Eduskunnan hallintovaliokunta

Lausuntopyyntö 26.3.2025

Aluehallintovirastojen yhteinen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025 vp.)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Etelä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastoilta kirjallista asiantuntijalausuntoa sekä asiantuntijaa kuultavaksi. Aluehallintovirastot kiittävät mahdollisuudesta saada lausua hallituksen esityksestä valiokunnalle. Lausunnon valmistelussa on kuultu myös Itä-Suomen, Lapin, Lounais-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoja.

Pääviestimme:

- Aluehallintovirastot pitävät uudistuksen tavoitteita ja viraston perustamista kannatettavina. Uudistuksella luodaan nykyistä paremmat edellytykset toiminnan tuloksellisuudelle.
- Lupa- ja valvontaviraston tavoitteiden saavuttaminen edellyttää selkeää ohjausta.
- Monialaisuuden ja yhtenäisen toiminnan johtaminen on uudistuksen keskeinen lisäarvo asiakkaalle.
- Lupa- valvontaviraston taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset on turvattava.
- Alueellisuuden tosiasiallinen toteutuminen uusissa rakenteissa on varmistettava.
- Elinkeino-, oikeusturva- ja työvoimapalvelujen tehtävät on organisoitava tarkoituksenmukaisesti.

Perustelut

Lupa- ja valvontaviraston tavoitteiden saavuttaminen edellyttää selkeää ohjausta

Ohjauksen merkitys korostuu Lupa- ja valvontaviraston toiminnassa, sillä virastoa ohjaa yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavan valtiovarainministeriön lisäksi seitsemän muuta ministeriötä. Aluehallintovirastot ovat kokeneet haasteeksi usean eri ministeriön ohjauksen yhteensovittamisen ja tavan, jolla uusia tehtäviä on osoitettu virastoille eri hallinnonaloilta. Virastolle osoitetut mahdolliset uudet tai laajennettavat tehtävät tulee käsitellä tulosohjausmenettelyssä, mikä on myös todettu yksityiskohtaisissa perusteluissa. Uudet tehtävät osoitetaan pääsääntöisesti lainsäädäntömenettelyn kautta.

Aluehallintovirastot painottavat ohjauksessa talousarvio- ja kehysehdotusten sekä tulossopimuksen valmisteluprosessien välistä kytköstä, koska viraston kyky saavuttaa tavoitteet riippuu sille osoitetuista resursseista. Aluehallintovirastot korostavat valtiovarainministeriön roolia viraston toimintakyvyn tasapainottamisessa ja turvaamisessa. Esityksen mukaan toimialaohjaavien ministeriöiden kannanotot talousarvio- ja kehysehdotuksiin käsitellään ohjausryhmän lisäksi osana valtiovarainministeriön valmisteluprosessia. Ratkaisun ehdotuksesta tekee viime kädessä

valtiovarainministeriö. Tilanne näyttäytyy toisenlaiselta suhteessa tulosohjausmenettelyyn, jossa valtiovarainministeriön tulee viime kädessä lain säännöksen nojalla sisällyttää toimialaohjaavan ministeriön ehdotus tulossopimukseen. Säännöksen tai sen tulkinnan tulisi mahdollistaa valtiovarainministeriön viimekätinen päätösvalta erityisesti niissä tavoitteissa, jotka liittyvät uusiin tehtäviin tai joita laajennetaan merkittävästi.

Monialaisuuden ja yhtenäisen toiminnan johtaminen on uudistuksen keskeinen lisäarvo asiakkaalle

Aluehallintovirastot painottavat Lupa- ja valvontaviraston toiminta-ajatukseen kirjattujen asiakaslähtöisyyden ja poikkihallinnollisuuden merkitystä. Lupa- ja valvontaviraston osastoja yhdistävät muun muassa yhteiset asiakkaat, esimerkkinä hyvinvointialueet, ja samanlaiset funktiot, kuten lupa-, valvonta- ja ohjausfunktio. Näin ollen on kriittistä johtaa osastojen välistä synergiaa, jotta uudistuksen tavoitteet ja lisäarvo asiakkaalle toteutuvat. Monialainen tarkastelutapa johtaa asiakaslähtöiseen ja kustannustehokkaaseen toimintaan esimerkiksi digitaalisissa asioinneissa ja tietojärjestelmäkehittämisessä.

Viraston toiminta-ajatuksen mukaista johtamista on tuotu esiin pääjohtajan tehtävän yhteydessä 5 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa. Aluehallintovirastot katsovat, että vähintään yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä tulisi painottaa myös osastopäälliköiden velvoitetta edistää viraston poikkihallinnollisuutta ja asiakaslähtöisyyttä, sillä osastopäälliköillä on hyvin itsenäinen asema ja toimivaltuudet järjestää osastonsa toiminta. Aluehallintovirastot tähdentävät monialaista ja asiakaslähtöistä toimintatapaa myös yhteisiä asioita koskevan 7 §:n perusteluissa. Yksittäisten suoritteiden ohella yhteen sovitettavat asiat voivat koskea vaikkapa laajempia asiakasryhmäkohtaisia valvontasuunnitelmia. Tällöin osastojen tulee tehdä tiivistä yhteistyötä, jotta asiakasnäkökulma toteutuu.

Viraston yleishallinnollisen ohjaajan tehtävänä on esityksen mukaan edistää viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä. Vastaavasti viraston ohjausryhmää koskevien perustelujen yhteydessä tulisi painottaa toimialaohjaavien ministeriöiden velvollisuutta edistää poikkihallinnollisuutta ja asiakaslähtöisyyttä toteuttavia tavoitteita ja toimenpiteitä yhdessä yleishallinnollisen ohjaajan kanssa. Hallituksen esityksen perusteluissa on aiheellisesti todettu, että viraston toiminta-ajatukseen sisällytetyt poikkihallinnollisuus, asiakaslähtöisyys ja moniammatillinen osaaminen edellyttävät uudenlaista tapaa hahmottaa asioita. Tämä koskee niin virastoa kuin toimialaohjaavia ministeriöitä.

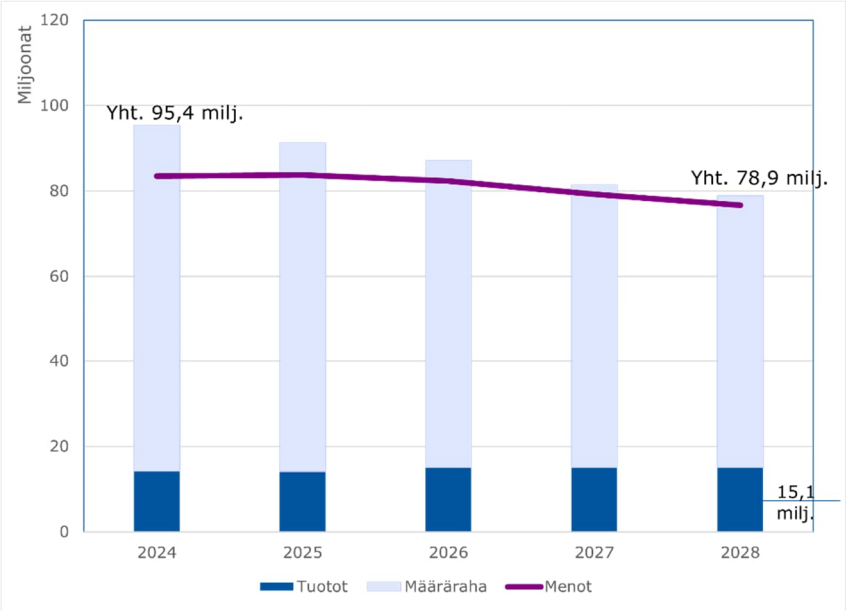
Lupa- ja valvontaviraston taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset on turvattava

Aluehallintovirastot kiinnittävät huomiota siihen, että valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja toimintamenojen sopeutustarve vähentävät väistämättä Lupa- ja valvontaviraston

käytettävissä olevia resursseja. Vaikka siirtyminen erillisistä virastoista valtakunnalliseen Lupa- ja valvontavirastoon mahdollistaa olemassa olevien resurssien tehokkaamman käytön, on selvää, että resurssit suhteessa viraston lakisääteisiin tehtäviin ovat silti kriittisellä tasolla. Siksi aluehallintovirastot pitävät erittäin tärkeänä, että jos virastolle säädetään uusia tehtäviä, niihin turvataan samalla riittävät lisäresurssit tehtävien hoitamiseen.

Valtiovarainministeriö on toteuttanut vuosina 2020–2021 ja 2022–2023 virastoarviointeja, joita on kohdennettu muutosprosessin läpikäyneisiin virastoihin. Vuonna 2020–2021 toteutetun arviointikierroksen yhtenä keskeisenä havaintona oli, että mahdolliset säästöt virastouudistusten yhteydessä tulee jaksottaa siten, etteivät ne kohdistu välittömästi uudistusta seuraavalle kahdelle vuodelle. Vaikka aluehallintouudistukselle ei itsessään ole asetettu tuottavuustavoitteita, johtavat valtionhallinnon toimintamenosäästöt väistämättä samaan lopputulemaan. Merkittävimmät säästöt kohdistuvat vuoteen 2027.

Seuraavassa on esitetty nykyisten aluehallintovirastojen taloudellinen tilanne ja Lupa- ja valvontavirastoon siirtyvän toiminnan rahoitusnäkymä ensimmäisille vuosille. Tilannetta kuvaa alenevat määrärahakehys ja siirtyvän määrärahan osuus. Henkilöstömenot ovat 76 % aluehallintovirastojen kokonaismenoista. Aluehallintovirastot ovat laatineet etupainotteisesti strategiset henkilöstösuunnitelmat toimintamenosäästöjen suunnittelun osana. Suunnitelmien mukainen säästötarve henkilöstömenoissa vuosille 2024–2028 on 6,9 miljoonaa euroa, joka vastaa 94 henkilötyövuotta.



Yhteensä luvut sisältävät kehyksen mukaisen rahoituksen, tuotot ja siirtyvän erän.

Viraston toiminnan käynnistyessä on otettava huomioon tarve järjestelmäinvestointeihin, jotka mahdollistavat uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen. Investoinnit tuovat pidemmällä aikavälillä kustannussäästöjä. Investointitarve tulisi huomioida tulevina vuosina viraston toiminnan rahoituksessa.

Taloudellisten toimintaedellytysten turvaamisen lisäksi aluehallintovirastot kiinnittävät huomiota viraston tehtäväkentän selkiyttämiseen. Aluehallintovirastoilla on nykyisin runsaasti myös pirstaloituneita, pienivolyymisiä tehtäviä. Aluehallintovirastot ovat laatineet vuonna 2022 selvityksen, jossa tunnistettiin tehtäväkokonaisuuksia, jotka sitovat resurssia ja joiden vaikuttavuus on heikko. Vaikuttavuudeltaan heikoista tehtävistä tulisi luopua, mikä antaisi virastolle liikkumavaraa kohdentaa resursseja nykyistä tehokkaammin. Tämä vähentäisi todennäköisesti myös asiakkaiden hallinnollista taakkaa. Tehtävätarkastelu ja lainsäädäntömuutoskokonaisuuden suunnittelu tulisi asettaa tavoitteeksi virastolle ja toimialaohjaaville ministeriöille viraston toiminnan käynnistyttyä.

Alueellisuuden tosiasiallinen toteutuminen uusissa rakenteissa on varmistettava

Ehdotetun Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lain 1 §:n mukaan viraston tehtävänä on turvata *alueilla vuorovaikutuksessa toimien* perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että viraston toiminta-ajatus kytkeytyy kiinteästi paitsi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain (728/2021) 2 §:ssä säädettyyn tavoitteeseen turvata valtion palveluiden saatavuus koko maan kattavasti, myös tehtävien edellyttämän alueellisen erityispiirteiden tuntemuksen ja alueellisen vuorovaikutuksen varmistamiseen.

Viraston alueellinen läsnäolo ja palveluiden saatavuus alueilla on tarkoitus turvata kattavalla toimipaikkaverkostolla ja alueellisten erityispiirteiden tuntemus viraston henkilöstön sijoittamisella eri puolille maata.

Aluehallintovirastot ovat vahvoja valtion alueellisia toimijoita toiminta-alueillaan ja ne tekevät hyvin laaja-alaista ja poikkihallinnollista sidosryhmä- ja verkostoyhteistyötä. Tärkeitä yhteistyökumppaneita ovat muun muassa alue- ja paikallistasoilla toimivat muut valtion viranomaiset, hyvinvointialueet, kunnat, elinkeinoelämä ja järjestöt. Aluehallintovirastot pitävät tärkeänä, että yhteistyö jatkuu myös uusissa rakenteissa. Alueellinen yhteistyö tulee ymmärtää myös osaksi asiakaslähtöistä toimintaa.

Lupa- ja valvontavirastolain 10 §:n mukaan valtiovarainministeriö asettaa suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittamiseksi ohjausryhmän, jonka yhtenä tehtävänä on seurata viraston alueellista vuorovaikutusta ja yhteistyötä, toimintojen sijoittumista ja palvelujen saatavuutta koko maan kattavasti. Aluehallintovirastot korostavat tämän tehtävän merkitystä ja viraston tulevan johdon roolia ja vastuuta alueellisuuden tosiallisen toteutumisen varmistamisessa.
Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lain 3 §:n mukaan viraston pelastustoimen ja varautumisen -toimialalla tehtäviin kuuluisi *varautumisen alueellisen yhteistyön järjestäminen*. Tässä tehtävässä alueellisuuden merkitys korostuu erityisesti. Lisäksi vallitsevassa epävakaassa turvallisuustilanteessa on erittäin tärkeää turvata tehtävän

häiriötön siirtyminen uusiin rakenteisiin. Myös uusi Yhteiskunnan turvallisuusstrategia korostaa paikallisen, alueellisen, kansallisen ja kansainvälisen yhteistoiminnan merkitystä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa kaikissa olosuhteissa. Lain 13 §:ssä ehdotetaan viraston tehtävänä olevan varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämistä varautumisen yhteistyöalueilla, jotka maantieteellisesti vastaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueita. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan yhtenäiset alueet selkeyttäisivät alueellista varautumista ja olisivat osaltaan varmistamassa valtakunnallisen viraston alueellista läsnäoloa sekä yhteistoiminnan toteutumista alueellisten viranomaisten ja toimijoiden kanssa.

Elinkeino-, oikeusturva- ja työvoimapalvelujen tehtävät on organisoitava tarkoituksenmukaisesti

Aluehallintovirastot pitävät tärkeänä, että elinkeino-, oikeusturva- ja työvoimapalveluihin liittyvät tehtävät organisoidaan omaksi toimintayksikökseen. Kyse on tehtäväkokonaisuudesta, joka kattaa noin 60 henkilötyövuoden työpanoksen.

Aluehallintovirastot tuovat esiin, että mainitut elinkeino-, oikeusturva- ja työvoimapalveluihin liittyvät tehtävät on lakiehdotuksessa luokiteltu 4 §:n 2 momentin 6 kohdassa muihin tehtäviin, jotka kuuluvat virastolain perusteella viraston yleiselle osastolle, jonka pääasiallisena vastuuna on viraston hallinto. Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentti mahdollistaa kuitenkin osastoista erillisten toimintayksiköiden perustamisen valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetus Lupa- ja valvontavirastosta ei kuitenkaan sisällä säännöstä toimintayksiköstä, jonka tehtäviin elinkeino-, oikeusturva- ja työvoimapalveluihin liittyvät tehtävät kuuluisivat. Aluehallintovirastot painottavat, että Lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohankkeessa on kuitenkin tehty ratkaisu organisoida tehtävät omaksi toimintayksikökseen. Kyseinen ratkaisu on aluehallintovirastojen näkökulmasta oikea.

Aluehallintovirastot toteavat vielä, että rahapelien valvontatehtävät siirtyvät todennäköisesti vuonna 2027 Lupa- ja valvontaviraston tehtäviksi (HE 16/2025 vp.). Näiden tehtävien yhteys esimerkiksi rahanpesuvalvontaan on tunnistettu. Rahanpesuvalvonnan tehtävät tulevat sijoittumaan Lupa- ja valvontaviraston elinkeinovalvonnan tehtäviin.

Merja Ekqvist

Ylijohtaja
Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Kaisa Ainasoja

Ylijohtaja
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Räsänen Henrika

Hallintojohtaja
Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Tämä asiakirja ESAVI/11941/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/11941/2025 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Räsänen Henrika 03.04.2025 10:45

Hyväksyjä Ekqvist Merja 03.04.2025 10:50

Hyväksyjä Ainasoja Kaisa 03.04.2025 10:45