

Liite 1a. Virastaselvitys

12.5.2026

Pääministeri Petteri Orpon hallitus päätti vuoden 2026 budjettiriihessä käynnistää jatkona valtionhallinnon uudistamiselle nopealla aikataululla virastorakenneselvityksen, jonka tavoitteena on säästää valtionhallinnon toimintamenoja 25 miljoonaa euroa vuodesta 2027 alkaen.

Hallitus päätti kevään 2026 kehysriihessä 25 miljoonan euron toimintameno säästöjen kohdentumisesta, jonka lisäksi vuodesta 2027 lähtien otetaan käyttöön asteittain kasvava, tuottavuuteen kannustava määrärahavähennys. Säästövaikutus on vuonna 2027 60 miljoonaa euroa ja nousee vuonna 2030 166,5 miljoonaan euroon.

Valtiovarainministeriö asetti 7.10.2025 virastaselvitysryhmän, jonka tehtävänä on valmistella ehdotukset rakenteellisista muutoksista kevään 2026 kehysriihelle.

Selvitystyössä on hyödynnetty aiempia valtionhallintoon kohdistuvia selvityksiä, analysoitu valtionhallinnon toimintaan, talouteen ja henkilöstöön liittyviä tietoja sekä tunnistettu haastattelujen ja kuulemisten avulla rakenteellisia kehittämisehdotuksia. Loka-joulukuun aikana on haastateltu kaikki hallituksen poliittiset valtiosihteerit sekä ministeriöiden kansliapäälliköt. Lisäksi on kuultu mm. virastojen pääjohtajia, tutkimuslaitosten johtajia, valtion palvelukeskusten johtajia, ministeriöiden talousjohtajia ja hallintojohtajia, Oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä, VTV:a, Sitraa ja valtion henkilöstön pääsopijajärjestöjä.

Haastatteluissa ja kuulemisissa käytettiin yhtenäistä kysymyksenasettelu ja tausta-aineistoa (Liite 1b), jossa valtionhallinnon rakenteellista kehittämistä (virastot, niiden tehtävät ja resurssit) lähestyttiin seuraavilla kysymyksillä:

1. Vastaako valtionhallinnon virastorakenne tämän päivän tarpeita, entä vuoden 2040 näkökulmasta?
2. Oletteko tunnistanee tehtäviä, joista voitaisiin luopua tai jotka voitaisiin siirtää valtionhallinnon ulkopuolelle?
3. Oletteko tunnistanee päällekkäisiä tehtäviä julkishallinnon sisällä (valtio – kunnat – hyvinvointialueet – julkisoikeudelliset laitokset)?
4. Millaisena näette valtionhallinnon yhteisten konsernipalveluiden (toimitila, ICT, hankinnat, talous- ja henkilöstöhallinto) nykytilan ja mihin suuntaan niitä tulisi kehittää?
5. Ovatko Virsu-hankkeessa hahmotetut rakenteelliset kehittämisperiaatteet edelleen ajan tasalla? Tulisiko virastoille asettaa vähimmäishenkilöstömäärä, esim. 500 htv?
6. Millä konkreettisilla toimilla virastorakennetta uudistamalla voidaan saavuttaa hallituksen asettama tavoite 25 miljoonan euron toimintameno säästöistä vuoden 2027 alusta?

Virastaselvitystyötä ovat ohjanneet periaatteet, joiden perusteella 1) rakenteen tulee vahvistaa johtamista, toiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta; 2) samankaltaisia tehtäviä ja toisiinsa liittyviä prosesseja kootaan yhteen; 3) virastorakennetta selkeytetään ja valtakunnallistetaan; 4) virastokokoa kasvatetaan; 5) tukipalveluita kootaan; 6) toiminnalla on yhteinen tietoarkkitehtuuri ja tiedon yhteiskäyttöisyys toteutuvat.

Aiemmin toteutettujen selvitysten ja rakenneuudistusten perusteella pienehköjen rakenneuudistusten toteuttaminen on mahdollista vuodessa tai enintään kahdessa vuodessa, mutta suurempien uudistusten toteuttaminen on vienyt kolmesta kuuteen vuoteen.

Rakennemuutosten alussa virastojen kustannukset tyypillisesti nousevat (esim. palkkausjärjestelmien harmonisointikulut 1–4 %, tietojärjestelmien muutuskustannukset), kun taas tehtävien kokoaamisesta ja rakenteen selkeyttämisestä saatavat säästöt muodostuvat useamman vuoden viiveellä.

Virastonselvityksessä tunnistetut kehittämisehdotukset

Virastonselvityksessä on tunnistettu useita kehittämisehdotuksia. Taulukossa 1 esitettävät rakenteelliset muutokset ovat nousseet selvitystyössä eri tahojen esittäminä ehdotuksina esiin. Ideat todetaan tässä tiedoksi. Osasta tunnistettujen ideoiden jatkovalmistelusta ja -selvittämisestä pääministeri Orpon hallitus tulee linjaamaan vuosien 2027 – 2030 kehysriihen yhteydessä.

Kehittämisehdotukset, jotka selkeyttävät rakennetta:

- Yhteisen valtioneuvoston rakenteen ja ministeriö–virasto -työnjaon tarkastelu (ml. VNHY:n arviointi)
- Tutkimusorganisaatioiden tehtävien (sis. suhde yliopistoihin) selkeyttäminen ja organisaatiorakenteen uudistaminen
- Maaseutuhallinnon ylimääräisten portaiden purkaminen
- Poliisitoimen valtakunnallinen organisointi Poliisivirastoon
- Sisäisen turvallisuuden viranomaisten rakenteen selkeyttäminen
- THL:n tuottamien sosiaali- ja terveystalveluiden uudistaminen
- Perus- ja toisen asteen yleissivistävien oppilaitosten siirtäminen valtionhallinnosta paikallis- hallinnolle
- Valtionyhtiöiden fuusioiminen (useita esimerkkejä)
- Valtion aluehallinnon tehtävien keskittäminen

Kehittämisehdotukset, joissa samankaltaisia tehtäviä kootaan yhteen:

- Lupa- ja valvontatehtävien kokoaminen
- Valtionavustusten hallinnoinnin tehostaminen
- Varautumista koskevien viranomaistehtävien kokoaminen
- Pelastustoimen keskittäminen valtion vastuulle
- Tilastotuotannon tehtävien kokoaminen
- Valtionhallinnon ammatillisen koulutuksen järjestäjien kokoaminen
- Metsään liittyvien tehtävien kokoaminen yhteen virastoon
- Valtion rahoitus ja varainhallintatoimintojen keskittäminen Valtiokonttoriin
- Erilaisten valtuutettujen määrän vähentäminen tai kokoaminen yhteen
- Maahanmuuttoon liittyvien DVV:n ja UM:n tehtävien keskittäminen Migriin
- Osaamisen ja työelämän kehittämisorganisaatioiden työnjaon selkeyttäminen
- Holhoustehtävien siirtäminen DVV:stä Oikeuspalveluvirastoon

Kehittämisehdotukset, joilla tukipalveluja kootaan yhteen:

- Valtion konsernipalveluiden rakenteellinen uudelleenjärjestäminen ja palvelujen standarditason määrittäminen
- Valtion hallinnoimien konesalien ja niihin liittyvän palvelutuotannon sekä valtion ICT-palvelutuottajien yhdistäminen
- Talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden ja toimintojen vahvempi keskittäminen

Kehittämisehdotukset, jotka vahvistavat johtamista, toiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta:

- Ohjausjärjestelmien kehittäminen
- Omistajaohjauksen keskittämismahdollisuuksien ja järjestämisen kokonaistarkastelu: erityistehäväyhtiöt ja muut yhtiöt
- Tekoälyn käyttöönottamalla tuottavuustavoitteita
- Kanteluiden käsittelyn tehostaminen
- Suojelupoliisin siirtäminen toisen hallinnonalan ohjaukseen
- Avaruusasioiden koordinaation ja yhteistyön tiivistäminen nykyrakenteen puitteissa

Kehittämisehdotukset, jotka vahvistavat yhteistä tietoarkkitehtuuria ja tiedon yhteiskäyttöä:

- Hallinnonalojen tiedonhallinnan ja tietohallinnon vastuiden keskittäminen
- Valtion hallinnoimien perusrekisterien ja tietovarantojen kartoitus ja rakenteen uudistaminen

Valtionhallinnon virastorakenteen muutokset vuosina 2015–2026

1. Keskushallinnon virastaselvityshankkeen ehdotukset vuosina 2013–2015

Osana hallituksen rakennepoliittisen ohjelman (2013–2015) toimeenpanoa valtiovarainministeriö asetti keskus- ja aluehallinnon virastaselvitys -hankkeen (VIRSU). Keskushallinnon virastorakenneselvityksen ensimmäisessä vaiheessa tehtiin nykytilakatsaus valtion budjettitalouden piiriin kuuluneista keskushallinnon virastoista ja laitoksista¹. Hankkeen toisessa vaiheessa selvitettiin keskushallinnon virastorakenteen kehittämismahdollisuudet ja erityisesti pienten virastojen kokoamismahdollisuudet. Lisäksi asetettiin erillinen hanke selkeyttämään valtion aluehallinnon järjestelmää, tehtäviä ja tavoitteita. Keskushallinnon virastaselvityshanke määritteli yleiset valtionhallinnon virastorakenteen kehittämissperiaatteet ja teki joukon konkreettisia ehdotuksia virastorakenteen selkeyttämiseksi ja pienten virastojen yhdistämiseksi².

Valtionhallinnon virastorakenne on muodostunut kunkin hallinnonalan omista lähtökohdista ja tarpeista käsin ilman keskitettyä suunnittelua. Ensimmäisen vaiheen virastorakenneselvityshanke määritteli valtionhallinnolle yleiset rakenteelliset kehittämissperiaatteet: (1) selkeä rakenne ja ohjaus, (2) lähtökohtana valtakunnallinen toimivalta, (3) asiakasnäkökulma, (4) sähköiset palvelut sekä (5) kyky muutokseen ja riskienhallinta. Periaatteita täydennettiin lisäämällä jatkotyössä mukaan (6) julkisen hallinnon yhteistyö asiakaspalvelussa.

Keskushallinnon virastaselvityshanke teki yhteensä 20 konkreettista ehdotusta virastorakenteen kehittämiseksi. Ehdotusten toimeenpano oli kutakin virastoa ohjaavan ministeriön vastuulla³. Merkillä pantavaa on se, että ehdotusten toimeenpano kesti useita vuosia: nopeimmillaan kaksi vuotta, keskimäärin neljä vuotta. Muutetuissa hankkeissa toimeenpanoaika oli luonnollisesti pidempi, keskimäärin 10 vuotta. Valtion virastot perustetaan lailla ja niiden tehtäviä ja rakennetta muutetaan lainsäädännön kautta, mikä vaatii aikaa.

Alla on kuvattu VIRSU-hankkeen selvitysryhmän tekemät ehdotukset ryhmittäin ja niiden käytännön toteutuminen.

1.1) Pienten virastojen yhdistäminen, 5 ehdotusta

Nopein ehdotus toteutui 2 vuodessa: Opetushallitus (OPH) ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus (CIMO) yhdistettiin vuonna 2017. Uuden viraston nimeksi tuli Opetushallitus.

Kaksi ehdotusta toteutui 5-6 vuodessa: tuomioistuinlaitoksen keskusvirastona toimiva Tuomioistuinvirasto perustettiin vuonna 2020; Ulosottolaitoksen rakenneuudistus tuli voimaan joulukuussa 2020, yhdistäen 22 paikallista ulosottovirastoa ja Valtakunnanvoudinvirasto samaan rakenteeseen.

Kaksi ehdotusta toteutui 10–11 vuodessa, jälkimmäinen muuttuneena: 29 paikallista oikeusaputoimistoa, yleisen edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palvelut koonnut Oikeuspalveluvirasto perustettiin vuonna 2025; Varastokirjasto yhdistettiin Kansalliskirjaston sijaan osaksi Kansallisarkistoa yhdessä Saavutettavuuskirjasto Celia kanssa vuonna 2026

1.2) Muista tulosohtuista virastoista kirjanpitoyksiköitä, 7 ehdotusta

Nopeimmat ehdotukset toteutuivat 2-4 vuodessa: Suojelupoliisi muutettiin kirjanpitoyksiköksi vuonna 2016, Oikeusrekisterikeskus vuonna 2017 ja Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta vuonna 2018.

Kahta ehdotusta ei ole toteutettu: Poliisiammattikorkeakoulu ja Keskusrikospoliisi eivät ole kirjanpitoyksiköitä, vaan Poliisihallitus vastaa niiden kirjanpidosta, talousarvion toteutumisen seurannasta ja tilinpäätöksestä.

Kaksi ehdotusta toteutui 11 vuoden jälkeen eri muodossa kuin ehdotettiin: Saavutettavuuskirjasto Celia yhdistettiin osaksi Kansallisarkistoa vuonna 2026, ja Taiteen edistämiskeskus (TAIKE) yhdistettiin osaksi Taide- ja kulttuurivirastoa yhdessä Kansallinen audiovisuaalisen instituutin (KAVI) kanssa vuonna 2026

1.3) Eräiden pienten virastojen liittäminen osaksi hallinnonalan emovirastoa, 8 ehdotusta

Kaksi ehdotusta toteutettiin 3 vuodessa: Ylioppilastutkintolautakunta (YTL) ja Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) sijoitettiin Opetushallituksen yhteyteen erillisyyksiköksi vuonna 2018.

Kuusi ehdotusta toteutettiin muuttuneena 10 vuoden jälkeen: Onnettomuustutkintakeskus, Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI), Tietosuojavaltuutettu, Konkurssiasiamies, Kuluttajariitalautakunta sekä eräät valtuutetut koottiin Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastoon vuonna 2025

2. Muut valtionhallinnon virastorakenteen muutokset vuosina 2016–2026

Virastorakenteeseen on tehty runsaasti muita muutoksia viimeisen kymmenen vuoden aikana. Niistä keskeisiä ovat olleet seuraavat:

2018:

Business Finland perustettiin yhdistämällä Innovaatorahoituskeskus Tekes ja Finpro Oy toiminnalliseksi kokonaisuudeksi. Business Finland koostuu valtion virastona toimivasta Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja valtion erityistehtävayhtiö Business Finland Oy:sta (TEM).

2019:

Ruokavirasto perustettiin yhdistämällä Maaseutuvirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto ja osa Maanmittauslaitoksen tietotekniikkapalvelukeskuksesta (MMM)

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom perustettiin yhdistämällä Liikenteen turvallisuusvirasto ja Viestintävirasto (LVM); Liikenneviraston nimeksi muutettiin Väylävirasto (LVM)

2020:

Digi- ja väestötietovirasto perustettiin yhdistämällä Väestörekisterikeskus ja Maistraatit (VM)

2021:

Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta muodostettiin Puolustuskiinteistöt-liikelaitos, joka liitettiin tytäriikelaikseksi osaksi Senaatti-konsernia (VM)

2025:

Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) lakkautettiin ja työvoimapalvelut siirrettiin kuntien tehtäväksi (TEM)

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) lakkautettiin ja sen tehtävät siirrettiin ympäristöministeriön Valtion tukeman asuntorakentamisen keskukseseen (Varke) (YM)

2026:

Perustettiin valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto (LVV). Suurin osa aluehallintovirastojen tehtävistä siirtyi LVV:hen (VM). Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) yhdistettiin LVV:hen (STM). Eläinten terveyttä ja hyvinvointia sekä elintarvikkeita koskevat tehtävät siirrettiin Ruokavirastoon (MMM) ja kilpailu- ja kuluttajahallinnon tehtävät Kilpailu- ja kuluttajavirastoon (TEM). Laki Ahvenanmaan valtionvirastosta astui voimaan (VM).

ELY-keskukset lakkautettiin ja perustettiin 10 alueellista elinvoimakeskusta osana Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen muodostamaa kirjanpitoyksikköä. (TEM)

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastorakennetta merkittävästi uudistava sivistyshallinto 2030 -uudistus voimaan (huom. linkitys edellä olleisiin keskushallinnon virastoselvityshankkeen ehdotuksiin 2014–2015)

- Kansallisarkistoon yhdistettiin Saavutettavuuskirjasto Celian ja Varastokirjasto
- Opetushallitukseen yhdistettiin Kotimaisten kielten keskus (Kotus)
- Perustettiin Taide- ja kulttuurivirasto, johon yhdistettiin Taiteen edistämiskeskus (TAIKE) ja Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (KAVI)
- Museovirastoon yhdistettiin Suomenlinnan hoitokunta
- Opintotuen muutoksenhakulautakunta siirrettiin osaksi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta (OKM, STM)

Huoltovarmuuskeskus muuttui julkisoikeudellisesta laitoksesta valtion virastoksi 1.4.2026 (TEM)