



Eduskunta
Talousvaliokunta

Asia: HE 13/2025 valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Talousvaliokunnan pyyntö 20.3. asiantuntijan kuulemista ja asiantuntijalausunnosta

ELY-keskusten lausunto

Valtion aluehallintouudistus on Petteri Orpon hallituskauden merkittävin valtionhallinnon rakenteellinen uudistus. Hallitusohjelman mukaan uudistuksessa kootaan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät valtakunnalliseen lupa- ja valvontavirastoon. Monialainen valtion aluehallinto puolestaan kootaan nykyistä vahvemmillemme alueille elinvoimakeskuksiin.

Esitysluonnos sisältää ehdotuksen valtion aluehallintouudistukseen liittyvästä lainsäädännöstä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Lupa- ja valvontavirastosta, laki elinvoimakeskuksista sekä kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta. Lakiehdotukset sisältävät säännökset virastojen organisaatiosta, johtamisesta, tulosohtauksesta ja hallinnon järjestämisestä.

Toimintamäärärahat

Aluehallintouudistuksella ei ole itsenäistä säästötavoitetta. Kuitenkin uudistamisessa huomioidaan valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja toimintamenojen sopeuttamistarve, mistä hallitus on erikseen linjannut. ELY-keskuksiin ja KEHA-keskukseen kohdistuu vuonna 2026 yhteensä noin 13,5 milj. euron ja vuonna 2027-2028 noin 20,4 milj. euron säästö/vuosi (6-10 %/vuosi vuoteen 2024 verrattuna). On selvää, että säästöt tulevat vaikuttamaan tehtävien hoitamiseen, mm. korvausrekrytointimahdollisuuksien vähetessä. Uudet virastot perivät säästöt ja jatkossa toiminnan sopeuttamiseen tähtäävien yhteistoimintamenettelyiden tarvetta ei voi poissulkea.

Budjettiteknisesti elinvoimakeskusten toimintamenot tulitaisiin budjetoidaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan yhdelle momentille ja määrärahat jaettaisiin keskuksille kokonaisuutena. Momentti pysyisi samana kuin ELY-keskuksilla. Lupa- ja valvontaviraston toimintamenot budjetoitaisiin valtionvarainministeriön pääluokkaan. Jotta virastoiden toiminta voi alkaa 1.1.2026, määrärahojen siirto on parhaillaan valmistelussa kehyspäättöksiä varten. Määrärahasiirtojen periaatteista on päätetty lainsäädäntöhankevalmistelussa ja säästöt tulevat periytymään siirtyvien tehtävien mukaisten määrärahojen suhteessa uudistuksessa esitettävälle perustettaville uusille virastoille.

Henkilöstökulut muodostavat noin 70 % virastojen kuluista. Virastojen henkilöstön lopulliset siirtosuunnat vahvistuvat virastojen yhteistoimintamenettelyiden jälkeen arvioilta kesäkuussa. Vuoden 2025 aikana toteutetaan sopeuttamistoimenpiteitä. Virastokokonaisuuksien kehysvalmistelun toimintamonomäärärahajako ja tosiasiallinen käynnistyshetken henkilöstön määrä saattavat poiketa ja aiheuttaa ongelmallisen käynnistystilanteen.

26.3.2025

Toimeenpanohankkeet valmistelevat parhaillaan virastojen toimintaa, mutta lopullinen tieto käytettävissä olevista virastokohtaisista toimintamäärärahoista vahvistuu pahimmillaan syksyllä 2025. Tämä haastaa erityisesti elinvoimakeskusten toiminnan suunnittelua ja tosiasiallisen tilannekuvan luomista, mikä hidastaa tarvittavien muutosten toteuttamista.

Lupa- ja valvontaviraston valmistelussa on sovittu niistä menettelyistä, joilla vuoden 2025 aikana nykyvirastoissa tehdään rekrytoinnit. Näin huomioidaan laskevat kehukset. Periaatteena on, että ennen rekrytointia keskustellaan, onko rekrytointi korvattavissa virstojen välisellä yhteisellä työ- ja yhteistyöllä. Myös elinvoimakeskusvalmistelussa vastaavatyyppeistä menettelyistä on voitu sopia.

Uudistus selkeyttää rooleja tehostaa erityisesti lupamenettelyjä

Hallituksen esityksessä esitetään koottavaksi kaikki ympäristönsuojelu-, vesi- ja luonnonsuojelulakiin liittyvät lupa-, ohjaus-, suunnittelu- ja valvontatehtävät sekä esim. alueidenkäytön viranomaistehtävät Lupa- ja valvontavirastoon. Elinvoimakeskukset keskittyvät alueiden edistämiseen. Esityksen voidaan arvioida edistävän ja tehostavan erityisesti ympäristölupiin liittyviä menettelyjä lupamenettelyiden nopeutuessa ja yhdenmukaistuessa.

Lyhyellä aikavälillä uudistuksen toteuttaminen nostaa kustannuksia

Uudistuksen suunnittelu ja toteutus vaativat hallinnollista valmistelua, mikä aiheuttaa kertaluonteisia kustannuksia. Ne kohdistuvat erityisesti valtionvarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkiin. Lupa- ja valvontaviraston toimeenpanon valmistelun kokonaiskustannuksiksi on budjetoitu 7,7 milj. euroa. Kustannuksista merkittävimpiä ovat toimialasidonnaisten ja toimialariippumattomien tietojärjestelmien ja viestintäratkaisujen muutostarpeista aiheutuvat kustannukset sekä hallinnollisten järjestelmien ja viestintäratkaisujen muutostarpeista aiheutuvat kustannukset. Elinvoimakeskusten toimeenpanon kustannuksiksi on budjetoitu yhteensä 3,5 milj. euroa. Merkittävimmät kustannukset muodostuvat tietojärjestelmien, digityöympäristön ja järjestelmätoimittajien muutuskustannuksista, joiden arvioidaan olevan noin 1,4 milj. euroa.

Muutuskustannukset mahdollistavat vain välttämättömien muutosten toteuttamisen, ei varsinaista kehittämistyötä. Muutoshankkeiden ICT-järjestelmien muutuskustannukset eivät myöskään sisällä muiden organisaatioiden (esim. Ruokavirasto, SYKER) muutoksen johdosta aiheutuvia kustannuksia.

Lupa- ja valvontavirastoon yhdistyy useiden virastojen henkilöstöä. Lupa- ja valvontavirastossa sovellettavaa palkkausjärjestelmää valmistellaan parhaillaan yhdessä työnantajien ja henkilöstön edustajien kanssa. Palkkausjärjestelmästä sovitaan erikseen tarkentavalla virkaehtosopimuksella. On todennäköistä, että uudessa järjestelmässä palkkauksen perusteet tulevat muuttumaan. Palkkatason harmonisointia jouduttaneen tekemään.

Muutoksen ei arvioida vaikuttavan substanssien erillismäärärahojen määrään. Elinvoimakeskusten osalta määrärahat tullaan kohdentamaan joko

26.3.2025

elinvoimakeskuksittain tai laissa ehdotetun keskittämistehtävän alueelle. Elinvoimakeskusten toimialue tulee ehdotuksen mukaan olemaan nykyisiin ELY-keskuksiin verrattuna useammin useamman kuin yhden maakunnan kokoinen. Mistä johtuen substanssimäärärahat kohdentuminen maakunta-kohtaisesti vähentyy.

Aikataulu on tiukka

Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on, että lainsäädäntö tulee voimaan ja uudet virastot aloittavat 1.1.2026. Edelleen tavoitteena on, että lain vahvistamisen ja voimaantulon välillä olisi kuusi kuukautta, jonka aikana on tarkoitus viimeistellä uuden lainsäädännön toimeenpanon ja uusien virastojen häiriöttömän käynnistämisen edellyttämät valmistelutoimet.

Toimeenpanohankkeiden valmistelussa on tunnistettu useita aikatauluriskejä. Näitä ovat mm. tietohallintoon ja henkilöstöhallintoon ja taloushallintoon liittyvien välttämättömien toimenpiteiden valmistuminen. Uusien virastojen lopulliset johdon ja esihenkilöiden rekrytoinnit saadaan toteutettua pahimmillaan vasta käynnistysvuoden aikana.

Valmisteluvaiheen lyhyestä ajasta johtuen osa muutoksesta joudutaan tekemään toiminnan käynnistymisen jälkeen, mikä vie resursseja ns. normaalista toiminnasta.

Monialaisuus on toteutumassa, poikkihallinnollisuudessa haasteita

Petteri Orpon hallitusohjelma korostaa uudistuksen kehittämisen pääperiaatteen olevan monialaisuuden. Kehittämisessä erityistä huomioita kiinnitetään hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön ja ilmiölähtöisyyteen.

Hallituksen esityksessä sekä Lupa- ja valvontaviraston että elinvoimakeskusten esitetään olevan monialaisia. Virastoihin on sijoitettu tehtäviä useilta eri hallinnonaloilta.

Sisäisen organisoitumisen järjestäminen rakentuu Lupa- ja valvontavirastossa vastaamaan säädettyjä tehtävänaloja, mikä vahvistaa hallinnonalo-kohtaisuutta. Elinvoimakeskuksissa toiminnallisesti tarkoituksenmukaiseen osastoon tulisi organisoida tehtäviä, jotka vaikuttavat toisiinsa ja samaan kokonaisuuteen liittyvät tavoitteet edistävät samoja tai samansuuntaisia päämääriä. Elinvoimakeskusten esitetty lainsäädäntö mahdollistaa poikkihallinnollisuuden toteuttamisen, mutta valtioneuvoston asetuseräluonnos ja ministeriöiden toimeenpanon ohjaus suuntaa rakennetta ja toimintaa enemmän hallinnonalakohtaisuuteen.

Elinvoimakeskukset tulevat olemaan erilaisia ja aikaisempaa vahvempien alueiden toteutuminen on haasteellista

Esityksen mukaan elinvoimakeskusten toimivalta olisi pääsääntöisesti alueellinen ja se noudattaisi keskusten toimialuejakoa. Elinvoimakeskusten toimialueista säädettäisiin ehdotetun lain 3 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella. Elinvoimakeskusten toimialueet vaihtelisivat yhdestä maakunnasta kolmeen. Lisäksi säädettäisiin siitä, millä edellytyksillä edellä

26.3.2025

mainituista pääsäännöistä olisi mahdollista poiketa ja tehdä keskuksen alueellista toimivaltaa koskevia järjestelyitä elinvoimakeskusten välillä.

Valtioneuvoston asetuseräluonnoksessa säädettävät lukuisat ja erilaiset toimialueet eräissä tehtävissä ja tehtävien keskittämiset aiheuttavat sen, että elinvoimakeskuksista tai ainakaan osista niistä ei muodostu hallitusohjelman tarkoittamia vahvoja elinvoimakeskuksia. Tehtävistä keskitettäisiin yhteensä 28 tehtäväkokonaisuutta eli kolmannes elinvoimakeskusten tehtävistä. Näin laajamittaiset keskittämiset tekevät aluehallinnon rakenteesta ja palveluista asiakkaille, yhteistyökumppaneille ja sidosryhmille vaikeasti hahmotettavan. Lisäksi monimutkaiseksi muodostuva rakenne vaikeuttaa elinvoimakeskusten tehokasta ja vaikuttavaa johtamista.

Varautuminen

Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lainsäädäntöluonnoksen 13 §:ssä säädettäisiin varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämisestä varautumisen yhteistyöalueilla. Järjestely vastaisi pitkälti nyt vallitsevaa tilannetta ja Lupa- ja valvontaviraston tehtävät Aluehallintoviraston tehtäviä. Ehdotettu malli ei vastaa alueiden tarpeisiin esimerkiksi maakunnallisen yhteistyörakenteiden ylläpidon ja läsnäolon, tilannekuvan tuottamisen, ylläpidon ja toimittamisen eikä elinkeinoelämän näkemysten huomioimisen osalta. Lisäksi nykyisen kaltaisen toimintamallin jatkaminen aiheuttaa päällekkäistä toimintaa Lupa- ja valvontaviraston ja muiden toimijoiden, kuten maakunnallisten valmiusfoorumien välillä.

Aito alueellinen läsnäolo tärkeää

Virastojen alueellinen läsnäolo ja alueiden erityspiirteiden tuntemus aiotaan turvata siten, että toteutetaan nykyisten virastojen toimipaikkaverkoston ja lähtökohtaisesti niihin sijoitettujen virastojen virkapaikkoja. Tällä varmistetaan, että viraston johto ja henkilöstö ovat kattavasti alueilla läsnä hoitamassa lakisääteisiä tehtäviään.

On huomioitava, että virkapaikan sijoittuminen alueelle ei takaa aitoa alueellista läsnäoloa. Toimipaikoista säätäminen valtioneuvoston asetuksella on alueellisen läsnäolon kannalta välttämätön. Sen sijaan päätoimipaikoista säätäminen tulee jatkossa johtamaan toimintojen ja henkilöstön keskittymiseen.

Tämä lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet ELY-keskusten ylijohtajat

Jaana Korhonen

Ylijohtajien verkoston puheenjohtaja