihin voidaan pitää esimerkiksi sähköposteihin liittyviä toimintoja, määrä olisi ääretön missä tahansa organisaatiossa. Prosessit itsessään ovat virtauksia ja niihin liittyy useita sosiaalisia toimintoja. (Hernes & Weik, 2007, s. 255).

Hernesin ja Weikin (2007) näkemyksen mukaan useissa tutkimuksissa oletetaan, että organisaation olemus vaikuttaa niissä ilmeneviin virtausten tyypeihin. Organisaatio muodostaa siten virtauksille kontekstin, ja hallitsevat tai toistuvat virtaukset puolestaan antavat organisaatiolle sen identiteetin. Siten, mikäli prosesseja tutkitaan virtauksina, oletetaan, että virtoja tulkitaan suhteessa niiden kontekstiin, joka edustaa joukkoa suhteellisen vakaita kokonaisuuksia. Virtojen analyysi olettaa, että vakaa konteksti,

(ympäristö tai puitteet) sijaitsee varsinaisten virtausten ulkopuolella. (Hernes & Weik, 2007, s. 255–256)

Hernes ja Weik (2007) havainnollistavat virtausten ja vakaiden kontekstien suhdetta seuraavalla organisaation osastoa kuvaavalla esimerkillä: Osastoa voidaan pitää henkilöstön käyttäytymisen kontekstina. Osasto koostuu suhteellisen vakaista kokonaisuuksista, kuten esimerkiksi erilaista säännöistä, määräyksistä ja muodostuneista rutiineista. Osasto voidaan havainnollistaa organisaatiokaaviossa omana laatikkonaan, jonka sisällä tai osaston rajojen yli muiden osastojen, eli laatikoiden, kanssa tapahtuu erilaisia virtauksia. Näitä virtauksia ja osastoja tulee tarkastella analyttisesti eri tasoilla. Osasto vaikuttaa siihen, mitä henkilöstön keskuudessa tapahtuu, ja näitä tapahtumia siis kuvataan virtauksina. Näillä virtauksilla ei kuitenkaan katsota olevan vaikutusta osastotasolla. Virtojen vakaana kontekstina on tässä esimerkissä osasto, jossa virtaukset tapahtuvat. Tästä seuraa puolestaan se, että virtojen konteksti ei ole herkkä virtojen vaikutuksille. (Herne & Weik, 2007, s. 256). Tämän mukaan voisi seurata mahdollisesti se, että henkilöstön keskuudessa tapahtuvilla toimilla ei olisi merkittävää vaikutusta varsinaiselle osastorakenteelle.

Prosessien analysoiminen virtauksina pyrkii erityisesti erottamaan selkeästi toistaan varsinaiset suhteellisen vakaat kontekstit ja virtaukset: organisaation tiettyä yksikköä voidaan pitää vakaana kokonaisuutena, jolla on oma kulttuurinsa ja virtauksia edustavat esimerkiksi sähköpostin lähettämistä. Organisaatiotutkimuksen kannalta tällainen lähestymistapa voisi esimerkiksi helpottaa organisaation pysyvien elementtien ja niin sanotun päivittäisen ”sälän” tarkastelua erillään toisistaan.

4.5.2 Prosessi ohjelmina

Hernesin & Weikin (2007) mukaan ohjelmat, jotka ovat siis ohjelmoitua toimintaa, edustavat muodollisia ongelmanratkaisumalleja. Ohjelmat koostuvat rakenteellisista toimintakokonaisuuksista, eli ne toimivat jonkin ennalta määritellyn rakenteen

mukaisesti, joko olemassa olevien tai mahdollisesti myöhemmin ilmaantuvien ongelmien ratkaisemiseksi. Ohjelmat erottavat eri organisaatioita toisistaan, ja ne syntyvät laajemmasta organisaation ulkopuolelta tulevasta tarpeesta, ja siksi ohjelmat voidaan luokitella eksogeenisinä näkyminä prosesseihin. (Hernes & Weik, 2007, s. 255–256).

Organisaatiot eli muodolliset toimintakokonaisuudet muodostuvat yleensä ohjelmien toteuttamisen myötä. Ohjelmien myötä organisaatiolle muodostuu kaksinkertainen ominaisuus: ensiksi organisaatiot suorittavat tiettyjä tehtäviä eli toimivat ongelmanratkaisumekanismeina ja toiseksi organisaatioille muodostuu niille ominainen identiteetti. (Hernes & Weik, 2007, s. 256). Ohjelmissa toisin sanoen määritellään sille kuuluvat tehtävät ja samalla ohjelmat vaikuttavat organisaation identiteetin muodostumiseen. Esimerkiksi ympäristösektorilla toimivat organisaation tehtävät ja identiteetti poikkeaa hyvinvointialan organisaation tehtävistä ja identiteetistä.

Hernesin & Weikin (2007) mukaan ohjelmat auttavat ylläpitämään muodollisia organisaatioita suhteellisen vakaassa tilassa ja ohjelmat myös johtavat organisaatioiden muutoksiin. Ohjelmat ovat prosesseja siinä mielessä, että ne koostuvat toiminnoista ja toiminnan osista, jotka liittyvät ideaan siitä, kuinka organisaation tulisi muuttua tai vakiintua. Ohjelmat koostuvat erilaista toimintojen ketjuista, jotka on suunniteltu sillä oletuksella, että niillä voitaisiin ratkaista organisaation kohtaamia ongelmia. Ohjelmat on suunniteltu ratkaisemaan siis tiettyjä määriteltyjä ongelmia ja ohjelmia kutsutaan organisaation muodollisiksi elementeiksi. Ohjelmien myötä organisaatiolle myös muodostuu kaksinkertainen ominaisuus: ensiksi organisaatiot suorittavat tiettyjä tehtäviä eli toimivat ongelmanratkaisumekanismeina ja toiseksi organisaatioille muodostuu niille ominainen identiteetti. (Hernes & Weik, 2007, s. 255–256). Ohjelmissa toisin sanoen määritellään sille kuuluvat tehtävät ja samalla ohjelmat vaikuttavat organisaation identiteetin muodostumiseen. Esimerkiksi ympäristösektorilla toimivat organisaation tehtävät ja identiteetti poikkeaa hyvinvointialan organisaation tehtävistä ja identiteetistä.

Organisaatiolle siis määritellään Hernesin & Weikin (2007, s. 256) mukaan jo ennalta organisaatorakenne ennakoitun ongelman ratkaisemiseksi. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan kahteen päätyyppiin jaoteltavia rakenteellisia toimintakokonaisuuksia eli ohjelmia: Menettelyyn liittyvät ohjelmat koskevat ongelmanratkaisuprosessin rakenteita ja substanssiin liittyvät ohjelmat koskevat varsinaista ongelman rakennetta.

Erityisesti julkisella sektorilla toteutetaan organisaatiomuutoksiin tähtääviä ohjelmia, joissa tarkoituksena on muuttaa nykyisiä organisaatiojärjestelyitä joidenkin ennalta määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti. Uudistusohjelmat edustavat ainutlaatuisia toimintakokonaisuuksia, jotka käynnistetään *epätavallisten* ongelmien ratkaisemiseksi. Vastaavasti tavanomaisien organisaatioissa toistuvien *tyypillisten* ongelmien ratkaisemiseen käytetään *rutiineja*, joita voidaan pitää myös eräänlaisina ohjelmina. Organisaatioissa esimerkiksi henkilöstön rekrytointiin tai supistamiseen liittyvistä toiminnoista eli tavanomaisista ohjelmista muodostuu rutiineja. Organisaatioissa rutiinien kehittyminen ja omaksuminen liittyvät myös kollektiivisen identiteetin muodostumiseen ja eri organisaatioalojen erityisyyden ilmentämiseen. (Hernes & Weik, 2007, s. 255).

Vaikka ohjelmat perustuisivat tiettyyn johdonmukaisuuteen, ohjelman täytäntöönpanon seuraukset saattavat kuitenkin poiketa ohjelmalle asetetuista tavoitteista. Samoin suunnitellut ohjelmat saattavat jäädä kokonaan toteutumatta tai ne voivat toteutua vain osittain. Vaikka ohjelmalla olisi esimerkiksi vakauden saavuttamisen liittyviä tavoitteita voi ohjelman toteuttaminen johtaa myös päinvastaisiin tai tahattomiin tuloksiin. (Hernes & Weik, 2007, s. 257).

Erilaisille ohjelmille on tyypillistä, että niille annetaan omia hankenimiä, mikä mahdollistaa niistä puhumisen helpommin. Erityisten (projekti)nimien antaminen myös osaltaan edistää ohjelmien toimeenpanoa sisäisesti yhtenäisinä toimitakokonaisuuksina,

joilla kullakin on tietty vaikutus organisaatioon. Myös erityisiä rutiineja voidaan omaksua organisaation ulkopuolelta. Tällä tavoin ohjelmista tulee arvioinnin kohteita ja niitä voidaan analysoida syy-seuraussuhteiden kautta. Myös rutiinit voivat johtaa organisaatiomuutokseen silloin kun rutiinit eivät tuota tuloksia, uusia ongelmia on ratkaistava tai uudet resurssit luovat uusia mahdollisuuksia. Näiden osalta huomio kiinnittyy rutiineihin kohdistettuihin odotuksiin, niiden saavuttamiseen tai saavuttamatta jäämiseen. Näin rutiineja voidaan arvioida suhteessa niiden vaikutuksiin organisaation ongelmanratkaisukyvykkyteen. (Hernes & Weik, 2007, s. 257–258).

Hernesin ja Weikin (2007) mukaan ohjelmat ja rutiinit koostuvat toiminnoista, jotka sisältävät tunnistettavia piirteitä ja muodostavat itsessään prosesseja. Ohjelmat ja rutiinit ovat merkityksellisiä ja antavat prosesseille niille ainutlaatuisia tunnistettavia piirteitä. Prosessien toiminnot siten sisältyvät näihin ohjelmiin ja rutiineihin. Kun ohjelmia ja rutiineja sopeutetaan uusiin yhteyksiin ja tilanteisiin, niin vertailua tehdään uuteen kontekstiin nähden, esimerkiksi organisaation tavoitteisiin, visioon, rakenteeseen ja resursseihin nähden. Tämän vuoksi ohjelmia voidaan pitää eksogeenisenä näkemyksenä prosessista. (Hernes & Weik, 2007, s. 258).

4.6 Teorian soveltuvuus tutkielmaan

Hernes ja Weik (2007) tähdentävät, ettei heidän esittämänsä teoria neljästä prosessin tulkinnasta edusta koko organisaatiotutkimuksen prosessinäkökulmaa. (Hernes & Weik, 2007, s. 261–262). Kuitenkin se antaa pohjan erityisesti organisaation prosessien tutkimiseen ja tulkitsemiseen endogeenisten eli sisäisten prosessinäkökulmien ja eksogeenisten eli ulkoisten prosessinäkökulmien osalta.

Hernesin ja Weikin (2007) esittämää prosessinäkökulmaa voisi hyödyntää erityisesti valtionhallinnon ja aluehallinnon muutosten tarkasteluun. Nämä muutokset voidaan tulkita prosessin tulkinnan yhteydessä ohjelmiksi, joita toteutetaan ja pannaan toimeen

tehtyjen poliittisten linjausten, hallitusohjelmien, hankkeiden valmistelun, lainsäädännön valmistelun sekä toimeenpano-ohjelmien myötä.

Tämän tutkielman teoreettinen viitekehys perustuu edellä kuvattuun Hernesin ja Weikin (2007) eksogeeniseen näkemykseen prosessin tulkintaan ohjelmina. Tämä teoreettinen tulkinta esitetään lopuksi kattaen sekä valtionhallinnon että aluehallinnon uudistukset.

Alueidenkäytön osalta erityisesti valtion viranomaisten eli nykyisten ELY-keskusten osalta käydään läpi niille kuuluvat alueiden käyttöön liittyvät tehtävät. Tämä on välttämätöntä, jotta aluehallinnon aikaisempien uudistusten ja meneillään olevan uudistusten kohteena olevan viranomaisen tehtäväkenttä olisi hahmotettavissa.

Prosessinäkökulmaa, jota Tor Hernes ja Elke Weik ovat laajalti käsitelleet vuonna 2007 julkaistussa artikkelissaan, on sovellettu ulkomaisessa organisaatiotutkimuksessa, mutta kotimaisia tutkimuksia tätä tutkilemaa kirjoittaessa ei sen sijaan juurikaan löytynyt. Tämän tutkielman viimeistelyn aikoihin (vuodenvaihte 2024–2025) suomenkielisiä hakutuloksia google-haulla "*Hernes & Weik 2007*" oli ainoastaan kuusi kappaletta. Hernesin ja Weikin vuonna 2007 julkaisemaan artikkeliin viitattiin muiden muassa artikkeleissa "*Työyhteisölähtöinen prosessikehittäminen kehittämisoitteena*" (Vataja & Seppänen-Järvelä, 2009) ja "*Kehittävän itsearviointin taidot, kyvykkyydet ja osaaminen. Empiirinen analyysi sosiaalitoimen työyhteisöstä*" (Seppänen-Järvelä & Vataja, 2009) sekä pro gradu -tutkielmassa "*Työyhteisön vuorovaikutuksen fasilitointi työnohjauksen avulla*" (Aaltonen, 2013). Edellä mainitut eivät kuitenkaan sivua tämän tutkielman aihepiiriä. Tutkielmassa esitettyihin analyysihin sekä teoriasta että sen soveltamisesta hallintouudistuksiin liittyy uutena tarkastelunäkökulmana siten myös mahdollisesti epävarmuutta.

5 Valtion aluehallinnon uudistus eksogeenisenä prosessina

Valtionhallinnon muutosten tarkastelun osalta pääpaino on alueidenkäyttöön liittyvien valtion viranomaistehtävien sijoittumisessa. Käyn läpi lyhyesti lääninhallituksen ja alueellisten ympäristökeskusten toiminnan ajanjaksot sekä nykyisen aluehallinnon osalta lähinnä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä aluehallintovirastojen muodostamisen. Näiden jälkeen tarkastelen valtionhallinnon uudistushankkeita eri hallituskausien aikana 2000-luvun taitteesta pääministeri Petteri Orpon hallituksen aluehallintouudistusta koskeviin kirjauksiin saakka. Tämän osion lopuksi tarkastelen aluehallintouudistusta yleisesti eksogeenisenä prosessitarkasteluna ohjelmien kautta.

Suomessa valtion keskushallinnon lisäksi on aluehallinto, jolla tarkoitetaan valtion paikallishallintoa tai väliportaan hallintoa. Kaikki termit kuitenkin kuvaavat samaa hallinnontasoa, joka sijoittuu valtion keskushallinnon ja kuntien väliin. Aluehallinto koostuu toisaalta valtion aluehallinnosta ja toisaalta myös kuntaperusteisesta aluehallinnosta, eli kuntayhtymistä. Valtionhallinto koostuu kahdesta monialaisesta viranomaisesta, virastosta, joiden kautta ministeriöt hoitavat aluetason tehtäviä: aluehallintovirastot (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset). Lisäksi Ahvenanmaan itsehallintoalueella toimii puolestaan Ahvenmaan valtionvirasto (Statens ämbetsverk på Åland). (Nyholm ja muut, 2016, s. 152).

5.1 Aluehallinnon historialliset muutokset

Koska aluehallinto on valtion viranomaistehtäviä alueellisesti hoitava viranomainen, on se myös jatkuvassa yhteydessä kuntatason käytännön toimijoihin. Erityisesti tässä osiossa tarkastellaan aluehallinnon kehittymistä alueidenkäytön suunnittelun, ohjauksen ja edistämisen osalta. Tarkasteltava ajanjako ja historiallisen kehityksen kannalta nykytilanteeseen nähden olennaisin jakso ulottuu lääninhallituksen ajasta nykyiseen ELY-keskusten aikaan. Lääninhallituksen aika on myös sikäli merkittävää

käytännön viranomaistyöskentelyn kannalta, että nykyisin jo pitkään aluehallinnossa toimineet virkamiehet ovat saattaneet aloittaa työuransa jo lääninhallitusten aikana.

5.1.1 Lääninhallitukset

Ensimmäiset läänit ja lääninhallitukset perustettiin vuonna 1634 ja ne toimivat Suomen valtion aluehallintoviranomaisina vuoden 2009 loppuun saakka. Vuoden 1955 asetuksen seurauksena lääninhallituksen tehtäväksi tuli vastata myös muiden muassa kaavoitus-, rakennus- ja palotoimen sekä liikenteen edistämistoimista ja kehittää läänin taloudellisia oloja. 1970-luvun alussa valtion piiri- ja paikallishallinnon tehtävistä ympäristönsuojelu sekä muita tehtäviä siirrettiin lääninhallituksen tehtäviksi. (Kansallisarkisto 2024).

1980-luvun lopulla lääninhallituksen tehtävien määrää karsittiin ja siinä yhteydessä niistä poistettiin muiden muassa yleiset alustus- ja valvontatehtävät. Kuntien laatimat ja hyväksymät kaavat menivät hyväksymisen jälkeen vielä lääninhallitukseen, joissa ne vahvistettiin tulemaan voimaan, tätä käytäntöä nimitettiin alistamiseksi. Aluekehitystehtävät ja maakunnan suunnittelu- ja kaavoitustehtävät siirrettiin maakuntien liitoille. Ympäristötehtävät, mukaan lukien kaavoituksen valvontatehtävät, siirrettiin vuorostaan alueellisiin ympäristökeskuksiin. (Kansallisarkisto 2024).

Kunnan ja valtion toimivaltajako kaavoituksessa perustui siihen, että valtion viranomaiset vaikuttivat kattavasti oikeusvaikutteiseen kaavoitukseen. Kaavan hyväksyminen tai kuntayhtymän päätökset alistettiin valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Kaavan tuli olla pääsääntöisesti sekä kunnan hyväksymä että valtion viranomaisen vahvistama. Kunnan hyväksymä asema-, rakennus- ja ranta-asemakaava tuli alistaa valtion viranomaisen eli lääninhallituksen vahvistettavaksi. (HE 320/1994).

Lääninhallitukset toimivat lääneissä ympäristönsuojelun sekä kaavoitus- ja rakennustoimen viranomaisina ympäristöhallinnon vuonna 1995 toteutuneeseen uudistukseen saakka. (Vaden, 2008, s. 20).

5.1.2 Ympäristökeskukset

Kaavoitusta, alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevat nykyiset MRL:n mukaiset valtion aluehallinnon tehtävät kuuluivat alun perin alueellisille ympäristökeskuksille, jotka oli perustettu alueellisiksi ympäristöviranomaisiksi 1.3.1995 alkaen yhdistämällä aikeisemmat vesi- ja ympäristöpiirit sekä lääninhallituksen ympäristötehtäviä hoitaneet yksiköt. Aikaisemmin lääninhallituksille kuuluneet kaavoituksen, rakentamisen ja ympäristönsuojeluun liittyvät tehtävät siirtyivät tuolloin alueellisille ympäristökeskuksille, joita oli yhteensä 13. (Hallberg ja muut, 2020, s. 122).

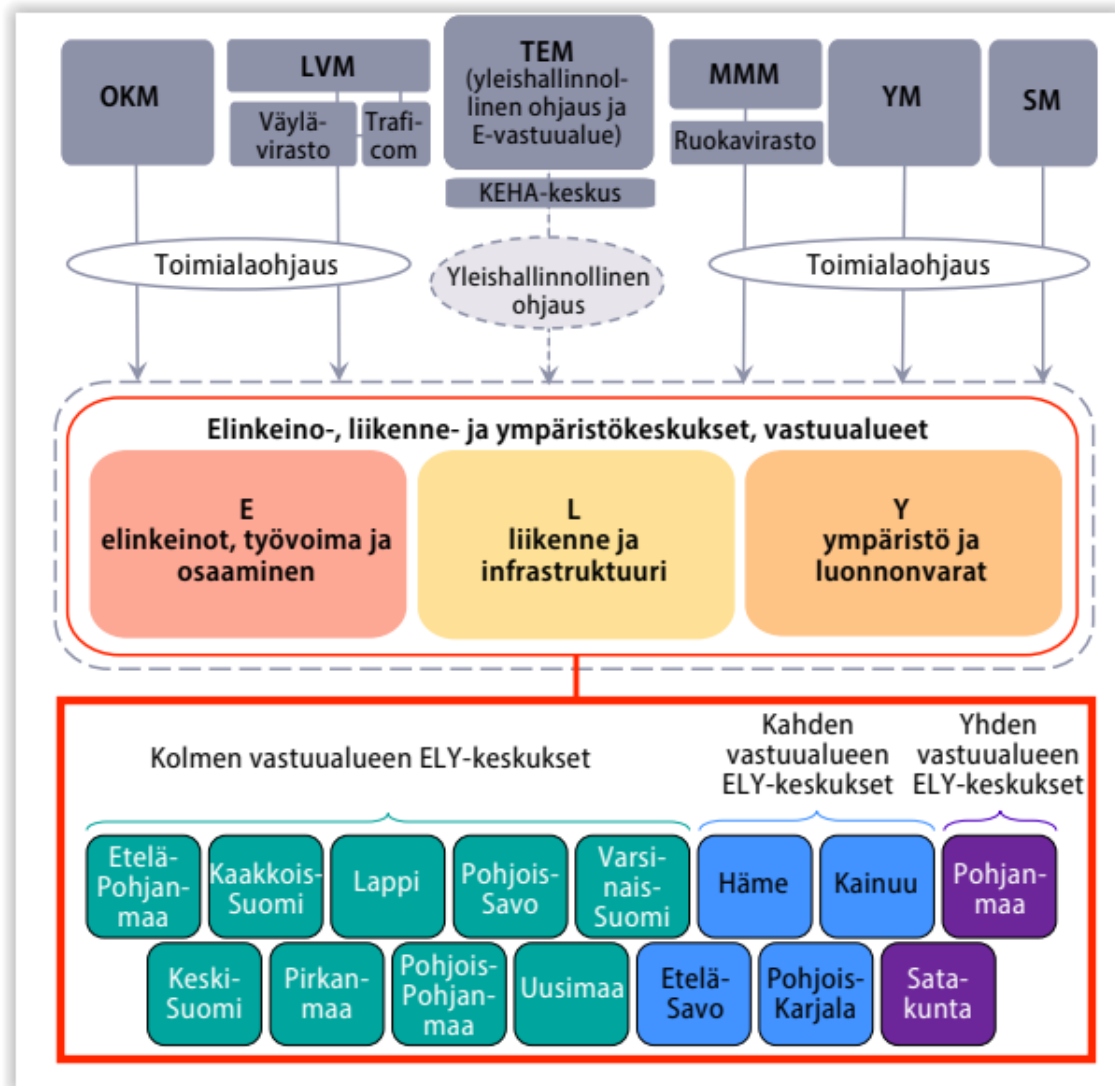
5.1.3 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eli ELY-keskukset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten perustamiseen johtanut aluehallinnon uudistus käynnistyi vuonna 2007. Uudistus perustui pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan, jossa mm. todettiin, että lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakunnan liittojen työnjakoa täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja hallintoviranomaisten määrää vähennetään. (Haapanala, 2013, s. 7).

Vuoden 2010 aluehallintouudistuksessa lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelutoimistojen tehtävät koottiin kahteen aluehallintoviranomaiseen, joita ovat aluehallintovirastot (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset). Ympäristöhallinnon tehtävät jaettiin molempien aluehallinnon virastojen kesken. Aluehallintovirastoihin siirrettiin ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat. ELY-keskuksiin siirrettiin alueellisista ympäristökeskuksista ympäristönsuojelua, alueiden käyttöä, rakentamisen ohjausta, kulttuuriympäristön hoitoa, luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä

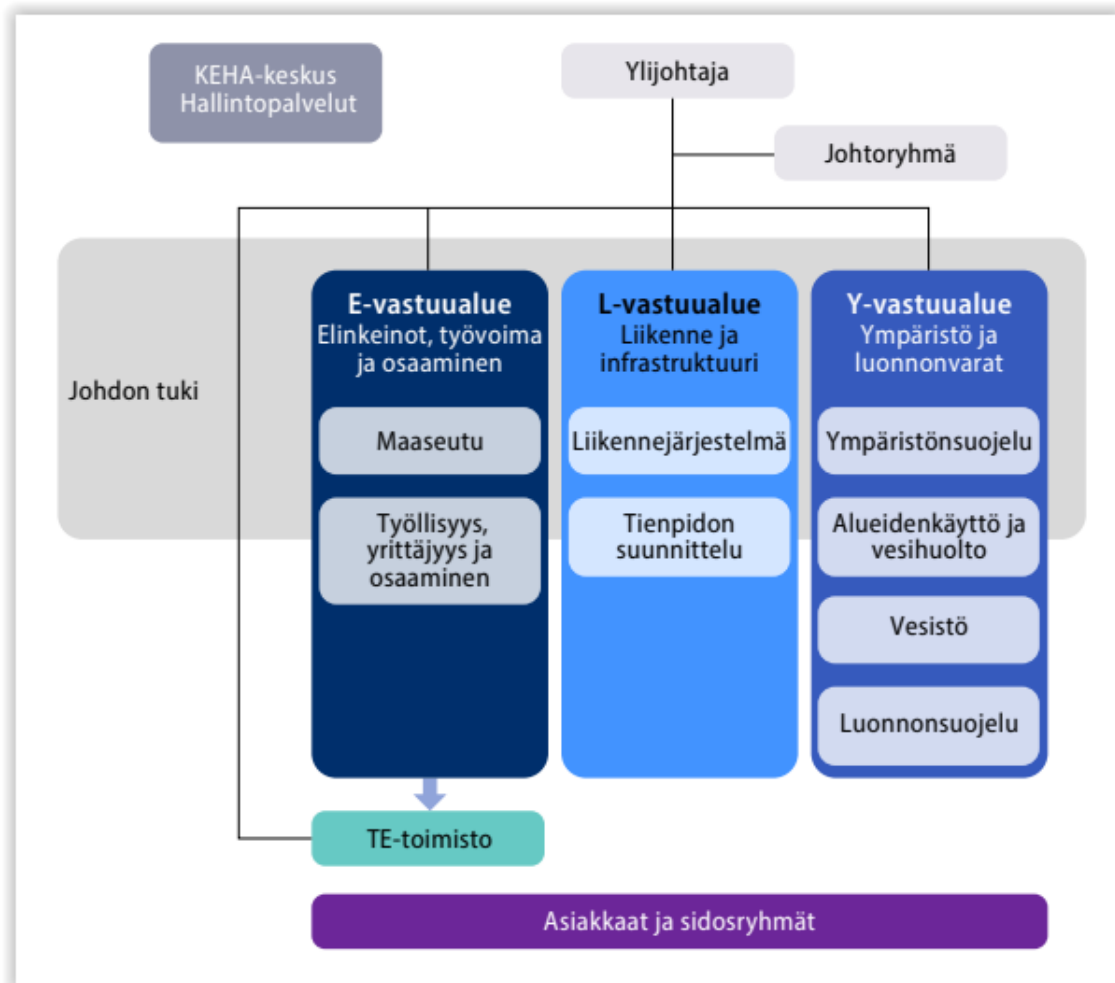
sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa koskevat asiat (Hallberg ja muut, 2020, s. 122–123; Haapanala, 2013, s. 7).

ELY-keskusten tehtävistä ja toimialoista on säädetty laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (2009/897). ELY-keskus on jaettu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten kolmeen vastuualueeseen: E-vastuualue (elinkeinot, työvöoima ja osaaminen), L-vastuualue (liikenne ja infrastruktuuri) ja Y-vastuualue (ympäristö- ja luonnonvarat). ELY-keskuksia on kaikkiaan 15, joista yhdeksällä on kaikki kolme vastuualuetta, neljällä on kaksi ja kahdella on yksi vastuualue. ELY-keskuksilla voi olla myös erikoistumis- ja keskittämistehtäviä, näitä tehtäviä on määrätty 12 ELY-keskukselle. Keskusten vastuualueiden sijoittumisista ja toimialueista säädellään valtioneuvoston asetuksella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1373/2018). Lisäksi toimintaa säännellään ja ohjataan strategia-asiakirjalla, työjärjestyksellä ja vastuualuekohtaisilla työjärjestyksillä. ELY-keskukset kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) hallinnonalaan, ja ohjaukseen osallistuvat myös sisäministeriö (SM), opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), maa- ja metsätalousministeriö (MMM), ympäristöministeriö (YM), liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) sekä Ruokavirasto ja Väylävirasto. ELY-keskukset toteuttavat lisäksi myös Maahanmuuttoviraston ja Business Finlandin tavoitteita. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2024a, s. 12–14).



Kuvio 1. ELY-keskuksen ohjausjärjestelmä (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2024a, s. 16).

Ympäristöhallinnon viranomaistehtäviä hoidetaan ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella eli Y-vastuualueella. Y-vastuualue on 13 ELY-keskuksessa. ELY-keskukset voivat hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden ELY-keskuksen toimialueella. Tällaiset tehtävät voivat olla esimerkiksi valtakunnallisia koordinoituntehtäviä (Puomio, 2012, s. 22–23). ELY-keskusten Y-vastuualueilla on itsenäinen asema, jolla turvataan myös toiminnan ja asioiden käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus. (Haapanala, 2013, s. 8).



Kuvio 2. ELY-keskuksen organisaatorakenteen kuvaus (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2024a, s. 44).

ELY-keskuksissa ja KEHA-keskuksessa työskentelevien määrä yhteenlaskettuna henkilötyövuosina oli vuonna 2023 yhteensä 3 453. Henkilöstön määrä on kasvanut kolman vuoden aikana vuodesta 2021 vuoteen 2023 6,6 % :lla. E-vastuualueella työskentelevien osuus oli noin 27 %, L-vastuualueella noin 12 %, Y-vastuualueella 31 %, muissa ELY-keskusten sisäisissä yksiköissä 1 % ja yhteisissä yksiköissä (KEHA ja TE-aspa) noin 20 %. Y-vastuualueen alueidenkäytön tehtävissä työskentelevien määrä vuosien 2021-2023 aikana oli keskimäärin noin 120 htv, mikä tarkoittaa noin 3,5 % osuutta koko henkilöstömäärästä. ELY-keskuksista suurimmat virastot henkilötyövuosissa mitattuina olivat Varsinais-Suomen, Uudenmaan, Pirkanmaan ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukset, joissa kussakin oli yli 250 htv :tä ja pienin Satakunnan ELY-keskus, jossa oli alle 50 htv :tä vuonna 2023. (KEHA-keskus, 2024, s. 78 ja s. 108–109). Vuoden 2025 alusta toteutetun

TE-palvelut 2024 -uudistuksen myötä osa E-vastuualueen henkilöstöstä sekä TE-palveluiden henkilöstö on siirtynyt kuntien ja kuntien muodostamien työllisyysalueiden palvelukseen. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2024).

Tämän tutkielman kannalta merkityksellistä on ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen alueidenkäyttöön liittyvien tehtävien henkilötyövuosien (htv) jakautuminen. Vuonna 2023 kaikki toimintamomentit huomioiden alueidenkäytön keskeisimmät tehtävät jakautuivat seuraavasti: alueidenkäytön yleinen edistäminen 42 htv, rakennusperinnön hoitoavustus 5 htv ja alueidenkäytön muut tehtävät 46 htv. (Valtionvarainministeriö 2024e, s. 46).

5.2 Valtion aluehallinnon uudistushankkeita eri hallituskausilla

Aluehallinnon uudistamistarve sekä erilaiset uudistuspyrkimykset ovat olleet lähes poikkeuksetta hallitusten tavoitteena viime vuosituhannen lopusta lähtien. Tässä yhteydessä käyn tiiviisti läpi keskeisimpiä alueidenkäyttöä ja siihen liittyviä aluehallinnon teemoja. Tarkastelu auttaa myös hahmottamaan nykyistä aluehallinnon uudistusta osana aikaisempien hallitusten uudistuspyrkimysten jatkumoa.

Tässä tutkielmassa ei valtion aluehallinnon uudistushankkeiden arviointi ei ole mahdollista. Yleisesti voisi kuitenkin todeta hallinnon uudistamisen arvioinnista, että niissä keskeistä on Petri Uusikylän ja muiden (2024, s. 86–87) mukaan huomioida ajallinen ja temaattinen ulottuvuus sekä julkisen hallinnon vaikuttavuus, palvelukyky ja laatu sekä rooli julkisen arvon tuottajana.

5.2.1 Paavo Lipposen hallitukset (1995–2003)

Paavo Lipposen I hallituksen (1995–1999) ja II hallituksen (1999–2003) aikana vuonna 1958 voimaan tullut rakennuslaki (370/1958) korvattiin 1.1.2000 voimaan tulleella

alueidenkäyttöä, kaavoitusta, rakentamista ja näitä koskevia viranomaistehtäviä määrittelevällä maankäyttö- ja rakennuslailla eli MRL:lla (132/1999). Alueellisen ympäristökeskuksen tehtävä määriteltiin seuraavasti: ” Alueellinen ympäristökeskus *edistää ja ohjaa* kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Alueellisen ympäristökeskuksen on erityisesti *valvottava*, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset siten kuin tässä laissa säädetään.” Ote on alkuperäisestä 5.2.1999 annetun maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:sta. Myös maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA) ja valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista annettiin Lipposen pääministerikaudella. (Valtioneuvoston kanslia 2003a).

5.2.2 Anneli Jäätteenmäen ja Matti Vanhasen hallitukset (2003–2010)

Matti Vanhasen I hallituksen (2003–2007) aikana toteutettiin PARAS-hankkeena tunnettu kunta- ja palvelurakenneuudistus puitelakeineen 2007–2012. (Saarimaa & Tukiainen, 2018, s. 256). PARAS-hankeen myötä toteutui 59 kuntaliitosta ja samalla kuntien lukumäärä väheni sadalla. (Kuntaliitto. 15.12.2012). PARAS-hankeen tavoitteena oli valtion alue- ja keskushallinnon osalta lähinnä yhteistyön ja koordinaation lisääminen ja kehittäminen. (Valtioneuvoston kanslia 2003b). Alueidenkäyttöön liittyviä merkittäviä muutoksia ei Vanhasen I hallituksen aikana toteutettu.

Matti Vanhasen II hallituksen (2007–2010) valmisteleman aluehallintouudistuksen, eli ALKU-hankeen myötä muodostettiin nykyisenkaltainen valtion aluehallinto. ALKU-hankkeessa ympäristötehtävät keskitettiin neljään aluehallintovirastoon (AVI) ja 13:een alueelliseen toimivaltaan perustuvaan elinvoima-, liikenne- ja ympäristökeskukseen eli ELY-keskukseen, jotka aloittivat toimintansa vuoden 2010 alusta alkaen. (Ympäristöministeriö 2024c). Toteutettu aluehallinnon muutos oli perustavanlaatuinen ja historiallinen, sillä satoja vuosia vanha lääninhallitus- ja maaherrainstituutio korvattiin

samassa yhteydessä ylijohtajien johtamilla aluehallintovirastoilla. (Juntunen, 2010, s. 119–120.) Susanna Järvi toteaa väitöskirjassaan, että ALKU-uudistusta voidaan pitää pääministeri Matti Vanhasen II hallituslinjauksiin pohjautuneena ulkoapäin ohjattuna reaktiivisena muutoksena. Koko aluehallintoa koskenut uudistus oli mittakaavaltaan ainutlaatuinen sekä poikkeuksellinen, sillä uudistus myös vietiin toteutukseen saakka. (Järvi, 2015 s. 210–211.)

ALKU-hankkeen valmistelun yhteydessä tutkittiin yhden viranomaisen mallin ja kahden viranomaisen mallin toteuttamisvaikutuksia. Yhden viranomaisen malli olisi ollut erittäin laaja-alaisena vaativa johtaa ja ohjata. Toisaalta mallin tuottavuushyödyt olisivat voineet olla suurempia kuin kahden viraston mallissa. Kahden viraston malli nähtiin mahdollistavan selkeämmän ja joustavamman aluejaon sekä muodostavan selkeän viranomaisroolijaon ja kansalaisille ymmärrettävän kokonaisuuden. (Valtionvarainministeriö, 2008, s. 97). Tämä arvio on huomionarvoinen, kun sen suhteuttaa nykyiseen aluehallintouudistukseen, jonka tavoitteena on muiden muassa ALKU-hankkeen yhteydessä muodostettujen aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhdistäminen.

5.2.3 Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallitukset (2011–2015)

Jyrki Kataisen hallituksen (2011–2014) ja Alexander Stubbin hallituksen (2014–2015) alulle panemien aluehallinnon uudistusten myötä aluehallinnon myötä ELY-keskusten ja TE-keskusten kehittämis- ja hallintopalveluita keskitettiin vuoden 2015 alusta alkaen uuteen valtakunnallisesti toimivaan KEHA-keskukseen. Keskus- ja aluehallinnon virastoseivityshankkeen (VIRSU) tavoitteena oli tarkastella lähinnä pienempien virastojen yhdistämistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja luopumista keskus-, alue- ja paikallishallinnon tasoilla valtion viranomaisten toimialaperusteisesta luokittelusta. (Valtioneuvoston kanslia, 2015, s. 37–38).

5.2.4 Juha Sipilän hallitus (2015–2019)

Juha Sipilän hallituksen vuonna 2015 aloittama maakunta- ja sote-uudistushanke (MAKU) oli mittakaavaltaan suomalaisessa hallintohistoriassa ennennäkemättömän suuri. Hankkeen valmistelu päättyi maaliskuussa 2019 Sipilän hallituksen eroon. Maakunta- ja sote-uudistuksen kohteena olivat erityisesti sosiaali- ja terveyshuollon peruspalvelut ja keskeisenä tavoitteena kustannusten kasvun hillitseminen. (Valtioneuvosto 2019b).

Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä valmisteltuun uuden valtakunnallisesti toimivan valtion Lupa- ja valvontaviraston perustamiseen tähtäävä toimaanpanohanke LUOVA. Tavoitteena oli, että vuoden 2019 aloittavaan Luova-virastoon olisi koottu koottu tehtäviä aluehallintovirastoista, ELY-keskuksista, KEHA-keskuksesta, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta Valvirasta ja Maatalousyrittäjien eläkelaitos Melasta. (Valtionvarainministeriö, 2019, s. 90–91.) Luovan tehtäviin olisi kuulunut perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen turvaaminen ja yleisen edun valvominen, esimerkiksi ympäristötehtävien osalta, hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. (Mäkinen, 2018, s. 10–14).

Maakuntauudistuksen yhteydessä valmistellun Alueidenkäyttö- ja maakuntauudistushankkeen (AAMU-hanke) mukaisesti ELY-keskukset sekä maakuntien liitot oli tarkoitus lopettaa ja tilalle muodostaa uudet maakunnat. Uusien maakuntien tehtäviin olisi kuulunut maakunnan suunnittelun ja maakuntakaavoituksen lisäksi kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistäminen ja merialuesuunnittelu. Kuntien itsehallinnollinen asema kuntakaavoituksen osalta olisi säilynyt, vaikka sen rinnalle olisi tullut maakunta uutena itsenäisenä toimijana. (Oinonen, 2017, s. 1–18).

5.2.5 Antti Rinteen ja Sanni Marinin hallitukset (2019–2023)

Sanna Marinin hallituksen aikana merkittävä aluehallintoa koskeva hanke oli sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä vastaavien siirtäminen kunnilta ja kuntayhtymiltä 21

hyvinvointialueen sekä Helsingin kaupungin järjestettäväksi. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2024). Hallitusohjelmaan sisältyi kirjaus, jonka mukaan *"Alueiden käytön laillisuuden valvonta säilyy viranomaistoimintana vähintään nykytasolla."* (Valtioneuvosto 2019a, s. 49).

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamiseksi tehty hallituksen esitysluonnos kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöä (VN/279/2018), josta pyydettiin lausuntoja syksyllä 2021, sisälsi ELY-keskuksen valvontatehtävien laajentamiseksi kaavoituksessa ja muussa alueidenkäytössä siten, että muutokset olisivat palauttaneet ELY-keskuksen valvontatehtävät lähelle ennen 2017 lakimuutosta edeltäneeseen tilanteeseen. Laajenevan valvontavastuun arvioitiin jossain määrin vaikuttavan myös kuntien kanssa tehtävän yhteistyön dynamiikkaan. Hallituksen esitysluonnos sisälsi myös ELY-keskusten edistämistehtävien laajentamista tiedottamisvelvollisuudella kuntien suuntaan alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaukseen vaikuttavista lainsäädäntömuutoksista ja tuen antamisesta säännösten soveltamisessa. (VN/279/2018 HE, 181).

Marinin hallituksen esitysluonnokset koko maankäyttö- ja rakennuslain uudistamiseksi eivät edenneet eduskuntakäsittelyyn hallituksen esityksinä. Rakentamista koskeva lainsäädäntö eteni eduskuntaan saakka ja eduskunta hyväksyi maaliskuussa 2023 uuden Rakentamislain (751/2023). Aiemmin eduskunta oli hyväksynyt kokonaisuuteen liittyvät lait rakennetun ympäristön tietojärjestelmistä (23.3.2023/431). Samassa yhteydessä MRL:n maankäyttöä koskevan osuuden nimeksi tulee alueidenkäyttölaki. (Ympäristöministeriö, 2023). Edellä mainitut lait tulivat voimaan 1.1.2025.

5.3 Valtion aluehallinnon uudistus 2023–2026

Valtion aluehallinnon uudistuksen osalta tässä osiossa esitän keskeisimmät tavoitteet sekä aluehallintouudistuksen tilanteen syksyn ja loppuvuoden 2024 aikana. Tässä yhteydessä on tarpeen todeta, että aluehallintouudistuksen valmistelussa on edelleen

useita avoimia kysymyksiä, joihin ratkaisu löytynee kevääseen 2025 mennessä. Uusi valtion aluehallinto aloittaa toimintansa valmistelun mukaan vuoden 2026 alusta.

Alueidenkäytön ja kaavoituksen osalta keskeisintä on kyseisten toimintojen sijoittuminen uudessa aluehallinnon organisaatioissa ja ennen kaikkea alueidenkäyttölain yhteydessä määräytyvät valtion viranomaisten tehtävien sisältö ja määrittely.

5.3.1 Hallitusohjelman kirjaukset ja tavoitteet

Valmisteilla oleva valtion aluehallinnon uudistus pohjautuu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan ”Vahva ja välittävä Suomi”. Uudistuksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaan *”vahvistaa yhdenmukaista lupa- ja valvontakäytäntöä alueesta riippumatta ja sujuvoittaa lupaprosesseja. Kehittämisen pääperiaatteena on monialaisuus.”* (Valtioneuvoston kanslia, 2023, s. 57).

Hallitusohjelman mukaan edellä mainittu tavoitteeseen liittyen esisijaisesti tarkoittaa ”lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoamista uuteen perustettavaan monialaiseen virastoon, johon yhdistetään Valvira, Aluehallintovirastot sekä ELY-keskusten Y-vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. Uudessa virastossa ympäristöön liittyvät lupa- ja valvontatehtävät muodostavat yhden yhtenäisen kokonaisuuden.” (Valtioneuvoston kanslia, 2023, s. 57).

Aluehallinnon uudistuksen yhteydessä muodostettavalla virastolla on valtakunnallinen toimivalta ja alueellinen toiminta perustuu hyvinvointialueiden yhteistoiminta-alueisiin. Hallitusohjelman kirjauksen mukaan virastolla voi kuitenkin olla laajempi toimipisteverkosto ja kielellisten oikeuksien toteutuminen varmistetaan uudistuksen yhteydessä. Varautuminen nostetaan myös aluehallintoa koskevassa kirjauksessa esille. (Valtioneuvoston kanslia, 2023, s. 58).

ELY-keskusten hallinnon järjestelyn osalta tavoitteena on monialainen valtion aluehallinnon järjestäminen Elinvoimakeskuksiin nykyistä vahvemmillle alueille nykyisten täyden palvelun ELY :jen pohjalta huomioiden käynnissä oleva TE-uudistus. Elinvoimakeskusten määrää voidaan kasvattaa enintään yhdellä ruotsinkielisten palveluiden turvaamiseksi. ELY-keskuksilla voi olla myös useampia toimipaikkoja ja niillä voi olla erikoitumistehtäviä ja myös keskinäisen työnjako mahdollistetaan. (Valtioneuvoston kanslia, 2023, s. 58).

Valtion aluehallinnon uudistuksen mukaiset virastot aloittavat hallitusohjelman mukaan toimintansa viimeistään vuoden 2026 alusta. Uudistamisessa tulee huomioida myös valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja toimintamenojen sopeutustarve. (Valtioneuvoston kanslia, 2023, s. 58).

Hallitusohjelman elinkeino- ja teollisuuspolitiikkaa koskevan kohdan mukaan tavoitteena on Suomen investointiympäristön houkuttelevuuden vahvistaminen ja investointien lisääminen. *"Suuria investointeja varten luodaan yhden luukun periaatteen mukaiset sujuvat viranomais- ja luvitusprosessit sekä nopeutetut ja etukäteen määritellyt käsittelyajat "* (Valtioneuvoston kanslia, 2023, 98). Tällä kirjauksella on erityisen merkittävä kytkös hallitusohjelman valtioon aluehallintoa koskevien linjausten kanssa. Uudistusten valmistelujen yhteydessä hallitushjauksen tavoitteesta käytetään yleisesti lyhennettä YLP, eli yhden luukun palvelut. (Ympäristöministeriö, 2024c).

5.3.2 Lainvalmistelu ja toimeenpanohankkeet

Valmisteltavana olevan aluehallintouudistuksen laajuutta kuvaa esimerkiksi se, että uudistuksen yhteydessä on muutettava osaltaan satoja muita lakeja ja pykäläiä, joissa viitataan muiden muassa nykyiseen aluehallintovirastoon tai elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksiin. Hallituksen esitysluonnoksen (VN/2510/2023) liitteenä 5 olevassa luonnoksessa uudistuksen yhteydessä muutettavista laeista ja pykäläistä on noin 1 700 sivua.

Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (VN/25102/2023) oli laajalla kuulemiskierroksella 20.6.–1.9.2024 välisenä aikana. Esitysluonnoksesta annettiin yhteensä 204 lausuntoa. (Lausuntopalvelu, 2024).

Aluehallintouudistuksen lainsäädäntöhanketta koskeva hallituksen esitys on tarkoitus lähettää lausunnoille ja viedä eduskunnan käsittelyyn samanaikaisesti ympäristöministeriön valmistelevan yhden luukun palveluhankkeen (YLP-uudistus) kanssa vuoden 2025 aikana. Ympäristöllisten asioiden yhden luukun palvelujen (YLP) lainsäädäntöhanketta koskeva hallituksen esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella 20.6.–12.8.2024. (Ympäristöministeriö 2024d ja VN/27126/2023). YLP:tä koskevan lainsäädännön osalta tavoitteena on antaa esitys eduskunnalle samanaikaisesti valtion aluehallinnon uudistusta koskevan ehdotuksen kanssa keväällä 2025. (VN/25102/2023, liite 4, s. 111 ja VN/27126/2023.)

Valtionvarainministeriö on asettanut valtion aluehallintouudistuksen yhteydessä toimeenpanohankkeen Valtakunnallisen lupa- ja valvontaviraston (LVV) valmistelua varten 11.4.2024 (Valtionvarainministeriö 2024c). Toimeenpanohankkeen tavoitteena on toteuttaa LVV:n suunnittelu ja perustaminen (Valtionvarainministeriö 2024b). Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut vastaavasti elinvoimakeskusten (EVK) toimeenpanohankeen 1.10.2024. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2024b).

Alueidenkäytön, kaavoituksen ja rakentamisen osalta keskeiset valtion viranomaisten toimivaltakysymykset esitetään alueidenkäyttölain uudistuksen yhteydessä. Alueidenkäyttölain uudistusta koskeva lakiluonnos on tarkoitus olla lausuntokierroksella alkuvuodesta 2025. Tätä tutkielmaa laadittaessa oli käytettävissä edellä mainitun työryhmän 30.9.2024 päivätty työryhmän luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölainsiksi. (Valtioneuvosto 2024b).

5.3.3 Valtion aluehallinnon kokonaisuudistuksen tavoite

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan pohjautuvan valtion aluehallinnon uudistuksen tavoitteena on parantaa ja yhdenmukaistaa lupa- ja valvontakäytäntöä, sekä tarjota sujuvaa palvelua asiakkaille ja yrityksille alueesta riippumatta. (Valtionvarainministeriö 2024d). Aluehallinnon uudistuksessa kiinnitetään erityistä huomiota alueelliseen varautumiseen ja turvataan kattavat palvelut eri puolella Suomea. (Valtionvarainministeriö 2024f).

Valtion aluehallinnon uudistus myös luo perustan yhden luukun palvelujen hankkeen (YLP) toteutumiselle, jonka myötä ympäristöllisten lupamenettelyjen sujuvasta, ennakoitavasta ja oikeusvarmasta käsittelystä pyritään saamaan Suomen kilpailuetu. (Valtioneuvoston kanslia, 2023, s. 134). Valtion aluehallintoa uudistetaan siten yhdenmukaisempaan ja asiakaslähtöisempään suuntaan. Uudistuksessa keskeinen periaate on monialaisuus, jonka myötä uuteen valtakunnalliseen Lupa- ja valvontavirastoon siirtyvät aluehallintovirastot, Valvira sekä ELY-keskusten Y-vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. (mm., Valtionvarainministeriö, kolumni 4.10.2023, Öberg J. & Saarinen M.).

5.4 Yhden luukun palvelut (YLP)

Hallitusohjelmassa on useita kirjauksia, joissa ympäristöllisten lupamenettelyjen sujuvoittamista pyritään edistämään. Valtion aluehallinnon uudistuksen keskiössä onkin ympäristöllisten lupamenettelyjen keskittäminen yhteen valtakunnallisesti toimivaan lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaiseen eli Lupa- ja valvontavirastoon (LVV). LVV:een keskitetään valtion aluehallintouudistuksen yhteydessä nykyisten Valviran, aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. Tavoitteena on sujuvoittaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyä. (Ympäristöministeriö 2023b ja Lausuntopalvelut 2024b).

Perustettavan uuden valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston LVV:n ja yhden luukun palvelua edistävien lakien valmistelua varten ympäristöministeriö on asettanut lainsäädäntöhankkeen. Lainsäädäntöhankkeessa valmistellaan säännökset, jotta uusi lupaviranomainen eli LVV voisi käsitellä ympäristöä koskevan hankkeen toteuttamiseksi tarvittavia eri lakeihin, kuten vesilakiin, ympäristönsuojelulakiin, luonnonsuojelulakiin sekä lakiin vesien ja merenhoidon järjestämisestä perustuvia lupahakemuksia yhdessä. Myös hankkeisiin liittyvien YVA-menettelyiden ja Natura-arviointien käsittelyä pyritään sujuvoittamaan lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä. (Ympäristöministeriö 2024c).

Tavoitteena on ympäristöasioiden osalta siten yhden luukun palvelu, jonka myötä yksi ympäristöviranomaisen eli LVV vastaisi lupa- ja muiden menettelyjen etenemisestä, koordinoinnista sekä luvan myöntämisestä yhdellä valituskelteisellä päätöksellä. (Ympäristöministeriö 2024c). Yhden luukun palvelujen toteutuminen mahdollistaa keskeisten ympäristöllisten lupien, kuten ympäristönsuojelulain, vesilain, luonnonsuojelulain ja ympäristövaikutusten arviointiin liittyvien menettelyjen hoitamisen ja hakemisen sähköisen hallintajärjestelmään kautta yhdestä paikasta. Lupa- ja valvontavirasto LVV vastaisi lupaprosessien koordinoinnista, etenemisestä ja asiakaspalvelusta, johon kuuluu myös etukäteen annettava opastus asiakkaille. Yhden luukun palveluilla tähdätään sujuvuuteen, yhtenäisempään menettely- ja lupamenettelyyn sekä ennakko- ja jälkivalvonnan suhteen yhtenäiseen hallinnolliseen kokonaisuuteen. Toiminnan läpinäkyvyyteen ja valvonnan sekä prosessien yhdenmukaisuuteen sekä paikkariippumattomuuteen pyritään valtakunnallisella toimivallalla. (VN/25102/2023, liite 4, s. 111 ja VN/27126/2023.)

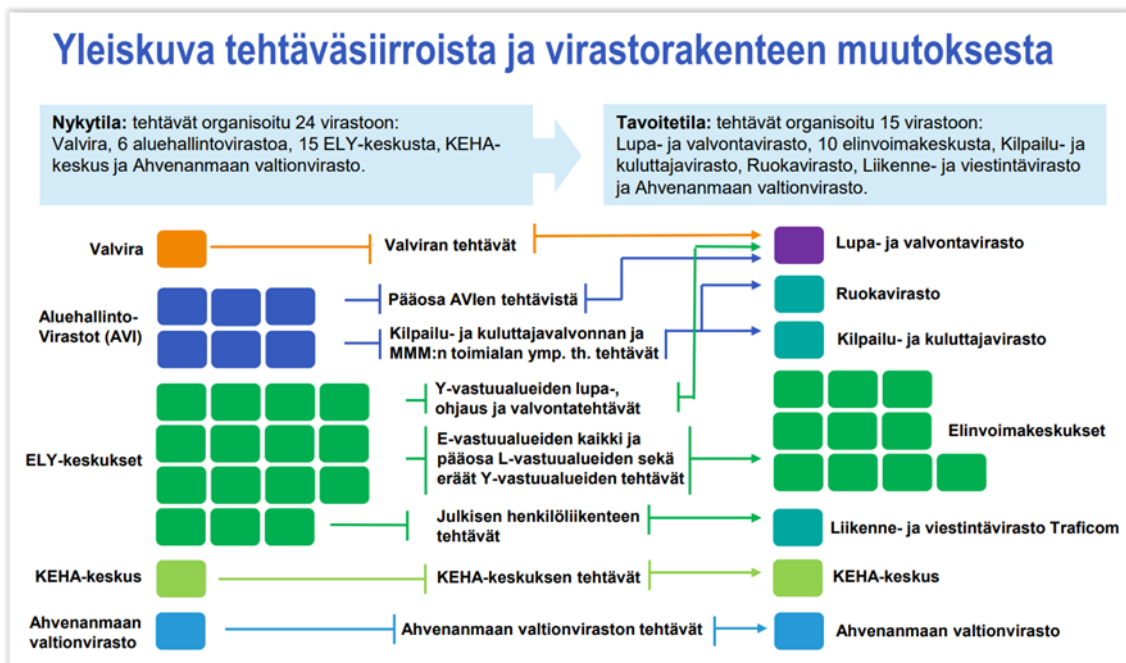
Huomattavaa on, että kaikki ympäristölliset lupamenettelyt eivät ole valtion aluehallinnon, eli nykyisten aluehallintovirastojen tai alueellisten ELY-keskusten toimivaltaan kuuluvia. Aluehallintovirastolle kuuluu merkittävimmät ja alueellisesti merkittävät YSA 1 §:n mukaiset ympäristöluvat ja toiminnot, joille tarvitaan sekä ympäristönsuojelulain YSL 34 §:n että vesilain mukainen lupa. Muista ympäristöluvista vastaa YSA 2 §:n mukaisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

(Ympäristöhallinnon verkkopalvelu, 2024). Aluehallintouudistuksella ei ole tarkoitus muuttaa toimivaltaa näiden valtion ja kunnan viranomaisten osalta. (Ympäristöministeriö 2024c).

Yhden luukun palvelujen toteuttamisen periaatteet tulevat koskemaan myös alueidenkäyttöön liittyviä tehtäviä riippumatta siitä, millaisiksi tehtävät valmisteltavissa lainsäädäntöhankeissa muotoutuvat. Alueidenkäytön tehtävien sijoittumista uudessa valtion aluehallinnossa tarkastelen omissa osiossaan.

5.5 Perustettavat uudet valtion ympäristöviranomaiset

Valtion aluehallinnon uudistuksessa perustetaan uusi valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto (LVV) sekä kymmenen alueellista elinvoimakeskusta, joiden päätoimipaikat vastaavat pääosin nykyisiä kolmen vastuualueen, eli ns. täyden palvelun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, eli ELY-keskusten päätoimipaikkoja (Valtioneuvosto 2024a).



Kuvio 3. Aluehallinnon ja virastojen tehtäväsiirrot ja virastorakenteen muutos (Valtioneuvosto 2024a).

Valtion ja virastojen uudistaminen koskee myös Ahvenanmaan valtionvirastoa sekä ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskusta eli KEHA-keskusta. Tässä tutkimuksessa rajaan niiden käsittelyaiheen ulkopuolelle, koska pääpaino on ympäristötoimialaan kuuluvassa alueidenkäyttöön liittyvissä järjestelyissä.

5.5.1 Valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto (LVV)

Lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät kootaan uuteen monialaiseen valtakunnalliseen Lupa- ja valvontavirastoon, jonka on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2026 alusta. Uuden perustettavan valtakunnallisen ja monialaisen viraston nimeksi tulee Lupa- ja valvontavirasto, josta käytettävä lyhenne on LVV. (Valvira 2024).

Keskeisenä tavoitteena on yhden luukun mallin luominen (kts. Yhden luukun palvelut, YLP), joka tarkoittaa sitä, että asiointi ja lupien haku tapahtuu keskitetysti ja digitaalisesti yhden lupaprosessin kautta. Lupa- ja valvontavirastolla on valtakunnallinen toimivalta, ja alueellinen toiminta pohjautuu hyvinvointialueiden yhteistoiminta-alueiden jakoon, mutta virastolla voi olla myös tätä laajempi toimipisteverkosto. Erityisesti uudistuksessa kiinnitetään huomiota varautumisvastuisiin ja yhteistoimintaan alueellisten viranomaisten kanssa. (Valtioneuvosto 2024a ja Ympäristöministeriö 2024c).

Hallituksen esitysluonnoksen (VN/25102/2023, liite 4, s. 92–93) mukaan valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston perustamisella pyritään myös viraston koordinoituun ja tehokkaaseen strategiseen ohjaukseen, tavoitteiden asettamiseen ja seurantaan. Tehokkaalla voimavarojen käytöllä ja valvonnalla pyritään parantamaan ihmisten turvallisuutta varmistamalla mm. potilaiden oikeudet. Tavoitteena on viraston muiden muassa sosiaali- ja terveyshuollon ja ympäristömenettelyiden hallinnollisten rakenteiden selkeyttäminen ratkaisukäytäntöjä yhdenmukaistamalla sekä yhtenäisillä laintulkinnoilla ja käsittelyprosesseilla.

Hallituksen esittämän tavoitteen mukaan virasto vastaisi sen vastuulla olevista lupaprosesseista yhdenmukaisilla ja käsittelypaikoista riippumattomilla prosesseilla

ennakoiden ja keskustellen luvanhakijan kanssa. Tavoitteena on viraston tuottamien palvelujen laadullinen paraneminen, mikä näkyy sujuvampana asioimisena, käsittelyaikojen lyhentymisenä ja muutoksenhakutarpeen vähenemisenä. (VN/25102/2023, liite 4, s. 92–93).

Lupa- ja valvontaviraston organisaatioluonnoksen mukaan (Valtionvarainministeriö 2024h) virastolle muodostetaan viisi eri toimialoista muodostettavaa osastoa: 1) sosiaali- ja terveysala, 2) varhaiskasvatus, koulutus ja kulttuuri, 3) ympäristö, 4) pelastustoimi ja varautuminen ja 5) työsuojelu. Toimialojen tehtävät on kuvattu seuraavassa kuvassa. (kuva 4).



Kuvio 4. Lupa- ja valvontaviraston toimialat (Valtionvarainministeriö 2024h).

Ympäristötoimialaan sisältyy mm. ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun, alueidenkäytön, rakentamisen, vesien- ja merenhoidon lupa-, ohjaus-, suunnittelu- ja valvontatehtäviä ja ympäristövaikutusten arviointiin liittyviä tehtäviä. Esitetystä muodossaan alueidenkäytön tehtävien osalta määrittely ei osin vastaa nykyistä maankäyttö- ja rakennuslaissa sille osoitettua tehtävää. Alueidenkäytön osalta ELY-keskuksella ei ole nykyisin lainkaan lupa- ja ohjaustehtäviä, ja valvontatehtävät ovat

rajoitettuja. Alueidenkäyttöön liittyvien valtion viranomaistehtävien sijoittumista käsitellään omassa kohdassaan 5.6 Alueiden käytön tehtävien sijoittuminen.

5.5.2 Alueelliset elinvoimakeskukset

Alueellisten elinvoimakeskusten lähtökohtana on monialaisen valtion aluehallinnon järjestäminen, jonka pohjana on nykyiset ns. täyden palvelun ELY-keskukset. Alueellisesti toimivia elinvoimakeskuksia perustetaan kymmenen ja niille tulee toimipaikka jokaiseen maakuntaan. Elinvoimakeskusten toiminnassa mahdollistetaan erikoistuminen ja keskinäinen työnjako, kuten nykyisinkin on mahdollistettu. Myös uuden aluehallinnon uudistamisessa huomioidaan valtionhallinnon tuottavuusohjelma sekä toimintamenojen sopeuttamistarve. (Valtioneuvosto 2024a ja Työ- ja elinkeinoministeriö 2024b).

Hallituksen mukaan uudistuksella tavoitellaan valtion aluehallinnon toiminnan parempaa alue- ja asiakaslähtöisyyttä, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Tavoitteena on kehittää myös poikkihallinnollisuutta sekä tukea monialaista ja asiakaslähtöistä tehtävien toimeenpanoa. Alueellista yhteistyötä on tavoitteena kehittää alueellisten kumppanuuksien kautta. Aluehallinnon tavoitteena on alueellisen elinvoiman tukeminen alueiden omiin vahvuuksiin ja erityispiirteisiin perustuen yhteistyössä maakuntien liittojen kanssa. Virastojen tehtävistä ja toimialueista pyritään muodostamaan asiakkaille selkeitä kokonaisuuksia. (Valtionvarainministeriö 2024g).

Alueellisten elinvoimakeskusten tehtävänä on hoitaa alueellaan tehtäviä, jotka liittyvät elinkeinotoiminnan edistämiseen, yritystoimintaan, työllisyyteen, maatalouteen, maahanmuuttoon ja kotoutumiseen, vesitalouteen, luonnon monimuotoisuuden suojelun ja vesien hyvän tilan edistämiseen, kalatalouteen, liikenteeseen sekä alueiden käytön edistämiseen. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2024b).

5.6 Alueidenkäytön tehtävien sijoittuminen

Tämän tutkielman osalta merkityksellistä on valtion alueidenkäytön viranomaistehtävien jakautuminen valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston LVV:n sekä alueellisten elinvoimakeskusten välillä. Valtioin viranomaisten tehtävät alueidenkäytön osalta määritellään nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa, joka muuttuu vuoden 2025 alusta alueidenkäyttölainsäädännöksi. Nimenomaan *alueidenkäyttölain* uudistamisen yhteydessä määritellään puolestaan valtion viranomaisten mahdolliset tehtävien muutokset ja täsmennykset.

Huomattavaa on, että valmistelun ollessa vielä kesken, on valmisteluaineistoissa esiintynyt osin ristiriitaista informaatiota valtion alueidenkäytön tehtävien luonteesta. Seuraavaksi esitän avoimiin julkisiin aineistoihin perustuen, mitä aluehallintouudistuksen ja alueidenkäyttölain uudistamisen lainsäädäntöhankkeissa tehtävien sisältöä on kuvailtu. Huomattavaa on, että hankkeiden valmistelun edetessä tehtävien määrittely voi edelleen muuttua. Näiden lainvalmisteluhankkeiden osalta valtion keskusviraston Lupa- ja valvontaviraston sekä aluehallinnon eli elinvoimakeskusten, roolit saavat lopullisen muotonsa alueidenkäyttölain ja sen pykäläkohtaisissa perusteluissa.

5.6.1 Aluehallintouudistuksen lainsäädäntöluonnos ja alueidenkäytön tehtävät

Hallituksen esitysluonnoksessa eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskeva lainsäädännöksi (VN/25102/203), joka oli lausuntokierroksella 19.6.–1.9.2024, oli määritelty valtakunnallisen toimivallan viranomaiselle ympäristötoimialalla kuuluvan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävistä keskeisesti ympäristönsuojelutehtävät mukaan lukien muiden muassa ”*alueiden käytön valvonta ja ohjaus sekä rakentamisen ohjaus ja rakennussuojelu* ». (VN/25102/203, liite 4, s. 95).

Ympäristötehtävien hoitamisen osalta hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, että LVV hoitaisi jatkossa nykyisten aluehallintovirastojen sekä *"ELY-keskusten toimivaltaan kuuluvia lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä sekä niihin kytkeytyviä muita tehtäviä."* Näiden tehtävien osalta mainitaan muiden muassa seuraavat: *"alueidenkäyttölain, maaineslain, rakentamislain, rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain sekä eräiden muiden ympäristöä koskevien lakien mukaiset tehtävät sekä ympäristöasioiden yleisen edun valvonnan tehtävät."* (VN/25102/203, liite 4, s. 95).

Erityisesti jälkimmäisen määrittelyn pohjalta voisi olettaa, että valtion ympäristöviranomaisen eli LVV:n alueidenkäytön tehtävien määrittely olisi mahdollisesti ollut tarkoitus pohjautua nykyisiin ELY-keskusten toimivaltaan kuuluvien kuntien alueidenkäytön ja rakennustoimen järjestämisen edistämistehtäviin. Toisaalta elinvoimakeskuksen yhteydessä käytetään juuri edistämistehtäviin viittaavia ilmaisuja.

Elinvoimakeskuksille tulevien tehtävien osalta hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan mm. rakennusperinnön hoitoavustuksiin liittyvät tehtävät ja *"alueidenkäytön, vesien hoidon ja merenhoidon toimeenpanon edistämis- ja neuvontatehtävät"*. Elinvoimakeskukset siten hoitaisivat jatkossa mm. *"alueidenkäytön edistämiseen"* liittyviä tehtäviä alueellaan. (VN/25102/203, liite 4, s. 98).

5.6.2 Alueidenkäyttölain muutosluonnos ja alueidenkäytön tehtävät

Alueidenkäyttölain uudistus on jatkoa vuonna 2018 aloitetulle MRL:n kokonaisuudistukselle, josta eduskuntaan etenivät rakentamista sekä alueidenkäytön digitalisuutta koskevat säädökset. Alueidenkäytön säädösten uudistus jäi kuitenkin kesken. (Ympäristöministeriö 2024a). Alueidenkäyttölain uudistuksella korvataan nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa valtion viranomaiselle eli alueellisille ELY-keskuksille kuuluvien tehtävien määrittely. Aluehallintouudistuksen ja alueidenkäyttölain uudistamisen yhteydessä määritellään valtion viranomaisen rooli suhteessa sekä maakuntakaavoitukseen että kuntakaavoitukseen.

Alueidenkäyttölain uudistusta valmisteleva työryhmä, jonka tehtävä oli valmistella ehdotus uudeksi alueidenkäyttölaiksi hallituksen esityksen muotoon, tai työnsä valmiiksi 30.9.2024. Valmistelevassa työryhmässä mukana olleet jäsentahot jättivät yhteensä 11 eriävää mielipidettä tai lausumaa valmistelussa olleeseen alueidenkäyttölain luonnokseen. Näistä kahdessa otettiin kantaa Lupa- ja valvontaviraston eli LVV:n rooliin alueidenkäytön suunnittelussa. Esitys uudeksi alueidenkäyttölaiksi on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2025. (YM057:00/2023).

Alueidenkäyttölain uudistuksen valmistelevassa työryhmässä mukana ollut Suomen Kuntaliitto antoi täydentävän lausuman koskien muiden muassa tulevaa Lupa- ja valvontaviraston roolia alueidenkäytön kysymyksissä. Kuntaliiton mukaan LVV:n tehtäväksi on määritelty alueidenkäyttölain luonnoksen 14 §:ssä *kunnan alueidenkäytön suunnittelun tukeminen*. Kuntaliitto pitää ilmaisua kannatettavana, sillä se korostaa rakentavaa yhteistyötä kunnan ja valtion viranomaisten välillä. Aiemmin ehdotettu ”ohjaus” olisi merkinnyt Kuntaliiton mukaan paluuta vuoden 2017 maankäyttö- ja rakennuslain uudista edeltäneeseen aikaan. (Kuntaliitto, 3.10.2024).

Suomen luonnonsuojeluliiton eriävässä mielipiteessä pidetään puolestaan huolestuttavana, että yhden luukun periaatteen uudistuksen myötä uuden Lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi on ohjaamisen sijaan määritelty alueidenkäytön suunnittelun ”tukeminen”. (Suomen luonnonsuojeluliitto, 3.10.2024).

Alueidenkäyttölain valmistelun yhteydessä esiintyvä ”tukeminen” on hyvin lähellä nykyistä ”edistämistä”. Sitä vastoin ”ohjaaminen” olisi poikennut merkittäväällä tavalla nykyisen lainsäädännön mukaisesta ”edistämisestä.”

Työryhmän luonnoksessa 30.9.2024 hallituksen esitykseksi eduskunnalle on esitetty alueidenkäytön suunnittelun kannalta keskeisimmät valtion viranomaisia koskevat roolit luvussa 2 ”Viranomaisten tehtävät”. Ympäristöministeriön tehtävät on esitetty 13 §:ssä,

eikä siinä ole esitetty muutoksia nykyisiin tehtäviin nähden. Työryhmän esityksestä olen ottanut mukaan suorat lainaukset pykäläluonnoksiksi. Huomattavaa on, että kyseiset työryhmän esitysluonnokset eivät välttämättä ole lopullisia muotoiluja vaan niihin voi vielä tulla muutoksia myös ennen lausuntoajan alkamista sekä sen jälkeen hallituksen esitysten mahdollisesti täsmentyessä.

5.6.3 Lupa- ja valvontaviraston mahdolliset alueidenkäytön tehtävät

Lupa- ja valvontaviraston (eli LVV) tehtävät on määritelty työryhmän luonnoksessa 30.9.2024 ja sen 14 §:ssa seuraavasti: *”Lupa- ja valvontaviraston on tuettava kunnan alueidenkäytön suunnittelua. Lupa- ja valvontaviraston on valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueidenkäytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.”* (HE, työryhmän luonnos 30.9.2024, s. 161).

Työryhmän esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan LVV:n tehtävänä olisi siten kuntien alueidenkäytön suunnittelun *tukeminen* ja siten vastaisi pitkälti nykyisten ELY-keskusten MRL:n mukaisia edistämistehtäviä. LVV:n tukemistehtäviin kuuluisi muiden muassa kuntien *neuvominen* alueidenkäyttöä koskevissa kysymyksissä ja erilaisten hankkeiden ja suunnitelmien vaatimien ympäristöllisten lupamenettelyjen osalta. Tavoitteena on esimerkiksi varmistaa riittävä tiedonvaihto hankkeiden menettelyiden sujuvoittamiseksi ja erilaisten lupa-asioiden tarpeen tunnistamiseksi. Tukemistehtävään kuuluisi myös nykyisen kaltaisesti osallistuminen kaavoja koskeviin viranomais- ja työneuvotteluihin, kaavalausuntojen antaminen ja kunnille suunnatun alueiden käyttöä koskevan koulutuksen järjestäminen. Valvontatehtävä vastaisi nykyistä ELY-keskuksen valvontatehtävää. (HE, työryhmän luonnos 30.9.2024, s. 78–79).

Vaikka varsinaisessa lakipykäläluonnoksessa ympäristöllisiä lupamenettelyitä ei ole mainittu lainkaan, niin säännöskohtaisissa perusteluissa on korostettu ympäristöllisten menettelyiden sujuvoittamista ja erilaisten selvitystarpeiden ja yhteensovittamisen

ennakoitavuutta. Tämän taustalla on luonnollisestikin koko valtion aluehallintouudistuksen keskeinen tavoite *”vahvistaa ja yhdenmukaistaa lupa- ja valvontakäytäntöä alueesta riippumatta sekä sujuvoittaa prosesseja ja palvelua.”* (Valtionvarainministeriö 2024c).

5.6.4 Elinvoimakeskusten mahdolliset alueidenkäytön tehtävät

Elinvoimakeskusten tehtävät on määritelty työryhmän luonnoksessa 30.9.2024 ja sen 14 §:ssa seuraavasti: *”Elinvoimakeskus edistää alueellaan alueidenkäytön toimivuutta ja kestävyyttä.”* (HE, työryhmän luonnos 30.9.2024, s. 161).

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan elinvoimakeskukset edistäisivät alueellaan alueidenkäytön toimivuutta ja kestävyyttä osallistumalla alueidenkäyttöä koskeviin kehittämishankkeisiin ja -ohjelmiin. Edistämistehtävät koostuisivat kestäväan yhdyskuntarakenteeseen, ilmastotavoitteisiin, kiertotalouteen ja rakennetun ympäristön luonnon monimuotoisuuteen sekä liikenteellisiin alueidenkäytön tavoitteisiin liittyvistä tehtävistä. Alueidenkäytön ja liikenteen yhteensovittaminen korostuisi perusteluiden mukaan siten, että elinvoimakeskus osallistuisi maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusmenettelyihin (tämä viittaa MAL-sopimukseen) sekä liikenne- ja liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Edistämistehtäviin kuuluisi myös alueidenkäytön asiantuntijana toimiminen oman elinvoimakeskuksen ohjelmissa ja tehtävissä. (HE, työryhmän luonnos 30.9.2024, s. 79).

Alueellisiin elinvoimakeskuksiin siirtyvät alueidenkäytön tehtävissä korostuisi yhtenä osa-alueena alueidenkäytön ja liikenteen yhteensovittamiseen liittyvät tehtävät. Näiden osalta on tarpeen huomioida, että varsinaiset valtion ja kuntien välillä solmittavat MAL-sopimukset koskevat vain suurimpia kaupunkikeskuksia. (Ympäristöministeriö 2024b). Liikennejärjestelmäsuunnittelun tasoja ovat valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnittelu sekä maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelu. (Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä 23.6.2005/503, 1 a luku). Siten elinvoimakeskusten

alueidenkäytön edistämistehtävät koskisivat kaikissa maakunnissa ainakin maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistumista.

6 Yhteenveto

Yhteenvedon aluksi tarkastelen valtion aluehallinnon uudistuksia ja alueiden käytön roolien muutoksia keskeisimmiltä osiltaan Tor Hernesin ja Elke Weikin 2007 julkaiseman artikkelin pohjalta, jossa organisaatiot nähdään prosesseina ja eksogeenisen näkökulman mukaisina ohjelmina. Lisäksi tuon esille haasteita kyseisen näkökulman hyödyntämisessä tämän tutkielman suhteen. Lopuksi esitän ajatuksia mahdollisista uusista tutkimusaiheista.

6.1 Valtion aluehallinnon uudistus eksogeenisenä tarkasteluna

Tor Hernesin ja Elkie Weikin *Scandinavian Journal of Management* -julkaisussa (sivut 251–264) vuonna 2007 esittämän teorian ”*Organization as process: Drawing a line between endogenous and exogenous views*” olen keskeisiltä osin esittänyt tämän tutkielman alkupuolella kohdassa 4 ja erityisesti 4.5.2. Tässä yhteenvedossa tarkastelen valtion aluehallinnon ja alueidenkäytön roolien uudistuksia ja muutoksia artikkelissa esitettyyn eksogeeniseen näkökulmaan tai näkemykseen (*exogenous view*) pohjautuen.

Eksogeeninen näkemys (*exogenous view*) perustuu olettamukseen, että prosessit tapahtuvat suhteellisen vakaissa yhteyksissä, kuten organisaatioissa tai institutionaalisessa ympäristössä. Eksogeenisessä näkemyksessä organisaatiota tulkitaan prosessina suhteessa johonkin ulkopuoliseen vakaaseen tai melko vakaaseen kontekstiin. Näitä eksogeenisen näkemyksen tyyppejä ovat prosessi virtauksina (*process as flows*) ja prosessi ohjelmina (*process as programmes*). (Hernes & Weik, 2007, 251–254). Organisaation muutoksia tarkastelen jälkimmäiseen näkökulmaan pohjautuen, jossa prosessit nähdään siis ohjelmina. Herneis ja Weik käsittelivät tätä näkökulmaan erityisesti artikkelin sivuilla 256–258. Näkökulmina organisaatiosta prosessina ja ohjelmina esitän aluehallinnon uudistamisen ja valtion alueidenkäytön viranomaistoiminnan muutokseen liittyen tarkastelua, vaikka aineisto mahdollistaisi huomattavasti laajemmankin tarkastelun.

Hernesin ja Weikin (2007) mukaan erilaisille ohjelmille on tyypillistä, että niille annetaan hankenimiä, jotka helpottavat paitsi niistä puhumisen ja keskustelemisen, niin myös edistävät niiden toimeenpanoa sisäisesti yhtenäisinä toimintakokonaisuuksina. (Hernes & Weik, 2007, s. 257). Tämän tutkielman yhteydessä on erityisesti käsitelty valtion aluehallinnon uudistamishanketta eli "VAU"-hanketta. Tässä tutkielmassa en ole kuitenkaan käyttänyt kyseistä lyhennelmää. Alun perin valmistelussa tulevista virastokokonaisuuksista käytettiin seuraavia hankenimiä: valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirastoa koskien hankenimenä oli "VALO" ja nykyisten täyden palvelun ELY-keskusten pohjalta muodostettavista elinvoimakeskuksista käytettiin hankenimeä "VOIMA". Vireillä olevan aluehallintouudistuksen keskiössä oleva yhden luukun palvelut ja lupamenettelyt ovat saaneet hankevalmistelun yhteydessä yleisesti käytetyn "YLP"-hankenimen. Aikaisemmista aluehallinnon uudistushankkeista voidaan mainita esimerkiksi Vanhasen I hallituksen "PARAS"-hankkeena tunnettu kunta- ja palvelurakennemuutos, Vanhasen II hallituksen valmisteleva aluehallintouudistus eli "ALKU"-hanke ja Sipilän hallituksen alueidenkäyttö- ja maakuntamuutos "AAMU".

Hernesin ja Weikin (2007) mukaan ohjelmat syntyvät ja niitä muodostetaan organisaation ulkopuolisen tarpeen takia. Nämä ohjelmat edustavat muodollisia ongelmanratkaisumalleja ja samalla erottavat erilaiset organisaatiot toisistaan. Ohjelmat koostuvat rakenteellisista ennalta määritellyistä toimintakokonaisuuksista ongelman ratkaisemiseksi. (Hernes & Weik, 2007, s. 255–256). Toisin sanoen organisaation muodostamisen taustalla on jonkinlainen tarve ratkaista havaittuja tai oletettuja ongelmia. Koska eri ongelmat ovat luonteeltaan hyvin erityyppisiä, niin näiden ratkaisemiseksi tarvitaan luonnollisesti tiettyyn ongelmatyyppiin parhaiten soveltuva organisaatio, joka toimii samalla alalla tai sektorilla. Esimerkiksi ympäristöasioiden alan ongelmia ratkotaan valtion ympäristöhallinnon tehtäviä suorittavissa virastoissa, kuten tulevassa Lupa- ja valvontavirastossa (LVV) ja alueellisissa elinvoimakeskuksissa, ja sosiaali- ja terveystieteiden vastaavasti esimerkiksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksessa (THL).

Julkishallinnon toiminnan mahdollistamiseksi on tiettyjen määriteltyjen ongelmien ratkaisemiseksi perustettava organisaatio tai organisaation muutos, sekä määriteltävä organisaatioiden sisäiset järjestelyt ongelmien eli asioiden käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi tietyn toimintatavan eli ongelmanratkaisumallin mukaisesti. Otan esimerkiksi tällaisesta uuden vuoden 2026 alusta toimintansa aloittavan valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston LVV:n perustamiseen liittyviä toimia, jotka pohjautuvat eksogeenisen näkymän mukaan ohjelmiin, kun organisaatiota tarkastellaan prosesseina. LVV:n perustamiseen liittyviä asioita olen käsitellyt laajemmalti jo aiemmin, joten tässä esitän muutaman tunnistettavan piirteen, miksi LVV:n perustaminen voidaan tulkita ohjelmanäkökulman kautta.

Valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston LVV:n ja alueellisten elinvoimakeskusten taustalla on pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan aluehallinnon uudistamisen tavoitteena on ympäristöllisten lupa- ja valvontakäytäntöjen valtakunnallinen yhtenäistäminen ja lupaprosessien sujuvoittaminen perustamalla uusi valtakunnallinen lupa-, valvonta- ja ohjausvirasto. Hallitusohjelmaa voidaan itsessään jo pitää organisaatioiden järjestämiseen viittaavana ohjelmana, joka on siis organisaation ulkopuolelta tuleva vaikutin. Nykyiset organisaatiot eli pääosin alueelliset ELY-keskukset ja AVI:t eivät siis ole voineet itsessään aloittaa suurta uudistusta, vaan siihen tarvitaan poliittisia tavoitteita eli hallitusohjelman kirjaukset sekä toimeenpano-ohjelmat. Organisaatiot itsessään ovat vakaita tai melko vakaita kokonaisuuksia, joihin vaikutetaan ulkopuolelta tulevilla ohjelmilla.

Hallitusohjelmassa esitetyt keskeiset aluehallintoa koskevat tavoitteet ovat toisin sanoen Hernesin ja Weikin esittämällä tavalla ohjelma, jonka tarkoitus ratkaista ympäristöllisten lupien käsittelyyn, valvontaan ja ohjaamiseen liittyviä ongelmia. Ongelmiksi voidaan hallitusohjelman pohjalta määritellä alueellisen epäyhtenäisyyden asioiden käsittelyssä ja hankalasti hahmotettavat ja epäselvät lupaprosessit. Muiden muassa näiden ongelmien ratkaisemiseksi esitetään pääosin nykyisten aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhdistämistä yhdeksi valtakunnalliseksi Lupa- ja valvontavirastoksi LVV:ksi.

Jotta pääosin ennalta määriteltyjen ongelmien ratkaisemiseksi perustettava virasto olisi toimintakykyinen ja kykenisi toimimaan tehokkaasti määritellään virastolle myös toimintamallit ja organisaation tarkempaa järjestäytymistä koskevat ehdotukset toimintamallityössä. Koska meneillään olevien toimintamallitöiden aineistot ovat pääosin olleet esillä aluehallinnon uudistuksen alaisissa virastojen henkilökunnille tarkoitetuissa informaatiotilaisuuksissa tai muissa virastojen sisäiseen käyttöön tarkoitetuissa lähteissä, en ole sisällyttänyt niiden sisältöä lainkaan tähän tutkielmaan.

Keskeinen julkisen hallinnon organisaatioiden perustamiseen, mahdolliseen muuttamiseen ja niiden tehtävien määrittelemiseen liittyvä piirre on niiden lakisidonnaisuus. Aluehallintouudistusta koskevat muutokset määritellään hallitusohjelman ja VAU-hankeen valmistelun yhteydessä, mutta nämä saavat täytäntöönpanovoimansa vasta eduskunnan hyväksytyä tarvittavat lait ja säädösten tullessa voimaan. Tavoitteen mukaan tarvittavat lait hyväksytään eduskunnassa vuoden 2025 aikana ja uudet alueelliset elinvoimakeskukset sekä valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto aloittavat toimintansa vuoden 2026 alusta. Koska lakisidonnaisuus on kaiken valmisteilla olevan hallintouudistuksen perustana, niin voidaan myös esittää, että lopulta eduskunta on se ulkoinen taho, joka vaikuttaa säädettävien lainsäädäntöjen myötä sekä organisaatioiden että niiden tehtävien muodostumiseen.

Hernesin ja Weikin (2007) esittämä näkemys organisaatioista ohjelmina sisältää itsessään myös ajatuksen siitä, että ohjelma ja siten myös organisaatio olisi ajallinen prosessi. Tähän liittyen kohdassa 4.2. olenkin tuonut esille prosessien ajallisuuteen liittyen Pettigrewin ja muiden (2001) jaottelun organisaatiomuutosten jaottelusta jaksottaisiin ja jatkuviin muutoksiin. Valtion aluehallinnon uudistukset voidaan tämän jaottelun pohjalta nähdä tahallisen eli tietoisten ja hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden mukaisena uudistuksena. Aluehallintouudistus tapahtuu siis näistä ympäristöstä eli organisaation ulkopuolelta (vakaista olosuhteista) tulevien vaikutteiden seurauksena, toisin sanoen valtion aluehallinnon uudelleen järjestäminen voidaan

nähdä perustellusti poliittisten vaikuttajien ja päättäjien alulle panemana eksogeenisena prosessina.

Pettigrewin ja muiden (2007) esittämistä organisaation muutokseen liittyvistä prosessien tulkinnoista tässä tutkielmassa on esille tullut tarkastelu, jossa on kuvattu asioiden muuttumista ajan myötä organisaation ja sen tehtävien muuttumista kuvaavien tapahtumasarjojen kautta. Tällaisina tarkasteluina olen esittänyt valtion hallinnon yleistä kehitystä ja aluehallinnon muuttumista koskevat osiot. Erityisesti eri hallitusohjelmien tarkastelu alueidenkäyttöön liittyvien valtion viranomaistehtävien osalta on selkeästi osoittanut pitkän aikavälin kehityksen, jossa valtion alueidenkäytön viranomaisten vaikutusta kuntien kaavoitukseen on pyritty vähentämään. Ainoana poikkeuksena tästä yleisestä kehityksestä näyttäytyy edellisen hallituksen, eli Sanna Marinin hallituksen, tavoite palauttaa ELY-keskukselle valitusoikeutta ja ohjausvaltaa kuntien kaavoitukseen nähden. Tämä pyrkimys ei toteutunut, ja uudessa lainsäädännössä LVV:n rooli mahdollisesti määritellään suurelta osin kuntien kaavoituksen tukemiseksi.

6.2 Valtion alueidenkäytön rooli eksogeenisenä tarkasteluna

Alueidenkäytön ja aluehallinnon uudistusten osalta voisin todeta, että molempia voidaan tarkastella prosessi ohjelmina -näkökulmasta, ja samat Hernesin ja Weikin 2007 esittämät määritelmät soveltuvat molempien tarkasteluun. Valtion ja kuntien välistä suhdetta alueidenkäytön osalta on muokattu useaan kertaan nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) voimaan tulon jälkeen vuoden 2000 alusta lukien. Meneillään olevan aluehallintouudistuksen osalta varsinaiset hankkeet eivät itsessään vielä muuta viranomaisille määriteltyjä tehtäviä, vaan lakiin perustuvat toimintavaltuuksien muutokset tulevat voimaan vasta hyväksytyjen lakien ja lakimuutosten voimaantulon myötä.

ELY-keskusten alueidenkäytön ja rakentamisen tehtäväkenttää ja käsittelin tarkemmin kohdassa 5, joten tässä esitän vain lyhyesti nykyiset tehtävät yleispiirteisellä tasolla: ELY-

keskuksen tehtävänä on kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen. ELY-keskus valvontavastuu koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Edistämistehtäviä toteutetaan pääosin kaavoitusta koskevien lausuntomenettelyjen ja viranomaisneuvottelujen sekä muiden neuvottelujen myötä. ELY-keskukset seuraavat myös alueidenkäytön kehittymistä alueellaan ja jakavat kunnille tietoa keskeisistä ja merkittävistä maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvistä hankkeista.

Valtion aluehallinnossa alueidenkäyttöön, kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvät toiminnot ovat perinteisesti sijoittuneet valtion aluehallinnon tehtäväkenttään, ei valtakunnallisesti toimivan viraston alaisuuteen. Sikäli nykyinen aluehallinnon uudistus on poikkeuksellinen, että keskeisimmät alueidenkäyttöä koskevat tehtävät siirtyvät valtakunnalliseen Lupa- ja valvontavirastoon (LVV), kun alueellisiin elinvoimakkeuksiin siirtyvät tehtävät suurelta osin koskevat liikenteen ja maankäytön yhteensovittamista.

Alueidenkäytön viranomaisroolien muotoutumisen ja määrittelyn osalta voidaan todeta, että ne pohjautuvat perimiltään samoihin ohjelmiin kuin valtion aluehallinnon uudistuksetkin. Tor Hernesin ja Elke Weikin (2007, s. 256) pohjalta voisi erityisesti nähdä valtion viranomaisen roolin muutokset nimenomaan substanssiin liittyvien ongelmien ratkaisuun. Ongelmina voitaisiin tässä yhteydessä pitää kaavoitukseen liittyviä prosesseja, jotka noudattavat lainsäädännössä ennalta määriteltyjä menettelyitä, kuten esimerkiksi lausuntomenettelyt, viranomaisneuvottelut ja mahdolliset valvontatoimet, eli oikaisukehoitus- ja valitusmenettelyt.

Myös alueidenkäyttöä koskevien epätyypillisten ongelmien ratkaisemiseksi on perustettu erilaisia maankäytön viranomaistoiminnan kehittämiseen ja muuttamiseen tähtäviä ohjelmia. Hernes ja Weik (2007, s. 257) esittävät, että ohjelmien toimeenpanon seuraukset voivat poiketa ohjelmille asetetuista tavoitteista, voivat toteutua osittain tai voivat jäädä kokonaan toteutumatta tai johtaa tahattomiin tuloksiin.

Samalla kun valtion aluehallintoa uudistetaan, niin myös alueidenkäyttöä koskeva viranomaistoiminta järjestetään uudelleen erityisesti organisaatioiden järjestämisen sekä virastojen sisäisten toimintojen osalta. Näitä organisaatiotason tarkasteluja ja valmistelu tehdään sekä LVV:n että elinvoimakeskusten alueidenkäytön tehtävien osalta toimeenpanohankkeiden yhteydessä. Tässä vaiheessa ei ole tarkkaa tietoa siitä, miten LVV:n ja elinvoimakeskusten alueidenkäytön tehtävät käytännössä tullaan järjestämään. Sen sijaan alueidenkäyttölain luonnoksen pohjalta voisi arvioida, ettei LVV:n rooli tule olemaan merkittävästi erilainen verrattuna nykyisiin ELY-keskuksiin. Toiminnan muutosta kuvastaa esimerkiksi *tukemisen* ja *edistämisen* välinen ero, jota on tarkemmin määritelty lainvalmisteluaineiston pykäläkohtaisissa perusteluissa.

Valtion alueidenkäytön viranomaisen eli ELY-keskusten rooli näyttää kehittyneen lainsäädännön muutosten myötä MRL:n aikana kaavoituksen ohjaajasta ja valvojasta, edistäjäksi, ja edelleen tulevan roolin mukaisesti tukijaksi. Hallitusohjelmat, jotka ovat aluehallinnon ja lainsäädännön muutosten taustalla ovat pääsoin pyrkineet tukemaan kuntien itsemääräämisoikeutta kaavoituksen ja rakentamistoimen osalta. Kunnan vastuuta korostavat ja valtion ohjauksen roolin keventämiseen tähtäävät aluehallintoa koskevat kirjaukset ovat olleet lähes poikkeuksetta osa hallitusohjelmien kirjauksia. Poikkeuksena näyttäytyy kuitenkin edellisen hallituksen tavoite, jonka mukaan ELY-keskuksen valitusoikeuksia olisi mahdollisesti pyritty lisäämään. Yleinen trendi näyttää kuitenkin sekä hallitusohjelmien että toteutuneen lainsäädännön puitteissa olevan se, että kuntien roolia alueidenkäyttökysymyksissä on vahvistettu ja valtion roolia vastaavasti pienennetty.

Koska aluehallintouudistukset ja valtion viranomaistoiminnan määrittely pohjautuvat hallitusohjelmiin ja niiden toteuttamista edistävien toimeenpanohankkeiden kautta, tullaan myös tulevaisuudessa näkemään erilaisia uudistusohjelmia sekä aluehallintoon että viranomaisten tehtäviin liittyen. Meneillään oleva aluehallintouudistus, jossa valtion alueidenkäytön tehtävät siirretään lähes kokonaisuudessaan valtakunnalliseen LVV:een on periaatteellisesti valtava muutos, kun aluehallintotasolta siirrytään valtakunnalliseen

keskusvirastoon. Kuntien ja myös maakuntien kaavoitukseen liittyvien tehtävien siirto valtakunnalliseen virastoon muuttaa alueidenkäytön osalta organisaatioiden toimintaympäristöä pysyvästi. Sen sijaan alueidenkäyttöön ja kaavoitukseen liittyvien LVV:n tehtävien määrittämisen osalta myös jatkossa tullaan näkemään uudistuksia. Tällaiset mahdolliset toimivaltaa ja tehtäviä koskevat uudistukset ja niitä koskevat periaatelinjaukset kirjattaneen myös tulevaisuudessa hallitusohjelmiin, joita voidaan puolestaan tarkastella ohjelmina, jotka vaikuttavat organisaatioihin eksogeenisinä prosesseina.

6.3 Tutkimuskysymysten käsittely

Tutkielman alussa esittämäni tutkimuskysymyksistä ensimmäinen oli muotoiltu seuraavasti:

”Mikä on valtion aluehallinnon rooli kuntien alueidenkäytön ja kaavoituksen osalta? Miten se on kehittynyt ja miten se tulee mahdollisesti muuttumaan?”

Valtion aluehallinnon roolia koskevaa kysymystä olen kattavasti käsitellyt kohdassa 3: ELY-keskusten rooli alueidenkäytössä. Valtion roolin liittyviä kehityskulkuja olen puolestaan käsitellyt kohdassa 2: Julkisen hallinnon kehitys. Aluehallinnon uudistuksia sekä valmisteilla olevia muutoksia valtion aluehallinnon rooliin olen käsitellyt kohdassa 5: Valtion aluehallinnon uudistus eksogeenisenä prosessina. Näissä on esitetty kuvaukset siten aikaisemmasta kehityksestä, nykytilanteesta ja tulevasta muutoksesta. Koontina voisi todeta, että valtion aluehallinnon roolia on kevennetty kuntien alueidenkäytön ja kaavoituksen ohjaajasta edistäjäksi ja edelleen tukijaksi uuden aluehallintouudistuksen myötä. Muutos valtion aluehallinnosta valtakunnalliseen keskusvirastomalliin (LVV) on niin merkittävä ja poikkeuksellinen, että tulevien vuosien tai peräti vuosikymmenten aikana varsinaista virastorakennetta todennäköisesti ei uudisteta merkittävästi, vaan uudistukset tulevat mahdollisesti koskemaan viranomaisille määrättyjä tehtäviä ja toimivaltaa varsinaisten suurten organisaatiouudistusten sijaan.

Toinen tutkimuskysymys koski Hernesin ja Weikin (2007, s. 252–264) julkaiseman artikkelin *”Organization as process: Drawing a line between endogenous and exogenous views”* pohjalta organisaatiota eksogeenisenä prosessina ja ohjelmina:

”Miten aluehallinnon uudistus näyttäytyy eksogeenisenä prosessina ja ohjelmina?”

Tämän kysymyksen pohjaksi kuvasin edellä mainitun Hernesin ja Weikin (2007) artikkelin keskeisimmän sisällön kohdassa 4: Teoreettinen viitekehys organisaatiouudistusten tarkastelun taustalla. Erityisesti kohdassa 4.5.2 käsittelin prosessia ohjelmina. Aluehallinnon uudistukseen liittyvien piirteiden sekä valtion roolin kehittymiseen liittyviä kysymyksiä käsittelin tämän luvun alussa keskeisimmiltä osiltaan. Tiivistetysti voisi esitettyyn tutkimuskysymykseen vastata siten, että niin meneillään olevan aluehallinnon uudistuksen kuin aikaisempienkin uudistushankkeiden taustalla on aina organisaatioiden ulkopuolelta tulevat muutostarpeet, joita pyritään ratkaisemaan hallitusohjelmien tavoitteiden mukaisesti. Koska ympäröivä todellisuus on myös vakaa tai melko vakaa, tulkitaan eksogeenisessä näkemyksessä prosessia suhteessa ulkopuoliseen kontekstiin. Tässä tutkielmassa erityinen tarkastelu oinkin kohdistunut poliittisiin hallitusohjelmiin ja muihin ohjelmiin, joiden poliittisiin sisältöihin en ole kuitenkaan ottanut kantaa.

Erityisesti hallitusohjelmien tarkastelun osalta voidaan todeta, että lähes hallituskausittain laadittavissa hallitusohjelmissa esitettäneen myös jatkossa poliittisia tavoitteita myös valtion aluehallinnon uudistamiseksi. Näiden uudistusten tavoitteet ja sisällöt ovat sidoksissa poliittisiin agendoihin ja ne muodostuvat hallituspuolueiden välisten kompromissien myötä. Parlamentaarinen järjestelmä luo siten Hernesin ja Weikin (2007) esittämää teoriaa soveltaen vakaan tai melko vakaan kontekstin, johon peilaten voidaan aluehallinnon uudistusta koskevia ohjelmia tarkastella myös tulevaisuudessa.

6.4 Tutkielman erityishaasteet ja mahdollisia jatkotutkimusaiheita

Tutkielman laatimisessa oli eräitä haasteita, jotka liittyvät erityisesti aluehallintouudistuksen käsittelyyn. VAU-hanke on edennyt vuoden 2024 aikana vauhdilla, ja hankkeen edistymisestä on tiedotettu virastojen työntekijöitä tiiviisti sekä informaatiotilaisuuksissa että virastojen sisäisissä tietojärjestelmissä. Nämä tiedot ovat tarkoitettu pääasiassa organisaatiossa työskenteleville, ei niinkään julkiseen käyttöön. Tällaista infotilaisuuksissa ja sisäistä tietoverkoista saamaani runsasta tietoa valmisteluun liittyen en ole hyödyntänyt tutkielmassa lainkaan. Siksi tutkielmaa kirjoittaessa olen pitäytynyt ainoastaan julkisissa tietolähteissä, vaikka niistä saatava tieto on ollut huomattavasti suppeampaa kuin saatavilla ollut ajantasainen ja tarkempi tieto.

Erytisen haastavana koin teoreettisen viitekehyksen sitomisen Hernesin ja Weikin artikkeliin, koska kyseistä teoreettista pohjaa oli hyödynnetty aikaisemmin niukalti suomenkielisessä tutkimuksessa. Näin muista vastaavan tyyppisistä tulkinnoista ja tarkasteluista ei tutkielman laatimisessa ollut apua.

Tutkielman lähteiden osalta kiinnitin huomiota siihen, että valtion alueidenkäytön roolia koskeva tutkimus merkittävässä organisaatioiden järjestämisen murroskohdassa, jossa siirrytään valtion alueellisesta toiminnasta pääosin valtakunnallisesti toimivaan virastoon, olisi erityisen tarpeellista. Käytännössä pitäisi erittäin tarpeellisena kattavan sidosryhmäkyselytutkimuksen suuntaamista kunnille ja maakunnille vielä vuoden 2025 aikana. Vastaava tutkimus tulisi tehdä jälleen uusien organisaatioiden aloitettua ja vakiinnutettua toimintansa, eli noin kahden tai kolmen vuoden kuluttua vuoden 2026 alusta. Näin saataisiin riittävää ja luotettavaa seurantatietoa uudistushankkeen vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinneille niin valtakunnallisesti kuin alueellisestikin. Tällaisesta tutkimuksesta voisi löytyä syötteitä myös tulevaan valtion alueidenkäytön tehtävien kehittämiseen.

Lähteet

- Aaltonen, R. (2013). *Työyhteisön vuorovaikutuksen fasilitointi työnohjauksen avulla*. [pro gradu -tutkielma, Turun kauppakorkeakoulu]. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201501211223>
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure and contradiction in social analysis*. London: Macmillan.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Cambridge: Polity Press.
- HE 320/1994 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamisesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940320>
- Hallberg, P., Haapanala, A., Koljonen, R., Ranta, H. & Reinikainen, J. (2020). *Maankäyttö- ja rakennuslaki* (neljäs uudistettu painos). Alma Talent. ISBN: 978-952-14-4107-3.
- Haapanala, A. (2013). *ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina*. Selvitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain viranomaistehtävissä. Ympäristöministeriön raportteja 6/2013. ISBN 978-952-11-4148-5 (PDF) https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/41332/YMra6_2013_ELY-keskukset_FINAL.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Heidegger, M. (2000). *Oleminen ja Aika* (suomentanut Reijo Kupiainen). Tampere: Vastapaino.
- Heinilä, A. (2024). *Selvitys kaupan suuryksikkösääntelyn muutostarpeista ja mahdollisuuksista Petteri Orpon hallitusohjelman maakuntakaavan ohjausvaikutusta koskevaan kirjaukseen toteuttamiseen liittyen*. Noudettu 10.12.2024 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/1da1364f-7d29-41ff-89df-2d81853befbf/3d28f9c0-e467-452c-90da-05db44a33bc5/KIRJE_20240320072328.PDF
- Helin, J., Hernes, T., Hjort, D. & Holt, R. (2014). *“The Oxford Handbook of Process Philosophy & organization Studies”*. Oxford University Press. 2014. ISBN: 987-0-19-966935-6. Noudettu 2.1.2025 osoitteesta https://books.google.fi/books?hl=fi&lr=&id=X-F_AwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=hernes+2014+oxford+university+press&ots=

[VcJzfjTRKs&sig=2LA82kXs7PKyKu1Ibd4zv4288Ow&redir_esc=y#v=onepage&q=hermes%202014%20oxford%20university%20press&f=false](https://books.google.fi/books?id=CA59AgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=fi&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

Hernes, T. (2008). *Understanding Organization as Process - Theory for a tangled world*.

Noudettu

10.10.2024

osoitteesta

https://books.google.fi/books?id=CA59AgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=fi&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Hernes, T. (2024). *A Process Theory of Organization*. Oxford: Oxford University Press.

Hernes, T. & Weik, E. (2007). Organization as process: Drawing a line between endogenous and exogenous views. *Scandinavian Journal of Management*. 23, 251–264.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2015). *Tutki ja kirjoita*. 20. painos. Tammi. Porvoo. ISBN 978-951-31-4836-2

Hyryläinen, A. (Toim.) (2012). Näkökulmia hallintotieteisiin. Katajamäki, H. & Lundström, N. *Aluekehittäminen on teorian ja käytännön vuoropuhelua*. 19–35. Vaasan yliopiston julkaisuja 63. Hallintotieteet I. Vaasa, ISBN 978-952-476-380-6.

Häkkänen, M. (2024). *Mahdollisuudet tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaavoituksessa – oikeudellinen selvitys*. Selvitys ympäristöministeriölle 3.4.2024. Noudettu 8.8.2024 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/1da1364f-7d29-41ff-89df-2d81853befbf/12b39c99-bbd6-4bcd-861b-7d4a3eb19d9b/KIRJE_20240408060424.PDF

Jalonen, H. (2022). Hallinnon ja politiikan rajapinnalla. Pääkirjoitus. *Hallinnon tutkimus* 41(3), 183–185.

Juntunen, P. (2010). *Politikointia ja reviiri-intressejä – Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa*. Väitöskirja. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Lapin yliopisto. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 55. ISBN 978-952-484-416-1 (pdf). Noudettu 3.10.2024 osoitteesta <https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/61756/Juntunen%20DORIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Järvi, S. (2015). *ALKU ympäristöhallinnossa. Aluehallintouudistus 2010 ympäristöasiantuntijoiden näkökulmasta*. Väitöskirja. Johtamiskorkeakoulu.

- Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 2037. Tampere University Press. ISBN 978-951-44-9749-0 (pdf). Noudettu 3.10.2024 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/96849/978-951-44-9749-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- KEHA-keskus. (2024). *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2023*. KEHA-keskus. ISBN 978-952-398-241-3(PDF). Noudettu 2.1.2025 osoitteesta https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/188779/KEHA_tilinp%c3%a4%c3%a4t%c3%b6s_2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Kivivirta, V. J., & Syväjärvi, A. S. (2016). Aika ja materiaalisuus osana kompleksista julkishallinnollista tietohallintoa: näkökulmia ja avauksia prosessifilosofiasta. *Hallinnon tutkimus*, 35(1), 24–40.
- Kansallisarkisto. (2024). Noudettu 13.3.2024 osoitteesta <https://portti.kansallisarkisto.fi/fi/aineisto-oppaat/l%C3%A4%C3%A4ninhallitukset>
- Kuntaliitto. 15.12.2011. Tiedote. Noudettu 30.9.2024 osoitteesta <https://www.sttinfo.fi/tiedote/52666/paras-hanke-tuotti-59-kuntaliitosta-rakenneuudistukset-eivat-tuota-pikavoittoja?publisherId=2133>
- Kuntaliitto. 3.10.2024. *Kuntaliiton eriävät mielipiteet ja täydentävät lausumat alueidenkäyttölakiluonnokseen* (30.9.2024). Noudettu 18.10.2024 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/1da1364f-7d29-41ff-89df-2d81853befbf/c6e3df1a-1ae3-4ed0-b0dc-9555b1b35d67/KIRJE_20241004065809.PDF
- Lausuntopalvelut. (2024a). *Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi*. Lausuntopyyntönumero: VN/25102/2023. Käyty 8.8.2024 osoitteessa <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=537dcf40-f979-4536-9749-7d92d46a7031>

- Lausuntopalvelut. (2024b). *Liite 4. Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi*. VN/25102/2023. Käyty 10.8.2024 osoitteessa <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?proposalId=537dcf40-f979-4536-9749-7d92d46a7031&attachmentId=22811>
- Langley, A. & Tsoukas, H. (2017). Process Thinking, Process Theorizing and Process Researching. Teoksessa: Langley, A. & Tsoukas, H. (toim.), *The SAGE Handbook of Process Organization Studies*, s. 1–28. Sage Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781473957954>
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford: Stanford University Press.
- Luhmann, N. (2000). *Organisation und entscheidung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mäkinen, E. (2018). *Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018. ISBN 978-952-287-514-3 (pdf).
- Niederman, F. (2023). Using case research to advance process theory. *Journal of Information Technology Case and Application Research*, 25(4), s. 251–264. <https://doi.org/10.1080/15228053.2023.2187082>
- Niederman, F., Müller B. & March S. T. (2018). Using process theory for accumulating project management knowledge: A seven-category model. *Project Management Journal*, 49(1), 6–24. <https://doi.org/10.1177/875697281804900102>
- Nyholm, I, Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., af Ursin, K. & Tiihonen, S. (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Tietosanoma. Helsinki. ISBN 978-951-885-382-7
- Oinonen, K. (2017). *Muuttuvat roolit alueidenkäytössä*. 12.12.2017, SYKE. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. (pp-esitys s. 1–18). Noudettu 13.11.2024 osoitteesta: <https://tem.fi/documents/1410877/6013909/Oinonen>
- Pettigrew, A., Woodman, R. & Cameron, K. (2001). Studying organizational change and development: Challenges for future research. *The Academy of Management Journal*, 44(4), s. 697–713. <https://doi.org/10.2307/3069411>

- Puomio, E.-R. (2012). *ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastualueen tehtävien järjestämisvaihtoehdot*. Ympäristöministeriön raportteja 17/2012. ISBN 978-952-11-4073-0 (PDF).
- Pollitt, C. & Pouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. 4. painos. ISBN 978-0-19-879518-6 (Pbk). Noudettu 30.12.2024 osoitteesta <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/40090/1/102.Christopher%20Pollitt.pdf>
- Pölonen, I., Heinilä, A. & Salonen, H. (2024). *Kaavoitus-, YVA- ja lupamenettelyjen keskinäissuhteet ja prosessien sujuvoittamismahdollisuudet keskitetyillä teollisuusalueilla*. Selvitys ympäristöministeriölle. 15.1.2024. Noudettu 9.9.2024 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/1da1364f-7d29-41ff-89df-2d81853befbf/a221c3cc-11fc-4689-956f-89ceea84a826/KIRJE_20240122131939.PDF
- Rainio, R. (2012). *Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtojen selvittäminen*. Ympäristöministeriön raportteja 25/2012. Ympäristöministeriö. Helsinki 2012. ISBN 978-952-11-4112-6 (PDF). Noudettu 10.9.2024 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/2ccca283-b0d9-4031-8037-26363680cd8a/41a6e4bc-5a14-49b5-b44c-bbb8e4fad941/RAPORTTI_20121211104312.pdf
- Rescher, N. (1996). *Process metaphysics: An introduction to process philosophy*. State University of New York Press.
- Rescher, N. (2012). *Process philosophy*. The Stanford encyclopedia of philosophy, Summer 2012 edition. Noudettu 10.2.2025 osoitteesta <https://plato.stanford.edu/archives/sum2012/entries/process-philosophy/>
- Rekola, A., Päivinen, J., Kervinen, M., Oinonen, K., Rehunen, A., Reinikainen, K. & Riipinen, J. (2017). *Katsaus alueidenkäytön toimijoiden roolien ja yhteistyön nykytilaan – Alueidenkäytön suunnittelu ja maakuntaudistus (AAMU) hankkeen nykytilakatsaus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Noudettu

- 10.10.2024 osoitteesta <https://www.syke.fi/download/noname/%7B1F429C6D-66CB-41B8-8DD0-9E1DE9267A5C%7D/134101>
- Saarimaa, T. & Tukiainen, J. (2018). *PARAS-hankkeen aikana toteutettujen kuntaliitosten vaikutukset*. Kansantaloudellinen aikakauskirja. 114. vsk. 2/2018, s. 256–271. Noudettu 30.9.2024 osoitteesta https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2018/05/KAK_2_2018_WEB-90-105.pdf
- Salminen, A. (2011). *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 62. Julkisjohtaminen 4. Vaasa 2011. Noudettu 29.4.2024 osoitteesta https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-349-3.pdf
- Sergi, V., Crevabu, L. & Aubry, M. (2020). Process Studies of Project Organizing. *Project Management Journal* 51(1), s. 3–10. <https://doi.org/10.1177/87569728198964>
- Seppänen-Järvelä, R. & Vataja K. (2009). Kehittävän itsearvioinnin taidot, kyvykkyydet ja osaaminen. Empiirinen analyysi sosiaalitoimen työyhteisöstä. Arvioinnin teemanumero (2009): *Hallinnon tutkimus* 28(4). Noudettu 2.1.2025 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99459>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. *Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä ja vastuut*. Käyty 10.10.2024 osoitteessa <https://stm.fi/sotepalvelut/jarjestelma-vastuut>
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2021). *Ihmiskeskeinen hallinnon uudistaminen. Hallintoreformien toteutus monimutkaisessa yhteiskunnassa*. Tietosanoma/ Art House Oy. Tallinna 2021. ISBN 978-951-885-475-6. KL 35.
- Suomen luonnonsuojeluliitto. 3.10.2024. *Luonnonsuojeluliiton eriävä mielipide alueidenkäyttölain työryhmän esitykseen*. Noudettu 18.10.2024 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/1da1364f-7d29-41ff-89df-2d81853befbf/256f5bf0-5153-4d8b-8a45-42f9520d01f7/KIRJE_20241004121817.PDF
- Temmes, M. (2008). Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohtat. *Hallinnon tutkimus*, 26(3), s. 69–79. Noudettu 29.2.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99475/57130>

- Tsoukas, H. & Chia, R. (2002). An organizational becoming: Rethinking organizational change. *Organization Science*, 13(5). s. 567–582.
<https://doi.org/10.1287/orsc.13.5.567.7810>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2024a). *Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten virastokokonaisuuden arviointi: Näkökulmia ohjaukseen, johtamiseen ja vaikuttavuuteen*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:1.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-735-9>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2024b). *Elinvoimakeskusten valmistelu etenee*. Tiedote 18.10.2024. Noudettu 1.11.2024 osoitteesta <https://tem.fi/-/elinvoimakeskusten-valmistelu-etenee>
- Uusikylä, P., Virtanen, P., Jalonen, H., Ketamo, H. ja Lintinen, U. (2024). *Maailman paras julkinen hallinto? Julkisen hallinnon strategian merkitys suomalaiselle hallinnon kehittämiselle*. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-255-8>
- Vaden, A. (2008). *Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan yhteistyö kaavoituksessa*. [pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto]. Noudettu 10.10.2024 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/79429/gradu02666.pdf?sequence=1>
- Van de Ven, A. H. (1992). Suggestions for studying strategy process: A research note. *Strategic Management Journal*. S1(13) s. 169–188.
<https://doi.org/10.1002/smj.4250131013>
- Valtioneuvosto. (2019a). *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi -sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>
- Valtioneuvosto. (2019b). *Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti valmistui*. Tiedote 4.6.2019. Noudettu 9.9.2024 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-//10623/sipilan-hallituksen-maakunta-ja-sote-uudistuksen-loppuraportti-valmistui>
- Valtioneuvosto. (2024a). *Valtion aluehallinnon uudistus. Luonnos hallituksen esitykseksi*. Ikonen, A.-K. 20.6.2024. (pp-esitys s. 1–13). Noudettu 8.8. osoitteesta

<https://vm.fi/documents/10623/203164374/Valtion+aluehallinnon+uudistus+lausuntokierrokselle+tiedotustilaisuus+20.6.+ministeri+Ikonen.pdf/c900b709-73e6-019c-f2fd-3a89569250ac/Valtion+aluehallinnon+uudistus+lausuntokierrokselle+tiedotustilaisuus+20.6.+ministeri+Ikonen.pdf?t=1718873525931>

Valtioneuvosto. (2024b). *Työryhmän luonnos 30.9.2024. Alueidenkäyttölaki. Hallituksen esitys uudeksi alueidenkäyttölainsiksi. Työryhmän luonnos HE:ksi valmis*. Noudettu 11.11.2024 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/1da1364f-7d29-41ff-89df-2d81853befbf/59ac8d20-2d8d-450a-bc64-ae64f636d7b4/KIRJE_20241114130842.PDF

Valtioneuvoston kanslia. (2003a). *Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman seurantaraportti*. Valtioneuvoston kanslian raportteja 2003/1. Noudettu 24.9.2024 osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/622934/R0103_P%C3%A4%C3%A4ministeri+Lipposen+2.+hallituksen+ohjelman+seurantaraportti.pdf/38ff88f5-e6ce-438f-8105-7a18b887d181/R0103_P%C3%A4%C3%A4ministeri+Lipposen+2.+hallituksen+ohjelman+seurantaraportti.pdf

Valtioneuvoston kanslia. (2003b). *Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003*. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023031331319>

Valtioneuvoston kanslia. (2015). *Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallitusohjelmien loppuseuranta 2015*. VNK007:00/2011. 20.3.2015. Noudettu 1.10.2024 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Hallitusohjelmien+loppuseuranta+032015.pdf/44d7de02-958c-4b1c-8633-201038a0f2f5/Hallitusohjelmien+loppuseuranta+032015.pdf>

Valtioneuvoston kanslia. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023*. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>

- Valtionvarainministeriö. (2008). *Aluehallinnon uudistamishanke. Valmisteluryhmän väliraportti*. Aluehallinnon uudistamishankkeen valmisteluryhmä. Valtionvarainministeriön julkaisuja 19/2008. ISBN 978-951-804-817-9 (PDF). https://www.edilex.fi/ministerioiden_julkaisut/5119.pdf
- Valtionvarainministeriö. (2019). *Maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti. Kokemuksia valmistelutyöstä, oppeja sekä johtopäätöksiä*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:40. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-022-8>
- Valtionvarainministeriö. (2023). *Valtion aluehallintoa uudistetaan yhdenmukaisempaan ja asiakaslähtöisempään suuntaan*. Öberg J. & Saarinen M. Kolumni 4.10.2023. Noudettu 4.10.2024 osoitteesta <https://vm.fi/-/valtion-aluehallintoa-uudistetaan-yhdenmukaisempaan-ja-asiakaslahtoisempaan-suuntaan>
- Valtionvarainministeriö. (2024a). *Hallinnon ohjaus*. Käyty 12.12.2024 osoitteessa <https://vm.fi/hallinnon-ohjaus>
- Valtionvarainministeriö. (2024b). *Valtakunnallisen lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston toimeenpanohanke*. Käyty 8.8.2024 osoitteessa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM029:00/2024>
- Valtionvarainministeriö. (2024c). Tiedote 25.10.2024. *Valtion aluehallinnon uudistus etenee valmistelussa seuraavaan vaiheeseen*. Käyty 30.10.2024 <https://vm.fi/-/valtion-aluehallinnon-uudistus-etenee-valmistelussa-seuraavaan-vaiheeseen>
- Valtionvarainministeriö. (2024d). *Valtion aluehallinnon uudistamisen lainsäädäntöhanke. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi* (luonnos). Liite 1. Laki Lupa- ja valvontavirastosta. 20.6.2024. Käyty 1.8.2024 osoitteessa https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/5ce60d52-c028-46c0-8f5c-c138e71e763e/974a0e64-319b-4980-a469-322f9d8a603a/LAUSUNTOPYYNTO_20240625101803.PDF
- Valtionvarainministeriö. (2024e). *Valtion aluehallinnon uudistus*. Käyty 26.9.2024 osoitteessa <https://vm.fi/aluehallintouudistus>
- Valtionvarainministeriö. (2024f). *Valtionhallinto*. Käyty 26.9.2024 osoitteessa <https://vm.fi/valtionhallinto>

- Valtionvarainministeriö. (2024g). *Sidosryhmä- ja asiakastilaisuus 29.10.2024. Tilaisuuden yhteisen osuuden esitysmateriaali*. Valtakunnallisen lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston toimeenpanohanke. Käyty 14.11.2024 osoitteessa <https://vm.fi/documents/10623/225357480/Lupa-+ja+valvontaviraston+valmistelu+-+sidosryhm%C3%A4tilaisuus+29102024.pdf/1de87768-1531-8809-a54b-3af8663ba5f8/Lupa-+ja+valvontaviraston+valmistelu+-+sidosryhm%C3%A4tilaisuus+29102024.pdf?t=1730218763176>
- Valvira (2024). *Sidosryhmättilaisuus Lupa- ja valvontaviraston valmistelusta 29.10.2024*. Uutinen 9.10.2024. Noudettu 12.10.2024 sivulta <https://valvira.fi/-/sidosryhmatilaisuus-lupa-ja-valvontaviraston-valmistelusta-29.10.2024>
- Vataja, K. & Seppänen-Järvelä, R. (2009). Työyhteisölähtöinen prosessikehittäminen kehittämisotteena. *Työelämän tutkimus* 7(2), s. 105–116. Noudettu 2.1.2025 osoitteesta <https://journal.fi/tyoelamantutkimus/article/view/87462>
- Vatilo, M. (2024). *Pienten kuntien tarpeita palvelevan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaihtoehdot ja toteuttamisedellytykset*. Ympäristöministeriö. Noudettu 7.1.2025 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/1da1364f-7d29-41ff-89df-2d81853befbf/8eb8c7d4-94c2-4627-8a5a-ce2e318bea51/KIRJE_20240521093804.PDF
- Weick, K. E. (1979). *The Social Psychology of Organizing, Second Edition*. McGraw-Hill. ISBN: 978-0074448089.
- Weick, K. E. (2015). My Own Book Review: Karl E. Weick (1979), *The Social Psychology of Organizing, Second Edition*. *Management*, 18(2), s. 189–193. Noudettu 22.5.2024 osoitteesta <https://management-aims.com/index.php/mgmt/article/view/3996>
- Whitehead, A. N. (1978). *Process and Reality. An Essay in Cosmology*. New York: *The Free Press*.
- Ympäristöhallinnon verkkopalvelu. (2024). *Ympäristölupa*. Käyty 11.11.2024 osoitteessa <https://www.ymparisto.fi/fi/luvat-ja-velvoitteet/ymparistolupa>

- Ympäristöministeriö. (2023). *Työryhmä valmistelemaan alueidenkäyttölain uudistusta*. Tiedote. 3.11.2023. Käyty 8.9.2024 osoitteessa <https://ym.fi/-/tyoryhma-valmistelemaan-alueidenkayttolain-uudistusta>
- Ympäristöministeriö. (2024a). *Alueidenkäytön lainsäädännön uudistus*. Käyty 10.10.2024 osoitteessa <https://ym.fi/alueidenkayton-lainsaadannon-uudistus>
- Ympäristöministeriö. (2024b). *Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset*. Käyty 9.10.2024 osoitteessa <https://ym.fi/maankayton-asumisen-ja-liikenteen-sopimukset>
- Ympäristöministeriö. (2024c). *Yhden luukun palvelut ja sujuvat lupa-menettelyt*. Käyty 10.10.2024 soitteessa <https://ym.fi/yksiluukku>
- Ympäristöministeriö. (2024d). *Yhden luukun palvelujen lainsäädäntöhanke*. Käyty 15.8.2024 osoitteessa <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM063:00/2023>
- Ympäristöministeriö. (2024e). *Ympäristöhallinto*. Käyty 7.10.2024 osoitteessa <https://ym.fi/ymparistohallinto>