

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Viite Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan pyyntö 2.4.2025 kirjallisesta
asiantuntijalausunnosta hallituksen esityksestä HE 13/2025 vp ja
asiantuntijakuuleminen 8.4.2025

Asia **VALTION ALUEHALLINTOUUDISTUSTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ**

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

Lausunnossa tarkastellaan uudistuksen sisältöä ja valmistelua pyydetyn mukaisesti henkilöstön näkökulmasta.

Ammattiliitto Pro ry esittää hallituksen esityksestä asiantuntijalausuntoon seuraavaa:

1. Keskeiset ehdotukset kannatettavia, mutta toimeenpanossa haasteita

Aluehallinnon uudistus on henkilötyövuosina mitattuna (4244 htv) merkittävä valtion tehtävien uudelleen organisointi.

Perustettavan valtakunnallisen Lupa- ja valvontaviraston henkilöresurssiksi arvioidaan 2150 henkilötyövuotta ja kymmenen alueellisen elinvoimakeskuksen yhteensä 2014 henkilötyövuotta.

Lupa- ja valvontavirastoon siirtyisivät pääosin nykyisten aluehallintovirastojen virkamiehet (1206 htv) ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) virkamiehet (206 htv). Merkittävä osa ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen virkamiehistä siirtyisi Lupa- ja valvontavirastoon (681 htv). Kun siirtyvien määrään lasketaan mukaan ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle palveluja tuottavat, on ELY-keskuksista ja KEHA-keskuksesta siirtymässä arviolta yhteensä 740 henkilötyövuotta.

Kymmeneen elinvoimakeskukseen siirtyisi valtaosa ELY-keskusten elinkeinot-, työvoima- ja osaaminen -vastuualueen virkamiehistä (1162 htv) ja liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen virkamiehistä (396 htv). Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelta siirtyvän henkilöresurssin määräksi on esitetty 388 henkilötyövuotta.

Uudistuksen yhteydessä siirrettäisiin aluehallinnosta tehtäviä valtion keskusvirastoihin. Aluehallintovirastojen nykyiset kilpailu- ja kuluttajahallinnon tehtävät (10 htv) siirrettäisiin Kilpailu- ja kuluttajavirastoon (KKV) ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia ja elintarvikkeita koskevat tehtävät (63 htv) Ruokavirastoon. ELY-keskuksista siirrettäisiin julkisen henkilöliikenteen tehtävät (26 htv) Liikenne- ja viestintävirastoon (Traficom).

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

Ahvenanmaan valtionviraston asema ja tehtävät säilyisivät ennallaan.

Kaikki arviot siirtyvän henkilöstön määrästä on tehty vuoden 2023 kustannuslaskennan perusteella. Luonnollisen poistuman ja määräaikaisen hankerahoituksen sekä valtion tuottavuusohjelman käynnistämien sopeutustoimien vuoksi lopullinen siirtyvän henkilöstön määrä selviää vasta myöhemmin.

Pro kannattaa aluehallintouudistuksen keskeisiä ehdotuksia Lupa- ja valvontaviraston sekä elinvoimakeskusten perustamisesta.

Pro kannattaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, Liikenne- ja viestintävirastolle sekä Ruokavirastolle ehdotettuja tehtäväsiirtoja. Tehtävät soveltuvat hyvin em. virastoissa hoidettavaksi.

Uudistus sisältää henkilöstön näkökulmasta myös epävarmuustekijöitä, joista suurin osa liittyy valtion virastojen lähivuosien toimintaedellytyksiin toimintamenoihin kohdistuvien suurten määrärahalleikkausten paineessa.

Uudistukseen sisältyy myös paljon odotuksia toiminnan tehokkuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantamiseksi. Virastojen tulisi kyetä samanaikaisesti kannustamaan henkilöstöä pitkäjänteiseen toiminnan kehittämiseen ja toimeenpanna sopeuttamisohjelmia. Virastojen pito- ja vetovoima työnantajana joutuu kovaan testiin.

Tehtävien ja henkilöstön siirtosuuntia on lukuisia. Se haastaa osaltaan valmistelua, joka tehdään äärimmäisen kireässä aikataulussa ja poikkeuksellisen vähäisin hankeresurssein.

2. Vakiintuneet periaatteet ja menettelytavat luovat turvaa valtion sisäisissä organisaatiomuutoksissa

Henkilöstön siirroissa uusiin organisaatioihin ja keskushallinnon virastoihin noudatetaan virkamieslakia (750/1994), jonka 5 a - 5 c §:n säännösten mukaan virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon kuin tehtävät siirtyvät. Määräaikaiset virkamiehet siirtyvät uuteen virastoon määräaikaisen virkasuhteensa keston ajaksi. Samoja virkamieslain pykälä sovelletaan myös työsuhteiseen henkilöstöön.

Palvelussuhde valtiolla jatkuu yhdenjaksoisena ja valtion keskustason sopimuksissa sovitut palvelussuhteen ehdot säilyvät ennallaan. Myös palkkatason turvaamisesta muutostilanteissa on keskustason sopimuskirjaukset (virka- ja työehtosopimuksen allekirjoittamispyöytäkirjan liite).

Turvaelementiksi voi lukea myös valtionhallinnon monipaikkaisuuden edistämistä koskevat linjaukset ja monipaikkaisen työn ohjeistuksen. Virkamiesten virkapaikkojen ennakoidaan säilyvän pääsääntöisesti ennallaan, koska nykyisten virastojen toimipaikat sijaitsevat pääosin samoilla paikkakunnilla ja usein myös samoissa kiinteistöissä. **Henkilöstön vasten tahtoa tapahtuvat siirrot paikkakunnalta toiselle on pyrittävä välttämään myös jatkossa. Pro korostaa valtion monipaikkaisuuden edistämisen linjausten laajaa soveltamista virastoissa tavalla, joka mahdollistaa sekä toiminnallisten tarpeiden että henkilöstön tarpeiden yhteensovittamisen.**

Pro kiinnittää huomiota molempien organisaatiolakien henkilöstön asemaa koskevien siirtymäsäännösten (Laki Lupa- ja valvontavirastosta 33 § ja Laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta 29 §) yksityiskohtaisissa perusteluissa todettuun periaatteeseen, jonka mukaan virka tulisi siirtää tehtävät vastaanottavalle virastolle, mikäli yli puolet virkamiehen tehtävistä siirtyy. Lisäksi siirtymistä arvioidaan virkamiehen taustaviran perusteella, mikäli virkamies on

nimitettynä määräaikaiseen virkasuhteeseen tai virkamies toimii uudistuksen yhteydessä lakkaavissa esihenkilötehtävissä. Tehtävien hoitamisen edellyttämät toimintamenomäärärahat siirtyvät joka tapauksessa tehtävät vastaanottavalle virastolle, vaikka virkoja ja niihin nimitettyjä virkamiehiä ei siirtyisi tehtäviensä mukana. **Pro korostaa, että jatkovalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota tilanteisiin, joissa virkamiehen siirtosuunnan määrittely on nykyisten tehtävien jakautuessa eri organisaatioihin haasteellista tai niiden virkamiesten kanssa, joiden tehtävissä tapahtuu välittömästi muutoksia. Näiden virkamiesten kohdalla henkilökohtaisen muutoskeskustelun käyminen ja virkamiehen oman näkemyksen huomioiminen siirtopäätöstä tehtäessä on erityisen tärkeää. Työnantajan tekemälle siirtopäätökselle on kyettävä esittämään objektiiviset perusteet, koska äärimmilleen vietynä tilanne voi johtaa irtisanomisiin tuotannollisilla syillä.**

Pro ei pidä perusteltuna Lupa- ja valvontaviraston yksikön päällikön erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säätämistä laintasolla (19 §).

Organisaatiolakien (Laki Lupa- ja valvontavirastosta 33 § ja Laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta 29 §) henkilöstön asemaan koskevista siirtymäsäännöksissä on uusien virastojen toiminnan häiriöttömän käynnistymisen varmistamiseksi kirjattu mahdollisuus tehdä virastojen toimintaa koskevia päätöksiä ennen virastolakien voimaantuloa. Oikeus olisi Lupa- ja valvontaviraston muutosylijohtajalla tai muutosjohtajilla sekä elinvoimakeskuksen ylijohtajilla. Virat perustettaisiin ko. ministeriöön. Vastaava oikeus tehdä virastoja koskevia päätöksiä olisi myös yleisohjauksesta vastaavilla ministeriöillä ja virastojen osastoja ohjaavilla ministeriöillä. Ministeriöiden ratkaisuvallta olisi toissijaista. **Pykälässä tai sen perusteluissa ei ole avattu päätöksenteko-oikeuden laajuutta. Pro pitää välttämättömänä päätöksenteko-oikeuden sisällön avaamista tarkemmin. Lisäksi muistutamme, että asiat käsitellään ennen päätöksentekoa valtion yhteistoimintalain (1233/2013) edellyttämällä tavalla.**

Muilta osin Prolla ei ole huomautettavaa henkilöstön asemaa koskeviin siirtymäsäännöksiin.

3. Hyvät vaikutusmahdollisuudet lisäävät työhyvinvointia ja parantavat työn tuottavuutta

Hallitusohjelmassa asetettu tiukka aikataulu ja valmisteluresurssien rajallisuus ovat riski uudistuksen toteuttamiselle hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Juuri käynnistyneisiin yhteistoimintaneuvotteluihin on kyettävä asianmukaisella tavalla irrottamaan sekä henkilöstöhallinnon resurssia ja varamaan kaikille luottamusmiehille riittävästi oikeutta ajankäyttöön olla henkilöstön tukena muutoksessa. Henkilöstön kanssa käytäviin muutoskeskusteluihin kannattaa esihenkilöiden panostaa. **Henkilökohtainen muutoskeskustelu on jokaisen virkamiehen oikeus ja keskustelu tulisi käydä automaattisesti kaikkien kanssa.**

Henkilöstö on varsin laajasti edustettuna sekä Lupa- ja valvontaviraston että elinvoimakeskusten toimeenpanohankkeissa. **Henkilöstön laaja osallistaminen sekä osaamisen ja kokemuksen hyödyntäminen uutta organisaatiota ja työkuultuuria rakentaessa on myös työnantajavirastojen etu. Muutosta voidaan tukea myös hyvällä yhteistyöllä henkilöstöä edustavien valtion pääsopijajärjestöjen kanssa.**

KKV:ssä, Traficomissa ja Ruokavirastossa on hyvissä ajoin aloitettu valmistautuminen siirtyvien tehtävien ja henkilöstön vastaanottamiseen.

Ajantasaisesta tiedottamisesta on henkilöstöltä tullut kiitosta.

Henkilöstön hyvät osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet tuovat lisäarvoa virastojen toiminnalle ja vahvasta toimialaohjauksesta huolimatta yhtenäisen työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan soveltamiselle myös jatkossa. **Pro esittää edelleen, että Lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten ohjausta yhteensovittavissa ryhmissä on toimialaministeriöiden lisäksi henkilöstöä edustavien järjestöjen edustajat (Laki lupa- ja valvontavirastosta 10 § ja Laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta 8 §).**

4. Virastotasolla on paljon sovittavaa

Vaikka virkamieslainsäädäntö ja valtion keskustason sopimukset luovat raamin, on virastotasolla paljon sovittavia tai yhteistoiminnassa käsiteltäviä asioita.

Palkkaus on keskeisin palvelussuhteen ehto. Valtion virastoilla on omat palkkataulukonsa ja palkkausjärjestelmänsä, joista neuvotellaan ja sovitaan virastotason tarkentavilla virka- ja työehtosopimuksilla. Lupa- ja valvontavirastoon joudutaan rakentamaan uusi palkkausjärjestelmä, jonka valmistelu on aloitettu erillisessä projektissa. Vaikka ehdotukset arviointijärjestelmästä tulisi olla aikataulun mukaan valmiina elokuun lopussa 2025, on jo tässä vaiheessa selvää, ettei palkkausjärjestelmä ole toiminnan käynnistyessä valmis käyttöönotettavaksi. Tämä johtuu tosiasiasta, että kustannuspaineet ovat vielä täysin arvioimatta ja rahoitus auki. **Pro korostaa, että palkkausjärjestelmän valmisteluun on suunnattava resurssia ja käyttöönotto rahoitettava niin, että perusteettomat palkkaerot saadaan poistettua kohtuullisessa ajassa.**

Myös Ahvenanmaan valtionvirastossa palkkausjärjestelmä joudutaan uudistamaan.

Elinvoimakeskuksissa jatketaan ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen nykyisen palkkausjärjestelmän soveltamista, mutta järjestelmän kehittämistarpeita arvioidaan.

Myös muita virastotason sopimuksia (esim. työsuojelu-, yhteistoiminta ja luottamusmiessopimukset) tulee valmisteltavaksi sekä Lupa- ja valvontavirastossa että elinvoimakeskuksissa. Osin valmistelua on jo käynnistetty. **Pro pitää hyvänä lähtökohtana, että asioita valmistellaan mahdollisimman pitkälle ja näin helpotetaan uusien virastojen toiminnan käynnistymistä.**

Muutoksia voi tulla myös moniin henkilöstöhallinnon toimintaohjeisiin, joiden sisällöstä lopullinen päätösvalta on työnantajalla. Monilla ohjeilla on työn tekemiseen sekä työn ja yksityiselämän yhteensovittamisen kannalta suuri merkitys. Tämän päivän työelämässä tärkeitä kilpailuetuja työnantajalle ovat esim. joustavat työaikajärjestelyt sekä etätöiden ja monipaikkaisen työn tekemisen mahdollistaminen. **Pro kiittää toimeenpanovalmistelua siitä, että esim. Lupa- ja valvontaviraston liukuvan työajan järjestelyt ja työterveyshuollon palvelujen järjestäminen on otettu ajoissa valmisteluun.**

Pro on edellä esittänyt organisaatiolakien henkilöstön asemaa koskevan siirtymäsäännöksen täydentämistä liittyen mahdollisuuteen tehdä virastojen toimintaa koskevia päätöksiä ennen virastolakien voimaantuloa. Säädos on sisällöltään poikkeuksellinen ja se ei saa johtaa laiminlyönteihin yhteistoiminnan järjestämisessä.

5. Henkilöstön osaaminen hyödynnettävä toiminnan jatkuvassa kehittämisessä

Hallituksen esityksen henkilöstövaikutusten arvioinnissa on tuotu esille suurempien virastojen paremmat mahdollisuudet oman osaamisen ja asiantuntijuuden

kehittämiseen sekä uralla etenemiseen. Jotta mahdollisuus muuttuu todeksi, edellytetään uusilta virastoilta hyvää työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa sekä ajantasaista henkilöstösuunnittelua.

Hallituksen esityksen henkilöstövaikutusten arvioinnissa todetaan, että henkilöstö jatkaa uusissa organisaatioissa pääsääntöisesti nykyisissä tehtävissään. Tehtävämuutoksia kuitenkin ennakoidaan tulevan jo toiminnan käynnistysvaiheessa. **Pro muistuttaa, että muutostilanteen ollessa aluehallintouudistuksen kaltaisessa akuutissa vaiheessa, on tehtävämuutokset kaikkien henkilöstöryhmien osalta toteutettava tarjoamalla vähintään vaativuutensa säilyttäviä tehtäviä.**

Uudistuksessa siirtyy tehtäviä ja henkilöresurssia useaan eri organisaatioon. Riski yhtäältä resurssin ja osaamisen riittävyydestä ja toisaalta osaamisen jäämisestä hyödyntämättä kasvaa. Näin erityisesti ympäristötehtävien työnjaon vuoksi Lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten välillä (mm. vesihoidon ja luonnonsuojelun tehtävät) ja osin elinvoimakeskusten toimialuejaon (esim. Päijät-Häme ja Kanta-Häme) vuoksi. **Henkilöstöllä on huoli monipuolisten tehtäväkuvien köyhtymisestä.**

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

Uusien virastojen toimintaan kohdistuu paljon odotuksia digitaalisten palvelujen hyödyntämisessä ja yhden luukun mallin saamisessa käyttöön lupa- ja valvonta-asioissa.

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 tietoaineistojen käsittely- ja arkistointipalveluja vuoden 2028 loppuun. Tämän jälkeen palveluja voitaisiin tuottaa sopimuksen perusteella (27 §).

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.**

Selvää on, että voimakkaasti supistuvilla toimintamenoilla ei kunnianhimoista tietojärjestelmien kehittämistä rahoiteta. Kehittämistyön jatkumiseen virastot tarvitsevat edelleen erillisrahoitusta, mutta myös pysyvää omaa osaamispanostusta.

6. Säästövelvoitteiden suuruus vaarantaa uudistuksen tavoitteiden toteutumisen

Virastoille kohdistuu valtion tuottavuusohjelman mukaisia sekä muita hallituksen päättämiä pysyviä toimintamenojen leikkauksia. Nykyisten virastojen säästövelvoitteena oleva yhteensä noin 8,8 prosentin määrärahavähennys periytyy uusille virastoille. 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 ei poista tosiasiaa, että virastojen sopeuttamissuunnitelmiin sisältyvien**

säästötoimien vaikutus realisoituu keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä. Turvautuminen hätäratkaisuna henkilöstön vähentämiseen irtisanomisin vaarantaisi vakavasti palvelutuotannon uusien virastojen toiminnan käynnistyessä ja uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen.

7. Muut huomiot

Pron käsityksen mukaan Lupa- ja valvontavirastoa koskevan organisaatiolain säädökset turvaavat työsuojelun toimialan riippumattomuuden.

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
Sopimusallavastaava/asiantuntija