Dnro 001/81/2025

Kari Eskola/JUKO

27.3.2025

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönne 17.3.2025

HE 13/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Akava kiittää mahdollisuudesta esittää asiantuntijalausunto, jonka se on laatinut yhteistyössä Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n kanssa. Lausunnossamme haluamme kiinnittää valiokunnan huomiota seuraavaan:

Valtion aluehallintouudistus on itsessään kannatettava. Lupa- ja valvontaviraston hankevalmistelu on ollut päähankkeen osalta erinomaisesti johdettu ja henkilöstöä osallistava. Myös esimerkiksi työsuojeluhallinnon toimintamahdollisuudet paranevat alueellisten rajojen poistuessa. Valvontaa pystytään suunnittelemaan valtakunnallisesti ja hyödyntämään tehokkaasti organisaatiossa olevaa osaamista.

Akava kannattaa edelleen lakiesityksessä esitetyn tavoin virkojen riittäviä kelpoisuusvaatimuksia organisaatioiden merkittävän julkisen vallan tehtävien, organisaatioiden kokoluokan, monialaisuuden ja kielellisten oikeuksien vuoksi.

Esityksen perusteluissa on asianmukaisesti nostettu hyvän henkilöstöpolitiikan, voimassa olevan virkamieslain sekä virka- ja työehtosopimusten merkitystä henkilösiirroissa ja palkkaturvassa. Esityksessä on myös nostettu virastojen henkilöstön motivaation merkitystä aluehallintouudistuksen onnistumiselle.

1. Uudistuksen onnistunut läpivienti vaatii jatkoajan

Aluehallintouudistukseen valmistauduttaessa yhteistoimintaneuvottelut joudutaan nykyaikataululla käymään läpi ennen kuin lait on vahvistettu. Lainsäädännön puolella ja toimeenpanohakkeessa on vielä lukuisia ratkaisemattomia asioita, joita kaikkea ei voida siirtää tulevalle organisaatiolle.

Uusien virastojen väliaikaisjohto tulee tarpeeseen, mutta useaan eri osastoon, yksikköön ja eri toimialoihin jakautuville virastoille kuuluu laaja joukko vastattavaa lainsäädäntöä, uudelleenjärjestettäviä tehtäviä ja uusiakin tehtäviä. Monimutkaisten viranomaisasioiden järjestäminen

uudelleen lukuisten viranomaisten kesken epärealistisella aikataululla ei palvele kestävästi tavoitetta hallinnon yksinkertaistamisesta ja tehokkuuden parantamisesta.

Suunnitellut Ely-keskusten toimivallan, tehtävien ja henkilöstön siirtosuunnat uusiin elinvoimakeskuksiin jakautuvat kymmeniin uusiin viranomaisiin. Siirtosuunnista puuttuvat lisäksi henkilötyövuodet eikä konkreettisia siirrettäviä tehtäviä henkilöineen ole vielä valmistelu. Jotta uudet virastot pystyvät toimimaan, tehtäviin pitää olla nimitetyt virkamiehet. Varsinkin kun esihenkilötehtävien täyttämisessä on tarkoitus käyttää hakumenettelyä, rekrytointiprosessit tulee ehtiä hoitaa loppuun, jotta virastot olisivat päätöksentekokykyisiä. Toimivaltakysymykset, toimipaikkakysymykset, henkilöstösiirrot ja uusien virastojen organisoituminen osasto- ja yksikkötasoille vie niin merkittävän määrän resursseja ja työaikaa loppuvuoden 2025 sekä alkuvuoden 2026 osalta, että henkilö- ja yritysasiakkaiden palvelut ja valvonta tulevat vaarantumaan.

Esimerkiksi TE-palvelu-uudistuksen voimaantuloa lykättiin yhdellä vuodella juuri uudistuksen onnistumista varmistamaan. Nyt käytettävissä oleva aika ei tule riittämään siihen, että uudet virastot olisivat kykeneviä hoitamaan lainmukaisia tulevia tehtäviään vielä 1.1.2026.

Esityksen perusteluteksteissä on nostettu henkilöstön motivaation merkitystä yhtenä uudistuksen onnistumisen edellytyksenä. Korkeakoulutetun henkilöstön näkökulmasta motivaatiota syö uudistuksen liiallisesta kiireestä johtuvat valmistelun puutteet ja keskeneräisyys. Riittävä jatkoaika voimaantulolle toisi hankkeelle vaadittavaa työrauhaa.

Aluehallintouudistuksen ohessa on tarkoitus toteuttaa vuosittain valtion menokehysten mukaiset säästöt muita virastoja vastaavasti. Säästöjen toteutustapojen löytäminen ja läpivienti vaatii valmistelua ja suunnitelmallisuutta, kun vielä samanaikaisesti aluehallinnon tehtävät, toimintatavat, järjestelmät ja henkilöstö ovat mittavassa uudelleenjärjestelyssä. Lisäaika mahdollistaa myös harkittujen ja hallittujen säästöjen tekemisen.

Lupa- ja valvontavirastolle tarvitaan myös palkkausjärjestelmä ja Elinvoimakeskusten ja muiden virastojen palkkausjärjestelmät vaativat tehtävämuutosten johdosta kehittämistä, mikä puoltaisi jatkoajan saaminen hankkeelle.

Akava esittää, että hyvän ja kestävän hallinnollisen valmistelun sekä lakisääteisten tehtävien ja asiakaspalvelun jatkuvuuden varmistamiseksi lain voimaantuloa lykätään ensisijaisesti 1.1.2027 saakka, kuitenkin vähintään 1.7.2026 saakka.

2. Tehtäviä vastaavien resurssien turvaaminen

Lakiesityksen yhtenä tarkoituksena on muun muassa perusoikeuksien turvaaminen. Akava kiinnittää huomiota siihen, että jokaisen tehtävän osalta turvataan lupien lisäksi valvonnan resurssit ja mahdollisuudet tehtävän hoitamiseen. Tämä korostuu mm. ympäristöintressien turvaamisen näkökulmasta. Perustuslaissa todetaan, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämän tulee täysimääräisesti toteutua lupien myöntämisen kohdalla. Perusoikeuksien huomioimisen lisäksi on huomioitava luonnon ja eliöstön säilyminen sekä ympäristön terveellisyys ja turvallisuus.

Kiinnitämme huomiota uuden viraston riittävään resursointiin erityisesti siirtymävaiheessa. Virastoihin kohdistuu säästöpaineita, ja tietotekniset muutokset ovat haastavia. Vaikka pitkällä aikavälillä tuottavuus paranee päällekkäisyyksiä karsimalla, lähivuosina tietotekniikan ylläpito ja kehittäminen vaativat merkittäviä panostuksia. Esimerkiksi asianhallintaratkaisujen yhtenäistäminen tulee olemaan merkittäviä resursseja vaativa hanke. Lisäksi uudet lakisääteiset tehtävät, kuten tekoälyvelvoitteet, edellyttävät lisärahoitusta.

Pidämme hankkeen viestintäresurssien vähyyttä huolestuttavana, sillä tehokas viestintä on keskeinen osa lupa- ja valvontatoimintaa ja riittävällä viestinnällä voidaan myös säästää ns. substanssityössä. Tämänhetkisten tietojen mukaan lupa- ja valvontaviraston viestinnän resurssit tulevat olemaan merkittävästi pienemmät kuin vertailukelpoisten muiden valtion virastojen.

Lupa- ja valvontaviraston osalta esityksessä on todettu tarve uuden viraston palkkausjärjestelmälle. Palkkausjärjestelmä onkin edellytys tuloksellisen johtamisen ja oikeudenmukaisen palkitsemisen tueksi. Palkkausjärjestelmän kehittäminen, tehtävämuutokset, samapalkkaisuusperiaate ja kannustavuus edellyttävät käytännössä sitä, että palkkausjärjestelmän kehittämistä varten varataan riittävä määräraha, jolla mahdollistetaan siitä sopiminen ja sille soveltamisedellytykset. Myös elinvoimakeskusten palkkausjärjestelmä tulee vaatimaan kehittämistä, vaikka se rakentuisi Ely-keskusten nykyiselle järjestelmälle ja tähän määrärahatarpeeseen tulee varautua vastaavasti.

Esitämme, että valiokunta kiinnittäisi huomiota taloudellisissa ja yhteiskunnallisissa vaikutuksissa aluehallintouudistuksen riittävän resursoinnin merkitykseen perusoikeuksien toteutumiseksi sekä kehittämistyön ja sitä kautta tulevien säästöjen mahdollistamiseksi.

Esitämme myös, että valiokunta toteaa lupa- ja valvontaviraston osalta tarpeen varata uudelle virastolle riittävä määräraha uuden palkkausjärjestelmän luomista varten kuten myös elinvoimakeskusten palkkausjärjestelmän kehittämiselle.

3. Tavoitteeksi monipaikkainen työ

Lakiesityksen henkilöstövaikutuksissa on viitattu valtion virkamieslain uudelleenjärjestelyjä koskeviin pykäläkohtiin. Perustelutekstissä on myös väljästi ilmaistu mahdollisuuksista monipaikkaiseen työhön. Henkilöstölle erittäin merkittävänä näkökulmana muutokseen on, että työnteko uusille organisaatioille onnistuisi omalta asuinpaikkakunnalta käsin, mitä tukisi myös uudistukselle annettava jatkoaika.

Esitämme, että henkilöstövaikutusten perustelutekstiin lisätään kirjattuna lähtökohtana, että virastot järjestävät monipaikkaisuutta hyödyntäen työnteon mahdollisuudet niin, että siirtyvät työntekijät voivat jatkaa työtään asuinpaikkakunnaltaan käsin. Lähtökohdan tulisi koskea myös määräaikaisia työntekijöitä. Sikäli kuin tehtävät vaativat hakuprosessia, myös näissä uusissa tehtävissä tulisi ottaa sama lähtökohta.

4. Henkilöstöedustuksesta säätäminen virastojen johtoryhmiin

Akava pitää edelleen kannatettavana monen muun lausunnonantajan tavoin, että uusien virastojen johtoryhmään tarjotaan mahdollisuutta nimetä henkilöstöedus. Tulevien organisaatioiden kokoluokka ja monialaisuus ja toimipaikkojen alueellinen jakautuminen puoltavat henkilöstöedustuksen järjestämistä yksityisen sektorin hallintoedustusta vastaavalla tavalla. Myös työ- ja elinkeinoministeriön asettama selvityshenkilö esitti selvityksessään 21.1.2025 hallintoedustuksen rajan laskemista 100 henkilön organisaatioihin ja perustellen hallintoedustuksen olevan suomalaisessa työelämässä hyödyntämätön voimavara. Akavan näkemyksen mukaan valtion uusien virastojen hallintoedus tulisi järjestää muita työmarkkinoita vastaavasti eikä viraston työjärjestys tai muu sisäinen ohjeistus ole tässä riittävä säädöstaso.

5. Työsuojeluvalvonnan järjestäminen asianmukaisesti myös valtion virastoille

Tähän saakka kaikki valtion virastot ovat olleet työsuojeluviranomaiselle valvontakohteita, mutta esityksen mukaan lupa- ja valvontavirasto ei enää varsinaisesti voi olla viranomaisaloitteisen valvonnan kohde. Elinvoimakeskuksissakin valvonta muuttuu näiltä osin asiakasaloitteiseksi eli valvontaa tehdään erikoisjärjestelyin vasta, kun rikkomusten johdosta jokin taho tekee valvontapyynnön. Ns. ennaltaehkäisevä valvonta ei ole enää mahdollista. Muutenkin virastolakiin sisään kirjoitettu työsuojeluosastoon kohdistuva

työsuojeluvalvonta ei ole ongelmaton, koska tosiasiallisesti se johtaa siihen, että osasto valvoo itse itseään.

Esityksessä ehdotetaan ratkaisua järjestää lupa- ja valvontavirastoon kohdistuva työsuojeluvalvonta sosiaali- ja terveysministeriön toimesta siten, että viraston virkamiehet voivat yhdenvertaisesti muiden työntekijöiden tavoin turvautua työsuojeluviranomaiseen. Ratkaisu on reaktiivinen eikä sisällä ennaltaehkäisevää valvontatyötä.

Lakiesitys ei varmista työsuojelutarkastajien pätevyysvaatimuksia nykyistä vastaavina. Suomen ratifioimassa ILO 49:ssa sopimusasiakirjassa (7 artikla) edellytetään kuitenkin ammattitaito- ja kokemusvaatimuksia.

6. Kulttuuriympäristötehtävien keskittämistarve

Kulttuuriympäristötehtäviä tekeviä on nykyisissä ELY-keskuksissa noin 1 htv/ELY. Aluehallintouudistuksen seurauksena tämä resurssi jaetaan kahteen virastoon eli esimerkiksi elinvoimakeskuksiin ei saada kokoon järkevää tehtävänkuvaa. Tehtävä edellyttää hyvää oman alueen kulttuuriympäristön tuntemusta ja resurssien jakaminen kahteen virastoon rampauttaa kulttuuriympäristöön liittyvien tehtävien hoitamisen. Olisiko tehtävät järkevä keskittää yhteen virastoon unohtamatta alueellista tuntemusta?

7. Alueidenkäyttötehtävien yhteensovitus keskeneräiseen alueidenkäyttölakiuudistukseen

Alueidenkäyttötehtävien osalta on todettu niiden riippuvuussuhde vielä uudistettavana olevaan alueidenkäyttölakiin. Nykyisissä ELY-keskuksissa työskentelee noin 100 alueidenkäytön asiantuntijaa, jotka ovat siirtymässä uusiin virastoihin ilman, että kenelläkään on tietoa virastojen lakisääteisistä tehtävistä. Tilanne on ongelmallinen paitsi käytävien yt-neuvottelujen näkökulmasta myös siksi, että alueidenkäyttölakia tulisi muuttaa elinvoimakeskusten ja lupa- ja valvontaviraston tehtävien osalta, jotta lainsäädäntö olisi ajan tasalla 1.1.2026. Elinvoimakeskusten alueidenkäyttötehtävät jäävät esityksessä hyvin ”ohuiksi” eli esimerkiksi kuntien kaavatyöhön ei jatkossa osallistuta. Tässäkin valmistelu vaatisi siten jatkoaikaa.

8. Luonnon monimuotoisuustehtävien byrokratia ja pirstoutuminen

Lakiesitykseen on jo kirjattu elinvoimakeskusten ja lupa- ja valvontaviranomaisten välisiä lausuntomenettelyjä, jotka johtavat byrokratian lisääntymiseen hallinnon keventämisen sijaan.

Luonnon monimuotoisuustehtävissä määräaikaiset, hankerahoituksella toteutettavat tehtävät siirtyvät elinvoimakeskuksiin ja tässä vaarana se, että elinvoimakeskuksiin ei tule riittävästi kokenutta henkilöstöä.

Luonnon monimuotoisuustehtävissä on paljon tehtäviä, joita ”pirstotaan” kahteen virastoon, mikä vaikeuttaa tehtävien hoitamista ja kehittämistä jatkossa. Yleisesti ottaen aluehallintouudistuksessa on erityisesti ”pienten” prosessien riskinä, että prosessit jaetaan kahteen virastoon, jolloin prosessi ei enää toimi sujuvasti.

9. Alueellisen läsnäolon ja alueellisen tuntemuksen turvaaminen

Valtion aluehallintouudistuksen keskeisenä edellytyksenä on alueellisen läsnäolon turvaaminen ja toisaalta henkilöstön alueellisen tuntemuksen varmistaminen. Lakiesityksessä on nyt ainoastaan nimettynä lupa- ja valvontaviraston päätoimipaikka ja toimipaikoista hyvinvointialueiden yhteistoiminta-alueet. Miten varmistaa pidemmällä tähtäimellä muut

toimipisteet varsinkin, jos ne perustuvat ainoastaan viraston työjärjestykseen? Kun virastosta tehdään rakenteeltaan vahvasti ”siilomainen putkiorganisaatio”, tämä ei kannusta poikkihallinnollisiin toimintatapoihin. Poikkihallinnollisen työskentelyn mahdollistamiseen vähintäänkin työkulttuurissa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota.

Akava ry:n puolesta

Kari Eskola
neuvottelupäällikkö
Julkisalan korkeakoulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry