



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Aluehallintouudistusta koskevassa esitysluonnoksessa kuvataan valmistelun taustaa ja nykytilaa yksityiskohtaisesti. Tarve lainsäädännön muutokselle jää kuitenkin epäselväksi. Esityksessä on tunnistettu ja arvioitu keskeisiä vaikutuksia. Esityksessä on kyse laajasta ja merkityksellisestä kokonaisuudesta, jonka vaikutukset jäävät osin epäselväksi. Esityksessä on tarpeen kiinnittää huomiota ymmärrettävyyteen ja siihen, että olennaiset asiat kuvataan ytimekkäästi ja selkeästi.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Muutoksen kannalta keskeisistä asioista on vaikea saada kokonaiskuvaa. Esityksen ymmärrettävyyttä heikentää se, että esityksessä käytetty kieli ja esitystapa eivät ole riittävän selkeitä. Esitysluonnoksessa jää esimerkiksi epäselväksi, mitkä ovat nykytilan keskeiset ongelmat.
- Esitykseen liittyviä riskejä ja niiden toteutumisen todennäköisyyttä ei ole arvioitu riittävästi. Mitä riskejä aiheutuu henkilöstön ja johtamisen uudelleen organisoinnista sekä tuottavuusohjelmasta aiheutuvista säästöistä? Mitä seuraamuksia tietojärjestelmämuutosten viivästyksellä voi olla? Esityksessä tulee kuvata, mitkä ovat ehdotuksen toimeenpanon onnistumisen kannalta merkittävimmät riskit.
- Esitysluonnoksessa jää epäselväksi, missä määrin ehdotettu muutos parantaisi hyvän hallinnon takeita ja asioiden käsittelyn joutuisuutta. Esityksessä tulee kuvata esimerkkien avulla, mitkä ovat tyypillisiä lupa- ja kanteluasioita, joita kansalaiset ja yritykset laittavat vireille. Aiheutuuko näihin prosesseihin merkittäviä muutoksia kansalaisten ja yritysten näkökulmasta?
- Esitysluonnoksessa jää epäselväksi se, miten esitys konkreettisesti tulisi vaikuttamaan eri viranomaisten keskinäiseen ja kuntien kanssa tehtävään yhteistyöhön.



1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta:

”Esitys sisältää ehdotuksen valtion aluehallintouudistukseen liittyvästä lainsäädännöstä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Lupa- ja valvontavirastosta, laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta. Lakiehdotus sisältää säännökset virastojen organisaatiosta, johtamisesta, tulosoajauksesta ja hallinnon järjestämisestä. Lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten perustamisen johdosta on tarpeen tarkentaa säännöksiä ohjaustoimivallasta ja viranomaisten yhteistyöstä. Lupa- ja valvontaviraston tehtäviin kuuluisivat aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueelle kuuluvia tehtäviä. Elinvoimakeskusten tehtäviin kuuluisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille kuuluvat tehtävät siltä osin kuin niitä ei siirretä Lupa- ja valvontavirastolle. Uudistuksen yhteydessä aluehallintovirastojen kilpailu- ja kuluttajahallinnon tehtävät siirrettäisiin Kilpailu- ja kuluttajavirastoon sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia ja elintarvikkeita koskevat tehtävät Ruokavirastoon sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten julkisen henkilöliikenteen tehtävät Liikenne- ja viestintävirastoon. Ahvenanmaan valtionviraston asema ja tehtävät säilyisivät nykyisellään. Lakiehdotus sisältää säännökset Ahvenanmaan valtionviraston toimipaikasta, johtamisesta, tulosoajauksesta, hallinnon järjestämisestä ja tehtävistä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion aluehallintouudistukseen liittyviä muita lakeja. Laki aluehallintovirastoista, laki Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirastosta ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista kumottaisiin.”

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin valmistelun taustaa.

Esitysluonnoksessa on esimerkiksi kuvattu pääpiirteittäin aikaisempia aluehallintouudistuksia, mikä on myönteistä.

Nykytilan kuvauksessa on esitetty perusteellisesti valtionhallinnon toimintaa ja virastojen tehtäviä, organisaatioita, ohjausta ja johtamista. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä**, että tehtävien siirtoa nykyisiltä viranomaisilta uusille perustettaville viranomaisille havainnollistetaan taulukon avulla.

Arviointineuvosto katsoo kuitenkin, että nykytilan kuvaus on jo niin yksityiskohtainen, että muutoksen kannalta keskeisistä asioista on vaikea saada kokonaiskuvaa. Lisäksi lausuntopalautetta on käsitelty hyvin yksityiskohtaisesti. Lyhyt tiivistelmä tai vastaava nykytilan keskeisistä havainnoista ja keskeisestä lausuntopalautteesta parantaisi laajan kokonaisuuden hahmottamista.



Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että nykytilan arviossa viitataan muun muassa OECD:n selvityksiin ja kotimaisiin selvityksiin, joissa tuodaan esille suomalaisen hallinnon haasteita. Esitysluonnoksessa on lueteltu monia nykytilaan liittyviä korjaustarpeita. Lisäksi vaihtoehtoisia toteutustapoja on kuvattu pääpiirteittäin. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa jää kuitenkin epäselväksi, mitkä ovat nykytilan keskeiset ongelmat hallinnon asiakkaiden ja palveluiden tuottajien näkökulmasta, ja onko ehdotettu muutos tehokkain keino ratkaisemaan nykytilan ongelmat.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esityksen ymmärrettävyyttä heikentää se, että esityksessä käytetty kieli ja esitystapa eivät ole riittävän selkeitä.¹ Hallituksen esitysluonnos on raskaslukuinen ja vaikutuksia on käsitelty hajanaisesti.² Laajoissa esityksissä on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota esityksen ymmärrettävyyteen ja siihen, että olennaiset asiat kuvataan ytimekkäästi ja selkeästi hallituksen esityksen rakenteen oikeissa osioissa.³

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että vaikutusarviointia koskevassa jaksossa kuvataan jossakin määrin esityksen tavoitteita, joiden toteutumiseen pyritään. Vaikutusarviointia koskevassa jaksossa tulee keskittyä kuvaamaan esityksen kannalta olennaisia vaikutuksia. Vaikutusarviointia koskevassa jaksossa kuvataan jossakin määrin myös nykytilaa ja keskeisiä ehdotuksia suhteessa muutokseen. Tämä voi auttaa laajassa esityksessä hahmottamaan muutosta useisiin vaikutusten kohteisiin. Esitystavan tulisi kuitenkin olla yhdenmukainen läpi esityksen.

Esitysluonnoksen mukaan Lupa- ja valvontavirastoa koskevinä tavoitteina on tuottaa palveluja vaikuttavammin, yhdenvertaisemmin, tehokkaammin, laadukkaammin ja saavutettavammin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa jää osin epäselväksi, mitä puutteita valtionhallinnon palveluissa on tällä hetkellä ollut esimerkiksi vaikuttavuuden, tehokkuuden ja laadun näkökulmasta. Kuinka merkittävästi palvelujen laatu tai tehokkuus muuttuisivat ehdotetun muutoksen jälkeen?

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulee kuvata, mitkä ovat ehdotuksen toimeenpanon onnistumisen kannalta merkittävimmät riskit. Esitykseen liittyviä riskejä ja niiden toteutumisen todennäköisyyttä ei ole arvioitu riittävästi etenkin, kun ehdotetaan merkittävää muutosta aluehallinnon järjestämiseen. Mitä riskejä voi aiheutua henkilöstön ja johtamisen uudelleen organisoinnista sekä tuottavuusohjelmasta aiheutuvista säästöistä?

Esitysluonnoksessa on kuvattu jonkin verran tiedonhallintaan liittyviä riskejä, mikä on myönteistä.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulee arvioida tarkemmin, mitä riskejä

¹ Esitysluonnoksessa käytetään esimerkiksi paljon lauseenvastikkeita sekä monimutkaisia ja pitkiä virkerakenteita, ja tekstissä on toistoa. Arviointineuvosto suosittelee, että kaikki vaikutusarvioiden väliotsikot numeroitaisiin, jotta kokonaisuus olisi hahmotettavissa paremmin.

² Esimerkiksi maaseutuvaikutuksissa käsitellään yritysvaikutuksia. Lisäksi vaikutukset saamelaiden asemaan jäävät epäselviksi, vaikka asian valmistelu -otsikon alla tuodaan esille, että vaikutuksista saamelaiden asemaan on neuvoteltu saamelaiskäräjien kanssa.

³ Esimerkiksi sivulla 96 Lupa- ja valvontavirastoa koskeissa tavoitteissa tuodaan esille, että voimavarojen käyttöä tehostamalla ja valvonnan vaikuttavuutta parantamalla voidaan varmistaa asiakkaiden ja potilaiden oikeudet ja turvallisuus sekä parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Esitysluonnoksessa jää esimerkiksi epäselväksi, miten ehdotus vähentää onnettomuuksia ja minkälaiden onnettomuuksien vähentymisestä on kyse.



tietojärjestelmä uudistukseen voi liittyä. Mitä seuraamuksia tietojärjestelmämuutosten viivästymisellä voi olla hallinnon asiakkaille ja viranomaistehtävien hoitamiselle?

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutuksia kansantalouteen on käsitelty riittävästi.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutuksia julkiseen talouteen on kuvattu monesta näkökulmasta ja esitysluonnoksessa on tuotu esille valtionhallinnon tuottavuusohjelman vaikutuksia. Esitysluonnoksessa jää vielä epäselväksi, mitä epävarmuuksia voi liittyä muutuskustannuksiin.

Esitysluonnoksessa on kuvattu sitä, miten yritysten asiointi sujuvoituisi muutoksen jälkeen.

Arviointineuvosto suosittelee, että yritysvaikutuksiin lisättäisiin esimerkkejä siitä, miten yrityksen asiointiprosessi viranomaisessa muuttuisi ja sujuvoituisi muutoksen jälkeen. Kuvaus auttaisi hahmottamaan paremmin, minkälaisia muutoksia sääntelytaakkaan voisi tulla.

2.3 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan esityksellä arvioidaan olevan vähäisiä välillisiä ympäristövaikutuksia. Uudistuksen yhteydessä toimintatapoja uudistettaisiin, mikä mahdollistaisi ympäristölainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon. **Arviointineuvosto tuo esille**, että vesi- ja ympäristötehtävät, joihin kohdistuu viranomaistoiminnan ja -valvonnan merkittävää uudelleenorganisointia, on käsitelty erillään ympäristövaikutuksista.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä puuttuu kokonaisarvio ympäristövaikutuksista. Esityksessä tulee tarkentaa, kuinka merkittävästi uudistus tehostaisi ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa suhteessa nykytilaan. Esitysluonnoksessa jää epäselväksi se, miten uudistus vaikuttaa ympäristöasioiden valvontaan ja voiko muutoksella olla vaikutuksia ympäristön suojelun tasoon.

2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa jää epäselväksi, missä määrin ehdotettu muutos parantaisi hyvän hallinnon takeita ja asioiden käsittelyn joutuisuutta muutoksen jälkeen. Esityksessä tulee kuvata esimerkkien avulla, mitkä ovat tyypillisiä lupa- ja kanteluasioita, joita kansalaiset ja yritykset laittavat vireille. Aiheutuuko näihin prosesseihin merkittäviä muutoksia kansalaisten ja yritysten näkökulmasta?

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa kuvataan vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin omana kohtanaan perus- ja ihmisoikeuksien arvioiminen -jaksossa. Esitysluonnoksessa on esimerkiksi tunnistettu vaikutuksia lapsiin ja nuoriin, palkkatasa-arvoon ja kielellisiin oikeuksiin.



Arviointineuvosto katsoo, että vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin tulee kuitenkin tarkentaa kuvaamalla, mitä riskejä esitys voi sisältää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Esityksessä tulee konkretisoida vaikutuksia palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen erilaisten ihmisryhmien näkökulmasta. Voiko kantelu-, valvonta- tai lupa-asioiden käsittely ruuhkautua ja pidentyä, jos ehdotettujen muutosten toimeenpanossa ilmenisi haasteita?

Esitysluonnoksen perustella saa käsityksen, että muutoksen jälkeen Lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten organisaatorakenne vastaa ministeriöiden hallinnonaloja, vaikka pääasiallinen ohjausvastuu Lupa- ja valvontavirastosta on valtiovarainministeriöllä. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulee tarkentaa, mitä riskejä viranomaisten toimintaan ja ohjauksen yhteensovittamiseen voi liittyä. Esitysluonnoksen mukaan uudistus ei sinänsä vaikuta valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden viranomaisten toimintaan, mutta on huomioitava muutos niiden toimintaympäristössä. Esitysluonnoksessa jää epäselväksi se, miten esitys konkreettisesti tulisi vaikuttamaan eri viranomaisten keskinäiseen ja kuntien kanssa tehtävään yhteistyöhön.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutuksia ja riskejä työsuojeluvalvontaan tulee käsitellä monitahoisemmin. Voivatko esimerkiksi valvontaviranomaisten toimintamahdollisuudet ja valvonnan tehokkuus muuttua uudistuksen jälkeen?

Esitysluonnoksen mukaan henkilöstö jatkaa pääsääntöisesti aiemmissa tehtävissään, ja tavoitteena on, että viraston henkilöstö jatkaisi työskentelyä alueilla. Toimintojen uudelleenjärjestelyn myötä henkilöstön tehtävänkuviiin ja työrooleihin saattaa tulla kuitenkin myös muutoksia, jotka voivat vaikuttaa myös virkamiehen palkkaukseen. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä**, että esitysluonnoksessa on kuvattu taulukossa henkilötyövuosia ja toimintojen sijoittumista uuteen virastorakenteeseen. Esityksessä olisi hyvä esittää esimerkkejä siitä, millaisia muutoksia esimerkiksi tehtävänkuviiin tai palkkaukseen voisi tulla.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on arvioitu vaikutuksia aluekehitykseen ja maaseutuun. **Arviointineuvosto suosittelee sitä**, että muutoksen kohteena olevat viranomaiset esitettäisiin esimerkiksi karttakuvassa toimipaikoittain nykytilassa ja muutoksen jälkeen. Tämän avulla saataisiin parempi käsitys, minne aluekehitys- ja maaseutuvaikutukset kohdistuvat.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hallituksen esitysluonnoksesta valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (hankenumero: VM114:00/2023), jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 4.11.2024. Lausunto on julkinen.



Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 13. marraskuuta 2024

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
valtioneuvosto.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.