

Eduskunnan talousvaliokunta

Viite Talousvaliokunnan pyyntö 21.3.2025 kirjallisesta asiantuntijalausunnosta hallituksen esityksestä HE 13/2025 vp ja asiantuntijakuuleminen 28.3.2025

Asia **VALTION ALUEHALLINTOUUDISTUSTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ**

Valtioneuvosto antoi 13.3.2025 eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen (HE 13/2023 vp) valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi.

Lausunnossa keskitytään pyydetyllä tavalla valiokunnan toimialaan liittyvissä näkökulmissa.

Ammattiliitto Pro ry esittää hallituksen esityksestä asiantuntijalausuntoon seuraavaa:

Keskeiset ehdotukset kannatettavia

Aluehallintouudistuksella tavoitellaan lupa- ja valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamista ja lupaprosessien sujuvoittamista. Hallitusohjelmassa erityinen huomio on ympäristölupien käsittelyssä, joiden osalta halutaan edetä kohti yhden luukun mallia.

Tavoitteen toteuttamiseen pyritään säätämällä organisaatiolaki, jolla perustetaan uusi, valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto kokoamalla yhteen aluehallintovirastojen ja Valviran tehtävät sekä valtaosa ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen tehtävistä.

Nykyistä vahvempaa ja toimintakykyisempää valtion aluehallintoa tavoitellaan muodostamalla nykyisten 15 ELY-keskusten pohjalta kymmenen uutta elinvoimakeskusta. Lailla elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta perustettaisiin elinvoimakeskukset ja muutettaisiin nykyisen ELY-keskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen nimi (KEHA-keskus).

Samassa yhteydessä siirrettäisiin aluehallinnosta tehtäviä valtion keskusvirastoihin. Aluehallintovirastojen nykyiset kilpailu- ja kuluttajahallinnon tehtävät (10 htv) siirrettäisiin Kilpailu- ja kuluttajavirastoon ja ympäristöterveydenhuollon tehtäviä (63 htv) Ruokavirastoon. ELY-keskuksista siirrettäisiin julkisen henkilöliikenteen tehtävät (26 htv) Liikenne- ja viestintävirastoon.

Metsäpalojen täyhystyksen hallinnointi- ja ohjaustehtävät (2 htv) siirtyisivät aluehallintovirastoista sisäministeriöön.

Lupa- ja valvontaviraston henkilöresurssiksi arvioidaan yhteensä 2150 henkilötövuotta ja elinvoimakeskusten 2014 henkilötövuotta. Arvioissa on mukana myös substanssitehtävien suhteessa siirtyvät henkilötövuodet. Lupa- ja valvontaviraston resursseista ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen ja vastuualueelle palveluja tuottavia KEHA-keskuksen virkamiehiä olisi arviolta noin 740 henkilötövuotta. Luvut perustuvat vuoden 2023 kustannuslaskentaan. Tarkkaa arviota siirtyvän resurssin määrästä on mahdoton esittää mm. valtion tuottavuusohjelman säästövelvoitteiden toimeenpanon vuoksi.

Ahvenanmaan valtionviraston asema ja tehtävät säilyisivät ennallaan.

Kyse on mittakaavaltaan merkittävästä valtion tehtävien uudelleen organisoinnista. Uudistuksen toimeenpanoon kohdistuu paljon odotuksia toiminnan tehokkuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantamiseksi.

Pro pitää tavoitteita oikeansuuntaisina ja kannattaa aluehallintouudistuksen keskeisiä ehdotuksia Lupa- ja valvontaviraston sekä elinvoimakeskusten perustamisesta. Pro kannattaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, Liikenne- ja viestintävirastolle sekä Ruokavirastolle ehdotettuja tehtäväsiirtoja.

Tavoitteiden ja toteutuksen välillä ristiriita

Tuomme esille seuraavia ehdotettujen organisaatiolakien sisällöstä aiheutuvia riskejä, joita on pyrittävä minimoimaan.

1) Osaamista jää hyödyntämättä jaettaessa tehtäviä uusien organisaatioiden kesken

ELY-keskuksen asiantuntijat hoitavat usein laajaa tehtäväkokonaisuutta, josta osatehtäviä jaetaan uudistuksessa useaan eri organisaatioon.

Muutoksen voi arvioida olevan suurin ympäristötehtävien osalta. Pääosa tehtävistä ja henkilöresursseista koottaisiin Lupa- ja valvontavirastoon. Elinvoimakeskuksiin jäisivät ympäristötehtävät, joissa kyse on edistämisen, toimeenpanon ja neuvontatehtävistä, jotka kytkeytyvät alueiden elinvoiman edistämiseen. Esimerkiksi alueidenkäytön tehtävien (65 htv) sekä vesien ja merenhoidon suunnittelutehtävien henkilöresurssien (106 htv) jakautuminen Lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten välillä on edelleen valmistelussa. Riski henkilöresurssin ja osaamisen jäämisestä hyvin ohueksi kasvaa. Todennäköisesti vesitalousosaamista ei siirry riittävästi Lupa- ja valvontavirastoon, joka voi heijastua valvontaan ja rakennettujen vesien toimenpiteiden suunnitteluun. Vastaavasti Lupa- ja valvontavirastoon siirtyy sellaista vesienhoidon osaamista, jota tarvittaisiin edelleen elinvoimakeskuksiin jäävissä edistämisen, neuvonnan ja toimeenpanon tehtävissä. Vastaavaa ongelmaa on luonnonsuojelun työnjaossa.

Merkittävä osa ELY-keskusten ympäristötehtävissä työskentelevistä on erillismäärärahoilla, lukuisilta eri määrärahamomenteilta palkattuja määräaikaista (lähes 500 htv), joka on organisaation osaamisen jatkuvuuden kannalta merkittävä riski.

Huoli tarvittavasta osaamisesta ei liity yksinomaan työnjakoon Lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten välillä. Myös elinvoimakeskusten esitetty toimialuejako johtaa tilanteeseen, jossa tavoite tehtäviltään pääosin yhteneväisistä elinvoimakeskuksista jää haaveeksi. Resurssien vähäisyyden vuoksi ja osaamisen varmistamiseksi joudutaan tehtävien keskittämisiä ja erikoistumistehtäviä joudutaan jatkamaan ja mitä ilmeisemmin niitä tulee lisää. Käsityksemme mukaan noin kolmannes elinvoimakeskusten tehtävistä tullaan jatkossakin hoitamaan joko valtakunnallisesti tai perustoimialuejakoa laajemmilla toimialueilla. Esimerkiksi Hämeen ELY-keskuksen tehtävien ja henkilöstön jakaantuminen lukuisiin eri siirtosuuntiin kasvattaa todennäköisyyttä, ettei kaikissa tilanteissa riittävää resurssia ja osaamista kyetä kohdentamaan kaikille alueille. Työnjako ja toimialuejako voi johtaa myös tilanteeseen, jossa olemassa olevaa asiantuntijaosaamista jää hyödyntämättä.

Esitetty työnjako ei myöskään poista kaikkia lausuntomenettelyjä viranomaisten välillä. Näin esimerkiksi kalatalousasioissa ja vesitalousasioiden yleisessä edun valvonnassa.

2) Toiminnan jatkuvaan kehittämiseen ei ole riittäviä resursseja

Lupa- ja valvontatehtävien kokoaminen yhteen valtakunnalliseen organisaatioon tai alueiden elinvoiman edistämistehtävien maantieteelliseltä toimialueeltaan suurempiin elinvoimakeskuksiin ei automaattisesti johda parempaan lopputulokseen.

Tarvitaan pitkäjänteistä ja jatkuvaa kehittämistyötä ja siihen riittävät voimavarat.

Esimerkiksi ympäristöhallinnossa on käynnissä useita kehittämishankkeita erillisrahoituksella: Ympäristölupa- ja valvontamenettelyiden digitalisaatiota kehittävä Luvake-hanke, Ympäristönsuojelun tietorakenteiden ja yhteen toimivuuden kehittäminen (YTY-hanke) sekä Yhden luukun palvelujen digitalisaation koordinointi -hanke (YLP Digi). Näihin hankkeisiin konkretisoituu osaltaan hallitusohjelman tavoite sujuvasta luvituksesta kilpailuetuna, joka tukee puhdasta siirtymää ja talouskasvua.

Kyse ei ole vain investointien saamisesta Suomeen. Esimerkiksi ympäristötehtävissä uusien toimintayksiköiden ja tuotantolaitosten toiminnan käynnistämiseen liittyvä luvitus ei muodosta volyymitehtävää. Välttämätön hallinto ja sääntely näyttäytyy toiminnanharjoittajalle palvelun sujuvuutena, kun volyymitehtävän muodostavat ympäristölupien muutokset saadaan käsiteltyä nopeasti. Yksittäistä lupakäsittelyä tärkeämpää on, että käynnissä olevan toiminnan valvonnassa sekä neuvonnassa ja ohjauksessa tehdään tiivistä yhteistyötä toiminnanharjoittajien ja tarvittaessa kuntien ympäristönsuojelun viranhaltijoiden kanssa. Yhteistyötä voidaan vahvistaa tehtäväjärjestelyillä, joilla turvataan jatkuvuutta viranomaisen asiantuntijan ja toiminnanharjoittajien välisissä asiakaskontakteissa.

Palvelujen digitalisaatio ei edisty hokemilla. Digitaalisten palvelujen lisääntyessä tietojärjestelmäpalvelujen merkitys korostuu. Tällä hetkellä keskeisessä roolissa on KEHA-keskus, joka hankkii suuren osan kehittämistyöstä ostopalveluna erillisrahoituksella. Myös tilaajalta vaaditaan yhtäältä syvällistä tietojärjestelmäosaamista ja toisaalta ymmärrystä virastojen substanssitehtävien toiminnallista tarpeista. Selvää on, että voimakkaasti supistuvilla toimintamenoilla ei kunnianhimoista tietojärjestelmien kehittämistä rahoiteta. Kehittämistyön jatkumiseen tarvitsevat uudet virastot edelleen erillisrahoitusta, mutta myös pysyvää omaa panostusta.

3) Tietojärjestelmäpalvelujen tuottaminen Lupa- ja valvontavirastolle selvitettävä

KEHA-keskus on tuottanut aluehallintovirastoille tietojärjestelmäpalveluja (asianhallinta ja yhteiskäyttöiset palvelualustat), hoitanut digitalisaatiota edistäviä tehtäviä sekä tuottanut asiakirjojen ja tietoaaineistojen käsittely- ja arkistointipalveluja. KEHA-keskus tuottaa ympäristövastuualueille ja Lupa- ja valvontavirastolle siirtyviin tehtäviin kytkeytyviä lukuisia yhteiskäyttöisiä alustapalveluja sekä toimialasidonnaisia tietojärjestelmiä ja digipalveluja, joiden hallinnointi- ja kehittämisvastuuta ei ole mahdollista siirtää uudelle virastolle vuoden 2026 alusta.

Lakiin Lupa- ja valvontavirastosta (37 §) on kirjattu siirtymäsäännös, joka velvoittaa Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tuottamaan Lupa- ja valvontavirastolle tietojärjestelmäpalveluja ja hoitamaan palvelujen digitalisaatiota edistäviä tehtäviä sekä tuottamaan asiakirjojen ja tietoaaineistojen käsittely- ja arkistointipalveluja vuoden 2028 loppuun. Tämän jälkeen palveluja voitaisiin tuottaa sopimuksen perusteella (27 §).

Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksessa palveluja tuottavat virkamiehet ja työsuhteiset eivät siirtyisi lain voimaan tullessa Lupa- ja valvontavirastoon. Henkilöresurssi siirtyisi viimeistään vuoden 2029 alusta ja tämän jälkeen Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus tuottaisi virastolle palveluja sopimuksen perusteella (27

§). Myös palvelujen ja henkilöstön siirtyminen vaiheittain siirtymäkauden aikana olisi mahdollista.

Prolla on huonot kokemukset palvelujen ja henkilöstön vaiheittain siirtymisestä esim. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen rakentamisen yhteydessä.

Hallituksen esityksessä on sivuilla 142-143 kuvattu Lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten toimeenpanon kustannukset vuosina 2024-2026. Edelleen jää epäselväksi millaiseksi aluehallintouudistuksen lopulliset kustannukset muodostuvat tietojärjestelmäpalvelujen tuottamiseen liittyvän siirtymäkauden aikana ja päätyttyä.

Toimintaa tukevat ja jatkuvasti kehittyvät tietojärjestelmät osaltaan mahdollistavat uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Pro pitää välttämättömänä, että tietojärjestelmäpalvelujen tuottamisen vaihtoehtoista käynnistetään pikaisesti selvitys ja vaihtoehdot arvioidaan perusteellisesti sekä virastojen toiminnallisten tarpeiden että kustannustehokkuuden näkökulmasta.

4) Virastorakenteen kyvykyys vastata tavoitteisiin herättää epäilyjä

Lupa- ja valvontaviraston synnyttämisessä pääperiaatteena on ollut monialaisuus ja pyrkimys lupa- ja valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamiseen. Elinvoimakeskusten perustamisella tavoitellaan vahvempia alueita.

Valmistelussa on jouduttu yhteensovittamaan monenlaisia intressejä ja lopputulos suhteessa tavoitteisiin näyttäytyy osin ristiriitaiselta. Tämä näkyy selkeästi uusien virastojen ohjausjärjestelmässä, jossa ministeriöiden toimialaohjauksen asema on vahva. Laintasolle on yksityiskohtaisesti kirjattu mm. ministeriöiden välisten erimielisyyksien ratkaisu. Ohjauksen yhteensovittamiseen ei sisälly uusia elementtejä, jotka viraston käytännön tehtävien hoidossa tukisivat monialaisuuden ja poikkihallinnollisuuden vahvistumista. Erityisesti Lupa- ja valvontaviraston, mutta myös elinvoimakeskusten sisäisessä organisaatorakenteessa on nähtävissä selkeät ministeriö-/hallinnonalarajat.

Vaikka valtion aluehallinnon viranomaisia olisi nykyistä vähemmän, jäävät elinvoimakeskukset toimintamenomomentilta palkattujen henkilötövuosien määrällä mitattuna varsin pieniksi.

Virastoille jää hyvin vähän liikkumavaraa sisäisen organisaation ja tehtävien hoidon järjestämisessä tilanteessa, jossa joustavuutta ja ketteryyttä kipeästi tarvittaisiin toimintamenoihin kohdistuessa ennen näkemättömän suuret leikkaukset.

5) Säästövelvoitteiden suuruus vaarantaa uudistuksen tavoitteiden toteutumisen

Virastoille kohdistuu valtion tuottavuusohjelman mukaisia sekä muita hallituksen päättämiä pysyviä toimintamenojen leikkauksia. Nykyisten virastojen säästövelvoitteet periytyvät uusille virastoille. Perinnön suuruudeksi on arvioitu yhteensä noin 8,8 prosentin määrärahavähennys. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan rehellisesti, että näin iso määrärahojen vähennys tarkoittaa toimitila-, ICT- ja palvelujen ostokulujen karsimisen ohella myös henkilöstökuluihin kohdistuvaa vähennystarvetta. Virastoja kehoitetaan varautumaan toimimaan vuodesta 2027 alkaen karkeasti arvioiden noin 10 prosenttia pienemmällä henkilöresurssilla kuin nykyisin.

Säästöjen aiheuttama riskien hallinta on tarkoitus hoitaa aktiivisella tietojenjaolla ja taloussuunnittelulla, jotta varmistetaan yhteinen tilannekuva. Hyvä suunnittelu on tarpeen, mutta se ei poista tosiasiaa, että useimpien säästötoimien vaikutus realisoituu keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä. Turvautuminen hätäratkaisuna

henkilöstön vähentämiseen vaarantaisi vakavasti palvelutuotannon uusien virastojen toiminnan käynnistyessä.

Tuottavuusohjelman etupainotteisuus vaarantaa uudistuksen tavoitteiden toteuttamista, joka vaatii paljon työpanosta myös uudistuksen voimaantulon jälkeen.

Seuranta

Pro kannattaa hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta antaa eduskunnalle viimeistään 31.12.2028 valtionneuvoston selvitys uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta sekä virastorakenteen ja toiminnan tuloksellisuudesta.

Niko Simola
Puheenjohtaja

Sari Jokikallas
Sopimusälavastaava/asiantuntija