

Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite Hallintovaliokunnan pyyntö 27.3.2025 kirjallisesta asiantuntijalausunnosta hallituksen esityksestä HE 13/2025 vp ja asiantuntijakuuleminen 9.4.2025

Asia **VALTION ALUEHALLINTOUUDISTUSTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ**

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

Ammattiliitto Pro ry esittää hallituksen esityksestä asiantuntijalausuntoon seuraavaa:

1. Kannatamme keskeisiä ehdotuksia

Aluehallintouudistuksessa on kyse mittavasta valtion tehtävien uudelleen järjestämisestä, jonka valmistelu on edennyt Orpon hallituksen ohjelmaan kirjatulla tavalla.

Yhdenmukaisiin ja sujuviin lupa- ja valvontakäytäntöihin pyritään perustamalla uusi, valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto kokoamalla yhteen aluehallintovirastojen tehtävät (1206 htv) sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) tehtävät (206 htv). ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen ja vastuualueelle palveluja tuottavia KEHA-keskuksen virkamiehiä kokonaisuuteen siirtyisi arviolta noin 740 henkilötyövuotta. Lupa- ja valvontaviraston henkilöresurssiksi arvioidaan yhteensä 2150 henkilötyövuotta.

Nykyistä vahvempaa valtion aluehallintoa tavoitellaan muodostamalla 15 ELY-keskuksen pohjalta kymmenen uutta elinvoimakeskusta. Elinvoimakeskusten henkilöresurssi olisi arviolta 2014 henkilötyövuotta. ELY-keskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen nimi muutettaisiin Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukseksi (lyhenne edelleen KEHA-keskus).

Samassa 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.

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.

2. Aluehallintouudistuksen tavoitteet ja virastolakien sisältö epätasapainossa

Pro pitää aluehallintouudistukselle asetettuja tavoitteita lupa- ja valvontakäytäntöjen sujuvoittamisesta ja nykyistä vahvemmista alueista oikeansuuntaisina.

Virastolakien keskeinen sisältö on tarkkaan johdettu hallitusohjelman varsin yksityiskohtaisista kirjauksista. Lisäksi on tehty poliittisia valintoja, jotka aiheuttavat toimeenpanossa haasteita ja vaikeuttavat tavoitteiden toteuttamista.

Kehittämisen pääperiaatteen kerrotaan olevan monialaisuus. Organisaatiolakien sisällössä monialaisuus toteutuu lähinnä siinä, että sekä Lupa- ja valvontavirastossa että elinvoimakeskuksissa hoidetaan tehtäviä usean eri ministeriön toimialaohjauksessa. Monialaista toimintaa ja työskentelyä tukevia uusia elementtejä säädöksiin (lait ja asetukset) ei sisälly. Pikemminkin päinvastoin. Lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten sisäisessä organisaatorakenteessa on nähtävissä selkeät ministeriö-/hallinnonalarajat, jopa putkihallinnon vahvistuminen.

Lupa- ja valvontaviraston toimialueen valtakunnallisuus voi vahvistaa lupa- ja valvontakäytäntöjen yhdenmukaisuutta. Asiakkaiden, erityisesti elinkeinoelämän, suurimmat odotukset vaikuttavat kuitenkin liittyvän sääntelyn keventämiseen ja lupaprosessien nopeuttamiseen ja sujuvoittamiseen. Odotusarvot kohdistuvat ympäristölupien yhden luukun periaatteen toteutumiseen ja digitaalisten palvelujen lisääntymiseen, joka vaatisi jatkuvaa kehittämispanostusta.

Elinvoimakeskusten perustamisella tavoitellaan nykyistä vahvempaa ja toimintakykyisempää valtion aluehallintoa. Tehtävistä ja toimialueista on haluttu asiakkaille selkeitä. Virastojen haluttiin olevan pääosin tehtäviltään yhteneväisiä. Toisin kävi. Elinvoimakeskukset ovat henkilötövuosina mitattuna jäämässä kooltaan suhteellisen pieniksi. Toimintamenoäärärahoilla palkattuja olisi kahdessa suurimmassa elinvoimakeskuksessa (Itä-Suomi ja Lounais-Suomi) reilut 200 henkilötövuotta ja pienimmässä (Pohjanmaa) alle 100 henkilötövuotta. Käsityksemme mukaan noin kolmannes elinvoimakeskusten tehtävistä joudutaan jatkossakin hoitamaan joko valtakunnallisesti tai perustoimialuejakoa laajemmilla toimialueilla. Jatkossa valtion viranomaisjärjestelmässä aluehallintoa edustaisivat yksinomaan elinvoimakeskukset. Ne ovat jäämässä laajoihin alueiden elinvoimaan kytkeytyviin tehtäviinsä nähden resurssoinniltaan varsin kevyiksi.

Parhaiten tavoite selkeydestä sekä Lupa- ja valvontaviraston että elinvoimakeskusten osalta toteutuu ohjaavien ministeriöiden näkökulmasta. Ohjaus- ja johtamisjärjestelmässä ministeriöiden toimialaohjauksen vahva asema heijastuu suoraan virastojen organisointiin. Laintasolle on yksityiskohtaisesti kirjattu myös mekanismi, jolla ministeriöiden väliset intressiristiriidat ja näkemyserot yhteensovitetään tai viime kädessä ratkaistaan.

Aluehallintouudistuksen toteutus näyttäytyy virastorakenteen osalta hyvin perinteisenä. Osa poliittisen tason valinnoista ei parhaalla mahdollisella tavalla tue virastojen omaa muutoskyvykkyyttä. Virastoille jää olemattoman vähän liikkumavaraa sisäisen organisaation ja tehtävien hoidon järjestämisessä tilanteessa, jossa resilienssi korostuu toimintamenoihin kohdistuessa ennen näkemättömän suuret leikkaukset. Asiakasnäkökulma näyttää virastolakien valmistelussa jääneen hallintojärjestelmätason ratkaisujen jalkoihin.

Hallituksen esitys näyttää turvaavan sekä Lupa- ja valvontaviraston että elinvoimakeskusten alueellisen läsnäolon, koska toimipaikkaverkko (toimipaikat ja muut työntekopaikat) säilyisivät ennallaan. **Pro olisi valmis antamaan virastoille esitettyä laajemmat valtuudet määrätä toimipaikoista ja muista työntekopaikoista työjärjestyksellä noudattaen valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain (728/2021) säädöksiä ja valtion monipaikkaisen työn linjauksia soveltaen.**

Virastolaeissa on ohjauksen yhteensovittamista varten säädös neljäksi vuodeksi asetettavista ohjausryhmistä. Henkilöstön hyvät osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet tuovat lisäarvoa virastojen toiminnalle ja vahvasta toimialaohjauksesta huolimatta yhtenäisen työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan soveltamiselle myös jatkossa. **Pro esittää, 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 §).**

Hallituksen esityksessä on mukana asetusluonnokset. Elinvoimakeskuksia koskevassa asetuksessa on täsmennetty ohjauksen yhteensovittamisryhmän asioiden valmistelu. Luonnokseen on kirjattu, että henkilöstöä edustavilla järjestöillä voi olla kussakin työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa valmisteluryhmässä yksi tai useampi yhteinen edustaja. Myös valtiovarainministeriö voi asettaa ryhmiä valmistelemaan ja linjaamaan toimialaohjaavien ministeriöiden yhteisiä kantoja ohjaukseen kuuluvissa asioissa. **Lupa- ja valvontavirastoa koskevassa asetusluonnoksessa ei ole pidetty tarpeellisena tämentää ohjauksen valmistelua. Pro pitää tärkeänä, että mahdollisesti asetettavissa ryhmissä on vastaavalla tavalla henkilöstö edustettuna kuin elinvoimakeskusten kohdalla.**

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 koskevissa 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 elinvoimakeskusten 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. Em. pykälissä tai niiden perusteluissa ei ole avattu päätöksenteko-oikeuden laajuutta. Pro pitää välttämättömänä päätöksenteko-oikeuden sisällön avaamista tarkemmin. Säädös on sisällöltään poikkeuksellinen ja se ei saa johtaa laiminlyönteihin yhteistoiminnan järjestämisessä valtion yhteistoimintalain (1233/2013) edellyttämällä tavalla.

3. Vakiintuneet käytännöt turvaavat henkilöstön asemaa, mutta epävarmuudelta ei säästyä

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. Pykälää sovelletaan myös määräaikaiseen ja työsuhteiseen henkilöstöön.

Palvelussuhteen ehdot säilyvät monin osin ennallaan, koska niistä on sovittu valtion keskustason virka- ja työehtosopimuksilla. Myös palkkatason turvaamisesta

muutostilanteissa on keskustason sopimuskirjaukset (virka- ja työehtosopimuksen allekirjoittamispöytäkirjan liite). Henkilöstön siirrot vasten tahtoisesti paikkakunnalta toiselle pystyttäneen välttämään, koska virkapaikkojen ennakoidaan säilyvän pääsääntöisesti ennallaan. Nykyisten virastojen toimipaikat tai muut työtekopaikat sijaitsevat pääosin samoilla paikkakunnilla ja usein myös samoissa kiinteistöissä. **Pro korostaa valtion monipaikkaisuuden edistämisen linjausten laajaa soveltamista jatkossakin tavalla, joka mahdollistaa sekä virastojen toiminnallisten tarpeiden että henkilöstön tarpeiden yhteensovittamisen.**

Epävarmuudelta ei kuitenkaan välttyä.

Virastolakien henkilöstön asemaa koskevien siirtymäsäännösten (Laki Lupa- ja valvontavirastosta 33 § ja Laki elinvoimakeluksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta 29 §) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan periaate, jonka mukaan virka tulisi siirtää tehtävät vastaanottavalle virastolle, mikäli yli puolet virkamiehen tehtävistä siirtyy. Uudistuksen yhteydessä päättyvässä määräaikaisessa tehtävässä työskennelleet siirtyvät taustavirkansa perusteella. 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. Siirtopäätökselle on esitettävä objektiiviset perusteet, koska äärimmilleen vietynä tilanne voi johtaa irtisanomisiin tuotannollisilla syillä.**

Palkkaus on keskeisin palvelussuhteen ehto. 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 käyttöön otettavaksi. Tämä johtuu tosiasiaista, että kustannuspaineet ovat vielä täysin arvioimatta ja rahoitus auki. **Pro korostaa, että Lupa- ja valvontaviraston palkkausjärjestelmän valmisteluun on suunnattava resurssia ja käyttöönotto rahoitettava niin, että perusteettomat palkkaerot saadaan poistettua kohtuullisessa ajassa.**

Myös Ahvenanmaan valtionvirastossa palkkausjärjestelmä joudutaan uudistamaan.

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

Hyvän henkilöstöpolitiikan noudattaminen ei saa olla pelkkä toteamus. Olennaista on jokaisen muutoksen kohteena olevan virkamiehen omien näkemysten kuuleminen ja mahdollisuuksien mukaan huomioiminen. **Konkreettinen hyvän henkilöstöpolitiikan ilmenemistapa on käydä henkilökohtainen muutoskeskustelu automaattisesti kaikkien kanssa.**

Suurin epävarmuuden aiheuttaja on valtion virastojen toimintamenoleikkaukset ja niiden etupainotteisuus.

4. Henkilöstön osaaminen hyödynnettävä toiminnan jatkuvassa kehittämisessä

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. vesienhoidon ja luonnonsuojelun tehtävät) ja osin elinvoimakeskusten toimialuejaon (esim. Päijät-Häme ja Kanta-Häme) vuoksi. **Henkilöstöllä on huoli monipuolisten tehtäväkuvien köyhtymisestä. Jotta suuremmissa organisaatioissa avautuisi hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla näkymä osaamisen kehittymiseen ja urakehitykseen, on uusissa virastoissa satsattava aktiiviseen työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaan sekä ennakoiwaan henkilöstösuunnitteluun.**

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

Uusien virastojen toimintaprosessien odotetaan uudistuvan mm. digitalisaatiota hyödyntämällä ja yhden luukun mallin käyttöönotolla 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 tietoineistojen 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.**

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

5. Säästövelvoitteiden suuruus vaarantaa uudistuksen tavoitteiden toteutumisen

Uusilla virastoilla on kaksoishaaste. Samanaikaisesti on kyettävä sekä kannustamaan henkilöstöä pitkäjänteiseen toiminnan kehittämiseen että sopeuttamaan toimintaa voimakkaasti. Virastojen pito- ja vetovoima työnantajana joutuu kovaan testiin.

Virastoille kohdistuu valtion tuottavuusohjelman mukaisia tai muita hallituksen päättämiä pysyviä toimintamenojen leikkauksia. Nykyisten virastojen säästövelvoite yhteensä noin 8,8 prosentin määrärahavähennys periytyy uusille virastoille. Hallituksen

esityksessä kehoitetaan virastoja 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 vasta keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä. Turvautuminen hätäratkaisuna henkilöstön vähentämiseen irtisanomisin vaarantaisi vakavasti palvelutuotannon uusien virastojen toiminnan käynnistyessä ja uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen.**

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

6. Seuranta

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

Niko Simola
Puheenjohtaja

Sari Jokikallas
Sopimusälavastaava/asiantuntija