



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Aluehallinto- uudistuksen toimeen- pano ja toteutu- minen



Työryhmän raportti  
eduskunnalle  
annettavaa  
selontekoa varten

28/2012

Hallinnon kehittäminen





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

---

# Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen

Työryhmän raportti eduskunnalle annettavaa  
selontekoa varten



---

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 16001 (vaihde)  
Internet: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)  
Taitto: VM-julkaisutiimi

Suomen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print, 2012

# Kuvailulehti

<b>Julkaisija ja julkaisu-aika</b>	Valtiovarainministeriö, syyskuu 2012	
<b>Tekijät</b>	Selonteon valmisteluryhmä aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta, pj hallitusneuvos Tarja Hyvönen, valtiovarainministeriö	
<b>Julkaisun nimi</b>	Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen, Työryhmän raportti eduskunnalle annettavaa selontekoa varten	
<b>Asiasanat</b>	Aluehallinto, hallinnon kehittäminen	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 28/2012	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
<b>Painopaikka ja -aika</b>	Suomen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print, 2012	
<b>ISBN</b> 978- 952-251-388-5 (nid.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (nid.) <b>ISBN</b> 978-952-251-389-2 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sivuja</b> 190	<b>Kieli</b> Suomi
<b>Tiivistelmä</b> <p>Hyväksyessään hallituksen esitykset aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että eduskunnalle annetaan seikkaperäinen selonteko vuoden 2012 loppuun mennessä aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta. Valtiovarainministeriö asetti 27.6.2011 työryhmän valmistelemaan selontekoa. Työryhmän työtä ohjasi aluehallinnon uudistuksen seurantatyöryhmä.</p> <p>Työryhmän yleisarvio uudistuksen toteutumisesta ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta on positiivinen. Monialainen virastomalli ja omaksuttu ohjausjärjestelmä ovat jo osoittaneet vahvuutensa. Poikkihallinnollinen yhteistyö ja synergia ovat sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa kehittyneet osin jopa odotettua paremmin ja nopeammin. Valittu ohjausmalli on ollut edelläkävijä tulosohjauksen uudistamiselle koko valtionhallinnossa. Uudistuksen toteuttamista ja uusien viranomaisten toimintaa on ensimmäisinä vuosina kuitenkin vaikeuttanut tehtäviin nähden liian alhainen määrärahataso ja erityisesti tietohallinnon näkökulmasta lyhyt valmistelu- ja toimeenpanoaika.</p> <p>Työnsä perusteella työryhmä ehdottaa useita toimenpiteitä aluehallinnon edelleen kehittämiseksi.</p>		

# Presentationsblad

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, september 2012	
<b>Författare</b>	Beredningsgruppen för verkställandet och genomförandet av redogörelsen över regionförvaltningsreformen, ordf. Tarja Hyvönen, regeringsråd, finansministeriet	
<b>Publikationens titel</b>	Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen, Työryhmän raportti eduskunnalle annettavaa selontekoa varten	
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Finansministeriets publikationer 28/2012	
<b>Beställningar/distribution</b>	Publikationen finns på finska i PDF-format på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
<b>Tryckeri/tryckningsort och -år</b>	Suomen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print, 2012	
<b>ISBN</b> 978- 952-251-388-5 (hft.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (hft.) <b>ISBN</b> 978-952-251-389-5 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sidor</b> 190	<b>Språk</b> Finska

## Sammandrag

Riksdagen förutsatte i samband med antagandet av regeringens proposition till lagstiftning som gäller förnyandet av regionförvaltningen att riksdagen tillställs en utförlig redogörelse över verkställandet och genomföringen av regionförvaltningsreformen före utgången av 2012. Finansministeriet tillsatte den 27 juni 2011 en arbetsgrupp för att bereda redogörelsen. Arbetsgruppens arbete styrdes av uppföljningsgruppen för reformering av regionförvaltningen.

Arbetsgruppens övergripande bedömning av förverkligandet av reformen och uppnåendet av dess målsättningar har varit positiv. Modellen med ett ämbetsverk som verkar inom flera branscher och det tillägnade styrsystemet har visat sina starkheter. Det tväradministrativa samarbetet och synergien har utvecklats både inom regionförvaltningsverken och NTM-centralerna i vissa fall rentav snabbare och bättre än väntat. Den valda styrmodellen har varit en vägvisare i fråga om reformeringen av resultatstyrningen inom hela statsförvaltningen. Genomföringen av reformen och de nya myndigheternas verksamhet har emellertid försvårats under de första åren av de alltför låga anslagsnivåerna med tanke på uppgifterna, samt den speciellt ur informationsförvaltningsperspektiv korta berednings- och verkställighetstiden.

Arbetsgruppen föreslår flera åtgärder för vidareutveckling av regionförvaltningen.

## Description page

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, September 2012	
<b>Author(s)</b>	Working group for preparing a report on the launching and implementation of the reform in regional administration, Chair, Ms Tarja Hyvönen, Ministry of Finance	
<b>Title of publication</b>	Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen, Työryhmän raportti eduskunnalle annettavaa selontekoa varten	
<b>Publication series and number</b>	Ministry of Finance publications 28/2012	
<b>Distribution and sale</b>	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
<b>Printed by</b>	Suomen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print, 2012	
<b>ISBN</b> 978- 952-251-388-5 (print.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (print.) <b>ISBN</b> 978-952-251-389-2 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>No. of pages</b> 190	<b>Language</b> Finnish
<b>Abstract</b> <p>When endorsing the government's legislative proposal to reform regional administration, Parliament stipulated that government should submit a comprehensive report to Parliament by the end of 2012 on the launching and implementation of the regional administration reform. The Ministry of Finance set up a working group on 27 June 2011 to prepare the report. This process was supervised by the monitoring group for the reform in regional administration.</p> <p>The working group's overall assessment of the materialisation of the reform and its objectives was positive. A horizontal approach to agencies and the chosen steering systems have certain strengths. Inter-administrative cooperation and synergy have materialised better and faster than expected in both the regional state administrative agencies and in the centres for economic development, transport and the environment. The chosen steering model is a forerunner for reforms in performance management in the whole of central government. The implementation and operation of new public authorities were hampered in the first years by limited financial resources and in the case of information administration particularly short preparation and implementation periods.</p> <p>Based on its work, the working group proposes a number of measures to further develop regional administration.</p>		



# Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 27.6.2011 työryhmän valmistelemaan selontekoa aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta. Työryhmän toimikausi oli 1.8.2011 – 31.8.2012. Työryhmän tehtävänä oli valmistella yhteistyössä aluehallintovirastoja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ohjaavien ministeriöiden ja muiden tahojen sekä henkilöstöjärjestöjen kanssa ehdotus selonteoksi aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta ottaen huomioon eduskunnan lausuman (EV 150/2009 vp.).

Eduskunta edellytti hyväksyessään hallituksen esitykset aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi hallituksen huolehtivan siitä, että eduskunnalle annetaan vuoden 2012 loppuun mennessä seikkaperäinen selonteko aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta ja että tarvittaessa ryhdytään jo aikaisemmin uudistuksen seurannan edellyttämiin toimenpiteisiin.

Työryhmän puheenjohtajana toimi yksikön päällikkö, hallitusneuvos Tarja Hyvönen valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäseninä toimivat 6.8.2012 saakka neuvotteleva virkamies Anu Nousiainen ja 6.8.2012 alkaen ylitarkastaja Jaana Haatainen valtiovarainministeriöstä, kehittämisjohtaja Marko Puttonen valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Tuula Manelius työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä kehitysjohtaja Outi Ryyppö työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmän sihteereinä toimivat ylitarkastaja Mikko Saarinen valtiovarainministeriöstä ja ylitarkastaja Mikko Kuoppala työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmä kokoontui 13 kertaa.

Työryhmä on käyttänyt työssään hyväksi mm. Tampereen yliopiston vuosina 2009-2010 toteuttamaa aluehallintouudistuksen arviointitutkimusta sekä muiden toteutettujen arviointien ja raporttien tuloksia. Työryhmä on lisäksi itse toteuttanut useita kyselyjä.

Työryhmä ehdottaa, että eduskunnalle annettava selonteko on tämän raportin ydin kohdat sisältävä tiivis kokonaisuus

Saatuaan työnsä päätökseen, työryhmä luovuttaa raporttinsa valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 31.8.2012



Tarja Hyvönen

Jaana Haatainen



Marko Puttonen



Tuula Manelius



Outi Ryyppö



Mikko Saarinen



Mikko Kuoppala

# Sisältö

<b>Valtiovarainministeriölle</b> .....	9
<b>1 Selonteon tavoitteet</b> .....	15
<b>2 Aluehallintouudistuksen lähtökohdat ja uudistukselle asetetut tavoitteet</b> .....	17
<b>3 Uudet aluehallintoviranomaiset</b> .....	21
3.1 Aluehallintovirastot.....	22
3.1.1. Visio, toiminta-ajatus ja arvot.....	22
3.1.2. Organisaatio, aluejako ja toimipaikat.....	23
3.1.3. Tehtävät.....	25
3.1.4. Johtamisjärjestelmä.....	27
3.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.....	28
3.2.1. Visio, toiminta-ajatus ja arvot.....	28
3.2.2. Organisaatio, aluejako ja toimipaikat.....	28
3.2.3. Tehtävät.....	31
3.2.4. Johtamisjärjestelmä.....	31
3.3 Aluehallintoviranomaisten ohjausjärjestelmä.....	32
3.3.1. Aluehallintoviranomaisten alaisen hallinnon ohjaus.....	33
3.4 Maakunnan liitot.....	35
<b>4 Uudistuksen toimeenpano ja toteutuminen</b> .....	37
4.1 Toimintaympäristössä aluehallintouudistuksen voimaantulon jälkeen tapahtuneet muutokset.....	37
4.2 Aluehallinnon työnjako.....	41
4.2.1. Työnjaolle asetetut tavoitteet.....	41
4.2.2. Työnjako aluehallintovirastojen, ELY-keskusten ja eräiden keskushallinnon virastojen välillä.....	42
4.2.3. Työnjako aluehallintovirastojen kesken.....	63

4.2.4.	Työnjako ELY-keskusten kesken.....	66
4.2.5.	Alueellisen tahdonmuodostuksen toteutuminen.....	70
4.2.6.	Toimintojen kokoaminen uuteen aluehallintoon.....	72
4.3	Aluejaot .....	74
4.3.1.	Aluejakojen muodostaminen.....	74
4.3.2.	Aluejakojen toimivuus.....	75
4.4	Aluehallinnon ohjaus.....	78
4.4.1.	Strateginen suunnittelu ja ohjaus .....	78
	Yhteenveto.....	88
4.5	Asioiden käsittelyn riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä oikeusturvan toteutuminen aluehallinnon viranomaisissa.....	89
4.5.1.	Lainsäädännöllinen tilanne.....	90
4.5.2.	Riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä oikeusturvan toteutuminen aluehallinnon viranomaisten käytännön toiminnassa.....	93
4.6	Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten johtaminen.....	95
4.6.1.	Aluehallintovirastot .....	95
4.6.2.	ELY-keskukset.....	96
4.7	Henkilöstö.....	99
4.7.1.	Henkilöstön asemalle asetetut tavoitteet.....	99
4.7.2.	Henkilöstön huomioon ottaminen uudistuksen valmisteluvaiheessa .....	100
4.7.3.	Henkilöstön sijoittuminen aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin .....	101
4.7.4.	Osaamisen kehittäminen.....	103
4.7.5.	Työhyvinvoinnin kehittäminen.....	105
4.7.6.	Palkkausjärjestelmä ja palkkakehitys.....	106
4.7.7.	Työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan organisointi.....	107
4.8	Valtion aluehallinnon ICT-toimintamalli.....	109
4.8.1.	Tehtävät ja toimintatapa.....	109
4.8.2.	Tietojärjestelmät ja perustietotekniikka .....	112
4.8.3.	AHTin asiakasvirastoille tehdyt asiakaskyselyt.....	116

4.9	Talous ja tuottavuus.....	116
4.9.1.	Rahoituslähteet ja määrärahojen kokoaminen .....	116
4.9.2.	Määrärahojen mitoitus ja kehitys.....	121
4.9.3.	Menettelytavat määrärahojen osoittamisessa virastoille .....	123
4.9.4.	Tietohallintomenojen kehitys.....	124
4.9.5.	Toimitilat .....	125
4.9.6.	Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten menorakenne sekä tulot ja maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus .....	127
4.9.7.	Tuottavuusohjelman mukaiset tuottavuustavoitteet.....	131
<b>5</b>	<b>Uudistuksen vaikutukset</b> .....	<b>133</b>
5.1	Henkilöstötulokset .....	133
5.1.1.	Vaikutukset henkilöstömäärään ja -rakenteeseen.....	133
5.1.2.	Vaikutukset tehtäväkuviin ja osaamisen kehittämismahdollisuuksiin .....	138
5.1.3.	Vaikutukset työhyvinvointiin .....	142
5.2	Asiakas- ja kansalaistulokset.....	145
5.3	Vaikutukset sidosryhmäyhteistyöhön .....	148
5.4	Aluehallinnon suorituskyky ja vaikuttavuus .....	150
5.4.1.	Vaikutukset aluehallinnon resursseihin.....	150
5.4.2.	Vaikutukset aluehallinnon tuottamiin suoritteisiin ja palveluihin ...	152
5.4.3.	Vaikutukset tuottavuuden kehitykseen ja tuottavuushankkeet .....	164
5.4.4.	Aluehallinnon vaikuttavuus .....	169
<b>6</b>	<b>Aluehallintouudistuksen keskeisten tavoitteiden toteutuminen</b> .....	<b>173</b>
6.1	Uudistukselle asetetut tavoitteet.....	173
6.2	Työnjakoa ja tehtäviä koskevien tavoitteiden toteutuminen.....	174
6.2.1.	Aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin kootut tehtävät .....	174
6.2.2.	Toimintojen kokoaminen.....	177
6.2.3.	Maakunnan liitot .....	178
6.2.4.	Aluejakoa koskevien tavoitteiden toteutuminen.....	179
6.2.5.	Ohjausjärjestelmälle ja johtamiselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen .....	180
6.3	Tuottavuudelle ja tuloksellisuudelle asetettujen tavoitteiden toteutuminen ..	181
6.4	Asiakaslähtöisyyden toteutuminen ja palveluiden saatavuus.....	183

<b>7</b>	<b>Arviointiin perustuvat aluehallinnon kehittämistarpeet .....</b>	<b>185</b>
7.1	Aluehallinnon kokonaisuuteen liittyvät kehittämistarpeet .....	185
7.2	Aluehallintovirastoja koskevat kehittämistarpeet.....	186
7.3	ELY-keskuksia koskevat kehittämistarpeet.....	188
7.4	Aluehallinnon tehtävien ja resurssien tasapainottaminen .....	189

# 1 Selonteon tavoitteet

Hyväksyessään aluehallinnon uudistamishankkeessa valmisteltuun hallituksen esitykseen (HE 59/2009 vp) aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi ja hallituksen esitykseen (HE 161/2009 vp) aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi sisältyvät lait eduskunta edellytti lausumassaan (EV 150/2009 vp) hallituksen huolehtivan siitä, että eduskunnalle annetaan seikkaperäinen selonteko vuoden 2012 loppuun mennessä aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta ottaen huomioon muun ohella 1) uudistuksen eri tavoitteet, 2) virastojen ja keskus-ten toiminta-ajatus, toimiala ja tehtävät, 3) aluejakojen toimivuus, 4) asiakas- ja kansalaislähtöisyyden toteutuminen sekä palvelujen saatavuus kielelliset palvelut mukaan lukien, 5) ohjausjärjestelmä ja johtaminen, 6) taloudelliset resurssit ja henkilöstön asema, 7) tuotavuus ja vaikuttavuus, 8) asioiden käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus sekä oikeusturva, 9) viranomaisyhteistyö eri hallinnon tasoilla ja niiden välillä ja 10) alueellisen tahdonmuodostuksen käytännön vaikuttavuus valtion toimenpiteissä sekä että tarvittaessa ryhdytään jo aikaisemmin uudistuksen seurannan edellyttämiin toimenpiteisiin.

Tämän selonteon tavoitteena on arvioida uudistuksen toimeenpanoa ja toteutumista eduskunnan edellyttämällä tavalla sekä tehdä arviointiin perustuvia ehdotuksia aluehallinnon edelleen kehittämiseksi.

Selontekoluonnos on valmisteltu valtiovarainministeriön 27.6.2011 asettamassa työryhmässä. Työryhmä on käyttänyt työssään hyväksi mm. Tampereen yliopiston tekemää aluehallintouudistuksen arviointitutkimusta ”Hiljainen radikaali uudistus”, joka toteutettiin vuosina 2009 - 2010. Arviointitutkimus jatkuu edelleen koskien vuosia 2011 – 2013. Jatko- tutkimuksen tulokset ovat olleet vain pieneltä osin valmiita selonteon valmisteluai- kataulussa. Lisäksi työryhmä on toteuttanut useita kyselyitä ja käyttänyt hyväksi muun muassa muiden toteutettujen arviointien ja kyselyjen tuloksia, ELY-keskusten tekemiä CAF-itse- arviointeja sekä seurannan ja raportoinnin aineistoja. Työryhmä luovutti loppuraporttinsa valtiovarainministeriölle 31.8.2012. Raportista pyydetään lausunnot ministeriöiltä, aluehal- lintovirastoilta, ELY-keskuksilta, poliisihallitukselta, maakunnan liitoilta, Metsäkeskuk- selta, Maanmittauslaitokselta, maistraateilta, TE-toimistoilta sekä henkilöstöjärjestöiltä. Jatkovalmistelu tehdään valtiovarainministeriössä.



## 2 Aluehallintouudistuksen lähtökohdat ja uudistukselle asetetut tavoitteet

Aluehallinnon laajamittainen uudistaminen käynnistyi vuonna 2007. Lähtökohtana oli pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan sisältyvä linjaus: ”Hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan. Lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakunnan liittojen työnjako täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden aluejakoja. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen. Uudistetaan valtion aluehallintoa kokoamalla lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen. Siirretään kehittämiss poliittista toimivaltaa kansanvaltaiseen ohjaukseen. Selvitetään aluekehittämisen voimavarojen kokoamista valtion talousarviossa maakunnittain ja ministeriöittäin yhdelle momentille ja niiden päättämisestä siirtämistä alueille. Valmistelu käynnistetään välittömästi ja uudistukset toteutetaan vuoteen 2010 mennessä.” Hallitusohjelman mukaan myös valtion keskushallintoa tuli uudistaa muun muassa siirtämällä alue- ja paikallishallintoon muita kuin valtakunnallisia kehittämistehtäviä sekä ministeriöiden toimeenpanotehtäviä.

Hallitusohjelman linjausten toteuttamiseksi valtiovarainministeriö asetti 29.6.2007 aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke). Hankkeen työ organisoitiin ohjausryhmään ja valmisteluryhmään, jotka raportoivat työstään hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmälle. Hankkeella oli lisäksi lukuisia alatyöryhmiä. Hankkeen määräaika päättyi 31.12.2009.

Aluehallinnon uudistamisen yleistavoitteena oli saada aikaan kansalais- ja asiakaslähteisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Tavoitteena oli myös vahvistaa ja lisätä maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistää valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä.

Edellä todettua yleistavoitetta täsmennettiin hankkeen asettamispäätöksessä seuraavasti:

***”Tehtävien ja toimivaltuuksien kehittämisen osalta tavoitteeksi asetetaan, että***

- selvitetään aluehallinnon viranomaisten tehtäväkokonaisuudet mitään aluehallinnon viranomaista pois sulkematta
- selkiytetään aluehallinnon viranomaisten työnjakoja
  - lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä kootaan yhteen osana lääninhallinnon uudelleenorganisointia
  - alueellisia kehittämistehtäviä ja aluekehittämisen voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa kootaan maakuntien liitoille toimivaksi aluekehittämisen kokonaisuudeksi ja arvioidaan samalla nykyisiä tehtäviä
  - määritellään muut aluehallinnon viranomaisten tehtävät, kuten lainsäädännön toimeenpano ja tulosohjaus
  - luodaan selkeä työnjako aluehallinnon sekä ministeriöiden ja muun keskushallinnon välillä mm. siirtämällä ministeriöistä siirrettävissä olevia toimeenpanotehtäviä ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle
- selvitetään, millaisia aluekehitystä ja -rakennetta sekä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia vahvistavia alueellisia hallintokokeiluja on mahdollista toteuttaa maakuntien ja kuntien niin halutessa
- karsitaan lainsäädännön, hallinnon ja tietotekniikan kehittymisen myötä tarpeettomiksi käyneitä ja käyviä tehtäviä.

***Aluejakojen ja viranomaisten määrän kehittämisen osalta tavoitteeksi asetetaan, että***

- aluejaot muodostuvat toiminnallisesti tarkoituksenmukaisiksi, niiden muodostamisessa huomioidaan talous- ja työssäkäyntialueet ja ne muodostavat kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta mielekkään kokonaisuuden
- aluejakoja pyritään yhtenäistämään siten, että aluehallinnon viranomaisten toiminta-alueet vastaavat toisiaan tai suuremmat alueet koostuvat kokonaisista pienemmistä alueista
- viranomaisten määrää vähennetään merkittävästi, tavoitteena selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin perustuva aluehallinnon organisointi
- nykyisen lääninhallinnon tehtävien hoito organisoidaan uudelleen
- asiakasnäkökulman korostamiseksi ja resurssien käytön tehostamiseksi aluehallinto- viranomaisten yhteistoiminnassa muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa hyödynnetään verkostomaisia toimintamalleja.

***Muiksi hankkeen tavoitteiksi asetetaan, että***

- valtion aluehallinnon ohjaus muodostaa toimivan osan hallinnon ohjauksen kokonaisuutta
- aluehallinto on sovitettavissa yhteen ja tukee valtion paikallishallinnon kehittämistä
- aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus paranevat

- aluehallintoa muodostettaessa otetaan huomioon hallinnon kehittämisen tutkimustiedon ja eurooppalaisen kehityksen suuntaviivat.

Aluehallinnon uudistamishankkeessa otetaan huomioon kunta- ja palvelurakennemuutuksen eteneminen.

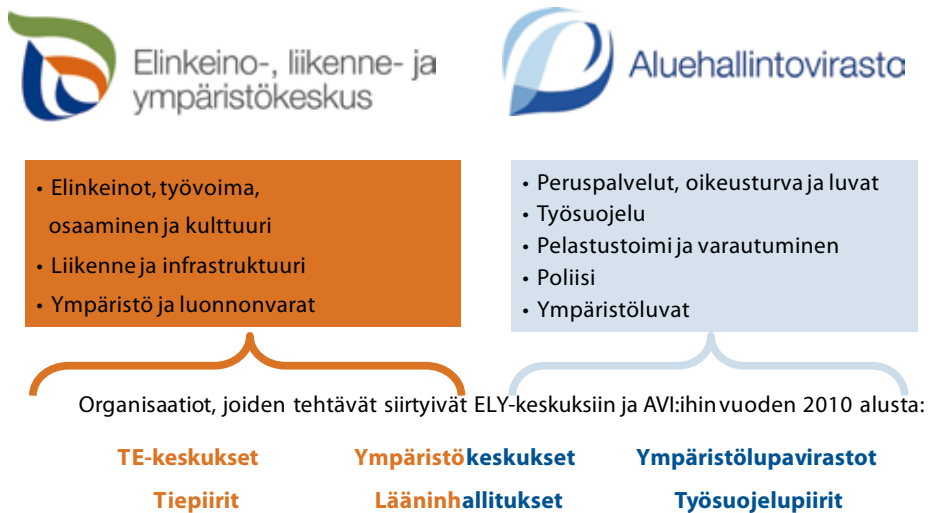
Hallitusohjelman mukaisesti suoritettavalla kielellisten vaikutusten arvioinnilla taataan kansalaisten palvelut sekä suomen että ruotsin kielellä. Tarvittaessa tämä toteutetaan erityisten kielellisten ratkaisujen avulla. ”



### 3 Uudet aluehallintoviranomaiset

Aluehallinnon uudistuksessa lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen tehtävät koottiin kahteen monialaiseen viranomaiseen, joita ovat aluehallintovirastot (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus). Ahvenanmaalla valtion aluehallintoviranomaisena toimii Ahvenanmaan valtionvirasto.

**Kuva 1. Virastojen muodostaminen aluehallintouudistuksessa**



## Kuva 2. Aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset



edistää alueellista **kehittämistä** hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla.

(Laki ELY:stä 2 §)



edistää alueellista **yhdenvertaisuutta** hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla.

(Laki AVI:ista 2 §)

## 3.1 Aluehallintovirastot

### 3.1.1. Visio, toiminta-ajatus ja arvot

Aluehallintovirastoille on vuonna 2011 hyväksytty seuraavat visio ja toiminta-ajatus:

#### Visio

#### **Suomi on tasa-arvoinen, hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta.**

Aluehallintovirasto on yhdenvertaisuutta edistävä, asiakkaiden, kumppaneiden ja työntekijöiden arvostama, eettisesti toimiva monialainen asiantuntija ja yhteistyökumppani.

#### Toiminta-ajatus

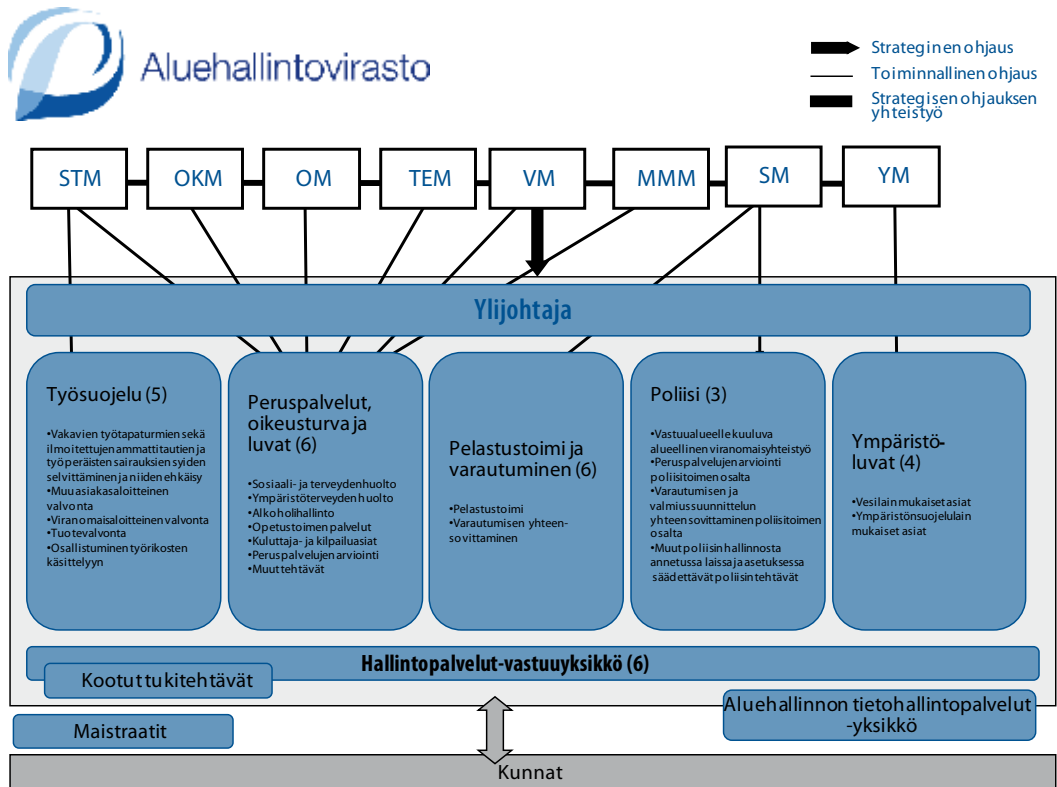
Aluehallintovirasto toteuttaa alueellista yhdenvertaisuutta edistämällä oikeusturvaa, hyvinvointia ja turvallisuutta yhteistyössä muiden tahojen kanssa.

Aluehallintovirastojen yhteiset arvot ovat asiakaslähtöisyys, oikeudenmukaisuus, vastuullisuus ja yhteistyöhakuisuus.

### 3.1.2. Organisaatio, aluejako ja toimipaikat

Manner-Suomessa toimii kuusi aluehallintovirastoa. Aluehallintovirasto jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten viiteen vastuualueeseen, jotka ovat: peruspalvelut, oikeusturva ja luvat; pelastustoimi ja varautuminen; poliisi; työsuojelu ja ympäristöluvat. Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoissa on kaikki viisi vastuualuetta. Etelä-Suomen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastoissa on neljä vastuualuetta ja Lapin aluehallintovirastossa kaksi vastuualuetta. Kussakin aluehallintovirastossa on lisäksi viraston hallintopalveluja hoitava vastuuyksikkö. Aluehallintovirastot hoitavat tiettyjä tuki- ja erikoistumistehtäviä myös muiden aluehallintovirastojen toimialueella.

Kuva 3. Aluehallintovirastojen organisaatio



Aluehallintovirastojen aluejako, päätoimipaikat ja toimipaikat käyvät ilmi kuvasta 4.

**Kuva 4. Aluehallintovirastojen aluejaot, päätoimipaikat ja toimipaikat**

### Aluehallintovirastot

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Lapin aluehallintovirasto

Ahvenanmaan maakunnassa toimii  
Ahvenanmaan valtionvirasto.

● **Päätoimipaikka**

● **Toimipaikka**

Aluehallintovirasto päättää  
henkilöstön työskentelystä  
muilla paikkakunnilla.



### 3.1.3. Tehtävät

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n ja aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 2 §:n mukaan aluehallintovirastojen vastuualueet hoitavat niille säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla:

1. peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue:
  - sosiaali- ja terveydenhuolto
  - ympäristöterveydenhuolto
  - koulutus- ja muu sivistystoimi
  - oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen
  - kuluttaja- ja kilpailuhallinto
  - peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi
2. ympäristölupavastuualue:
  - ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat
3. työsuojelun vastuualue:
  - työsuojelun valvonta ja kehittäminen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonta sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena
4. pelastustoimi ja varautuminen -vastuualue:
  - pelastustoimi
  - varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen
  - toimivaltaisten viranomaisten tukeminen viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella ja tarvittaessa toiminnan yhteensovittaminen niiden kesken
5. poliisitoimen vastuualue:
  - poliisitoimen alueellinen viranomaisyhteistyö sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen poliisitoiminta koskien.

Aluehallintovirasto valvoo, että julkiset ja yksityiset sosiaali- ja terveystalvet ovat lain edellyttämällä tasolla sekä myöntää luvat alueellisille yksityisille sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajille. Virasto myöntää alkoholijuomien anniskelulupia ja vähittäismyyntilupia sekä valvoo anniskelua ja vähittäismyyntiä. Aluehallintovirasto vastaa alueellaan työolojen kehittämisestä ja valvonnasta hallinnon toimintaperiaatteiden voimavarojen sekä tulosta-voitteiden mukaisesti.

Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo maistraatteja sekä kehittää niiden toimintaa.

Aluehallintovirasto huolehtii elintarviketurvallisuuteen sekä eläinten terveyteen ja hyvinvointiin liittyvän lainsäädännön toimeenpanosta ja noudattamisen valvonnasta sekä eläinlääkintäpalveluiden saatavuudesta alueellaan.

Aluehallintovirasto toimii opetustoimen lainsäädännön mukaisena muutoksenhaku-, oikaisu- ja laillisuusvalvontaviranomaisena ja järjestää tehtäväalueeseen liittyvää opetushenkilöstön täydennyskoulutusta. Aluehallintovirasto myös vastaa sivistystoimen peruspalvelujen saatavuuden arvioinnista. Lisäksi aluehallintovirasto toimii asiantuntijana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäväalueeseen liittyvissä ruotsinkielisen väestön koulutukseen liittyvissä asioissa.

Aluehallintovirasto selvittää kilpailunrajoituksia sekä edistää kilpailua, valvoo kulu- tusluottojen markkinointia ja hintamerkintöjä sekä tekee hintavertailuja ja -selvityksiä. Virasto myöntää luvat perintätoiminnan harjoittajille, pitää rekisteriä kiinteistönvälitys- liikkeistä ja vuokrahuoneiston välityslikkeistä sekä valvoo näiden ja valmismatkaliikkei- den osalta lain noudattamista. Aluehallintovirasto vastaa siitä, että talous- ja velkaneuvon- taa on riittävästi saatavissa.

Aluehallintovirasto huolehtii sen vastuulle pelastuslaissa säädetystä pelastustoimen tehtävistä. Aluehallintoviraston tehtävänä on lisäksi varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnit- telun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon tur- vallsuussuunnittelun edistäminen. Lisäksi aluehallintovirasto tukee toimivaltaisia viran- omaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kanssa viranomaisen johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella.

Aluehallintoviraston tehtävänä on poliisitoimen alueellinen viranomaisyhteistyö sekä peruspalvelujen arviointi ja varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen poliisitoiminta koskien.

Aluehallintovirasto käsittelee ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupa- ja muut hakemusasiat sekä tukee kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Aluehallintovirastot arvioivat sosiaali- ja terveyspalvelujen, ympäristöterveydenhuollon palvelujen, koulutuksen peruspalvelujen, poliisin ja pelastustoimen palvelujen, yhteispal- velun sekä päivittäistavara- ja pankkien ja postin palvelujen alueellista saatavuutta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset valmistelevat aluehallintovirastoille liikenteen sekä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen peruspalvelujen arvioinnin.

Aluehallintovirastot huolehtivat osaltaan kansalaisten oikeusturvan toteutumisesta muun muassa kanteluiden käsittelyn avulla.

Kansainvälinen yhteistyö ja lähialueyhteistyö ovat osa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimialaan kuuluvissa asioissa.

### 3.1.4. Johtamisjärjestelmä

Aluehallintovirastoja johtaa valtioneuvoston viiden vuoden määräajaksi nimittämä ylijohtaja. Ylijohtaja vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja viraston yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Ylijohtaja vastaa myös viraston toiminnan ja henkilöstön osaamisen kehittämisen ja työhyvinvoinnin linjauksista sekä viestinnästä ja sisäisestä valvonnasta. Ylijohtaja vastaa lisäksi alueellisen varautumisen yhteisten asioiden yhteensovittamisesta ja siihen liittyvistä tehtävistä.

Vastuualueita johtavat vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta vastaavien ministeriöiden tai keskushallinnon virastojen viiden vuoden määräajaksi nimittämät johtajat. Viraston poliisitoimen vastuualueen päällikkö ja työsuojelun vastuualueen johtaja nimitetään kuitenkin toistaiseksi. Vastuualueen johtaja vastaa vastuualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Vastuualueiden johtajat määräävät vastuualueidensa virkamiehistä vastuualueen yksiköiden päälliköt ja ylijohtaja määrää erillisten toimintayksiköiden päälliköt enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Aluehallintoviraston työsuojelun, ympäristölupa-asioiden sekä pelastustoimen ja varautumisen tehtäviä hoitavien vastuualueiden johtajat nimittävät vastuualueidensa henkilöstön. Poliisihallitus nimittää poliisitoimen tehtäviä hoitavan vastuualueen henkilöstön. Viraston muun henkilöstön nimittää viraston ylijohtaja, jollei viraston työjärjestyksessä toisin määrätä.

Aluehallintoviraston ylijohtaja ratkaisee viraston toimivaltaan kuuluvat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty viraston muun virkamiehen ratkaistaviksi. Poliisitoimen, työsuojelun, ympäristölupa-asioiden ja pelastustoimen tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan kuuluvat asiat ratkaisee kuitenkin asianomaisen vastuualueen johtaja, jollei niitä ole säädetty tai vastuualueen työjärjestyksessä määrätty vastuualueen muun virkamiehen ratkaistaviksi taikka jollei päätöksenteosta ole toisin säädetty.

Aluehallintoviraston ylijohtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, jonka viraston virkamies työjärjestyksen mukaan saa ratkaista. Ylijohtaja ei kuitenkaan voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu viraston poliisitoimen, työsuojelun tai ympäristölupa-asioiden tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan tai joka kuuluu pelastustoimen tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan ja koskee pelastuslaissa tarkoitettuja asioita.

Aluehallintovirastossa toimivat johtoryhmät, joiden tehtävänä on sovittaa yhteen eri vastuualueiden johtamista viraston kokonaisjohtamiseen. Johtoryhmätyöskentely tukee viraston eri toimialojen yhteistyötä ja edistää tiedonkulkua.

## 3.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

### 3.2.1 Visio, toiminta-ajatus ja arvot

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille on vuonna 2011 hyväksytty seuraavat visio ja toiminta-ajatus:

#### Visio

ELY-keskus on asiakas- ja kansalaislähtöinen, osaava ja luotettava alueellinen kehittäjä- ja palveluorganisaatio. Vastuullisena viranomaisena ELY-keskus tuntee toimintaympäristönsä haasteet ja mahdollisuudet. ELY-keskus tuottaa asiakkailleen lisäarvoa ja on sidosryhmien arvostama, luotettava kumppani. ELY-keskus on ammattitaitoisesti johdettu, osaava ja tehokas toimija sekä hyvä työnantaja, jonka osaava henkilöstö voi hyvin.

#### Toiminta-ajatus

ELY-keskus edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä.

ELY-keskuksille yhteiset arvot ovat asiakaslähtöisyys, osaaminen, yhteistyö ja avoimuus.

### 3.2.2 Organisaatio, aluejako ja toimipaikat

Manner-Suomessa toimii 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta. Yhdeksässä ELY-keskuksessa on kolme vastuualuetta (elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri; liikenne ja infrastruktuuri; ympäristö ja luonnonvarat). Nämä ELY-keskukset ovat Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pirkanmaa, Varsinais-Suomi, Uusimaa, Pohjois-Savo ja Kaakkois-Suomi. Kahden vastuualueen (elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri; ympäristö ja luonnonvarat) ELY-keskukset ovat Häme, Kainuu, Pohjois-Karjala ja Etelä-Savo. Pohjanmaan ja Satakunnan ELY-keskuksissa on yksi vastuualue (elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri).




Asetukseen ELY-keskuksista kirjattujen erikoistumistehtävien puitteissa ELY-keskukset hoitavat tehtäviä yli omien toiminta-alueidensa.

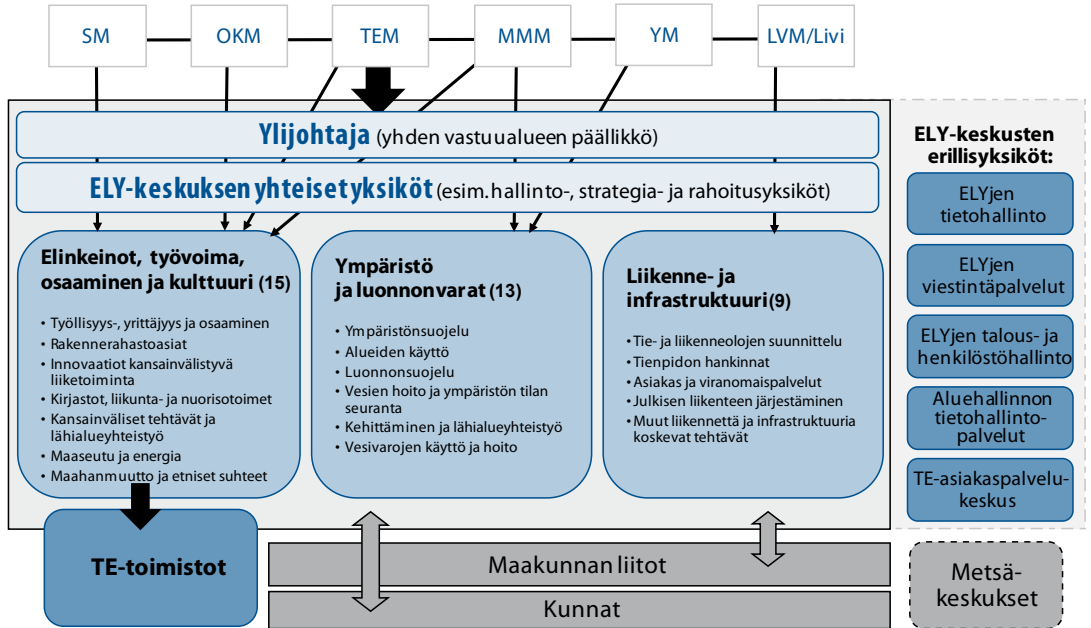
Työ- ja elinkeinotoimistot ovat ELY-keskusten alaisia. ELY-keskukset toimivat yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa.

Kuva 5. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten organisaatio



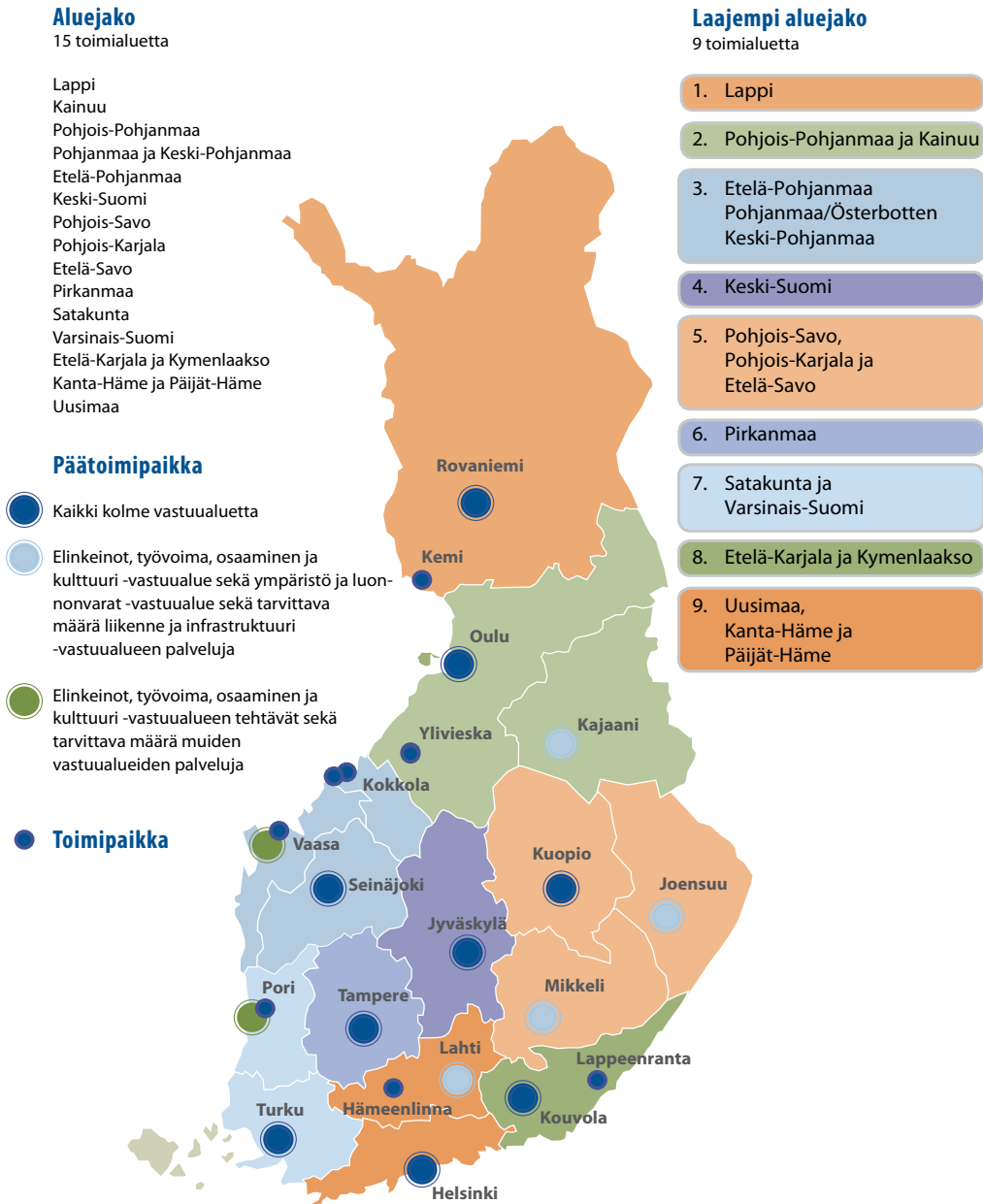
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus  
Närings-, trafik- och miljöcentralen  
Centre for Economic Development, Transport and the Environment

 Strateginen ohjaus  
 Toiminnallinen ohjaus  
 Strategisen ohjauksen yhteistyö



Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten aluejako, päätoimipaikat ja toimipaikat käyvät ilmi kuvasta 6.

**Kuva 6. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten aluejaot, päätoimipaikat ja toimipaikat**



### 3.2.3. Tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan ELY-keskusten vastuualueet hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla:

1. yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen
2. innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta
3. työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys
4. koulutus, osaaminen ja kulttuuri
5. kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi
6. maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet
7. maatilatalous, kalatalous, maaseudun kehittäminen, eläintunnistusjärjestelmä sekä maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja kasvinterveys
8. energia ja sen tuotanto
9. liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen
10. ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito
11. palkkaturva-asiat
12. eräät edellä mainittuihin tehtäviin liittyvät rakennerahasto- ja aluekehitystehtävät.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on lisäksi:

1. ohjata ja valvoa 3 luvussa tarkoitettuja työ- ja elinkeinotoimistoja
2. valmistella liikenteen sekä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointia
3. valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta, ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta.

### 3.2.4. Johtamisjärjestelmä

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia johtaa valtioneuvoston viiden vuoden määräajaksi nimittämä ylijohtaja. Ylijohtaja toimii keskuksen yhden vastuualueen johtajana oman toimensa ohella. Keskuksen ylijohtaja vastaa keskuksen toiminnan tuloksellisuudesta ja yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Ylijohtaja ratkaisee keskuksen toimivaltaan kuuluvat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty keskuksen muun virkamiehen ratkaistaviksi. Ylijohtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka koskee

keskuksen yhteisiä toimintoja sekä asian, joka koskee keskuksen yhteistä rakennerahasto-ohjelmatyötä. Ylijohtaja ei voi kuitenkaan ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu vastualueen tehtäviin ja toimivaltaan.

Vastuualueita johtavat vastualueen johtajat. Johtaja vastaa vastualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on johtoryhmä, joka huolehtii keskuksen toimintojen yhteensovittamisesta. Johtoryhmän puheenjohtajana toimii keskuksen ylijohtaja. Keskuksen toimialueella toimivan metsäkeskuksista ja Metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetussa laissa (1474/1995) tarkoitetun metsäkeskuksen johtaja osallistuu asiantuntijajäsenenä johtoryhmän työhön silloin, kun johtoryhmässä käsitellään asioita, jotka koskevat metsätaloutta. Johtoryhmän muusta kokoonpanosta määrätään keskuksen työjärjestyksessä.

### 3.3 Aluehallintoviranomaisten ohjausjärjestelmä

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strateginen suunnittelu ja ohjaus tapahtuvat näitä virastoja ohjaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen yhteistyönä. Tähän yhteistyöhön osallistuvat tarvittaessa myös maakunnan liitot.

Aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö sekä Poliisihallitus tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (toiminnallinen ohjaus). Aluehallintovirastoja ohjaavia keskushallinnon virastoja ovat Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Kuluttajavirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes ja Kilpailuvirasto.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö. Edellisten lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ohjaavat keskushallinnon virastoista Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Maaseutuvirasto Mavi, Liikennevirasto Livi, Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekes sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes.

Koordinoivat ministeriöt valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö huolehtivat virastojen yhteisiä toimintoja ja muita viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toiminnallisesta ohjauksesta. Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnallisen ohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

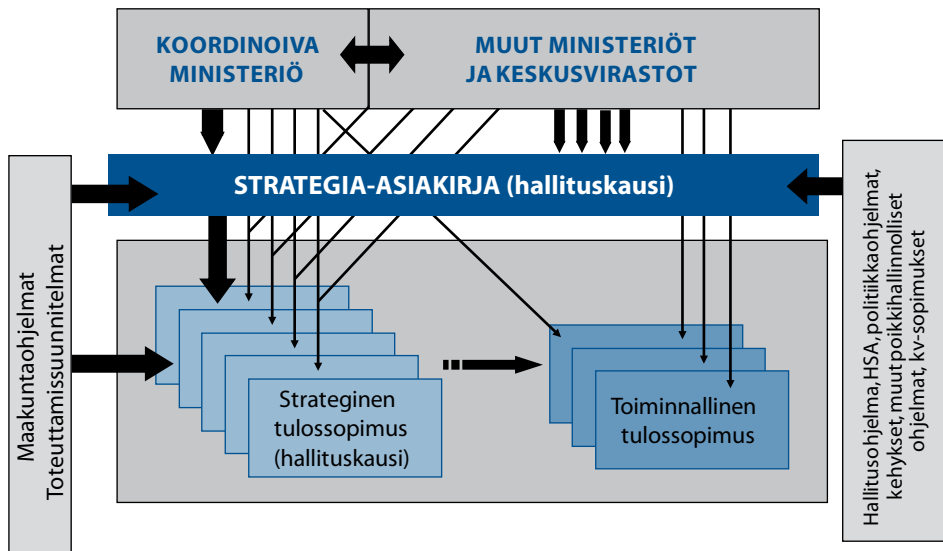
Viranomaisille laaditaan hallituskaudeksi strategia-asiakirja, joka sisältää mm. hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta, valtioneuvoston kehyspäätöksistä, maakuntaohjelmista, hallituksen politiikkaohjelmista, muista poikkihallinnollisista ohjelmista sekä lainsäädännöstä ja toimintaympäristöstä johdettavat tavoitteet ja suunnitelman resurssien kohdentamisesta näiden tavoitteiden toteuttamiseen hallinnonaloittain.

Kullekin virastolle laaditaan hallituskaudeksi strateginen tulossopimus ja sitä tarkistetaan vuosittain. Strateginen tulossopimus perustuu strategia-asiakirjassa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin ja päämääriin sekä alueen maakuntaohjelmiin ja niiden toteuttamissuunnitelmiin. Asiakirjassa määritellään virastolle keskeiset toimintalinjat ja tulostavoitteet, yhteistyökysymykset ja määrärahapuitteet hallinnonaloittain. Lisäksi määritellään kanta maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien mukaisten hankkeiden toteuttamiseen.

Virastojen toiminnallisesta ohjauksesta vastaava ministeriö tai keskushallinnon virasto voi lisäksi tarvittaessa laatia virastolle toiminnallisen tulostavoiteasiakirjan.

Strategia-asiakirja ja strateginen tulossopimus eivät koske aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualuetta. Työsuojelun vastualueet tekevät ainoastaan toiminnallisen tulossopimuksen sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa.

**Kuva 7. Valtion aluehallinnon ohjausjärjestelmä**



### 3.3.1. Aluehallintoviranomaisten alaisen hallinnon ohjaus

#### Maistraatit

Aluehallintovirastojen alaisina valtion paikallishallinnon viranomaisina toimivat maistraatit. Maistraatit vastaavat toimialueensa väestötiedoista, holhousasioista, kauppa- ja yhdistysrekisteristä, vesikulkuneuvorekisteristä sekä valtakunnallisesta kuluttajaneuvonnasta. Maistraateissa suoritetaan myös julkisen notaarin tehtäviä ja hoidetaan siviilivihkimisiä ja parisuhteen rekisteröintejä, kaupanvahvistuksia sekä vaaleihin ja kansanäänestyksiin liittyviä tehtäviä. Muita maistraatin tehtäviä ovat muun muassa nimenmuutosasiat, avioliiton esteiden tutkinta ja perukirjojen osakasluetteloiden vahvistaminen. Vuo-

den 2012 alusta lukien hallinnollisesti itsenäisiä maistraatteja on ollut 11. Maistraateilla on eri paikkakunnilla yhteensä 43 toimipaikkaa, minkä lisäksi maistraattien palveluja on tarjolla yhteispalvelupisteissä. Ahvenanmaalla maistraatin tehtäviä hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto. Neljän maistraatin toimialue vastaa aluehallintoviraston toimialuetta.

Maistraattien tulosohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Sen lisäksi eri toimialojen ohjauksesta ja kehittämisestä vastaavat myös oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Väestörekisterikeskus, Patentti- ja rekisterihallitus ja Kuluttajavirasto. Maistraattien toimintaan liittyvien laaja-alaisten kehittämishankkeiden ohjausta ja seurantaa sekä eri hallinnonaloille kuuluvien toimintojen yhteensovittamista koskevia asioita käsitellään maistraattien ohjausryhmässä, jonka valtiovarainministeriö asettaa kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Ohjausryhmässä ovat edustettuina edellä mainitut maistraatteja ohjaavat viranomaiset, Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimiva maistraattien ohjaus- ja kehittämysyksikkö, maistraatit ja henkilöstöjärjestöt.

Maistraattien toiminnallinen ohjaus ja kehittäminen on keskitetty maistraattien ohjaus- ja kehittämysyksikköön, joka on sijoitettu Itä-Suomen aluehallintovirastoon. Yksikön tehtävänä on hoitaa valtakunnallisesti aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009) tarkoitettua maistraattien ohjaus-, valvonta- ja kehittämistehtäviä. Yksikkö vastaa maistraattien tulosohjauksesta, tulosneuvottelujen käymisestä, toiminta- ja taloussuunnitelmien valmistelusta ja resurssien kohdentamisesta. Yksikön tehtäviin kuuluvat lisäksi maistraattien toiminnan, palveluprosessien ja tietojärjestelmien kehittäminen, strategiatyö, sisäinen valvonta ja kantelut.

## TE-toimistot

ELY-keskusten alaisina paikallishallinnon viranomaisina toimivat työ- ja elinkeinotoimistot. TE-toimistojen päätehtäviä ovat yrittäjyyden, työmarkkinoiden toimivuuden, työvoiman saatavuuden sekä työllisyyden edistäminen.

Vuonna 2012 hallinnollisesti itsenäisiä TE-toimistoja on runsaat 70. Toimistoilla on eri paikkakunnilla yhteensä yli 200 toimipaikkaa, minkä lisäksi TE-toimistojen palveluja on tarjolla osassa seudullisia yrityspalvelupisteitä ja yhteispalvelupisteitä.

Vuoden 2013 alusta voimaan tuleva TE-palvelutoiminnan uudistus vähentää itsenäisten TE-toimistojen määrän viiteentoista. Palvelupisteiden määrä arvioidaan alueen ja asiakkaiden tarpeiden mukaan. Uudistus perustuu pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman tavoitteisiin ja työllisyys- ja yrittäjyysstrategian linjauksiin. Uudistuvien työvoima- ja yrityspalvelujen lähtökohtina ovat asiakaslähtöisyys, palvelujen yhdenvertainen saatavuus, yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja tuottavuus. Palvelut järjestetään asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisesti ja ne toteutetaan monikanavaisesti ja alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen. Palveluissa keskitytään ydintehtävään: työnhakijoiden nopeaan työllistymiseen, osaavan työvoiman saatavuuteen ja yritysten toimintaedellytysten turvaamiseen.

TE-toimistojen ohjauksesta vastaavat ELY-keskukset. TE-toimiston johtajan nimittää ELY-keskuksen Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri-vastuualueen johtaja. Työ- ja elinkeinoministeriö vahvistaa toimintastrategian ja tavoitteet sekä ohjeet, joiden mukaisesti ELY-keskus ohjaa TE-toimistoja.

### 3.4 Maakunnan liitot

Aluehallinnon uudistuksen yhteydessä maakunnan liittojen tehtäviä tarkennettiin ja liittojen tehtäviin lisättiin alueiden kehittämisestä annettuun lakiin seuraavat tehtävät:

Maakunnan liitto

- vastaa alueellisen pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakkoinnin yhteensovittamisesta ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelusta osana koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnittelua, alueellisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisen yhteensovittamisesta lukuun ottamatta Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaa sekä alueellisten laaja-alaisten luonnonvarojen ja ympäristöä koskevien suunnitelmien osalta suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan suunnittelun kanssa.
- laatii kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien hanke-esitysten kiireellisyysjärjestyksen
- edistää julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa (223/2007) tarkoitettua yhteispalvelua alueellaan
- asettaa alueelliset taidetoimikunnat ja liikuntaneuvostot.

Keväällä 2010 muodostettiin kuusi yhteistoiminta-alueita. Kolme maakuntaa (Pirkanmaa, Keski-Suomi ja Lappi) jäi yhteistoiminta-alueiden ulkopuolelle. Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson yhteistoiminta-alueelle perustettiin yhteistoimintaa hoitava elin, jota kutsutaan yhteistoimintaryhmäksi. Muut alueet hoitavat päätöksenteon maakuntien yhtäpitävin päätöksin. Yhteistoiminnan piiriin kuuluu alueiden kehittämisestä annetussa laissa tarkoitettuja tehtäviä sekä muita alueiden kehittämiseen tai maakunnan suunnitteluun liittyviä tehtäviä, jotka yhteistoiminta-alueen maakunnan liitot haluavat perussopimuksessa tai yhtäpitävin päätöksin antaa yhteistoiminta-alueelle.

Valtion aluehallinnon viranomaisille lisättiin velvollisuus ottaa toiminnassaan huomioon myös maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmat ja huolehtia siitä, ettei toimenpiteillä vaikeuteta niiden toteuttamista. Alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisiin lausunnotmenettelyihin lisättiin valtion viranomaisten lisäksi kuntaviranomaiselle velvollisuus pyytää lausunto maakunnan liitolta maakuntaohjelmaan liittyvissä toimenpiteissä.

Edellä mainittujen uusien tehtävien hoitamiseen maakunnan liitoille myönnettiin vuosina 2010 ja 2011 lisärahoitusta 500 000 euroa kumpanakin vuonna. Vuodesta 2012 alkaen kyseinen 500 000 euron määräraha on sisällytynyt kuntien valtionosuuksiin.



## 4 Uudistuksen toimeenpano ja toteutuminen

### 4.1 Toimintaympäristössä aluehallintouudistuksen voimaantulon jälkeen tapahtuneet muutokset

#### Uusi hallitusohjelma

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen tavoitteena on välittävä ja menestyvä Suomi. Suomea kehitetään pohjoismaisena hyvinvointivaltiona ja yhteiskuntana, joka kantaa vastuunsa paitsi omista kansalaisistaan, myös kansainvälisesti osana pohjoismaita, Eurooppaa ja maailmaa. Hallituksen painopistealueita ovat köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen, julkisen talouden vakauttaminen sekä kestävä talouskasvu, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen.

Hallituksen ohjelma sisältää seuraavia aluehallintoviranomaisten toimintaa välittömästi koskevia linjauksia. Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmää tehostetaan ja toimintaa kehitetään niiden nykyisen määrän ja rakenteen pohjalta. Valtion aluehallinnon toiminnan yhdenmukaisuutta maan eri osissa vahvistetaan. Ohjausjärjestelmässä huomioidaan maakuntaohjelmien mukainen alueiden oma tahtotila. Valtion keskushallinnon ohjausjärjestelmää suhteessa aluehallintoon selkeytetään ja yhdenmukaistetaan. Lisäksi hallitusohjelma sisältää useita aluehallintoviranomaisten eri toimialoja koskevia linjauksia.

#### Julkisen talouden tilanne

Epävarmuus talouden kehityssuunnasta on suuri ja erityisesti euroalueen tilanne on muodostumassa hyvin ongelmalliseksi. Myös kotimaassa epävarmuus on lisääntynyt ja se näkyy erityisesti yksityisissä investoinneissa, joiden ennustetaan laskevan edellisvuoteen nähden. Suomen kokonaistuotannon arvioidaan kasvavan yhden prosentin sekä vuonna 2012 että vuonna 2013. Kuluvana vuonna kasvu on täysin kotimaisen kysynnän varassa, mutta vuonna 2013 kasvun rakenteen odotetaan monipuolistuvan ja viennin lähtevän nousuun.

Suhdannotilanteeseen nähden työmarkkinoiden tilanne on säilynyt yllättävän hyvänä. Työttömyysasteen ennustetaan alenevan 7,6 prosenttiin vuonna 2012, mutta kohoavan 8,1 prosenttiin vuonna 2013 pitkään jatkuneen vaikean talouskasvun seurauksena. Inflaation ennustetaan hidastuvan hieman vuodelle 2012 arvioidusta 2,6 prosentista noin 2,4 prosenttiin vuonna 2013.

Vaikka talouskasvu on hidasta, julkisen talouden rahoitusasema kohenee ensi vuodesta alkaen hallituksen sopeutustoimien ansiosta. Julkisen talouden alijäämän arvioidaan olevan vuonna 2013 runsas 1 prosentti suhteessa kokonaistuotantoon. Valtiontalouden alijäämä olisi vajaa 3 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Hallituksen toimet rajoittavat menojen kasvua, mutta lisääntyvät ikääntymiseen liittyvät julkiset menot nostavat sitä. Riskinä on, että euroalueen kriisi heikentää talouskasvua ja siten myös julkisyhteisöjen rahoitusasemaa. Suomen julkisen talouden olisi oltava reilusti ylijäämäinen, jotta se olisi kestäväällä pohjalla.

Julkisen talouden tilanne ja hallituksen sopeutustoimet heijastuvat myös aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamenokehyyksiin siten, että viranomaisten määräraha-tilanne kiristyy edelleen kehyskauden kuluessa.

### Keskushallinnon uudistaminen

Valtiovarainministeriö asetti joulukuussa 2011 keskushallinnon uudistushankkeen. Hankkeen toimikausi on 1.1.2012-31.12.2013.

Hankkeen asettamisen taustalla oli pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman kirjaus, jonka mukaan valtion keskushallinnon uudistamistarpeista käynnistetään selvityshanke.

Asettamispäätöksen mukaan hankkeen tavoitteena on:

- saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäiseksi
- tukea nykyistä paremmin hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa
- lisätä henkilöstön ja taloudellisten resurssien liikkuvuutta ja edistää yhtenäisen toimintakulttuurin syntymistä valtion hallinnossa
- selvittää yhtenä vaihtoehtona ministeriöiden muodostaminen yhdeksi virastoksi niin, että hanke ei muuta ministereiden asemaa valtioneuvoston jäsenenä ja ministeriönsä toiminnan johtajina.

### Kuntauudistus

Hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena on turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa. Tämän varmistamiseksi hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne.

Uudistuksen tärkein tavoite on julkisten palvelujen turvaaminen myös tulevaisuudessa kaikkialla Suomessa. Kuntapohjainen järjestelmä on paras tae palveluiden kustannustehokkaaseen järjestämiseen sekä palveluiden säilymiseen lähellä kuntalaisia. Valtioneuvosto antoi 7.6.2012 eduskunnalle tiedonannon kuntauudistuksen etenemisestä (VNT 2/2012 vp). Tiedonannon mukaan vuosi 2013 on kuntien kuntajakoselvitysten ja kuntien yhdistymispäätösten tekemisen aikaa, vuosi 2014 tulee olemaan uusien kuntien valmistelun aikaa ja vuodet 2015-2017 uusien kuntien toteuttamisen aikaa.

Kuntarakenteen muuttuminen tulee heijastumaan sekä valtion aluehallinnon että erityisesti maakunnan liittojen aluejakoihin ja tehtäviin.

### Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma

Valtiovarainministeriö asetti 21.10.2011 Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma –hankkeen (VATU), joka hallituksen ohjelman mukaisesti korvaa valtionhallinnon tuottavuusohjelman. Hankkeen määräaika päättyy 30.4.2015.

Hallitusohjelman mukaan hyvällä henkilöstöpolitiikalla ja kannustavalla sekä osallistavalla työilmapiirillä parannetaan tuottavuutta ja luodaan edellytyksiä henkilöstön jaksamiselle ja työhyvinvoinnin edistämiseksi työvoiman riittävän saatavuuden turvaamiseksi. Ohjelman tavoitteena on aikaansaada tuloksellisuutta aidosti tuottavuutta lisäävin toimenpitein. Ohjelman tavoitteena on myös, että työ muuttuu entistä mielekkäämmäksi, asiakkaat kokevat palvelun laadun aiempaa paremmaksi ja työn yhteiskunnallinen vaikuttavuus nousee.

Hankkeen valmistelussa otetaan huomioon hallitusohjelmassa mainitut kyseiseen ohjelmaan kytkeytyvät hankkeet, joita ovat henkilöstön osaamisen kehittäminen, työkyvyn ja osallisuuden parantaminen, johtaminen ja esimiestyö, ICT-kehittämishankkeet, valtionhallinnon rakenteellinen kehittäminen kuten keskushallinnon uudistaminen, asiakaspalvelurakenteen ja yhteispalvelun kehittäminen ja ohjausjärjestelmien, erityisesti tulosohjauksen kehittäminen.

Hallitus kannustaa ohjelman valmistelijoita innovatiiviseen työskentelyyn, jossa voi syntyä mittaviakin prosesseja, rakenteita ja toimintamalleja koskevia ehdotuksia ja uudistuksia. Ohjelmassa painotetaan erityisesti henkilöstön osaamisen kehittämistä, vaikutusmahdollisuuksia omaan työhönsä, työkykyä tukevaa toimintaa sekä johtamisen ja esimiestyön merkitystä tuloksellisen toiminnan edellytyksinä. Ohjelmaa valmistellaan vuorovai-  
kutuksessa valtionhallinnon henkilöstön kanssa.

Taluspoliittinen ministerivaliokunta seuraa ja linjaa vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman etenemistä. Ohjelman valmistelusta vastaavat ohjausryhmä ja valmisteluryhmä. Ohjaus- ja valmisteluryhmissä on edustajat kaikilta hallinnonaloilta ja valtion pääsopijajärjestöistä. Ohjelman ehdotuksia käsitellään myös ministeriöiden kansliapäälliköiden kokouksissa. Hankkeelle on asetettu seuraavat alatyöryhmät: inhimillinen pääoma –työryhmä, tuloksellisuusajattelun ja arvioinnin kehittämisryhmä ja ydintoimintoanalyysiryhmä. Hallinnonalakohtaiset vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmat valmistellaan vuoden 2012 loppuun mennessä ja niistä päätetään kehysaikataulun mukaisesti.

### Asiakaspalvelu 2014 –hanke

Valtiovarainministeriö asetti 12.1.2012 koko julkisen hallinnon kattavan asiakaspalvelun kehittämishankkeen (Asiakaspalvelu2014 -hanke) ajalle 15.1.2012 – 31.5.2013. Hankkeen lähtökohtana ovat hallitusohjelmassa yhteispalvelulle asetetut tavoitteet:

- Luodaan koko maassa kuntatasolle kattava yhteispalvelupisteiden verkko. Määritellään jokaisessa yhteispalvelupisteessä vähintään etäpalveluna saatavilla olevat valtion, kuntien ja eri viranomaisten palvelut.
- Selvitetään kuntien mahdollisuudet toimia yhteispalvelupisteiden vastuuviranomaisina ja ainoana keskeisenä asiakasrajapintana julkisiin palveluihin.

Hankkeen hyväksymän linjauksen mukaan julkisen hallinnon käyntiasiakaspalvelu kootaan vuoden 2014 alussa alkavan siirtymäkauden jälkeen mahdollisimman laajasti koko maan kattaviin julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin. Asiakaspalvelu kattaa

- asiakaspalveluhenkilöstön yhteisessä asiakaspalvelupisteessä antaman asiakaspalvelun sekä
- viranomaisen oman asiantuntijan antaman asiakaspalvelun joko etäyhteydellä tai paikan päällä yhteisessä asiakaspalvelupisteessä (tarvittaessa ajanvarauksella).

Valtion viranomaisista mm. ELY-keskusten, TE-toimistojen ja maistraattien käyntiasiakaspalvelua tullaan hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän hankkeen jatkovalmistelua varten puoltamien linjausten mukaan aina tarjoamaan yhteisissä julkisen hallinnon asiakaspalvelupisteissä. Pisteitä ylläpitävistä kunnista ja pisteessä aina tarjottavista palveluista on tarkoitus säätää lailla.

Hankkeen määräaika päättyy 31.5.2013. Uudistusta koskeva lainsäädäntö on tarkoitus saada voimaan vuoden 2014 alusta lukien.

### TORI-hanke

Valtionhallinnon toimialariippumattomien tieto- ja viestintätekniisten (ICT) tehtävien kokoamishankkeen (TORI-hanke) toimikausi on 7.5.2012 - 31.12.2014. Hankkeen tavoitteena on koota sekä valtion ICT-palvelukeskusten että valtion virastojen toimialariippumattomat tieto- ja viestintätekniiset tehtävät yhteen siten, että

- tehtävien kokoamisesta voidaan selvästi osoittaa koituvan kokonaistaloudellista säästöä valtionhallinnossa
- palveluiden toimintavarmuus ja palvelukyky turvataan myös siirtymävaiheessa
- uusi toimialariippumattomia tieto- ja viestintätekniisiä palveluja valtionhallinnolle tuottava palvelukeskus voi aloittaa toimintansa hankkeen valmisteleman suunnitelman mukaisessa aikataulussa
- muutoksessa noudatetaan valtion hyvää henkilöstöpolitiikkaa sekä valtioneuvoston periaatepäätöstä valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteessa ja sen nojalla annettuja ohjeita ja päätöksiä.

ICT-palvelukeskuksiksi on hankkeessa listattu ne 11 keskusta, joissa Valtiontalouden tarkastusvirasto käynnisti tarkastuksen keväällä 2011. Aluehallinnon tietohallintopalvelut -yksikkö AHTi kuuluu näiden keskusten joukkoon.

## 4.2 Aluehallinnon työnjako

### 4.2.1 Työnjaolle asetetut tavoitteet

Aluehallintoviranomaisten työnjaon uudistamiselle asetettiin ALKU-hankkeen asettamispäätöksessä seuraavat tavoitteet:

”Selkiytetään aluehallinnon viranomaisten työnjakoa

- lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä kootaan yhteen osana lääninhallinnon uudelleenorganisointia
- alueellisia kehittämistehtäviä ja aluekehittämisen voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa kootaan maakuntien liitoille toimivaksi aluekehittämisen kokonaisuudeksi ja arvioidaan samalla nykyisiä tehtäviä
- määritellään muut aluehallinnon viranomaisten tehtävät, kuten lainsäädännön toimeenpano ja tulosoheutus
- luodaan selkeä työnjako aluehallinnon sekä ministeriöiden ja muun keskushallinnon välillä mm. siirtämällä ministeriöistä siirrettävissä olevia toimeenpanotehtäviä ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle.”

Hallituksen esityksessä aluehallinnon uudistamista koskeva lainsäädännöksi todetaan, että aluehallinnon tehtäviin voidaan määritellä kuuluviksi päälinjoina alueelliset kehittämistehtävät ja yhdenvertaisuustehtävät ja että aluehallinnon tehtävien työnjakoa valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen muodostaman kuntaperusteisen hallinnon välillä on tarvetta selkeyttää pääsääntöisesti kahden pilarin mallia noudattaen. Tällöin alueelliset kehittämistehtävät ovat niitä, joissa alhaalta ylöspäin tapahtuvan vaikuttamisen osuus on vahva. Yhdenvertaisuustehtävät tapahtuvat enemmän ylhäältä alaspäin tapahtuvan ohjauksen varassa.

Aluehallintoviranomaisten roolit ja työnjako määriteltiin hallituksen esityksessä seuraavasti: Valtion aluehallinto vastaa valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä täytäntöönpanon ohjauksesta alueilla sekä lainsäädännön toteutumisen valvonnasta ja eräiltä osin oikeusturvasta alueilla. Maakunnan liitto on vetovastuussa alueiden strategiaperusteisesta kehittämisestä sekä vastaa eräistä alueiden kehittämiseen liittyvistä lakisääteisistä tehtävistä ja kuntien maakunnille antamista tehtävistä.

Valtion aluehallinnon työnjakoa tulisi esityksen mukaan edellä todetuilla perusteilla selkeyttää ja koota tietyn tyyppiset tehtävät hoidettavaksi yhdessä organisaatiossa. Alueellista kehittämistä tukevat valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävät alueilla tulisi koota toiseen viranomaiseen ja alueellista yhdenvertaisuutta tukevat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävät alueilla toiseen viranomaiseen.

#### 4.2.2. Työnjako aluehallintovirastojen, ELY-keskusten ja eräiden keskushallinnon virastojen välillä

Tehtävien jakautuminen aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kesken noudattaa pääosin hallituksen esityksen perusteluissa asetettua tavoitetta. Kaikkia valvontatehtäviä ei kuitenkaan koottu aluehallintovirastoihin. Maataloustukien valvonta sijoitettiin ELY-keskuksiin. Ympäristövalvonnan tehtävät sijoitettiin ELY-keskuksiin ja ympäristöluvut aluehallintovirastoihin, koska katsottiin, että näiden tehtävien ei tulisi olla samassa organisaatiossa. Uudistusta edeltäneissä organisaatioissa ympäristölupien käsittelyssä ja valvonnassa oli kaksi organisointitapaa: alueellisissa ympäristökeskuksissa ympäristönsuojelulain mukaiset luvat ja niiden valvonta olivat samassa organisaatiossa, sen sijaan ympäristölupavirastojen ratkaisemien ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupien valvonta oli eri organisaatiossa (näidenkin valvonta kuului alueellisille ympäristökeskuksille). Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen luvat ja valvonta sijoittuvat kuitenkin kokonaisuudessaan aluehallintovirastoihin.

Lupatehtävät sijoittuvat pääosin aluehallintovirastoihin, mutta joitakin niistä (mm. kaikki liikenteen luvat) sijoittuu ELY-keskuksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan tehtävistä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävillä on liittymäkohtia sekä alueellisiin yhdenvertaisuustehtäviin että alueellisiin kehittämistehtäviin. Aluehallintouudistuksen valmisteluvaiheessa ja myös eduskuntakäsittelyssä useat tahot esittivät kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät sijoitettaviksi aluehallintovirastoihin. Eduskunnan sivistysvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien erottamista aluehallintovirastojen tehtävistä, mm. yleissivistävän koulutuksen tehtävistä, pidettiin selkeästi huonona vaihtoehtona. Valiokunnan lausunnon mukaan kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien sijoittamista aluehallintovirastoon puoltaisi mm. se, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn, kirjastojen kehittämiseen ja terveystoimeen liittyvät tehtävät sopisivat paremmin yleissivistävän koulutuksen ja sosiaali- ja terveystoimen aluetehtävistä huolehtivaan aluehallintovirastoon. Sivistysvaliokunta esitti hallintovaliokunnalle lakiehdotusten muuttamista niin, että kirjastotoimen, liikuntatoimen ja nuorisotoimen tehtävät sijoitettaisiin aluehallintovirastoihin. Nämä tehtävät sijoitettiin kuitenkin hallituksen esityksen mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin.

Samanaikaisesti aluehallintouudistuksen kanssa tuli voimaan poliisihallinnon uusi organisaatio, mikä merkitsi käytännössä poliisin alueen poistumista lukuun ottamatta poliisitoimen alueellista viranomaisyhteistyötä sekä poliisitoimintaa koskevaa varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamista ja peruspalvelujen arviointia.

Valtiovarainministeriö toteutti edellä todettujen ratkaisujen onnistuneisuuden arvioimiseksi keväällä 2012 seuraavat kyselyt:

- poliisin tehtäviä aluehallinnossa koskeva kysely
- sivistystoimen tehtäviä aluehallinnossa koskeva kysely
- ympäristöhallinnon tehtäviä aluehallinnossa koskeva kysely

- aluehallintovirastojen ja Valviran välistä työnjakoa koskeva kysely
- aluehallintouudistuksen vaikutuksia työsuojelun vastuualueella koskeva kysely.

### Poliisin tehtävät

Kolmessa aluehallintovirastossa on poliisitoimen vastuualue; Itä-, Lounais- ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastoissa. Vastuualueen tehtävänä on aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan poliisitoimen alueellinen viranomaisyhteistyö sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen poliisitoiminta koskien. Lisäksi vastuualueen tehtävänä on 4 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen peruspalvelujen arviointi poliisin palvelujen osalta. Poliisin vastuualueella työskentelee lisäksi henkilöitä, jotka ovat aluehallintoviraston virkamiehiä, mutta hoitavat Poliisihallituksen tehtäviä. Hallituksen esityksen perusteluissa aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi todetaan, että muista poliisin tehtävistä aluehallintovirastossa, kuten osallistumisesta poliisilaitosten toiminnalliseen ohjaukseen ja tulosohtaukseen osana Poliisihallitusta säädetäisiin poliisin hallinnosta annetussa laissa ja asetuksessa. Poliisin hallinnosta annetun lain (8110/1992) 4 §:n mukaan tarkemmat säännökset ja määräykset niistä Poliisihallituksen tehtävistä, joita aluehallinnon viranomaisen poliisin vastuualueella hoidetaan, annetaan valtioneuvoston asetuksella tai Poliisihallituksen työjärjestyksellä. Poliisin hallinnosta annettuun asetukseen (158/1996) ei sisälly edellä tarkoitettuja säännöksiä.

Poliisitoimen tehtäviä koskevan kyselyn kohderyhmänä olivat aluehallintovirastojen poliisitoimen vastuualueen henkilöstö sekä näitä tehtäviä keskushallinnossa ohjaavat henkilöt ja aluehallintovirastojen ylijohdajat. Vastauksia saatiin 19 ja vastausprosentti oli 49.

Kyselyssä selvitettiin, mitä aluehallintovirastojen ja Poliisihallituksen tehtäviä poliisitoimen vastuualueella käytännössä tehdään ja paljonko näihin tehtäviin käytetään henkilötyövuosia sekä ja miten vastuualue toimii yhteistyössä aluehallintoviraston muiden vastuualueiden kanssa.

Kyselyn tulosten perusteella aluehallintovirastolle säädettyihin poliisin vastuualueen tehtäviin käytetään erittäin vähän työpanosta. Tämän työpanoksen osuus kyselyyn vastanneiden vastuualueelle sijoitettujen henkilöiden työajasta vaihteli välillä 0-0,1 henkilötyövuotta. Aluehallintovirastojen vuotta 2011 koskevan tilinpäätöksen mukaan näihin tehtäviin on käytetty virastoissa yhteensä 0,8 henkilötyövuotta. Näin ollen vastuualueelle sijoitetut henkilöt hoitavat tosiasiaa miltei yksinomaan Poliisihallituksen tehtäviä. Kyselyssä saatujen vastausten perusteella Poliisihallitus ei ole määritellyt näitä tehtäviä siten, että ne olisivat samat tai samankaltaiset kaikissa aluehallintovirastoissa. Henkilöiden työnkuissa ei ollut löydettävissä mitään yhteistä nimittäjää. Yhteistyö muiden aluehallintoviraston vastuualueiden kanssa on ollut vähäistä.

### Sivistystoimen tehtävät aluehallinnossa

Sivistystoimen tehtäviä hoidettiin ennen aluehallintouudistusta lääninhallituksissa. Aluehallintouudistuksessa näistä tehtävistä sijoitettiin ELY-keskuksiin erikseen säädettävät koulutukseen ja osaamiseen sekä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimeen liittyvät tehtävät

kuitenkin siten, että lääninhallitusten sivistysosastoilla hoidetut Euroopan aluekehitys-rahastotehtävät siirrettiin maakunnan liitoille. Aluehallintovirastoihin sijoitettiin niin ikään erikseen säädettävät koulutuksen ja muun sivistystoimen tehtävät.

Aluehallintouudistuksessa kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimeen liittyvät tehtävät sijoitettiin kuuteen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (Uusimaa, Varsinais-Suomi, Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Pohjois-Pohjanmaa ja Lappi), jotka Lappia lukuun ottamatta toimivat laajennetuilla toimialueilla. Aluehallintouudistuksessa kulttuuria koskevat asiat tulivat uutena tehtävänä kaikkiin ELY-keskuksiin.

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset seuraavat työelämän ja koulutuksen kohtaantoa, vastaavat lyhyen aikavälin alueellisesta ennakoinnista ja osallistuvat maakunnan liittojen vetovastuulla olevaan alueelliseen keskipitkän ja pitkän aikavälin ennakointiin. Keskukset myös jakavat ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjille suunnatut työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän valtionavustukset. Lisäksi keskukset hoitavat toimialan ESR-tehtäviä. Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Pohjois-Savon, Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset hoitavat oppilaitosten perustamishankkeita koskevia tehtäviä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset edistävät kansallisen kirjastopolitiikan tavoitteiden toteutumista alueellaan sekä seuraavat ja arvioivat kirjasto- ja tietopalvelujen saatavuutta ja laatua asukkaiden perus- ja lähipalveluina. ELY-keskukset edistävät kirjasto- ja tietopalvelujen kehittämistä sekä kirjastorakentamista ja kirjastoautojen uusimista valtionavustuksilla, informaatio-ohjauksella ja täydennyskoulutuksella sekä tukevat kuntien alueellista yhteistyötä kirjasto- ja tietopalvelujen järjestämisessä. Liikuntatoimen osalta ELY-keskukset edistävät liikuntapaikkarakentamista, lasten ja nuorten paikallista liikuntaa, terveyttä edistävää liikuntaa kaikissa ikäryhmissä sekä maahanmuuttajien kotouttamiseen tähtäävää liikuntaa ohjauksella, koulutuksella, investointi- ja kehittämisavustuksilla sekä yhteistyöllä alueellisen liikuntaneuvoston kanssa. Pirkanmaan ELY-keskus hoitaa liikuntapaikkarakentamisen tutkimus- ja kehittämishankkeisiin sekä liikuntapaikkarakentamiseen liittyviä tehtäviä. Nuorisotoimen osalta ELY-keskukset vastaavat aluetason nuorisopolitiikan yhteensovittamisesta, Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman 2012-2015 toimeenpanosta sekä nuorten mahdollisuudesta osallistua alueelliseen nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. ELY-keskukset tukevat nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistävät nuorten aktiivista kansalaisuutta ja nuorten sosiaalista vahvistamista kouluttamalla ja informaatio-ohjaamalla alan toimijoita ja yhteisöjä sekä myöntämällä valtionavustuksia. Lisäksi ELY-keskukset edistävät nuorisolain uudistuksen toimeenpanoa. ELY-keskukset tuottavat kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimia koskevat osuudet aluehallintovirastojen vastuulla olevaan peruspalvelujen saatavuuden arviointiin. ELY-keskukset osallistuvat myös lähialueyhteistyöhön ja opetus- ja kulttuuriministeriön kansainväliseen yhteistyöhön. Kulttuurin osalta ELY-keskukset vastaavat kulttuuri- ja luovien alojen toimijoiden työllisyyden ja toimintaedellytysten sekä kulttuuripalveluiden saatavuuden, saavutettavuuden ja tuotantoedellytysten vahvistamisesta osana alueen elinvoimaisuuden, elinkeinoelämän ja hyvinvoinnin kehittämistä sekä tuottavat arvion kulttuuritoimijoiden ja luovan talouden toimintaedellytyksistä ja palvelutuotannosta. Lisäksi elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset hoitavat opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan rakennerahastotehtäviä (ESR).

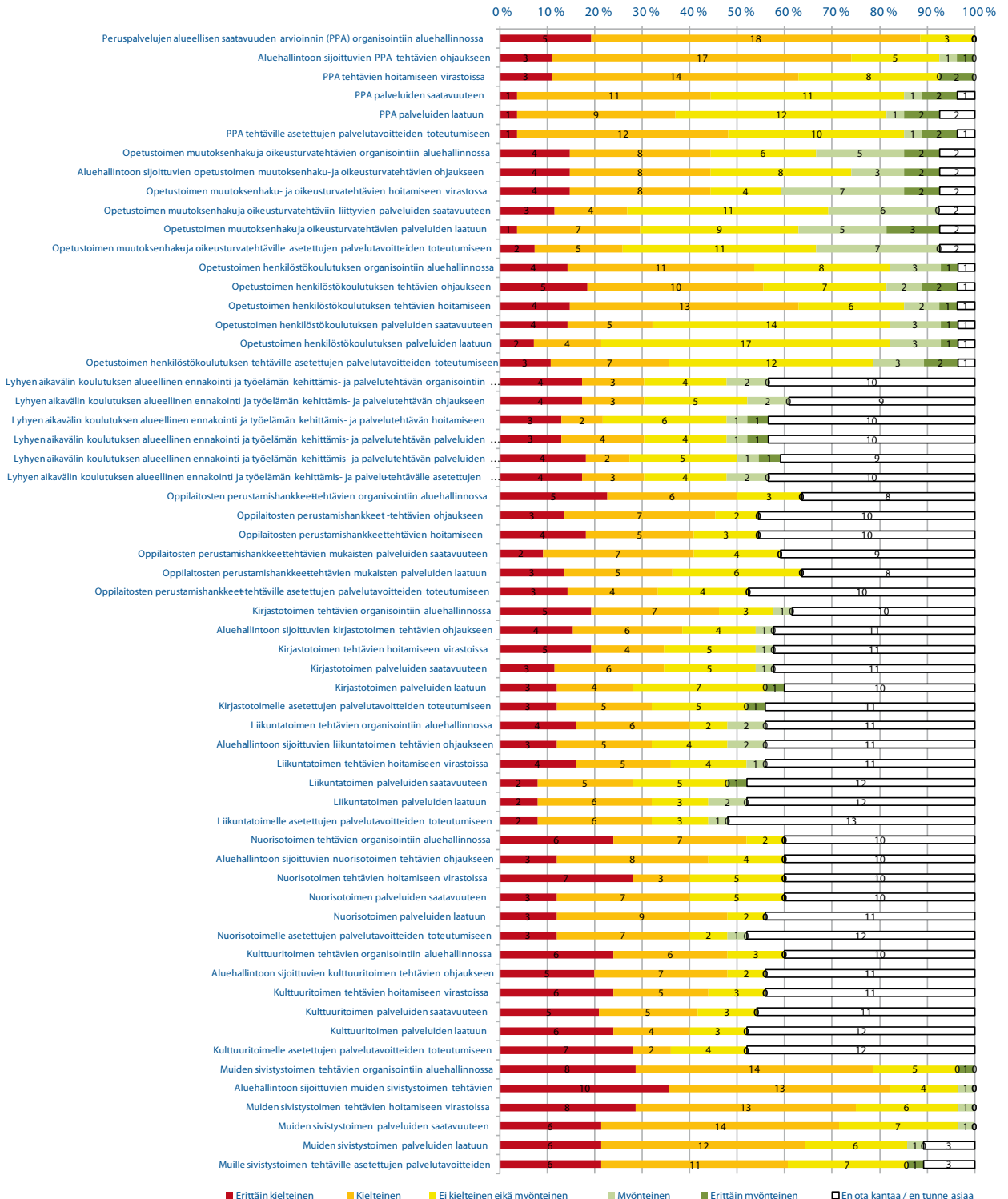
Aluehallintovirastot arvioivat peruspalvelujen alueellista saatavuutta, toimivat eräiltä osin opetustoimen muutoksenhaku- ja oikeusturvaviranomaisina ja järjestävät opetustoimen henkilöstökoulutusta. Etelä-Suomen aluehallintovirasto käsittelee yleissivistävän koulutuksen kelpoisuusvaatimuksia koskevat erivapausasiat ja Lapin aluehallintovirasto saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa myönnettäviä valtionavustuksia. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa on ruotsinkielisen opetustoimen palveluyksikkö, jonka toimialueeseen kuuluu koko maa.

Aluehallinnossa hoidettavia sivistystoimen tehtäviä koskevan kyselyn kohderyhmänä olivat aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ylijohtajat, aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueen johtajat, ELY-keskusten elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri –vastuualueen johtajat sekä se aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten henkilöstö, jonka tehtävistä vähintään 50 % on sivistystoimen tehtäviä. Lisäksi kohderyhmään kuuluivat opetus- ja kulttuuriministeriön ne virkamiehet, jotka osallistuvat näiden organisaatioiden tulosohjaukseen. Vastauksia saatiin 83 vastausprosentin ollessa 54.

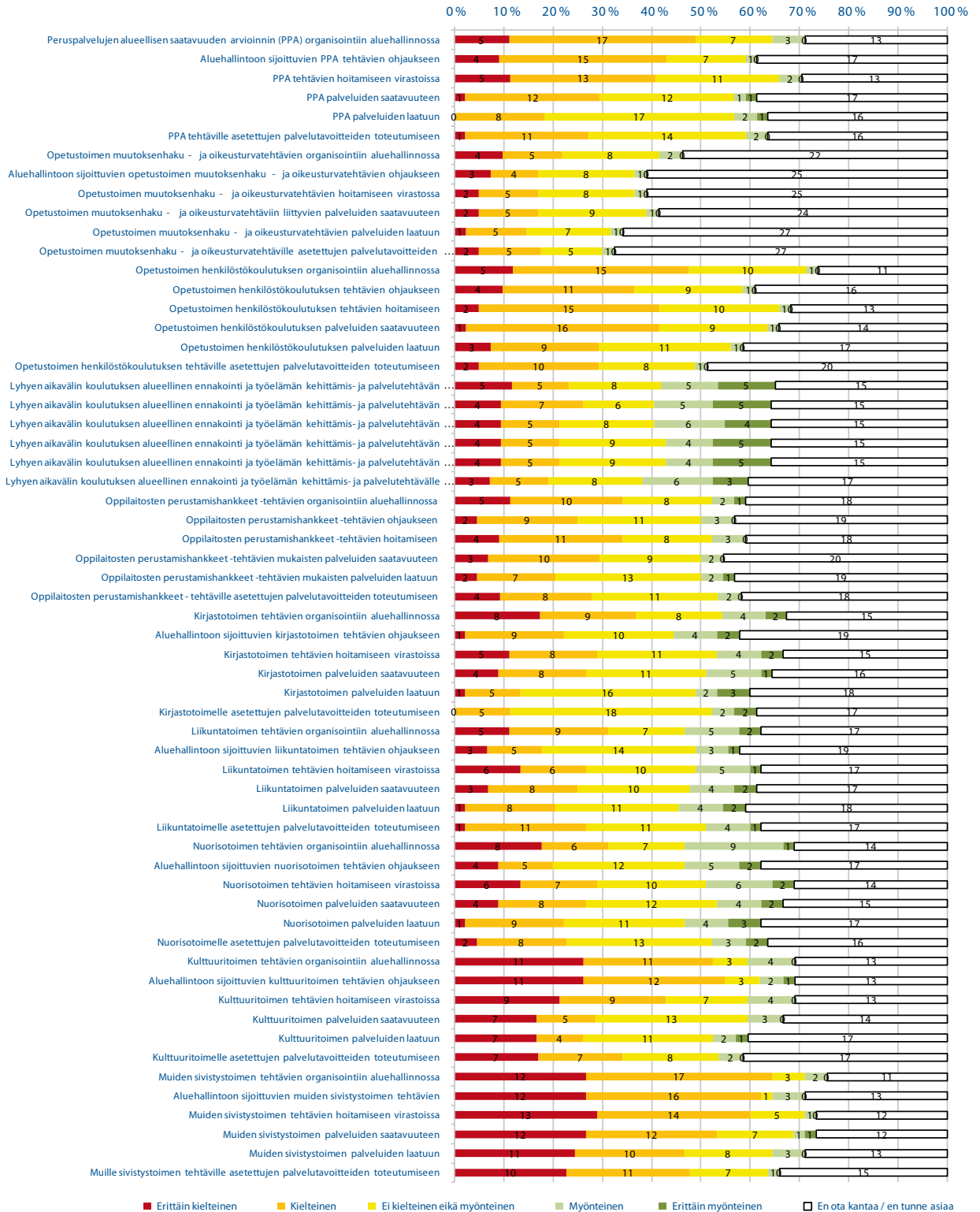
Kyselyllä kerättiin tietoa aluehallinnon ohjausmallin toimivuudesta sivistystoimen tehtävien näkökulmasta, sivistystoimen tehtävien jakamisesta kahteen aluehallintoviranomaiseen aiheutuvista vaikutuksista toimintaan, aluehallinnon aluejakojen toimivuudesta ja vaihtoehtoisista organisoitumismalleista näissä tehtävissä.

Vastaajat pitivät aluehallintouudistuksessa tehtyä sivistystoimen tehtävien jaon vaikutusta tehtävien hoitamiseen, ohjaukseen ja organisointiin, palveluiden saatavuuteen ja laatuun ja palvelutavoitteiden toteutumiseen sekä aluejakojen toimivuuteen kielteisenä ja osin jopa erittäin kielteisenä.

**Kuva 8. Sivistystoimien tehtävien jakamisen vaikutus tehtävien hoitamiseen, ohjaukseen ja organisointiin, aluehallintovirastoissa työkentelevien vastaukset**



**Kuva 9. Sivistystoimen tehtävien jakamisen vaikutus palveluiden saatavuuteen ja laatuun sekä palvelutavoitteiden toteutumiseen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa työskentelevien vastaukset**



ELY-keskuksista ja aluehallintovirastoista saaduista vastauksista otettiin 65 vastauksessa kantaa sivistystoimen organisointiin aluehallinnossa. Vastaajista 27 katsoi, että sivistystoimen tehtävät tulisi aluehallinnossa koota yhteen organisaatioon ottamatta sinänsä vastauksessa kantaa siihen, mikä tämä organisaatio olisi tai esittäen useampia vaihtoehtoja. Muista vastauksista selkeä enemmistö kannatti sivistystoimen tehtävien kokoamista aluehallintovirastoihin. Opetus- ja kulttuuriministeriössä ohjaustehtävissä toimivien vastaukset noudattivat samaa jakautumaa kuin aluehallintoviranomaisissa työskentelevien antamat vastaukset.

Vastauksista 66:ssa esitettiin aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa työskentelevien näkemyksiä liittyen aluejakojen toimivuuteen. Yleisesti ottaen useat vastaajat kohdistivat kritiikkiä aluejakojen toimivuuteen sivistystoimen tehtävissä ja erityisesti ELY-kentän hajanaisuuteen tässä suhteessa. Samoin avoimista vastauksista kävi korostetusti ilmi se, että tähän asti asioiden hoitaminen on monissa tapauksissa onnistunut hajanaisesta rakenteesta huolimatta sen vuoksi, että asioita hoitava henkilöstö on ollut edelleen pitkälti sama kuin ennen uudistusta ja näin ollen vanhoja, ennen uudistusta muodostuneita ja epävirallisia yhteistyöverkostoja on osattu ja voitu edelleen hyödyntää. Huolena vastauksissa tuotiin samassa yhteydessä esiin se, että henkilöstön vaihtuessa ja näiden yhteistyösuhteiden katketessa ei nykyinen rakenne ja tehtävienjako edistä niiden uudelleen muodostumista ja tehtävien tuloksekasta sekä tehokasta hoitamista.

### Ympäristöhallinnon tehtävät

Ympäristöhallinnon tehtävistä aluehallintovirastoissa hoidetaan aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat. ELY-keskuksille kuuluvat niistä annetun lain 3 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito. Ympäristölupavastuualueita on neljässä aluehallintovirastossa ja ympäristö ja luonnonvarat –vastuualueita 13 ELY-keskuksessa. Aluehallintovirastoihin siirtyivät ympäristölupavirastojen tehtävät sekä alueellisten ympäristökeskusten ympäristölupatehtävät. Muut alueellisten ympäristökeskusten tehtävät siirtyivät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin.

Aluehallintoon sijoitettavia ympäristöhallinnon tehtäviä (ympäristöluvat ja –valvonta) koskevan kyselyn kohderyhmänä olivat aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yliohtajat, aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden johtajat ja henkilöstö, ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat –vastuualueen johtajat ja henkilöstö sekä ympäristöministeriössä ja maa- ja metsätalousministeriössä näiden tehtävien ohjaukseen osallistuvat henkilöt. Vastauksia saatiin yhteensä 227 vastausprosentin ollessa 16<sup>1</sup>.

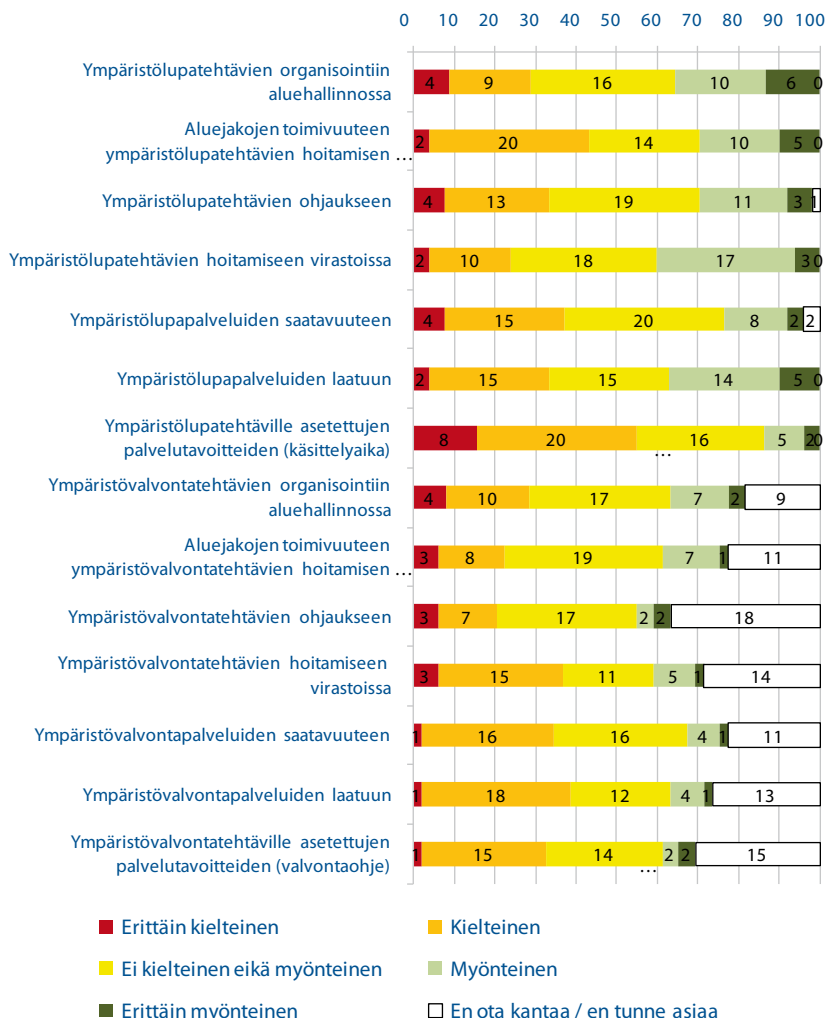
<sup>1</sup> Kysely jaettiin ELY-keskuksissa ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueen koko henkilöstölle (1 246 henkeä). Kyselyn aihepiiriinä olleissa ympäristövalvontatehtävissä kyseisellä vastuualueella työskentelee kuitenkin ELY-keskuksissa yhteensä noin 120 henkeä. Tämä näkökulma huomioiden kyselyn vastausprosentin on arvioitu olevan riittävän hyvällä tasolla, jotta sen kautta saatua tietoa voidaan hyödyntää tehdyssä arvioinnissa.

Kyselyllä pyrittiin saamaan tietoa aluehallinnon ohjausmallin toimivuudesta ympäristöhallinnon tehtävien hoidon näkökulmasta, näiden tehtävien jakamisen vaikutuksista toimintaan, aluejakojen toimivuudesta näiden tehtävien näkökulmasta ja vaihtoehtoisista organisointimalleista.

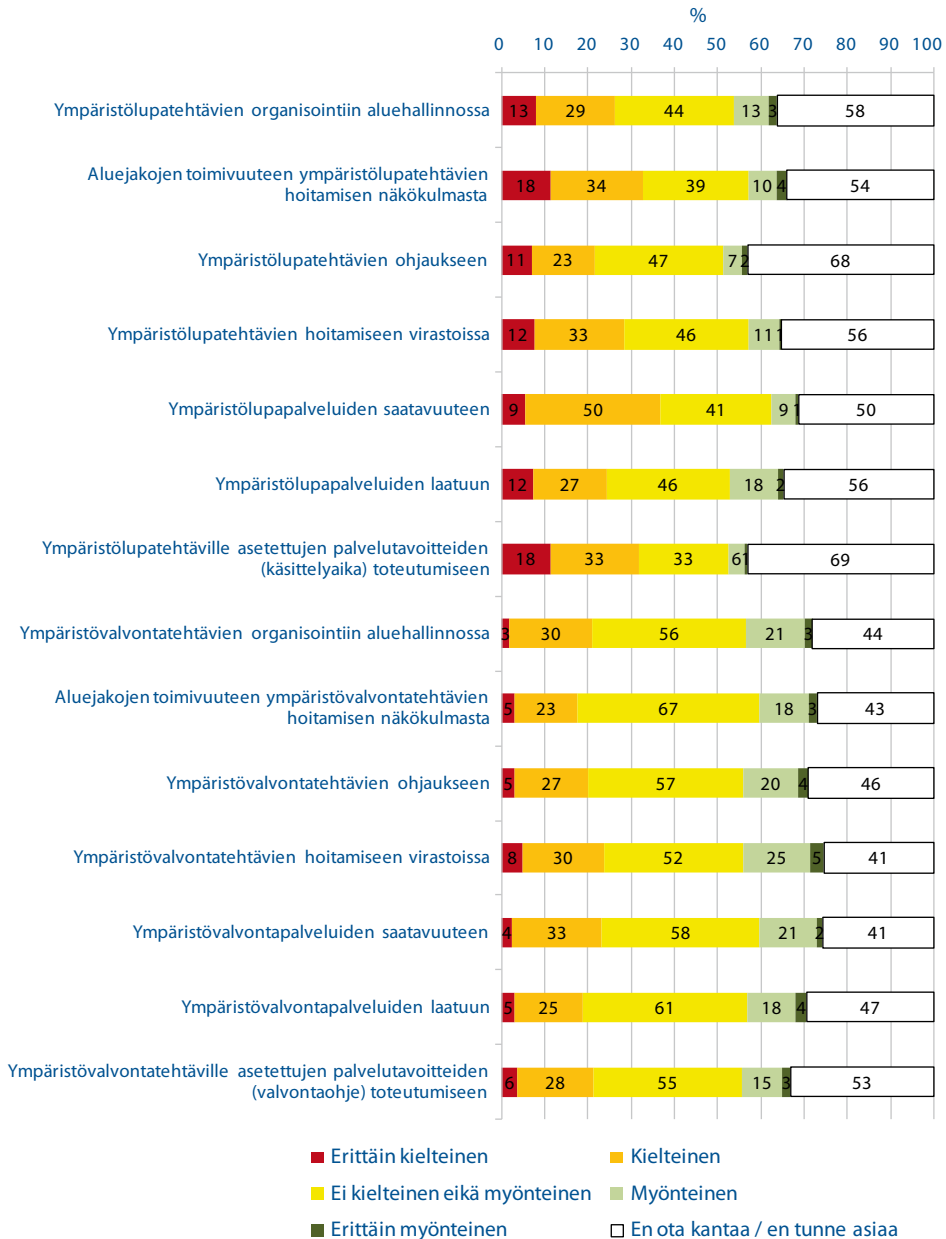
Ympäristöhallinnon tehtävien jakamisen vaikutus aluejakojen toimivuuteen ja tehtävien ohjaukseen lupatehtävissä on ollut aluehallintovirastoja edustavien ja tehtävien hoitoa ministeriössä ohjaavien vastaajien mielestä pikemminkin kielteinen kuin myönteinen. Tehtävien hoitamiseen vaikutus on sen sijaan ollut useamman vastaajan mielestä myönteinen kuin kielteinen.

Tehtävien jakamisen vaikutus ympäristövalvonnan tehtävien ohjaukseen ja hoitamiseen on ELY-keskuksia ja ohjaavia tahoja edustavien useimpien vastaajien mielestä ollut kielteinen. Aluejakojen toimivuuteen vaikutus on ollut miltei yhtä usean vastaajan mielestä kielteinen kuin myönteinen.

**Kuva 10. Ympäristöhallinnon tehtävien jakamisen vaikutus lupatehtävissä aluejakojen toimivuuteen, tehtävien ohjaukseen ja tehtävien hoitamiseen, aluehallintovirastoissa työskentelevien vastaukset**



**Kuva 11. Ympäristöhallinnon tehtävien jakamisen vaikutus valvontatehtävissä aluejakojen toimivuuteen, tehtävien ohjaukseen ja tehtävien hoitamiseen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa työskentelevien vastaukset**



Lisäksi kyselyssä oli mahdollisuus antaa avoimiin kysymyksiin ehdotuksia ympäristöluopien ja ympäristövalvonnan organisointiin aluehallinnossa. Näitä saatiin 124:ltä (yhteensä 227:stä) aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten vastaajista. Ehdotuksia tehneistä noin puolet katsoi, että luvat ja valvonta tulisi koota samaan organisaatioon. Valtaosa näistä vastaajista ei ottanut kantaa siihen, mikä tämä organisaatio olisi tai esitti useampia vaihtoehtoja. Avoimia vastauksia antaneista neljäsosa ehdotti nykyistä tai joka tapauksessa lupatoiminnan ja valvonnan toisistaan erillistä organisointia.

Kyselyyn annetuissa avoimissa vastauksissa 7 % vastaajista (15 vastaajaa) katsoi ympäristöluopien ja –valvonnan jakamisen kahteen organisaatioon ja erilaisten toimialueiden aiheuttaneen yhteensovittamisen tarvetta. Avoimissa vastauksissa tulivat esiin lisäksi resursiosiohjauksen ja substansiosiohjauksen tasapainottamisen vaikeudet, kahteen organisaatioon kuulumisen aiheuttama yhteensovittamisen tarve sekä ministeriöiden yhteistyöhön perustuvan ohjausmallin huono toimivuus.

### Aluehallintovirastojen ja Valviran välinen työnjako

Aluehallinnon uudistamishankkeen yhteydessä aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran työnjaosta todettiin seuraavaa:

*”Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa, ohjausta ja lupahallintoa selkiytetään ja vahvistetaan yhdistämällä TEO:n ja STTV:n toiminnot ja samalla liitetään yhdistettävään organisaatioon läänien sosiaali- ja terveysosastojen toimintoja. Laitoksen toimintaa laajennetaan myös sosiaalihuollon valvontaan. Tämä tarkoittaa 8-10 htv:n siirtymistä aluehallinnosta em. yhdistettävään organisaatioon.”*

Näiden linjausten toteuttamiseksi aluehallintouudistuksen yhteydessä siirrettiin entisistä lääninhallituksista 1.1.2010 alkaen Valviraan resursseja yhteensä 10 henkilötyövuoden verran.

Aluehallintovirastojen ja Valviran työnjakoa on linjattu pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa seuraavasti: Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatehtäviä keskitetään Valviraan ottaen huomioon työnjako Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea) kanssa. Kansalaisten yhdenvertaisuuden parantamiseksi alueellisissa lupakäytännöissä ja valvontatoiminnassa Valviran koordinoivaa ja ohjaavaa roolia suhteessa aluehallintovirastoihin vahvistetaan ja lisätään lainsäädännöllä ja muilla toimenpiteillä.

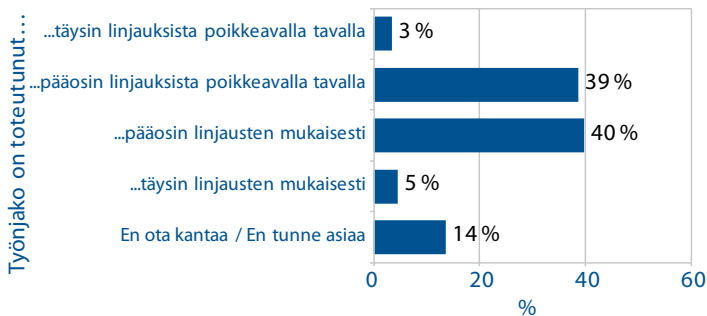
Työnjakoon on esitetty lisäksi kehittämissuhteita mm. terveydenhuollon valvontatyöryhmän mietinnössä (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:8).

Aluehallintovirastojen ja Valviran välisen työnjaon toimivuutta selvitettiin valtiovarainministeriön huhtikuussa 2012 toteuttamalla kyselyllä. Kysely lähetettiin 149 henkilölle. Kohderyhmään kuuluivat aluehallintovirastoissa ylijohtajat, peruspalvelu, oikeusturva ja luvat –vastuualueen johtajat sekä sosiaali- ja terveystoimen tehtäviä hoitava henkilöstö. Valvirassa kysely lähetettiin aluehallintovirastojen ja Valviran suorittamaa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa ja lupahallintoa käsitteleville henkilöille. Sosiaali- ja terveysministeriössä kohderyhmänä olivat aluehallintovirastoja ja Valviraa ohjaavat henkilöt. Kyselyyn

vastasi 88 henkilöä, joista 76 aluehallintovirastoista, kuusi Valvirasta ja kuusi sosiaali- ja terveysministeriöstä. Vastausprosentti oli 59,1.

Vastaajista 42 % katsoi, että työnjako aluehallintovirastojen ja Valviran välillä on toteutunut aluehallintouudistuksen yhteydessä linjatusta täysin tai pääosin poikkeavalla tavalla. Valviran ja sosiaali- ja terveysministeriön vastaajien näkemykset olivat hieman aluehallintovirastoista saatuja vastauksia myönteisemmät.

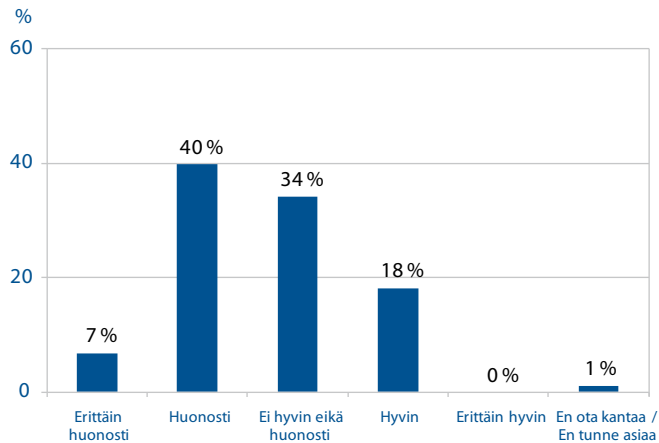
**Kuva 12. Vastaukset kysymykseen ” Onko aluehallintovirastojen ja Valviran välinen työnjako toteutunut oman käsityksesi ja kokemustesi perusteella ALKU-uudistuksen yhteydessä linjatun mukaisesti?”**



Aluehallintovirastoista saaduista vastauksista noin puolessa pidettiin aluehallintovirastojen ja Valviran työnjakoa sekavana. Kymmenessä vastauksessa katsottiin työnjaon sekavuuden hankaloittavan työntekoa ja lisäävän työmäärää. Yhteensä 14 vastaajaa toi esiin myös tässä yhteydessä sen, että resursseja on siirretty aluehallintovirastoista Valviraan, mutta siirrettyihin tehtäviin liittyvää työtä tehdään edelleen aluehallintovirastoissa. Myös kaksi Valviran vastaajaa ja yksi sosiaali- ja terveysministeriön vastaaja piti työnjakoa sekavana.

Valviran valvontaa ohjaavaan rooliin tyytymättömiä oli 15 aluehallintoviraston vastaajaa. Lisäksi viisi vastaajaa katsoi Valviran olevan organisaationa tehoton sekä että sen toimintatavat ovat vasta muotoutumassa. Aluehallintovirastojen ja Valviran välisen työnjaon katsoi 47 % vastaajista toimivan huonosti tai erittäin huonosti. Positiivisimmin työnjaon toimivuuteen suhtautuivat sosiaali- ja terveysministeriön vastaajat.

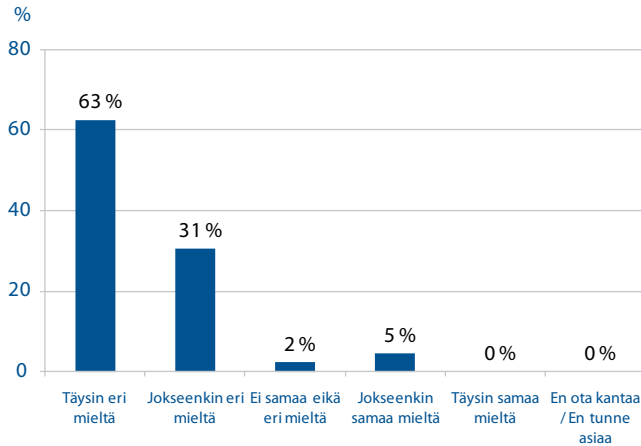
**Kuva 13. Vastaukset kysymykseen ” Kuinka hyvin aluehallintovirastojen ja Valviran välinen työnjako mielestäsi tällä hetkellä toimii?”**



Syinä työnjaon toimimattomuuteen nähtiin aluehallintovirastoissa erityisesti ongelmat ohjauksessa (16 vastaajaa), resurssien vähyys (13), ongelmat yhteistyössä kuten yhteistyöryhmien toimimattomuus (9), työnjaon epäselvyys joissakin tehtävissä (8) ja resurssien siirto Valviraan tehtävien jäädessä aluehallintovirastoihin (8). Lisäksi tuotiin esiin puutteita Valviran asiantuntemuksessa ja tiedonkulussa. Näistä ohjauksen ongelmat, ongelmat yhteistyössä ja puutteet tiedonkulussa tulivat esiin myös Valviran vastauksissa. Sosiaali- ja terveystieteiden vastauksissa toimimattomuuden syinä nähtiin resurssien vähyys, työnjaon epäselvyys joissakin tehtävissä sekä ongelmat ohjauksessa ja yhteistyössä.

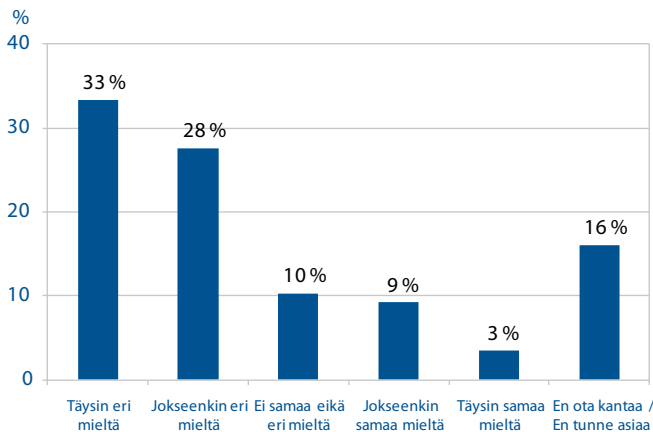
Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontatehtäviin aluehallintovirastoissa käytettävissä olevia resursseja piti riittämättöminä 94 % vastaajista. Vastaaviin tehtäviin Valvirassa käytettävissä olevia resursseja piti riittämättöminä 48 % vastaajista. Valviran osalta resursseja pitivät riittämättöminä selvästi useammin Valviran ja sosiaali- ja terveystieteiden vastaajat kuin aluehallintovirastojen vastaajat. Vastaajista 20 % ei ottanut kantaa tähän kysymykseen tai ei tuntenut asiaa.

**Kuva 14. Vastaajien näkemykset väitteestä: "Sosiaali- ja terveystoimen lupa- ja valvontatehtäviin aluehallintovirastoissa käytettävissä olevat resurssit ovat riittävät."**



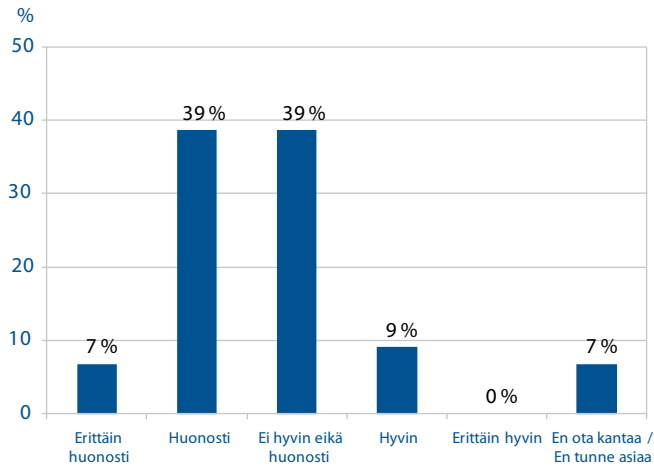
Resurssien katsoivat jakaantuvan oikein aluehallintovirastojen ja Valviran kesken vain 12 % vastaajista. Täysin eri mieltä asiasta oli 33 % ja jokseenkin eri mieltä 28 % vastaajista.

**Kuva 15. Vastaajien näkemykset väittämästä: "Sosiaali- ja terveystoimen lupa- ja valvontatehtäviin aluehallintovirastoissa ja Valvirassa käytettävissä olevat resurssit jakaantuvat tällä hetkellä suhteessa tehtäviin oikein aluehallintovirastojen ja Valviran välillä."**



Aluehallintovirastojen vastauksissa korostuivat vähäiset resurssit suhteessa työmäärään (25 vastaajaa), resurssien siirto Valviraan tehtävien hoidon jäädessä edelleen aluehallintovirastoihin (11), tehtävien lisääntyminen ja muuttuminen vaativammiksi (5) sekä valtionhallinnon säästöpainet (5). Aluehallintovirastojen ja Valviran ohjaussuhteen katsoi 46 % vastaajista toimivan huonosti tai erittäin huonosti.

**Kuva 16. Vastaukset kysymykseen ” Kuinka hyvin aluehallintovirastojen ja Valviran ohjaussuhde mielestäsi tällä hetkellä toimii?”**



Syinä ohjaussuhteen ongelmiin nähtiin aluehallintovirastojen vastauksissa erityisesti Valviran asiantuntemuksen puutteet (18 vastaajaa), ohjaussuhteiden selkiytymättömyys (13), ongelmat työryhmätyöskentelyssä (6), hitaus linjauksien tekemisessä (5), puutteet ohjauksen suunnitelmallisuudessa ja selkeydessä (5) ja se, ettei valtakunnallisia linjauksia ole kaikilta osin riittävästi (5). Valviran vastaajat puolestaan katsoivat, että Valviran mandaatti ja keinot ohjata aluehallintovirastoja ovat liian heikot (2) ja että aluehallintovirastojen halu korostaa itsenäistä rooliaan hankaloittaa ohjausta (3). Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksissa tuotiin esiin resurssien riittämättömyys, Valviran ohjauskeinojen heikkous sekä se, että työnjaon ja tehtävien selkiytyminen vie aikaa.

Aluehallintovirastojen ja Valviran työnjakoon ja ohjaukseen liittyvissä kehittämissuhteissa ei noussut esiin selkeää yhteistä linjaa. Kolme vastaajaa katsoi, että sosiaali- ja terveystoimen lupa- ja valvontatehtävät aluehallintovirastoissa ja Valvirassa tulisi yhdistää samaan organisaatioon, kaksi vastaajaa katsoi, ettei yhdistämistä tulisi tehdä ja yksi vastaaja ehdotti valvonnan siirtämistä takaisin aluehallintoon. Lisäksi ehdotettiin muun muassa yhteisen valvonnan strategia-asiakirjan luomista ja kanteluiden käsittelyn kokoaamista yhteen aluehallintovirastoon. Resurssien suhteen ehdotettiin niiden lisäämistä aluehallintovirastoille. Kyselyn vastauksissa nousee voimakkaasti esiin sosiaali- ja terveystoimen lupa- ja valvontatehtäviin käytettävissä olevien resurssien vähäisyys erityisesti aluehallintovirastoissa, mutta myös Valvirassa. Näiden kahden organisaation välisessä työnjaossa ja keskinäisessä suhteessa on myös vielä paljon kehittämistarvetta.

### Työsuojelun tehtävät aluehallinnossa

Aluehallintouudistuksessa työsuojelupiirien tehtävät organisoitiin osaksi aluehallintovirastoja siten, että työsuojelun tehtäviä hoitava vastuualue on riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan. Työsuojelun vastuualue on viidessä aluehallintovirastossa. Pohjois-Suo-

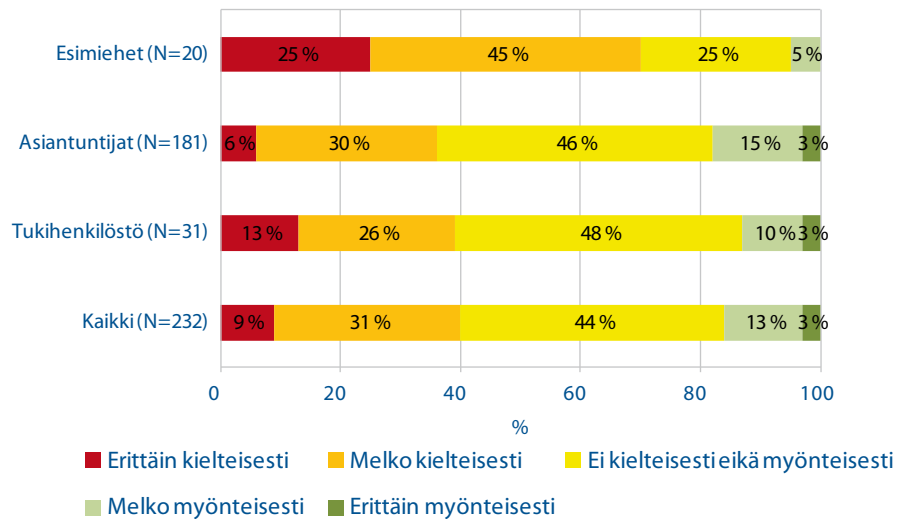
men aluehallintovirasto hoitaa työsuojelun tehtäviä myös Lapin aluehallintoviraston toimialueella.

Aluehallintouudistuksen vaikutuksia työsuojelun vastuualueella koskevan kyselyn kohderyhmänä olivat vastuualueiden johto ja koko henkilöstö. Vastauksia saatiin 234 vastausprosentin ollessa 53,9.

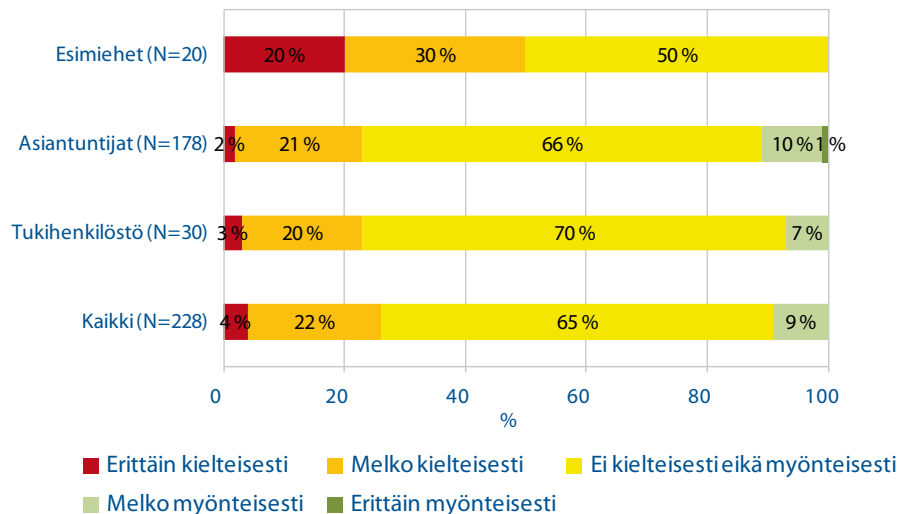
70 % esimiehistä, 36 % asiantuntijoista ja 39 % tukihenkilöstöstä katsoi aluehallinnon uudistuksen vaikuttaneen kielteisesti tai erittäin kielteisesti henkilökohtaisiin edellytyksiin tehdä omaa työtä. Asiantuntijoista ja tukihenkilöstöstä hieman vajaa puolet katsoi, ettei uudistuksella ole ollut vaikutusta työn tekemisen edellytyksiin. Perusteluina kielteisille vaikutuksille esitettiin useimmin byrokratian lisääntyminen. Vastaajat kokivat myös aluehallintoviraston yhteiset kokoukset liian työllistäviksi. Toinen keskeinen tyytymättömyyttä aiheuttava tekijä oli tietotekniset ongelmat, mukaan lukien puhelinvaihteen toiminta. Myönteisinä vaikutuksina tuotiin esiin muun muassa käytäntöjen yhtenäistyminen, toiminta-alueen laajeneminen, muutokset työyhteisössä ja työskentelykulttuurissa sekä tehtävien muuttuminen monipuolisemmiksi ja mielenkiintoisemmiksi.

Valtaosa vastaajista katsoi (ks. kuva 18), ettei uudistus ole vaikuttanut tulosohjaukseen ja tulossopimukseen. Esimiehistä kuitenkin 50 % piti uudistuksen vaikutusta negatiivisena. Todellisuudessa työsuojelun vastuualueiden tulosohjaus ei kuitenkaan ole uudistuksen seurauksena muuttunut, vaan sosiaali- ja terveysministeriö tulosohjaa työsuojelun vastuualueita samoin kuin ennen uudistusta. Kielteisiä näkemyksiä perusteltiin muun muassa sillä, että yhteistyö muun aluehallintoviraston kanssa vie liikaa aikaa. Eräät vastaajat esittivät myös, että aluehallintovirasto olisi vienyt työsuojelun vastuualueelta resursseja muuhun toimintaan ja näin vaikeuttanut tulostavoitteiden ja niihin liittyvän tulospalkkion saavuttamista.

**Kuva 17. Työsuojelun vastualueen esimiesten ja henkilöstön näkemykset ALKU-uudistuksen vaikutuksista henkilökohtaisiin edellytyksiin tehdä työtä**



**Kuva 18. Työsuojelun vastualueen esimiesten ja henkilöstön näkemykset ALKU-uudistuksen vaikutuksista työsuojelutehtävien tulosohjaukseen ja tulossopimuksiin**

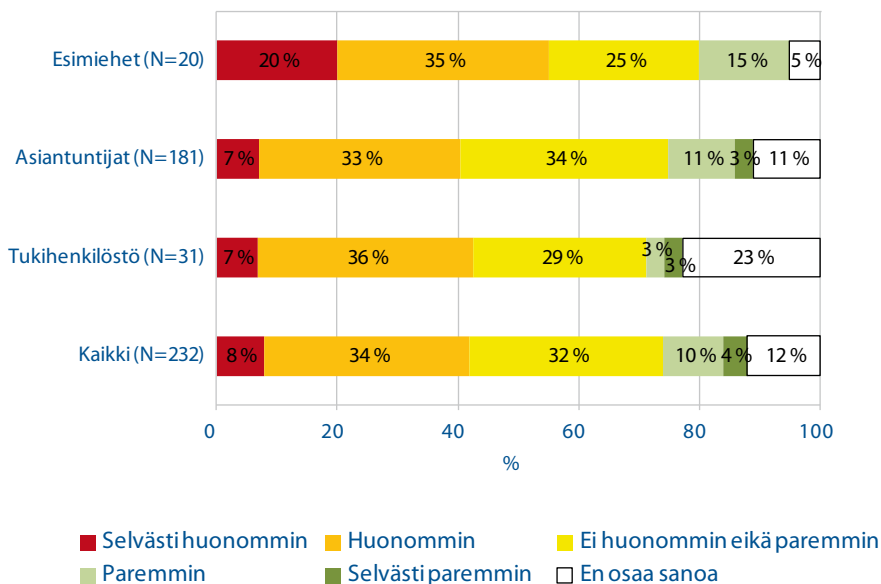


Suurin osa vastaajista katsoi työsuojelun vastualueen saavuttaneen tulostavoitteensa työsuojelupiiriin verrattuna samalla tavoin tai paremmin. Tältäkin osin kuitenkin 55 % esimiehistä ilmoitti, että tulostavoitteet on saavutettu huonommin. Vastauksia perusteltiin jälleen osallistumisella aluehallintovirastojen yhteisiin asioihin ja myös uuden organisaation saattamisella toimintakuntoon. Lisäksi vastaajat totesivat tavoitetason nousseen ja työtahdin kiristyneen uudistuksen jälkeen. Myönteisesti uudistuksen arvioitiin vaikuttaneen toimintatapoihin ja johtamiseen. Niin ikään positiivisina pidettiin asiantuntemuksen laajentumisen kautta tapahtuneita, tavoitteiden saavuttamista edistäviä muutoksia.

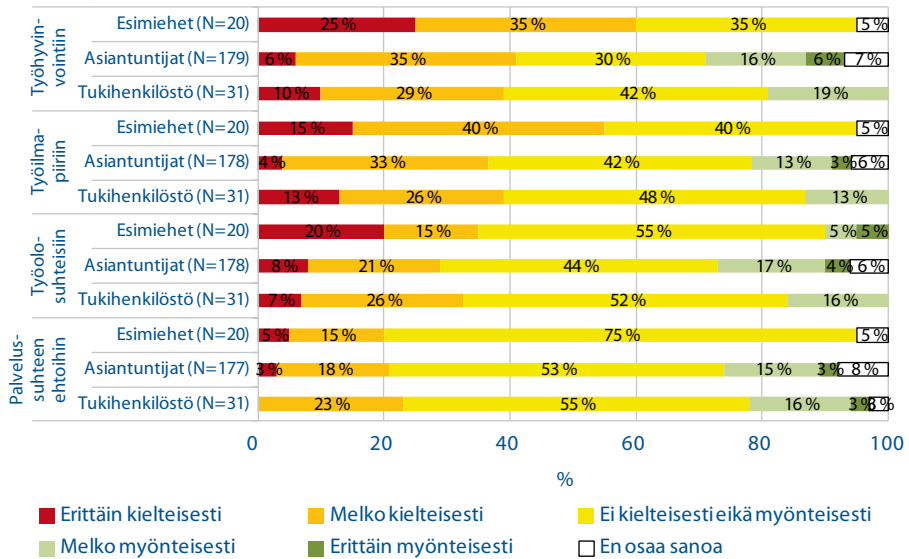
Tarkasteltaessa työsuojelun vastualueiden toteumia keskeisten suoritteiden ja palvelutavoitteiden suhteen voidaan havaita, että työpaikkatarkastusten, joka on työsuojelun vastualueen keskeinen suorite, lukumäärä on kasvanut tasaisesti. Asiakasyhteydenottoihin on vastattu kattavasti ja palveluiden toimitus- ja saatavuusaikojen ylityksissä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia verrattuna aikaan ennen aluehallinnon uudistusta.

Aluehallintoviraston toimintatavat ovat vaikuttaneet työsuojelun vastuualueella esimiehistä valtaosan mielestä kielteisesti, kun taas enemmistö asiantuntijoista ja tukihenkilöstöstä piti vaikutusta myönteisenä tai katsoi, ettei toimintatavoilla ole ollut vaikutusta. Vastaukset jakaantuivat samantyyppisesti kysymyksissä, jotka koskivat toimintatapojen vaikutuksia työhyvinvointiin, työilmapiiriin ja työolosuhteisiin työsuojelun vastuualueella. Vastausten perusteluissa nousivat eniten esiin toimitiloissa tapahtuneet ja tapahtuvat muutokset, johtamisen ongelmat ja tyytymättömyys palvelussuhteen ehtojen tasapuolisuuteen. Toisaalta myönteisenä seikkana tuotiin esiin johtamisen parantuminen. Toimitiloja koskevat muutokset osa vastaajista koki myönteisinä ja osa kielteinä.

**Kuva 19. Työsuojelun vastualueen esimiesten ja henkilöstön näkemykset väitteeseen: ”Mielestäni työsuojelun vastualue on saavuttanut tulostavoitteensa työsuojelupiiriin verrattuna...”**

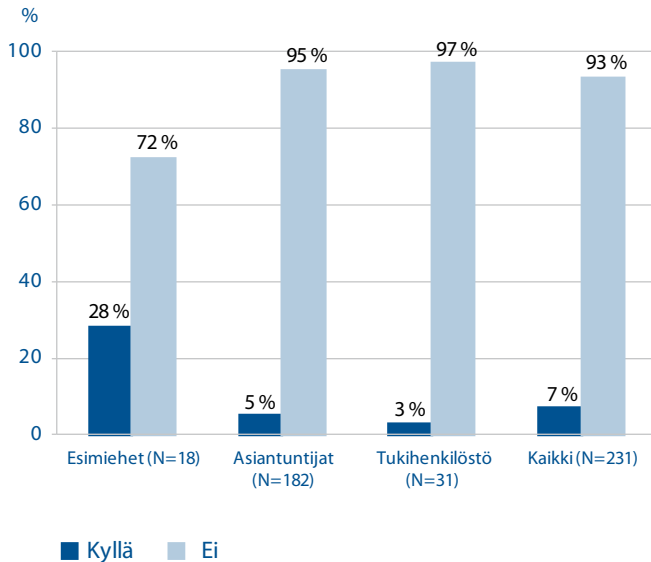


**Kuva 20. Työsuojelun vastuualueen esimiesten ja henkilöstön näkemykset kysymykseen: ”Miten aluehallintoviraston toimintatavat ovat omalta kannaltasi vaikuttaneet työsuojelun vastuualueen toiminnassa seuraaviin asioihin, kun vertaat nykytilannetta aluehallinnon uudistusta edeltäneeseen aikaan (=ennen 1.1.2010)?”**



Kysymykseen, onko aluehallintoviraston ylijohdaja puuttunut vastaajan toimintaan tai tehtäviin työsuojelun riippumattomuutta vaarantavalla tavalla 28 % esimiehistä, 5 % asiantuntijoita ja 3 % tukihenkilöistä ilmoitti näin tapahtuneen. Nämä tilanteet pyydettiin kuvailemaan vastauksessa. Vastauksista viidessä puuttumisena pidettiin työsuojelun vastuualueiden toimitiloihin liittyviä järjestelyjä. Lisäksi tuotiin esiin muun muassa ylijohdajan etäisyys, esiintyminen julkisuudessa tai määrääminen tilaisuuksiin, joista vastaaja ei katsonut olevan hyötyä tai joiden ajankohta ei ollut sopiva. Yhtään tapausta, jossa ylijohdaja olisi puuttunut vastaajan toimintaan tai tehtäviin työsuojelun riippumattomuutta vaarantavalla tavalla ei tullut esiin.

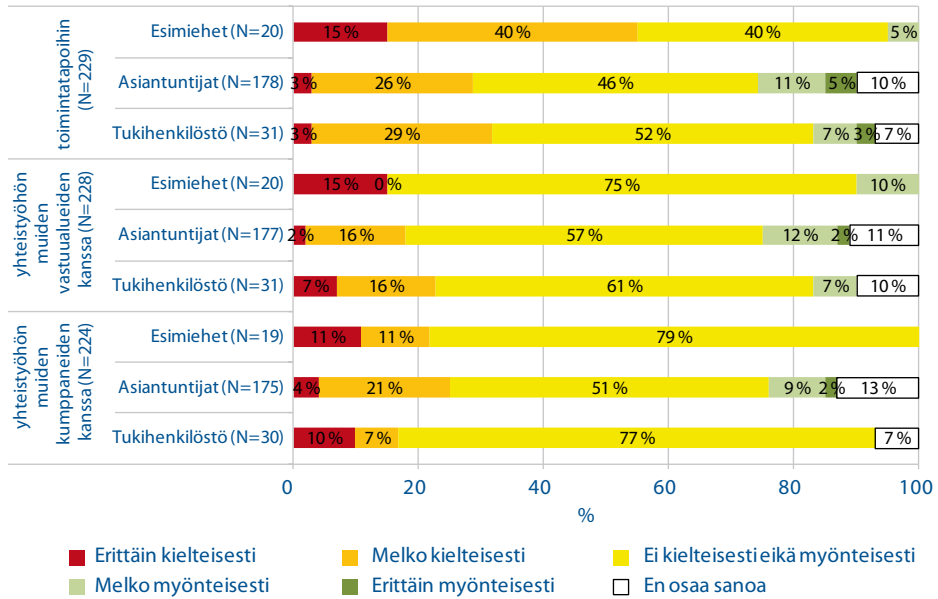
**Kuva 21. Työsuojelun vastualueen esimiesten ja henkilöstön vastaukset kysymykseen: ”Onko AVIn ylijohtaja puuttunut toimintaasi tai tehtäviisi työsuojelun riippumattomuutta vaarantavalla tavalla?”**



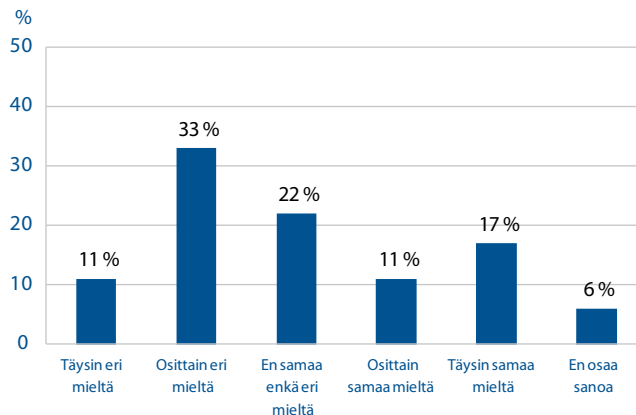
Aluehallintovirastossa toteutetuilla kehittämistoimenpiteillä ei vastaajista suuren osan mielestä ole ollut vaikutusta toimintatapoihin työsuojelun vastuualueella. Kuitenkin esimiehistä 55 %, asiantuntijoista 29 % ja tukihenkilöstöstä 32 % katsoi vaikutuksen toimintatapoihin olleen kielteinen. Myönteisiä vaikutuksia toimenpiteillä arvioi olleen 5 % esimiehistä, 26 % asiantuntijoista ja 17 % tukihenkilöstöstä. Yhteistyöhön muiden aluehallintoviraston vastualueiden kanssa kehittämistyöllä ei vastaajien enemmistön mielestä ole ollut vaikutusta. Vaikutusta yhteistyöhön muiden kumppaneiden kanssa piti myönteisenä noin neljäsosa ja kielteisenä samoin noin neljäsosa asiantuntijoista. Esimiehet eivät olleet havainneet lainkaan myönteisiä vaikutuksia muiden kumppaneiden kanssa tehtävään yhteistyöhön.

Kyselyssä tiedusteltiin myös näkemyksiä työsuojelun vastualueen johtajan toiminnan tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta aluehallintoviraston johtoryhmän jäsenenä. Esitetyn väittämän kanssa oli eri mieltä 44 % ja samaa mieltä 28 % vastaajista. Kysymykseen pyydettiin vastaukset vain esimiehiltä.

**Kuva 22. Työsuojelun vastualueen esimiesten ja henkilöstön näkemykset väitteeseen ”Aluehallintovirastossa toteutetut kehittämistoimenpiteet ovat vaikuttaneet työsuojelun vastualueella...”**

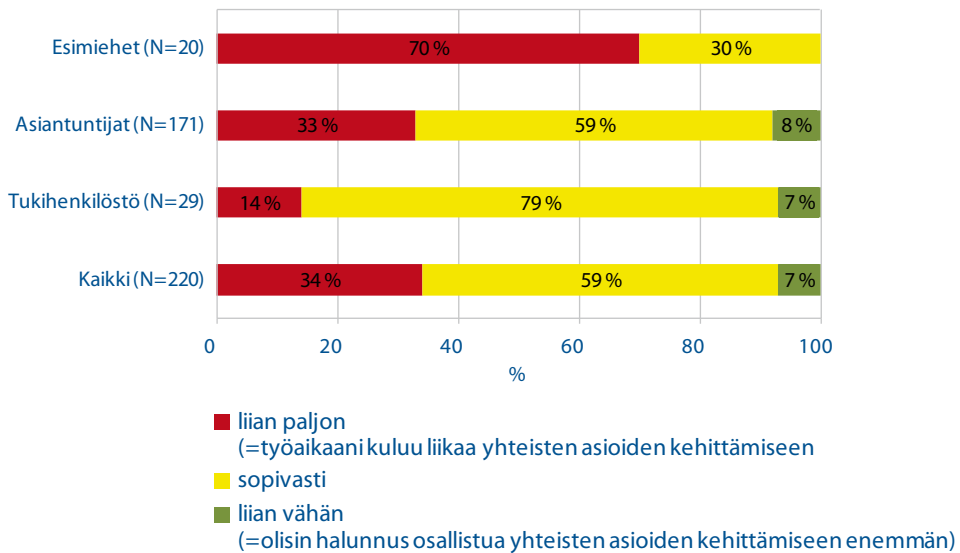


**Kuva 23. Työsuojelun vastualueen esimiesten näkemykset väitteeseen ”Työsuojelun vastualueen johtajan toiminta aluehallintoviraston johtoryhmän jäsenenä on tehokasta ja tulokSELLISTA.” (N=18, vain esimiehet)**



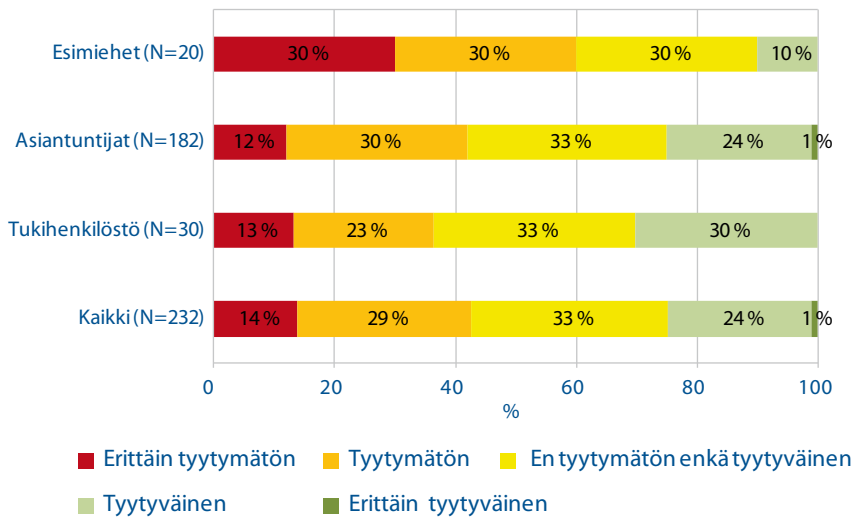
Vajaa kolmasosa esimiehistä, 59 % asiantuntijoista ja 79 % tukihenkilöstöstä oli sitä mieltä, että heidän työaikaansa kuluu aluehallintoviraston yhteiseen kehittämiseen sopivasti. Liian vähän kehittämiseen koki voineensa osallistua asiantuntijoista 8 % ja tukihenkilöstöstä 7 %.

**Kuva 24. Työsuojelun vastuualueen esimiesten ja henkilöstön näkemykset väitteeseen ”Toimiminen osana aluehallintovirastoa on merkinnyt oman työaikani käyttöä viraston yhteiseen kehittämiseen mielestäni...”**



Aluehallintoviraston hallintopalveluihin kyselyssä ilmeni sängen paljon tyytymättömyyttä kaikissa vastaajaryhmissä. Selkeästi suurin tyytymättömyyden aihe olivat tietojärjestelmien toimivuuteen ja aluehallinnon tietohallintopalveluihin liittyvät ongelmat. Muita hallintopalveluita ei myöskään osassa vastauksista katsottu saatavan riittävästi. Lisäksi katsottiin olevan epäselvyyttä siitä, kuka mitäkin tehtäviä hoitaa ja tehtävien hoidossa todettiin olevan osittain myös päällekkäisyyttä. Päällekkäisyyden osa vastaajista katsoi johtuvan siitä, että työsuojelun vastuualue ei ole luopunut tehtävistä, jotka tulisi hoitaa aluehallintoviraston hallintopalveluissa.

**Kuva 25. Työsuojelun vastualueen esimiesten ja henkilöstön vastaukset kysymykseen: ”Miten tyytyväinen olet aluehallintoviraston hallintopalveluihin (ns. tavanomaisiin virastopalveluihin)?”**



#### 4.2.3. Työnjako aluehallintovirastojen kesken

Aluehallintovirasto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin on säädetty. Aluehallintovirasto voi kuitenkin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa virastojen toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka toimialueen laajentaminen on tarkoituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi.

Kaikissa aluehallintovirastoissa on peruspalvelut, oikeusturva ja luvat - ja pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueet sekä hallintopalvelujen vastuuyksiköt. Ympäristölupavastuualue on neljässä aluehallintovirastossa. Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualue hoitaa ympäristölupatehtäviä myös Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueella ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualue Lapin aluehallintoviraston toimialueella. Pohjois-Suomen työsuojelun vastuualue hoitaa työsuojelun tehtäviä Lapin aluehallintoviraston toimialueella. Poliisitoimen vastuualue on kolmessa aluehallintovirastossa eli Lounais-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa.

Aluehallintovirastoista annetussa asetuksessa määritellään tehtävät, joissa aluehallintovirastolla on toimivalta koko maan alueella eli ns. erikoistumistehtävät. Aluehallintovirastoista annetun asetuksen lisäksi erikoistumistehtäviä on säädetty aluehallintovirastoille substanssilainsäädännössä.

Valtiovarainministeriö asetti maaliskuussa 2012 aluehallintovirastojen työntasaamisen toimintamallin kehittämistyöryhmän. Sen tehtävänä on 30.12.2012 mennessä kehittää toimintamalli työn tasaamiseksi aluehallintovirastojen välillä, selvittää mihin tehtäviin sitä voidaan soveltaa sekä kartoittaa mahdolliset säädösmuutostarpeet.

### Erikoistumisyksiköt ja -tehtävät

Valtiovarainministeriö ohjaa aluehallintovirastojen yleishallinnollista toiminnan kehittämistä. Aluehallintovirastojen toiminnan kehittämisestä vastaavat pääasiassa erikoistumisyksiköt ja -tehtävät yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa. Erikoistumisyksiköiden toiminta on valtakunnallista ja ne on keskitetty kukin yhteen aluehallintovirastoon.

Aluehallintovirastojen strategia-asiakirjassa ja strategisissa tulossopimuksissa asetetaan tavoitteet erikoistumisyksiköille ja virastojen toiminnan kehittämiseksi. Erikoistumisyksiköt laativat kullekin vuodelle toimintasuunnitelman, joka perustuu strategia-asiakirjassa ja strategisissa tulossopimuksissa asetettuihin toiminnan kehittämisen tavoitteisiin. Toimintasuunnitelmat ja yksiköiden vastuulla olevat keskeiset hankkeet käsitellään aluehallintovirastojen tulosohjaustyöryhmässä.

Aluehallintovirastojen yhteisiä erikoistumisyksiköitä ovat toiminnan kehittämissyksikkö, tietohallintoyksikkö, työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkayksikkö, hankintatoimeen ja toimitilahallintoon liittyvät toiminnot ja sisäisen tarkastuksen toimintayksikkö.

Etelä-Suomen aluehallintovirastoon sijoitetun toiminnan kehittämissyksikön tehtävänä on luoda aluehallintovirastoille yhteiset toimintatavat ja menetelmät sekä kehittää palvelujen tuotantotapoja niin, että laatu, tehokkuus ja vaikuttavuus paranevat. Yksikön tehtävät keskittyvät laadun, prosessien, sähköisen asioinnin ja viestinnän sekä yhteispalvelun kehittämiseen.

Tietohallintoyksikkö on sijoitettu Lapin aluehallintovirastoon. Tietohallintoyksikkö kerää ja hallinnoi virastojen kehittämistarpeita sekä johtaa ja koordinoi kokonaisarkkitehtuurityötä. Yksikkö käynnistää ja toteuttaa tietojärjestelmien kehitysprojektit, valvoo käyttöönnotot ja palvelusopimusten laadun toteutumisen sekä sopii tarvittavat korjaavat toimenpiteet tietohallintopalvelujen käyttövaiheessa. Toiminnan kehittämissyksiköllä ja tietohallintoyksiköllä on yhteinen ohjausryhmä.

Itä-Suomen aluehallintovirastoon sijoitetun työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkayksikön tehtävänä on hoitaa aluehallintovirastojen ja maistraattien palkka- ja työnantajapolitiikkaan sekä aluehallintovirastojen henkilöstösuunnitteluun, raportointiin ja henkilöstön kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Yksikön tehtävänä on valtiovarainministeriön ja työsuojelun osalta sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa tapahtuva virkaehtosopimusten sopiminen ja neuvotteluosapuolena toimiminen.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto huolehtii aluehallintovirastojen hankintatoimeen ja toimitilahallintoon liittyvien tehtävien valtakunnallisesta hoitamisesta. Keskitettyyn hankintatoimeen liittyviä tehtäviä ovat mm. hankinta-asiantuntemuksen tarjonta virastoille, aluehallintovirastojen ja maistraattien hankintojen ohjeistus ja neuvonta, yhteistyö Valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n kanssa ja liittymäsopimusten tekeminen, yhteishankintojen valmistelu ja toteuttaminen.

Sisäinen tarkastus on aluehallintoviraston johdon tukitoiminto, joka tukee aluehallintovirastoja ja niiden ylintä johtoa tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien sekä riskienhallinnan tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen. Aluehallintovirastojen sisäisen tarkastuksen toimintayksikkö on sijoitettu Lounais-Suomen aluehallintovirastoon.

Valtiovarainministeriö toteutti huhtikuussa 2012 aluehallintovirastojen ylijohtajille, vastuualueiden johtajille, yksikön päälliköille, talous- ja henkilöstöhallinnosta sekä viestinnästä vastaaville henkilöille ja henkilöstön edustajille kyselyn erikoistumisyksikkötoimintamallin toimivuudesta. Kyselyyn vastasi 67 henkilöä, vastausprosentti oli 60.

Kyselyn perusteella voidaan todeta, että erikoistumisyksikkötoimintamalli on yhdenmukaistanut aluehallintovirastojen toimintaa. Yli puolet (54 %) vastaajista oli tästä osittain tai täysin samaa mieltä. Erikoistumisyksikkötoimintamallin toimivuudessa on vielä kehitettävää, sillä 56 % vastaajista ei pitänyt mallia toimivana. Näkemykset siitä, onko toimintamalli tehostanut aluehallintovirastojen toimintaa, eroavat. Puolet vastaajista (50 %) katsoo, ettei tehostamista ole vielä tapahtunut.

Jokaisen erikoistumisyksikön osalta kysyttiin erikseen tyytyväisyyttä palvelujen saatavuuteen ja laatuun, toiminnan tehokkuuteen ja yksikön asiantuntemukseen hoitaa sille annettuja tehtäviä. Pääasiallisesti erikoistumisyksiköt saivat kyselyssä myönteisen palautteen. Toiminnan kehittämissyksikön ja tietohallintoyksikön toiminnassa on eniten kehitettävää. Toiminnan kehittämissyksikön toimintaa ovat haitanneet ja hidastaneet useat henkilöstöresursseihin liittyvät tekijät, kuten mm. henkilöstön vaihtuminen ja pitkät poissaolot. Avoimien vastausten perusteella tietohallintoyksikön saama kielteinen palaute voi liittyä myös tyytymättömyyteen koko aluehallinnon tietohallinnon organisointia kohtaan sekä sen toimintaan ja palvelukykyyn. Kysely ei kattanut AHTin ja VIP:n toimintaa. Rajanveto, mitä asioita hoitaa aluehallintoviraston tietohallintoyksikkö ja mitä AHTi, on epäselvä henkilöstölle.

Erikoistumisyksiköiden lisäksi aluehallintovirastoilla on ns. erikoistumistehtäviä. Näistä keskeisimpiä ovat aluehallintovirastoittain seuraavat:

Etelä-Suomen aluehallintovirastolle kuuluvat aluehallintovirastojen kirjanpitoyksikkö- ja talousjärjestelmätehtävät sekä kustannuslaskentaan ja työajanseurantaan liittyvät tehtävät. Lisäksi Etelä-Suomen aluehallintovirasto hoitaa koko maan alueella muun muassa perintätoimen sekä panttilainausliikkeiden lupa- ja valvonta-asiat, eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain mukaiset rekisteröinti- ja valvontatehtävät (ns. pikavippiyrietykset), rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain mukaan aluehallintovirastoille kuuluvat tehtävät, talousvyöhykelain mukaiset ympäristö- ja vesilupa-asiat, eläinlupapiiriin liittyvät asiat, opetustoimen erivapausasiat sekä hengenpelastusmitalilautakunnan sihteerintehtävät. Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue hoitaa valtakunnallisesti ns. tilaajavastuulain mukaiset valvontatehtävät, rautatieliikenteen kaluston ja niiden mukana liikkuvien työntekijöiden työpaikkojen työsuojeluvalvonnan sekä tiettyjä ulkomaisten tutkintojen hyväksymisasiota.

Lounais-Suomen aluehallintovirastolle kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeille myönnettävien valtionavustusten hallinnointiin liittyvät valtakunnalliset tehtävät sekä alueen pelastustoimen valtionavustuksesta annetussa laissa aluehallinto-

virastolle säädetyt valtionavustusten tekniseen käsittelyyn, maksatukseen ja valvontaan liittyvät tehtävät.

Itä-Suomen aluehallintovirastolle kuuluvat koko maan alueella hautaustoimilaisissa tarkoitettut lupa- ja valvontatehtävät sekä luovutetun alueen hautausmaiden kunnostamiseen ja siirtoväen sankarihautausmaiden hoitoon liittyvät tehtävät.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa toimii aluehallintovirastojen ruotsinkielinen opetustoimen palveluyksikkö, jonka toimialueena on koko maa. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue huolehtii aluehallintovirastojen työsuojelun valvontaan liittyvästä koulutuksen suunnittelusta ja toteutuksesta, viestinnästä sekä valvontaa tukevien tietokantojen ja rekisteritietojen ylläpidosta ja työsuojelunäyttelystä.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto huolehtii peruspalvelujen arvioinnin valtakunnallisesta kehittämisestä ja koordinoinnista. Lisäksi Pohjois-Suomen aluehallintovirasto hoitaa koko maan alueella pelastuslaissa aluehallintovirastoille säädetyt metsäpalojen tähtäykseen liittyvät tehtävät.

Lapin aluehallintovirasto hoitaa valtakunnallisesti saamenkielisen ja saamen kielen opetuksen valtionavustuksiin liittyvät tehtävät, elintarvikelaissa tarkoitettut poroteuras-tamoihin liittyvät tehtävät sekä poronhoitolain mukaiset aluehallintoviraston tehtävät.

#### 4.2.4. Työnjako ELY-keskusten kesken

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset huolehtivat niille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttävät niille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin on säädetty. ELY-keskus voi hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden keskuksen toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, edistää kielellisten oikeuksien toteutumista tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka toimialueen laajentaminen on tarkoituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi.

ELY-keskusten vastuualuejako on esitetty luvussa 3.2.2. Lisäksi ELY-keskuksista annettussa asetuksessa määritellään tehtäviä, joissa ELY-keskus toimii omaa toimialuettaan laajemmalla alueella tai valtakunnallisesti. Myös substanssilainsäädännössä on runsaasti säännöksiä, joiden nojalla ELY-keskus hoitaa tehtäviä omaa toimialuettaan laajemmin. Tästä esimerkki on jätelaissa Pirkanmaan ELY-keskukselle säädetty tuottajavastuun valvontaviranomaisen valtakunnallinen tehtävä.

ELY-keskuksista annetussa asetuksessa säädettyjä erikoistumistehtäviä ovat

- opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa tarkoitettujen oppilaitosten perustamishankkeisiin liittyvät tehtävät
- vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettuihin perustamishankkeisiin liittyvät tehtävät
- kirjastolaissa tarkoitettujen kirjastoasiat
- liikuntalaissa tarkoitettujen liikunta-asiat
- nuorisolaissa tarkoitettujen nuorisoasiat

- ammatilliseen ja aikuiskoulutukseen liittyvät tehtävät
- maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa tarkoitetut maahanmuuttajien kotouttamisen alueelliseen yhteensovittamiseen, suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan liittyvät tehtävät
- ulkomaalaislaissa tarkoitetut elinkeinonharjoittajan oleskelulupaan liittyvät tehtävät
- saariston kehityksen edistämisestä annetussa laissa tarkoitetut saariston yhteysalusliikenteen hankintaan ja avustuksiin sekä palvelutason määrittelyyn liittyvät tehtävät
- palkkaturvalaissa tarkoitetut palkkaturvan toimeenpanoon liittyvät tehtävät
- merimiesten palkkaturvalaissa tarkoitetut tehtävät
- julkisesta työvoimapolusta annetussa laissa tarkoitetut nosturialan, kivialan, puualan sekä maanrakennus- ja kuljetusalan koulutushankinnat
- ajoneuvojen siirtämisestä annetussa laissa tarkoitetut omistajatietojen selvittämistä sekä siirto- ja korvauspäätöksiä koskevat tehtävät maanteille jätettyjen ajoneuvojen osalta
- maantielaissa tarkoitetut maanteiden hoidon alueurakoiden kilpailuttamiseen ja hankintapäätöksiin liittyvät tehtävät, tienpitoon liittyvät asiakaspalvelutehtävät ja useat lupatehtävät, kunnossapitoon liittyvät vahingonkorvaustehtävät, maantielautiliikenteen hankintaan ja palvelutason määrittelyyn liittyvät tehtävät, tienvarsiteknologiaan liittyvät valmistelu-, suunnittelu- ja valvontatehtävät sekä näihin liittyviä puite- ja huoltosopimuksia koskevat asiat
- tieliikennelaissa tarkoitetut lauttojen ja yhteysalusten etuajo-oikeuteen liittyvät tehtävät
- Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetussa laissa, Euroopan kalatalousrahaston kansallisesta hallinnoinnista ja elinkeinokalataloudelle myönnettävistä tuista annetussa laissa, yhteisaluelaissa, vesilaissa, vesienhoidon järjestämisestä annetussa laissa ja ympäristönsuojelulaissa säädetty kalatalouteen ja yleisen kalatalousedun valvontaan liittyvät tehtävät
- arktisten alueiden ympäristöyhteistyön yhteensovittamistehtävät
- neuvoston asetuksen mukaiset saalistodistusten varmentamiseen liittyvät tehtävät
- saalistodistusten tarkastamiseen liittyvät tehtävät
- yhteisön sokerialan väliaikaisesta rakenneuudistusjärjestelmästä ja yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen muuttamisesta annetun neuvoston asetuksen ja maaseudun yritystoiminnan tukemisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa tarkoitetut sokerin monipuolistamistukeen liittyvät tehtävät
- Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tuesta maaseudun kehittämiseen annetussa neuvoston asetuksessa ja maaseudun hanketoiminnan tukemisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa tarkoitetut valtakunnalliset hankkeet

- kalastuslaissa, Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetussa laissa, Euroopan kalatalousrahaston kansallisesta hallinnoinnista ja elinkeinokalataloudelle myönnettävistä tuista annetussa laissa, yhteisaluelaissa, vesilaissa, vesienhoidon järjestämisestä annetussa laissa ja ympäristönsuojelulaissa säädetty kalatalouteen ja yleisen kalatalousedun valvontaan liittyvät tehtävät
- vesihuollon tukemisesta annetun lain ja jätelain mukaiset sekä muut ympäristönhoito-, vesihuolto-, vesistö- ja jätehuoltotöiden toteuttamiseen liittyvät tehtävät
- ympäristönsuojelulain täytäntöönpanoon liittyvät metsäteollisuuden ja siihen liittyvän kemian teollisuuden ympäristökysymysten asiantuntijatehtävät
- ympäristökasvatusta tukevat kansalliset yhteensovittamis- ja asiantuntijatehtävät

### Erillisyksiköt

Myös ELY-keskusten erillisyksiköistä on säädetty ELY-keskuksista annetussa asetuksessa. Erillisyksiköitä ovat ELY-keskusten tietohallintoyksikkö, talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö, ELY viestintäpalvelut -yksikkö sekä TE-asiakaspalvelukeskus. Yksiköt toimivat hallinnollisesti jonkin ELY-keskuksen yhteydessä, mutta ovat työ- ja elinkeinoministeriön suorassa tulosohtauksessa.

ELY-keskusten tietohallintoyksikön tehtävänä on ohjata ja koordinoida elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja TE-toimistojen tietohallintoa. Tietohallintoyksikkö hankkii ja järjestää tietohallintopalveluja sekä kehittää ELY-keskusten tiedonhallintaa ja hoitaa virastojen asiakirjahallinnon keskitettyjä suunnittelu- ja kehittämistehtäviä. ELY-keskusten tietohallintoyksikkö toimii Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteydessä. Yksikön henkilöstö toimii verkostomaisesti, työskentelypaikat ovat sijoitettuna ELY-keskusten yhteyteen.

ELY tietohallinnon rooli on jäänyt epäselväksi ELY-keskusten henkilöstölle ja sen tunnettuus on heikko. Myös työnjako AHTin kanssa on osin epäselvä. ELY-tietohallinnon resurssointi ja osaaminen eivät ole olleet sillä tasolla, mitä suuren virastokokonaisuuden tietohallinnollinen ohjaus ja koordinointi edellyttäisivät. Edeltäneiden virastojen perintönä on tullut monimutkainen järjestelmäkokonaisuus sekä erilaisia toimintatapoja ja -menetelyjä, joiden yhtenäistäminen on ollut odotettua haasteellisempaa. ELY tietohallintoyksikkö on ensimmäisten toimintavuosiensa aikana keskittynyt paljolti tietohallinnollisten peruspalvelujen ohjaamiseen ja erilaisten tietohallinnon akuuttien kysymysten selvittämiseen. ELY-keskusten toiminnan ja palvelujen tukeminen ja kehittäminen tietohallinnollisin keinoin on jäänyt taka-alalle.

Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteydessä toimii myös ELY-keskusten talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö (ELY tahe) (31.12.2011 saakka ELY tilivirastoyksikkö). Yksikkö hoitaa ja kehittää valtakunnallisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen seuraavia tehtäviä:

- kirjanpitoyksikkötehtäviä ja talousjärjestelmiä
- taloushallintoa, kustannuslaskentaa ja hinnoittelua
- henkilöstöhallintoa

- palvelukeskusyhteistyötä
- toimitilahallintoa ja yhteisiä hallintopalveluja

Lisäksi talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö tekee hallinnollisia hankintoja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä työ- ja elinkeinotoimistoille ja järjestää kirjanpitoyksikön sisäisen tarkastuksen ja hoitaa muut yksikölle erikseen määrätyt tehtävät.

ELY-keskusten hallinnollisten tehtävien kehittämishankkeen (Hallis-hanke) yhteydessä tehdyn selvityksen mukaan ELY-keskusten kirjanpidon ohjaus on raskas. Sen seurauksena olennaista tietoa voi jäädä huomioimatta ja tuottavuus kärsii liiallisen tietotulvan seurauksena. Tilivirastoyksiköllä ei ole kaikilta osin keinoja puuttua yhteisistä linjauksista poikkeavan ELY-keskuksen toimintaan ja yhtenäistää ELY-keskusten toimintatapoja. Tilivirastoyksiköllä ei ole mahdollisuutta kaikilta osin vaikuttaa myöskään Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) toimintatapoihin. Hallis-hankkeessa tehdyn selvityksen mukaan henkilöstöhallinnon selkeä prosessin omistajuus puuttuu. Tilivirastoyksikön rooli on epäselvä mm. henkilöstöhallinnon yhteisissä ohjeissa ja soveltamiskäytännöissä sekä palvelussuhdeasioiden ohjauksessa ja koordinoinnissa sekä yhteisten päätösasiakirjapohjien ja lomakkeiden luomisessa. Tällä hetkellä työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistus on pääpiirteittäistä ja käytäntöön vieminen ELY-keskuksissa vaatii tarkentavaa ohjeistusta, tulkintaa ja yhteensovittamista. Vuonna 2012 määritellään henkilöstöhallinnon prosessit sekä työnjako työ- ja elinkeinoministeriön, Talous- ja henkilöstöhallintoyksikön, Palkeiden sekä ELY-keskusten välillä.

Kolmas Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteydessä toimiva erillisyksikkö on työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus (TE-aspa). Vuoden 2012 alussa toimintansa käynnistäneeseen asiakaspalvelukeskukseen on koottu entisten Työlinjan ja Yritys-Suomen puhelinpalvelut. Tarkoituksena on yhtenäistää puhelinpalveluiden johtamista ja kehittämistä. Asiakaspalvelukeskuksen perustamisen tavoitteena on asiakkaiden yhdenvertainen ja tasa-laatuinen palvelu koko maassa, yhtenäisten toimintatapojen ja toimintakulttuurien kehittäminen, yhteisen tiedon leviämisen ja yhteistyön kehittäminen, tuottavuus ja tehokkuus sekä yhtenäinen palvelumalli.

Vaikka aiemmin erillisenä toimineet palvelut koottiin hallinnollisesti yhdeksi kokonaisuudeksi, asiakkaille palvelut tarjotaan edelleen Työlinja- ja Yritys-Suomi -nimisistä palvelukanavista. Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselle on laadittu vuodet 2012-2015 kattava kehittämisohjelma.

Pohjanmaan ELY-keskuksen yhteydessä toimii ELY viestintäpalvelut -yksikkö (ELVI). Yksikkö toimii tiiviissä yhteistyössä etenkin työ- ja elinkeinoministeriön viestintäyksikön ja ELY-keskusten viestintävastaavien verkoston kanssa. Yksikön toimintaa ohjaavista yleisviestinnällisistä linjauksista ja valtakunnallisesta ohjeistuksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Käytännön työtä määrittävät myös ELY-keskusten strategia-asiakirja, TEM-konsernin viestinnän linjaukset sekä em. viestintävastaavien verkoston päätökset. ELVIN tehtävänä on kehittää ja koordinoida ELY-keskusten yhteistä valtakunnallista viestintää. Se ei tee yksittäisen ELY-keskuksen perusviestintää eikä hoida yksittäisen ELY-keskuksen julkaisutoimintaa. Yksikön muita tehtäviä ovat:

- ELY-keskusten sisäisten ja ulkoisten verkkopalvelujen päätoimittajuudet, verkkopalvelujen kehittäminen ja verkkoviestintään liittyvä koordinointi sekä muun muassa yhteisten etusivujen uutistuotanto
- ELY-keskusten yhteisen julkaisupolitiikan kehittäminen, sarjajulkaisujen ISBN- ja ISSN-numeroiden keskitetty jako sekä yhteisen julkaisutuotannon taitto- ja muut tukitehtävät, ELY-keskusten graafisen ohjeen soveltamiseen liittyvä neuvonta ja visuaalisen ilmeen kehittäminen
- kaikille ELY-keskuksille yhteisen sähköisen mediaseurannan kehittäminen
- yhteisten messu-, tapahtuma- ja esittelyaineistojen koordinointi, suunnittelu ja tuottaminen
- ELY-keskusten viestinnällisten tuotteiden käännöskoordinaatioon liittyvät tehtävät sekä viestinnällisen aineiston käännöstarpeiden arviointi, käännöspalvelujen kilpailutus ja sopimusten teko
- TE-toimistojen viestinnän koordinaatiotehtävät.

Hallis-hankkeessa tehdyn kyselyn perusteella viestinnän kokonaisuuteen ei olla tyytyväisiä. Viestinnän ohjaus, vastuut, tehtävät ja resursointi ovat aluetasolla epäselviä. ELVI:n roolia ja palveluita ei tunneta. Tilanteen parantamiseksi Pohjanmaan ELY-keskuksen ylijohtaja Kaj Suomela teki Hallis-projektille erilliselvityksen viestintätehtävien järjestämisestä. Lisäksi ELVI-yksikkö otti tulostavoitteekseen vuosille 2011 ja 2012 jalkautua kaikkiin ELY-keskuksiin kertomaan toiminnastaan. Saadun palautteen perusteella voidaan todeta, että ELVI:n rooli ja toiminta on selkeytynyt ELY-keskusten silmissä.

Tämän lisäksi ELY-keskusten johtoryhmät kantavat huolta ELY-keskusten ulkoisten ja sisäisten nettisivujen tilanteesta ja tulevaisuudesta sekä TE-toimistojen viestinnän järjestämisestä.

#### 4.2.5. Alueellisen tahdonmuodostuksen toteutuminen

ALKU-uudistuksen tavoitteena oli, että maakunnan liittojen toimivaltaa aluekehitystyötä kokoavana ja yhteen sovittavana viranomaisena vahvistetaan. Maakuntaohjelmien vaikuttavuutta vahvistetaan ja maakunnan liitoille siirretään valtion aluehallinnosta alueiden kehittämistehtäviä.

Työ- ja elinkeinoministeriö teki huhtikuussa 2012 maakunnan liitoille niiden uusia tehtäviä ja maakuntien yhteistoimintaa koskevan kyselyn, johon vastasivat kaikki maakunnan liitot. Maakuntien yhteistoimintaa koskeviin kysymyksiin vastasivat yhteisesti Etelä-Suomen sekä Pohjanmaiden yhteistoiminta-alueen liitot. Pirkanmaan, Keski-Suomen ja Lapin liitoilta kysyttiin vain maakuntien yhteistoiminnan mahdollisia haittoja ja liittojen uusia tehtäviä koskevat kysymykset.

Maakunnan liitot kokevat, että uudet tehtävät soveltuvat hyvin niiden muuhun tehtäväkenttään, maakunnalliseen kehittämiseen ja -suunnittelujärjestelmään. Tehtävät ovat vahvistaneet liittojen roolia koordinaattorina ja yhteen sovittajana ja jopa syventäneet liittojen osaamista. Toisaalta todetaan, että keskeisenä haasteena on tehtävien hoitamiseen

vaadittavien voimavarojen riittävyys. Koulutustarpeiden ennakointi tukee hyvin liittojen aluekehittämistehtävää ja on vahvistanut jo olemassa olevan tilanteen. Liikennejärjestelmäsunnittelu tukee samoin liittojen aluekehittämistyötä ja liittyy vahvasti niiden kaavoitustehtävään. Luonnonvaroja ja ympäristöä koskevien suunnittelutehtävien hoitamisessa liitot mainitsevat, että ympäristö- sekä maa- ja metsätaloushallinnon menettelytavoissa on jonkin verran yhteistyön parantamistarpeita.

Koulutushankkeiden kiireellisyystehtävän hoitamista hankaloittaa keskeisesti määrärahojen riittämättömyys tarpeeseen nähden. Lisäksi muutamat liitot toteavat tehtävän melko työlääksi ja katsovat tehtävän jäävän hiukan irralliseksi liittojen muihin tehtäviin nähden. Myös liittojen resurssit ja osaaminen oikeudenmukaisten ratkaisujen muodostamiseen mainitaan haasteena.

Taidetoimikuntien ja liikuntaneuvostojen asettamisen todetaan yleensä sopivan liittojen tehtäviin hyvin. Näin voidaan varmistaa kokoonpanojen maakunnallinen kattavuus ja edustavuus. Etelä-Karjala mainitsee, että tehtävä edistää myös kulttuuri- ja liikuntatoimijoiden välistä vuorovaikutusta. Monet liitot kertovat vastustavansa opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelemaa lakiesitystä korvata keskushallinnon nimeämät alueelliset taidetoimikunnat alueellisilla vertaisarviointiryhmillä. Alueelliset liikuntaneuvostot on asetettu ja niiden osalta yhteistyö on liittojen mukaan sujunut hyvin.

Taiteen edistämiskeskuksen perustamisesta eduskunnalle keväällä 2012 annetun hallituksen esityksen (HE 52/2012 vp) mukaan Suomessa säilyisi 13 alueellista taidetoimikuntaa, mutta niiden nimittämistoimivalta siirtyisi maakunnan liitoilta Taiteen edistämiskeskukselle.

Liitot toteavat, että yhteispalvelun edistäminen soveltuu kyllä niiden tehtäväksi, mutta on haasteellinen ja osin ristiriitainenkin, koska kuntien suhtautuminen yhteispalvelun lisäämiseen on osittain varauksellista. Liitoilla ei ole resursseja eikä normiohjausta asiassa ja siksi tehtävä jää lähinnä yhteistyön käynnistämiseen ja ylläpitämiseen. Toisaalta monet liitot kokevat olevansa oikea toimija saattamaan yhteen kunnat, järjestöt ja valtion toimijat.

### Maakuntien yhteistoiminta

Maakuntien yhteistoiminnassa käsiteltyjä tyypillisiä teemoja ovat olleet vaikuttaminen ja tavoitteet hallitusohjelmaan ja valtion talousarvioon, yhteistoiminta-alueiden yhteiset maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmissa esitettävät hanke- tai neuvotteluesitykset, liikennepoliittinen selonteko ja -hankkeet, kansallisen aluekehittämisen sekä EU:n tulevan rakennerahastokauden linjaukset. Vuosina 2010 ja 2011 yhteistoimintaa haluttiin erityisesti kannustaa pyytämällä yhteistoiminta-alueita esittämään maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmissa yhteisiä hankkeita, joiden toteuttamisen katsottiin edellyttävän myös keskushallinnon toimenpiteitä.

Maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmissa vuonna 2010 esitettiin kaikkiaan kolmesta hankkeesta, jotka koskivat muun muassa elinkeinoelämän kehittämistä tukevia toimia ja rakennemuutoksen hallintaa, meriteollisuuden ja energia-alan toimintaedellytyksiä, korkeakoulu- ja kielikoulutusta, kansainvälistä tiede- ja tutkimusyhteistyötä, vesien tilan parantamista sekä terveysliikunnan kehittämistä. Hanke-esityksistä annettiin

liitoille ministeriöiden kirjallinen palaute. Lisäksi esityksiä käsiteltiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategisissa tulossopimusneuvotteluissa, joihin maakunnan liitot osallistuivat, ja sovittiin jatkokäsittelystä.

Kaikki liitot toteavat, ettei maakuntien yhteistoiminnasta ole ollut haittaa muulle alueiden yhteistyölle. Aikaisempaa yhteistyötä on jatkettu, vaikka jonkin verran päällekkäisyyttä ja lisäkustannuksia aiheutuukin. Lisäksi yhteistyötä tehdään tarpeen mukaan erilaisilla foorumeilla, eri suuntiin ja aiheissa. Satakuntaliitto toteaa, että lain 11 §:n yhteistoiminta-alueen määrittely on rajoittava ja siksi laissa tulisikin määrittellä yhteistoimintavelvoite. Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan liitot ottavat kantaa siihen, että valtion on päätöksissään huomioitava jo olemassa olevat vakiintuneet yhteistyöalueet eikä uusilla päätöksillä saa pirstota niitä. Esimerkkinä mainitaan vaalipiirijako. Liitot esittävät, että valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö tekisivät nykytilanteesta kokonaisuvelvoituksen, johon mahdolliset uudet päätökset perustetaan. Etelä-Suomen liitot toteavat, että lisähaastetta yhteistoimintaan tuo se, että alue ei ole kaikilta osin yhteneväinen ELY-keskusten toimialueen kanssa.

#### 4.2.6. Toimintojen kokoaminen uuteen aluehallintoon

Hallituksen esityksessä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi todetaan, että eräitä aluehallintoviranomaisia ja keskushallinnon alueyksiköitä sekä välilliseen julkishallintoon kuuluvia viranomaistehtäviä jää esityksessä tarkoitetun uudistuksen ulkopuolelle. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on jatkaa aluehallinnon uudistamista niin, että näitä uudistuksen ulkopuolelle jääneitä organisaatioita tai niille kuuluvia viranomaistehtäviä voidaan myöhemmin kytkeä osaksi uudistuksessa perustettavaa valtion aluehallinnon organisaatiota.

Aluehallinnon uudistuksen seurantaryhmä asetti 9.3.2010 alaisuuteensa työryhmän selvittämään toimintojen kokoamista uusiin aluehallintoviranomaisiin. Tämä työryhmä kartoitti aluehallintouudistuksen ulkopuolella olevat valtion aluehallinnon viranomaiset sekä keskushallinnon ja välillisen julkisen hallinnon alueilla hoidettavat tehtävät. Työryhmä selvitti kartoituksen perusteella ne tehtävät, jotka liittyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintovirastojen tehtäviin.

Työryhmä kuuli työnsä aikana joidenkin kartoituksessa mukana olleiden tahojen näkemyksiä sekä selvitti kyselyiden avulla viidessä tutkimuslaitoksessa hoidettavia muita kuin tutkimustehtäviä sekä maanmittaustoimistojen, Metsähallituksen luontopalvelujen ja sosiaalialan osaamiskeskusten tehtäviä. Työryhmän raporttiin sisältyy maa- ja metsätalousministeriön ja henkilöstöjärjestöjen eriävät mielipiteet.

Työryhmä ehdotti seuraavia tehtäviä koottavaksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin ja aluehallintovirastoihin käyttäen samaa tehtävien luonteeseen perustuvaa jakoa kuin ALKU-uudistuksessa:

##### *Maanmittaustoimistojen tehtävät kokonaisuudessaan aluehallintovirastoille*

Aluehallintovirastojen strategisesta ja toiminnallisesta ohjauksesta niiden tehtävien (maanmittaustointiala) osalta vastaisi Maanmittauslaitoksen nykyinen keskushallinnon

yksikkö. Muiden maanmittauslaitoksen valtakunnallisten yksiköiden osalta tilanne tulisi arvioida jatkovalmistelussa.

*Suomen ympäristökeskuksesta ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta yhdelle aluehallintovirastolle erikoistumistehtävänä*

- Merensuojelulain (1072/1993) mukaiset luvat Suomen talousalueen ulkopuolelle ta-  
pahtuvaan ruoppausmassan sijoittamiseen, merelle tehtäviin rakennelmiin sekä men-  
renpohjan ja sen sisustan tutkimiseen ja hyväksikäyttöön
- Korvausten maksaminen kunnille sosiaalihuollon laitoksiin sijoitettujen sotasiirto-  
laisten huollosta

*Suomen ympäristökeskuksesta yhdelle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle eri-  
koistumistehtävänä*

- Uhanalaisten kasvien ja eläinten tuonti-, vienti ja jälleenvientiluvat (CITES-luvat)

*Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle*

- Laitemeludirektiivin mukaisten vaatimustenmukaisuusvakuutusten lähettäminen ko-  
missioon

Toimintojen kokoamista selvittäneen työryhmän työn jatkovalmistelua varten valtio-  
varainministeriö asetti 21.2.2011 työryhmän selvittämään mahdollisuutta siirtää maan-  
mittaustoimistojen tehtävät aluehallintovirastoihin. Työryhmä selvitti laajasti mahdolli-  
sen siirron organisaatiovaikutukset, vaikutukset johtamiseen, strategiseen ja toiminnalli-  
seen ohjaukseen, vaikutukset maanmittauksen tehtävien järjestämiseen aluetasolla, hen-  
kilöstövaikutukset, vaikutukset aluejakoihin, toimipaikkaverkkoihin ja tietojärjestelmiin  
sekä taloudelliset vaikutukset. Siirron toteuttamismallia ja sen tuottamia ennakoitavissa  
olevia hyötyjä ja mahdollisia riskejä tarkasteltuaan työryhmä päätyi 18.4.2011 valmistu-  
neessa raportissaan (valtiovarainministeriön julkaisu 23/2011) ehdottamaan, että maan-  
mittaustoimistot tehtävineen siirretään aluehallintovirastoihin vuoden 2014 alusta alkaen  
ja että ehdotuksen edellyttämien lainsäädäntömuutosten valmistelu käynnistetään siten,  
että hallituksen esitys voidaan antaa eduskunnalle vuoden 2012 aikana. Raporttiin sisäl-  
tyvät maa- ja metsätalousministeriön, Maanmittauslaitoksen ja oikeusministeriön edus-  
tajien eriävät mielipiteet.

Hallituksen päätöksessä valtionalouden kehyksiksi vuosille 2013-2016 on linjattu,  
että Maanmittauslaitoksen organisaatiota kevennetään siirtymällä yksiportaiseen valta-  
kunnalliseen toimintamalliin. Ympäristöministeriö valmistelee ehdotettuja tehtäväsiir-  
toja koskevat säädösmuutokset samassa yhteydessä kyseisiin säädöksiin tehtävien muiden  
muutosten kanssa.

## 4.3 Aluejaot

Aluehallinnon uudistukseen sisältyivät seuraavat aluejakoja koskevat tai niihin liittyvät tavoitteet:

- aluejaot muodostuvat toiminnallisesti tarkoituksenmukaisiksi, niiden muodostamisessa huomioidaan talous- ja työssäkäyntialueet ja ne muodostavat kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta mielekkään kokonaisuuden;
- aluejakoja pyritään yhtenäistämään siten, että aluehallinnon viranomaisten toiminta-alueet vastaavat toisiaan tai suuremmat alueet koostuvat kokonaisista pienemmistä alueista; sekä
- viranomaisten määrää vähennetään merkittävästi, tavoitteena selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin perustuva aluehallinnon organisointi.

### 4.3.1. Aluejakojen muodostaminen

Aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten aluejaoissa eri toimintojen erilaiset aluejakotarpeet otettiin huomioon siten, että eri toimintoilla on virastojen perusaluejaoista poikkeavia alueellisia toimivaltoja. Tämä järjestely näkyy mm. eri vastuualueiden erilaisina toimialueina.

Aluehallintovirastoissa perusaluejaoista poikkeavat ympäristölupa-vastuualueiden (4/6)<sup>2</sup>, työsuojelun vastuualueiden (5/6) sekä poliisitoimen vastuualueiden (3/6) toimialueet. Kyseiset vastuualueet hoitavat tehtäviään myös muun tai muiden kuin oman aluehallintovirastonsa alueella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa ainoastaan elinkeinot, työvoima, osaaaminen ja kulttuuri -vastuualue toimii jokaisessa 15 keskuksessa. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue on 13 keskuksessa ja liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue yhdeksässä keskuksessa. Osa ympäristö- ja liikenne -vastuualueista hoitaa tehtäviään kahden tai kolmen keskuksen alueella.

Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten aluejaon perustana on maakuntajakko. Aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten nykyiset aluejaot ovat yhtenevät siten, että laajemmat aluejaot muodostuvat aina kokonaisista pienemmistä alueista.

Osalla toiminnoista aluejaot muuttuivat. Työsuojelun aluejako muuttui ja toimialue Etelä-Suomessa kasvoi merkittävästi. Ympäristölupatehtävissä aluejaot muuttuivat koko maassa, kun alueellisten ympäristökeskusten 13 alueesta ja ympäristölupavirastojen kolmesta alueesta siirryttiin neljään. Aluehallintovirastojen päätoimipaikat Hämeenlinna, Mikkeli ja Vaasa eivät olleet aiemmin ympäristölupavirastojen toimipaikkoja.

ELY-keskusten osalta merkittävä muutos oli Etelä-Pohjanmaalla ympäristö- ja luonnonvarat sekä liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualueiden päätoimipaikkojen siirtyminen Vaasasta Seinäjoelle sekä ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueen sijoittuminen Hämeen-

<sup>2</sup> Neljässä kuudesta aluehallintovirastosta on ympäristölupavastuualue

linnasta Lahteen. Muut muutokset koskivat liikenne- ja infrastruktuurin vastuualuetta, kun Etelä-Savon liikenneasioiden hoito siirtyi Kouvolasta Kuopioon sekä Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen liikenneasiat Tampereelta Helsinkiin.

Aluejakoja muodostettaessa otettiin huomioon maakunnan liittojen vallitsevat yhteistyösuhteet sekä niitä yhdistävät ja erottavat tekijät. Pääsääntöisesti esitetyt näkemykset olivat yhteen sovitettavissa ja virastojen aluejakojen sisään tuli kokonaisia talous- ja työsäkäyntialueita.

Keski-Pohjanmaan maakunnan osalta näkemykset suuntautumisesta hajaantuivat. Toisaalta maakunnan aluetta kuuluu Kokkolan - Pietarsaaren talousalueeseen ja toisaalta yhteistyötä tehdään Pohjois-Pohjanmaalle. Keski-Pohjanmaan sijoittumista aluejakoihin ja sijoittumisen kielellisiä vaikutuksia selvitti erillinen työryhmä. Keski-Pohjanmaan maakunta päädyttiin liittämään saman aluehallintoviraston sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueeseen kuin Pohjanmaan maakunta. Aluejaon kielellisillä vaikutuksilla oli keskeinen merkitys päätöstä tehtäessä.

Kymenlaakson maakunnan ympärillä nähtiin erilaisia suuntautumisvaihtoja, joihin liittyivät Etelä-Savon ja Päijät-Hämeen maakunnat. Voimakkaimmiksi yhteiset tekijät osoittautuivat Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan välillä. Tämä vaikutti merkittävästi aluehallintovirastojen aluejakoon.

#### 4.3.2. Aluejakojen toimivuus

Hallinnon asiakkaiden ja sidosryhmien näkökulmasta aluejakojen hankalin tekijä ovat saman viraston eri vastuualueiden tai tehtävien erilaiset toimialueet. Valittu ratkaisumalli oli edellytys eri toimintojen sovittamiselle samoihin virastoihin, mutta samalla se aiheuttaa myös vaikeuksia joissain tilanteissa.

Maakunnan liittojen kannalta tilanne on monella alueella sellainen, että liiton täytyy pitää neuvotteluyhteyksiä useampaan ELY-keskukseen, koska maakunnan alueen ympäristö- ja liikenneasioita hoidetaan eri ELY-keskuksessa kuin elinkeinoasioita. Samalla tavalla esimerkiksi yhdellä yrityksellä voi olla asioita useammassa ELY-keskuksessa vireillä. Sama asia koskee pienemmässä määrin aluehallintovirastojen vastuualueiden erilaisuutta aluejakojen suhteen.

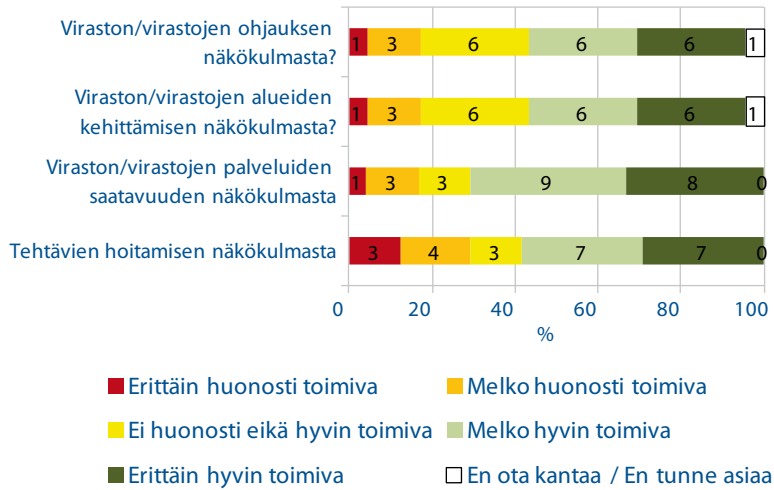
Valtiovarainministeriö teki keväällä 2012 kyselyn aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten aluejaoista. Kyselyn kohderyhmiä olivat aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ylijohdajat ja vastuualueiden johtajat; aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia ohjaavien ministeriöiden edustajat; aluehallintovirastojen tulohjaustyöryhmään kuuluvat Eviran, Kuluttajaviraston, Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja Kilpailuviraston edustajat; ELY-keskusten valmisteluryhmiin kuuluvat Maaseutuviraston, Liikenneviraston ja Tekesin edustajat; maakuntajohtajat, maakuntavaltuustojen puheenjohtajat ja maakuntahallitusten puheenjohtajat; sekä Suomen metsäkeskuksen johto. Kysely lähetettiin yhteensä 233 henkilölle. Vastaaajia oli 120 ja vastausprosentti 51,5 %.

Kyselyllä selvitettiin vastaajien näkemyksiä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten aluejakojen toimivuudesta tehtävien hoitamisen, palvelujen saatavuuden, alueiden kehittämisen ja virastojen ohjauksen näkökulmista. Vastaajat saivat valita vastasivatko he vain

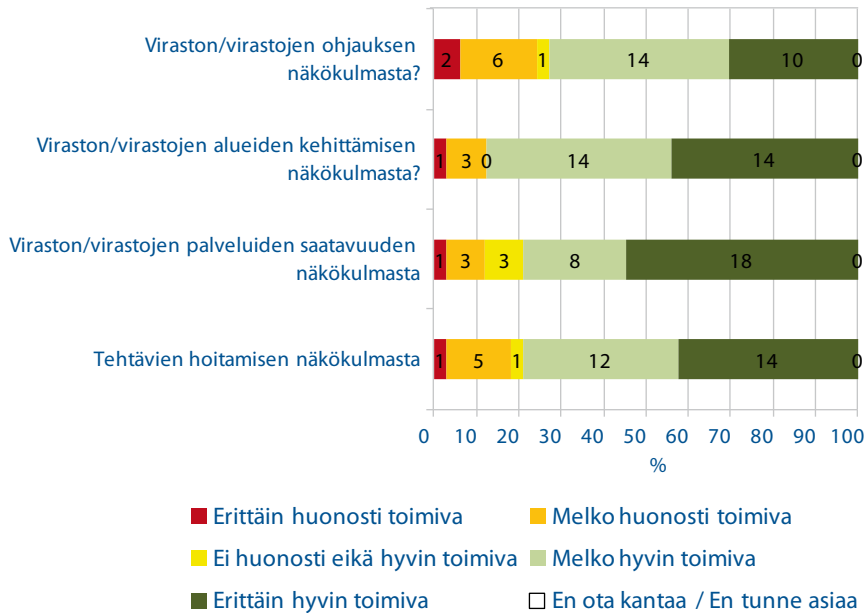
jonkin tietyn aluehallintoviraston tai ELY-keskuksen näkökulmasta vai koskien yleisesti kaikkia aluehallintovirastoja tai ELY-keskuksia.

Oheisista kuvista 26 ja 27 käyvät ilmi aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten johdon vastaukset kyselyyn.

**Kuva 26. Aluehallintovirastojen johdon vastaukset kysymykseen aluejakojen toimivuudesta eri näkökulmista (N=24)**



**Kuva 27. ELY-keskuksien johdon vastaukset kysymykseen aluejakojen toimivuudesta eri näkökulmista (N=33)**



Kuten kuvioista voidaan havaita, sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten johto pitää aluejakoja pääosin melko hyvin toimivina tai erittäin hyvin toimivina. Näkökulmasta riippuen 51 – 78 prosenttia aluehallintovirastojen johdosta piti aluejakoa joko toimivana tai erittäin toimivana. ELY-keskusten johdon vastausten osalta vastaava prosentti vaihteli näkökulmasta riippuen välillä 73 – 88 prosentin välillä.

Virastoja ohjaavien ministeriöiden vastaukset noudattelivat pääosin samaa linjaa kuin aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten johdon vastaukset, kun aluejakojen toimivuutta pyydettiin tarkastelemaan virastojen tehtävien hoitamisen ja palveluiden saatavuuden näkökulmasta. Suurin osa vastaajista piti aluejakoa näistä näkökulmista joko melko hyvin toimivina tai erittäin hyvin toimivina.

Kritiikkiä aluejakojen toimivuuteen ministeriövastaajat kohdistivat kuitenkin alueiden kehittämisen ja ohjauksen näkökulmista. Vastaajista 48 % piti ELY-keskusten aluejakoja joko erittäin huonosti tai huonosti toimivina alueiden kehittämisen näkökulmasta. Samoin vastaajista 52 prosenttia piti ELY-keskusten aluejakoja joko erittäin huonosti tai huonosti toimivina ohjauksen näkökulmasta. Avoimiin kysymyksiin annettujen vastausten perusteella negatiivisen käsityksen aluejakojen toimivuudesta ilmaisseet ministeriövastaajat näkivät keskeiseksi ongelmaksi sen, että ELY-keskusten toimialueet ovat liian pieniä, mistä johtuen resursseja ei saada kohdennettua parhaalla mahdollisella tavalla toteuttamaan strategisia tavoitteita.

Maakunnan liittojen edustajien vastauksissa sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten aluejakoja pidettiin pääsääntöisesti joko hyvin tai erittäin hyvin toimivina. Aluehallintovirastojen aluejakoja piti maakunnan liittojen vastaajista 53 – 74 % joko hyvin tai erittäin hyvin toimivina. ELY-keskusten aluejakoja piti puolestaan samoin näkökulmasta riippuen hyvin tai erittäin hyvin toimivina 65 – 85 % vastaajista.

Lisäksi kyselyssä kysyttiin vastaajien näkemystä mahdollisista muutostarpeista niin aluehallintovirastojen kuin ELY-keskustenkin aluejaoissa. Saaduissa vastauksissa ainoana selvästi useammalta vastaajalta kannatusta saaneena kehittämissuunnaksi esiin nousi ELY-aluejaon muuttaminen kattavasti yhdeksän viraston malliksi. Tämän kehittämissuunnan otti esille vastauksessaan yhteensä 12 vastaajaa kaiken kaikkiaan kyselyyn vastanneesta 120 vastaajasta.

Aluejakojen merkityksestä virastojen asiakkaille ja alueiden asukkaille ei ole tehty erillisselvityksiä.

## 4.4 Aluehallinnon ohjaus

### 4.4.1. Strateginen suunnittelu ja ohjaus

Ohjaukselle asetettiin hankkeen asettamispäätöksessä seuraavat tavoitteet:

- ”valtion aluehallinnon ohjaus muodostaa toimivan osan hallinnon ohjauksen kokonaisuutta
- aluehallinto on sovitettavissa yhteen ja tukee valtion paikallishallinnon kehittämistä.”

Hallituksen esityksessä tavoitteeksi on lisäksi asetettu, että aluehallinnon viranomaisia pyritään ohjaamaan ministeriöiden yhteistyönä yhtenäisin menettelytavooin ja samalla hallinnonaloittain joustavasti. Tavoitteena on myös vahvistaa ministeriöiden verkostomaista strategista ohjausta ja alueilta tulevan kehittämistahdon kanavoimista.

Tavoitteena oli myös kytkeä maakuntaohjelmat nykyistä tiiviimmin osaksi keskushallinnon ja aluehallintoviranomaisten tulosohtausprosessia. Maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma otettiin yhdeksi lähtökohdaksi aluehallintoviranomaisten strategia-asiakirjojen ja strategisten tulossopimusten valmistelussa.

Asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja alueiden näkemysten kanavoimiseksi valtion aluehallintoviranomaisten ohjauksessa on otettu käyttöön uutena menettelytapana hallituskauden mittainen strategia-asiakirja ja vastaavasti hallituskauden mittaiset strategiset tulossopimukset. Aluehallintoviranomaisten ohjaus tapahtuu ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen yhteistyönä. Ministeriöiden ohjaus välitetään aluehallintoviranomaisille pääasiallisesti koordinoivan ministeriön (valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö) kautta.

Aluehallintoviranomaisten ensimmäisten strategia-asiakirjojen ja strategisten tulossopimusten valmistelu tapahtui syksyllä 2009 osana ALKU-hanketta ennen kuin uudet viranomaiset olivat aloittaneet toimintansa.

Tampereen yliopiston tekemässä aluehallinnon uudistamishankkeen arvioinnissa 2009-2010 ”Hiljainen radikaali uudistus” (valtiovarainministeriön julkaisu 11/2011) tuodaan esille, että ministeriöt olivat kehittäneet strategisen suunnittelun kysymyksissä jo ennen toteutusvaiheen alkua välilleen toimivan yhteistyösuhteen. Tämän nähtiin edistävän uudistuksella tavoiteltavien synergiaetujen saavuttamista. Arvioinnin mukaan sekä strategia-asiakirjoja että strategisia tulossopimuksia oli valmisteluvaiheessa tehdyllä ensimmäisellä suunnittelukierroksella onnistuttu tekemään verraten hyvässä yhteistyössä. (2011, 58)

Tampereen yliopiston tekemän arvioinnin mukaan strateginen ohjaus toimi jo heti toiminnan alkuvaiheessa kohtuullisesti. Uusi strategisen tason suunnittelu ja sopiminen sai aikaan uudenlaista yhteistyötä ja keskustelua ministeriöiden välillä, erityisesti koordinoivien ministeriöiden ja muiden ministeriöiden välillä. Osa haastatelluista kuitenkin katsoi, että ministeriöiden hallinnonaloja ja niiden erityisintressejä korostava ja niistä suorastaan nouseva silloajattelu oli edelleen voimassa. Arvioinnissa kuitenkin todetaan, että ensimmäisellä kierroksella oli korostetusti kyse uuden järjestelmän opetteluvaiheesta. (2011, 126)

Ohjaavien ministeriöiden ohjauskulttuureissa oli arvioinnin mukaan eroja. Siinä missä joidenkin ministeriöiden katsottiin tyytyvän helposti strategisen ohjauksen antamiin suun-

taviivoihin, nähtiin toisten ministeriöiden haluavan turvata oman hallinnonalansa intressit suurella määrällä toiminnallisia tavoitteita. (2011, 58-59)

Arvioinnissa todetaan, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausmalleissa on myös erityispiirteitä, joiden tausta on uusia aluehallintoviranomaisia edeltäneiden viranomaisten toimintakulttuureissa. Tämä näkyi mm. siinä, että aluehallintovirastojen osalta tulossopimusten tekoa oli ohjattu ylhäältä alaspäin, kun taas ELY-keskusten osalta sopimusten teko oli aloitettu alueiden ehdotuksista käsin. Kuitenkin keskeisimmän käytännön eron synnytti se, mitkä asiat sijoitettiin strategiaan tulossopimukseen ja mitkä toiminnallisiin tulossopimuksiin. (2011, 58-59)

Arvioinnissa tuodaan esille, että resurssiohjaus nähtiin valmisteluvaiheessa mahdollisena ongelmien lähteenä. Budjettipäätöksenteon kannalta pidettiin tärkeänä, että strategia-asiakirjaan tai strategiaan tulossopimukseen sisällytetään hallinnonalakohtaiset määrärahapuitteet. Arviointia varten tehdyissä haastatteluissa tämän on nähty luovan vastuualueita ja toimintoja ohjaaville ministeriöille varmemman pohjan lähteä yhteen kokonaiseen strategiseen tulossopimukseen. (2011, 58-59). Arvioinnissa todetaan, että toiminnallisesta ohjauksesta vastaavissa ministeriöissä koettiin, että niiden kyky vaikuttaa resurssiohjaukseen heikentyi. Varsinkin ohuen henkilöstöresurssin ja pienten tehtäväalueiden kyky pitää viraston resurssien jaossa puolensa oli muuttunut aiempaa ongelmallisemmaksi. Erityisesti suurena ongelmana tätä pidettiin pienillä ELY-keskusten sektoreilla.

Arviointia varten tehtyjen haastattelujen perusteella arvioijille muotoutui käsitys, että sektoriministeriöt kokivat toiminnalliset tulossopimukset sitä tärkeämmiksi, mitä kauempana ne ovat koordinoivan ministeriön merkittävimpinä pitämiltä ydinalueilta ja mitä pienemmästä aluehallinnon toiminnosta on kyse. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esille erityisesti ELY-keskusten osalta, että painopistettä tulisi voida siirtää strategia-asiakirjan ja strategisten tulossopimusten suuntaan ja vastaavasti vähentää toiminnallisten tulossopimusten raskautta. Kaiken kaikkiaan arvioinnissa todetaan, että ensimmäisen kierroksen kokemusten perusteella suunnittelu- ja sopimusprosessia tulee jatkossa keventää. (2011, 127-218)

Seuraavissa luvuissa käsitellään aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategisen suunnittelun ja ohjauksen menettelytapoja, toteutumista ja kehittymistä toiminnan käynnistymisen jälkeen.

## Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Ohjaus tapahtuu valtiovarainministeriön ja toiminnallisesta ohjauksesta vastaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen yhteistyönä. Tulosohtauksen yhtenäistämiseksi ja sen koordinoimiseksi valtiovarainministeriö on asettanut aluehallintovirastojen ohjausryhmän ja tulosohjaustyöryhmän.

Ohjausryhmän tehtävänä on hyväksyä aluehallintovirastojen strategia-asiakirja virastoja ohjaavien ministerien allekirjoitettavaksi, hyväksyä strategiset tulossopimukset tulosneuvottelujen pohjaksi, käsitellä aluehallintovirastoja koskeva kehys- ja talousarvioesitys sekä käsitellä muut strategiset linjaukset, laajat kehittämishankkeet ja valtioneuvoston tai ministerityöryhmien käsiteltävät asiakirjat. Ohjausryhmän muodostavat virastoja ohjaavien ministeriöiden edustajat ja aluehallintovirastojen edustajat.

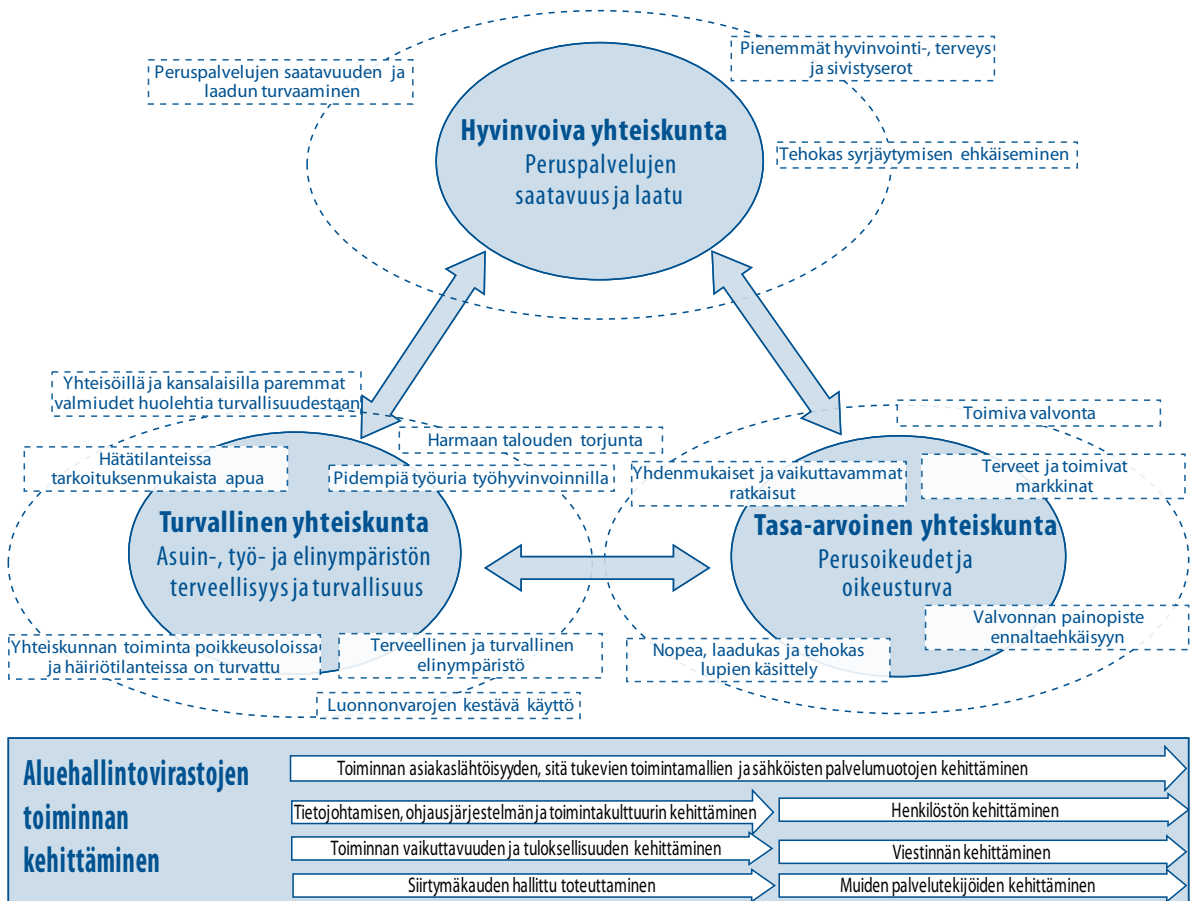
Tulosohjaustyöryhmä valmistelee ohjausryhmässä käsiteltävät asiat. Tulosohjaustyöryhmän tehtävänä on valmistella aluehallintovirastojen strategia-asiakirja ja strategiset tulossopimukset, käsitellä aluehallintovirastoja koskeva kehys- ja talousarvioesitys sekä käsitellä, linjata ja koordinoida hallinnonaloja yhteisesti koskevia asioita ja hankkeita. Tulosohjaustyöryhmän muodostavat ohjaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen edustajat, aluehallintovirastojen edustajat sekä maakunnan liiton edustaja ja henkilöstöjärjestöjen edustajat.

Aluehallintovirastoille laadittiin ALKU-uudistuksen valmisteluvaiheessa ensimmäinen strategia-asiakirja ja strategiset tulossopimukset vuosiksi 2010-2011. Syksyllä 2011 hyväksyttiin aluehallintovirastojen ensimmäinen nelivuotinen strategia-asiakirja 2012-2015, minkä jälkeen käynnistettiin strategisten tulossopimusten 2012-2015 valmistelu. Strategiset tulossopimukset 2012-2015 allekirjoitettiin tammikuussa 2012.

Aluehallintovirastojen strategiset tavoitteet esitetään vuosien 2012-2015 asiakirjoissa aluehallintovirastojen ydinprosessien mukaisesti luokiteltuna kolmeen ryhmään. Ydinprosessit ovat:

1. Hyvinvoiva yhteiskunta – hyvinvointiprosessit: Peruspalvelujen saatavuus ja laatu
2. Tasa-arvoinen yhteiskunta – oikeusturvaprosessit: Perusoikeudet ja oikeusturva
3. Turvallinen yhteiskunta – turvallisuusprosessit: Asuin-, työ- ja elinympäristön terveys ja turvallisuus.

Kuva 28. Aluehallintovirastojen strategiset tavoitteet 2012-2015



Aluehallintovirastoista annetun lain 9 §:n mukaan strategia-asiakirjassa on omat osuudet poliisitoimen, työsuojelun ja ympäristölupa-asioita koskevien tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten. Strategia-asiakirjan liitteenä on työsuojelua koskeva osio, joka on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön johdolla ja ohjeistuksessa yhdessä työmarkkinaosaospuolten kanssa ja käsitelty työsuojeluneuvottelukunnassa. Ympäristölupa-asioita koskien ei ole laadittu omaa osiota, vaan ympäristölupa-asioita koskevat tavoitteet on sisällytetty asiakirjaan ydinprosessijaottelun mukaan. Poliisin osalta strategia-asiakirjaan sisältyy vain sen vastuulle kuuluvan alueellisen viranomaisyhteistyön sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun tavoitteet. Hallituksen esityksessä todetaan, että poliisia koskien strategia-asiakirjassa voitaisiin todeta, kuinka paljon poliisitoimi ja työsuojelu käyttävät viraston yhteisiä palveluja koskevia voimavaroja. Näin ei kuitenkaan toistaiseksi ole menetelty. Strategia-asiakirjoista on saavutettu yksimielisyys ministeriöiden kesken, eikä asiakirjaa ole tarvinnut viedä valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Työsuojelun ja poliisitoimen tavoitteet eivät sisälly strategiaan tulossopimuksiin. Työsuojelun osalta sosiaali- ja terveysministeriö laatii työsuojeluvastuualueiden kanssa erillisen toiminnallisen tulossopimuksen.

Aluehallintovirastojen osalta ei ole ollut maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien mukaisia hankkeita, joihin olisi tarvinnut määritellä valtion kanta strategisissa tulossopimuksissa. Maakunnan liitoilla on edustaja aluehallintovirastojen tulosohjaustyöryhmässä, jonka kautta maakunnan liitot ovat olleet mukana strategia-asiakirjan ja strategisten tulossopimusten valmistelussa. Maakunnan liitot eivät ole osallistuneet aluehallintovirastojen strategiaa tulossopimuksia koskeviin neuvotteluihin. Aluehallintovirastojen strategia-asiakirjan ja strategisten tulossopimusten valmistelussa maakunnan liitoilla on ollut mahdollisuus kommentoida ja antaa lausunto asiakirjaluonnoksesta. Lisäksi aluehallintovirastot ovat tehneet yhteistyötä alueellisten toimintaympäristön kuvausten laadinnassa maakunnan liittojen ja ELY-keskusten kanssa. Yhteistyön tiiviys on vaihdellut alueittain.

Strategisissa tulossopimuksissa asetetaan tavoitteet myös aluehallintovirastojen erikoistumisyksiköille. Näiden lisäksi erikoistumisyksiköt laativat kullekin vuodelle toimintasuunnitelman.

Työsuojelun vastuualuetta lukuun ottamatta aluehallintovirastojen toiminnallisesta tulosohjauksesta vastaavat ministeriöt eivät enää tee omia toiminnallisia tulossopimuksia virastojen kanssa, vaikka säädökset mahdollistaisivat varsin yksityiskohtaisen ohjauksen toiminnallisten tulossopimusten avulla. Ainoastaan virastoja ohjaavat keskushallinnon virastot tekevät toiminnalliset tulossopimukset. Vielä vuosina 2010 - 2011 sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäasiainministeriö tekivät toiminnalliset tulossopimukset virastojen kanssa, mutta nekin luopuivat käytännöstä strategiakaudelle 2012-2015. Näin ollen tulosohjausasiakirjojen määrä on vähentynyt toiminnan ensimmäisistä vuosista.

Merkittävä muutos toiminnan käynnistymisen ensimmäisistä vuosista 2010 ja 2011 on ollut siirtyminen strategiakaudella 2012-2015 hallinnonalakohtaisesta tavoitteiden asettamisesta virastojen ydinprosessien mukaiseen tavoitteiden asettamiseen. Tavoitteita ei enää aseteta sillomaisesti hallinnonaloittain. Ydinprosessien mukainen tavoitteiden asettaminen kiinnittää tavoitteet ja toimenpiteet kiinteästi ja selkeästi toiminnan tavoiteltuihin vaikutuksiin sekä edistää poikkihallinnollista yhteistyötä virastoissa. Monialaisen viraston eri vastuualueiden väliset yhteistyöaiheet ja -alueet nousevat sekä ohjattavissa ministeriöissä että keskushallinnon virastoissa esiin. Poikkihallinnollinen tavoitteiden asettaminen tukee virastojen toiminnan ja prosessien kehittämistä sekä niiden yhdenmukaistamista.

Selkeä muutos ALKU-uudistusta edeltävään aikaan verrattuna on ollut myös ohjausmallin kehittyminen aidoksi yhteistyömalliksi, jossa kaikki aluehallintovirastoja ohjaavat ministeriöt ja keskushallinnon virastot osallistuvat virastojen toiminnalliseen ohjaukseen valtiovarainministeriön koordinoimissa ja vastatessa strategisesta ohjauksesta.

Monivuotinen ja hallinnonalojen yhteinen strategisen suunnittelun ja ohjauksen järjestelmä on yhtenäistänyt ohjausta ja tavoitteiden asettamista aluehallinnolle. Se mahdollistaa tavoitteiden ja resurssien yhtäaikaisen tarkastelun ja yhteensovittamisen. Järjestelmä vähentää ohjaajien ja aluehallintovirastojen hallinnollista taakkaa ja samalla hallituskauden mittainen suunnittelukausi luo vakautta, yhtenäisyyttä ja mahdollisuuksia virastojen toiminnan suunnittelulle ja kehittämiselle.

Valtiovarainministeriö teki helmikuussa 2012 kyselyn aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten valmisteluun ja tulosneuvotteluihin osallistuneille henkilöille tarkoituksena selvittää, miten prosessiin osallistujat ovat kokeneet valmistelun ja miten menettelytapoja voitaisiin edelleen kehittää. Kyselyyn vastasi yhteensä 31 henkilöä aluehallintovirastoista, ohjaavista ministeriöistä ja keskushallinnon virastoista, vastausprosentin ollessa 33.

Kyselyssä pyydettiin antamaan kouluarvosana valmistelun tuloksena syntyneille strategisille tulossopimuksille. Lähes puolet (48,1 %) vastaajista antoi arvosanan 8. Lisäksi pyydettiin antamaan kouluarvosana aluehallintovirastojen tulosohjausasiakirjojen kokonaisuuden toimivuudelle. Myös tähän kysymykseen lähes puolet (45,2 %) vastaajista antoi kouluarvosanan 8. Kyselyn vastausten perusteella voidaan todeta, että aluehallintovirastojen strategisen suunnittelun ja ohjauksen asiakirjat ovat kehittyneet merkittävästi ensimmäisten vuosien aikana. Valmisteluprosessissa kehitettäviä kohteita on valmistelun koordinaointi eri ohjaavien tahojen kesken ja aikataulujen yhteneväisyys aluehallintovirastoihin nähden. Virastojen näkökulmasta asiakirjoissa tulisi selkeämmin näkyä aluelähtöisyys. Tavoitteiden asetanta on kyselyn mukaan parantunut, mutta edelleen kaivataan tavoitteiden priorisointia sekä määrän vähentämistä tai tavoitteiden tiivistämistä. Tulosohjauksen näkökulmasta se vuosi, jona strategia-asiakirja ja strategiset tulossopimukset valmistellaan, on raskas ja sitoo resursseja. Toisaalta asiakirjat ovat voimassa neljä vuotta ja seuraavat kolme vuotta ohjausprosessi on huomattavasti kevyempi, koska tällöin tehdään asiakirjoihin vain tarpeelliset tarkistukset.

Aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten liitteenä on aluehallintovirastoista annetun asetuksen 14 §:n mukaisesti todettu määrärahapuitteet hallinnonaloittain. Hallinnonalakohtaisten määrärahojen lisäksi virastoille on varattu ns. vapaasti kohdennettava määrärahaosuus. Aluehallintovirastojen strategisissa tulossopimuksissa on määritelty myös henkilöstökehykset hallinnonaloittain. Virastojen näkökulmasta hallinnonalakohtaisten määrärahapuitteiden on havaittu jäykistävän aluehallintovirastojen toimintaa ja mahdollisuutta käyttää resursseja joustavasti ilman neuvottelumenettelyjä ohjaavien ministeriöiden kanssa niihin tehtäviin, joissa kulloinkin vaaditaan voimavaroja sekä vähentävän virastojen ylijohdajan mahdollisuutta johtaa virastoa kokonaisuutena. Ohjaavien ministeriöiden näkökulmasta hallinnonalakohtaisten htv- ja määrärahapuitteiden etuna on pidetty mahdollisuutta huolehtia tietyn tehtäväalueen voimavarojen valtakunnallisesta tasapainosta sekä tavoitteiden ja voimavarojen yhteensovittamisesta.

Aluehallintovirastot raportoivat valtiovarainministeriölle ja muille niitä ohjaaville ministeriöille ja keskushallinnon virastoille strategisten tulossopimusten tavoitteiden toteutumisesta annettujen raportointiohjeiden mukaisesti. Käytännössä tämä on tarkoittanut välitarkastelua puolivuositain sekä tulosneuvottelujen yhteydessä käsiteltävää koko vuoden toiminnan tarkastelua. Aluehallintovirastot laativat vuosittain toimintakertomukset, jotka täydentävät tilinpäätöstä. Lisäksi aluehallintovirastot raportoivat toiminnallisissa tulossopimuksissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta suoraan toiminnallisesta tulosohjauksesta vastaavalle ministeriölle tai keskushallinnon virastolle. Valtion tulostietojärjestelmää (Netra) on käytetty hyödyksi virastojen palvelutavoitteiden toteutumien ja aikaansaatu- jen suoritteiden sekä julkishyödykkeiden raportoinnissa virastojen toiminnan alusta asti.

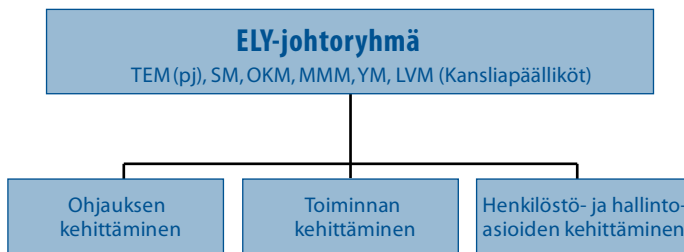
### Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjauksen yhteensovittaminen ja ohjaavien ministeriöiden välisen yhteistyön varmistaminen tapahtuu ELY-johtoryhmässä. Tässä tarkoituksessa johtoryhmä käsittelee ELY-keskuksiin liittyen mm. seuraavia asioita:

- strategia-asiakirja ja strategiset tulossopimukset,
- tuottavuus- ja talousarvioasiat,
- organisaatorakennetta ja lainsäädäntömuutoksia koskevat asiat,
- ohjauksen toimivuus ja uudistuksen toimeenpanon seuranta,
- toiminnan tuloksellisuus,
- yhteiset prosessit ja toimialojen yhteistyö sekä näiden kehittäminen,
- virkamiestason linjaukset ennen HALKE-käsittelyä,
- muut strategiset kysymykset ja kehittämishankkeet.

Johtoryhmän jäseniä ovat ohjaavien ministeriöiden kansliapäälliköt ja Liikenneviraston ylijohtaja. Puheenjohtajana toimii työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäällikkö.

### Kuva 29. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjauksen rakenne



ELY-johtoryhmälle asioita on valmistellut vuoden 2012 alusta kolme valmisteluryhmää: ohjauksen kehittämisen ryhmä, toiminnan kehittämisen ryhmä ja henkilöstö- ja hallintoasioiden ryhmä. Kaikissa valmisteluryhmissä on sekä ohjaavien tahojen että ELY-keskusten ja niiden henkilöstön edustajat. ELY-keskusten vuonna 2011 toteuttamien ELY-keskusten CAF-itsearviointien tulokset ovat tärkeässä osassa valmisteluryhmien työsuunnitelmia laadittaessa.

Vuosina 2010–2011 valmistelusta huolehti viisi erillistä ryhmää. Valmisteluryhmärakenteen uudistaminen perustui tarpeeseen siirtyä ELY-keskusten käynnistysvaiheen ohjausrakenteista kohti vakiintuneemman toiminnan ohjausrakenteita. Pyrkimyksenä oli selkeyttää ohjauksen ja kehittämisen kokonaiskuvaa, tiivistää valmisteluryhmien keskinäistä vuorovaikutusta sekä parantaa ELY-keskuksia ohjaavien tahojen sitoutumista yhteiseen kehittämiseen.

Kaiken poikkihallinnollisen kehittämistyön ohjaus on keskitetty valmisteluryhmille, jotka voivat erillisiä hankkeita varten perustaa määräaikaista jaostoa. Jaosten tehtävinä on

ollut esimerkiksi valmistella strategisten tulossopimusten ohjeistusta ja koordinoita neuvottelut, kehittää toiminnallista tulossopimista, tehdä ehdotus keskeisistä toiminnan indikaattoreista, ohjata ELY-keskusten laatutyötä, kehittää hankintakäytäntöjä ja laatia asiakasyhteydenottojen hallinnan malli sekä kehittää hallinnollisten tehtävien toimintatapoja ja organisointia.

Yhteistyötä ELY-keskusten kesken sekä ohjaavien tahojen välillä tehdään vastuualue- ja toimintokohtaisissa verkostoissa. Näitä ovat mm. ylijohdajien, hallintojohtajien, strategiapäälliköiden sekä asiakkuuspäälliköiden verkostot ja neuvottelupäivät. Lisäksi ohjaavat tahot järjestävät substanssiin liittyvien verkostojen kokouksia ja neuvottelupäiviä.

Tiedonhallinnan ohjausta varten AHTi-yksiköllä on asiakasohjausryhmä. Aluehallintoviranomaisten tietohallinnon yhteen sovittamiseksi on perustettu aluehallinnon tietohallinnon ohjausryhmä, jossa on edustus ohjaavista ministeriöistä ja keskushallinnon virastoista. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tietohallinnoilla on molemmilla tietohallintoyksiköiden ohjausryhmät, joiden tehtävänä on koordinoita ja ohjata virastokokonaisuuksien tietohallinnollista kokonaisuutta.

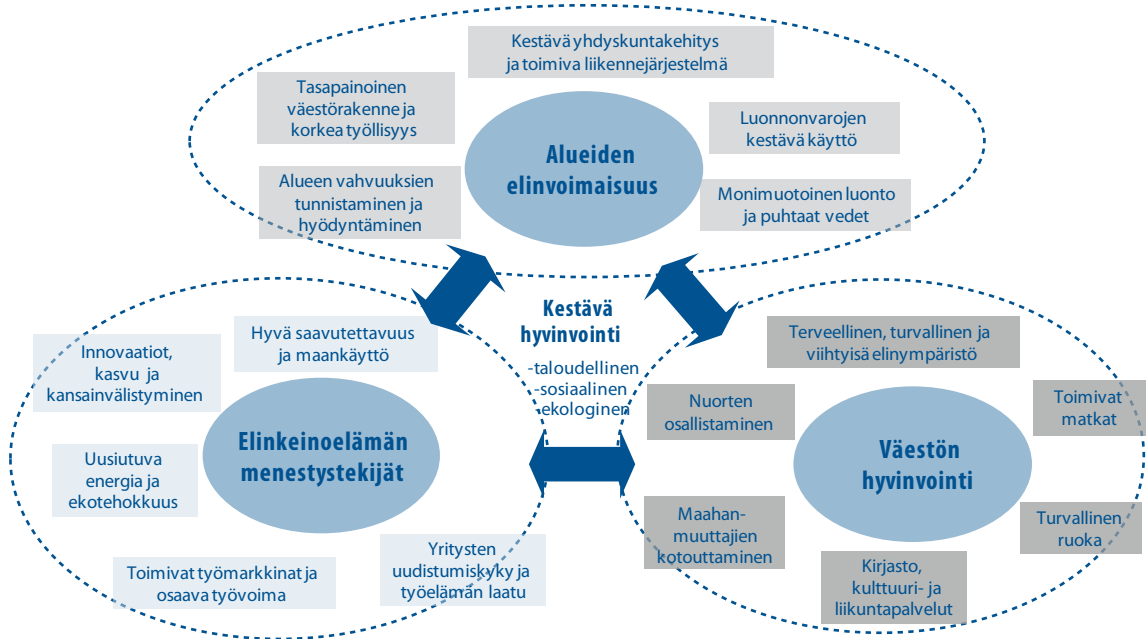
ELY-keskuksille laadittiin ALKU-hankkeen valmisteluvaiheessa vuoden 2009 aikana strategia-asiakirja vuosille 2010–2011 yhteistyössä ohjaavien ministeriöiden, alueellisten muutosryhmien ja maakunnan liittojen kesken sekä ensimmäiset strategiset tulossopimukset vuosiksi 2010–2011 strategia-asiakirjan ja maakuntaohjelmien pohjalta. Strategiset tulossopimukset tarkistettiin vuodelle 2011 syksyllä 2010.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ensimmäisen nelivuotisen, koko hallituskauden kattavan strategia-asiakirjan 2012–2015 valmistelu aloitettiin syksyllä 2010 laajassa yhteistyössä. Valmistelutyötä tehtiin työ- ja elinkeinoministeriön johdolla ohjaavien ministeriöiden yhteistyönä hallitusohjelman valmistumiseen saakka. ELY-keskuksia, maakuntien liittoja ja keskeisiä sidosryhmiä kuultiin valmisteluvaiheessa seminaarissa keväällä 2011 ja niillä oli mahdollisuus kommentoida asiakirjan luonnosta. Strategia-asiakirja viimeisteltiin hallitusohjelman painotusten mukaiseksi, jonka jälkeen se hyväksyttiin lokakuussa 2011.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirjassa 2012-2015 strategiset tavoitteet kytkeytyvät kolmeen painopistealueeseen. Painopisteet ovat seuraavat:

- 1) Alueiden elinvoimaisuus
- 2) Elinkeinoelämän menestystekijät
- 3) Väestön hyvinvointi

Kuva 30. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategiset tavoitteet 2012-2015



Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirjassa 2012-2015 ei ole hallinnonalakohtaisia osuuksia, vaan tavoitteena on ollut sektorit ylittävä näkökulma sekä eri vastualueiden synergioiden löytäminen. Ratkaisu tuo haasteita indikaattoreiden ja seurannan toteuttamiselle. Molemmat tähän mennessä laaditut strategia-asiakirjat on hyväksytty yksimielisesti ministeriöiden kesken.

Edellä mainittujen strategisten painopisteiden lisäksi strategia-asiakirjassa määritellään tavoitteet ELY-keskusten toiminnan kehittämiseksi CAF-laadunarviointimallin mukaisesti.

ELY-keskusten strategisten tulossopimusten liitteenä on ELY-keskuksista annetun asetuksen 21 §:n mukaisesti todettu ELY-keskuksille jaettavat määrärahapuitteet (=toimintamenomäärärahat). Toimintamenomäärärahat osoitetaan kullekin ELY-keskukselle yhtenä kokonaiseränä. Määrärahoja ei ole asetuksen mukaisesti määritelty hallinnonaloittain vaan ELY-keskus päättää itse määrärahan tarkemmasta jaosta vastualueittain ja yksiköittäin.

Toimintamenomäärärahan jako yhtenä eränä helpottaa resurssien joustavampaa käyttöä yli vastualueiden ja hallinnonalojen esim. henkilöstön eläköityessä. Määrärahan ja resurssien käyttöä seurataan edelleen vastualueittain ja yksiköittäin toteutumien kautta. Myös ELY-keskuksissa tehtävä henkilöstösuunnittelu tukee resurssien kohdentamista ydin-tehtävien mukaisesti vastualueittain.

Toimintamenomäärärahan jakomenettely on ELY-keskusten mukaan lisännyt niiden mahdollisuutta määrärahan tarpeen mukaiseen joustavaan käyttöön. Samalla menettelytapa on saanut osakseen kritiikkiä toiminnallisesta ohjauksesta vastaavilta ministeriöiltä,

joista osa kokee toimintatavan myötä vaikutusmahdollisuutensa resurssien kohdentamiseen vähentyneen ja vaikeuttaneen valtakunnallisesta näkökulmasta osaamisen ja resurssien kohdentamista.

Strategisten tulossopimusesitysten valmistelua ohjeistettiin etupainotteisesti keväällä 2011 ja ohjeistus viimeisteltiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asia-kirjan valmistumisen jälkeen. ELY-keskusten strategiset tulossopimusneuvottelut käytiin vuonna 2011 ELY-keskusten yhdeksän keskuksen toimialuejaolla. Menettelyn tarkoituksena oli koota neuvotteluun kaikki kunkin ELY-keskuksen alueella toimivat vastuualueet. Tämän jaon mukaisesti neuvottelutilaisuuksiin osallistui kerrallaan yhdestä kolmeen ELY-keskusta. Aloite neuvottelujen kokoamisesta yhdeksäksi neuvotteluksi tuli ELY-keskuksilta. Ensimmäiset neuvottelut vuonna 2009 syksyllä käytiin kunkin ELY-keskuksen kanssa erikseen.

Maakunnan liitot ovat osallistuneet oman alueensa ELY-keskuksen neuvotteluihin. Liittojen edustajat ovat selostaneet alueensa aluekehityksen tilaa ja näkymiä sekä kehittämistarpeita. Lisäksi on käsitelty maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmissa esitettyjä keskushallinnon toimenpiteitä edellyttäviä aluekohtaisia ja maakuntien yhteistoiminta-alueiden hanke-esityksiä. Itse neuvottelutilanteessa ei ole voitu määrittellä ELY-asetuksen 21 §:n mukaisesti valtion kantaa toteuttamissuunnitelmien mukaisiin hankkeisiin, vaan esityksistä annetuissa ministeriöiden palautteissa on todettu niiden mahdollisesta eteneemisestä muissa valmisteluprosesseissa tai sovittu niiden mahdollisesta myöhemmästä jatkokeskustelusta.

Suunnitteluprosessista ja neuvottelumenettelyistä tehtiin palautekyselyt vuoden 2011 ja vuoden 2012 alussa niihin osallistuneille ELY-keskusten, maakunnan liittojen ja ohjaavien tahojen edustajille. Palautetta pyydettiin neuvottelumenettelyistä, sopimusesitysten ja liittojen hanke-esitysten kirjallisesta palautemenettelystä, laatimisoheistuksesta sekä pyydettiin kehittämisehdotuksia ja muuta palautetta ELY-keskuksia ohjaaville tahoille. Kysely lähetettiin vuoden 2012 alussa 160:lle prosessiin osallistuneelle henkilölle, joista 43 % vastasi.

Vuoden 2011 vastauksiin verrattuna palaute vuonna 2012 osoitti, että kehitystä positiiviseen suuntaan oli tapahtunut. Neuvotteluprosessia arvioitiin melko sujuvaksi, mutta kirjallisissa avovastauksissa neuvottelija luonnehdittiin kuitenkin lähinnä keskusteluiksi tai tiedotustilaisuuksiksi, ei todellisiksi neuvotteluiksi. Maakunnan liitot kritisoivat neuvottelujen käymistä yhdeksän ELY-keskuksen aluejaolla. Keskushallinnon kirjallista palautemenettelyä pidettiin melko toimivana, joskin sen osittain yksityiskohtaista tasoa moitittiin. Keskushallinnon edustajat kritisoivat jonkin verran sitä, etteivät ELY-keskukset ottaneet kaikilta osin huomioon samaansa kirjallista palautetta sopimusten viimeistelyssä. Annettua ohjeistusta pidettiin pääosin melko hyvänä viivästyneestä aikataulusta huolimatta. Eniten kritiikkiä aiheutti toteuttamissuunnitelmien aikajakson täsmentäminen vasta viime vaiheessa. Lähinnä maakunnan liittojen vastauksissa ihmeteltiin suunnitelmien vähäistä merkitystä neuvotteluissa ja keskushallinnossa yleensä. Kyselyssä esitetyissä kehittämisehdotuksissa esitettiin sähköisiä työalustoja valmistelulle, eri asiakirjojen keskinäisen työn jaon selkeyttämistä ja parempaa aikataulutusta sekä neuvottelutilanteiden kehittämistä.

ELY-keskusten toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan tarvittaessa keskusten toiminnan ja tehtävien ohjausta ja järjestämistä varten ohjaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston johdolla toiminnallisia tulossopimuksia. Käytännössä ohjaavat

ministeriöt ja keskusvirastot ja myös ELY-keskukset ovat pitäneet toiminnallisia tulossopimuksia tarpeellisina. Samalla toiminnallisten tulossopimusten määrää on kuitenkin pidetty kaiken kaikkiaan liian suurena. Yhdellä hallinnonalalla on saattanut olla useampia erillisiä sopimuksia yhden ELY-keskuksen kanssa.

ELY-keskusten johtamisen ja toiminnallisten tulossopimusten toteuttamisen ja seurauksen kannalta onkin todettu aiheelliseksi selkeyttää ja yhdistää toiminnallista ohjausta. Tässä tavoitteessa on edetty jo vuodelle 2012. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilla on päästy ministeriön ja ohjaavien keskuksien virastojen kanssa yhteen yhteiseen toiminnalliseen tulossopimukseen kunkin ELY-keskuksen kanssa. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriön vesitalousyksikkö ovat laatineet yhteisen tulossopimuksen ympäristövastuualueelle.

Tavoitteena on edelleen vähentää toiminnallisten tulossopimusten määrää. Vuoden 2013 suunnittelun lähtökohtana on neljän sopimuksen malli: 1) Liikennevirasto, 2) ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön vesivaratehtävät, 3) maa- ja metsätalousministeriö (Maaseutuvirasto, Evira, kalatalous), 4) työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö sekä tarvittaessa sisäasiainministeriö. Vuonna 2014 on tavoitteena yhdistää kaksi viimeainittua sopimusta, joka tarkoittaisi sitä, että jokaisella vastuualueella on vain yksi toiminnallinen tulossopimus. Vuonna 2015 olisi mahdollista yhdistää kaikki toiminnalliset tulossopimukset yhdeksi yhteiseksi ELY-keskuksen tulossopimukseksi. Toiminnallisten tulossopimusten sisällöllistä yhtenäisyyttä ja keskinäistä vertailtavuutta sekä työnjakoa suhteessa strategisiin tulossopimuksiin kehitetään myös edelleen.

ELY-keskukset raportoivat työ- ja elinkeinoministeriölle ja muille niitä ohjaaville ministeriöille ja keskushallinnon virastoille strategisten tulossopimusten tavoitteiden toteutumista kaksi kertaa vuodessa, toimintakertomuksen laatimisen ja tulossopimuksen tarkistusmenettelyn yhteydessä. Toiminnallisissa tulossopimuksissa ELY-keskukset raportoivat erikseen suoraan ao. ohjauksesta vastaavalle ministeriölle tai keskushallinnon virastolle. Vuosina 2010–2011 saatujen kokemusten nojalla ELY-keskusten raportointi (so. tiedolla johtamisen edellytysten parantaminen) on yksi keskeisimmistä poikkihallinnollisen ohjauksen kehittämiskohteista. Valtion tulostietojärjestelmään (Netra) on viety ELY-keskusten strategisen tulossopimuksen indikaattorit. Järjestelmää ei kuitenkaan käytetä seurannan välineenä. Vuonna 2012 ympäristövastuualueen toiminnallisen tulossopimuksen raportoinnissa ja valmistelussa pilotoidaan Valtion tulostietojärjestelmän (Netra) käyttöä.

## Yhteenveto

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten suunnittelu- ja tulosohjausjärjestelmä on säädöspohjaltaan samanlainen ja järjestelmät ovat virastojen ensimmäisten toimintavuosien kuluessa kehittyneet osin samansuuntaisesti, osin toisistaan poikkeavasti. Molempien viranomaisten strategia-asiakirjat 2012-2015 on laadittu painopiste-/prosessilähtöisesti. Strategia-asiakirjoissa ei ole hallinnonalakohtaisia osuuksia.

Tulosohjauksen käytännöt ja toteuttamistavat ovat kuitenkin joillakin osa-alueilla muoutuneet erilaisiksi. Yksi näistä on strategisten tulossopimusten laadintatapa. Aluehallintovirastojen osalta valmistelu on aloitettu laatimalla yhteinen tulossopimus pohja kaikille

aluehallintovirastoille tulosohjaajien kesken yhteistyössä ja sen valmistuttua tulossopimus on lähetetty aluehallintovirastojen täydennettäväksi ja kommentoitavaksi. ELY-keskusten strategisten tulossopimusten valmistelu alkaa ELY-keskusten laatimilla tulossopimuseesityksillä, joita keskushallinnon viranomaiset kommentoivat ja ELY-keskukset sen perusteella tarvittaessa edelleen täydentävät.

Toiminnallisten tulossopimusten määrää on molempien viranomaisten osalta pyritty vähentämään ja siinä on erityisesti aluehallintovirastoja koskien onnistuttukin ja virastojen tavoitteet asetetaan strategiakaudella 2012-2015 lähes kautta linjan strategisessa tulossopimuksessa. ELY-keskusten tapauksessa toiminnallisten tulossopimusten merkitys ohjauksen välineinä on sen sijaan edelleen keskeinen.

Maakunnan liitot ovat aktiivisesti mukana ELY-keskusten strategisten tulossopimusten valmistelussa. Aluehallintovirastojen ja maakunnan liittojen yhteistyö valmistelussa sen sijaan ei ole tiivistä. Lisäksi aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategiset tulossopimukset eroavat resurssien esittämistavan osalta. Aluehallintovirastojen strategisissa tulossopimuksissa on noudatettu asetuksen mukaista menettelyä ja määrärahat on määritelty hallinnonaloittain. ELY-keskusten strategisissa tulossopimuksissa näin ei ole tapahtunut. ELY-keskuksissa sovellettava menettely osoittaa toimintamenomäärärahat kullekin keskukselle yhtenä kokonaisuutena, on katsottu ELY-keskuksissa toimivammaksi. Menettelyä ovat eräät toiminnallisesta ohjauksesta vastaavat ministeriöt ja keskushallinnon virastot kritisoineet.

Ohjauksen tukirakenteet ovat erilaiset. Aluehallintovirastojen tulosohjauksen yhtenäistämiseksi ja koordinoimiseksi on asetettu ohjausryhmä ja tulosohjaustyöryhmä. ELY-keskusten osalta puolestaan on perustettu ELY-johtoryhmä ja sille kolme valmistelevaa ryhmää. Valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön roolit koordinoivina ministeriöinä myös ovat lähtökohdiltaan tulosohjaajina erilaiset. Valtiovarainministeriöllä ei ole aluehallintovirastoihin kohdistuvaa toiminnallista substanssiohjausta, vaan ministeriö toimii pelkästään yleishallinnollisena tulosohjaajana. Työ- ja elinkeinoministeriössä alueosasto toimii yleishallinnollisena tulosohjaajana, jonka lisäksi ministeriön työllisyys- ja yrittäjyys- sekä elinkeino- ja innovaatio -osastoilla on ELY-keskuksiin nähden oman substanssinsa osalta toiminnallisen tulosohjaajan rooli.

## 4.5 Asioiden käsittelyn riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä oikeusturvan toteutuminen aluehallinnon viranomaisissa

Eduskunta on edellyttänyt, että sille annettavassa selonteossa otetaan huomioon mm. asioiden käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus sekä oikeusturva.

Asia on merkityksellinen aluehallintovirastoissa erityisesti viraston seuraavilla toimialoilla ja niihin liittyviä tehtäviä hoitavilla vastuualueilla:

- Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat. Tätä toimialaa hoidetaan viraston ympäristölupavastuualueella.
- Työsuojelun valvonta ja kehittäminen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonta sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena. Tätä toimialaa hoidetaan viraston työsuojelun vastuualueella.

- Kilpailuhallinto. Tätä toimialaa hoidetaan viraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat – vastuualueella.

Ympäristölupa-asioiden käsittelyn riippumattomuuden turvaaminen perustuu siihen, että näiden asioiden käsittelyssä noudatetaan tietyin osin riippumatonta lainkäyttöelintä koskevia periaatteita.

Työsuojelun aseman riippumattomuuden turvaaminen perustuu Suomen ratifioiman (SopS 44/1949) kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleisen konferenssin vuonna 1947 hyväksymän ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevan sopimuksen (yleissopimuksen nro 81) 6 artiklaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa asia on merkityksellinen erityisesti keskuksen seuraavilla toimialoilla ja niihin liittyviä tehtäviä hoitavilla vastuualueilla:

- Ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito. Tätä toimialaa hoidetaan keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella.
- Yleisen edun valvonta ympäristö- ja vesiasioissa, ympäristöä koskevan tiedon tuottaminen ja jakaminen sekä ympäristötietouden parantaminen, ympäristövahinkojen ja -haittojen ehkäiseminen ja torjuminen, valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista huolehtiminen sekä ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta huolehtiminen. Tätä toimialaa hoidetaan keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella.

#### 4.5.1. Lainsäädännöllinen tilanne

##### Aluehallintovirastot

Laki aluehallintovirastoista (896/2009) sisältää useita säännöksiä, joiden tarkoituksena on turvata asioiden käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus sekä oikeusturva. Lisäksi asiaa koskevia säännöksiä sisältyy ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastoissa annettuun lakiin (898/2009).

Aluehallintoviraston työsuojelun tehtäviä hoitava vastuualue on lain 5 §:n 3 momentin mukaan riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan. Vastuualueen toiminta on säännöksen mukaan järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus työsuojelun valvontatehtävissä on turvattu. Vastuualueelle ei saa säännöksen mukaan antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa työsuojelun valvontatehtävien asianmukaisen hoitamisen tai riippumattomuuden.

Lain 5 §:n 4 momentin mukaan aluehallintoviraston ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan sekä viraston kilpailuasioita hoitava vastuualue kilpailuasioita hoitaessaan riippumaton. Näiden vastuualueiden toiminta on säännöksen mukaan järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus edellä mainituissa tehtävissä on turvattu. Viraston ympäristölupa-asioita hoitavalle vastuualueelle ei saa säännöksen mukaan antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa lupa- ja muiden hakemusasioiden käsittelyn riippumattomuuden.

Aluehallintovirastojen toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laaditaan lain 8 §:n 1 momentin mukaan virastoille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja ja jokaiselle virastolle erilliset strategiset tulostavoiteasiakirjat. Lain 9 § sisältää kuitenkin edellä mainittua säännöstä täydentäviä ja täsmentäviä säännöksiä. Tämän pykälän 1 momentin mukaan aluehallintovirastojen strategia-asiakirjassa on omat osuudet mm. työsuojelun ja ympäristölupa-asioita koskevien tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten. Säännöksen mukaan aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien ohjausta varten ei myöskään laadita strategisia tulostavoiteasiakirjoja. Lisäksi pykälän 2 momentin mukaan aluehallintovirastojen työsuojelun tehtäviä koskevan strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön sekä ympäristölupa-asioita koskevan strategisen suunnittelun ja ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista ympäristöministeriön asetuksella. Välillisesti riippumattomuuden toteutumista tukee myös lain 10 §, jonka mukaan aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan vain asianomaiset ministeriöt. Lain 12 §:n 1 momentin mukaan aluehallintoviraston johtaja ratkaisee viraston toimivaltaan kuuluvat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty viraston muun virkamiehen ratkaistaviksi. Työsuojelun ja ympäristölupa-asioiden tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan kuuluvat asiat ratkaisee kuitenkin asianomaisen vastuualueen päällikkö, jollei niitä ole säädetty tai vastuualueen työjärjestyksessä määrätty vastuualueen muun virkamiehen ratkaistaviksi taikka jollei päätöksenteosta ole toisin säädetty. Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintoviraston johtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, jonka viraston virkamies työjärjestyksen mukaan saa ratkaista. Viraston johtaja ei säännöksen mukaan kuitenkaan voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu viraston työsuojelun tai ympäristölupa-asioiden tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan.

Aluehallintoviraston työjärjestyksessä ei lain 13 §:n mukaan voida antaa määräyksiä hallinnon ja toimintojen järjestämisestä sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta siltä osin, kuin kysymys on ympäristölupa-asioiden ja työsuojelun tehtäviä hoitavista vastuualueista.

Työsuojelun tehtäviä hoitavien vastuualueiden päälliköt nimitetään lain 14 §:n 1 momentin mukaan toistaiseksi, kun taas muiden vastuualueiden päälliköt nimitetään määräajaksi. Vastuualueiden päälliköt nimittää säännöksen mukaan vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö. Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintoviraston työsuojelun ja ympäristölupa-asioiden tehtäviä hoitavien vastuualueiden päälliköt nimittävät vastuualueidensa henkilöstön.

Lain 15 § sisältää erityissäännöksen puolueettomuutta koskevien aluehallintoviraston sisäisten ristiriitatilanteiden ratkaisemiseksi. Jos aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvan valvontaa, veloitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että virasto on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, viraston on, jollei asian puolueetonta käsittelyä voida viraston sisäisin toimenpitein järjestää, pyydettyä asianomaista ministeriötä määräämään toinen aluehallintovirasto käsittelemään ja ratkaisemaan asia.

Aluehallintovirasto kantaa ja vastaa lain 21 §:n mukaan valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimialaansa kuulu-

vissa asioissa sekä sellaisissa asioissa, joissa toimivaltaista viranomaista ei ole laissa erikseen määrätty, lukuun ottamatta ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvia lupa- ja muut hakemusasioita, jollei toiminnallisesta ohjauksesta vastaavan ministeriön edustaja sitä tee.

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastoissa annetun lain 3 § sisältää asioiden ratkaisukokoonpanoa koskevan säännöksen. Pykälän 1 momentin mukaan yhden ratkaisijan kokoonpanossa asian ratkaisee vastuualueen päällikkö tai vastuualueen päällikön määräämä vastuualueen muu virkamies. Jos asian tai hankkeen laatu ja laajuus tai merkittävät vaikutukset taikka muu erityinen syy sitä edellyttää, asia ratkaistaan pykälän 2 momentin mukaan monijäsenisessä kokoonpanossa. Jos tällainen asia on osoitettu yhden tai kahden jäsenen kokoonpanossa ratkaistavaksi, on asia siirrettävä monijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavaksi. Asia on myös siirrettävä monijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jos kaksijäsenisen kokoonpanon jäsenet ovat asian lopputuloksesta eri mieltä. Vastuualueen päällikkö määrää pykälän 3 momentin mukaan ratkaistavan asian ratkaisukokoonpanon ja tarvittaessa kokoonpanolle puheenjohtajan. Vastuualueen päällikkö ei voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, jonka hän on määrännyt muussa kokoonpanossa ratkaistavaksi.

### Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Myös laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) sisältää eräitä säännöksiä, joiden tarkoituksena on turvata asioiden käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus sekä oikeusturva.

Lain 4 §:n 3 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristönsuojelua sekä ympäristö- ja vesiasioita koskevien valvontatehtävien hoitaminen on järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen johtaja voi lain 10 §:n 2 momentin mukaan ottaa ratkaistavakseen asian, joka koskee keskuksen yhteisiä toimintoja sekä asian, joka koskee keskuksen yhteistä rakennerahasto-ohjelmatyötä. Keskuksen johtaja ei voi kuitenkaan säännöksen mukaan ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu keskuksen vastuualueen tehtäviin ja toimivaltaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastuualueen päällikkö nimitetään lain 12 §:n 1 momentin mukaan määrääjäksi. Päällikön nimittää säännöksen mukaan vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö. Pykälän 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastuualueen henkilöstön nimittää vastuualueen päällikkö.

Lain 20 § sisältää erityissäännöksen puolueettomuutta koskevien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sisäisten ristiriitatilanteiden ratkaisemiseksi. Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvan valvontaa, velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että keskus on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, keskuksen on, jollei asian puolueetonta käsittelyä voida keskuksen sisäisin toimenpitein järjestää, pyydettyä asianomaista ministeriötä määräämään toinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus käsittelemään ja ratkaisemaan asia.

#### 4.5.2. Riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä oikeusturvan toteutuminen aluehallinnon viranomaisten käytännön toiminnassa

##### Ympäristöluvut ja ympäristönsuojelun valvonta

Ympäristöministeriö on yhteistyössä aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa useissa eri yhteyksissä käsitellyt puhevallan käyttämiseen ja toimivaltaan liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Lisäksi on tähdennetty ympäristöasioiden valvontatehtävien puolueetonta hoitamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuualueiden välillä ja keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen sisällä.

Aluehallintovirastoilta sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta saadun tiedon mukaan ongelmia ei pääsääntöisesti ole ollut. Ylijohtajat tuntevat vastuualueen riippumattoman aseman. Tilanteet, joissa asiakkaat tai yhteistyötahot ovat joko ensin ottaneet yhteyttä väärään yksikköön tai hakeneet näkemykselleen tukea ylijohtajalta, on ratkaistu ja samalla on tarkistettu toimintamallit elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sisällä kuntoon. Yksittäisissä tilanteissa esimerkiksi yleisen ympäristönsuojeluedun ja kalatalous-edun valvonnassa on havaittu poikkeavia lausuntoja. Aluehallinnon viranomaiset pitävät tärkeänä, että tiettyjen ympäristötehtävien riippumattomuutta ja puolueettomuutta edelleen pidetään esillä ja tunnustetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toisinaan ristiriitaisetkin roolit. Lausuntoja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta pyytävät aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet pitävät tärkeänä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuualueiden roolit pysyvät erillään ja niiden edustamat intressit tulevat annetuissa lausunnoissa esitettyä sellaisinaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimivaltakysymyksiä on ollut esillä ainakin luonnonsuojelun poikkeamispäätöksissä. Korkein hallinto-oikeus (KHO 2012:6) on esimerkiksi katsonut, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristövastuualue on toimivaltainen ratkaisemaan saman keskuksen liikennevastuualueen tekemän hakemuksen.

Julkisuudessa erityisesti kaivosasioiden yhteydessä esillä olleet kysymykset virkamiesten esteellisyydestä eivät liity nykyorganisaatioon, vaan ovat viranomaisen organisaatiosta riippumattomia.

Ympäristöministeriön tavoin ympäristövastuualueet ovat huolissaan voimavarojen kohdentamisesta aluehallinnon viranomaisten sisällä. Ympäristöministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että ympäristönsuojeluviranomaiselle varmistetaan mahdollisuus hoitaa lakisääteiset tehtävät riippumattomasti. Lisäksi huomiota on kiinnitetty ympäristöhallinnon resurssien turvaamiseen yleisesti. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategiaan tulossopimukseen liitettiinkin toteamus, että resurssien oikealla kohdentamisella tulee varmistaa laissa säädettyjen perustehtävien hoitaminen siten, että asiakkaiden yhdenvertaiset palvelutarpeet, yleinen etu ja asioiden edellyttämä riippumaton ja puolueeton käsittely turvataan.

##### Työsuojelun valvonta

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) hyväksymän ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevan sopimuksen 6 artiklan mukaan tarkastushenkilökunnan tulee olla

julkisia virkamiehiä, joiden asema ja työehdot ovat sellaiset, että ne takaavat heille vakinaisen virka-aseman sekä riippumattomuuden kaikista hallituksen vaihdoksista ja asiaankuulumattomasta ulkopuolisesta vaikutuksesta.

Valtiovarainministeriö teki elokuussa 2012 aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden henkilöstölle kyselyn. Kyselyn tavoitteena oli selvittää mm. onko työsuojelun tehtävien organisointi osaksi aluehallintovirastoja vaikuttanut työsuojelun riippumattoman aseman turvaamiseen.

Kyselyyn annetuissa vastauksissa ei tullut esille sellaisia seikkoja, joiden perusteella aluehallintouudistuksen johdosta työsuojelun valvonnan riippumattomuuden voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa edellä mainitun ILO:n sopimuksen 6 artiklan määräysten tai edellä kuvattujen aluehallintovirastoista annetun lain työsuojelun riippumattomuutta koskevien säännösten kanssa.

### Aluehallinnon viranomaisten päätöksistä valittaminen ja hallinto-oikeuksien alueellinen toimivalta

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston edustaja on ollut helmikuussa 2011 kuultavana aluehallinnon uudistamisen seurantaryhmässä uudistuksen vaikutuksista hallintotuomioistuinten toimintaan. Hallinto-oikeuksista ja Korkeimmasta hallinto-oikeudesta saatujen tietojen mukaan on ilmennyt jonkin verran toimivaltaan liittyviä epäselvyyksiä. Tuomioistuimen toimivaltaa (forum) koskevista kysymyksistä on lisäksi oikeusministeriön lainvalmisteluosaston johdolla pidetty marraskuussa 2011 neuvottelu, jossa oli mukana myös aluehallintoviranomaisten edustus. Neuvottelussa todettiin, että toimivaltasäännösten tulkinta on syntyneen oikeuskäytännön myötä monin osin selkiintynyt eikä välitöntä tarvetta säännösten muuttamiselle todettu olevan. Kysymys siitä, pitäisikö hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momenttia muuttaa siten, että se olisi nykyistä paremmin sovellettavissa myös aluehallintoviranomaisiin niissä tilanteissa, joissa aluehallintoviranomaisen toimialueena on koko maa, jäi selvitetäväksi hallintolainkäyttölain laajempaa uudistamista koskevan oikeusministeriössä vireillä olevan lainvalmistelun yhteydessä.

### Kilpailuhallinto

Asioiden käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus sekä oikeusturva on toteutunut hyvin aluehallintovirastojen käsitellessä kilpailuasioita. Näiden asioiden käsittelyssä ei ole ilmennyt sisäisiä oikeudellisia jännitteitä päätösvallan ja muun puhevallan käyttämisessä. Aluehallintovirastojen kilpailuasioita koskevista päätöksistä ei ole valitettu hallinto-oikeuksiin, minkä vuoksi hallinto-oikeuksien alueelliseen toimivaltaan liittyviä epäselvyyksiäkään ei ole esiintynyt.

## 4.6 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten johtaminen

### 4.6.1. Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastoja johtavat valtioneuvoston viiden vuoden määräajaksi nimittämät ylijohtajat. Vastuualueita johtavat johtajat. Aluehallintovirastoissa toimivat johtoryhmät, joiden tehtävänä on sovittaa yhteen eri vastuualueiden johtamista viraston kokonaisjohtamiseen. Johtoryhmätyöskentely tukee viraston eri toimialojen yhteistyötä ja edistää tiedonkulkua. Valtiovarainministeriö teki aluehallintovirastojen ylijohtajille ja vastuualueiden johtajille kyselyn aluehallintovirastojen johtamisesta monialaisena virastona huhtikuussa 2012. Kysely lähetettiin 36 henkilölle. Vastauksia saatiin 26 vastaustasentia ollessa 72.

Suurin osa vastaajista pitää viraston johtamisjärjestelmää selkeänä (61 %) ja johtamiskulttuuria avoimena (62 %). Vastausten perusteella voidaan myös todeta, että johdon työnjako on määritelty selkeästi virastossa. Vastaajista 66 % kertoo saavansa riittävästi tukea ylijohtajalta/vastuualueiden johtajilta viraston/vastuualueen johtamiseen. Vastaajista yli 50 % pitää viraston johtamista ja esimiestyötä ammattimaisena. Eri mieltä asiasta on 20 % vastaajista.

Kyselyssä kysyttiin myös ylijohtajien ja vastuualueiden johtajien vaikuttamismahdollisuuksia. Vastaajista lähes 90 % vastasi, että voi vaikuttaa riittävästi viraston/oman vastuualueen tehtävien hoitamiseen ja toiminnan kehittämiseen. Viraston/oman vastuualueen toiminnan tuloksellisuuteen voi mielestään vaikuttaa riittävästi 81 % vastaajista. Vastuualueiden johtajista aluehallintoviraston toiminnan kehittämiseen kokonaisuutena katsoi voivansa vaikuttaa 37 %, kun toisaalta 32 % katsoi, ettei vaikutusmahdollisuutta ollut.

Lisäksi kyselyssä kysyttiin vaikutusmahdollisuuksia henkilöstörakenteeseen ja resurssien kohdentamiseen. Vastaajista 54 % katsoi voivansa vaikuttaa henkilöstörakenteeseen riittävästi omassa virastossa/vastuualueella, kun taas 27 % vastaajista vastasi, että ei voi vaikuttaa riittävästi. Resurssien kohdentamiseen virastossa voi mielestään vaikuttaa riittävästi 34 % vastaajista 27 %:n kokiessa ettei riittävä vaikutusmahdollisuutta ollut.

Hallintovaliokunta tähdensi mietinnössään (HaVM 13/2009 vp - HE 59/2009 vp) viraston ja keskuksen johtoryhmän tehtävää sovittaa yhteen eri vastuualueiden johtaminen viraston kokonaisjohtamiseen. Johtoryhmän työskentelyllä on tärkeää tukea viraston eri toimialojen poikkihallinnollista yhteistyötä ja edistää tiedonkulkua.

Valtiovarainministeriön tekemässä kyselyssä ylijohtajille ja vastuualueiden johtajille kysyttiin, miten johtoryhmä on onnistunut viraston toimintojen johtamisessa. Vastaajista 54 % katsoi, että johtoryhmä on onnistunut tehtävässään melko hyvin. Noin 15 % katsoi, että johtoryhmä ei ole onnistunut tehtävässään. Avoimissa vastauksissa todettiin mm., että tilanne on parantunut kuluneiden reilun kahden vuoden aikana ja monimutkaisuudesta huolimatta asioita on voitu hoitaa johtoryhmässä. Työsuojelun, mutta myös ympäristöluovastuualueen ja poliisitoimen vastuualueen itsenäisyys vaikeuttaa kuitenkin vastaajien mukaan toimintojen yhteensovittamista.

Kysyttäessä miten vastuualueiden väliset erot vaikuttavat viraston johtamiseen, avoimissa vastauksissa esitettiin mm. seuraavia näkökohtia. Vastuualueiden itsenäisyys vaikuttaa eniten viraston johtamiseen. Erot vaikeuttavat yhteismitallista johtamista. Vastuualu-

eiden johtaminen ja toimintatavat ovat erilaisia, koska tavoitteet ja tehtävät ovat erityyppisiä. Kolmena keskeisimpänä haasteena monialaisen viraston johtamisessa vastaajat pitivät resurssien oikeudenmukaista jakamista, eri vastuualueiden/toimintojen toimintatapojen ja toimintakulttuurien yhdenmukaistamista sekä tulohajautuksen yhdenmukaisuutta.

Hallintovaliokunta painotti mietinnössään lisäksi, että niissä aluehallintovirastoissa, joissa ei ole työsuojelun vastuualuetta tai ympäristölupavastuualuetta, johtoryhmään tulee kuulua myös näiden vastuualueiden edustajat siitä aluehallintovirastosta, joka hoitaa tehtäviä näiden virastojen toimialueella. Poliisitoimen vastuualueen päällikkö osallistuu myös niiden aluehallintovirastojen johtoryhmätyöskentelyyn, joissa ei ole omaa poliisin vastuualuetta.

Aluehallintoviraston johtoryhmä koostuu pääsääntöisesti ylijohtajasta, vastuualueiden ja hallintopalvelut -vastuuyksikön johtajista, viestinnän edustajasta ja henkilöstön edustajista. Aluehallintovirastoista saadun tiedon mukaan johtoryhmätyöskentelyyn on osallistunut työsuojelun, ympäristölupavastuualueen ja poliisitoimen vastuualueen edustaja siitä aluehallintovirastosta, joka hoitaa tehtäviä kyseisen aluehallintoviraston toimialueella. Etelä-Suomen aluehallintoviraston johtoryhmään ei kuulu poliisitoimen edustajaa. Muutoinkin poliisitoimen edustajan osallistuminen johtoryhmän kokouksiin vaihtelee erittäin suuresti. Lapin aluehallintoviraston johtoryhmän kokouksista noin seitsemään prosenttiin on osallistunut poliisin edustaja. Itä-Suomen aluehallintoviraston johtoryhmän kokouksiin poliisin edustaja sen sijaan on osallistunut 95 prosenttisesti. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta on todettu, että poliisin osallistumisaktiivisuus Turusta on parantunut, kun on mahdollistettu videoneuvotteluyhteys kokouksiin. Johtoryhmät kokoontuvat keskimäärin kerran kuukaudessa. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston johtoryhmä on kokoontunut tiheämmin.

Vuoden 2011 VMBaro -kyselyn<sup>3</sup> johtajuusindeksin perusteella aluehallintovirastojen henkilöstön tyytyväisyys johtamiseen parani edellisvuodesta (ka 3,11 → 3,23). Osaamisen johtamisindeksi parani myös vuodesta 2010 vuoteen 2011 (ka 3,24 → 3,39), kuten myös työolojen johtamisindeksi (ka 3,55 → 3,69).

Vuosina 2010-2011 toteutettiin neljässä osassa aluehallintovirastojen johtoryhmille suunnatut koulutuspäivät. Valtiovarainministeriö tekee ylijohtajien kanssa johtamissopimukset.

#### 4.6.2. ELY-keskukset

ELY-keskuksia johtaa valtioneuvoston määrääjäksi nimittämä ylijohtaja, joka toimii samalla keskuksen yhden vastuualueen johtajana. Vastuualueiden johtajat nimittää kunakin vastuualueen toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa oleva taho. Näin ollen työ- ja elinkeinoministeriö nimittää elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen johtajan, Liikennevirasto liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualueen johtajan ja ympäristöministeriö ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen johtajan.

<sup>3</sup> VMBaro on valtiovarainministeriön omistama henkilöstökyselyjärjestelmä, jolla saadaan tietoa muun muassa henkilöstön johtamisen onnistumiseen, osaamisen kehittämiseen ja työolojen järjestämiseen liittyvistä arvioista. VMBaro-kysely on toteutettu aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa vuosina 2010 ja 2011. Kyselyn toteutuksesta ja sen tuloksia on kerrottu lisää luvuissa 5.1.2 ja 5.1.3.

Toiminnan käynnistyessä ylijohantajina toimi kahdeksan elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen johtajaa, neljä ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen johtajaa ja kolme liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueenjohtajaa. Kun ottaa huomioon, että yhden vastuualueen ELY-keskuksen ylijohtaja on automaattisesti elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen johtaja, voidaan katsoa ylijohtauuden jakautuneen tasapainoisesti eri vastuualueiden kesken.

Ylijohdajan tehtävän hoitaminen vastuualueen johtajan tehtävän ohessa on keskustelutannut koko uusien virastojen alkutaipaleen ajan. ELY-keskusten ylijohdajille tehdyn kyselyn vastauksissa ylijohdajat nostivat oto-johtajuuden suurimpina haasteina esiin riittämättömän toimivallan ELY-keskuksen johtamisessa, sekä keskuksen ja oman vastuualueen intressien yhteensovittamisen, jossa oma vastuualue helposti kärsii. Myös työmäärä on tuonut haasteita. Vastausten mukaan ylijohdajan työpanoksesta 60–80 prosenttia kohdistuu ELY-keskuksen johtamiseen, jos ELY-keskuksessa on useita vastuualueita. Vaikuttaakin siltä, että ELY-keskuksen johtaminen vaati ylijohdajalta huomattavasti suuremman panostuksen kuin ALKU-uudistuksen valmistelussa osattiin ennakoida.

ELY-keskukset tekivät vuonna 2011 itsearviointin CAF-mallilla. CAF (Common Assessment Framework) on EU-jäsenmaiden yhteistyönä kehitetty julkisen sektorin organisaatioiden laadunarviointimalli. CAF-malli auttaa organisaatioita paikantamaan itse omia vahvuuksiaan ja kehittämiskohteitaan. Sen avulla myös eri organisaatiot voivat verrata toisiaan.

ELY-keskuksissa itsearviointi tehtiin yhteisen aikataulun ja ohjeistuksen mukaan. Jokaisessa ELY-keskuksessa johtoryhmä johti arviointityötä. ELY-keskusten laaturyhmisiin nimeytyt henkilöt koulutettiin tehtäväänsä. Toiminnan kuvaukset ja kehittämiskohteiden seulonta tehtiin pienryhmissä, joissa oli myös henkilöstön edustajia. Lisäksi henkilöstö osallistui toiminnan kuvauksen laatimiseen ja arviointityöhön mm. henkilöstöinfojen, yksikkökousten ja tiedotuksen avulla. ELY-keskukset pitivät kuvausluonnoksia kommentoitavana intranetissä ja henkilöstölle annettiin mahdollisuus osallistua kehittämiskohteiden priorisointiin. CAF -arviointikierroksen päätteeksi pidettiin ELY-keskusten yhteinen laatupäivä, jossa tunnistettiin yhteiset vahvuudet ja toiminnan kehittämisen kohteet.

ELY-keskusten tekemien itsearviointien avulla saatiin paljon arvokasta tietoa johtamisen vahvuuksista ja kehittämiskohteista. Tulosten perusteella keskeisimmät johtamiseen liittyvät vahvuudet olivat selkeä johtamisjärjestelmä, johtamisen avoin ilmapiiri ja johdon aktiivinen sidosryhmätoiminta. Ensimmäinen mainittu on seurausta siitä, että perustamisvaiheessa ELY-keskuksissa panostettiin riittävän selkeiden työjärjestysten aikaansaamiseen. Tämän lisäksi useimmissa ELY-keskuksissa myös vastuualueille on laadittu omat työjärjestyksensä. Tarkkojen määritysten lopputulos on se, että keskuksissa johdon (ylijohtaja, vastuualueiden johtajat) vastuut ja työnjako on määritelty hyvin selkeästi.

Johtamisen selvimmät kehittämiskohteet olivat itsearviointien perusteella arvojen, mission ja vision jalkauttaminen, henkilöstöjohtaminen ja esimiestyö, sisäinen ja ulkoinen ohjausjärjestelmä sekä sidosryhmätoiminnan johtaminen. Monialaisen organisaation ohjausjärjestelmän epäselvyydet vaikuttavat olevan vahvuudeksi katsotun selkeän johtamisjärjestelmän kääntöpuoli. Kun ELY-keskuksen kokonaisuutta ohjataan yhden strategisen tulossopimuksen ja sen vastuualueita useiden sektorikohtaisten toiminnallisten tulossopimusten avulla, on kokonaisuuden hahmottaminen vaikeaa. Henkilöstöjohtamiseen ja

esimiestyöhön liittyvät havainnot voidaan vastaavasti ymmärtää vastaperustetulle organisaatiolle leimallisiksi haasteiksi.

Vuoden 2011 VMBaro-kyselyn johtajuusindeksin perusteella ELY-keskusten henkilöstön tyytyväisyys johtamiseen parani hieman edellisvuodesta (ka 3,1 → 3,2). Osaamisen johtamisindeksi parani myös vuodesta 2010 vuoteen 2011 (ka 3,31 → 3,40), kuten myös työolojen johtamisindeksi (ka 3,48 → 3,59). ELY-keskusten johtamisen tukemiseksi työ- ja elinkeinoministeriö on yhteistyössä muiden ohjaavien tahojen ja ELY-keskusten kanssa toteuttanut ja käynnistänyt useita kehittämistoimenpiteitä kuten ELY-keskusten mission, vision ja yhteisten arvojen määrittelytyön, ylijohtajien johtamissopimusten käyttöönoton sekä johtamisen kehittämisohjelman. ELY-keskusten johtamispotentialista henkilöstöä varten on käynnistetty ELY-TEMPO -johtamisohjelma, minkä lisäksi vuonna 2012 käynnistyi erityisesti keskijohdolle tarkoitettu koulutusohjelma.

Jokainen ELY-keskuksen ylijohtaja ja työ- ja elinkeinoministeriön konserniohjausyksikön päällikkö sopivat valtiovarainministeriön suosituksen mukaisesti ylijohtajan tavoitteista johtamissopimuksella keväällä 2010. Ylijohtajien henkilökohtaiset tavoitteet asetettiin koskemaan ELY-keskusten toiminnan kehittämistä, ei eri vastuualueen substansseihin liittyviä tavoitteita. Tavoitteet sovittiin mahdollisimman pitkälti numeerisiksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön tarjoaman johtoryhmien coaching-ohjelman yhteydessä ylijohtajille tehtiin 360 asteen arviointi, jonka perusteella he laativat henkilökohtaiset kehittymisohjelmansa. Kehittymisohjelmien toteutumista on seurattu kehityskeskusteluissa. Ylijohtajille tehdyn 360 asteen arvioinnin yhteenvetoanalyysin mukaan ylijohtajat sijoittuivat vertaisryhmänä selvästi valtion keskiarvon paremmalle puolella muutosjohtajina. Muutosjohtajana olivat onnistuneet hyvin erityisesti ne ylijohtajat, joiden oma palvelusuhde siirtyi toiselta hallinnonalalta työ- ja elinkeinoministeriöön. Tätä on tulkittu niin, että oman esimiessuhteen muuttuminen on konkretisoitunut johtajalle muutosta myös henkilökunnan näkökulmasta.

Ylijohtajien ensimmäiset kehityskeskustelut käytiin samaan aikaan ELY-keskusten kehittämistä koskevien suoriutumisarviointien toteuttamisen kanssa keväällä 2011. Ensimmäinen sopimusvuosi 2010 oli kuitenkin sovittu palkkiottomaksi. Ensimmäisen toimintavuoden aikana kerättiin nimenomaan uusia virastoja koskevat lähtötiedot, joiden perusteella toisen sopimusvuoden tavoitteet voitiin asettaa. Maaliskuussa 2012 käytiin ylijohtajien toiset kehityskeskustelut ja tehtiin niihin liittyvät arvioinnit. Keskusteluissa arviointiin ylijohtajien onnistuminen johtamisen, henkilöstön ja tuottavuuden osalta. Laadun ja palvelukyvyn arviointia ei tehty yhteisen asiakastytyväisyyskyselyn toteuttamisaikataulun viiveen vuoksi. VMBaro-kyselyn johtajuusindeksin ja johtoryhmien itsearvioinnin kehittymisen kautta tarkasteluna ELY-keskusten johtaminen on pääsääntöisesti kehittynyt myönteiseen suuntaan.

Henkilöstön työtyytyväisyys on niin ikään kohentunut ja vastuualueiden väliset erot ovat tasoittuneet. Sen sijaan ELY-keskusten sairauspoissaolot ovat lisääntyneet, mutta ovat edelleen alle valtion keskiarvon. Lisääntyneiden sairauspoissaolojen taustalla on mm. toimitilojen kosteus- ja homeongelmia. Tuottavuustavoitteiden täyttymistä arviointiin menokehyksessä pysymisen avulla. Näyttää siltä, että henkilöstömäärältään suurissa ELY-keskuksissa on vastoin ennako-odotuksia ollut vaikeaa saavuttaa tuottavuustavoitteita. Sen

sijaan pienet ELY-keskukset ovat onnistuneet tässä melko hyvin. Synergiamahdollisuuksien toteuttamisen esteenä ylijohdajat pitivät voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Kehityskeskustelujen osapuolet ovat kokeneet kehityskeskustelut ja johtamissopimukset mielekkäiksi. Ylijohdajat ovat tuoneet toistuvasti esille oto-johtamiseen liittyviä ongelmia kuten ajankäyttö sekä puolueettomuus, jääviyteen liittyvät kysymykset sekä uskottavuus muiden vastuualueiden silmissä. Näköpiirissä olevista haasteista ylijohdajia huolestuttavat etenkin henkilötyövuosien väheneminen, nopea eläköitymistahti ja katoavan osaamisen paikkaaminen sekä henkilöstön jaksaminen. Osa kolmen vastuualueen ELY-keskuksista (Etelä-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Varsinais-Suomi, Pohjois-Savo ja Uusimaa) toimivat liikenne ja infrastruktuuri – vastuualueen ja/tai ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen asioissa viereisten ELY-keskusten toimialueilla. ELY-keskusten ylijohdajien mukaan yli toimialueen tapahtuva johtaminen on toiminut kohtuullisen hyvin, vaikka toimintamallit hakevat vielä lopullisia muotojaan.

Joidenkin ylijohdajien näkemysten mukaan ohjaavat tahot ja alueelliset sidosryhmät olettavat ylijohdajan mandaatin päättää ELY-keskusta koskevista asioista laajemmaksi kuin se todellisuudessa on. Vastuualueen johtajat keskittyvät pääasiallisesti oman vastuualueensa johtamiseen, mutta osallistuvat ennen muuta johtoryhmätyöskentelyn kautta myös ELY-keskuksen kokonaisuuden johtamiseen ja kehittämiseen. ELY-keskuksen johtoryhmän jäsenistä hallintojohtajilla, strategiapäälliköillä ja asiakkuuspäälliköillä on vastuualueen johtajia selkeämpi rooli kokonaisuuden johtamisen tukemisen kannalta.

## 4.7 Henkilöstö

### 4.7.1 Henkilöstön asemalle asetetut tavoitteet

Henkilöstön asemalle asetettiin ALKU-uudistuksessa seuraavat tavoitteet:

- Aluehallinnon uudistuksen yhteydessä noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja johtamista valtion yhteistoimintalain (651/1988) ja – sopimuksen mukaisesti.
- Henkilöstön tiedonsaannista ja vaikutusmahdollisuuksista huolehditaan uudistusta toteutettaessa.
- Määräaikaisissa palvelussuhteissa olevaa henkilöstöä kohdellaan tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti vakinaisessa työ- ja virkasuhteessa olevien kanssa muutoksen toteutuksessa.
- Henkilöstön sijoittuminen uusiin toimipaikkoihin ja henkilöstösiirrot paikkakuntien välillä voidaan tehdä hallitusti vapaaehtoisuuden pohjalta ja eläköitymistä hyödyntäen kolmen vuoden siirtymäkauden aikana.
- Aluehallintovirastoihin ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin siirtyvä henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekä euromääräisen palkkansa.

Hallintovaliokunta on mietinnössään 13/2009vp edellyttänyt, että uudistuksessa turvataan sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten osalta eri tehtävien hoitamisen vaatimat asianmukaiset taloudelliset voimavarat henkilöresurssit mukaan lukien siinäkin tapauksessa, että sanottu merkitsisi muun muassa luopumista kehyspäätöksen henkilötyövuositavoitteista. Mietinnössä on myös todettu, että muutos ja tehtävien siirtäminen uusiin viranomaisiin ei ole peruste olla jatkamatta määräaikaista palvelussuhteita.

Hallintovaliokunta on todennut, että saadun selvityksen mukaan tarvittavat siirtymiset toiselle työssäkäyntialueelle eivät ole uudistuksen laajuuteen nähden merkittäviä. Valiokunta piti tärkeänä, että kolmen vuoden siirtymäajan kuluessa toteutettavat henkilöstön sijoittamiset uusiin toimipaikkoihin voidaan tehdä hallitusti ja henkilöstön siirrot paikkakuntien välillä voidaan tehdä vapaaehtoisuuden pohjalta eläköitymistä hyödyntäen.

ALKU-uudistuksen toteutumista on seurattu henkilöstön näkökulmasta aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten koko henkilökunnalle suunnatuilla neljällä kyselyllä (ALKU-henkilöstökysely). Kyselyillä selvitettiin henkilöstön näkemyksiä muutosjohtamisesta, lähiesiintymisestä, työyhteisön ilmapiiristä ja omista voimavaroista muutoksessa. Tässä selonteossa on hyödynnetty pääasiassa uudistuksen siirtymäkauteen kohdistuneen vuoden 2010 ALKU-henkilöstökyselyn tuloksia, koska vuonna 2011 toteutetun kyselyn vastausprosentti jäi erityisesti ELY-keskusten osalta melko alhaiseksi. Vuonna 2010 ALKU-henkilöstökyselyyn vastasi yhteensä 1659 henkilöä eli noin 27 % koko henkilöstöstä. Aluehallintovirastoissa vastausprosentti oli 32 % (428 henkilöä) ja ELY-keskuksissa 26 % (1231 henkilöä). Vuonna 2011 kyselyyn vastasi yhteensä 1093 henkilöä eli vain noin 19 % koko henkilöstöstä. Aluehallintovirastoissa vastausprosentti oli 36 % (346 henkilöä) ja ELY-keskuksissa 15 % (657 henkilöä). Uudistuksen aikana, kesä- ja joulukuussa 2009, tehtyjen kyselyjen tuloksia on hyödynnetty niiltä osin kuin tulokset ovat vertailukelpoisia myöhemmin eri sisältöisenä toteutettujen kyselyjen kanssa.

Aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa on toteutettu lisäksi vuosina 2010 ja 2011 VMBaro-kysely. Kyselyllä saadaan tietoa henkilöstön johtamisen onnistumiseen, osaamisen kehittämiseen ja työolojen järjestämiseen liittyvistä arvioista. VMBaro-kyselyyn vastasi vuonna 2010 yhteensä 64 % aluehallintovirastojen ja 53 % ELY-keskusten henkilöstöstä. Vuonna 2011 vastausprosentti oli aluehallintovirastoissa 56 % ja ELY-keskuksissa 60 %.

#### **4.7.2. Henkilöstön huomioon ottaminen uudistuksen valmisteluvaiheessa**

Aluehallintouudistuksen yhteydessä noudatettiin hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja johtamista valtion yhteistoimintalain (651/1988) ja -sopimuksen mukaisesti. Uudistuksessa noudatettiin lisäksi henkilöstöpolitiikkaa valtionhallinnon muutoksissa koskevaa valtioneuvoston 23.3.2006 tekemää periaatepäätöstä valtion henkilöstön aseman järjestämisestä muutostilanteissa soveltamisohjeineen (VM9/01/2006) sekä valtiovarainministeriön 6.10.2007 tekemää muutoksen johtamista ja muutosturvaa valtionhallinnossa koskevaa päätöstä (VM10/2007).

Uusien aluehallintoviranomaisten perustamiseen liittyvät muutoksen johtamisen ja henkilöstöpolitiikan periaatteet muodostuivat seuraavista osioista:

- johtamisen roolit ja vastuut muutoksessa,
- henkilöstön aseman järjestäminen,
- yhteistoiminta ja osallistumismahdollisuudet,
- viestinnän järjestäminen,
- työhyvinvointi ja
- osaamisen kehittäminen.

Henkilöstön tiedonsaannista ja vaikutusmahdollisuuksista huolehdittiin uudistusta toteutettaessa. Aluehallintouudistuksessa mukana olleen henkilöstön kanssa käytiin henkilökohtaiset muutoskeskustelut, joissa keskusteltiin mahdollisista muutoksista työtehtäviin ja muista työskentelyyn liittyvistä järjestelyistä. Virastojen esimiestehtävissä toimivat vastasivat keskustelujen toteutuksesta.

Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain ja yhteistoimintasopimusten mukainen uudistuksesta johtuvien henkilöstöasioiden käsittely toteutettiin virasto-kohtaisesti. Maaliskuussa 2009 asetettiin lisäksi ns. poikkihallinnollinen yhteistoimintaelin, joka käsitteli aluehallinnon uudistamishankkeessa valmisteltavina olleet henkilöstöä koskevat asiat valtakunnallisella tasolla. Yhteistoimintamenettely toteutettiin henkilöstöä koskevien asioiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jolloin asioihin voitiin vielä vaikuttaa.

#### 4.7.3. Henkilöstön sijoittuminen aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin

Aluehallinnon uudistamishankkeessa mukana olleiden viranomaisten henkilöstömäärä oli henkilötyövuosina mitattuna ennen uudistusta yhteensä noin 5870<sup>4</sup>. Aluehallintouudistuksen yhteydessä työsuojelupiirien, tiepiirien, lääninhallitusten, TE-keskusten, ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen henkilöstö ja vastaavat virat, lukuun ottamatta lakkautettavia erittelyvirkoja ja lakkautettavia johtajien virkoja, siirtyivät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen, aluehallintovirastoon tai maakunnan liittoon. Edellä mainittujen lisäksi aluehallintovirastoihin siirtyi muutama henkilö maistraateista ja ELY-keskuksiin puolestaan muutamia henkilöitä maistraateista, Merenkulkulaitoksesta ja Suomen ympäristökeskuksesta. Aluehallintovirastoihin tehtiin yhtä aikaa uudistuksen kanssa myös joitain uusrekrytointeja. Irtisanomisia ei tehty.

Uudistuksen yhteydessä aluehallintovirastoista lakkautettiin 14 virkaa ja niiden tilalle perustettiin 4 virkaa. Lakkautettujen maaherran virkojen tilalle valtiovarainministeriö perusti aluehallintovirastoihin 1.1.2010 alkaen kuusi ylijohdajan virkaa. Samasta ajankohdasta lukien aluehallintovirastoihin perustettiin myös 24 vastuualueen johtajan virkaa ja kuusi hallintopalvelut vastuuyksikön johtajan virkaa. Työ- ja elinkeinoministeriö perusti puolestaan ELY-keskuksiin kaikkiaan 37 vastuualueen päällikön virkaa ja 15 hallintojoh-

<sup>4</sup> Aluehallinnon uudistamishanke: Henkilöstötyöryhmän raportti 6.11.2008, 11.

tajan virkaa. Määräaikaisia tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyi asianomaiseen aluehallintovirastoon tai ELY-keskukseen määräaikaisen palvelussuhteen keston ajaksi.

Kaikissa niissä viranomaisissa, joiden tehtävät koottiin uusiin aluehallintoviranomaisiin, oli käytössä virkojen täyttölupamenettely 1.8.2008 – 31.12.2009 välisenä aikana. Virkojen täyttölupamenettelyllä pyrittiin turvaamaan virastoissa olemassa olevan henkilöstön asema ja tarjoamaan heille mahdollisuus työssä kehittymiseen ja uralla etenemiseen. Aluehallintovirastoissa täyttölupamenettelyä jatkettiin vuoden 2011 loppuun saakka. Perusteluna oli erityisesti resurssien kohdentaminen aluehallintovirastojen kesken resurssimitareiden osoittamalla tavalla ja kireä määrärahatilanne. ELY-keskuksissa ylijohdajat ovat olleet sitoutuneita pidättyväisyyteen uusrekrytoinneissa ja rekrytointi onkin ollut maltillista. Määrärahatilanteen edelleen kiristytessä päätettiin kesäkuussa 2012 kuitenkin ottaa täyttölupamenettely uudelleen käyttöön.

Uudistuksen yhteydessä pyrittiin siihen, että tarvittavat henkilöstösiirrot virastojen tai paikkakuntien välillä voidaan tehdä hallitusti vapaaehtoisuuden pohjalta ja eläköitymistä hyödyntäen tai siirtämällä avoimiksi tulleita virkoja. Henkilöstösiirroissa noudatetaan kolmen vuoden siirtymäaikaa, joka päättyy vuoden 2012 lopussa.

Niille henkilöille, joiden tehtävät siirtyivät uudistuksen yhteydessä toiselle työssäkäyntialueelle tai olivat muuten lakkaamassa, hankittiin Heli-virkakortit, joiden avulla he voivat hakea tehtäviä virkajärjestelynä. Valtionhallinnossa käytössä oleva sähköinen Heli-rekrytointijärjestelmä on tarkoitettu helpottamaan rekrytointiprosessin hallintaa ja tuomaan keskitetysti valtion työpaikat työnhakijoiden ulottuville.

Aluehallintovirastoissa toteutettiin vuosina 2010 ja 2011 vapaaehtoisuuden pohjalta kymmenen työssäkäyntialueen muutosta. Itä-Suomen aluehallintovirastossa toteutettiin kaksi virkasiirtoa Mikkelin päätoimipaikkaan, jonne kyseisten virkojen tehtävien hoito oli keskitetty. Toinen siirretyistä viroista oli johtotason ja toinen asiantuntijavirka. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston perustamisesta johtuvista kahdeksasta virkasiirrosta kuusi tehtiin aluehallintovirastojen välisinä virkasiirtoina ja kaksi toimipaikkojen välisinä siirtoina. Kaikki siirretyt virat olivat asiantuntijatehtävissä työskentelevien henkilöiden virkojen siirtoja.

Muissa aluehallintovirastoissa ei tehty virassa olevien henkilöiden tehtävien siirtoja siten, että työssäkäyntialueet olisivat muuttuneet. Muut virkojen siirrot aluehallintovirastojen välillä on pystytty tekemään siirtämällä joko eläkkeelle lähdön vuoksi tai muuten vapautuneita avoinna olevia virkoja.

Myös aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välillä on tehty muutamia virkasiirtoja. Itä-Suomen aluehallintoviraston ja Pohjois-Savon ELY-keskuksen välillä tehtiin virkasiirrot, joiden avulla kaksi virkaa sijoitettiin aluehallintovirastosta ELY-keskukseen ja vastavasti kaksi virkaa ELY-keskuksesta aluehallintovirastoon. Järjestelyn avulla kyseiset henkilöt eivät joutuneet vaihtamaan työssäkäyntipaikkakuntaa.

ELY-keskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen osalta on vuoden 2010 alusta lukien tehty 221 virkasiirtoa. Näistä 87 siirtoa on tehty ELY-keskusten välillä tai ELY-keskuksen ja TE-toimiston tai muun viraston välillä (työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla tai hallinnonalojen välillä). Muut virkasiirrot on tehty TE-toimistojen kesken. ELY-keskusten 87 virkasiirrosta kaksi on ollut johdon virkasiirtoja, loput asiantuntijatehtävissä työsken-

televien siirtoja. Siirroista kolme on sisältänyt työssäkäyntialueen muuttumisen. ELY-keskusten siirroista yhdeksän on ollut hallinnonalojen välisiä siirtoja.

ELY-keskusten virkasiirroista 57 liittyy työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen toiminnan aloittamiseen 1.1.2012 Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteydessä. Työlinjan ja Yritys-Suomi-puhelinpalvelun asiakaspalvelutehtävissä työskentelevien virat siirrettiin hallinnollisesti Etelä-Savon ELY-keskukseen siten, että työskentelypaikka säilyy siinä ELY-keskuksessa tai TE-toimistossa, jossa siirrettävä virkamies entuudestaan työskentelee. Työskentelypaikkaa muuttamatta toteutetut virkasiirrot ovat taanneet ELY-keskusten ja TE-toimistojen kokonaisuudessa hallinnollisesti sekä kehittämisen ja seurannan kannalta mielekkäiden kokonaisuuksien, kuten asiakaspalvelukeskuksen, rakentamisen sekä ELY-keskusten erikoistumisen. Samalla on pystytty säilyttämään osaavat virkamiehet hallinnon palveluksessa sekä vastaamaan esimerkiksi kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

#### 4.7.4. Osaamisen kehittäminen

##### Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastoissa on kehitetty johtamisosaamista keskitetysti toteutetulla johtamisen kehittämisohjelmalla. Koulutuksen kohteena olivat aluehallintovirastojen ylijohajat ja johtoryhmien jäsenet ja sen tavoitteena oli aluehallintovirastojen strategisen johtamisen ja tulosohjauksen kehittäminen, johdon osaamisen parantaminen muutoksen, prosessien, talouden ja henkilöstön johtamisessa, asiakaslähtöisyyden parantaminen sekä vaikuttavuustavoitteiden toteuttamisen ja ydinprosessien kehittäminen. Lisäksi esimiehille on järjestetty Kaiku-hankkeessa henkilöjohtamisen koulutusta. Tavoitteena on luoda aluehallintovirastoille yhteinen esimieskoulutusohjelma, johon sisältyy myös esimiesarviointien toteuttaminen.

Henkilöstön osaamistarpeita on kartoitettu aluehallintovirastoissa tulos- ja kehityskeskustelujen yhteydessä. Esimiesten valmiuksia käydä tulos- ja kehityskeskusteluja on pyritty parantamaan ohjeistuksella ja koulutuksella. Keskeisiä keskusteluissa esille nousseita henkilöstön osaamistarpeita ovat olleet mm. tietotekniikka- ja viestintävalmiudet sekä johtamis- ja esimiestaidot.

Henkilöstön osaamistarpeisiin vastaamiseksi aluehallintovirastoissa on järjestetty sekä yhteistä koulutusta että vastuualueiden hankkimaa koulutusta. Esimerkiksi aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueella on valtakunnallinen työsuojelun tukipalveluyksikkö Tupa, joka vastaa valvontaa tukevasta henkilöstökoulutuksesta, kuten tarkastajien peruskoulutuksesta. Muilla vastuualueilla ei ole vastaavaa sisäistä substanssikoulutusta järjestävää tahoja. Niukat resurssit ovat vaikeuttaneet henkilöstökoulutukseen pääsyä kaikilla vastuualueilla.

Henkilöstökoulutukseen osallistui vuonna 2010 noin 50 % ja vuonna 2011 noin 60 % aluehallintovirastojen henkilöstöstä. Koulutuspanostus on ollut kumpanakin vuonna noin kaksi työpäivää eli reilut 500 euroa henkilötyövuotta kohden.

Jatkossa tavoitteena on lisätä aluehallintovirastojen yhteistyötä koulutuksen järjestämisessä. Video- ja verkkokoulutusmahdollisuuksia hyödyntämällä on lisätty valtakunnallista,

koko henkilöstölle yhteistä koulutustarjontaa. Esimerkiksi vuonna 2012 on otettu käyttöön Office-verkkokoulutusohjelma. Aluehallintovirastot ottavat käyttöön yhtenäisen osaamisen hallinnan järjestelmän Kieku-järjestelmän käyttöönoton yhteydessä.

### Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Osaamistarpeita arvioidaan ja osaamista kehitetään sekä ELY-keskuksissa että valtakunnallisesti. ELY-keskuksissa henkilöstön osaamistarpeita kartoitetaan vuosittaisten tulos- ja kehityskeskustelujen yhteydessä. Lisäksi osaamistarpeiden arviointi on mukana vuosittain henkilöstösuunnitelman laadinnassa, CAF-itsearviointeissa sekä osana toiminnan suunnittelussa.

Osaamistarpeiden kokonaisuutta arvioidaan määrittelemällä ELY-keskusten ja TE-toimistojen keskeiset strategiset kyvykkyydet ja osaamisalueet vuoden 2012 loppuun mennessä. Vuoden 2013 alussa otetaan käyttöön ELY-keskusten yhteinen osaamisen kehittämisen vuosisuunnittelu. Siinä ELY-keskusten parhaita käytäntöjä yhdistellen rakennetaan ELY-keskusten yhteinen osaamisen kehittämisen toimintamalli: pelisäännöt, toimijoiden roolit, kehittämisen foorumit sekä käytännöt osaamisen varmistamiseksi ELY-keskuksissa. Tämä on tarpeen mm. siksi, että osaamisen ja organisaation toiminnan kehittämistyö on eri ELY-keskuksissa resursoitu eri tavalla. Osaamista pystytään kehittämään kokonaisvaltaisesti ja tehokkaasti, kun suunnittelu tehdään kaikissa 15 ELY-keskuksessa samalla aika-aululla ja ELY-keskukset sopivat yhdessä, miten osaamista kehitetään.

Paikallisiin osaamisen kehittämistarpeisiin vastataan työyhteisöissä sekä enenevästi myös ELY-keskusten yhteisinä koulutuksina. Lisäksi Suomen ympäristökeskus (SYKE), Koulutuskeskus Salmia ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan omat sisäiset koulutusorganisaatiot sekä Liikennevirasto tarjoavat ELY-keskuksille koulutusta. Osittain keskeisessä ammatillisessa täydennyskoulutuksessa on siirrytty ostopalveluihin. Suurin osa koulutuksen kustannuksista budjetoidaan osaksi toimintamenoja tai ne sisältyvät keskitettyjen koulutusyksiköiden budjetteihin.

Jo ennen ALKU-uudistusta on lähdetty hakemaan synergioita eri toimintojen kesken esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelussa, liikennejärjestelmätyössä ja ympäristövaikutusten arvioinneissa. ELY-keskuksissa sisäisten synergioiden ja johtamisen paranemiseen on tähdäty vuosina 2010–2011 toteutetulla ELY-keskusten ylimmän johdon valmennusohjelmalla. Ohjelmaan osallistuivat kaikkien ELY-keskusten johtoryhmät ja se sisälsi johtoryhmien itsearvioinnit ja valmennuksen. Ohjelman aikana toteutettiin myös lähes kaikkien aluehallintovirastojen kanssa seminaari, jossa käsiteltiin virastojen välisiä yhteistyömahdollisuuksia.

Vuonna 2011 käynnistettiin ELY-keskusten johtajapotentialiaa kasvattava ELYTempo-ohjelma, jonka ensimmäiseen pilottiin osallistuu 25 henkeä. Vuoden 2012 alussa aloitettiin koko esimieskunnalle tarkoitettu moniosainen ELY-keskusten johtamisohjelma. Koko ELY-henkilöstölle on puolestaan suunnattu asiakkuutta käsittelevä verkkokoulutus, johon myös ohjaavat tahot pääsivät osallistumaan.

ELY-keskusten kokonaisuuden kannalta tärkeitä osaamishankkeita on käynnistetty ministeriöiden tilaamina. Näistä esimerkkejä ovat edellä mainittu asiakkuuden verkkokoulutus sekä CAF-itsearviointien tekoa tukeva koulutus. ELY-keskuksissa henkilöstö-

koulutukseen on panostettu sekä vuonna 2010 että vuonna 2011 noin 1,5 työpäivää henkilötyövuotta kohden. Euroissa mitattuna tämä tarkoittaa reilua 400 euron panostusta per henkilötyövuosi. Tietohallinnon henkilöstölle on toteutettu useampivuotinen ICT-henkilöstön koulutusohjelma, johon on voinut osallistua AHTi-henkilöstön lisäksi aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tietohallintoyksiköiden henkilöstö. Henkilöstön osaaminen ja tehtävät eivät täysin kohdanneet erityisesti ELY-keskusten tietohallintoyksikössä, joka joutui aloittamaan myös ajateltua suppeammalla henkilöstömäärällä. Varsinaista tietohallinnon johtamiseen liittyvää kokemusta oli vain osalla henkilöistä. Osaamishaastetta lisäsi myös se, että liikenne ja infrastruktuuri -vastualueen ja TE-toimiston osaamista ei siirtynyt lainkaan. Osaamisen kehittäminen ja uudelleen kohdentamisen tarve tuli esiin myös AHTi-yksikössä, jossa perustietotekniikkaa osaavien henkilöiden osaamista on suunnattava ydintoiminnan tietojärjestelmiä tukevaan työhön.

#### 4.7.5. Työhyvinvoinnin kehittäminen

Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset ovat panostaneet työhyvinvoinnin kehittämiseen vuosina 2010 ja 2011. Henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen sekä johtamisen ja henkilöstön kehittämisen tavoitteet on asetettu aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tulossopimuksissa. Tavoitteiden toteutumista on seurattu muun muassa virastoissa vuosittain toteutetuilla henkilöstökyselyillä. Sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa hyvinvointitavoite on sisällytetty myös ylijohtajien johtamissopimuksiin.

Valtiokonttori on rahoittanut työhyvinvoinnin kehittämistä aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa Kaiku-määrärahalta. Kaiku-hankkeen tavoitteena on henkilöstön työhyvinvointia edistävän avoimen, vuorovaikutteisen ja osallistavan toimintakulttuurin rakentaminen sekä työyhteisötaitojen kehittäminen aluehallintovirastoissa.

Aluehallintovirastojen osalta Kaiku-hankkeen painopisteitä olivat vuonna 2010 esimiehille järjestetty valmennus henkilöstöjohtamisen taidoissa, aluehallintovirastojen oman työhyvinvointityön käynnistäminen sekä VMBaro-kyselyn tulosten kehittämiskeskineen käsittely. Vuonna 2011 hankkeen painopisteitä olivat koko henkilöstölle suunnattu työyhteisötaitojen kehittämishanke, virastojen omiin työyhteisöä koskeviin erityistarpeisiin vastaaminen ja aluehallintovirastojen yhteisten toimintatapojen kehittäminen. Yhteisten koulutustilaisuuksien lisäksi Kaiku-rahalla toteutettiin räätälöityjä työyhteisövalmennuksia, joilla tuettiin uusien vastualueiden ja yksiköiden organisoitumista erityisesti niissä yksiköissä, joissa VMBaro-kyselyn tulosten pohjalta havaittiin eniten kehittämistarpeita.

ELY-keskuksissa Kaiku-määrärahalta on tuettu työtyytyväisyyskyselyn tulosten yhteistä käsittelyä ja konkreettisten kehittämiskohteiden määrittelyä. Hankkeessa on ollut vuosina 2010 – 2011 mukana yhteensä kymmenen ELY-keskusta. Hämeen ELY-keskuksessa on toteutettu Kaiku-hankkeena ns. Tarinahanke, jonka tavoitteena on rakentaa Hämeen ELY-keskukselle yhteistä toimintakulttuuria ja identiteettiä. Tarinahanke on liitetty mm. osaksi henkilöstöbarometrien purkutyötä ja CAF:ia Hanke päättyi maaliskuun 2012 lopussa. Tuloksia hyödynnetään valtakunnallisesti.

Kaikissa aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa henkilöstökyselyn tuloksia on käsitelty yhdessä henkilöstön kanssa ja sovittu tulosten perusteella käynnistettävistä kehittämistoimenpiteistä. Kyselyjen tuloksia on hyödynnetty myös johtamisen arvioinnissa ja kehittämisessä.

#### 4.7.6. Palkkausjärjestelmä ja palkkakehitys

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten palkkausjärjestelmän suunnittelutyö aloitettiin vuoden 2009 alussa. Valtiovarainministeriö asetti tuolloin palkkausjärjestelmätyöryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella perustettavien virastojen koko henkilöstöä koskeva, oikeudenmukainen ja kannustava palkkausjärjestelmä, joka myös edistää perustettavien virastojen kilpailukykyä työnantajana. Palkkausjärjestelmää ryhdyttiin suunnittelemaan Palkkavaaka-järjestelmän avulla.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten palkkausjärjestelmän valmistelua ohjasi vuoden 2010 loppuun asti yhteinen palkkausjärjestelmän ohjausryhmä. Sen rinnalla toimivat aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten palkkausjärjestelmiä valmistelevat erilliset valmisteluryhmät. Näissä valmisteluryhmissä oli työnantajien ja henkilöstön edustus eri hallinnonaloilta.

Kun uudet aluehallintoviranomaiset aloittivat toimintansa 1.1.2010, palkkausjärjestelmän kehittämistyö oli vielä kesken. Hallintovaliokunta piti välttämättömänä, että hallitus huolehtii omalta osaltaan henkilöstöjärjestöjen kanssa käytävillä neuvotteluilla siitä, että uudistetussa valtion aluehallinnossa on käytettävissä asianmukaiset henkilöstön palkkausjärjestelmät mahdollisimman pian ja ainakin vuoden 2011 alusta lukien. Palkkausjärjestelmää koskevat neuvottelut eivät edenneet niin, että tähän tavoitteeseen olisi päästy.

Sopimusosapuolet totesivat joulukuun lopulla 2010, että palkkausjärjestelmää ei saada neuvoteltua suunnitellussa aikataulussa. Yhteisellä pöytäkirjalla osapuolet sitoutuivat siihen, että neuvottelutulos saavutettaisiin 31.5.2011 mennessä. Tätäkään tavoitetta ei saavutettu, vaan neuvottelut jatkuivat.

Sopimuskaudelle 2010–2012 tehdyn valtion virka- ja työehtosopimuksen (28.3.2010) 9 §:ssä edellytettiin väliaikaisen vaativuuteen perustuvan palkkausjärjestelmän rakentamista uuden palkkausjärjestelmän rinnalla uusien ja muuttuneiden tehtävien osalta.

Valtion työmarkkinalaitos ja pääsopijajärjestöt saavuttivat 22.11.2011 neuvottelutuloksen virka- ja työehtosopimukseksi työmarkkinajärjestöjen raamisopimusta koskevan neuvottelutuloksen pohjalta. Valtion neuvottelutuloksen osana syntyi sopimus aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten palkkausjärjestelmästä. Tarkentava virkaehtosopimus uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotosta aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa tehtiin 24.11.2011. Tarkentavan virkaehtosopimuksen mukainen uusi palkkausjärjestelmä otettiin käyttöön takautuvasti vaiheittain 1.2.2011 lukien ja sopimus on voimassa 31.3.2014 saakka.

Aluehallintovirastoissa uuden palkkausjärjestelmän kustannusvaikutus on 4,17 %. Uuden palkkausjärjestelmän mukaan aluehallintovirastoissa on korotuksen saajia 63,1 % henkilöstöstä, eli yhteensä 659 henkilöä palkkausjärjestelmän piirissä olevista 1045 henkilöstä. Palkkausjärjestelmän piirissä olevasta henkilöstöstä 35,4 %, (370 henkilöä) jäi takuupalkalle.

ELY-keskuksia koskevan sopimuksen kustannusvaikutus on enimmillään 7,47 %. Korotuksen saajia ELY-keskuksissa on 77,2 %, eli yhteensä 3090 henkilöä palkkausjärjestelmän piirissä olevista noin 4000 henkilöstä. Palkkausjärjestelmän piirissä olevasta henkilöstöstä 21,4 % (856 henkilöä) jäi takuupalkalle. Kun 4 %:n kustannusvaikutus on toteutunut, ELY-keskuksissa tehdään välitarkastelu, jonka perusteella neuvotellaan sopimuksen jatkototeutuksesta.

Palkkausjärjestelmän käyttöönotto rahoitetaan tulevista virastoeristä. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten palkkausjärjestelmän kustannusvaikutukset katetaan näin ollen samaa tahtia kunakin vuonna käytettävissä olevan virastoerän suuruuden mukaisesti. Koska palkkausjärjestelmän kustannusvaikutukseen sidottu summa on aluehallintovirastoissa pienempi kuin ELY-keskuksissa, on siirtymäkausi palkkausjärjestelmän täyteen soveltamiseen aluehallintovirastoissa vastaavasti lyhyempi kuin ELY-keskuksissa.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten johdon palkkauksessa on havaittavissa eroja. Kevään 2012 palkkaustietojen perusteella ELY-keskusten vastuualueiden johdon palkkaustaso on keskimäärin noin 1000 euroa kuukaudessa korkeampi kuin vastuualueiden johdolla aluehallintovirastoissa. Palkkaukseen vaikuttavat mm. tehtävän vaativuus sekä vastuualueen henkilöstömäärä. Virastojen johdon tehtävät tullaan luokittelemaan valtion ylimmän johdon vaativuuden arviointi- ja palkka-analysijärjestelmää hyväksikäyttäen, jolloin voidaan arvioida myös tehtävien vaativuuden ja palkkauksen suhdetta.

#### 4.7.7. Työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan organisointi

##### Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastojen yhteisen työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan kehittämistä ja koordinoitua varten aluehallintovirastoille on perustettu oma työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkayksikkö. Itä-Suomen aluehallintovirastoon sijoittuvan yksikön tehtäviin kuuluu aluehallintovirastojen ohella myös maistraattien työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan organisointi yhdessä samassa aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus ja kehittämisyksikön kanssa.

Yksikön tehtävistä säädetään aluehallintovirastoja koskevan asetuksen 11 §:ssä. Asetuksessa säädetään, että Itä-Suomen aluehallintovirasto huolehtii aluehallintovirastojen ja maistraattien palkkaus- ja työnantajapolitiikkaan sekä aluehallintovirastojen henkilöstösuunnitteluun, raportointiin ja henkilöstön kehittämiseen liittyvistä valtakunnallisista tehtävistä. Asetuksen mukaan, näiden tehtävien hoitamiseksi aluehallintovirastossa on viraston vastuualueista ja hallintopalvelujen vastuuyksiköistä erillinen toimintayksikkö.

Yksikön työtä ohjaa työsuojelun vastuualueen henkilöstöä koskevissa asioissa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö sekä muuta henkilöstöä koskevissa asioissa valtiovarainministeriö. Yksikkö on tehtäväsisältöön nähden itsenäisessä asemassa suhteessa aluehallintovirastoon. Yksikön käytännön toiminta rakentuu neljään eri tehtäväkenttään. Yksikkö on hallinnon alan neuvotteluviranomainen ja se vastaa aluehallintovirastojen ja maistraattien virkaehtosopimuksista ja muista virallisista sopimuksista. Toiseksi yksikkö antaa yleisen valtion virkaehtosopimuksen ja tarkentavien virkaehtosopimusten sekä muihin virkamiesten asemaan

liittyvien säännösten tulkintaan ja soveltamiseen liittyvää tukea. Kolmanneksi yksikkö vastaa henkilöstön kehittämisen tuesta virastoille sekä koordinoi yhteisiä henkilöstön kehittämishankkeita. Neljänneksi yksikkö tuottaa raportointiin ja tilastointiin liittyvät palvelut.

Yksikkö vastaa aluehallintovirastojen ja maistraattien palkkausjärjestelmien kehittämisestä ja ohjauksesta. Se vastaa myös virastojen palkkausjärjestelmien arviointiryhmien toiminnasta ja varmistaa näin järjestelmien yhdenmukaisen soveltamiskäytännön. Arviointiryhmissä on työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen edustajat. Palkkausjärjestelmän seuranta ja kehittämistä varten on lisäksi kummankin virastokokonaisuuden osalta virkaehtosopimus-neuvotteluryhmä, jossa seurataan ja varmistetaan yhteistyössä palkkausjärjestelmän toteuttamista, yhdenmukaista soveltamista ja muuta toimivuutta.

### Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

ELY-keskusten työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkaa ohjataan työ- ja elinkeinoministeriöstä. Ministeriö on toiminut hallinnonalan neuvotteluviranomaisena ja vastannut ELY-keskusten virkaehtosopimuksista. Valtion virkaehtosopimuksen ja tarkentavien virkaehtosopimusten sekä muihin virkamiesten asemaan liittyvien säännösten tulkintaa ja soveltamiseen liittyvää tukea on ministeriön ohella annettu ELY-keskusten yhteisen talous- ja henkilöstöhallintoyksikön (TAHE) henkilöstöryhmästä. TAHE hoitaa henkilöstöasioihin liittyvän tilastoinnin ja raportoinnin. Jatkossa talous- ja henkilöstöhallintoyksikön tehtäviä ja vastuuta vahvistetaan henkilöstöasioiden ohjeiden valmistelussa, tulkinnassa ja seurannassa.

Henkilöstön kehittämisen toimintalinjoista, tavoitteista ja koordinoinnista vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Ammatillisen koulutuksen palveluja virastoille tuottavat luvussa 4.7.4 mainitut koulutuslaitokset.

Palkkausjärjestelmän soveltamista ohjaa valtakunnallinen seuranta- ja arviointiryhmä. Ryhmässä on työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen edustajat. Käyttöönoton tueksi käynnistettiin laaja johdon sekä henkilöstön koulutus valtakunnallisesti ja ELY-keskuskohtaisesti.

Palkkausjärjestelmän käyttöönoton ja soveltamisen yhtenäisyyttä sekä laajemminkin henkilöstöjohtamista vahvistamaan perustettiin ELY-keskusten ja TE-toimistojen työnantajaryhmä.

#### 4.7.8. Työnantajan ja henkilöstön yhteistoiminta

Aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille on laadittu yhtenevät mallit luottamusmiessopimuksesta, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmasta, työterveyshuollon järjestämisestä, yhteistoimintaa ja työsuojelun yhteistoimintaa koskevasta sopimuksesta sekä liukuvan työajan ehdoista.

Kaikki aluehallintovirastot ja ELY-keskukset ovat laatineet yhteiset mallin mukaiset sopimukset ja suunnitelmat ja niitä on myös noudatettu käytännössä. Yhteistoimintamenettelyn mukaisia kokouksia on järjestetty kaikissa virastoissa. Aluehallintovirastojen yhteistoimintalain mukaisia asioita käsitellään lisäksi kaikkien aluehallintovirastojen yhteisessä yhteistoimintaelimessä.

Aluehallintovirastoille on perustettu myös yhteinen yhteistyökomitea, jonka tehtävänä on käsitellä kaikkia aluehallintovirastoja koskevia periaatteellisia ja merkittäviä asioita, jotka vaikuttavat henkilöstön asemaan. Menettelyllä keskitetään yhteistoimintakäsittelyä vaativat asiat yhteen toimielimeen, mikä yhdenmukaistaa ja selkeyttää asioiden käsittelyä ja vähentää kussakin virastossa tehtävää työtä. Yhteisen yhteistyökomitean toimintaa kehitetään jatkossa mm. vuosikellon avulla. Työsuojelun osalta on olemassa lisäksi oma valtakunnallinen työsuojelun asioihin keskittyvä yhteistoimintamenettely.

ELY-keskukset ja TE-toimistot ovat järjestäneet paikallisen yhteistoiminnan valtakunnallisten sopimusten mukaisesti. ELY-keskuksilla ja TE-toimistoilla on paikallisten yhteistoimintaryhmien lisäksi valtakunnallinen yhteistyöryhmä. Sille valmistelueliminä toimivat henkilöstöpolitiikan ja työsuojelun yhteistyöryhmät. Yhteistyön toimivuutta arvioidaan vuosittain valtakunnallisilla kehittämispäivillä. Lisäksi yhteistyössä henkilöstön kanssa on laadittu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan muutostilanteiden yhteistoimintaperiaatteet. ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteistoimintajärjestelmien edelleen yhtenäistämistä ja keventämismahdollisuuksista keskustellaan vuonna 2012.

## 4.8 Valtion aluehallinnon ICT-toimintamalli

Aluehallinnon uudistamisen yhteydessä toteutettiin tietohallinnon uudelleen organisointi. Molemmissa virastokokonaisuuksissa otettiin käyttöön tilaaja-tuottajamalli, jossa tietohallinto on eriytetty tietohallintopalveluista. Sekä ELY-keskuksille että aluehallintovirastoille perustettiin kummallekin tietohallintoyksikkö, joka keskittyy tietohallintopalveluiden tilaamiseen ja niiden sovittamiseen virastojen tarpeisiin. Tietohallinnon palvelut ostetaan virastojen yhteiseltä aluehallinnon tietohallintopalveluyksiköltä (AHTi), valtion sisäisiltä toimijoilta tai markkinoilta. Perustietotekniikan palveluhankintoja keskitetään valtion IT-palvelukeskukseen sitä mukaa kuin sen palveluvalikoima kehittyy.

### 4.8.1 Tehtävät ja toimintapa

Uusien aluehallintoviranomaisten perustaminen oli tietohallinnon osalta erittäin haastava tehtävä. Kun samanaikaisesti yhdistetään olemassa olevia organisaatioita, siirretään kokonaisuuksia organisaatioista toiseen sekä muodostetaan näistä kokonaan uusia toimintoja, IT-palveluiden rakentaminen on sitä haasteellisempaa mitä erilaisemmin ne on rakennettu. Tietohallinnot oli järjestetty hyvin eri tavoin uudistusta edeltäneissä aluehallintoviranomaisissa. Osassa virastot olivat osa keskitetysti johdettua tietohallintokokonaisuutta ja osassa virastot olivat tietohallintonsa suhteen varsin itsenäisiä. Myös tekniset ratkaisut ja erityisesti käyttäjätuki olivat hyvin erilaisia. Leimallista organisaatioille oli niiden monialaisuuden vuoksi suuri käytössä olevien ydintoiminnan tietojärjestelmien määrä. Näiden järjestelmien tekniset ratkaisut, elinkaaren vaihe ja hallintamallit vaihtelivat keskenään selvästi. Tästä syystä aluehallintouudistukselle asetettu toimeenpano-aika oli ICT:n näkökulmasta liian lyhyt. Valmistelua tehtiin hyvin kriittisessä aikataulussa keskittyen vuosina 2008-2009 uusien virastojen toiminnan aloittamisen turvaamiseen.

Uusien virastojen kannalta välttämättömien ICT-palvelujen toteutustehtäviin päästiin alkuvuodesta 2009, kun tarvittavat päätökset saatiin tehtyä ALKU-hankkeen ohjausryhmässä ja kilpailutukset saatiin toteutettua. Aluehallintouudistuksesta johtuva ICT-toiminnan uudistaminen jatkui vielä vuosina 2010-2012.

Aluehallintouudistuksen yhteydessä tehtiin seuraavat keskeiset linjaukset ICT:n osalta:

- siirrytään tilaaja–tuottajamallin käyttöön
- määritellään yhteinen tulosohtaus ja asiakasohtaus
- palvelut hinnoitellaan yhtenäisesti
- palveluille määritetään yhtenäiset toimintatavat soveltaen esimerkiksi ITILiä, joka on prosessikehys IT-palveluiden hallintaan ja johtamiseen
- palvelutasot määritellään yhtenäisen käytännön mukaan
- määritellään tietoturvaso kullekin palvelulle
- laaditaan yhteiset sopimusmallit

Tilaaaja–tuottajamallin käyttöönnotto edellytti tehtävien ryhmittelyä tietohallintoon ja IT-palveluihin.

Tietohallintojen tehtäviin kuuluu muun muassa:

- hankkia virastojensa tietotekniset peruspalvelut
- vastata virastojen yhteisten ydintoimintoja tukevien järjestelmien ja sähköisten palvelujen hankinnasta ja yhteensovittamisesta viraston tarpeiden kanssa
- vastata muiden ydintoiminnan järjestelmien ja palvelujen hankinnasta ja toteutuksesta yhdessä koordinoivien ja sektoriministeriöiden kanssa
- vastata hankehallinnasta IT- ja tietohallintohankkeiden osalta

IT-palvelut ryhmiteltiin ydintoimintaa tukeviin ratkaisuihin ja perustietotekniikkapalveluihin.

Ydintoimintaa tukevia ratkaisuja ovat muun muassa:

- yhteiset palvelut (asianhallinta, sähköinen asiointi jne.)
- sektoriministeriöiden ja muiden virastojen erityisratkaisut
- osallistuminen palveluiden kehittämiseen ja ylläpitoon erikseen sovittavalla tavalla
- ydintoiminnan ratkaisujen tuki ja sovittaminen omiin palveluihin
- projektinhallintapalvelut

Perustietotekniikkapalveluja ovat mm. tietoliikenne- ja työasemapalvelut, käyttäjätukipalvelut sekä lisenssihallinta.

Tilaaaja–tuottajamallin mukaisesti virastojen tietohallinto ja tietohallintopalvelujen tuotanto toteutettiin organisoimalla toiminnot omiin yksikköihinsä vuoden 2010 alusta lähtien. Aluehallintovirastoilla sekä ELY-keskuksilla on kummallakin keskitetty tietohallinto,

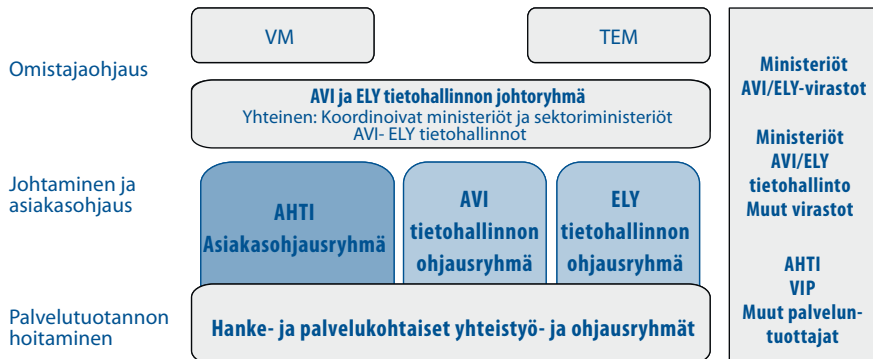
joka on organisoitu yhdeksi hallinnolliseksi kokonaisuudeksi. Tietohallinto toimii keveänä tilaaja- ja asiantuntijaorganisaationa. Aluehallintovirastojen tietohallintoyksikkö on sijoitettu hallinnollisesti Lapin aluehallintoviraston yhteyteen. ELY-keskusten tietohallintoyksikkö on sijoitettu hallinnollisesti Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteyteen. Kummallakin yksiköllä on ohjausryhmä, joka koostuu ensisijaisesti virastojen edustajista.

Yhteisten tietohallintopalvelujen tuotanto on keskitetty vuoden 2010 alussa perustetulle AHTille. AHTi on sijoitettu hallinnollisesti Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteyteen. Sen tehtävänä on hoitaa kaikkien ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen sekä TE-toimistojen ja maistraattien tietohallintopalveluita, jotka on määritelty valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. Lisäksi AHTin asiakkaita ovat mm. Väestörekisterikeskus ja Suomen ympäristökeskus sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virastoja.

AHTissa työskenteli vuonna 2012 noin 170 henkilöä. Näistä 162 henkilöä tuottaa palveluja ja toteuttaa projekteja ELY-asetuksessa mainituille asiakkaille. Henkilöstöä on sijoituneena 22 paikkakunnalle ja AHTi hoitaa tietohallintopalvelut yli 400:ssa asiakkaidensa toimipisteessä. Asiakastuki hoidetaan IT-palveluiden hallintaan tarkoitettun ITIL- prosessimallin mukaisesti keskitetyn palvelupisteen ja aluepalvelun kautta.

AHTin toimintaa ohjataan hallinnointimallin mukaisesti johto- ja yhteistyöryhmien sekä tulossopimusten kautta. AHTi tekee yhteisen tulossopimuksen työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa. Asiakkaiden kanssa ovat voimassa palvelusopimukset.

**Kuva 31. Valtion aluehallinnon IT-hallinnointimalli ja sen ryhmät**



AHTin ja sen asiakkaiden väliset ensimmäiset palvelusopimukset laadittiin keväällä 2010. Sopimuksissa ei vielä voitu tukeutua ITIL/ISO 20.000 prosesseihin ja kuvata palveluita näiden mukaisesti, koska sekä tietohallintoyksiköiden että AHTin osalta oltiin vasta käynnistämässä toimintaa. Tavoitteena oli pikemminkin luetella palvelut ja taata niiden häiriötön jatkuminen virastojen muutosvaiheessa. Huhtikuussa 2010 otettiin käyttöön AHTissa ensimmäinen ITILin mukainen toiminto eli keskitetty palvelupiste ja siihen liittyvät tapahtuman ja palvelupyyntöjen hallinnan prosessit.

Vuoden 2011 keväällä käynnistettiin AHTin toiminnan kehittämishanke (ToKe), jonka tavoitteena oli mm. ottaa käyttöön uusi palvelukartta, siihen perustuvat uudet ITIL-prosessit, kustannus seuranta ja -raportointi sekä uusi projektinhallintamalli. Palvelukartta uudistettiin vuoden 2011 lopussa ja palvelusopimusten uusimisessa sekä vuoden 2012 kustannusarvioissa käytettiin uutta palvelukarttaa pohjana. Palvelusopimukseen sisällytettiin palvelutasot. Samalla otettiin AHTissa käyttöön uusia ITIL-prosesseja ja uudistettiin jo käytössä olevia. Koko henkilöstö koulutettiin uuteen toimintamalliin vuoden 2011 syksyllä.

AHTin ITIL-toimintaprosessien, tilaajien ja tuottajan kesken tehtyjen yhtenäisten palvelusopimusten ja niihin liittyvien palvelutasojen osalta on päästy asetettuihin tavoitteisiin. Palvelujen hinnoittelu ja kustannus seuranta on paranemassa ja kustannukset voidaan jo kohdentaa entistä tarkemmin palveluille vuoden 2012 osalta. Tämä näkyy asiakkaiden kanssa solmittavissa palvelusopimuksissa siten, että asiakkaalla on tiedossa etukäteen ostettavien palvelujen hinta. Palvelujen tietoturvasoja määritellään yhteistyössä tilaajien kanssa osana tietoturvallisuuden kehittämistä. Toimintamallin jatkokehitys on yhteistyössä tilaajien ja tuottajien kanssa tapahtuvaa jatkuvaa toimintaa.

Valmisteilla oleva julkisen hallinnon ICT-strategia ja valtionhallinnon toimialariippumattomien ICT-tehtävien kokoamishanke tulevat vaikuttamaan merkittävästi AHTin tehtäviin. Tämä koskee erityisesti toimialariippumattomia perustietotekniikan tehtäviä, jotka siirtynevät perustettavalle ICT-organisaatiolle. Tästä seuraa tarve arvioida uudelleen AHTin tehtäviä ja organisointia. AHTin uusi strategia 2012-2015 edellyttää myös hallinnollisen aseman selvittämistä ja palvelujen kehittämistä kohti uutta visiota, jossa AHTi on asiakkaan toiminnan sähköistäjä.

#### 4.8.2. Tietojärjestelmät ja perustietotekniikka

Ydintoimintaa tukevat ratkaisut eri tietojärjestelmineen olivat kaikissa nykyisiä aluehallintoviranomaisia edeltävissä virastoissa hallinnonalakohtaisia. Näiden omistajuus ja kehittämisvastuu oli pääsääntöisesti vastuutettu asianomaiselle ministeriölle/virastolle. Aluehallintoviranomaisilla oli käytössään 310 tietojärjestelmää, joista 60 % oli ydinsovelluksia. Näiden lukuisten ydinsovellusten ja niihin liittyvien vastuiden selkeyttäminen on koko ajan työn alla. Työasemia oli yhteensä runsaat 8000, joista kannettavia oli joka neljäs laite.

Ydintoimintaa tukevissa ratkaisuissa on keskitytty yhteisten palvelujen tuottamiseen, erityisesti sähköiseen asiointiin ja palveluihin liittyviin yhtenäisratkaisuihin.

Vuoden vaihteessa 2009-2010 otettiin virastoille käyttöön yhtenäisellä alustaratkaisulla toteutetut internet- ja intranetpalvelut. Ratkaisu toteutettiin ns. kuoriratkaisuna, mikä tarkoittaa, sitä, että palveluille rakennettiin yhteinen ”kuorikerros”, josta käyttäjä ohjautui vanhojen virastojen tuottamille sivustoille. Ratkaisu oli tarkoitettu tilapäiseksi ylimenokauden ratkaisuksi.

Vuoden 2010 loppupuolella asetettiin hanke toteuttamaan aluehallinnon yhteisiä sähköisiä palveluita ja asianhallintaa (SPA-hanke). Tavoitteena oli rakentaa aluehallintovirastoille, ELY-keskuksille, maistraateille ja TE-toimistoille yhteiseen ratkaisuun perustuva sähköisten palvelujen ja asianhallinnan kokonaisuus sekä integraatiot näiden välillä. Hanke sai työnsä päätökseen 31.5.2012.

Sähköisen asioinnin alustaa, siihen liittyvää integraatoratkaisua ja asianhallinnan liitoskomponentteja on otettu pilottihankkeiden kautta käyttöön. Kokonaisuus on toteutettu siten, että sitä voidaan hyödyntää vapaasti valtionhallinnon sisällä. Alustaratkaisu on geneerinen ja mahdollistaa erilaisten asiointiprosessien sovittamisen sähköisiksi.

Asianhallinnan osalta aluehallintovirastot ottivat käyttöön valtionhallinnon yhteiseksi asianhallintajärjestelmäksi tarkoitetun VALDA-ratkaisun vuoden 2010 lopussa. ELY-keskuksissa, maistraateissa ja TE-toimistoissa on käytössä muita asianhallinnan ratkaisuja. Keväällä 2012 valtiovarainministeriö (Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen toiminto, JulkICT) teki päätöksen ajaa VALDA-ratkaisu alas. Päätöksen taustalla oli VALDA-palvelun erittäin korkeat käyttökustannukset arvioitavissa olevaan lähivuosien käyttäjämäärään nähden. Tämä johti virastojen yhteisen asianhallintaratkaisun uudelleenharkintaan. Kesäkuussa 2012 käynnistettiin VALDA-palvelun korvaavan järjestelmän rakentaminen ensimmäisessä vaiheessa aluehallintovirastojen käyttöön ja sitten järjestelmää on tarkoitus laajentaa ELY-keskusten, TE-toimistojen ja maistraattien käyttöön.

Osana SPA-hanketta tehtiin internet- ja intranetpalvelujen osalta yhtenäinen määrittelytyö. Internetpalvelujen toteuttamisprojekti sekä ELY-keskuksia että aluehallintovirastoja varten on käynnissä ja tavoitteena on saada uudistetut sivut käyttöön vuoden 2013 alusta. Uudet sivustot saadaan käyttöön vasta näin pitkän ajan kuluttua, koska aluehallintouudistuksen tiukan aikataulun vuoksi jouduttiin ensin tekemään ns. kuoriratkaisulla internetsivut. Aikatauluun vaikuttivat myös käytettävissä olevat henkilöresurssit. Useat ALKU-hankkeeseen liittyvät ICT-projektit sitoivat avainhenkilöitä niin paljon, että projekteja oli vaiheistettava.

Merkittävää SPA-hankkeessa oli se, että samalla toteutettiin aluehallinnon virastoja varten valtion yhtenäiseen kokonaisarkkitehtuurimenetelmään perustuva viitearkkitehtuuri. Tämä muodostaa pohjan yhteiselle arkkitehtuurityölle jatkossa.

Aluehallintouudistuksen myötä on onnistuttu yhtenäistämään perustietotekniikka-palveluja.

IT-palveluiden rakentaminen ja yhtenäistäminen aloitettiin vuoden 2008 lopulla ja saatiin valmiiksi keväällä 2012. Yhtenäistäminen onnistuttiin toteuttamaan pääosin suunnitellussa aikataulussa. Tietoliikenne- ja työasemauudistuksen osalta samaan ajanjaksoon sijoittunut valtion yhtenäisen tietoliikennetarvikkeiden (VY-verkko) käyttöönotto, sen viivästyminen ja aluehallinnon virastojen toimiminen VY-verkon pilotteina toivat aikatauluun arviolta noin 9-12 kuukauden viiveen ja aiheuttivat myös lisäkustannuksia aluehallintoviranomaisissa. Perustietotekniikan yhtenäistäminen oli haasteellisin tehtävä ICT:n osalta. Yhtenäistämistä olisi helpottanut, jos valtion yhteisiä palveluja olisi ollut käytettävissä tai edes hankittavissa HANSEL-puitejärjestelyjen kautta. Valtion yhteisten palvelujen viivästyminen aiheutti lisäkustannusten lisäksi myös ongelmia henkilöstöresurssissa. Pakolliset väliaikaiset ICT-ratkaisut sitoivat tietohallintohenkilöstöä siten, että aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille tarkoitettujen ICT-palvelujen rakentaminen kesti odotettua kauemmin.

Tietotekniikan yhtenäistämisen yhtenä suurena haasteena oli entisten tiepiirien ICT-toimintojen siirtäminen. Tiepiirien tietohallintoa ohjattiin keskushallinnosta, järjestelmät ja perustietotekniikka oli ulkoistettu palveluntarjoajalle eikä tiepiireillä ollut käytännössä lainkaan omaa tietohallinto-osaamista. Tiehallinnon tietohallinto-osaamista siirtyi

AHTiin yhden henkilötyövuoden verran ja tietohallintoyksikköön ei yhtään, joten yhden vastuualueen tietohallinnollinen osaaminen jäi kovin kapeaksi.

Yhtenäistäminen saavutettiin seuraavissa palveluissa:

- Virastot käyttävät yhteistä sähköposti- ja kalenterijärjestelmää
- Virastojen tietoliikenne ratkaisut on vakioitu ja yhtenäistetty käyttäen HANSEL-puutejärjestelyä. Samalla tietoliikenne on siirretty kulkemaan valtion yhtenäisen tietoliikenne ratkaisun kautta (VY-verkko)
- Virastot ovat siirtyneet puheratkaisussaan gsm- puhelimiin ja yhteiseen välityspalveluun. Ratkaisussa on hyödynnetty HANSEL-puutejärjestelyä
- Virastot käyttävät aktiivisesti yhteistä videoneuvottelujärjestelmää, joka on osaltaan vähentänyt matkustuskuluja
- Yhteinen työasematarkaus on otettu käyttöön aluehallintovirastossa ja sen käyttöön otto ELY-keskuksissa valmistuu kesällä 2012. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tietohallinnot ovat yhdessä kilpailuttaneet HANSELin puutejärjestelyn kautta työasemahankinnat ja samalla siirryttiin leasing-ratkaisuun
- Palvelimia on keskitetty kahteen konesaliin. Keskittäminen jatkuu vuoteen 2013 saakka sovellusten ja niihin liittyvien palvelimien suuren määrän vuoksi
- Yhteinen käyttäjähallintajärjestelmä hakemistopalveluineen ja itsepalvelusovelluksineen on otettu käyttöön
- Käyttäjätukea varten on käytössä ITIL- prosesseihin perustuva palvelupisteen ja lähituen toiminnanohjausjärjestelmä palvelupyyntöjen vastaanottoon ja käsittelyyn. Välineistö sisältää myös etäauttamismahdollisuudet ja itsepalveluportaalit

Edellä mainittuja ratkaisuja käyttävät kokonaisuutena myös maistraatit. TE-toimistojen osalta viimeinen vaihe eli työasemien yhtenäistäminen valmistuu 2012 loppuun mennessä. Tällöin yhtenäisen ratkaisun piirissä on noin 10 500 työasemaa. Samaan kokonaisuuteen siirtyi vuoden 2012 aikana myös muita virastoja.

Hallinnon tietotekniikkakeskus (HALTIK) tuottaa Kajaanin toimipaikasta puhelunvälitystä sisäasiainministeriön hallinnonalalle, maistraateille ja vuoden 2010 alusta myös aluehallintovirastoille sekä ELY-keskuksille. HALTIK on tehnyt yhteyspalveluista sopimukset aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tietohallintoyksiköiden kanssa. Toimintaa sekä sopimusta seuraa ao. osapuolista koostuva laatu- ja kehitysryhmä.

Ennen toiminnan käynnistymistä joulukuussa 2009 rekrytoitiin puhelunvälitystä hoitamaan kymmenen palveluasiantuntijaa ja esimies. Virastojen substanssin perehdyttämisestä vastasivat asiakasvirastot. Puhelunvälitystä hoitavien palveluasiantuntijoiden koulutukseen on panostettu jatkuvasti. Henkilöresurssia on tarkasteltu ja sopeutettu puhelunmäärän kehityksen mukaiseksi.

Toiminnan käynnistytessä 1.1.2010 operaattorilla ilmeni teknisiä ongelmia, jotka saatiin korjatuksi pikaisesti. Puhelujen käsittelyä vaikeutti ja hidasti kuitenkin ensimmäisen puolen vuoden aikana välittäjien käytössä olevan tietokannan puutteellisuus. Tietokannan puutteellisuuteen vaikutti osaltaan uuden aluehallinto-organisaation järjestäytymät-

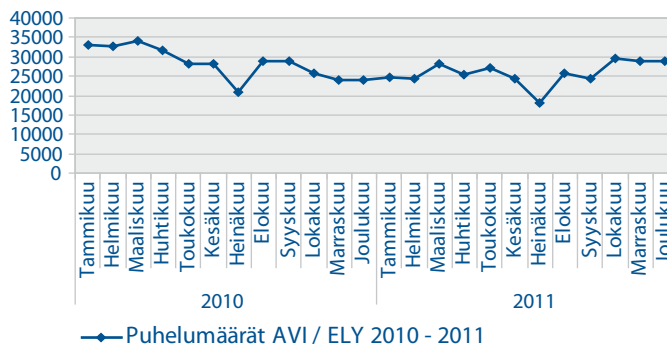
tömyys. Kaikkien virkamiesten osalta ei ollut tiedossa toimenkuvauksia/tehtäväluetteloita. Tietokantaa on saatu täsmennettyä virkamiesten toimenkuvilla ja avainsanoilla. Käyttöön on otettu myös itsepalveluportaali, jonka kautta virkamiehet itse täydentävät tietokannan tietoja. Väilyksen osalta oli myös haasteellista virastoissa käytössä olevat päivystysajat ja puheluringit. Näitä haasteita ratkottiin ensimmäisen toimintavuoden aikana yhteistyössä virastojen kanssa

Seurantaraporttien ja palvelun tuottajan mukaan puhelunväilyksessä ei ole esiintynyt merkittäviä ongelmia vuoden 2010 alkuvuoden jälkeen. Vaikka tietokantaa on täydennetty, sen ajan tasalla pitäminen vaatii jatkuvaa päivittämistä. Tietokannan oikeellisuus ja ajan-tasaisuus on virastojen vastuulla. Vasteajat ovat parantuneet ja vakiintuneet palvelusopi-muksissa määritellyille tasoille. Vuonna 2011 puhelinvaihteesta välitettyjen puheluiden keskimääräinen käsittelyaika oli 50,9 sekuntia ja keskimääräinen jonotusaika vaihteeseen oli 26,1 sekuntia.

Ensimmäisten toimintavuosien jälkeen puheväilyksessä on saavutettu hyvä ja vakiin-tunut palvelutaso. Tämän ovat mahdollistaneet yhteyspalvelujen motivoitunut ja työhönsä sitoutunut henkilöstö sekä asiakasvirastojen kanssa yhdessä tehty kehitystyö, jota tulee edelleen lisätä ja syventää. Aluehallintoviraston palveluiden käytäntöjen ja palveluaikojen yhdenmukaistaminen koko Suomen alueella samanlaisiksi nähdään haasteena. Tällä het-kellä esimerkiksi työsuojelun resurssit puhelinpäivystyspalvelun tarjoamiseksi asiakkaille vaihtelevat suuresti eri alueiden välillä. Tästä seuraa yhteydenottoja yli aluerajojen niihin päivystyksiin, jotka ovat auki. Työsuojelulla ei kuitenkaan ole toimivaltaa eri alueelta soit-tavan asiakkaan palvelemiseksi. Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualu-eella on otettu avuksi puhelurinkipalvelu.

Vuonna 2011 aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten kokonaispuhelumäärä oli 366 154 kpl, josta aluehallintovirastojen osuus oli noin 58 %.

**Kuva 32. Puhelumäärät AVI / ELY 2010 - 2011**



### 4.8.3. AHTin asiakasvirastoille tehdyt asiakaskyselyt

AHTi on tehnyt asiakasvirastoilleen kaksi asiakastytyväisyyskyselyä; joulukuussa 2010 ja toukokuussa 2012. Niillä pyrittiin arvioimaan käyttäjien perustietotekniikkapalvelujen tasoa sekä uuden käyttäjätukeen liittyvän asiakaspalvelumallin muutoksen aiheuttamia vaikutuksia. Kyselyssä pyydettiin arvioimaan palveluja asteikolla 1-5 (huono-erinomainen). Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten kesken ei löytynyt merkittäviä eroja kummassakaan kyselyssä. Seuraavassa taulukossa ovat koottuina asiakastytyväisyyskyselyjen keskeiset tulokset.

#### Taulukko 1. Tyytyväisyys IT-palveluihin

Tyytyväisyys IT- palveluihin Vastausten keskiarvot	12/2010	5/2012
ELY-keskukset	3,2	3,1
Aluehallintovirastot	3,1	3,1
Tyytyväisyys palvelupisteeseen Vastausten keskiarvot	12/2010	5/2012
ELY-keskukset	3,4	2,8
Aluehallintovirastot	3,4	2,8

IT-palvelujen tilanne on pysynyt käytännöllisesti katsoen samana. Asiakastytyväisyys palvelupisteen toimintaan ja siihen liittyvään lähipalveluun sen sijaan on selvästi laskenut. Erityisesti se on laskenut niiden kahden kysymyksen osalta, joissa on kysytty palvelupyynn- töön liittyvän ratkaisun nopeutta ja tehokkuutta. Lisäksi käyttäjien mielestä alueellinen tukipalvelu oli selkeästi aliresursoitua.

Todennäköisesti suurin syy huonontuneeseen tulokseen on se, että ELY-keskusten osalta uuden työasemaympäristön käyttöönotto oli kesken. Se sitoi voimakkaasti varsinkin alu- eellista henkilöstöä ja on aiheuttanut koko käyttöönoton ajan merkittävästi aliresursointia palvelupisteessä ja aluetuessa. Aliresursointi on lisännyt palvelupyynn- töjen vasteaikoja ja aiheuttanut ajoittain ylikuormitusta ja töiden ruuhkautumista. Tilanteen odotetaan nor- malisoituvan asennusten päättymisen jälkeen eli viimeistään vuoden 2013 alusta.

## 4.9 Talous ja tuottavuus

### 4.9.1. Rahoituslähteet ja määrärahojen kokoaminen

Aluehallintouudistuksen piiriin kuuluvien viranomaisten kehysmäärärahan arvioitiin hallituksen esityksessä Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi olevan vuonna 2010 uudistuksen toteutuessa noin 260 miljoonaa euroa. Sittemmin talousarviovalmistelun yhteydessä tämä määräraha täsmentyi noin 290 miljoonaa euroon. Suurin osa uudistuksen taloudellisista vaikutuksista oli tämän määrärahan uudelleen kohdentamista valtion talousarviossa aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille.

ALKU-uudistuksen myötä muodostettujen aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamenot koottiin niitä edeltäneiden virastojen toimintamenomomenteilta kolmelle uudelle nettobudjetoidulle toimintamenomomentille. Nämä ovat vuoden 2012 talousarviossa: Aluehallintoviraston toimintamenot (28.40.01, siirtomääräraha 2 v.), työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenot (33.70.01, siirtomääräraha 2 v.) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot (32.01.02, siirtomääräraha 2 v.).

### Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastojen toiminnan rahoitus tapahtuu valtiovarainministeriön pääluokkaan kuuluvalta aluehallintoviraston toimintamenomomentilta ja sosiaali- ja terveystieteiden pääluokkaan kuuluvalta työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentilta. Taulukko 2 kuvaa talousarvion 2010 mukaista toimintamenojen kokoamista aluehallintovirastojen toimintamenomomentille ja taulukko 3 työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentille.

#### Taulukko 2. Määrärahojen kokoaminen aluehallintovirastojen toimintamenomomentille

Aluehallintoviraston toimintamenot (28.40.01)	TA 2010
Aluehallintoviraston toimintamenot (28.40.01)	48 138 000
<b>Määrärahan mitoituksessa huomioon otetut muutokset</b>	
Lääninhallitusten toimintamenot (28.01.10)	36 977 000
Työsuojelupiirien toimintamenot (33.70.01)	2 700 000
Alueellisten ympäristökeskusten toimintamenot (35.01.02)	1 853 000
Ympäristölupavirastojen toimintamenot (35.01.03)	5 036 000
Maistraattien toimintamenot (28.09.01)	310 000
Uudet tehtävät, tuottavuusvähennykset ym. yhteensä	1 262 000
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>48 138 000</b>

#### Taulukko 3. Määrärahojen kokoaminen työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentille

Työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenot (33.70.01)	TA 2010
Työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenot (33.70.01)	21 418 000
<b>Määrärahan mitoituksessa huomioon otetut muutokset</b>	
Työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenot (33.70.01)	28 490 000
Uudet tehtävät, tuottavuusvähennykset ym. yhteensä	-7 072 000
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>21 418 000</b>

Taulukossa 2 esitetyistä määrärahasiirroista momenteilta työsuojelupiirien toimintamenot, alueellisten ympäristökeskusten toimintamenot, ympäristölupavirastojen toimintamenot sekä maistraattien toimintamenot siirtyneet määrärahat mitoitettiin suoraan aluehallintovirastojen palvelukseen kyseisistä virastoista siirtyneen henkilöstön määrän mukaan.

Lääninhallitusten toimintamenot –momentilta aluehallintovirastoille siirtynyt määräraha puolestaan määrittyi edellisistä poikkeavalla tavalla siten, että lääninhallitusten vuoden 2009 määrärahasosta kohdistettiin ensin muihin virastoihin (ELY-keskus, valtakunnanvoudinvirasto, Valvira ja THL) siirtyvät määrärahat sen suuruisena kuin asianomaisen toiminnon laskettiin tarvitsevan siirtyvän henkilöstön määrän suhteessa. Näiden lisäksi momentilta siirrettiin alue- ja paikallishallinnon tukitoimet momentille (28.40.03) 2 000 000 euroa aluehallinnon uudistuksesta koituneiden erityismenojen kattamiseen sekä 899 000 euroa valtiovarainministeriön pääluokan tuottavuuden edistäminen momentille (28.70.02). Nämä muutokset on kuvattu alla taulukossa 4:

#### Taulukko 4. Lääninhallitusten toimintamenot –momentin jako aluehallintouudistuksen yhteydessä

Siirrot lääninhallitusten toimintamenot (28.01.10) -momentilta ALKU-uudistuksen yhteydessä, TA 2010	
Lääninhallitusten toimintamenot (28.01.10)	-36 977 000
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot (32.01.02)	-10 960 000
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston toimintamenot (33.02.05)	-600 000
Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimintamenot (33.03.04)	-1 864 000
Valtakunnanvoudinvirasto (25.20.01)	-1 300 000
Alue- ja paikallishallinnon tukitoimet -momentille siirretty (28.40.03)	-2 000 000
Tuottavuuden edistäminen -momentille siirretty (28.70.20)	-899 000
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>-54 600 000</b>

Edellä kuvattujen muutosten lisäksi talousarviossa 2010 aluehallintovirastojen toimintamenot –momentin mitoitukseen tehtiin vielä seuraavan taulukon 5 mukaiset muutokset.

#### Taulukko 5. Muut muutokset aluehallintoviraston toimintamenot –momentille talousarviossa 2010

Muut muutokset aluehallintoviraston toimintamenot -momentille, TA 2010	
Lisäys ALKU-uudistuksen toteuttamista varten	350 000
Siirto alue- ja paikallishallinnon tukitoimet momentille (28.40.03)	-50 000
Tuottavuusohjelman mukainen vähennys	-315 000
Uudelleenkohdistaminen	-902 000
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>-917 000</b>

Edellä kuvattujen lääninhallitusten toimintamenojen kohdentamisen ja muiden talousarvion laadinnan yhteydessä tehtyjen määrärahan mitoitukseen liittyneiden muutosten seurauksena aluehallintovirastot aloittivat uusina virastoina toimintansa 1.1.2010 3,766 miljoonaa euroa alemmalta toimintameno- ja palvelusarvion tasolta kuin minkä puitteissa vastaava aluehallinnon kokonaisuus oli toiminut vuonna 2009. Aluehallintovirastojen käytettävissä olevien toimintamenojen tasopudotus oli vuosien 2009 ja 2010 talousarvioiden välillä siten noin 7,3 %.

### Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

ELY-keskusten toiminnan rahoitus tapahtuu työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan kuuluvan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamomentilta.

Taulukko 6 kuvaa talousarvion 2010 mukaista toimintamenojen kokoamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamomentille.

### Taulukko 6. Määrärahojen kokoaminen elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten toimintamomentille

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot (32.01.02)	TA 2010
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot (32.01.02)	215 078 000
<b>Määrärahan mitoituksessa huomioon otetut muutokset</b>	
TE-keskusten toimintamenot (32.30.01)	86 188 000
Lääninhallitusten toimintamenot (28.01.10)	10 960 000
Maistraattien toimintamenot (28.09.01)	495 000
Tiehallinnosta siirtyneet (31.10.01)	44 309 000
Merenkululaitoksesta siirtyneet (31.10.01)	548 000
Alueellisten ympäristökeskusten toimintamenot (35.01.02)	64 976 000
Ympäristölupavirastojen toimintamenot (35.01.03)	250 000
Työsuojelupiirien toimintamenot (33.70.01)	315 000
Uudet tehtävät, tuottavuusvähennykset ym. yhteensä	7 037 000
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>215 078 000</b>

Määrärahasiirrot mitoitettiin ao. hallinnonalojen esitysten mukaisesti, pääosin siirtävän henkilöstömäärän perusteella. Henkilöstösiirroista johtuvien määrärahamuutosten lisäksi tehtiin myös muita muutoksia, jotka käyvät ilmi alta taulukosta 7. Tuottavuusohjelman mukaisten vähennysten ja alla taulukossa 7 kuvattujen muiden muutosten perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset aloittivat uusina virastoina 1.1.2010 toimintansa noin 3 miljoonaa korkeammalta toimintameno- ja palvelusarvion tasolta kuin minkä puitteissa vastaava aluehallinnon kokonaisuus oli toiminut vuonna 2009. Kertaluonteisten lisäysten osuus oli kuitenkin 6,7 milj. euroa, jotka vähennettiin momentilta vuoden 2011 talousarviossa.

### Taulukko 7. Muut muutokset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamomentille talousarviossa 2010

Muut muutokset elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten toimintamenoille, TA 2010	
Tuottavuusohjelma	-450 000
Perustamiskulut (kertaluonteinen lisäys)	2 000 000
Järjestelmämenot	1 000 000
Palvelukeskusmenot (kertaluonteinen lisäys)	4 700 000
Momenttikohtaisiin siirtoihin sisältyneet tuottavuustoimet	-3 263 000
Uudelleenkohdentaminen	-963 000
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>3 024 000</b>

### Uudistuksen toteuttamiseen osoitetut erillismäärärahat

Virastojen toimintamenojen kokoamisen lisäksi ALKU-uudistukselle osoitettiin kertaluonteisina lisäyksinä erillismäärärahoja kertakustannuksien kattamiseen. Nämä määrärahat myönnettiin aluehallintouudistuksesta aiheutuviin tietojärjestelmien ja muiden tarvittavien muutosten suunnittelu- ja muutostöiden toteuttamiseen. Käytännössä määrärahat kuluivat lähes kokonaisuudessaan tietojärjestelmien uudistamistöihin. Määrärahat koottiin pääosin valtiovarainministeriön pääluokassa olevalle alue- ja paikallishallinnon tukitoimet –momentille (28.40.03) ja niiden yhteissumma oli 6,13 miljoonaa euroa vuosina 2009-2011 oheisen taulukon 8 mukaisesti.

### Taulukko 8. Tietojärjestelmien ja muiden tarvittavien suunnittelu- ja muutostöiden toteuttamiseksi myönnetyt erillismäärärahat

Tietojärjestelmien ja muiden tarvittavien muutosten suunnittelu- ja muutostöiden toteuttamiseksi myönnetyt erillismäärärahat (momentti 28.40.03. Alue- ja paikallishallinnon tukitoimet)		
Vuosi	Euroa	Talousarvio
2009	3 030 000	Varsinainen talousarvio ja ensimmäinen lisätalousarvio
2010	2 100 000	Varsinainen talousarvio
2011	1 000 000	Varsinainen talousarvio
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>6 130 000</b>	

Edellä mainittujen erillismäärärahojen lisäksi osoitettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamomentille perustamiskuluihin myönnettyä erillismäärärahaa 2 miljoonaa euroa sekä palvelukeskusmenoihin 4,7 miljoonaa euroa (esitetty aiemmin taulukossa 7).

Lisäksi aluehallintoviraston toimintamomentille osoitettiin 350 000 euron lisäys ALKU-uudistuksen toteuttamista varten (esitetty aiemmin taulukossa 5).

Työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamomentille ei osoitettu erillisiä perustamiskuluihin tarkoitettuja määrärahoja.

#### 4.9.2. Määrärahojen mitoitus ja kehitys

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintaa on jouduttu niiden ensimmäisten toimintavuosien aikana rahoittamaan varsinaisten talousarvioiden lisäksi lisätalousarvioilla. Virastoille on kohdennettu yhteensä lisätalousarvioissa 25 180 000 euroa lisämäärärahoja, joista 14 438 000 euroa on ollut palkkausten tarkistuksiin liittyneitä lisämäärärahoja ja 1 052 000 euroa varsinaisesti virastojen omaan toimintaan liittymättömiä määrärahoja. Näin ollen virastojen normaalista toiminnasta koituviin rahoitustarpeisiin on vuosina 2010-2013 kohdennettu yhteensä 9 690 000 euroa lisätalousarvioiden määrärahoja. Tästä summasta aluehallintovirastojen osuus on ollut 5 930 000 euroa ja ELY-keskusten osuus 3 760 000 euroa. Työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentille osoitetut lisätalousarvioiden määrärahat ovat olleet pelkästään palkkausten tarkistuksista johtuvia.

Oheisesta taulukosta 10 käyvät ilmi aluehallintovirastojen toimintamenomomentille varsinaisissa talousarvioissa ja lisätalousarvioissa osoitetut määrärahat vuosina 2010-2012 (tilanne elokuussa 2012):

**Taulukko 9. Aluehallintovirastojen toimintamenomomentille talousarvioissa 2010 – 2012 osoitetut määrärahat**

Aluehallintoviraston toimintamenot (28.40.01)	2010	2011	2012
TAE	48 138 000	50 005 000	51 298 000
LTAE I	0	0	0
LTAE II	0	0	1 459 000
LTAE III	1 900 000	4 745 000	
LTAE IV	643 000	0	
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>50 681 000</b>	<b>54 750 000</b>	<b>52 757 000</b>

Talousarvioiden 2011 ja 2012 yhteydessä aluehallintovirastojen toimintamenomentin määrärahatasoa on korotettu tehtäväsiirroista, tuottavuusvähennyksistä ja palkkausten tarkistuksista johtuvien tarkistusten lisäksi vuoden 2011 talousarviossa 500 000 eurolla lääninhallitussiirtojen tarkentumisen myötä ja vuoden 2012 talousarviossa 1 500 000 euron määrärahalisäyksellä tietohallinnon kehittämiseen.

Oheinen taulukko 11 kertoo elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenomomentille varsinaisissa talousarvioissa ja lisätalousarvioissa osoitetut määrärahat vuosina 2010-2012 (tilanne elokuussa 2012):

### Taulukko10. Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten toimintamomentille talousarvioissa 2010 – 2012 osoitetut määrärahat

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot (32.01.02)	2010	2011	2012
TAE	215 078 000	208 406 000	206 179 000
LTAE I	1 000 000	0	0
LTAE II	0	0	6 491 000
LTAE III	521 000	2 157 000	
LTAE IV	1 272 000	0	
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>217 871 000</b>	<b>210 563 000</b>	<b>212 670 000</b>

Vuoden 2010 lisämäärärahoista kohdentui 1 miljoonaa euroa substanssiluonteiseen toimintaan, 2,4 miljoonaa euroa maatalouden valvontaan sekä palkkausten tarkistuksiin 3 miljoonaa euroa. Vuoden 2011 ja 2012 lisätalousarvioiden määrärahat kohdentuivat palkkausten tarkistuksiin.

Oheinen taulukko 11 kertoo toimintamomenteilta vuosina 2010 ja 2011 seuraaville vuosille siirtyneiden määrärahojen tason sekä niiden suhteen kyseisenä vuonna kaiken kaikkiaan kullakin momentilla käytettävissä olleeseen nettomäärärahaan.

### Taulukko 11. Toimintamomenteilta vuosina 2010 ja 2011 siirtyneet määrärahat

Siirtyneet määrärahat toimintamomenteittain	2010	2011	2012
<b>Aluehallintoviraston toimintamomentti</b>			
Nettomääräraha (ml. siirtyneet)	54 628 287	56 028 144	55 958 300
Nettokäyttö	53 444 142	52 926 844	
Seuraavalle vuodelle siirtynyt	1 184 144	3 101 300	
Seuraavalle vuoden siirtynyt % toimintamenoista	2,2 %	5,5 %	
<b>Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamomentti</b>			
Nettomääräraha (ml. siirtyneet)	227 251 798	223 431 688	228 934 129
Nettokäyttö	208 917 784	207 167 559	
Seuraavalle vuodelle siirtynyt	18 334 014	16 264 129	
Seuraavalle vuoden siirtynyt % toimintamenoista	8,1 %	7,3 %	
<b>Työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamomentti</b>			
Nettomääräraha (ml. siirtyneet)	27 833 327	29 297 234	32 779 875
Nettokäyttö	24 543 093	24 237 359	
Seuraavalle vuodelle siirtynyt	3 290 234	5 059 875	
Seuraavalle vuoden siirtynyt % toimintamenoista	11,8 %	17,3 %	

\* Luvut sisältävät myös ympäristöministeriön momenteilta maksetut hankerahat vuosina 2010-2012

Toimintamenomomenteista selvästi alhaisin siirtyneen määrärahan taso on ollut aluehallintovirastojen toimintamenomomentilla, jolla siirtyneen määrärahan määrä on ollut 2,2 prosenttia toimintamenoista vuonna 2010 ja 5,5 prosenttia toimintamenoista vuonna 2011 vastaten käytännössä vain muutaman viikon nettokäyttöä.

ELY-keskusten kohdalla siirtynyt osuus on ollut jonkin verran suurempi (vuonna 2010: 8,1 % ja 2011: 7,3 %) ja työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentilla merkittävästi suurempi (vuonna 2010: 11,8 % ja 2011: 17,3 %).

#### 4.9.3. Menettelytavat määrärahojen osoittamisessa virastoille

Asetuksessa aluehallintovirastoista (906/2009) ja asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1539/2011) säädetään, että strategisissa tulostavoiteasiakirjassa määritellään määrärahapuitteet hallinnonaloittain. Asetuksia valmisteltaessa resurssien kohdentamiseen liittyvistä kirjauksista oli ELY-keskuksissa toimivien eri hallinnonalojen kesken erilaisia tulkintoja. Tulkinnat vaihtelivat mm. siitä tarkoitetaanko hallinnonaloittaisilla määrärahapuitteilla toimintamäärärahoja, substanssimäärärahoja vai molempia.

##### Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastojen vuotuinen määräraha sovitaan virastojen tulosneuvotteluissa ja kirjataan virastojen strategiaan tulossopimukseen. Vuonna 2010 strategisissa tulossopimuksissa on esitetty samassa yhteydessä määrärahan jakautuminen hallinnonaloittain. Vuonna 2011 kyseinen määrärahan laskennallinen jako hallinnonaloittain sisällytettiin tulossopimukseen omana liitteenään.

Lisäksi aluehallintovirastojen strategiaan tulossopimukseen 2012-2015 on kirjattu henkilöstökehykset, jotka on jaoteltu kunkin viraston sisällä hallinnonaloittain. Myös tämä jaottelu on kirjattu tulossopimukseen. Henkilöstökehyksestä on sovittu sitovasti vuotta 2012 koskien, minkä lisäksi virastoille on laskettu alustavat henkilöstökehykset vuosille 2013-2015. Henkilöstökehitys ohjaa resurssien laskentaa ja osoittamista virastoille, ja toteuttaa näin ollen samaa tarkoitusta kuin määrärahapuitteiden hallinnonaloittainen määrittely.

##### Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Molemmilla strategiakausilla (2010–2011 ja 2012–2015) toimintamenomäärärahat on jaettu ELY-keskuksille yhtenä kokonaisuutena. Jokainen ELY-keskus on tuottanut strategisen tulossopimuksen liitteeksi määrärahojen käyttösuunnitelman ja henkilöstösuunnitelman. Kyseiset kaksi suunnitelmaa ovat hyvin pitkälle määrittäneet toimintamenomäärärahojen kohdentumista ELY-keskuksissa. Muiden määrärahojen osalta ELY-keskusten poikkihallinnollisessa ohjauksessa on sovellettu vain budjetin momenttiluetteloa.

ELY-keskusten aluehallintovirastoista eroava määrärahojen osoittamismenettely on osin seurausta niistä kokemuksista, joita saatiin työ- ja elinkeinokeskusten tulosohjauksesta (TE-keskus), jolloin alkuvuosina hallinnonalakohtainen operatiivisen toiminnan ”putkiohjaus” muodostui todelliseksi osastojen välisen yhteistyön esteeksi.

Alueelliseksi kehittäjäorganisaatioiksi perustettujen ELY-keskusten johto ja useimmat keskuksia ohjaavat ministeriöt ja virastot ovat todenneet määrärahojen osoittamisen menettelyn toiminnan kannalta tarkoituksenmukaiseksi.

#### 4.9.4. Tietohallintomenojen kehitys

Nykyisiä aluehallintoviranomaisia edeltävissä virastoissa kaikki tietohallintomenot mukaan lukien IT-palvelut olivat vuonna 2007 yhteensä 21,2 miljoonaa euroa.

**Taulukko 12. Aluehallinnon tietohallinnon menot 2007**

Aluehallinnon tietohallinnon menot 2007	
Lääninhallitukset	5 066
TE-keskukset	4 369
Alueelliset ympäristökeskukset	3 361
Ympäristölupavirastot	194
Työsuojelupiirit	1 206
Tiepiirit	7 656
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>21 852</b>

Aluehallintouudistuksesta johtuvat ICT:n muutuskustannukset ja yhtenäistämistoimenpiteet maksoivat kertaluonteisena menona yhteensä noin 6 miljoonaa euroa vuosien 2009-2011 aikana.

Muutoshankkeen kustannukset muodostuvat lähinnä henkilökustannuksista, konsultointikustannuksista sekä laite-, tietoliikenne- ja ohjelmistoinvestoinneista. Saadun kokemuksen mukaan erillinen määräraha oli aivan välttämätön, jotta pakolliset ICT-muutokset saatiin toteutetuksi hankkeen aikataulussa.

Ongelmia tuli esiin ICT-määrärahojen siirroissa vanhoilta organisaatioilta uusille. Siirroissa käytettiin yleensä keskimääräistä palkkakustannusta, johon oli laskettu päälle jokin summa muihin kuluihin. Todellisuudessa palkkasummat ja henkilöön kohdistuvat muut menot olivat usein arvioitua suuremmat. Lisäksi erilaisiin järjestelmiin ja sopimukseen liittyviä kaikkia määrärahoja ei siirretty, vaan niitä selviteltiin vielä kahdenkin vuoden kuluttua muutosten jälkeen. Erityisesti tämä näkyi liikenteen puolella.

Vastaavissa hankkeissa olisi sovittava etukäteen todellisten henkilöstökulujen laskentaperiaatteet ja kiinnitettävä enemmän huomiota virastojen voimassa olevien ICT-sopimusten siirtoon.

Perustamisvaiheen jälkeen toimintojen yhtenäistämällä, tietovarantojen ja järjestelmien integroinnilla sekä henkilöstöresurssien käytön tehostumisella on saavutettu tietohallintomenoissa aleneva suunta, sillä tietohallinnon ja IT-palveluiden arvioidut menot vuodelle 2012 ovat 18,2 miljoonaa euroa jakaantuen seuraavasti:

**Taulukko 13. Aluehallinnon tietohallinnon menot 2012**

Aluehallinnon tietohallinnon menot 2012	
AVI:n tietohallintoyksikkö	2 500 000
ELY-keskusten tietohallintoyksikkö	4 900 000
Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö, tietohallinnon osuus	700 000
AHTi	10 100 000
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>18 200 000</b>

Näin ollen tietohallintomenoissa on uudistuksen piirissä olleessa valtion aluehallinnossa (mukaan lukien aluehallinnon alaiseen hallintoon kuuluvat TE-toimistot ja maistraatit) saavutettu vuosien 2007 ja 2012 välisessä vertailussa noin 3 miljoonan euron vuositasonen menotason lasku.

#### 4.9.5. Toimitilat

##### Aluehallintovirastot

Vuoden 2010 alussa aluehallintovirastot aloittivat toimintansa edeltävien virastojensa tiloissa ja siitä johtuen kaikki virastot toimivat monessa eri osoitteessa. Vuoden 2012 kesäkuuhun mennessä kuudesta aluehallintovirastosta viisi on päässyt muuttamaan osittain uusiin, keskitetympiin toimitiloihin. Toimintoja on pystytty kokoamaan yhteen ja yhteisiin tiloihin, mikä on yhtenäistänyt toimintaa, tehostanut tilojen käyttöä sekä alentanut toimitiloista koituvia kustannuksia. Toimitilaratkaisuissa on käytetty hyväksi pääasiassa valtiokonsernin olemassa olevaa kiinteistökantaa. Kolmella aluehallintovirastolla uudet toimitilaratkaisut ovat kesäkuussa 2012 rakenteilla tai suunnitteluvaiheessa ja lisäksi myös muissa on tekeillä virastokohtaisten toimitilaohjelmien mukaisia tilankäytön kehittämis- tai tehostamistoimenpiteitä.

Toimitilaratkaisut, jotka ovat jo toteutuneet, ovat parhaillaan rakenteilla tai joiden toteuttaminen on linjattu, mahdollistavat tämän hetken arvion mukaan vuoden 2015 loppuun mennessä noin 800 000 euron säästöt (9,2 % vuokratuluista) vuositasolla vuoden 2010 tilanteeseen verrattuna. Samaan arvioon perustuen aluehallintovirastojen toimitilojen pinta-alavähennys on noin 28 000 neliometriä samalla aikajaksolla. Vastaavasti alenevat myös toimitiloihin käytettävät toimintamenot mm. siivouspalveluiden, energiankäytön ja muiden toimitilapalveluiden osalta.

Taulukossa 14 on esitetty aluehallintovirastojen toimitilojen keskeiset tunnusluvut uudistuksen astuessa voimaan 1.1.2010, tilanteessa 30.6.2012 sekä arvioina vuotta 2015 koskien.

**Taulukko 14. Aluehallintovirastojen toimitilatunnusluvut 2010 - 2015**

	AVIt 2010	AVIt 6/2012	Arvio AVIt 2015*
Yhteensä m <sup>2</sup>	75 000	57 000	50 000
Toimistotila m <sup>2</sup>	65 000	43 000	37 000
Tilatehokkuus (toimistoala m <sup>2</sup> /hlö)	49	34	32
Vuokra	8 700 000 €	8 200 000 €	7 900 000 €

\* huomioiden toimitilaratkaisut, jotka ovat jo toteutuneet, ovat parhaillaan rakenteilla tai joiden osalta suunnitelmat on hyväksytty ja toteuttaminen on linjattu

Aluehallintovirastoille on valmisteltu ja hyväksytty yhteinen toimitilastrategia ja toimitilaratkaisut toteutetaan strategian suuntaviivojen mukaisesti. Toimitilastrategia edellyttää 25 m<sup>2</sup>/hlö tavoitetasolle pääsyä vuoteen 2015 mennessä. Vielä tällä hetkellä tiedossa olevilla suunnitelmilla ja toimenpiteillä tavoitteeseen ei tulla pääsemään, joten toimitilatehokkuuden parantaminen edellyttää jatkotoimenpiteitä tähän mennessä tehtyjen ja suunniteltujen lisäksi. Tavoitteeseen pääsyä vaikeuttavat erityisesti kulttuurihistoriallisten rakennusten rajoitteet, vanhat ns. lääninhallitustalot, joiden tehokas hyödyntäminen on monissa tapauksissa vaikeaa modernin toimistotyön vaatimukset huomioon ottaen. Toisaalta tavoitetta lähemmäs tuovat mm. työmenetelmien muuttuminen, yhteistyöratkaisut sekä työympäristöjen kehittyminen.

Aluehallintovirastojen toimitiloja kehitetään myös konseptityöllä, josta esimerkki on aluehallintovirastojen työprofiilit ja yhteistarpeet -projekti. Projektissa luodaan työtilaprofiili kullekin aluehallintovirastojen tehtävälle ja tehtäväkokonaisuudelle ja täten toimiloiden kehittämiseksi valtakunnalliset ja yhteiset lähtökohdat.

### Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Taulukossa 15 on esitetty ELY-keskusten toimitilojen keskeiset tunnusluvut uudistuksen astuessa voimaan 1.1.2010, tilanteessa 30.6.2012 sekä arvioina vuotta 2015 koskien.

**Taulukko 15. ELY-keskusten toimitilatunnusluvut 2010-2015**

	ELY-keskukset 2010	ELY-keskukset 6/2012	Arvio ELY-keskukset 2015*
Yhteensä m <sup>2</sup>	138 000	125 000	104 000
Toimistotila m <sup>2</sup>	105 000	109 000	88 000
Tilatehokkuus (toimistoala m <sup>2</sup> /hlö)	27	25	23
Vuokra	14 530 000 €	15 360 000 €	13 680 000 €

\* huomioiden toimitilaratkaisut, jotka ovat jo toteutuneet, ovat parhaillaan rakenteilla tai joiden osalta suunnitelmat on hyväksytty ja toteuttaminen on linjattu

ELY-keskukset aloittivat toimintansa 2010 alussa niitä edeltävien virastojensa tiloissa. Osa keskuksista toimii edelleen useassa eri pisteessä, koska yhteiset toimitilat ovat vielä suunnittelu- tai rakennusvaiheessa. ELY-keskuksilla, joilla on päätoimipaikan lisäksi ase-

tuksen mukaisia muita toimipaikkoja, on jatkossakin useampia toimipisteitä. Esimerkiksi Hämeen ELY-keskuksella on päätoimipaikka Lahdessa ja muu toimipaikka Hämeenlinnassa.

Toimitiloissa ilmenneet sisäilmaongelmat ovat johtaneet useissa ELY-keskuksissa siihen, että yksittäisiä henkilöitä ja jopa kokonaisia vastuualueita on jouduttu sijoittamaan väistötiloihin odottamaan uusien toimitilojen valmistumista tai nykyisten tilojen remontointia.

Useimmat ELY-keskukset aloittivat uusien toimitilojen hankinnan jo vuoden 2010 aikana. Vuoden 2012 kesään mennessä kahdeksan ELY-keskusta on siirtynyt tai siirtymässä uusiin toimitiloihin. Kahden keskuksen tilat valmistuvat vuonna 2013 ja yhden vuonna 2014. Kahden ELY-keskuksen toimitilaratkaisut ovat suunnitteluvaiheessa. Kaksi ELY-keskusta jatkaa toimintaansa samoissa tiloissa kuin ennen ALKU-uudistusta.

Toteutuneiden tai suunniteltujen toimitilaratkaisujen perusteella ELY-keskusten toimitilojen vuokratukustannuksissa tavoitellaan noin 900 000 euron säästöjä vuonna 2015. Toimistotilojen kokonaispinta-ala laskee noin 17 000 neliömetrillä ja tilojen käyttö tehostuu 4 m<sup>2</sup>:llä/henkilö. ELY-keskusten toimitilaratkaisut toteutetaan valtion toimitilastrategian (VM;2005) linjausten pohjalta. Työ- ja elinkeinoministeriö ja Senaatti-kiinteistöt tekivät vuonna 2010 yhteistyösopimuksen menettelyistä ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimitilahankinnoissa.

ELY-keskusten toimitilasuunnittelua varten laadittiin ELY-keskusten valtakunnallinen toimitilakonsepti ja manuaalistasoinen asiakaspalvelutilojen suunnitteluohje (2011). Konsepti tehostaa ja yhdenmukaistaa tilojen suunnittelua, säästää aikaa ja rahaa sekä edistää toiminnan ja tavoitteiden yhdenmukaista toteuttamista. Toimitilakonseptia täydentävä työprofiilintyökalu, joka tukee tehtävien organisoimista ja henkilöstön sijoittumista monitoimiympäristössä, valmistui kesäkuussa 2012. Konseptia kehitetään pilottitilasta saatujen kokemusten pohjalta.

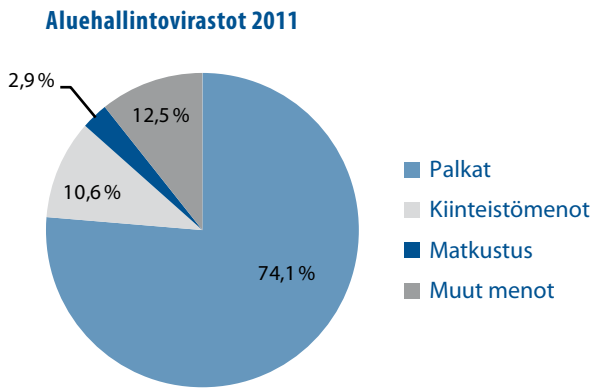
Työ- ja elinkeinotoimistoille valmistui valtakunnallinen toimitilakonsepti kesäkuussa 2012. Sen tarkoituksena on osaltaan tukea työ- ja elinkeinopalvelujen uudistuksen tavoitteiden toteuttamista ja uusien TE-toimistojen fyysisten toimipaikkojen suunnittelua.

#### **4.9.6. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten menorakenne sekä tulot ja maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus**

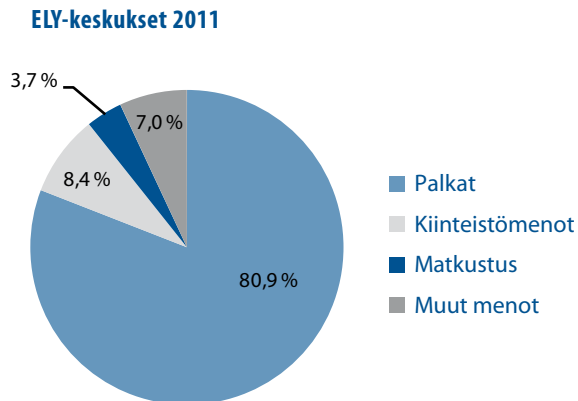
##### **Menorakenne**

Sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten menot koostuvat pääosin viraston oman henkilöstön palkoista. Oheisista kuvista 33 ja 34 käy ilmi aluehallintouudistuksessa muodostettujen aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten menorakenne virastojen toisena toimintavuonna 2011.

**Kuva 33. Aluehallintovirastojen bruttomenot 2011 (aluehallintovirastojen toimintamenomomentti ja työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentti yhteensä)**



**Kuva 34. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten nettomenot 2011 (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenomomentti) <sup>5</sup>**



<sup>5</sup> Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista esitetään tässä nettomenot, sillä bruttomenoja tarkasteltaessa momentin kautta kulkevat rakennerahastojen läpikirjaukset vääristävät tarkastelua.

Oheisista taulukoista 16 ja 17 käy puolestaan ilmi virastojen menojen kehitys vuosina 2010 ja 2011.

**Taulukko 16. Aluehallintovirastojen bruttomenot 2010 ja 2011**

	€	€	muutos, %
Palkat	65 221 429	63 358 050	-2,9 %
Kiinteistömenot	8 753 355	9 045 868	3,3 %
Matkustus	2 367 621	2 461 834	4,0 %
Muut menot	9 107 959	10 654 757	17,0 %
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>85 450 364</b>	<b>85 520 509</b>	<b>0,1 %</b>

**Taulukko 17. Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten nettomenot 2010-2011**

	€	€	muutos, %
Palkat	171 866 756	167 671 360	-2,4 %
Kiinteistömenot	17 284 794	17 329 643	0,3 %
Matkustus	7 962 055	7 766 302	-2,5 %
Muut menot	11 804 179	14 400 255	22,0 %
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>208 917 784</b>	<b>207 167 560</b>	<b>-0,8 %</b>

Selvimmät menosäästöt kahden ensimmäisen vuoden välillä on virastoissa saatu palkkoissa, mikä johtuu tuottavuustavoitteiden toteuttamisesta. Aluehallintovirastojen osalta muissa menolajeissa on kuitenkin ollut siinä määrin nousua, että bruttomenot ovat lopulta olleet vuosina 2010 ja 2011 kokonaisuutena lähes tarkalleen samalla tasolla. Syynä tähän ovat ennen kaikkea olleet ICT-menot, kun virastojen ensimmäiseltä toimintavuodelta siirtyi suunniteltuja ICT-hankintoja seuraavalle vuodelle ja täten myös niiden kustannukset näkyvät vasta vuoden 2011 tarkastelussa. Matkustuskulujen suhteen on ollut havaittavissa myös pientä nousua, mikä on seurausta niiden kasvusta työsuojelun vastualueella. Aluehallintovirastojen toimintamenomomentin osalta matkustusmenot ovat päinvastoin hie-man laskeneet.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat onnistuneet vähentämään palkkausmenojen lisäksi myös matkustuksen kuluja, mutta samalla luokkaan ”muut menot” lasketavat menot ovat nousseet yli viidenneksellä. Kaiken kaikkiaan ELY-keskukset ovat kuitenkin onnistuneet vuosien 2010 ja 2011 välisessä vertailussa laskemaan menotasoa lähes yhdellä prosentilla.

Toimintamenojen tarkastelun ohella on lisäksi hyvä huomioida, että sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten kautta jaetaan huomattavat summat virastoja ohjaavien ministeriöiden ohjauksessa olevia substanssimäärärahoja. Aluehallintovirastojen kautta tällaisia määrärahoja on jaettu vuosittain suoraan tai välillisesti noin 460 miljoonaa euroa ja ELY-keskusten kautta noin 4,3 miljardia euroa.

### Tulot ja maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus

Aluehallintovirastojen tulot koostuvat käytännössä yksinomaan julkisoikeudellisista suoritteista saatavista nettoutettavista tuloista. Liiketaloudellisista suoritteista saatavilla tuloilla ei ole virastojen toiminnan rahoituksessa merkittävää roolia. Nettoutettavien tulojen osuus suhteessa virastojen koko toiminnan kustannuksiin on vuosina 2010 ja 2011 ollut noin 9-10 prosenttia. Aluehallintovirastojen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus vuosina 2010 ja 2011 käy ilmi taulukosta 18.

**Taulukko 18. Aluehallintovirastojen julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus vuosina 2010 ja 2011**

Aluehallintovirastojen julkisoikeudelliset suoritteet	2010	2011
Tuotot	7 926 000	8 821 000
Kustannukset	13 397 000	16 336 000
Kustannusvastaavuus	59 %	54 %

Kustannusvastaavuuden jäämistä selvästi alle 100 prosentin selittää se, että ympäristölupavastuualueen suoritteiden osalta ei ole tavoiteltu täyttä kustannusvastaavuutta. Kyseiset suoritteet muodostavat merkittävän osan aluehallintovirastojen maksullisen toiminnan tuotoista ja kustannuksista. Lisäksi on huomattava, että liki 2 miljoonan euron kustannusten nousu vuodesta 2010 vuoteen 2011 selittyy pääosin tietohallintoyksikön kustannusten kasvulla sekä kirjauskäytännön muuttamisella aluehallinnon tietohallintoyksikön (AHTi) kustannusten vyöryttämisessä.

ELY-keskukset saavat tuloja sekä julkisoikeudellisista että liiketaloudellisista suoritteista. Nettoutettavien tulojen osuus suhteessa virastojen koko toiminnan kustannuksiin on vuosina 2010 ja 2011 ollut noin 5 prosenttia. ELY-keskusten maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus vuosina 2010 ja 2011 käy ilmi taulukoista 19 ja 20.

**Taulukko 19. ELY-keskusten julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus vuosina 2010 ja 2011**

ELY-keskusten julkisoikeudelliset suoritteet	2010	2011
Tuotot	7 229 000	7 358 000
Kustannukset	9 439 000	11 911 000
Kustannusvastaavuus	77 %	61 %

ELY-keskuksissakaan ei tavoitella julkisoikeudellisissa suoritteissa täyttä 100 %:n kustannusvastaavuutta. Tämä johtuu ympäristö ja luonnonvarat –vastuualueen hinnoittelusta.

**Taulukko 20. ELY-keskusten liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus vuosina 2010 ja 2011**

ELY-keskusten liiketaloudelliset suoritteet	2010	2011
Tuotot	1 348 000	1 904 000
Kustannukset	1 410 000	686 000
Kustannusvastaavuus	96 %	278 %

#### 4.9.7. Tuottavuusohjelman mukaiset tuottavuustavoitteet

Aluehallintouudistukselle asetettiin tuottavuustavoite. Aluehallinnon uudistukselle kohdennettiin talouspoliittisen ministerivaliokunnan 5.2.2009 tekemällä päätöksellä yhteensä 640 henkilötyövuoden vähennysvelvoite vuosina 2012-2015. Lisäksi aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin koottuihin virastoihin ja toimintoihin kohdennetut vuoden 2011 loppuun mennessä toteuttavat henkilötyövuosivähennykset siirtyivät aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille. Tämä merkitsi sitä, että Aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin kohdentuva tuottavuusvähennysvelvoite vuosina 2010-2015 oli yhteensä 1 136 henkilötyövuotta. Tästä 174 henkilötyövuotta kohdentui aluehallintovirastoihin ja 962 ELY-keskuksiin. Tuottavuustavoitteet merkitsevät henkilöstömäärän vähentämistä noin 19 %:lla.

#### Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastoille siirtyneiden ns. vanhan tuottavuusohjelman tavoitteiden suuruus oli vuosina 2010-2011 yhteensä 63 henkilötyövuotta. Lääninhallituksista siirtyi 59 henkilötyövuoden ja ympäristölupavirastoista 4 henkilötyövuoden vähennystavoite. Lisäksi vuosille 2010-2011 kohdentui uutta aluehallinnon uudistukselle kohdennettua tuottavuusvähennystavoitetta 15 henkilötyövuotta. Näin ollen vuosille 2010-2011 kohdistuva tuottavuustavoite oli yhteensä 78 henkilötyövuotta. Vuosille 2012-2015 kohdistuvan tuottavuustavoitteen suuruus on 95 henkilötyövuotta, josta 25 henkilötyövuotta kohdentuu työsuojelun toimintoihin. Tavoite ei koske poliisin toimintoja, joille asetetaan omat tuottavuusvähennysvelvoitteet osana poliisihallituksen toimintoja.

#### Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

ELY-keskuksille siirtyneiden ns. vanhan tuottavuusohjelman (2010–2011) tavoitteiden suuruus oli yhteensä 214 henkilötyövuotta. TE-keskuksista siirtyi 75 htv:tä, alueellisista ympäristökeskuksista 70 htv:tä, tiehallinnosta 40 htv:tä ja lääninhallituksista 29 htv:tä. Lisäksi ao. vuosille kohdentui uutta aluehallinnon uudistukselle kohdennettua tuottavuusvähennystavoitetta 45 henkilötyövuotta sekä rakennerrahastotehtäviin 105 henkilötyövuotta. Yhteensä vuosien 2010–2011 tuottavuustavoite oli näin ollen 364 henkilötyövuotta. Vuosille 2012–2015 kohdistuvan tuottavuustavoitteen suuruus on 553 henkilötyövuotta.



## 5 Uudistuksen vaikutukset

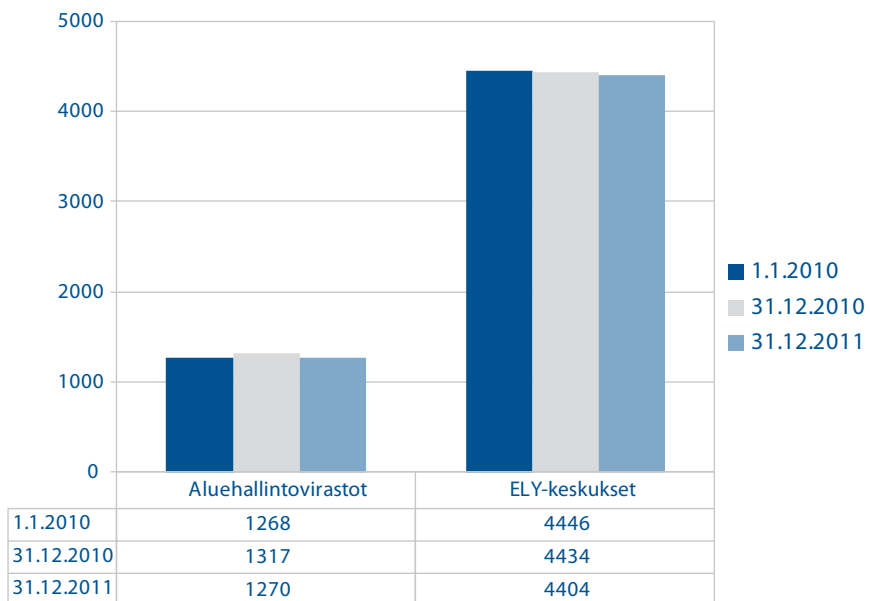
### 5.1 Henkilöstötulokset

#### 5.1.1. Vaikutukset henkilöstömäärään ja -rakenteeseen

##### Henkilöstömäärän kehitys

Uusissa aluehallintoviranomaisissa työskenteli vuoden 2010 alussa yhteensä 5714 henkilöä: aluehallintovirastoissa 1268 ja ELY-keskuksissa 4446 henkilöä. Henkilöstömäärän kehitystä vuosien 2010 ja 2011 aikana on kuvattu kuvassa 35. Kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana aluehallintovirastojen henkilömäärä kasvoi kahdella (0,2 %) ja ELY-keskusten henkilömäärä väheni 42 hengellä (0,9 %).

**Kuva 35. Henkilöstön määrä (kpl) aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa vuosina 2010 ja 2011.**



Etukäteen uudistuksen arvioitiin kohdistuvan henkilötövuosina mitattuna 5872 henkilöön<sup>6</sup>. Vuonna 2010 viranomaisten henkilötövuosimäärä oli yhteensä 5392 (aluehallintovirastoissa 1249 htv ja ELY-keskuksissa 4143 htv) ja vuonna 2011 yhteensä 5165 (aluehallintovirastoissa 1200 htv ja ELY-keskuksissa 3966 htv). Henkilötövuosien määrä on laskenut yhteensä noin 4 %. Aluehallintovirastoissa määrä on laskenut 4,0 % ja ELY-keskuksissa 4,3 %. Taulukoista 21 ja 22 ilmenee henkilötövuosien jakaantuminen vastuualueittain.

**Taulukko 21. Aluehallintovirastojen henkilötövuosimäärät vastuualueittain vuosina 2010 ja 2011.**

	2010	2011	Muutos-%
Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat – vastuualue	401	384	- 4 %
Pelastustoimi ja varautuminen – vastuualue	36	33	- 10 %
Ympäristölupavastuualue	136	127	- 6 %
Poliisitoimen vastuualue	18	15	- 18 %
Työsuojelun vastuualue	418	410	- 2 %
Hallinto (ml. johto)	174	163	- 6 %
Erikoistumisyksiköt / -tehtävät	66	68	+ 2 %
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>1249</b>	<b>1200</b>	<b>- 4 %</b>

**Taulukko 22. ELY-keskusten henkilötövuosimäärät vastuualueittain vuosina 2010 ja 2011.**

	2010	2011	Muutos-%
Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri - vastuualue	1373	1318	- 4 %
Liikenne ja infrastruktuuri – vastuualue	595	577	- 3 %
Ympäristö ja luonnonvarat – vastuualue	1377	1267	- 8 %
Muut yksiköt	798	804	+ 1 %
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>4143</b>	<b>3966</b>	<b>- 4 %</b>

Uudistuksen kohteena oleva henkilöstö työskenteli ennen uudistusta 33 toimipaikassa. Toimipaikkojen määrä ei ole uudistuksen johdosta muuttunut. Sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten yksittäisiä virkamiehiä työskentelee sellaisilla paikkakunnilla, joilla ei ole viraston toimipaikkaa. Näiden työskentelypaikkojen määrä ei ole uudistuksen johdosta lisääntynyt.

### Tietohallinnon henkilöstön kehitys

Nykyisiä aluehallintoviranomaisia edeltävissä virastoissa työskenteli 177 päätoimista tietohallintohenkilöä. Luvussa ovat mukana työ- ja elinkeinotoimistojen 22 IT-henkilöä ja maistraatin tietohallintoasioita hoitavat henkilöt. Tietohallinnon kokonaistyöpanos oli

<sup>6</sup> Aluehallinnon uudistamishanke: Henkilöstötyöryhmän raportti 6.11.2008, 11.

239 henkilötyövuotta, josta perustietotekniikan työpanos oli 85 henkilötyövuotta. Nämä olivat pääosin lääninhallituksissa, TE-keskuksissa, työsuojelupiireissä ja Länsi-Suomen ympäristökeskuksessa työskenteleviä IT-henkilöitä. Ympäristölupavirastoissa kaikki tietohallintotehtävät hoidettiin muun työn ohella ja ostopalveluina. Tiepiirien tietohallinnosta vastasi Tiehallinnon keskushallinto (nykyisin osa Liikennevirastoa) ja tietohallintopalvelut hankittiin ostopalveluna.

Tietohallinnon henkilötyövuodet ovat vähentyneet vuoteen 2012 mennessä 53 henkilötyövuodella (22 %). Henkilötyövuosimäärät olivat vuonna 2012 seuraavat:

**Taulukko 23. Tietohallinnon henkilötyövuodet 2012**

Aluehallintovirastojen tietohallintoyksikkö	14
ELY-keskusten tietohallintoyksikkö	11
Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö, tietohallinnon osuus	4
AHTi	157
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>186</b>

Vähennys on tapahtunut ennen kaikkea sitä kautta, että henkilöt, joiden toimenkuviin kuului vain osittain tietohallintoasioita, siirtyivät uudistuksen myötä perustettujen virastojen eri vastuualueille. Myös kokopäivätoimisia tietohallintohenkilöitä siirtyi substanssitehtäviin. Vähennystä ei ole kuitenkaan tapahtunut perustietotekniikan henkilöstössä kuten tavoitteeksi oli asetettu. Keskeinen syy tähän on, että valtion yhteiset palvelut ja niihin liittyvän organisaation rakentaminen eivät ole edenneet odotetun mukaisesti. Toimialariippumattoman palvelukeskuksen ottaessa vastaan valtion perustietotekniikkatehtävät voidaan AHTin perustietotekniikan työpanosta ALKU-uudistuksen tavoitteiden mukaisesti vähentää nykyisestä 74 henkilötyövuodesta noin 20 henkilöön. Vähennystä tapahtuu myös sen jälkeen, kun työasema uudistus saadaan vietyä läpi vuoden 2012 loppuun mennessä.

#### Uudistuksen vaikutukset henkilöstörakenteeseen

Aluehallintovirastojen henkilöstöstä (htv) määräaikaista oli vuonna 2010 yhteensä 10 % ja vuonna 2011 yhteensä 9 %. Osuudet ovat vaihdelleet vuosina 2010 ja 2011 Manner-Suomen aluehallintovirastoissa 5 %:n ja 13 %:n välillä. Määräaikaisen henkilöstön osuus laski vuodesta 2010 vuoteen 2011 kolmessa ja nousi kolmessa aluehallintovirastossa. Määräaikaisesta henkilöstöstä toimintamenoilla oli palkattu aluehallintovirastoissa kumpanakin vuonna vajaa 80 %, työllisyysvaroilla noin 14 % ja muilla varoilla 9 %. Kaikista aluehallintoviraston toimintamenoilla palkatusta henkilöstöstä (ml. työsuojelun vastuualueen henkilöstö) määräaikaista oli vuonna 2010 yhteensä 10 % ja vuonna 2011 yhteensä 9 %.

ELY-keskuksissa määräaikaisen henkilöstön kokonaisuus henkilöstöstä on selvästi aluehallintovirastoja korkeampi ja osuus nousi hieman vuodesta 2010 vuoteen 2011. ELY-keskusten henkilöstöstä (htv) määräaikaista oli vuonna 2010 yhteensä 27 % ja vuonna 2011 yhteensä 28 %. Toisin kuin aluehallintovirastoissa ELY-keskusten määräaikaisesta henkilöstöstä suurin osa on palkattu muilla kuin toimintamenoilla. Vuonna 2011 heistä työs-

kenteli toimintamenoilla vajaa kolmasosa, työllisyysvaroilla 10 % ja muilla varoilla 58 %. Toimintamenoilla palkatusta henkilöstöstä määräaikaisia oli ELY-keskuksissa sekä vuonna 2010 että vuonna 2011 yhteensä 11%.

Määräaikaisten kokonaisuus on vaihdellut ELY-keskuksittain 16 %:n ja 58 %:n välillä ja toimintamenoilla palkattujen määräaikaisten osuus puolestaan 6 %:n ja 18 %:n välillä. Kaikkien määräaikaisten osuus koko ELY-keskusten henkilöstöstä nousi vuodesta 2010 vuoteen 2011 yhdeksässä ELY-keskuksessa ja toimintamenoilla palkattujen määräaikaisten osuus 11 ELY-keskuksessa.

Ennen uudistusta määräaikaisen henkilöstön osuus uudistuksen kohteena olevan henkilöstön yhteismäärästä oli henkilötyövuosista laskettuna noin 19 %<sup>7</sup>. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteenlaskettu määräaikaisen henkilöstön osuus koko henkilötyövuosista laskettuna oli 24 %. Toimintamenoilla palkattujen määräaikaisten osuus koko henkilöstöstä (htv) oli kumpanakin vuonna yhteensä noin 9 %.

**Taulukko 24. Määräaikaisen henkilöstön määrä (htv) aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa vuosina 2010 ja 2011.**

	2010		2011		Muutos-% 2010-2011
	Htv	% ko. momenttien henkilöstöstä	Htv	% ko. momenttien henkilöstöstä	
Aluehallintovirastot	127	10 %	106	9 %	- 17 %
toimintamenoilla palkatut (ml. työsuojelun va.)	97	8 %	82	7 %	- 15 %
työllisyysvaroilla palkatut	18	100 %	15	100 %	- 17 %
muilla varoilla palkatut	12	100 %	9	90 %	- 25 %
ELY-keskukset	1178	28 %	1144	29 %	- 3 %
toimintamenoilla palkatut	360	11 %	372	11 %	3 %
työllisyysvaroilla palkatut	154	100 %	112	100 %	- 27 %
muilla varoilla palkatut	664	87 %	660	87 %	- 1 %
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>1305</b>	<b>24 %</b>	<b>1250</b>	<b>24 %</b>	<b>- 4 %</b>

Tehtäväryhmittäin jaoteltuna suurimman henkilöstöryhmän muodostavat sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa asiantuntijatehtävissä toimivat. Heidän osuutensa koko henkilöstöstä oli vuoden 2011 lopussa yhteensä noin 57 %: aluehallintovirastoissa noin 73 % ja ELY-keskuksissa noin 53 %. Asiantuntijoiden osuus on pysynyt samalla tasolla vuosina 2010 ja 2011. Ennen uudistusta asiantuntijoiden keskimääräinen osuus uudistuksen kohteena olevasta henkilöstöstä oli noin 63 %<sup>8</sup>.

Toimistotehtävissä työskentelee aluehallintovirastoissa noin viidesosa, esimiestehtävissä noin 4 % ja johtotehtävissä noin 3 % koko henkilöstöstä. ELY-keskuksissa toimistohenkilöstön osuus koko henkilöstöstä on noin 37 %, esimiesten noin 6 % ja johdon noin 4 %.

<sup>7</sup> Aluehallinnon uudistamishanke: Henkilöstötyöryhmän raportti 6.11.2008, 16.

<sup>8</sup> Aluehallinnon uudistamishanke: Henkilöstötyöryhmän raportti 6.11.2008, 16.

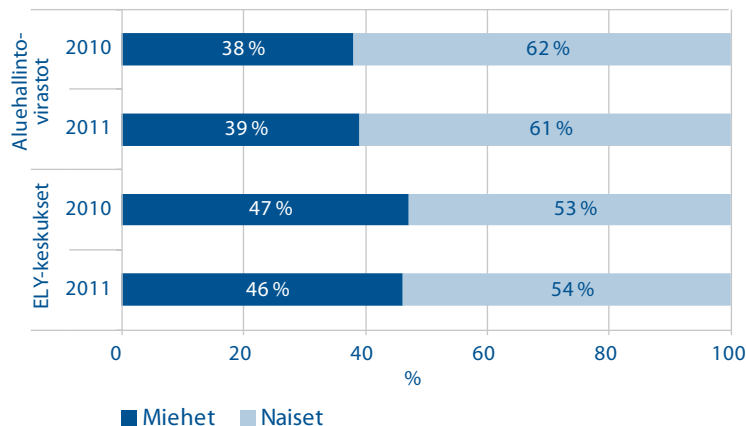
Tehtäväryhmittäisissä osuuksissa on tapahtunut vuosien 2010 ja 2011 aikana melko vähän muutoksia (ks. taulukko 20). Suurin suhteellinen muutos on tapahtunut aluehallintovirastojen johtajien määrässä. Johtajien määrä on lisääntynyt vuoden 2010 alusta vuoden 2011 loppuun mennessä kahdeksalla henkilöllä eli noin 27 %. Johtajien määrän lisääntyminen ensimmäisen toimintavuoden aikana johtuu siitä, että aluehallintovirastojen aloittaessa toimintansa kaikkia johtajien virkoja ei oltu vielä täytetty. Johdon määrä on ennakoarvioiden mukaisesti vähentynyt jonkin verran uudistuksen myötä. Ennen uudistusta, vuoden 2007 lopussa, johtotehtävissä työskenteli 243 henkilöä. Heti uudistuksen jälkeen, vuoden 2010 alussa, johtajia oli aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa yhteensä 189. Vuoden 2011 loppuun mennessä johtajien määrä on noussut 5 % 199 henkilöön. Määrä on kuitenkin edelleen noin 18 % alhaisempi kuin ennen uudistusta.

**Taulukko 25. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten henkilöstömäärä tehtäväryhmittäin vuosina 2010 ja 2011.**

	Aluehallintovirastot					ELY-keskukset				
	1.1. 2010	31.12. 2010	Muutos- % (ed.)	31.12. 2011	Muutos- % (ed.)	1.1. 2010	31.12. 2010	Muutos- % (ed.)	31.12. 2011	Muutos- % (ed.)
Johtotaso	30	37	+ 23,3 %	38	+ 2,7 %	159	158	- 0,6 %	161	+ 1,9 %
Esimiestaso	56	58	+ 3,6 %	57	- 1,7 %	301	290	- 3,7 %	271	- 6,6 %
Asiantuntijataso	888	949	+ 6,9 %	921	- 3,0 %	2379	2302	- 3,2 %	2330	+ 1,2 %
Toimistohenkilöstö	294	273	- 7,1 %	254	- 7,0 %	1607	1684	+ 4,8 %	1642	- 2,5 %

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteenlasketuista henkilötyövuosista noin 55 % koostui vuonna 2010 naisten ja noin 45 % miesten henkilötyövuosista. Vuonna 2011 vastaavat prosentit olivat naisten osalta 56 % ja miesten osalta 44 %. Naisten osuus on hieman noussut uudistusta edeltäneeseen aikaan verrattuna. Tuolloin naisten osuus uudistuksen kohteena olevista henkilötyövuosista oli noin 53 % ja miesten osuus noin 47 %.

**Kuva 36. Naisten ja miesten osuus aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten henkilötyövuosista vuosina 2010 ja 2011.**



Sukupuolijakauma eroaa jonkin verran aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välillä (ks. kuva 36) ja myös virastoittain. Aluehallintovirastoissa naisten osuus henkilötyövuosista (61 % vuonna 2011) on suurempi kuin ELY-keskuksissa (54 % vuonna 2011). Eniten virasto-kohtaisia eroja on ELY-keskuksissa, joissa naisten osuus vaihteli vuonna 2011 noin 69 %:in ja 39 %:in välillä. Aluehallintovirastoissa naisten osuus henkilötyövuosista oli vuonna 2011 pienimmillään noin 59 % ja suurimmillaan noin 64 %. Sukupuolijakaumissa on tapahtunut vain vähän vaihtelua vuosien 2010 ja 2011 aikana.

### 5.1.2. Vaikutukset tehtäväkuviin ja osaamisen kehittämismahdollisuuksiin

Hallituksen esityksessä aluehallintouudistus on nähty henkilöstön näkökulmasta mahdollisuutena. Laajemman toimialan omaavien viranomaisten on arvioitu tarjoavan henkilöstölle mahdollisuuden monipuolisiin työtehtäviin sekä osaamisen ja asiantuntijuuden kehittämiseen ja siten uralla etenemiseen.

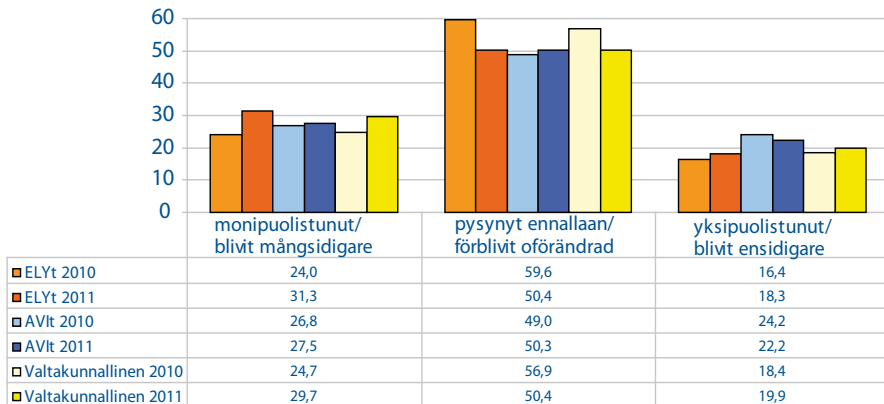
#### Tehtäväkuvien monipuolistuminen

ALKU-henkilöstökyselyjen tulosten ja Tampereen yliopiston arviointitutkimuksen yhteydessä toteutettujen haastattelujen mukaan henkilöstön tehtävissä on tapahtunut uudistuksen myötä vain vähän muutoksia. Erityisesti vastuualueiden substanssitehtävät ovat pysyneet sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa pitkälti muuttumattomina. Jonkin verran enemmän muutoksia on tapahtunut hallinto- ja tukihenkilöstön tehtävissä. Uudistuksen yhteydessä hallinto- ja tukitehtäviä on organisoitu uudelleen ja osassa organisaatioista erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä on siirretty palvelukeskuksiin.<sup>9</sup>

Myös tehtäväkuvien monipuolistuminen on ollut melko vähäistä ylintä johtoa ja esimiehiä lukuun ottamatta. Reilu neljäsosa vuosien 2010 ja 2011 ALKU-henkilöstökyselyjen vastaajista arvioi, että heidän työkuvansa on uudistuksen seurauksena monipuolistunut ja vastaavasti noin viidesosa arvioi työkuvansa yksipuolistuneen. Aluehallintovirastojen vastaajat kokivat työkuvansa yksipuolistuneen hieman ELY-keskusten vastaajia useammin. Vastaajien käsitykset työkuvan monipuolistumisesta eivät juurikaan eroa virastojen välillä. Henkilöstöryhmistä useimmin työnkuva on monipuolistunut ylimmällä johdolla ja jonkin verran muita ryhmiä useammin myös esimiehillä. Suurimmalla osalla kyselyihin vastanneista asiantuntijoista ja tukihenkilöstöstä työnkuva on pysynyt ennallaan.

<sup>9</sup> Karppi ym. (2011): Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009–2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011. 107–108.

**Kuva 37. ALKU-henkilöstökyselyjen vastaajien kokemukset oman työnkuvan muuttumisesta uudistuksen jälkeen.**



Kokemukset tehtävien monipuolistumisesta voivat liittyä esimerkiksi henkilöiden siirtymiseen asiantuntijatehtävistä esimies- ja johtotehtäviin. Toisaalta tehtävien monipuolistuminen on voinut merkitä myös tehtävien negatiivista pirstaloitumista, kun esimerkiksi pois lähteneiden henkilöiden tehtäviä on saatettu jakaa organisaatiossa osittain melko satunnaisesti muille henkilöille. Liiallinen tehtävien monipuolistuminenkaan ei ole positiivista, koska ihmiset eivät kykene loputtomasti omaksumaan ja hallitsemaan uusia tehtäväkokonaisuuksia.

Vastaavasti työtehtävien yksipuolistuminen voi merkitä sekä työn yksipuolistumista että positiivista tiettyihin tehtäviin erikoistumista. Aluehallintouudistus on tarjonnut osalle henkilöstöstä erikoistumismahdollisuuksia, kun uudistuksen yhteydessä on jatkettu aluehallinnossa osittain jo aiemmin alkanutta kehitystä, jossa yksi tai muutamat alueet tekevät tiettyjä tehtäviä myös toisten samantasoisten viranomaisten puolesta. Myös hallinto- ja tukipalveluiden kokoaminen sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa tiettyihin asioihin keskittyviin erikoistumisyksiköihin on vaikuttanut osan henkilöstöstä tehtäväkuviin.

### Urakehitysmahdollisuudet

Mahdollisuuksia vertikaaliseen uralla etenemiseen voidaan arvioida olevan uusissa aluehallintoviranomaisissa jonkin verran vähemmän kuin ennen uudistusta, koska johto- ja esimiestehtävät ovat vähentyneet uudistuksen seurauksena. Myös horisontaaliselle asiantuntijatehtävästä toiseen siirtymiselle on aluehallintoviranomaisissa omat rajoitteensa. Tehtävät vaativat usein syvällistä asiantuntemusta tietystä suhteellisen kapeasta aihealueesta, mikä tekee erityisesti toimialalta toiselle siirtymisestä hankalaa. On kuitenkin huomattava, että vaikka yhteistyö yli vastuualuearajojen on esimerkiksi ELY-keskuksissa lisääntynyt, tähän ei kuitenkaan tarvita tehtäväsiirtoja, vaan yhteistyö pystytään hoitamaan nykyisestä sijoituspaikasta. Tiukentunut henkilöstömitoitus on johtanut siihen, että tehtävien vaihto on vaikeutunut etenkin silloin, kun siirrytään vastuualueelta toiselle tai toiseen virastoon.

Myös VMBaro-kyselyjen vastaajat arvioivat uralla etenemismahdollisuudet ja uralla etenemisen tukemisen melko huonoiksi. Asiaa koskevaan kysymykseen saatujen vastausten keskiarvo oli vuonna 2010 aluehallintovirastoissa 2,84 ja ELY-keskuksissa 2,95. Keskiarvot nousivat hieman vuoteen 2011. Tuolloin keskiarvo oli aluehallintovirastoissa 2,94 ja ELY-keskuksissa 3,02. Tilanteen parantumisesta huolimatta uralla etenemismahdollisuudet koettiin edelleen jonkin verran koko valtionhallinnon tasoa (3,11 v. 2010 ja 3,13 v. 2011) heikommiksi.

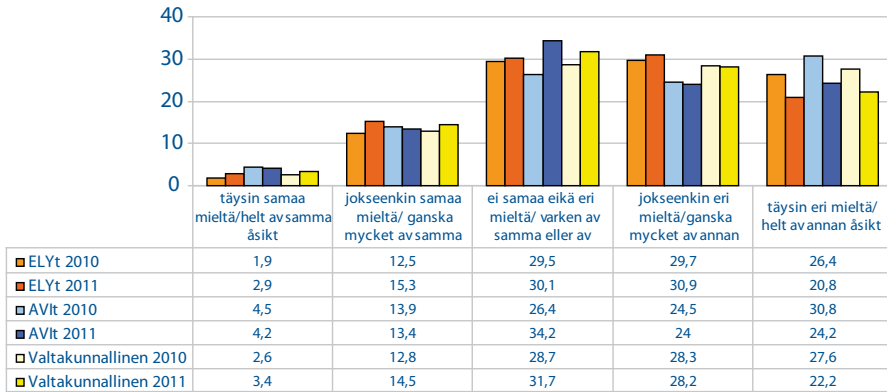
### Osaamisen kehittämismahdollisuudet

Uudistus on lisännyt osan henkilöstöstä kohdalla tarvetta kehittää omaa osaamistaan. ALKU-henkilöstökyselyssä osaamisen kehittämistarpeidensa arvioi lisääntyneen noin 40 % sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten vastaajista. Noin 30 % puolestaan arvioi, ettei uusia osaamistarpeita ole syntynyt.

Muun muassa ALKU-henkilöstökyselyn avoimet vastaukset osoittavat, että monet ovat myös halukkaita kehittämään omaa osaamistaan. Kehittymishalusta kertoo osaltaan myös henkilöstön halukkuus osallistua henkilökiertoon. Vuonna 2010 toteutetun VMBaro-kyselyn mukaan noin 43 % aluehallintovirastojen ja noin 45 % ELY-keskusten vastaajista ilmoitti olevansa kiinnostunut henkilökierrasta. Vuoden 2011 kyselyssä henkilökiertoon haluavien vastaajien osuus oli aluehallintovirastoissa hieman vähentynyt ja ELY-keskuksissa pysynyt samalla tasolla.

Virastoissa toteutetuista osaamisen kehittämiseen tähtäävistä toimenpiteistä huolimatta osaamisen kehittämismahdollisuuksien tarjoamisessa henkilöstölle on sekä ALKU-henkilöstökyselyjen että VMBaro-kyselyjen mukaan sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa edelleen kehittämisen varaa. Aluehallintouudistuksen ei koeta ainakaan vielä parantaneen osaamisen kehittämismahdollisuuksia hallituksen esityksessä esitettyjen arvioiden mukaisesti. Aluehallintovirastoissa vain hieman alle viidesosa sekä vuonna 2010 että vuonna 2011 toteutetun ALKU-henkilöstökyselyn vastaajista koki, että aluehallintouudistus on parantanut heidän mahdollisuuksiaan kehittää omaa osaamistaan. Kielteisesti väitteeseen suhtautui vuonna 2010 hieman yli puolet ja vuonna 2011 hieman alle puolet aluehallintovirastojen vastaajista. ELY-keskuksissa näkemykset asiasta olivat vielä kriittisempiä. Vain vajaa viidesosa ELY-keskusten vastaajista arvioi vuonna 2010 uudistuksen parantaneen osaamisen kehittämismahdollisuuksia ja reilu puolet arvioi, etteivät mahdollisuudet ole parantuneet. Samoin kuin aluehallintovirastoissa myös ELY-keskuksissa arviot olivat vuonna 2011 hieman aiempaa myönteisempiä, mutta edelleen noin puolet vastaajista suhtautui väitteeseen kriittisesti. (Ks. tarkemmin kuva 38)

**Kuva 38. ALKU-henkilöstökyselyjen vastaajien kokemukset uudistuksen vaikutuksista osaamisen kehittämismahdollisuuksiin.**



VMBaro-kyselyssä vastaajat arvioivat työpaikkakoulutusmahdollisuudet ja muut osaamisen kehittämistoimenpiteet hieman heikommiksi kuin valtionhallinnon henkilöstö keskimäärin ja kritisoivat myös tulos- ja kehityskeskustelujen toimivuutta osaamisen kehittämisen välineinä. ELY-keskusten vastaukset olivat näiltä osin hieman aluehallintovirastojen vastauksia myönteisempiä. Tilanne on parantunut sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa hieman vuodesta 2010 vuoteen 2011. Myös kehittämisen tukea koskeva VMBaro-kyselyn indeksi on parantunut hieman vuodesta 2010 vuoteen 2011 sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa, mutta se jää kuitenkin edelleen hieman koko valtionhallinnon keskiarvoa alhaisemmaksi.

**Taulukko 26. Kehittämisen tukea koskevien VMBaro-kyselyn tulosten vertailu vuosien 2010–2011 välillä aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa sekä koko valtionhallinnossa (keskiarvot asteikolla 1-5, 1=erittäin tyytymätön - 5=erittäin tyytyväinen).**

	Aluehallintovirastot		ELY-keskukset		Koko valtionhallinto	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Uralla eteneminen ja sen tukeminen	2,84	2,94	2,95	3,02	3,11	3,13
Työpaikkakoulutusmahdollisuudet ja muut osaamisen kehittämistoimenpiteet	2,91	3,17	3,08	3,20	3,29	3,38
Tulos- ja kehityskeskustelujen toimivuus osaamisen kehittämisessä	2,71	2,91	2,86	2,94	2,94	3,01
<b>KEHITTÄMISEN TUKEA (YHTEENSÄ)</b>	<b>2,82</b>	<b>3,01</b>	<b>2,96</b>	<b>3,05</b>	<b>3,14</b>	<b>3,17</b>

### 5.1.3. Vaikutukset työhyvinvointiin

Työtyytyväisyyden eteen tehty työ on tuottanut tulosta sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa. VMBaro-kyselyn kokonaistyytyväisyyttä mittaava indeksi nousi kummassakin virastossa vuodesta 2010 vuoteen 2011. Vuonna 2010 kokonaistyytyväisyys oli asteikolla 1-5 aluehallintovirastoissa keskimäärin 3,26 ja vuonna 2011 keskimäärin 3,41. ELY-keskuksissa vastaavat keskiarvot olivat hieman alaisempia, 3,17 (v. 2010) ja 3,27 (v. 2011). Kokonaistyytyväisyys parani vuodesta 2010 vuoteen 2011 kaikissa aluehallintovirastoissa ja yhtä lukuun ottamatta kaikissa ELY-keskuksissa.

Koko valtionhallinnon VMBaro-kyselyn keskiarvoihin verrattuna kokonaistyytyväisyys oli sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa vuonna 2010 hieman koko valtion tasoa (ka 3,33) alaisempi. Aluehallintovirastoissa kokonaistyytyväisyys nousi kuitenkin vuonna 2011 hieman koko valtionhallinnon keskiarvoa 3,37 korkeammalle. ELY-keskuksissa tyytyväisyys pysyi edelleen hieman koko valtionhallinnon keskiarvoa matalampana.

Kouluasteikolla (4-10) mitattuna työhyvinvointi oli VMBaro-kyselyn mukaan vuonna 2010 aluehallintovirastoissa 7,43 ja nousi vuoteen 2011 mennessä 7,69:än. ELY-keskuksissa työhyvinvointi sai vuonna 2010 arvosanan 7,45 ja vuonna 2011 arvosanan 7,58. Koko valtionhallinnon vastauksista lasketut keskiarvot (7,55 vuonna 2010 ja 7,66 vuonna 2011) olivat vuonna 2010 hieman aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten keskiarvoja korkeammat. Vuonna 2011 työhyvinvointi oli sen sijaan aluehallintovirastoissa jo hieman koko valtionhallinnon tasoa parempi.

Kokonaistyytyväisyyteen on vaikuttanut todennäköisesti osaltaan muun muassa aluehallintouudistuksen negatiiviset vaikutukset työn määrään ja sen luonteeseen. Lähes 60 % ALKU-henkilöstökyselyjen vastaajista koki, että uudistus lisäsi työn määrää paljon tai jonkin verran. Kokemukset olivat samanlaisia sekä heti uudistuksen jälkeen vuonna 2010 että vuonna 2011.

Samaan aikaan työn määrän lisääntymisen kanssa työn luonteessa on tapahtunut muutoksia, joita voidaan pitää työn mielekkyyden kannalta kielteisinä. Vuonna 2010 hieman alle puolet ja vuonna 2011 hieman yli puolet ALKU-henkilöstökyselyn vastaajista arvioi työhön liittyvien rutiinitehtävien lisääntyneen jonkin verran tai paljon uudistuksen toimeenpanon jälkeen.

Rutiinitehtävien lisääntyminen ja todennäköisesti osittain myös uudistuksen toimeenpanoon liittyvät tehtävät näyttävät heikentäneen osan henkilöstöstä kohdalla myös mahdollisuuksia keskittyä omien ydintehtävien hoitamiseen. Vuonna 2010 noin 43 % vastaajista koki, ettei ollut pystynyt paneutumaan riittävästi ydintehtäviensä hoitamiseen. Riittävänä ydintehtäviin keskittymismahdollisuuksia piti kuitenkin hieman yli kolmasosa vastaajista. Vuoden 2011 tilanne oli jo hieman myönteisempi ja ydintehtäviin koki voineensa keskittyä riittävästi lähes 40 % vastaajista, kun mahdollisuuksia riittämättöminä piti enää noin 36 % vastaajista.

Henkilöstöryhmistä työn määrä on lisääntynyt ja mahdollisuudet ydintehtävien hoitamiseen ovat heikentyneet selvästi yleisimmin ylimmällä johdolla. He ovat kyselyn mukaan käyttäneet myös selvästi eniten aikaa uuden organisaation toimintakuntoon saattamiseen. Uuden organisaation rakentaminen on kuitenkin heijastunut väistämättä joko suoraan

tai välillisesti myös muun henkilöstön työhön. Uuden organisaation organisoitumiseen ja toimintakuntoon saattamiseen liittyvien tehtävien ohella työpaineita ovat lisänneet muun muassa toimitila- ja toimintatapamuutokset.<sup>10</sup> Uudistuksen lisäksi kokemuksiin työn määrän ja työssä jaksamisen muuttumisesta ovat voineet vaikuttaa osaltaan myös esimerkiksi tuottavuusohjelman myötä useina vuosina toteutetut henkilöstövähennykset.

Työn määrän ja laadun muutokset näyttävät heijastuneen myös työssä jaksamiseen. Vuonna 2010 hieman yli puolet ALKU-henkilöstökyselyjen vastaajista koki oman työssä jaksamisensa heikentyneen uudistuksen seurauksena. Tulos oli kuitenkin jo hieman myönteisempi vuonna 2011. Vaikka työn määrä ja luonne ovat muuttuneet eniten ylimmän johdon kohdalla, suurin osa heistä arvioi kuitenkin työssä jaksamisensa pysyneen ennallaan. Kaikissa muissa henkilöstöryhmissä suurin osa vastaajista arvioi jaksamisensa heikentyneen.

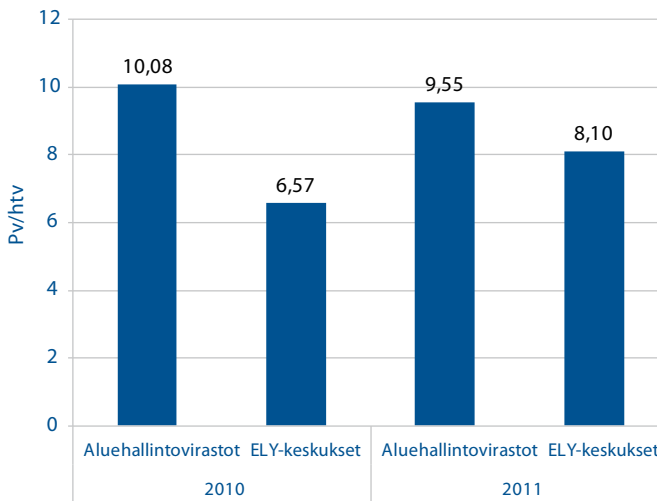
VMBaro-kyselyn mukaan työssä jaksaminen oli sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa kohtuullisella tasolla. Jaksamista ja energisyyttä kuvaavan muuttujan keskiarvo oli vuonna 2010 asteikolla 1-5 aluehallintovirastoissa 3,29 ja ELY-keskuksissa 3,27. Jaksaminen on myös VMBaro-kyselyn mukaan parantunut vuodesta 2010 vuoteen 2011. Vuonna 2011 keskiarvo oli aluehallintovirastoissa 3,43 ja ELY-keskuksissa 3,31. Tilanteen parantumisesta huolimatta jaksaminen koettiin kuitenkin kummassakin virastossa edelleen hieman koko valtionhallinnon tasoa (3,35 v. 2010 ja 3,38 v. 2011) alhaisemmaksi.

Myös sairauspoissaolojen määrä on hieman vähentynyt aluehallintovirastoissa vuodesta 2010 vuoteen 2011. ELY-keskuksissa sairauspoissaolojen määrä on hieman lisääntynyt, mutta poissaoloja oli henkilötyövuotta kohti ELY-keskuksissa kuitenkin kumpanakin vuonna jonkin verran aluehallintovirastoja vähemmän (ks. kuva 39). Koko valtionhallinnon henkilöstön sairauspoissaolojen kesimääräiseen määrään, 9,7 pv/htv, verrattuna poissaoloja oli aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa sekä vuonna 2010 että vuonna 2011 jonkin verran vähemmän.

---

<sup>10</sup> Karppi ym. (2011): Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011. 114.

**Kuva 39. Henkilötyövuosiin suhteutettu sairauspäivien määrä aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa vuosina 2010 ja 2011.**



Huolimatta edellä kuvatuista työn määrässä ja laadussa tapahtuneista muutoksista, työn sisältö ja haasteellisuus koettiin VMBaro-kyselyn mukaan sekä vuonna 2010 että vuonna 2011 keskimäärin melko hyväksi. Aluehallintovirastoissa asiaa mittaava indeksi oli 3,56 vuonna 2010 ja nousi 3,68:an vuonna 2011. ELY-keskuksissa vastaavat arvot olivat 3,57 ja 3,66. Keskiarvot olivat vuonna 2011 samalla tasolla koko valtionhallinnon keskiarvon kanssa.

VMBaro-kyselyn vastaajat kokivat myös työn itsenäisyyden ja mahdollisuudet vaikuttaa työn sisältöön molempina vuosina sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa keskimäärin melko hyväksi. ALKU-henkilöstökyselyt antavat kuitenkin vaikutusmahdollisuuksista hieman kielteisemmän kuvan. Vain noin neljäsosa ALKU-henkilöstökyselyn vastaajista koki vuonna 2010 voineensa vaikuttaa uudistuksen jälkeen omaa työtään koskeviin asioihin. Vaikutusmahdollisuuksiin myönteisesti suhtautuvien osuus nousi vain hieman vuonna 2011. Avointen kysymysten mukaan henkilöstö koki yleisimmin voineensa vaikuttaa työn sisältöön sekä oman työn suunnitteluun ja työtapoihin.

Vaikutusmahdollisuuksia sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa näyttäisivät heikentäneen osaltaan tiedonkulun ongelmat. VMBaro-kyselyn mukaan erityisesti työyhteisön toimivuus asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa koettiin keskimäärin melko huonoksi. Asiaa mittaavan muuttujan keskiarvo oli vuonna 2010 aluehallintovirastoissa 2,83 ja ELY-keskuksissa 2,85. Vuonna 2011 aluehallintovirastojen keskiarvo nousi ollen 2,96 ja ELY-keskusten keskiarvo nousi ollen 3,00.

**Taulukko 27. Yhteenveto aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten sekä koko valtionhallinnon VMBaro-kyselyn tuloksista vuosina 2010 ja 2011** (keskiarvot asteikolla 1-5, 1=erittäin tyytymätön - 5=erittäin tyytyväinen).

	Aluehallintovirastot		ELY-keskukset		Koko valtionhallinto	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Johtaminen	3,18	3,29	3,29	3,39	3,35	3,40
Työn sisältö ja haasteellisuus	3,56	3,68	3,57	3,66	3,63	3,66
Kehittymisen tuki	2,82	3,01	2,96	3,05	3,14	3,17
Työilmapiiri ja työyhteisö	3,55	3,68	3,61	3,71	3,70	3,72
Työolot	3,54	3,70	3,36	3,47	3,54	3,57
Tiedonkulku	2,91	3,06	2,91	3,05	3,00	3,10
Työnantajakuva	2,89	3,17	2,80	2,99	3,18	3,23
Johtajuusindeksi	3,11	3,23	3,18	3,29	3,25	3,31
Osaamisen johtamisindeksi	3,24	3,39	3,31	3,40	3,40	3,45
Työolojen johtamisindeksi	3,55	3,69	3,48	3,59	3,58	3,65

## 5.2 Asiakas- ja kansalaistulokset

### Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastot toteuttivat keväällä 2012 aluehallintovirastojen ensimmäisen asiakaskyselyn. Kysely koski kaikkien vastualueiden asiakkaita lukuun ottamatta poliisia. Kysely toteutettiin asteikolla 1-5, jossa 5 on paras arvio. Vastauksia saatiin 630 ja vastausprosentti oli 27.

Kokonaistulos kyselystä oli 3,8. Aluehallintovirastojen välillä ei ollut merkittäviä eroja kokonaistuloksessa, sillä tulosten vaihteluväli oli 3,7-4,0. Lounais-Suomen ja Itä-Suomen aluehallintovirastot saivat parhaimmat arviot (4,0). Aluehallintovirastoja pidettiin hyvin vastuullisina organisaatioina (4,1). Palvelualttius sai arvion 3,8. Virkamiehiä pidettiin asian-tuntevina ja he osasivat kuunnella asiakkaita ja ymmärtää heidän asioitaan. Heikoimman arvion sai yhteistyökyky, joka kuitenkin arvioitiin myös melko hyväksi (3,6). Yhteistyökykyisyys näkyi myönteisenä erityisesti henkilökohtaisen asioinnin yhteydessä.

Kaikkein tyytyväisimpiä vastaajat olivat ympäristöterveydenhuollon ja työsuojelun asioiden hoitamiseen. Palveluittain ja toimenpiteittäin katsottuna valvonta-asiat saivat parhaimman tuloksen (4,0). Heikoimman tuloksen saivat oikeusturva-asiat, kuten kantelujen, valitusten ja oikaisupyyntöjen käsittely (3,3).

Asiakkaiden antamat parhaimmat arviot koskivat viranomaisvalvontaa. Kiitosta saivat erityisesti seuraavat asiat:

- asiakas ymmärsi, mikä on tarkastuksen tarkoitus
- tarkastajan yhteydenotto oli asiallinen
- valvonta toteutettiin kaiken kaikkiaan asiallisesti

Matalimmat arviot koskivat erityisesti aluehallintovirastossa käsiteltävien asioiden käsittelyaikaa. Lisäksi asiakkaat toivoivat, että käsittelyajasta olisi annettu etukäteen arviota ja myös kerrottu, missä vaiheessa asian käsittely on.

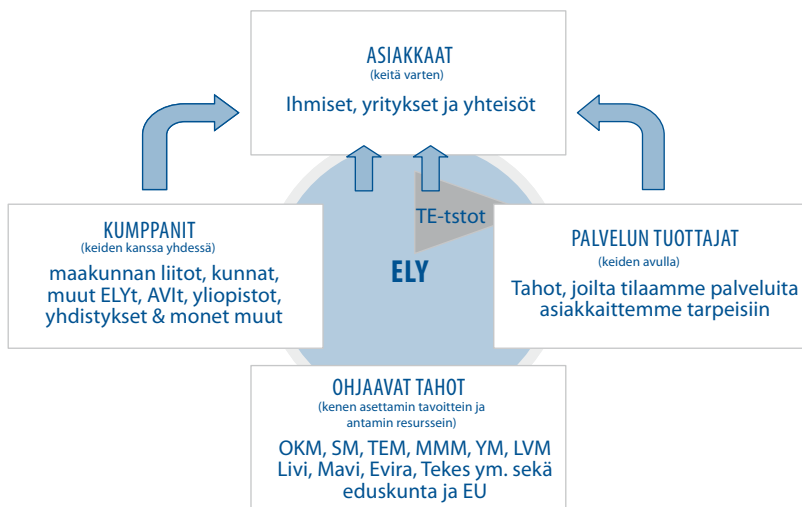
Asiakkaat ovat valmiita käyttämään sähköisiä palveluja, jos niitä on tarjolla. Vastaa- jista 75,7 % hoitaisi koko asiointitapahtuman sähköistä kanavaa hyödyntäen, jos sellainen olisi tarjolla.

Vastaajat olivat sitä mieltä, että aluehallintouudistus ei ole vaikuttanut asiointiin aluehal- lintovirastojen kanssa. Uudistus ei ole myöskään vaikuttanut aluehallintovirastojen viran- omaisvalvontaan. Tässä on kuitenkin huomioitava, että suurin vastaajaryhmä oli henkilöt, jotka eivät osanneet sanoa kantaansa tähän. Näissä kehitystä kuvaavien kysymysten vasta- uksissa ei ollut myöskään merkittäviä eroja aluehallintovirastojen välillä.

### ELY-keskukset

Uudistuksen tavoitteena oli edistää aluehallinnon kansalais- ja asiakaslähtöisyyttä. Kun resurssit on kohdennettu asiakasvaikutusten aikaansaamiseksi, osaaminen ja toimintata- vat tukevat asiakaslähtöisyyttä ja prosessit toimivat tehokkaasti, voidaan tehokkaimmin vastata asiakkaiden tarpeisiin ja saavuttaa ohjaavien tahojen asettamat tavoitteet. Tammi- kuussa 2011 valmistunut ELY-keskusten yhteinen asiakkuusstrategia on suunnitelma siitä, mihin asioihin panostamalla ELY-keskukset pystyvät tarjoamaan asiantuntevaa ja asiak- kaan tarpeita vastaavaa sekä yhteiskunnallisesti vaikuttavaa palvelua vähenevillä resurs- seilla. Strategiassa määriteltiin myös ELY-keskusten yhteinen asiakkuuskäsitteistö. ELY- keskuksen asiakkaat ja muut sidosryhmät jaotellaan seuraavasti:

#### Kuva 40. ELY-keskusten asiakkaat ja muut sidosryhmät



Asiakastuloksia on ELY-keskusten ensimmäisten toimintavuosien aikana mitattu edeltävien organisaatioiden mittaustavoilla ja palvelurajauksilla. Joillakin ELY-keskusten toimialoilla asiakastyytyväisyyden selvittämisen kulttuuri on ollut perinteisesti vahvaa ja tutkimustoiminta on jatkunut aktiivisesti ALKU-uudistuksen jälkeenkin. Esimerkkejä tästä ovat Liikenneviraston kahdesti vuodessa toteuttama tienkäyttäjätyytyväisyystutkimus sekä joka toinen vuosi tehtävä Maaseutuviraston valvonnan asiakastyytyväisyys -tutkimus. Sen sijaan esimerkiksi TE-keskusten laatututkimus ei ole saanut jatkoa ELY-keskuksissa.

Yksittäisten ELY-keskuksen palveluiden tasolla asiakastyytyväisyyspalautteita on kerätty erityisesti rahoitus- ja maksatuspalveluissa. Muutamissa ELY-keskuksissa näiden kyselyiden historia ulottuu pitkälle TE-keskusten aikakauteen. Kyselyiden vastauksissa ei ole ollut havaittavissa muutosta ELY-keskusten aloittamisen johdosta, vaan palvelut ovat toimineet entiseen tapaan ja asiakastyytyväisyys on pysynyt aiemmalla hyvällä tasolla. Tilanne on säilynyt muuttumattomana myös tienkäyttäjätyytyväisyystutkimuksen ja valvonnan asiakastyytyväisyys -tutkimuksen vastauksissa.

Vuonna 2010 toteutetussa yritysasiakkuuskyselyssä vertailtiin 12 TEM-konsernin toimijan tunnettuutta ja palvelumielikuvaa potentiaalisten asiakkaiden keskuudessa. Jo tässä vaiheessa, vasta ELY-keskusten toiminnan käynnistyttyä, kyselyn vastaajat arvioivat ELY-keskuksen toiseksi tunnetuimmaksi TEM-konsernin toimijaksi heti Patentti- ja rekisterihallituksen jälkeen. Yritysten toiminnan edistäjänä ELY-keskukset asettuivat vastauksissa konsernin toimijoiden puolivälin tietämille ja tilanne oli sama myös mielikuvissa osaamisesta, palveluista ja asiakaspalvelukyvystä.

ELY-keskusten asiakastutkimusten kokonaisuutta kehitetään parhaillaan ja vuoden 2012 aikana otetaan käyttöön ELY-keskusten yhteinen asiakaspalautekysely rahoitus- ja maksatuspalveluissa. Tätä kyselypohjaa laajennetaan asteittain muihin ELY-keskusten palveluihin, jonka jälkeen asiakastyytyväisyydestä saadaan huomattavasti nykyistä tarkempi kuva.

ELY-keskusten muodostamisen jälkeen vuonna 2010 asiakkaiden negatiivinen palaute liittyi suurimmalta osin virkamiesten heikkoon tavoitettavuuteen, puhelinvaihteen toimintaan sekä ELY-keskusten huonoihin Internet-sivuihin. Tavoitettavuus ja puhelinvaihteiden toiminta on muutamassa vuodessa parantunut huomattavasti, mutta Internet-sivujen kehittämisessä asiakastytyväisiksi on vielä työsarkaa. ELY-keskusten virkamiesten keskuudessa asiakas- ja kansalaistulosten kehittymisestä on puolestaan varsin positiivinen näkemys. Palveluiden keskittämisen uskotaan parantavan asiakaspalvelun laatua, mutta vasta pidemmän ajan kuluessa toimintatapojen ja työkalujen yhtenäistyessä. Yleinen näkemys onkin se, että asiakkaiden palvelu parhaalla mahdollisella tavalla vaatii ELY-keskuksilta vielä paljon kehittämistyötä.

Kokonaisuudessaan uudistuksen vaikutukset ELY-keskusten asiakas- ja kansalaistuloksiin ovat olleet varsin maltillisia. Substanssipalveluiden tasolla muutoksia ei ole ollut havaittavissa, palvelut ovat toimineet kuten aikaisemminkin. Uudistusta kritisoineet kielteiset palautteet ovat liittyneet lähinnä tavoitettavuuteen ja tiedottamiseen, eli asioihin, jotka ovat organisaatiomuutoksille ominaisia ja joiden kehittämiseen on myös sittemmin panostettu. Asiakkaalle uudistuksen hyödyt ilmenevät vasta pidemmällä aikavälillä, mutta yleinen näkemys on se, että oikeaan suuntaan ollaan matkalla.

## 5.3 Vaikutukset sidosryhmäyhteistyöhön

### Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastot toteuttivat keväällä 2012 ensimmäisen sidosryhmäkyselyn. Aluehallintovirastojen tehtävien moninaisuuden ja sidosryhmien suuren määrän vuoksi kysely kohdennettiin kunkin aluehallintoviraston ja sen eri vastuualueiden kannalta merkityksellisimpiin sidosryhmiin otosluonteisesti siten, että vastauksia saatiin

- Aluehallintovirastoja ohjaavilta tahoilta (ministeriöt ja keskusvirastot, joille kuuluu aluehallintovirastojen informaatio-ohjausta, säädösohjausta, toimintojen kehittämistä, tulosohejausta tai muuta vastaavaa ohjaustyötä) ja
- muilta kumppaneilta, joille aluehallintovirasto tuottaa informaatio-ohjausta, joita virasto tulosohejaa tai valvoo ja ohjaa muutoin, joiden kanssa virasto tekee kehittämistä tai substanssiyhteistyötä tai on muussa vastaavassa kumppanuussuhteessa. Näitä olivat erilaiset toimijat
  - paikallis- ja aluehallinnossa kuten pelastuslaitoksissa, rajavartiolaitoksessa, maistraateissa, kunnissa (siellä edustettuna eri toimialoja), maakunnan liitoissa, sairaanhoitopiireissä, poliisilaitoksissa, Metsä Group:ssa sekä ELY-keskuksissa (edustettuna eri vastuualueita),
  - keskushallinnossa (ei ohjaavaa roolia) kuten puolustusvoimissa, tullissa, Maanmittauslaitoksessa, Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa, arkistolaitoksessa, Liikennevirastossa, verohallinnossa, Valtiokonttorissa ja Kelassa,
  - sopimuskumppaneina mm. Palkeissa, Senaatti-Kiinteistöissä, VR:llä, Hanselilla ja Luottokunnassa
  - viestintävälineissä kuten YLE:ssä, STT:llä sekä paikallisissa tai alueellisissa mediavälineissä
  - muissa organisaatioissa kuten oppilaitoksissa, järjestöissä, liitoissa, tutkimus- ja koulutuslaitoksissa, valtakunnallisesti merkittävässä yrityksissä ja yritysten yhteenliittymissä.

Kysely toteutettiin asteikolla 1-5, jossa 5 on paras arvio. Vastauksia saatiin 1 153 ja vastausprosentti oli 44 %. Kokonaistulos kyselystä oli 3,6. Aluehallintovirastojen toimintaa pidettiin erityisesti puolueettomana (4,2). Lisäksi aluehallintovirastoja pidettiin vastuuntuntoisina, oikeudenmukaisina ja asiantuntevina organisaatioina (4,0). Heikoimman arvion sai aluehallintovirastojen toiminnan nopeus (3,0). Lisäksi matalat arviot (3,1) kohdistuivat toimintaan alansa edelläkävijänä, tehokkuuteen ja toimintatapojen yhtenäisyyteen.

Yhteistyötä aluehallintovirastojen kanssa arvostetaan, sillä 79,1 % vastaajista piti oman työnsä kannalta yhteistyötä melko tai erittäin tärkeänä. Vastaajia pyydettiin myös vertaamaan aluehallintovirastoa muihin vastaaviin yhteistyökumppaneihin. Vastaajista lähes puolet (46 %) piti yhteistyötä samantasoisena. Vastaajista 29,3 % piti kuitenkin yhteistyön sujuvuutta hieman parempana aluehallintovirastojen kanssa.

Yli puolet vastaajista (53,6 %) oli sitä mieltä, että aluehallintouudistus ei ole vaikuttanut yhteistyön sujuvuuteen, vaan se on samantasoista kuin ennen uudistusta.

Aluehallintovirastot toteuttivat syksyllä 2012 CAF-itsearviointin, jonka yhteydessä arvioidaan kumppanuuksia.

### Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

ELY-keskusten ensimmäinen sidosryhmätutkimus (Kiiskilä & Junnilainen, 2011) toteutettiin alkuvuodesta 2011 kahdella kyselyllä. Tutkimuksessa olivat mukana kaikki 15 keskusta. Tutkimuksella kartoitettiin ELY-keskusten muiden sidosryhmien kuin asiakkaiden (ks. kuva) tyytyväisyyttä ja mielipiteitä ELY-keskusten toiminnasta. Tutkimus tullaan jatkossa tekemään kahden vuoden välein.

Kumppaneille ja palvelun tuottajille osoitetun kyselyn (N=2701) tulokset voidaan tiivistää seuraaviksi:

- ELY-keskus on sidosryhmille tärkeä ja helposti lähestyttävä yhteistyökumppani.
- ELY-keskusten asiantuntijoiden osaaminen on arvostettua, toiminnan joustavuudessa on kehittämistä.
- Sidosryhmillä on paljon yhteistyön kehittämisehdotuksia.
- Aluehallintouudistuksen edut hukkuvat vielä osittain organisaatiouudistuksen jälkimaininkeihin.
- ELY-keskusten toiminnan vaikuttavuutta voitaisiin lisätä suuntautumalla ulospäin ja jalkautumalla.

Toinen sidosryhmätutkimuksen kysely osoitettiin ELY-keskuksia ohjaaville ministeriöille ja virastoille. Vastausten (N=53) perusteella ohjaavat tahot ovat pääosin tyytyväisiä ELY-keskusten toimintaan ja ohjaussuhteen toimivuuden kokonaisuuteen. Tyytyväisimpiä ohjaavat tahot ovat ELY-keskusten asiantuntijoihin, ennen muuta heidän asiantuntemuksensa osalta. ELY-keskusten ohjausmallissa ohjaavat tahot näkevät sen sijaan paljon kehitettävää.

Sidosryhmäkyselyn perusteella viesti ELY-keskusten toiminnan käynnistymisen onnistumisesta on kaikkineen varsin positiivinen. Lähes kaikki vastaajat pitävät ELY-keskusta tärkeänä tai erittäin tärkeänä yhteistyökumppanina, ja uskovat mahdollisuuksiin kehittää yhteistyötä edelleen esim. vuorovaikutteisia toimintatapoja lisäämällä ja viestintää tehostamalla. Keinoista kumppanuuksien kehittämiseksi todetaan tarkemmin syksyllä 2011 laadituissa ELY-keskuskohtaisissa sidosryhmästrategioissa.

Jokainen ELY-keskus tarkasteli kumppanuuksiaan myös osana syksyllä 2011 valmistuneita CAF-itsearviointeja (Kumppanuudet ja resurssit -arviointialue). Näiltä osin ELY-keskusten havainnot tukevat keskeisiltä osin sidosryhmätutkimuksen havaintoja. Kumppanuuksien ja sidosryhmien tunnistaminen on selkeä esiin nouseva vahvuus ja sidosryhmäyhteistyön systematisointi yksi selkeistä kehittämiskohteista.

## 5.4 Aluehallinnon suorituskyky ja vaikuttavuus

### 5.4.1. Vaikutukset aluehallinnon resursseihin

Tehdyt tarkastelut osoittavat, että aluehallinnon uudistuksessa muodostetulle aluehallinnon kokonaisuudelle osoitetut resurssit ovat uudistuksen seurauksena kaventuneet, kun tilannetta verrataan uudistusta edeltäneeseen aikaan ja vastaavaan aluehallinnon kokonaisuuteen.

Aluehallintovirastot aloittivat toimintansa vuoden 2010 alussa noin 3,8 miljoonaa euroa pienemmällä käytettävissä olevalla rahoituksella kuin vastaava aluehallinnon kokonaisuus vuonna 2009. Sittemmin vuosien 2011 ja 2012 talousarvioissa aluehallintovirastojen toimintamenomomentille osoitetut toimintamenolisäykset (yhteensä 2 miljoonaa euroa) ja vuosien 2010 ja 2011 lisätalousarviot (yhteensä 5,93 miljoonaa euroa) ovat vuosia 2010-2012 koskien korvanneet nämä menetykset noin 90-prosenttisesti. Aluehallintovirastojen toiminnan rahoituksen kannalta ongelmana kuitenkin on, että noin  $\frac{3}{4}$  tästä korvaavasta rahoituksesta on osoitettu lisätalousarvioissa, eikä se täten ole ollut pysyvää kehyksessä ja seuraavien vuosien talousarvioissa huomioitavaa rahoitusta.

Menokehyksessä pysymiseksi aluehallintovirastot ovat harjoittaneet erittäin pidättäytyvää rekrytointipolitiikkaa ja virastoissa oli voimassa virkojen täyttölupamenettely 8.2.2010 – 31.12.2011. Virastot ovat myös saaneet säästöjä aikaan toimitilakuluissa ja karsineet toiminnan muita kuluja. Toimenpiteistä huolimatta, yhdessä tuottavuusvähennyksistä ja muista toimintamenovähennyksistä johtuvien määräraahaleikkausten kanssa edellä mainittu määrärahatason lähtökohtainen lasku vuosien 2009 ja 2010 talousarvioiden välillä on tarkoittanut sitä, että aluehallintovirastojen toiminta on ollut jatkuvasti niin kroonisesti alirahoitettua, että vasta lisätalousarviot ovat säästäneet virastot lomautuksilta tai irtisanomisilta.

Määrärahatilanteen niukkuus on hidastanut myös aluehallintovirastojen toiminnan kehittämistä. Aluehallintovirastot ovat joutuneet toimimaan määrärahojen niukkuuden vuoksi pienemmällä henkilöstömäärällä kuin tuottavuusohjelman henkilöstökehyykset olisivat sallineet vuosina 2010 ja 2011. Kehyspäätöksen 4.4.2012 mukaan tilanne tulee jatkumaan vastaavana myös vuosina 2013-2016.

ELY-keskusten toiminnan käynnistys- ja alkuvaiheessa toimintamenorahoitus näytti kriittiseltä. Uuden organisaation perustamiskustannukset osoittautuivat suuremmiksi kuin niihin kertaluonteisena myönnetty 2 miljoonan euron lisämääräraha. Erityisesti toimitilaratkaisut ovat aiheuttaneet lisäkustannuksia. Uusien virastojen muutto yhteisiin toimitiloihin tuottaa pitkällä jännteellä säästöä vuokramenoissa, mutta toistaiseksi toimitilaratkaisut ovat aiheuttaneet vielä lisäkustannuksia.

Alkuvaiheessa myös toimintojen päällekkäisyys erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien osalta ja samanaikainen tehtävien ulkoistaminen valtionhallinnon yhteiseen palvelukeskukseen (Palkeet) aiheuttivat lisäkustannuksia. Vuoden 2010 talousarviossa korvattiin kertaluonteisesti em. siirtymävaiheen menoja yhteensä 4,7 milj. euroa, mutta kustannustaso on ollut tätä suurempi.

ELY-keskukset ovat kuitenkin pystyneet sopeuttamaan toimintaansa suppeneviin kehyksiin vuosina 2010-2012 keskittämällä ja yhdistämällä tehtäviä, rajoittamalla rekrytointeja, karsimalla matkustusmenoja ja palveluhankintoja. Vuosien 2013 – 2016 kehyksissä toimintamenot suppenevat kuitenkin noin 17 % vuoteen 2012 verrattuna. ELY-keskusten henkilöstön luonnollinen poistuma ja toiminnan kehittäminen eivät riitä tarvittavien säästöjen aikaansaamiseksi. Ilman lisäsopeutustoimia vuoden 2013 menokehys ei riitä nykymuotoisen toiminnan rahoittamiseen. ELY-keskusten tehtävät ja roolit arvioidaan selvitysmiehen johdolla syksyllä 2012. Arviointi tehdään ydintoimintoanalyysien pohjalta. Selvityksen perusteella käynnistetään toimet, joiden avulla voidaan varmistaa ELY-keskusten priorisoitujen tehtävien hoito kestäväällä tasolla ja tiedossa olevalla menokehyksellä.

Aluehallinnon uudistuksen seurauksena on jo saavutettu merkittäviä säästöjä tietohallintokuluissa ja tullaan jatkossa pidemmällä aikavälillä saavuttamaan myös toimitilakuluissa. Aluehallinnon uudistuksen piirissä olleen valtion aluehallinnon (ml. sen alainen paikallishallinto) tietohallinnon kulut ovat laskeneet vuodesta 2009 vuoteen 2012 vuositasolla noin 3 miljoonaa euroa 21,2 miljoonasta eurosta 18,2 miljoonaan euroon. Lisäksi on ilmeistä, että säästöt olisivat olleet vielä merkittävämpiä ja ne olisivat realisoituneet jo aikaisemmin, mikäli vanhoista päällekkäisistä järjestelmistä olisi voitu luopua suunnitelmissa aikatauluissa.

Aluehallinnon uudistuksessa syntyneen aluehallinnon kokonaisuuden toimitilakulut ovat vuosien 2010 ja 2012 välisessä vertailussa säilyneet kutakuinkin samalla tasolla. Vuoteen 2015 mennessä toimitilamenotaso tulee kuitenkin tämän hetken arvion mukaan laskemaan säästöjen ollessa vuoden 2015 tasossa vuositasolla noin 2 miljoonaa euroa (n. 7 % toimitilamenoista).

Myös henkilöstökuluissa säästöjä on saatu ja saadaan tuottavuusohjelman mukaisten henkilöstönvähennystavoitteiden toteuttamisen myötä. Kuten aikaisemmin luvussa 4.9.6 on kerrottu, ALKU-uudistukselle kohdennettiin talouspoliittisen ministerivaliokunnan tekemällä päätöksellä yhteensä 640 henkilötyövuoden vähennysvelvoite vuosina 2012-2015 niiden vähennysten lisäksi jotka periytyivät aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille niitä edeltäneistä virastoista.

Henkilöstökuluissa saatujen säästöjen tarkastelua hämärtävät toteutetut luonteeltaan automaattiset ja koko valtionhallintoa koskevat palkkojen tarkistukset ja erityisesti uudistuksen myötä rakennetun uuden palkkausjärjestelmän vaikutukset. Kuitenkin niin aluehallintoviraston toimintamenomomentilta, työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentilta kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenomomentilta rahoitettujen henkilötyövuosien määrää tarkasteltaessa voidaan selvästi havaita, että suunta on ollut laskeva ja tuottavuusohjelmassa asetettuja tavoitteita noudattava vuosien 2010 ja 2011 välillä. Henkilöstön palkkauskuluissa onkin saavutettu näiden vuosien välisessä vertailussa yhteensä hieman yli 6 miljoonan euron (noin 2,6 % palkkausmenojen kokonaisuudesta) säästöt.

## 5.4.2. Vaikutukset aluehallinnon tuottamiin suoritteisiin ja palveluihin

### Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastojen palvelutavoitteiden toteutumien tarkastelun kautta voidaan havaita, että palvelutavoitteiden saavuttamisen välillä ei ole ollut aluehallintovirastokenttää kokonaisuutena tarkasteltaessa merkittävää eroa virastojen kahtena ensimmäisenä toimintavuonna (ks. taulukko 28).

**Taulukko 28. Palvelutavoitteiden saavuttaminen aluehallintovirastokentässä vuosina 2010 ja 2011**

Palvelutavoite	Mittari	Tavoite 2010 ja 2011	Tavoitteen saavutti 2010, % AVI:sta	Tavoitteen saavutti 2011, % AVI:sta
Kunnalliskantelut	Käsittelyaika	keskimäärin 8 kk	67	50
Sosiaali- ja terveystoimen kantelut	Käsittelyaika	keskimäärin 8 kk	50	33
Sivistystoimen kantelut	Käsittelyaika	keskimäärin 8 kk	67	67
Sivistystoimen valitukset ja lausunnot	Käsittelyaika	keskimäärin 3 kk	83	100
Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjien rekisteröintipäätökset	Käsittelyaika	keskimäärin 1 kk	100	100
Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjien kantelut	Käsittelyaika	keskimäärin 9 kk	83	67
Uutta toimintaa ja toiminnan muutoksia koskevat ympäristösuojelulain mukaiset lupa-asiat	Käsittelyaika	keskimäärin 10 kk	25	25
Ympäristönsuojelulain mukaiset lupa- ja ilmoitusasiat	Käsittelyaika	keskimäärin 12 kk	75	50
Vesilain mukaiset lupa-asiat	Käsittelyaika	keskimäärin 9 kk	75	50
Pelastoimen valtionavustukset	Käsittelyaika	keskimäärin 1 kk	100	100
Alkoholiluvat	Käsittelyaika	keskimäärin 1 kk	100	100
Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien luvat	Käsittelyaika	keskimäärin 2 kk	50	67
Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden valvonta, ympärivuorokautista hoitoa antavat	Valvontakäynnit	10 %	50	50
Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden valvonta, ympärivuorokautista hoitoa antavat	Valvontakäynnit	10 %	50	33
Ympäristöterveydenhuollon luvat ja päätökset	Käsittelyaika	keskimäärin 6 kk	83	100
Ympäristöterveydenhuollon ohjaus ja valvonta	Toteutetut arvioinnit	*	83	83

Vuonna 2011 virastot ovat saavuttaneet palvelutavoitteet valtaosin. Kantelujen käsittely on kuitenkin monissa tapauksissa ruuhkautunut. Virastokohtaisesti tarkasteltuna pahin tilanne vallitsee Etelä-Suomen aluehallintovirastossa ja Lounais-Suomen aluehallintovirastossa. Toimialakohtaisesti tarkasteltuna suurimmat ongelmat ovat sosiaali- ja terveystoimen kantelujen käsittelyssä. Niiden käsittelyajat ylittävät asetetun tavoitteen Etelä-, Lounais-, Itä- sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoissa.

Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden valvontakäyntien määrässä asetettuja tavoitteita ei saavutettu Etelä-, Itä- ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastoissa ja vastaavasti julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden valvonnassa tavoitteita ei saavutettu Etelä- ja Lounais-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviras-

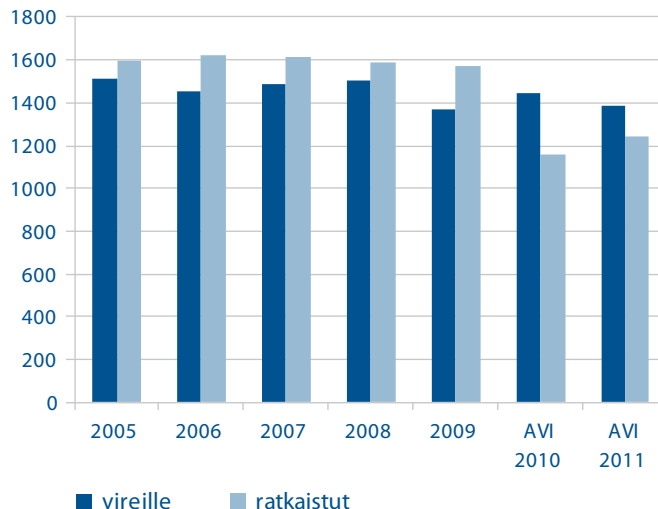
toissa. Virastot ovat tulosneuvotteluissa raportoineet, että valvonnan vaikuttavuus kärsii käsittelyaikojen pidentyessä eivätkä henkilöstöresurssit riitä ennaltaehkäisevään toimintaan tarvittavassa määrin. Strategiakaudella 2012-2015 tavoitteena onkin siirtää aluehallintovirastojen suorittaman valvonnan painopistettä ennaltaehkäisevään toimintaan.

Muista aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueen toimialoista ympäristöterveydenhuollolle asetut tavoitteet toteutuivat, kuten myös pääsääntöisesti sivistystoimelle asetetut tavoitteet. Kuluttaja- ja kilpailuasioissa asetetut palvelutavoitteet toteutuivat joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Pelastustoimen ja varautumisen tavoitteet toteutuivat poikkeuksetta.

Vastaavaa vertailua ei ole palvelutavoitteiden suhteen mahdollista tehdä kattavasti aluehallinnon uudistusta edeltäneeseen aikaan (ennen 1.1.2010) johtuen virastojen toimialueiden muutoksista, tehtävien siirtymisistä eri virastokokonaisuuksiin sekä virastoille asetettuihin tavoitteisiin vuosien väleillä tehdyistä muutoksista. Niissä muutamissa tapauksissa, joissa suora vertailu palvelutavoitteiden toteutumien välillä kuitenkin on mielekästä ja mahdollista (kunnalliskantelut, sosiaali- ja terveystoimen kantelut sekä alkoholiluvat) ei vuosien 2009 – 2011 välisten toteumien vertailussa ole tapahtunut merkittävää muutosta.

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueella käsiteltävät ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset luvat ovat toiminnallinen kokonaisuus, joiden suhteen on mahdollista arvioida tuotettujen suoritteiden ja julkishyödykkeiden määrää aluehallinnon uudistusta edeltäneen ja seuranneen ajan välillä vuosina 2005 – 2011. Aluehallinnon uudistuksessa kyseiset luvat koottiin aluehallintovirastoihin. (Kuvaus täydentyy sosiaali- ja terveystoimen lupamäärillä ja käsiteltyjen ja sisään tulleiden kanteluiden määrillä).

**Kuva 41. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset vireille tulleet ja ratkaistut luvat 2005-2011**



Tehty vertailu (ks. kuva 41) osoittaa, että ratkaisujen määrässä on tapahtunut notkahdus aluehallintouudistuksen voimaantulovuonna, mutta että tehtyjen ratkaisujen määrä on toisaalta lähtenyt jo heti seuraavana vuonna nousuun. Matkaa ennen uudistusta vallinneeseen noin 1 600 ratkaisun vuosittaiseen määrään on kuitenkin edelleen lähes 400 ratkaisun verran. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilla ratkaistiin vuonna 2011 yhteensä 1 244 asiaa, mikä on 7 prosenttia enemmän kuin edellisvuonna, vaikka henkilöstön määrä väheni edellisvuodesta samat 7 prosenttia. Asioita tuli vireille 1 377 kappaletta, mikä oli hieman vähemmän kuin edellisvuonna. Erityisesti Etelä-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoissa on kuitenkin runsaasti vireillä olevia asioita ja näissä virastoissa ei saavutettu asetettuja palvelutavoitteita vaan keskimääräiset käsittelyajat ylittyivät.

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden keskeinen suorite on työpaikkatarkastus. Vuonna 2011 tehtiin 22 300 tarkastusta 15 983 valvontakohteeseen. Tarkastuksia tehdään viranomaisen tai asiakkaan aloitteesta. Tarkastukseen työpaikalla käytetty aika oli keskimäärin 1,6 tuntia.

**Taulukko 29. Työsuojelupiirien ja aluehallintovirastojen työsuojeluvastuualueiden suorittamat työpaikkatarkastukset vuosina 2007-2011** (Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluosasto: Valvontatietojärjestelmä VATI ja työsuojelun vastuualueiden vuosiraportit)

	2007	2008	2009	AVI 2010	AVI 2011
Tarkastusten lukumäärä	19 771	20 477	19 916	20 200	22 300
Tarkastetut valvontakohteet	13 485	14 717	14 618	14 162	15 983
Tarkastukseen työpaikalla käytetty aika keskimäärin (tuntia)	2,1	2,1	2	1,9	1,6

Työpaikkatarkastusten lukumäärä on kasvanut tasaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston ja silloisen työsuojelun piirihallinnon sopimassa runkosopimuksessa 2008-2011 keskeinen tavoite oli viranomaisaloitteisten tarkastusmäärien lisääminen vuoden 2006 tasosta 50 prosentilla. Tämä tavoite saavutettiin. Toimintavuonna 2009 tapahtui kuitenkin vuositasolla tarkastusmäärien lasku.

Asiakasyhteydenottoihin entiset työsuojelupiirit ja nykyiset työsuojelun vastuualueet ovat vastanneet kattavasti. Asiakasyhteydenottojen määrässä on kuitenkin tapahtunut selvä lasku työsuojelun siirryttyä aluehallintovirastoihin. Työsuojelun vastuualueet ovat arvioineet tähän olleen syynä aluehallintouudistuksen yhteydessä syntyneet ongelmat puhelinvaihteissa ja internetsivustoissa. Tämän työsuojelun vastuualueet ovat katsoneet heikentäneen työsuojeluviranomaisen tavoitettavuutta. Aluehallintovirastojen asiakaskyselyn tulosten mukaan asiakkaat ovat kuitenkin löytäneet ja tavoittaneet työsuojeluviranomaiset hyvin.

Työsuojelun vastuualueiden palveluille (10 kpl, esim. tarkastuskertomuksen toimitaminen määräajassa) on määritelty toimitus- ja saatavuusajat. Palveluiden toimitus- ja saatavuusaikojen ylityksissä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Vuonna 2009 ja 2010 toimitus- ja saatavuusaikojen ylityksiä tapahtui hiukan enemmän kuin vuonna 2011. Tilanteen paraneminen voi johtua siitä, että palveluiden toimitus- ja saatavuusaikoihin ja niiden ylityksiin on kiinnitetty huomiota tulosoajauksessa. Palveluiden toimitus- ja saatavuusaikojen asteikko tarkistettiin 2009, joten aikaisemmat tiedot eivät ole verrannollisia.

Yleisenä huomiona liittyen aluehallintovirastojen palvelukykyyn ja edellytyksiin tuottaa suoritteita täytyy lisäksi todeta, että aluehallintovirastojen tulosneuvotteluissa virastoilta saatu palaute osoittaa selkeästi, että epävarmuus aluehallintovirastojen toimintamomentilta osoitettavan rahoituksen riittämisestä perustoimintaan on selvästi vaikeuttanut virastojen toiminnan käynnistymistä ja toiminnan kehittämistä.

### Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten osalta työ uusien virastojen yhteisten suoritteiden määrittämiseksi on kesken. Toisaalta, ELY-keskusten strategisten tulossopimusten ohjausindikaattorit ovat luonteeltaan pikemmin yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuin toiminnallista tuloksellisuutta kuvaavia. Edellä mainituista syistä kysymystä ALKU-uudistuksen mahdollisista vaikutuksista ELY-keskusten tuottamiin suoritteisiin ja palveluihin on tarkoituksenmukaista lähestyä keskeisimpien toiminnallisten tulossopimusten tavoite- ja toteumatietojen sekä muiden käytettävissä olevien tilastojen kautta. Seuraavassa tilannetta käydään läpi ELY-keskuksen vastuualueittain.

### Liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue

Liikennevirasto (aiemmin Tiehallinto) on vuosina 2009–2011 seurannut toiminnan alueellista tuloksellisuutta liikenneturvallisuuden-, tieverkon kunnon-, tienkäyttäjien tyytyväisyyden-, liikennejärjestelmän toimivuuden- ja väylänpidon (aiemmin tienpito) markkinoiden kehittämisen suureilla. Oheiseen taulukkoon kootut tulostiedot eivät ole kaikilta osin vertailukelpoisia, mutta tarjoavat kuitenkin suuntaa antavan käsityksen liikenteeseen ja infrastruktuuriin liittyvien suoritteiden ja palveluiden tulostavoitteiden kehityksestä.

**Taulukko 30. ELY-keskusten Liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualueiden tulostavoitteiden toteumat vuosina 2009–2011.**

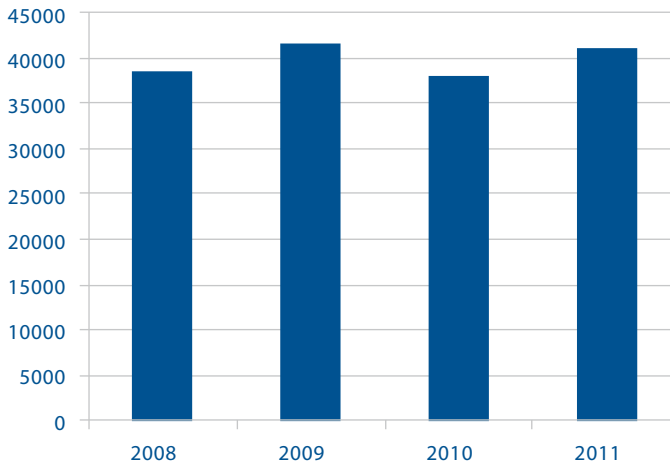
	Uudenmaan ELY-keskus	Varsinais-Suomen ELY-keskus	Kaakkois-Suomen ELY-keskus	Pirkanmaan ELY-keskus	Pohjois-Savon ELY-keskus	Keski-Suomen ELY-keskus	Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	Lapin ELY-keskus	Yhteensä
2009	3,5	3,9	3,3	3,5	3,3	3,2	3,2	3,4	3	3,4
2010	3,3	3,4	4	3,6	3,3	3,7	3,4	4	3,6	3,6
2011	4,2	3,7	3,2	3,7	3,3	3,4	3	3,5	3,1	3,5

Taulukon perusteella liikenteeseen ja infrastruktuuriin liittyvissä tulostavoitteissa tilanne on valtakunnallisella tasolla pysynyt koko lailla ennallaan ALKU-uudistuksen taitteen molemmin puolin. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä muistaa, että organisaatiouudistuksen lisäksi ainakin samanaikaisilla rahoituksen muutoksilla, kustannuskehityksellä, tuottavuustoimenpiteillä ja Liikenneviraston omilla kehityshankkeilla on oletettavasti ollut vaikutusta palveluiden tasoon ja suoritteiden kehitykseen.

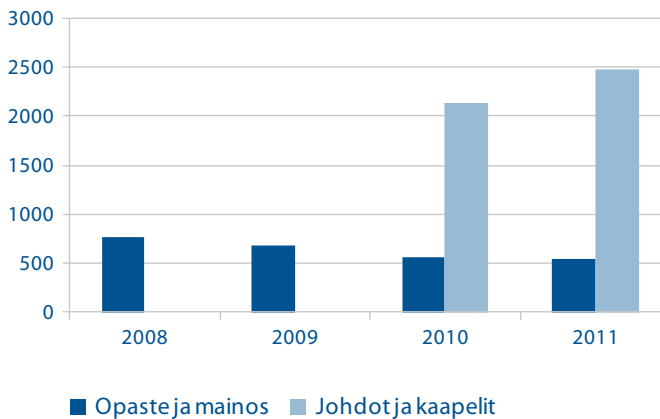
ELY-keskusten liikenteeseen liittyvien tehtävien osalta on lisäksi syytä huomioida Pirkanmaan ELY-keskuksen (ennen Tiehallinnon Hämeen tiepiiri) yhteydessä toimiva Kes-

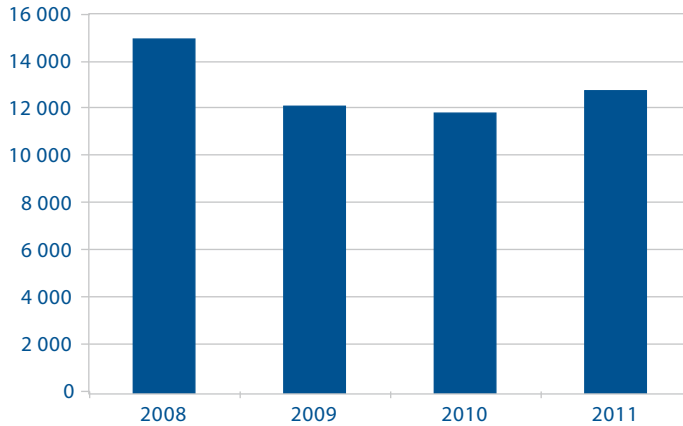
kitetty asiakaspalveluyksikkö. Yksikössä toimii kolme valtakunnallista ryhmää: liikenteen asiakaspalvelukeskus, erikoiskuljetusryhmä ja luparyhmä. Liikenteen asiakaspalvelukeskus hoitaa koko Suomen tieliikenteen asiakasyhteydenotot ja niiden jakauma on ollut hyvin tasainen vuosina 2008–2011. Yhteydenottojen määrä on ollut noin 40 000 vuodessa, olkoonkin, että yhteydenottojen tavat ovat alkaneet muuttua. Sähköposti ja web-palautteiden määrä on kasvanut samalla kun puhelimitse tapahtuva yhteydenottojen määrä on hiljalleen alkanut pienentyä.

**Kuvio 42. Yhteydenotot liikenteen asiakaspalvelukeskukseen vuosina 2008-2011**



**Kuvio 43. Opaste- ja mainoslupien määrät sekä johto- ja kaapelilupien määrät**

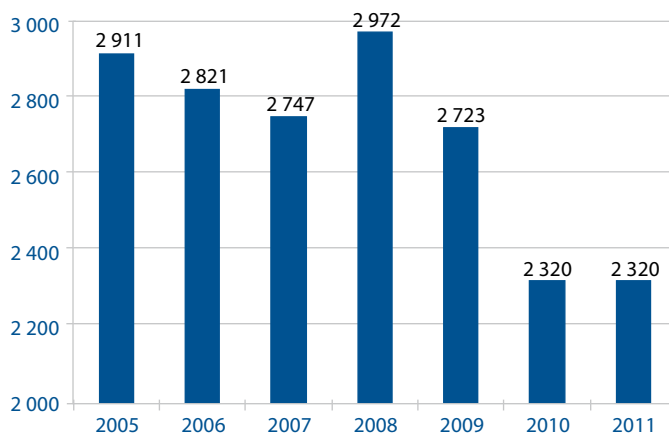


**Kuva 44. Erikoiskuljetusten lupamäärät**

### Ympäristö ja luonnonvarat -vastualue

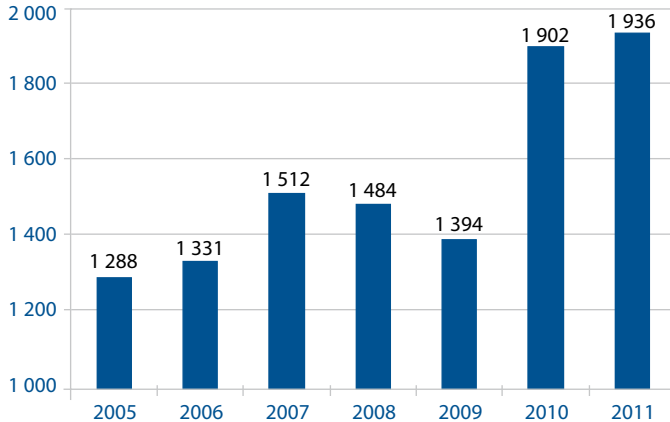
Myös ympäristö ja luonnonvarat -vastualueella on viime vuosina tapahtunut muutoksia esimerkiksi lainsäädännössä tai rahoituksen tasossa. Vertailtavia suorite- ja palvelutietoja on kuitenkin esimerkiksi ympäristönsuojelun valvonnassa:

- valvontakäyntien määrä on vähentynyt, vaikka valvottavien asiakkaiden määrä on pysynyt ennallaan
- voimavaratilanteen kiristytessä ympäristöministeriö on alentanut valvonnan tavoitteita
- talousarviossa ollut 3000 käynnin tavoite on tulossopimuksissa alennettu 2300 käyntiin.

**Kuva 45. Ympäristönsuojelun valvontakäynnit vuosina 2005 - 2011**

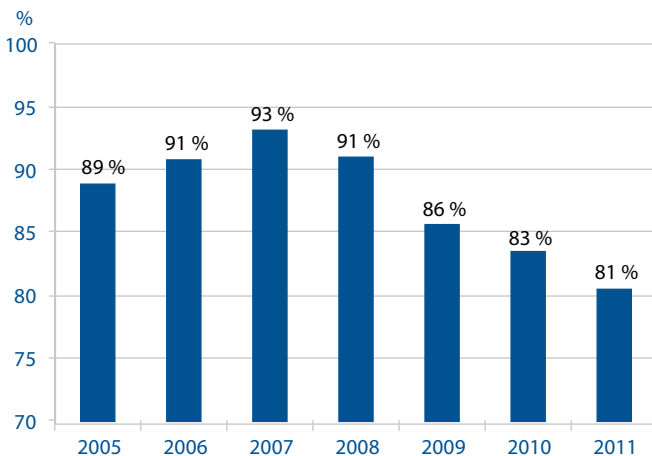
ELY-keskusten ympäristövalvonnan rooli aluehallintovirastojen käsittelemien ympäristölupien valmistelussa on merkittävä lakisääteisen asiantuntijalausunnon antajana. Lupa- ja valvontaviranomaisen erillisuus on lisännyt annettujen lausuntojen määrää.

**Kuva 46. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisista lupa-asioista annetut lausunnot**



Alueidenkäytön tehtävissä ympäristöministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman yhtenä hankkeena oli tiettyjen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten poikkeamislupien käsittelyn siirtäminen aluehallinnosta kunnille. Asiamäärät ELY-keskuksissa ovat vähentyneet vuonna 2011 voimaan tulleen uudistuksen johdosta, mutta silti käsittelyaikatavoitteeseen ei enää ole päästy kaikissa ELY-keskuksissa.

**Kuva 47. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset poikkeamispäätökset, käsitelty alle 6 kk:ssa, %**



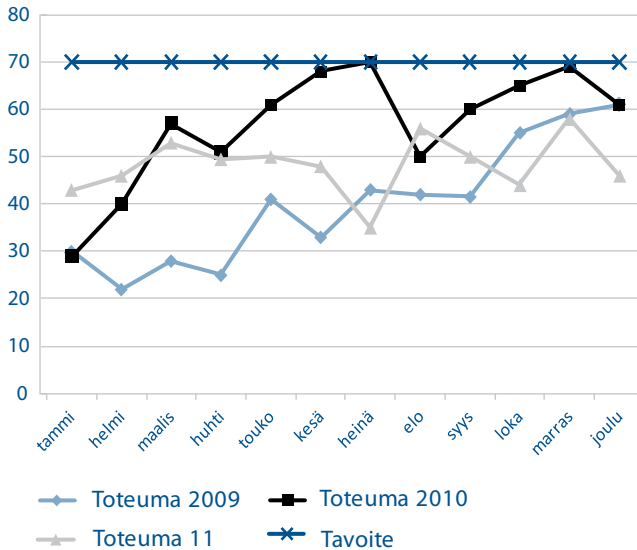
Yleisarviona voidaan todeta, että ympäristötehtävissä tulossopimuksissa asetetut tavoitteet on saavutettu suhteellisen hyvin. Aluehallinnon uudistuksen vaikutusta aluehallinnon tuottamiin suoritteisiin ja palveluihin on uusien virastojen kahden ensimmäisen toimintavuoden toimintatietojen perusteella vaikea täsmällisesti arvioida, koska suoritteiden määrään ja palvelutason riittävyteen vaikuttavat merkittävästi useat virastojen ulkopuoliset tekijät, kuten yleinen elinkeinotoiminnan ja investointien aktiivisuuden aste. Oletettavaa on, että suhteellisen hiljainen teollisuuden investointijakso on merkinnyt sitä, että suoritteita ja palveluita on pystytty vähenevistä resursseista huolimatta joka tapauksessa suhteellisen hyvin tuottamaan.

Myös ELY-keskusten kanssa käydyissä tulosneuvotteluissa on saatu samaa palautetta kuin aluehallintovirastoilta rahoituksen epävarmuuden vaikutuksista sekä perustoimintaan että toiminnan kehittämiseen. Erityisesti valvonnan resursseista on kannettu huolta. Resurssivajeeseen vaikuttaa osaltaan myös asiantuntevan henkilöstön eläköityminen ja rekrytointikielto.

#### Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri –vastuualue

ELY-keskusten elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualuetta (ETOK) ohjaavat omilla substanssihallinnonaloillaan maa- ja metsätalousministeriö (Mavi, Evira), opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö (Tekes, Tukes) ja sisäasiainministeriö. Moninaisesta ohjauksesta johtuu se, että vastaus kysymykseen ALKU-uudistuksen mahdollisista vaikutuksista aluehallinnon tuottamiin suoritteisiin ja palveluihin muodostuu vastuualueen osalta useasta eri tietolähteestä. TEM:n energiaosastolta, työllisyys- ja yrittäjyysosastolta sekä alueosastolta saatujen tietojen perusteella ei ole viitteitä siitä, että uudistuksella olisi itsessään ollut asianomaista vaikutusta. Esimerkiksi rakenerahasto-ohjelmahankkeiden maksatushakemusten käsittelyaikojen ELY-kohtaiset erot ovat jossain tapauksessa pikemmin perintöä vanhoista organisaatioista. Myös TE-asiakaspalvelukeskuksen tilastot tukevat tulkintaa palvelutason säilymisestä.

**Kuva 48. Työlinjan (vuoden 2012 alusta osa TE-asiakaspalvelukeskusta) kyky vastata puheluihin tavoiteajassa alle 30 sekunnin.**



Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta löytyy hyvin vähän ELY-kohtaista suoritietoa. Yleisesti voidaan kuitenkin sanoa, että suoritetaso on kirjastopalveluiden osalta pysynyt aiemmalla tasolla, kun taas liikuntatoimissa suoritemäärät ovat vähentyneet esim. järjestettyjen koulutustilaisuuksien ja liikuntapaikkojen rakennushankkeiden lopputarkastusten osalta. Avustushakemukset on toisaalta pystytty käsittelemään. Oppilaitosrakentamisessa asetetut tavoitteet on saavutettu. Alueellisten tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämistyössä ELY-keskuksilla on merkittävä rooli.

Maaseutuvirasto (Mavi) on vuosina 2008–2011 seurannut ELY-keskusten toimintaa rahoitus- ja maksamishakemusten käsittelyaikoihin, viljelijätukien valvontojen toteutumiseen ja asiakastyytyväisyyteen sekä ympäristön ja vesistön tilaa edistäviin toimenpiteisiin asetettujen tulostavoitteiden avulla. Maaseutuvirasto on määritellyt vastaavia toiminnan keskeisiä suoritteita ELY-keskuksille yhteensä 10 kappaletta. Yleisarviona voidaan todeta, että muiden ELY-keskusten toimintaan vaikuttavien tekijöiden vuoksi Aluehallinnon uudistuksen vaikutusta suoritteisiin ja palveluihin on vaikea täsmällisesti arvioida ELY-keskusten vuosien 2010–2011 toimintatietojen perusteella.

Taulukko 31 kuvaa Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman (2007–2013) hankerahoituspäätösten määrien ja käsittelyaikojen kehitystä vuosina 2008–2011. Ohjelman alueellinen toimeenpano käynnistyi vuonna 2008 ja ohjelmarahoitus suunnattiin alueille etupainotteisesti. Tukipäätösten määrät ovat säilyneet ennallaan, ja rahoitushakemusten käsittelyajat (mediaani) ovat laskeneet alle tavoitteen (90 vrk).

**Taulukko 31. Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelman (2007–2013) yritysrahoituspäätösten määrät ja käsittelyajat (Lähde Mavi/HankeDW rH041)**

Vuosi	Valittu raportointijakso 1.1.2008 - 31.12.2011			
	Päätösten lkm	Käsittelyaika		
		Mediaani vrk	Keskihajonta vrk	Maksimi vrk
2008	423	246	31	457
2009	1 457	192	26	801
2010	1 093	96	39	980
2011	1 139	83	35	1 281

Taulukossa 32 on vastaavasti Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelman yritys- ja hanketukien maksuhakemusten määrien ja käsittelyaikojen kehitys vuosina 2008–2011. Maksuhakemusten määrän lisääntyminen ei ole aiheuttanut merkittävästi pidempiä käsittelyaikoja vuonna 2010, vaikka maksamishakemusten käsittely eriytettiin eri yksikköön. Tässäkin tapauksessa muiden toimintaan vaikuttavien tekijöiden vaikutusta tähän on vaikea mitata ja erotella.

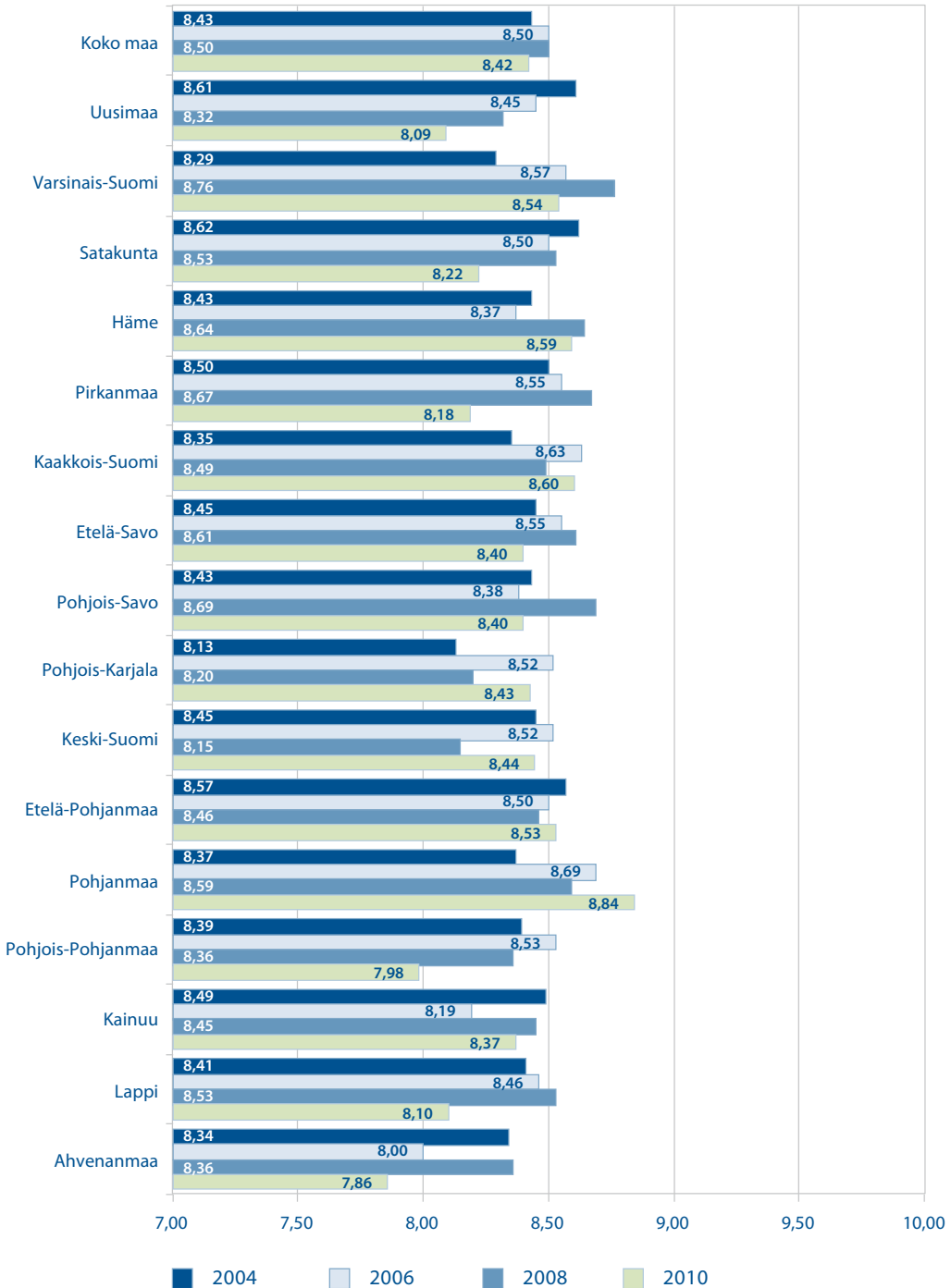
**Taulukko 32. Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelman yritys- ja hanketukimaksamishakemuspäätösten määrät ja käsittelyajat (Lähde Mavi/HankeDW rH042)**

Vuosi	Valittu raportointijakso, 1.1.2008 - 31.12.2011			
	Päätösten lkm	Käsittelyaika		
		Mediaani vrk	Keskihajonta vrk	Maksimi vrk
2008	766	74	98	1230
2009	3371	55	90	942
2010	4861	58	106	832
2011	5256	88	86	457

Viljelijätukien valvontatilastojen perusteella aluehallinnon uudistuksella ei ole ollut olennaista vaikutusta asiakastyytyvyyteen (kuva 49).

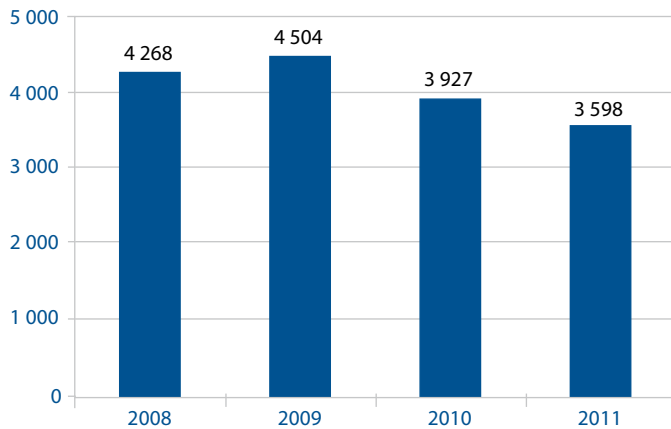
### Kuva 49. Viljelijätukien valvonnan asiakastytyväisyyden kehitys vuosina 2004-2010.

(Lähde: Valvonnan asiakastytyväisyystutkimus 2010. Maaseutuvirasto. Suomen Gallup Elintarviketieto Oy.)



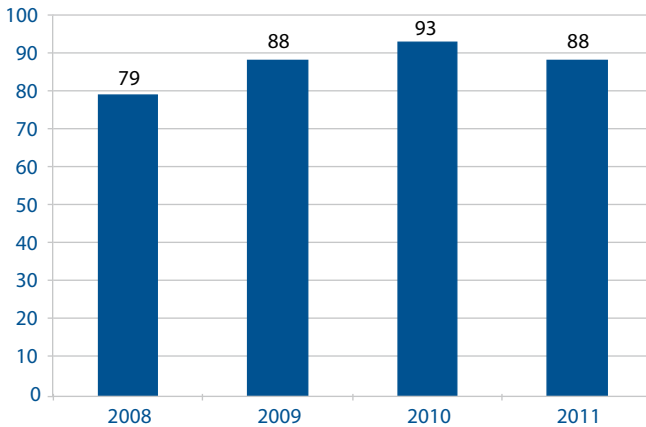
ELY-keskusten tavoitteeksi on asetettu vuosittain, että viljelijätukien valvonnat toteutetaan siten, että tukien maksatukset voidaan käynnistää vuoden lopulla. Tähän tavoitteeseen kaikki ELY-keskukset ovat toistaiseksi päässeet vuosina 2008–2011, vaikka tulosneuvotteluissa on tullut vahvasti esiin huoli valvontaresurssien riittävydestä. Kuvassa 50 kuvataan esimerkkinä ELY-keskusten tekemien peltovalvontojen määriä vuosittain. Aluehallinnon uudistuksella ei ole ollut vaikutusta valvontojen määrän kehittymiseen.

**Kuva 50. Peltovalvontojen määrät vuosina 2008-2011.** Lähde Maaseutuvirasto.



Myöskään Eviran valvontasuunnitelmatilastoinnin perusteella aluehallinnon uudistuksella ei näyttäisi vielä olleen vaikutusta toteutuneeseen valvontasuunnitelman keskimääräiseen toteutumisasteeseen (kuva 51). Tulosta tarkasteltaessa on kuitenkin huomattava, että valvontamääriä on viime vuosina sopeutettu vastaamaan ELY-keskusten tiukentuneita henkilöresursseja. Pienentyneet resurssit ovat lisäksi kaventaneet mm. toimivan varamiesjärjestelmän rakentamista, mikä vaarantaa Eviran ohjaamien vaativien tarkastustehtävien hoidon onnistumisen jatkossa.

**Kuva 51. Eviran ohjaamien valvontasuunnitelmien keskimääräinen toteutumisaste ELY-keskuksissa.**



### Yhteenveto

Sekä aluehallintovirastot että ELY-keskukset ovat toteuttaneet lakisääteiset tehtävänsä sekä saavuttaneet pääosin niille asetetut palvelu- ja suoritemäärätavoitteet toimintansa kahden ensimmäisen vuoden kuluessa. Samalla on kuitenkin todettava, että virastojen tuottamien suoritteiden ja julkishyödykkeiden määrässä tapahtui monissa tapauksissa selvä notkahdus aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ensimmäisenä toimintavuonna edellisvuoteen verrattuna. Vertailu vuosien 2010 ja 2011 välillä osoittaa kuitenkin samalla, että suunta on saatu lähes poikkeuksetta välittömästi käännettyä. Useimmilla virastojen toimialoilla suoritustason suunta on ollut nouseva vuosien 2010 ja 2011 välillä huolimatta samaan aikaan toteutetuista tuottavuusohjelman edellyttämistä henkilöstömäärän vähennyksistä.

Tehdyt tarkastelut osoittavat, että huolimatta uudistuksen kireästä valmisteluajataulusta ja siitä, että paljon suoraan uudistukseen liittynyttä käytännön työtä jäi vielä tehtäväksi sille ajalle, kun virastot olivat jo aloittaneet toimintansa, virastot ovat toimineet ja palvelleet asiakkaitaan keskeytyksettä ja hyvän palvelutason ylläpitäen.

### 5.4.3. Vaikutukset tuottavuuden kehitykseen ja tuottavuushankkeet

#### Aluehallintovirastot

Tavoitteena on toteuttaa aluehallintovirastoille kohdennetut tuottavuusvähennykset hanke- ja toimenpidelähtöisesti kehittämällä toimintaa suunnitelmallisesti ja noudattaen kestävä tuottavuuden periaatteita. Tuottavuustavoitteiden kohdentamisessa on otettu huomioon virastojen välinen henkilöstön jakautuminen.

Aluehallintovirastojen tuottavuutta on pyritty ja pyritään parantamaan mm. seuraavien toimenpiteiden ja kehittämistyön avulla: sähköinen asiointi, palvelurakenteiden kehittäminen, erikoistuminen ja työn tasaaminen, prosessien kehittäminen, kantelujen käsitte-

lyn tehostaminen, lupa- ja tarkastustoiminnan kehittäminen, peruspalvelujen arviointiprosessin kehittäminen, tukitehtävien organisointi sekä hankintatoimen kehittäminen ja palvelujen ostaminen.

Vuosina 2010-2012 on toteutettu aluehallintovirastojen kantelujen käsittelyn kehittämishanke sekä kehittämishanketta seurannut valtiovarainministeriön asettama kantelulainsäädännön uudistamishanke. Aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien kantelunasioiden käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamista valmistelleen työryhmän mietintö valmistui helmikuussa 2012 ja työryhmän ehdotukset ovat parhaillaan oikeusministeriössä jatkovalmistelussa. Työryhmä on ehdottanut hallintolakiin otettavaksi nykyistä kattavammat säännökset hallintokantelumenettelystä. Uudistuksen tavoitteena on selkeyttää ja täsmentää hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä sekä saattaa se paremmin vastamaan laillisuusvalvonnan nykyisiä tarpeita ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotetulla sääntelyratkaisulla pyritään takaamaan riittävä harkintavalta ja joustavuus hallintokanteluiden käsittelyssä sekä lisäämään laillisuusvalvonnan kokonaisvaikuttavuutta ja tuottavuutta mahdollistamalla kanteluja käsittelevien viranomaisten valvontaresurssien käyttö ja suuntaaminen nykyistä paremmin. Valtiovarainministeriön tavoitteena on, että hallituksen esitys hallintolain muuttamisesta saataisiin eduskuntaan syysistuntokaudella 2012 ja laki tulisi voimaan vuoden 2013 alusta. Keväällä 2012 valmistui aluehallintovirastojen lupa- ja valvontaprosessien kehittämisen esiselvitys. Selvityksessä tunnistettiin 84 lupa- ja valvontaprosessia alkoholihallinnon, sosiaali- ja terveystoimen, ympäristöterveydenhuollon, työsuojelun, ympäristölupien sekä muun elinkeinovalvonnan alueelta. Prosesseissa havaittiin paljon yhdenmukaisuuksia sekä ennaltaehkäisevän että jälkikäteisen valvonnan osalta. Useissa tarkastelun kohteena olleissa valvonta- ja lupahallintotehtävissä on myös vireillä mittavia hallinnonalakohtaisia kehittämishankkeita palvelujen ja hallinnon sähköistämisen edistämiseksi sekä toiminnan tehokkuuden lisäämiseksi, mutta kehittämishankkeiden ja -kokemusten vaihtoa poikkihallinnollisesti on varsin vähän. Valvonta- ja lupaprosessien kehittämistä jatketaan hankkeena, jossa tavoitteena on hyvien valvonta- ja lupakäytäntöiden ja valvonnan seuranta-, arviointi- ja riskienhallintamenetelmien nykyistä tehokkaampi poikkihallinnollinen hyödyntäminen sekä valvonta- ja lupaprosessien yhdenmukaistaminen ja virtaviivaistaminen hallinnonalakohtaisten kehittämishankkeiden lisäksi myös poikkihallinnollisesti.

Lisäksi vuoden 2012 aikana toteutetaan kaksi aluehallintovirastojen toiminnan tuottavuuden parantamiseen liittyvää hanketta. Aluehallintovirastojen resurssimittariston ja toiminnallisen tuloksellisuuden mittareiden kehittämishankkeessa luodaan mm. malleja virastojen toiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden sekä vaikuttavuuden seurantaan varten. Aluehallintovirastojen työntasaamisen toimintamallin kehittämistyöryhmä kehittää puolestaan toimintamallin työntasaamiseksi aluehallintovirastojen välillä.

Aluehallintovirastoja perustettaessa otettiin käyttöön erikoistumisyksikkötoimintamalli, joka on kuvattu luvussa 4.2.3. Kuten luvussa on todettu, mallin toimivuudessa on vielä kehitettävää ja mallin tuottavuushyödyt eivät vielä näy käytännössä. Erikoistumisyksikkömallia jatketaan ja sitä pyritään tehostamaan syksyllä 2012 sovittavilla toimenpiteillä.

Useimpien tuottavuutta edistävien toimenpiteiden ja hankkeiden toteuttaminen on pitkäaikainen prosessi ja toisaalta aluehallintovirastojen tehtävissä suuria volyyymiä tuottavia

on vaikea saavuttaa prosessien sähköistämisen avulla. Aluehallintovirastojen tuottamien suoritteiden määrässä ei ole tapahtunut suuria muutoksia. Useimmilla toimialoilla suorittemäärät ovat lisääntymässä. Virastot ovat myös pääosin pysyneet annetuissa palvelutavoiteajoissa. Samaan aikaan virastojen henkilöstömäärä on vähentynyt. Näin ollen voidaan todeta, että aluehallintovirastojen tuottavuus on pysynyt ainakin samalla tasolla, jos ei parantunut. Edellä todetussa hankkeessa ”Aluehallintovirastojen resurssimittariston ja toiminnallisen tuloksellisuuden mittareiden kehittäminen” kehitetään numeerisia mittareita aluehallintovirastojen tuottavuuden ja toiminnan tehokkuuden seuraamiseksi (suorite/htv). Mittarit otetaan käyttöön vuodesta 2013 lukien.

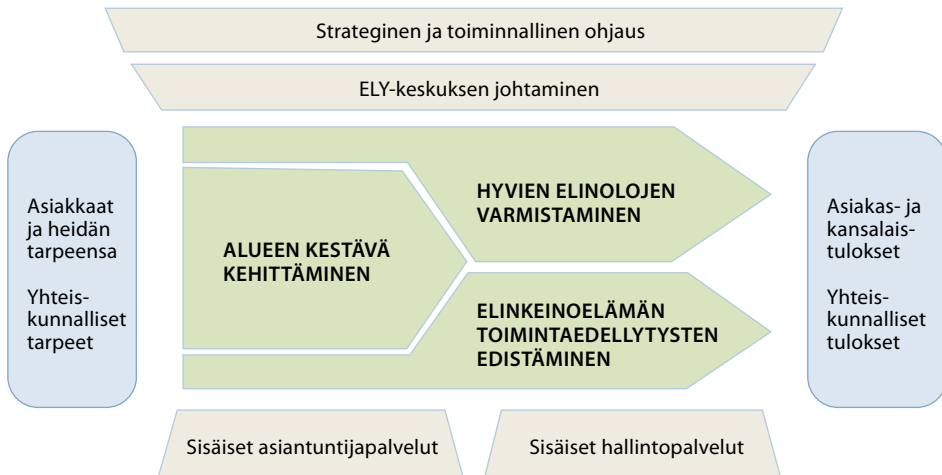
### ELY-keskukset

Tuloksellisuus ja tehokkuus ovat paljolti riippuvaisia prosessien yhteen toimivuudesta ja organisaation yhtenäisyydestä. ELY-keskusten ensimmäisinä toimintavuosina johtamisen ja poikkihallinnollisen ohjauksen pääpaino on ollut yhteisen strategisen tahtotilan aikaansaamisessa. Siihen, miten strategian mukaiset vaikuttavuustavoitteet ovat linjassa ELY-keskusten käyttämien resurssien tai toimenpiteiden kanssa, on jäänyt taka-alalle. Viimeisen vuoden tai puolentoista aikana on ryhdytty aktiivisesti etsimään niitä keinoja (sähköiset palvelut, tehtävien keskittäminen ja erikoistuminen, ydinosaamisen kehittäminen jne.), joilla yhteiskunnallinen asiakasrajapinnassa tapahtuva vaikuttavuus saadaan aikaan nykyistä selvästi kustannustehokkaammin.

Merkittäviä tällaisia hankkeita ovat olleet ELY-keskusten CAF-itsearviointiprosessi, ELY-keskusten prosessityön aloittaminen, hankintojen kehittäminen, ELY-keskusten toiminnan ja palveluiden sähköistämisen kehitysohjelma, asiakasyhteydenottojen hallinnan kehittäminen sekä ELY-keskusten hallinnollisten tehtävien organisointi ja kehittäminen (Hallis-hanke).

ELY-keskusten johtoryhmä päätti joulukuussa 2011, että ELY-keskusten ydinprosessit ovat alueen kestävä kehittäminen, hyvien elinolojen varmistaminen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistäminen, ohjausprosesseja strateginen ja toiminnallinen ohjaus sekä ELY-keskusten johtaminen, sekä tukiprosesseja sisäiset asiantuntijapalvelut ja sisäiset hallintopalvelut.

Kuva 52. ELY-keskusten prosessikartta



ELY-keskusten toiminnan tuloksellisuuden ja tehokkuuden kannalta tämä ns. ydinprosessien tunnistaminen on vielä täysin riittämätön, joskin välttämätön vaihe. Tuottavuutta ja vaikuttavuutta parannetaan edelleen tunnistamalla samankaltaiset prosessit eri vastuualueilla ja ottamalla vastuualueiden aikaisemmin itsenäisesti hoitamissa tehtävissä käyttöön yhteiset toimintamallit, apuvälineet ja tarpeen vaatiessa organisoimalla ne yhteisen ohjaukseen. Edessä on haastava ja pitkäjänteisyyttä vaativa työ, joka tuottavuuden ja vaikuttavuuden lisäämisen kannalta on aivan olennainen.

Hankinta on yksi niistä prosesseista tai toiminnoista, joka on hyvin samankaltainen eri vastuualueilla. Merkittäviä hyötyjä saadaan, kun hankinnat järjestetään yhtenäisellä tavalla. Tätä edellyttää myös Valtion hankintastrategia. Hallinnon hankintoja ohjaa ELY-keskusten Talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö (TAHE). Substanssiin liittyvien hankintojen kehittäminen on aloitettu maa- ja vesirakentamiseen liittyvien ns. infrahankintojen kehittämisellä. Sen osalta ollaan osin jo käyttöönottoaiheessa. Jatkossa mukaan tulevat kaikki muut ELY-keskusten hankinnat, näistä merkittävimpänä työvoimapolitiittiset hankinnat. Suunnitelma on, että hankkeissa toimitaan tilaajaorganisaationa ja hankitaan pääosin kokonaisratkaisuja, valmiita infratuotteita ja palveluja. Tuotannollisesta toiminnasta luovutaan pääosin vuoteen 2015 mennessä. Infrahankintoja sekä niihin liittyviä prosesseja kehitettäessä luodaan toimintamallit, jotka mahdollistavat ELY-keskusten ja TE-toimistojen hankintojen yhteisen kehittämisen ja ohjauksen. Yhteisellä toimintamallilla varmistetaan hankintojen laatu ja innovatiivisuus sekä tarvittava hankintaosaaminen. Hankintoja ohjataan kokonaisuutena yhteisellä hankintasuunnitelmalla ja yhteisiä hankintamenettelyjä käyttäen. Liikennevirasto kehittää ja ylläpitää yhdessä ELY-keskusten ja Suomen ympäristökeskuksen kanssa ELY-keskusten infrahankintojen toimintajärjestelmää.

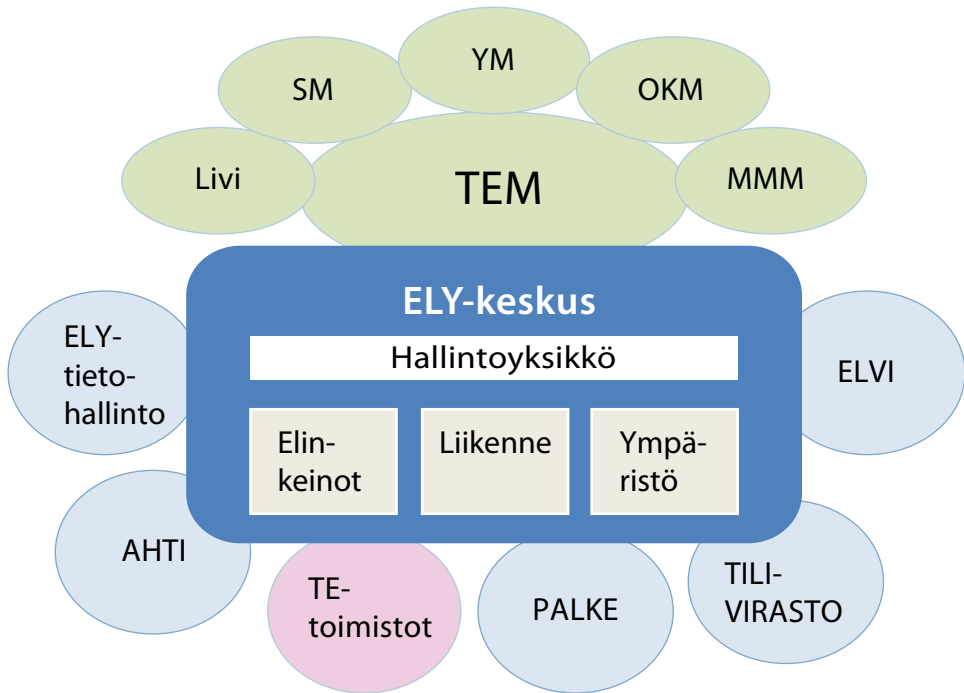
ELY-keskusten toiminnan ja palveluiden sähköistämistä on laadittu suunnitelma, eELY. Suunnitelma sisältää nykytilanteen ja sen haasteiden kuvauksen, periaatteet ja linjaukset sähköistämiseksi sekä kehittämisohjelman. Kyse ei ole pelkistä teknologiaratkai-

suista, vaan palveluiden ja toiminnan kehittämistä niin, että niitä tuetaan sähköisten välineiden mahdollisuuksia hyödyntämällä. Kehitysohjelman toteutus merkitsee siis koko toimintaa koskevaa muutosprosessia, jonka edetessä luovutaan vanhoista toimintamalleista ja –käytännöistä. Olennaista on tehdä tiivistä yhteistyötä ELY-keskusten, tietohallintojen ja ohjaavien tahojen kesken sekä varmistaa toimintamallien ja järjestelmien yhteentoimivuus.

Asiakasyhteydenottojen hallinnan kehittämällä tavoitellaan sekä hyvää asiakaskokemusta että työn tuottavuuden ja tehokkuuden paranemista. Konkreettisenä tavoitteena on, että asiakas löytää tarvitsemansa palvelut helposti, asiakaspalvelu paranee ja neuvonta tehostuu, kun ne ammattimaistuvat, verkko- ja puhelinratkaisut toimivat loogisesti, palvelu on koko maassa yhdenmukaista, kaikki yhteydenotot käsitellään ja asiakas saa asiansa vireille tai hoidettua heti ensi kontaktista. Lisäksi yhteydenotoista kertyy tietoa ELY-keskusten toiminnan kehittämiseen. Tehokkuutta palveluun tuovat yhteiset toimintatavat, yhteinen asiakas- ja asiakkuustieto, yhteiset tietojärjestelmät sekä yhteinen johto, hallinto ja kehittäminen sekä se, että asiantuntijoiden työaika rauhoittuu asiantuntijuutta vaativiin tehtäviin. Suunnitelma asiakasyhteydenottojen ohjaamiseksi on toimeenpanovaiheessa.

ELY-keskusten hallinnollisten tehtävien organisointi ja kehittämishankkeen (Hallishankkeen) lähtölaukauksena toimi havainto siitä, että ALKU-uudistuksen yhteydessä hallinnollisten tehtävien organisoinnin valmistelu oli jäänyt kesken. Uudistuksen valmistelussa ei ehditty perusteellisesti miettiä näiden tehtävien tarkoituksenmukaista organisointia, minkä seurauksena kukin hallinnonala toi ELY-keskuksiin omat toimintatapansa. Toinen vaikutin hallinnollisten prosessien perkaamiselle liittyi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen (Palkeet), jolle siirrettiin olennainen osa aiemmin omassa organisaatiossa hoidettuja hallinnollisia tehtäviä. TE-keskuksia lukuun ottamatta muut organisaatiot olivat jo ennen ALKU-uudistusta siirtyneet palvelukeskustoimintamalliin. Kun Palkeiden palvelukyky vakiintuu ja työnjako ja tehtäväjärjestelyt saadaan viimeistelyä, talous- ja henkilöstöhallinnossa on laskettu olevan lähtökohtaan verrattuna noin 100 henkilötyövuoden säästöpotentiaali. Hallinnollisen kokonaisuuden kehittämistä haastaa myös se, että ELY-keskusten hallinnollisten tehtävien suorituskyky on sidoksissa pikemminkin erillisyyksiköissä ja ohjaavissa ministeriöissä kuin ELY-keskuksissa tehtäviin ratkaisuihin (ks. kuva 53).

Kuva 53. ELY-keskukset, erillisyyksiköt ja ohjaavat ministeriöt



Hallinnollisten prosessien toimivuuden parantamisessa voidaan puhua vasta ensimmäisten askelten ottamisesta. Saatujen kokemusten perusteella ELY-keskuksissa ymmärretään tarve tehostaa hallinnollisia toimintoja järjestämällä ne uudelleen. Tästä osoituksena ovat ne lukuisat toimenpiteet, joihin alue- ja paikallistasolla on ryhdytty viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana. Hallis-hankkeen merkitys voidaankin nähdä siinä, että se on omalta osaltaan tehnyt näkyväksi käynnissä olevaa muutosprosessia. ELY-keskusten intressissä on parantaa hallinnollisten prosessien vaikuttavuutta ja vapauttaa henkilöstöresursseja uudelleen kohdennettavaksi ennen muuta asiakasrajapintaan.

#### 5.4.4. Aluehallinnon vaikuttavuus

Valtion virastojen tulosoajauksessa sovellettavassa ns. tulosprisma-ajattelussa lähtökohdiana on, että viraston tulostavoitteissa painottuvat toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta sekä laatua ja palvelukykyä ja muita välittömiä vaikutuksia koskevat asiat. Kuitenkin myös yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden tulisi ohjata virastojen tulostavoitteiden asettamista. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tapauksessa tämä näkyy siten, että virastojen toiminnalliset tavoitteet on ryhmitelty luonteeltaan yleisempien ja poikkihallinnollisten vaikuttavuustavoitteiden alle.

Aluehallintovirastojen vaikuttavuustavoitteet ovat

- perusoikeudet ja oikeusturvat toteutuvat
- peruspalvelujen saatavuus turvataan ja alueen asukkaiden hyvinvointi lisääntyy
- asuin-, työ- ja elinympäristön terveellisyys ja turvallisuus paranee

ELY-keskusten vaikuttavuustavoitteet ovat

- alueiden elinvoimaisuus
- elinkeinoelämän menestystekijät
- väestön hyvinvointi

Aluehallintovirastojen toiminnan strategiset tavoitteet on ryhmitelty vaikuttavuustavoitteiden alle seuraavasti:

- Perusoikeudet ja oikeusturva toteutuvat
  - yhdenmukaiset ja vaikuttavammat ratkaisut
  - valvonnan painopiste ennaltaehkäisyyn
  - toimiva valvonta
  - terveet ja toimivat markkinat
  - nopea, laadukas ja tehokas lupien käsittely
- Peruspalvelujen saatavuus turvataan ja alueen asukkaiden hyvinvointi lisääntyy
  - peruspalvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen
  - pienemmät hyvinvointi- ja terveys- ja sivistyserot
  - tehokas syrjäytymisen ehkäiseminen
- Asuin-, työ- ja elinympäristön terveellisyys ja turvallisuus paranee
  - yhteisöillä ja kansalaisilla paremmat valmiudet huolehtia turvallisuudestaan
  - terveellinen ja turvallinen elinympäristö
  - harmaan talouden torjunta
  - pidempiä työuria työhyvinvoinnilla
  - luonnonvarojen kestävä käyttö
  - hätätilanteissa tarkoituksenmukaista apua
  - yhteiskunnan toiminta poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa on turvattu

ELY-keskusten strategia-asiakirjassa vaikuttavuustavoitteille on määritelty seuraavat 16 niitä toteuttavaa painopistettä:

- Alueiden elinvoimaisuus
  - alueen vahvuuksien tunnistaminen ja hyödyntäminen
  - tasapainoinen väestörakenne ja korkea työllisyys
  - kestävä yhdyskuntakehitys ja toimiva liikennejärjestelmä
  - luonnonvarojen kestävä käyttö
  - monimuotoinen luonto ja puhtaat vedet

- Elinkeinoelämän menestystekijät
  - hyvä saavutettavuus ja maankäyttö
  - yritysten ja julkisen sektorin uudistumiskyky
  - kasvuun ja kansainvälistymiseen kannustava innovaatioympäristö
  - uusiutuva energia ja ekotehokkuuden parantaminen
  - toimivat työmarkkinat ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen
- Väestön hyvinvointi
  - terveellinen, turvallinen ja viihtyisä elinympäristö
  - toimivat matkat
  - turvallinen ruoka
  - nuorten osallistaminen
  - maahanmuuttajien kotouttaminen
  - kirjasto- ja liikuntapalvelut

ELY-keskusten vaikuttavuuden tarkastelun ja todentamisen kannalta haasteena on se, että eri hallinnonaloilla vaikutusketjut ovat hyvinkin erimittaisia. Toisessa ääripäässä ovat työllisyyteen liittyvät ”nopeat” vaikutukset, toisessa ympäristösektorin pitkäkestoiset vaikutukset. Kuvaava esimerkki on myös se, että Liikennevirasto asetti nykyisen strategiakauden ELY-keskus -tavoitteet ensisijaisesti vuodelle 2015.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten vaikuttavuustavoitteille on määritelty alustavia eräitä hallinnonaloja koskevia hallinnonalakohtaisia mittareita. Vaikuttavuusmittareiden kattava kokoaminen ja niiden liittäminen strategiaan tavoitteisiin ja kiinteästi viraston toimintaan liittyviin välittömiin vaikutuksiin on kuitenkin uusissa virastokokonaisuuksissa vielä kesken.

Jo nyt voidaan kuitenkin havaita, että strategisten tavoitteiden ryhmittäminen luonteeltaan poikkihallinnollisten laajempien vaikuttavuustavoitteiden alle on mahdollista johtuen nimenomaisesti aluehallintovirastojen rakenteesta monialaisina virastoina. Monialainen virastomalli mahdollistaa valtakunnallisen tason vaikuttavuustavoitteiden saumattoman johtamisen konkreettisiksi tavoitteiksi aluetasolla tehtävään työhön. Virastoilta saadun palautteen mukaan tavoitteiden asettamistapa myös edistää luonnostaan yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä ja kannustaa etsimään synergioita.



## 6 Aluehallintouudistuksen keskeisten tavoitteiden toteutuminen

### 6.1 Uudistukselle asetetut tavoitteet

Aluehallintouudistuksen yleisenä tavoitteena oli saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Tavoitteena oli myös vahvistaa ja lisätä maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistää valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä.

Edellä todettua yleistä tavoitetta täsmennettiin aluehallinnon uudistamishankkeen asettamispäätöksessä mm. seuraavasti:

- selkeytetään aluehallintoviranomaisten työnjakoa
  - lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä kootaan yhteen
  - alueellisia kehittämistehtäviä ja aluekehittämisen voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa kootaan maakunnan liitoille toimivaksi aluekehittämisen kokonaisuudeksi
- viranomaisten määrää vähennetään merkittävästi, tavoitteena selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin perustuva aluehallinnon organisointi
- aluejakoja yhtenäistetään ja aluejaot muodostuvat toiminnallisesti tarkoituksenmukaisiksi, niiden muodostamisessa huomioidaan talous- ja työssäkäyntialueet ja ne muodostavat kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta mielekkään kokonaisuuden
- valtion aluehallinnon ohjaus muodostaa toimivan osan hallinnon ohjauksen kokonaisuutta
- aluehallinto on sovitettavissa yhteen ja tukee valtion paikallishallinnon kehittämistä
- aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus paranevat.

Hallituksen esityksessä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi asetettiin lisäksi täsmällisempiä tavoitteita muun muassa viranomaisten työnjaolle, viranomaisten ohjaukselle ja johtamiselle, eräiden tehtävien hoidon riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle sekä henkilöstön asemalle.

## 6.2 Työnjako ja tehtäviä koskevien tavoitteiden toteutuminen

### 6.2.1. Aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin kootut tehtävät

Valtion aluehallinnon työnjakoa tuli aluehallinnon uudistamista koskevan hallituksen esityksen mukaan selkeyttää ja koota tietyn tyyppiset tehtävät hoidettavaksi yhdessä organisaatiossa. Alueellista kehittämistä tukevat valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävät alueilla oli tavoitteena koota toiseen viranomaiseen ja alueellista yhdenvertaisuutta tukevat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävät alueilla toiseen viranomaiseen.

Tehtävien jakautuminen aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kesken noudattaa pääosin aluehallinnon uudistamishankkeessa ja hallituksen esityksen perusteluissa asetettua tavoitetta. Kaikkia valvonta- ja lupatehtäviä ei kuitenkaan koottu aluehallintovirastoihin. Tehty työnjako on pääosin ollut toimiva ja selkiyttänyt valtion aluehallinnon viranomaisten roolia ja keskinäistä työnjakoa. Tehdyssä työnjaossa ja sen toteutumisessa on kuitenkin havaittu seuraavia ongelmia.

#### Sivistystoimi

Sivistystoimen tehtävistä muun muassa kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät sijoitettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Aluehallintouudistuksessa omaksettua sivistystoimen tehtävien jako kahteen aluehallinnon viranomaiseen ei selonteon valmistelun yhteydessä tehdyn kyselyn vastausten perusteella ollut onnistunut. Kyselyyn annetuista avovastauksista välittyy suuri huoli siitä, että sivistystoimen aluehallinto on pirstaloitunut ja menettänyt merkitystään sekä että siihen käytettävissä olevat resurssit ovat vähentyneet ja tehtävien hoitaminen näiden seikkojen vuoksi vaikeutunut. Vastaa- jista suurin osa katsoo, että sivistystoimen tehtävät tulisi koota yhteen organisaatioon. Organisaatioon kantaa ottaneista enemmistö pitää parhaana ratkaisuna tehtävien kokoa- mista joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta kokonaisuudessaan aluehallintovirastoihin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tehnyt 5.6.2012 kulttuuri- ja urheiluministerin allekirjoittaman esityksen kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien siirtämiseksi aluehallintovirastojen tehtäviksi ja 16.8.2012 opetusministeri Gustafssonin allekirjoittaman esityksen näihin siirtoihin liittyen oppilaitosrakentamiseen liittyvien tehtävien siirtämiseksi aluehallintovirastoihin.

#### Poliisi

Samanaikaisesti aluehallintouudistuksen kanssa tuli voimaan poliisihallinnon uusi organisaatio, mikä merkitsi käytännössä poliisin aluetason poistumista lukuun ottamatta poliisitoimen alueellista viranomaisyhteistyötä sekä poliisitointa koskevaa varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamista ja peruspalvelujen arviointia. Aluehallintouudistuksessa oli tavoitteena säilyttää poliisin osallistuminen aluehallinnon tasolla sen tehtäviin liittyvään viranomaisyhteistyöhön, varautumisen yhteensovittamiseen ja perus-

palvelujen saatavuuden arviointiin. Tehdyn kyselyn tulosten perusteella tämä tavoite ei ole toteutunut. Näihin tehtäviin on käytetty aluehallintovirastoissa vuonna 2011 yhteensä 0,8 henkilötyövuotta. Poliisihallitus ei myöskään ole huolehtinut siitä, että vastuualueella osana Poliisihallitusta hoidettavat tehtävät olisivat yhdenmukaisesti ja tukisivat aluetasolla tapahtuvaa yhteistyötä ja ohjausta. Yhteistyötä muiden vastuualueiden kanssa ei ole aktiivisesti edistetty.

### Ympäristöhallinto

Ympäristöluvut sijoitettiin aluehallintouudistuksessa aluehallintovirastoihin ja niihin liittyvä ympäristövalvonta ELY-keskuksiin. Tällä ratkaisulla on tehdyn kyselyn perusteella ollut kielteisiä vaikutuksia. Vastausten perusteella vaikutukset eivät kuitenkaan ole yhtä voimakkaasti ja selkeästi kielteisiä kuin sivistystoimen tehtävien organisoimisen vaikutukset. Tehtävien organisoititapaan kantaa ottaneista vastaajista enemmistö katsoo, että nämä tehtävät tulisi koota samaan organisaation. Ohjausmallin toimivuudessa nähdään myös kehitettävää.

Ympäristöministeriö on 5.7.2012 asettanut selvityshenkilön tekemään selvityksen aluehallinnossa hoidettavien ympäristötehtävien organisoimista. Selvityshenkilön tehtävänä on arvioida vaihtoehtoisia järjestämistapoja hoitaa alueelliset ympäristötehtävät siten, että ympäristön tilan kannalta keskeisiä lakisääteisiä tehtäviä voitaisiin hoitaa nykyistä tehokkaammin. Ensisijaisena tarkasteluvaihtoehtona on nykyiseen aluehallinnon rakenteeseen perustuva tehtävien uudelleen organisointi, mutta myös muita organisoitinvaihtoehtoja arvioidaan. Eri vaihtoehtoja arvioitaessa näkökulmina ovat ainakin resurssit, ympäristöministeriön ohjausmahdollisuus, tehtävien hoidon ja asiakaspalvelun laatu sekä tehokkuus ja vaikuttavuus. Selvitys valmistuu 30.11.2012 mennessä.

Ympäristölupakäsittelyn ja valvonnan kehittämiseen vaikuttaa hallitusohjelmassa oleva ympäristönsuojelulain ja -asetuksen kokonaisuudistus. Ympäristöministeriön johtamassa hankkeessa, jonka määräaika on 31.12.2013, on muun muassa tarkoitus keventää lupa- ja valvontajärjestelmää. Valvonnan kehittämisessä tavoitteena on suunnitelmallinen, oikein kohdennettu ja valtakunnallisesti tasapuolinen valvonta. Lisäksi selvitetään mahdollisuudet valvonnan saattamiseksi maksulliseksi. Hankkeen yhteydessä huolehditaan teollisuuspäästödirektiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Muutoksia tulee säännöksiin lupamenettelystä ja -määräyksistä, valvonnasta sekä tarkkailusta. Hallitusohjelman kirjauksissa on lisäksi tavoite edistää poikkihallinnollista yhteistyötä ympäristönsuojelun, yhdyskuntasuunnittelun, maa- ja metsätalouden sekä elinkeinopolitiikan välillä.

### Sosiaali- ja terveystoimi

Myös aluehallintovirastojen ja Valviran välisen työnjaon toimivuutta selvitettiin valtiovarainministeriön toteuttamalla kyselyllä. Aluehallintovirastoista saaduista vastauksista noin puolessa pidettiin aluehallintovirastojen ja Valviran työnjakoa sekavana. Useat vastaajat toivat esiin sen, että resursseja on siirretty aluehallintovirastoista Valviraan, mutta siirrettyihin tehtäviin liittyvää työtä tehdään edelleen aluehallintovirastoissa. Sosiaali-

ja terveystoimen lupa- ja valvontatehtäviin aluehallintovirastoissa käytettävissä olevia resursseja piti riittämättöminä 94 % vastaajista. Vastaaviin tehtäviin Valvirassa käytettävissä olevia resursseja piti riittämättöminä 48 % vastaajista. Ratkaisuina ongelmiin nähtiin ennen kaikkea työnjaon ja toimijoiden roolien selkiyttäminen, Valviran asiantunteumuksen vahvistaminen sekä resurssien riittävyyden ja oikean jakautumisen varmistaminen. Organisatorisia muutoksia ei pääosin pidetty tarpeellisina.

### Työsuojelu

Valtiovarainministeriö toteutti elokuussa 2012 työsuojelun vastuualueiden johdolle ja henkilöstölle kyselyn aluehallintouudistuksen vaikutuksista tällä vastuualueella. Kyselyn vastauksissa oli havaittavissa selkeä ero esimiesten arvioissa uudistuksen vaikutuksista verrattuna muun henkilöstön arvioihin. Tämä voi olla heijastumaa osan työsuojelupiirien johdosta uudistuksen valmisteluvaiheessa omaksumasta kielteisestä asenteesta työsuojelupiirien tehtävien liittäminen aluehallintovirastoihin. Tätä tulkintaa tukee myös se, että esimiehet kokivat osallistumisen aluehallintoviraston yhteiseen kehittämiseen rasitteena. Erityisesti esimiesten, mutta jossain määrin myös muun henkilöstön vastauksissa katsottiin aluehallintouudistuksen vaikuttaneen kielteisesti myös työsuojelutehtävien tulosohtaukseen, vaikka tulosohtaus ei ole uudistuksen seurauksena muuttunut. Myös tulostavoitteiden saavuttamisen arvioitiin heikentyneen, vaikka tavoitteet oli saavutettu tavoitetason nostamisesta huolimatta. Asiakastytyväisyyttä koskevassa kyselyssä työsuojeluvälitys sai toiminnoista parhaan arvosanan (4 asteikolla 1-5). Asiaan kantaa ottaneista selkeä enemmistö katsoi työsuojeluvälityksen ja asioinnin sujuvuuden olevan uudistusta edeltävällä tasolla tai kehittyneen hieman parempaan suuntaan.

Työsuojelu saa aluehallintovirastoilta toimitilat ja muut normaalit virastopalvelut. Näiden ylläpitomenot ovat valtion talousarviossa valtiovarainministeriön pääluokassa aluehallintovirastojen toimintamenomomentilla. Toimitiloja koskevat ratkaisut on aluehallintovirastoissa tehty noudattaen koko valtionhallintoa koskevia linjauksia ja aluehallintovirastojen toimitilastategiaa. Tämä on osassa kyselyn vastaajia aiheuttanut tyytymättömyyttä. Työsuojelun vastuualue saa lisäksi muiden vastuualueiden tavoin ICT-palvelut aluehallintovirastojen tietohallintoyksiköltä ja AHTi-palveluyksiköltä. Kyselyn vastauksissa ilmeni runsaasti tyytymättömyyttä ICT-palveluihin. Osaksi tyytymättömyyttä aiheuttaneiden epäkohtien syynä olivat koko valtionhallintoa koskevat ratkaisut ja niiden viivästyminen. Siltä osin kuin tyytymättömyys kohdistui aluehallintoviraston tietohallintoyksikön ja AHTin palveluihin, tilanteen parantamiseksi tarvittavat toimenpiteet selvitetään pikaisesti. Samoin on tarpeen selvittää hallintopalveluihin kohdistuvan tyytymättömyyden taustalla olevat tekijät ja etsiä näihin ratkaisut. Samalla selvitetään missä määrin työsuojelun vastuualueilla edelleen tehdään sitä työtä, joka on linjattu kuuluvaksi aluehallintovirastojen hallintopalvelujen hoidettavaksi.

Vuosina 2010 ja 2011 aluehallintovirastoissa toteutettujen työtyytyväisyysbarometrien (VMBaro) mukaan työsuojelun vastuualueen henkilöstön arviot työoloista olivat hyvin samankaltaisia kuin aluehallintovirastojen muiden vastuualueiden arviot. Työsuojelun vastuualueella lähes kaikilla osa-alueilla arvioinnin tulokset vuodelta 2011 olivat parantuneet

vuoteen 2010 verrattuna. Useissa avovastauksissa toistui vastuualueen sisäiset johtamisen ongelmat, joiksi katsottiin esimerkiksi autoritäärisyys, toimintatapojen vanhanaikaisuus ja epätasa-arvoisuus työntekijöiden välillä.

Työsuojelun valvonnalta ILO-sopimuksen mukaan edellytettävä riippumattomuus on aluehallintovirastomallissa toteutunut hyvin eikä esille ole tullut yhtään tapausta, jossa riippumattomuus olisi vaarantunut. Riippumattomuuden korostaminen ja kyselyyn annetuista vastauksista ilmennyt työsuojelun vastuualueiden johdon kielteinen asenne aluehallintovirastomallia kohtaan on johtanut siihen, ettei tämän toimintamallin kaikkia mahdollisuuksia ole käytetty hyväksi. Tähän sekä synergioiden löytämiseen ja yhteistyön kehittämiseen aluehallintoviraston muiden vastuualueiden kanssa on tarpeen jatkossa erityisesti panostaa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö asetti 22.9.2011 selvityshenkilöt laatimaan selvityksen, jossa muun ohella tuli selvittää, onko työsuojeluvalvonnan organisointia tarkoituksenmukaista muuttaa mm. valvonnan tulokellisuuden, valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen tehokkaan ja taloudellisen käytön sekä valvonnan yhtenäisyyden parantamiseksi. Selvityshenkilöt tekivät myös aluehallinnon rakennetta koskevan ehdotuksen. Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö eivät kannata sen toteuttamista. Selvityshenkilöiden aluehallinnon rakennetta koskevalla ehdotuksella ei lausuntojen perusteella ole kolmikantaista kannatusta.

### 6.2.2. Toimintojen kokoaminen

Hallituksen esityksessä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi todetaan, että eräitä aluehallintoviranomaisia ja keskushallinnon alueyksiköjä sekä välilliseen julkishallintoon kuuluvia viranomaistehtäviä jää esityksessä tarkoitettun uudistuksen ulkopuolelle. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on jatkaa aluehallinnon uudistamista niin, että näitä uudistuksen ulkopuolelle jääneitä organisaatioita tai niille kuuluvia viranomaistehtäviä voidaan myöhemmin kytkeä osaksi uudistuksessa perustettavaa valtion aluehallinnon organisaatiota.

Toimintojen kokoamista on valmisteltu kahdessa eri työryhmässä, joiden ehdotuksia ei ole toteutettu. Tämä johtuu muun muassa siitä, että asianomaiset ministeriöt ovat pitäneet toiminnan organisointia oman hallinnon sisällä parempana ratkaisuna kuin toiminnan liittämistä aluehallinnon tasolla osaksi monialaista viranomaista. Aluehallintouudistuksen voimaan tulosta kuluneiden runsaan kahden vuoden aikana on kuitenkin jo voitu todeta monialaisen viranomaismallin vahvuudet. Hallinnonalarajat ylittävä yhteistyö on huomattavasti lisääntynyt ministeriöiden ja muiden aluehallintoa ohjaavien tahojen kesken, aluehallinnon strategiset tavoitteet on määritelty hallinnonalarajat ylittäen ja niiden mukainen johtaminen ja toiminta aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa on poikkiallinnollista. Tämä lisää toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

### 6.2.3. Maakunnan liitot

Tehtävien ja toimivaltuuksien kehittämisen osalta asetettiin tavoitteeksi, että alueellisia kehittämistehtäviä ja aluekehittämisen voimavaroihin liittyvä päätösvaltaa kootaan maakuntien liitoille toimivaksi aluekehittämisen kokonaisuudeksi ja arvioidaan nykyisiä tehtäviä.

Maakunnan liitoille siirrettyjen uusien tehtävien on todettu soveltuvan hyvin niiden muuhun tehtäväkenttään, maakunnalliseen kehittämiseen ja -suunnittelujärjestelmään. Tehtävät ovat vahvistaneet liittojen roolia koordinaattorina ja yhteen sovittajana ja jopa syventäneet liittojen osaamista. Toisaalta liitot pitävät haasteena tehtävien hoitamiseen vaadittavien voimavarojen riittävyttä. Liitoille osoitettiin yhteensä 500 000 euron lisärahoitus uusien tehtävien hoitamiseen.

Liittojen päätösvaltaa vahvistettiin lisäämällä niiden tehtäviin laatia kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien hanke-esitysten kiireellisyysjärjestys sekä asettaa alueelliset taide-toimikunnat ja liikuntaneuvostot. Oppilaitosten perustamishankkeiden kiireellisyystehtävän hoitamista hankaloittaa liittojen mukaan keskeisesti määrärahojen riittämättömyys tarpeeseen nähden. Lisäksi muutamat liitot toteavat tehtävän melko työlääksi ja jäävän hiukan irralliseksi liittojen muihin tehtäviin nähden. Taidetoimikuntien ja liikuntaneuvostojen asettamisen todetaan yleensä sopivan liittojen tehtäviin hyvin. Opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelema lakiehdotus korvata alueelliset taidetoimikunnat keskushallinnon nimeämällä alueellisilla vertaisarviointiryhmillä herättää vastustusta liitoissa. Taiteen edistämiskeskuksen perustamisesta eduskunnalle keväällä 2012 annetun hallituksen esityksen (HE52/2012 vp) mukaan Suomessa säilyisi 13 alueellista taidetoimikuntaa, mutta niiden nimittämistoimivalta siirtyisi maakunnan liitoilta Taiteen edistämiskeskukselle.

Maakuntien vaikutusvaltaa haluttiin lisätä myös vahvistamalla maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman vaikuttavuutta suhteessa viranomaisiin. Vaikuttavuuden lisääntymistä ei ole selvitetty tai tutkittu erikseen eikä johtopäätöksiä siltä osin voi tehdä. Valtioneuvoston asetuksessa aluehallintovirastoissa ja asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista säädetään, että strategisissa tulostavoiteasiakirjoissa tulee määrittellä valtion kanta maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien mukaisten hankkeiden toteuttamiseen. Myös aluekehittämislain maakuntaohjelmaa koskevaan säännökseen lisättiin vaatimus, että viranomaiset eivät toimenpiteillään vaikeuta maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman toteuttamista. Nämä säännökset nostivat maakuntien toiveita valtion paremmasta sitoutumisesta maakunnallisiin hankkeisiin. Käytännössä säännökset ovat jääneet ilman konkreettista sisältöä. Muutos aikaisempiin käytäntöihin on se, että maakunnan liittojen ja ELY-keskusten yhteistyö on tiivistynyt ja asiakirjojen valmisteluprosessit ovat jossain määrin lähentyneet toisiaan. Lisäksi ELY-keskusten strategisten tulossopimusten käsittelyprosessissa ja neuvotteluissa on voitu kommentoida maakuntien yhteistoiminta-alueiden esittämiä keskushallinnon toimenpiteitä vaativia hanke-esityksiä, mutta esimerkiksi rahoituksesta sopimiseen tai muuhun sitoutumiseen ei tulossopimusneuvotteluissa ole toimivaltaa. Pääosa toteuttamissuunnitelmiin sisältyvistä hankkeista on alueviranomaisten toimivallassa ja käsitellään normaalin hankekäsittelyn mukaisesti. Strategisissa tulossopimuksissa on voitu vain todeta ELY-keskuksen ja maakunnan liiton tavoitteiden yhdenmukaisuus ja niiden edistämisen yhteinen tahtotila.

Maakuntaohjelmien ja niiden toteuttamissuunnitelmien vaikuttavuutta voidaan selvittää tarkemmin esimerkiksi seuraavien maakuntaohjelmien valmistelun yhteydessä, kun nykyisten maakuntaohjelmien ulkopuolisia arviointoja tehdään.

#### 6.2.4. Aluejakoa koskevien tavoitteiden toteutuminen

Aluejakojen yhtenäistäminen toteutui asetetun tavoitteen mukaisesti, pienemmät toimialueet sijoittuvat aina kokonaisina suurempien toimialueiden sisälle. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten aluejaot ovat siten myös keskenään yhteensopivat.

Aluejakojen toiminnallinen tarkoituksenmukaisuus virastojen tehtävien näkökulmasta on toteutettu niin, että virastojen sisällä eri vastuualueilla on erilaisia toimialueita. Etelä-Suomen väestö- ja tehtävämääriltään muuta maata merkittävästi suuremmat toimialueet ovat esimerkiksi työsuojelun tehtävissä olleet jossain määrin ongelmallisia.

Aluehallintoviranomaisten aluejaot noudattavat varsin hyvin talous- ja työssäkäyntialueiden rajoja. Mahdolliset ristiriidat näissä johtuvat siitä, että myös maakuntaraja halkaisee ko. alueen. Tällaisena tilanne voidaan nähdä esimerkiksi Pohjois- ja Etelä-Savon rajalla.

Toteutettujen aluejakojen ongelma kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta on niiden monimutkaisuus. Aluejakojen monimutkaisuus johtuu siitä, että samaan virastoon kuuluvilla eri vastuualueilla on monissa tapauksissa erilaajuinen alueellinen toimivalta. Maakuntien näkökulmasta monimutkaisuus näkyy niin, että eri asioita käsiteltäessä osapuolina on eri ELY-keskuksia, mikä lisää erilaisen keskinäisen koordinaation tarvetta. Yritysten ja kansalaisten näkökulmasta puolestaan tämä tarkoittaa, että sinänsä samaa maantieteellistä toimialuetta koskevassa mutta eri substanssiasiaan liittyvässä asiassa yrityksen tai kansalaisen tulee kääntyä eri viraston puoleen.

Tehtävien kokoamisen ja vähemmässä määrin aluejaon myötä viranomaisten lukumäärä väheni uudistuksessa merkittävästi. Tehtävien kokoamisen yksi mahdollistava tekijä oli aluejaon määrittäminen siten, että saman viraston eri toimintoilla voi olla toisistaan poikkeavat aluejaot.

Valtiovarainministeriön keväällä 2012 aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ylijohdajille ja vastuualueen johtajille sekä virastoja ohjaaville tahoille ja maakunnan liittojen edustajille tekemässä kyselyssä valtaosa vastaajista piti aluehallintovirastojen aluejakoa hyvin toimivina tehtävien hoitamisen, palvelujen saatavuuden, viraston ja alueen kehittämisen sekä ohjauksen kannalta. Aluehallintovirastojen toimialueiden erikokoisuutta pidettiin joissakin vastauksissa ongelmallisena samoin kuin niiden erilaisuutta suhteessa terveydenhuollon erityisvastuualuejakoon (ERVA -jako), minkä nähtiin vaikeuttavan terveydenhuollon valvontaa. Kyselyn vastauksissa esitettiin lisäksi monia erilaisia kehittämisehdotuksia, kuten aluehallintovirastojen määrän vähentämistä, kaikkien aluejakojen täydellistä harmonisointia, yhden aluehallintoviraston mallia sekä erilaisia tehtävämuutoksia.

Samaisessa kyselyssä yli puolet vastaajista piti ELY-keskusten aluejakoa toimivina tehtävien hoitamisen kannalta. Palvelujen saatavuuden, virastojen ja alueiden kehittämisen sekä ohjauksen kannalta kolme neljästä vastaajasta näki aluejaon toimivana. Vastauksissa esitettiin erilaisia ehdotuksia aluejakojen kehittämiseksi. Toisaalta yhden maakunnan laajuiset toimialueet nähtiin hyvinä, mutta toisaalta nähtiin, että samalla alueella ei pitäisi

toimia useampaa ELY-keskusta. Pienten ELY-keskusten katsottiin myös hajottavan resursseja. Useimmin toistettuna kehitysehdotuksena vastauksissa nousi esiin (yhteensä 12 vastauksessa 120:sta) ELY-keskusjaon muuttaminen kattavasti yhdeksän keskuksen jaoksi.

ELY-keskusten osalta havaittuihin, vaihtelevista aluejaoista johtuviin, palveluhaasteisiin vastataan panostamalla asiakaspalvelukeskusten kehittämiseen ja asiakasyhteydenottojen parempaan hallintaan. Ensisijaisesti asiakkaita ohjataan itsepalveluun internetissä. Kun kontaktia viranomaiseen tarvitaan, yhteydenotot ohjataan asiakaspalvelukeskuksiin. Asiakkaita ohjataan palvelutarpeen mukaan. Asiakkaan ei tarvitse tietää minkä organisaation, yksikön tai henkilön vastuulla hänen kulloinenkin asiansa on. Verkkopalvelut ja asiakaspalvelukeskukset rakennetaan vastaamaan ja täydentämään toisiaan niin, että näkymä asiakkaalle on yhtenäinen ja looginen. Hyvin toimiva asiakaspalvelukeskus pystyy saatujen kokemusten perusteella itsenäisesti hoitamaan noin 80 prosenttia asiakkaiden yhteydenottoista. Samalla asiantuntijoiden työaika rauhoittuu asiantuntijuutta vaativiin tehtäviin.

### 6.2.5. Ohjauksjärjestelmälle ja johtamiselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Valtion aluehallinnon ohjaus muodostaa toimivan osan hallinnon ohjauksen kokonaisuutta, kuten aluehallinnon uudistamishankkeen asettamispäätöksessä tavoitteeksi asetettiin. Valtion aluehallintoviranomaisille luotiin aluehallinnon uudistuksessa uudenlainen suunnittelu- ja tulosohtausjärjestelmä. Järjestelmästä luotiin strategisempi ja pitkäjänteisempi laatimalla viranomaisille hallituskausittain strategia-asiakirjat ja strategiset tulossopimukset, joita voidaan täydentää toiminnallisilla tulossopimuksilla. Suunnittelu- ja ohjauksjärjestelmä on osoittautunut tältä osin onnistuneeksi. Sittemmin myös valtiovarainministeriön asettama tulosohtauksen kehittämishanke päätyi ehdottamaan valtionhallinnon tulosohtauksen perustaksi hallituskauden mittaista sykliä siten, että tulossopimukset tehdään strategiseksi hallituskausittaisiksi tulossopimuksiksi. Jatkossa tulosohtauksen kehittämisessä pyritään erityisesti keventämään sen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ja toisaalta lisäämään ohjauksen strategista luonnetta.

Aluehallintoviranomaisten ohjauksen yhteistyö koordinoivien ministeriöiden johdolla on toiminut pääasiallisesti hyvin. Molempien viranomaisten ohjauksessa on löydetty toimivat yhteistyötavat ja -elimet, joita kehitetään edelleen. ELY-keskuksia toiminnallisesti ohjaavat ministeriöt ovat kritisoineet työ- ja elinkeinoministeriön omaksumaa menettelyä jakaa toimintamäärärahat kullekin ELY-keskukselle yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi määrärahojen niukkuus on vaikeuttanut tulosohtausta, erityisesti asetettujen tavoitteiden ja niitä koskevien resurssien yhteensovittamista sekä eri hallinnonalojen välisten tarpeiden tasapuolista huomioimista.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategisten tulossopimusten laadintatavassa on erilaisia elementtejä, joissa on omat etunsa. Erilaisuus perustuu pääosin uudistuksen lähtökohtaan organisoida toisaalta alueiden kehittämistä ja toisaalta alueellista yhdenvertaisuutta edistävät tehtävät eri viranomaisiin. ELY-keskusten ohjauksessa käytetty malli korostaa aluelähtöisyyttä, tukee alueilta tulevan kehittämistahdon kanavoitinta ja mahdollistaa maakunnan liittojen aidon vaikutusmahdollisuuden strategiaprosessissa. Aluehallintovirastojen ohjauksessa käytetty malli taas luo yhtenäisen pohjan kaikille aluehallin-

tovirastoille, kansalaisten yhdenvertaiselle kohtelulle ja oikeusturvan toteutumiselle koko maassa. Aluehallintovirastojen ohjausmallia ovat muut ohjaavat ministeriöt pitäneet selkeämpänä ja hallinnollisesti kevyempänä.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten johtamisjärjestelmät eroavat toisistaan. Aluehallintovirastoja johtaa valtioneuvoston viiden vuoden määräajaksi nimittämä päätoiminen ylijohtaja. Valtioneuvosto nimittää viiden vuoden määräajaksi myös ELY-keskusten ylijohtajat, mutta he johtavat lisäksi yhtä keskuksen vastuualuetta. Aluehallintovirastojen johtamisjärjestelmää voidaan pitää virastojen johdolta saadun palautteen perusteella onnistuneena ja toimivana. Johtoryhmätyöskentely tukee viraston eri toimialojen poikkihallinnollista yhteistyötä ja edistää tiedonkulkua. Poikkihallinnollisen yhteistyön edistäminen vaatii pitkäjänteistä työtä ja määrätietoista johtamista.

Aluehallintovirastoissa ylijohtajan toimivalta viraston hallinnollisessa johtamisessa on eräiltä osin rajatumpi kuin ELY-keskuksissa. Perusteita näille rajauksille ja niiden vaikutuksia on tarpeen arvioida ja tarvittaessa vahvistaa ylijohtajan asemaa tässä suhteessa myös aluehallintovirastoissa.

ELY-keskusten oto-ylijohtajuus on osoittautunut haasteelliseksi ratkaisuksi. Ensinnäkin johtaminen vaatii ylijohtajalta huomattavasti suuremman panostuksen kuin ALKU-valmistelussa osattiin ennakoida. Toisaalta ylijohtajat katsovat, että heidän toimivaltansa ELY-keskuksen asioista päättämiseen on riittämätön suhteessa ohjaavien tahojen ja alueellisten sidosryhmien käsityksiin mandaatista. Tässä tilanteessa ELY-keskuksen johtoryhmästä on muodostunut ylijohtajalle foorumi osallistaa muuta johtoa keskuksen kokonaisuuden johtamiseen ja kehittämiseen. ELY-keskuksen johtoryhmän jäsenistä hallintojohtajilla, strategiapäälliköillä ja asiakkuspäälliköillä on vastuualueen johtajia selkeämpi rooli kokonaisuuden johtamisen tukemisen kannalta.

### 6.3 Tuottavuudelle ja tuloksellisuudelle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Aluehallintovirastot ovat saavuttaneet niille kohdennetut tuottavuusvähennystavoitteet vuosina 2010-2011. Vuosien 2012-2015 tuottavuustavoitteet on asetettu aluehallintovirastoittain vuoden 2012 osalta sitovina tavoitteina ja vuosien 2013-2015 osalta alustavina tavoitteina. Tavoitteet asettamalla tavoitellaan paitsi aluehallintouudistukselle asetetun tuottavuustavoitteen edellyttämää henkilöstömäärän vähentämistä, niin myös kaiken kaikkiaan käytettävissä olevien resurssien tasaisempaa jakautumista virastoittain suhteessa työmäärään.

Tuottavuustavoitteiden mukainen henkilöstön väheneminen ei ole vaikuttanut ainakaan merkittävällä tavalla heikentävästi aluehallintovirastojen kykyyn saavuttaa palvelutavoitteensa ja tuottaa suoritteita. Tuottavuutta on pystytty näin ollen nostamaan ja korvaamaan resurssien vähentymisestä aiheutunut vajuus. Jatkossa tilanne edellyttää kuitenkin myös tehtävien tarkastelua ja aluehallintovirastojen ydintoiminnot analysoidaan vuoden 2012 aikana osana vaikuttavuus ja tuloksellisuusohjelmaa.

ELY-keskukset ovat saavuttaneet niille kohdennetut tuottavuusvähennysveloitteet vuosina 2010–2011.

Vuosien 2012–2015 tuottavuusohjelman tavoitteet pystytään ELY-keskuksissa toteuttamaan vuoteen 2015 mennessä luonnollisen poistuman kautta. Tuottavuusohjelman lisäksi ELY-keskuksiin kohdistuu kuitenkin vuosina 2012–2015 noin 15 miljoonan euron säästötarpeet (tuottavuusohjelma vastaavalla ajalla – 16 milj. euroa). Tämä merkitsee sitä, että luonnollinen poistuma ei enää riitä säästöjen toteuttamiseen ja että ELY-keskusten nykyisten tehtävien hoito vaarantuu. Kehysten supistuminen edellyttää ELY-keskusten tulevaisuuskuvan, tehtävien ja roolin uudelleenarviointia sekä tehtävien priorisointia kaikilla hallinnonaloilla.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen ydintoiminnot analysoidaan vuoden 2012 aikana osana vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaa. Analyysin pohjalta on tarkoitus käynnistää toimet, joiden avulla voidaan ratkaista ELY-keskusten ja TE-toimistojen talousvaikeudet kestäväällä tavalla, tärkeinä pidettyjä perustehtäviä vaarantamatta.

Työ- ja elinkeinoministeriö on kutsunut valtiotieteen maisteri, ylijohtaja Rauno Saaren laatimaan selvityksen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen toiminnan sopeuttamisesta toimintamenokehukseen. ELY-keskusten tehtävät ja rooli arvioidaan osana vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman mukaisia ydintoimintoanalyysyjä. TE-toimistojen tehtäviä ja roolia arvioidaan ottaen huomioon vuoden 2013 alussa voimaan tuleva palvelu- ja rakenneuudistus. Työn etenemisestä raportoidaan talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle lokakuussa 2012 ja selvitys valmistuu 30.11.2012 mennessä. Ehdotus sisältää seuraavat osiot:

- ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävien ja roolien uudelleenarviointi osana vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman mukaisia ydintoimintoanalyysyjä
- ELY-keskusten ja TE-toimistojen tulevaisuuskuva yhteisen toimintalogiikan ja yhteisten toimintatapojen pohjalta. Sitä suunniteltaessa otetaan huomioon eri hallinnonalojen tehtävien tasapuolinen kehittäminen ja varmistetaan, että määrättyt tehtävät ELY-keskuksissa tulee aina voida hoitaa riippumattomasti
- ohjaavien tahojen yhteinen esitys tarvittavista toimenpiteistä.

Aluehallinnon ICT-kustannukset ovat pienentyneet vuositasolla 3 milj. eurolla. ICT:n avulla on saatavissa vielä lisää tuottavuutta, kun sähköistä asiointia tukevat projektit saadaan läpivietyä. Aluehallintouudistuksen laajuinen organisaatiomuutos edellyttäisi tietohallintoa koskien vähintään 2-3 vuoden valmisteluaikaa. Perustietotekniikan yhtenäistämisen osalta muutos aika näin mittavassa hallintouudistuksessa tulisi olla 2-3 vuotta ja järjestelmien osalta 3-5 vuotta. Tulevia hallinnon uudistuksia ja niihin liittyviä perustietotekniikkauudistuksia silmällä pitäen olisi olennaista, että vasta kehitteillä oleviin valtion yhteisiin ratkaisuihin ja niihin liittyviin riskeihin kiinnitettäisiin enemmän huomiota.

## 6.4 Asiakslähtöisyyden toteutuminen ja palveluiden saatavuus

Aluehallintovirastot ovat ensimmäisen asiakaskyselyn tulosten perusteella kyenneet aloittamaan toimintansa asiakslähtöisesti. Kokonaistulos kyselystä oli 3,8 (asteikolla 1-5) ja mm. palvelualltius sai arvion 3,8. Asiakkaiden antamat parhaimmat arviot koskivat viranomaisvalvontaa (4,0).

Kokonaisarviota asiakslähtöisyydestä on vielä vaikea tehdä, koska virastojen toiminta on vasta alussa. Asiakslähtöisyyteen panostetaan edelleen ja asiakaskyselyn analysoinnin tuloksena käynnistetään uusia kehittämistoimenpiteitä. Lisäksi asiakslähtöisyyttä tukevana toimenpiteenä aluehallintovirastot toteuttavat säännöllisesti CAF-itsearviointia. Ensimmäinen arviointi toteutetaan syksyllä 2012. Virastoille asetetuista palvelutavoitteista aluehallintovirastot ovat saavuttaneet vuosina 2010 ja 2011 suurimman osan, ja tässä mielessä palvelutaso ja palveluiden saatavuus ovatkin olleet hyvällä tasolla.

ELY-keskukset tekivät ensimmäiset CAF-itsearviointit vuonna 2011. Arvioinneissa todettiin, että saatu asiakaspalaute on ollut hyvällä tasolla ja ELY-keskusten palvelu- ja ammattiosaamiseen luotetaan. Palvelujen saatavuuteen ALKU-uudistus ei juurikaan ole vaikuttanut. Asiakkaita palvelee molemmilla kotimaisilla kielillä samojen kanavien kautta kuin ennen uudistustakin. Palvelu- ja käsittelyajat ovat pääosin pysyneet ennallaan. Viivästyksiä joidenkin palvelujen kohdalla on kuitenkin ollut. Esimerkiksi erikoiskuljetuslupien myöntöaikaa on tilapäisesti pidennetty kahdesta arkipäivästä kuuteen arkipäivään. Syynä ovat olleet tietojärjestelmäongelmat ja lupakäsittelijöiden vähyys.

Uudistuksesta puhuttiin julkisuudessa melko vähän ja aluksi joillakin asiakkaila olikin vaikeuksia löytää palvelut. Myös puhelinkeskuksesta on vaikeuksia yhdistää asiakkaita oikeisiin paikkoihin. Nämä ongelmat kuitenkin ratkaistiin nopeasti. Työlinjan ja Yritys-Suomen yhdistäminen TE-palvelukeskukseksi vuoden 2012 alusta sekä TE-asiakaspalvelukeskuksen ja Liikenteen asiakaspalvelukeskuksen yhteistyön lisääminen parantavat palvelua.

Vuodet 2010–2012 ovat olleet ELY-keskusten asiakkuuslähtöisyyden perustan rakentamisen aikaa. Tämä on näkynyt strategisella tasolla, strategia-asiakirjassa, ELY-keskusten yhteisessä asiakkuusstrategiassa ja siinä, että asiakkuuslähtöisyys on yksi ELY-keskusten yhteisesti sopimista arvoista. Operatiivisella tasolla perustan rakentaminen näkyy koko henkilökunnalle suunnatussa asiakkuuden verkkokoulutuksessa, asiakslähtöisyyden korostamisena johdon koulutusohjelmissä sekä asiakastytyväisyyskyselyjen, asiakasyhteydenottojen hallinnan ja asiakaspalvelukeskusten kehittämisessä.

Strategia-asiakirja vuosille 2012–2015 on laadittu pääsegmenttien mukaisesti (kansalainen, yritys, yhteisö/yhteiskunta). Lisäksi asiakslähtöisyys ja sen parantaminen on nostettu selkeästi esiin ELY-keskusten kehittämistä koskevassa linjauksessa: ”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa kehitetään asiakslähtöisesti niin, että niiden toiminnan lopputulokset vastaavat mahdollisimman hyvin kansalaisten ja elinkeinoelämän tarpeita. Palveluja yhdistetään asiakslähtöisiksi palveluketjuiksi ja -prosesseiksi. Ohjausmallia kehitetään niin, että kaikki vastualueet tunnistavat oman roolinsa eri asiakasryhmille tuotettavista palvelukokonaisuuksista.” Tämän kirjauksen mukaisesti on myös toimittu. Jokaisessa ELY-keskuksessa on asiakkuuspäällikkö, joka tukee organisaation asiakslähtöisyyden vahvistumista. Useimmissa ELY-keskuksissa asiakkuuspäällikkö on johtoryhmän jäsen.

Asiakkuuden eri osa-alueilla otetuista edistysaskelista huolimatta asiakaslähtöisyyden käytännön toimintaan saattamisessa on sekä CAF-arviointien että asiakkuuspäälliköiden näkemyksen mukaan vielä parannettavaa. Havaitut kehittämiskohteet ovat yhtäältä käytännöllisiä, toisaalta erilaisista toimintakulttuureista johtuvia. Työvälineiden osalta merkittävin haaste koskee sähköisten palveluiden, erityisesti Internet-sivujen, puutteita. Myös useimpien ELY-keskusten toimiminen useammassa kuin yhdessä toimipaikassa on hankaloittanut yhteisen toimintakulttuurin rakentumista.

## 7 Arviointiin perustuvat aluehallinnon kehittämistarpeet

### 7.1 Aluehallinnon kokonaisuuteen liittyvät kehittämistarpeet

*Kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät, kulttuurin toimialan peruspalvelujen arviointitehtävät ja oppilaitosrakentamiseen liittyvät tehtävät aluehallintovirastoille*

Eduskunnan sivistysvaliokunta ehdotti vuonna 2009 lausunnossaan hallintovaliokunnalle, että sivistystoimen tehtävistä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät sijoitetaan aluehallintovirastoihin. Nämä tehtävät sijoitettiin kuitenkin hallituksen esityksen mukaisesti ELY-keskuksiin. Tämä ei noudattanut uudistuksessa omaksuttua työnjakoa koskevaa päälinjausta ja on työryhmän tekemien selvitysten perusteella osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi. Sivistystoimen tehtävät ovat nyt niiden hoidon, organisoinnin ja ohjauksen kannalta liiaksi hajautuneet aluehallinnossa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tehnyt esitykset kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien, kulttuurin toimialan peruspalvelujen arviointitehtävien ja oppilaitosrakentamiseen liittyvien tehtävien siirtämisestä aluehallintovirastoihin.

*Alueellisten ympäristötehtävien hoidon organisointi siten, että ympäristön tilan kannalta keskeisiä lakisääteisiä tehtäviä voidaan hoitaa nykyistä tehokkaammin*

Ympäristölupien sijoittamisella aluehallintovirastoihin ja niihin liittyvän valvonnan sijoittamisella ELY-keskuksiin on ollut sekä kielteisiä että myönteisiä vaikutuksia. Ympäristöministeriön käynnistämän, 30.11.2012 valmistuvan selvitystyön perusteella voidaan arvioida tarve lupa- ja valvontatoiminnan ja muiden alueellisten ympäristötehtävien kehittämiseen nykyisissä organisaatioissa tai kokoamiseen yhteen organisaatioon.

*Aluehallinnon toimintojen kokoaminen monialaisiin aluehallintoviranomaisiin*

Aluehallinnon monialaisten viranomaisten toimintamallin vahvuus on erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääntyminen hallinnonalarajat ylittävän yhteistyön ja yhteisten strategisten tavoitteiden ja niiden mukaisen toiminnan seurauksena. Aluehallintouudistusta koskevassa hallituksen esityksessä asetettiin tavoite uudistuksen ulkopuolelle jääneiden aluehallinnon organisaatioiden tai näille kuuluvien viranomaistehtävien kytkemiseksi osaksi aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia. Tätä tavoitetta ei kuitenkaan vielä ole toteutettu.

*Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön (AHTin) tehtävien ja hallinnollisen aseman uudistaminen*

Valmisteilla oleva julkisen hallinnon ICT-strategia ja valtionhallinnon toimialariippumattomien ICT-tehtävien kokoamishanke tulevat vaikuttamaan merkittävästi AHTin tehtäviin. Tämä koskee erityisesti toimialariippumattomia perustietotekniikan tehtäviä. Tästä seuraa tarve AHTin tehtävien ja organisoinnin uudelleen arviointiin. AHTin uusi strategia 2012-2015 edellyttää myös yksikön hallinnollisen aseman selvittämistä ja palvelujen kehittämistä kohti uutta visiota, jossa AHTi on asiakkaan toiminnan sähköistäjä. Työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö käynnistävät syksyllä 2012 selvitystyön toimenpiteistä, joita tarvitaan AHTin kehittämiseksi vastaamaan muuttuvaa toimintaympäristöä.

## 7.2 Aluehallintovirastoja koskevat kehittämistarpeet

*Aluehallintovirastojen ja Valviran yhteistyön parantaminen, Valviran roolin selkiyttäminen suhteessa aluehallintovirastoihin ja näiden organisaatioiden työnjaon kehittäminen sekä työnjaon mukainen resursointi.*

Aluehallintovirastojen ja Valviran välinen työnjako ja näiden kahden toimijan roolit vaativat selkeyttämistä. Tämä ei edellytä organisatorisia muutoksia. Lupa- ja valvontatoimintaan käytettävissä olevat resurssit ovat erityisesti aluehallintovirastoissa riittämättömät. Käsittelyajat erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluissa ovat olleet liian pitkiä, eikä resursseja ole voitu osoittaa riittävästi ennalta ehkäisevään toimintaan.

*Poliisin roolin ja tehtävien organisointi aluehallinnossa vaihtoehtoisesti siten, että*

- *poliisin roolia aluehallintovirastoissa ja osallistumista poliisin tehtäviin liittyvään viranomaisyhteistyöhön, varautumisen yhteensovittamiseen ja peruspalvelujen saatavuuden arviointiin vahvistetaan. Poliisin vastuualueella osana Poliisihallitusta hoidettavat tehtävät määritellään valtakunnallisesti yhdenmukaisesti siten, että ne tukevat aluetasolla tapahtuvaa yhteistyötä ja ohjausta;*

*tai*

- *toteutetaan PORA III –työryhmän raportin ehdotukset aluetason yhteistyön toteuttamisesta poliisilaitosten kanssa samalla lakkauttaen poliisin vastualueet aluehallintovirastoissa*

Poliisin vastuualueet ovat käyttäneet erittäin vähän työpanosta niiden tehtäväksi säädettyihin alueelliseen viranomaisyhteistyöhön, varautumisen yhteensovittamiseen ja poliisin peruspalvelujen saatavuuden arviointiin. Aluehallintovirastoissa hoidettavissa Poliisihallituksen tehtävissä ei ole havaittavissa lainkaan yhtenäisyyttä. Poliisin roolia ja toimintaa aluehallintovirastoissa on tarpeen vahvistaa aluehallintouudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja poikkihallinnollisen aluetason yhteistyön aikaansaamiseksi myös poliisia koskien. Vaihtoehtoisesti aluetason yhteistyö voidaan organisoida poliisin hallintorakenteen uudistamista selvittävän Pora III –hankkeen 15.8.2012 valmistuneissa päälinjauksissa esitetyllä tavalla.

#### *Aluehallintovirastojen rakenteellinen uudistaminen*

Aluehallintovirastot ovat organisaatorakenteeltaan ja henkilöstömääriltään keskenään erilaiset. Asiakkaan näkökulmasta aluehallintovirastojen keskenään erilainen organisaatio- ja tehtävä rakenne voi vaikeuttaa oikean viranomaisen ja siellä oikean henkilön löytämistä. Tehtävien hoidon näkökulmasta on aluehallintouudistuksessa muodostettuun aluejakoon erityisesti työsuojelun tehtävissä liittynyt ongelmia etenkin Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen suuruuden vuoksi. Resurssien oikean kohdentamisen, ohjauksen ja johtamisen näkökulmista tehtäviltään, toimialueiltaan ja henkilöstömääriltään nykyistä tasapainoisemmat aluehallintovirastot edistäisivät toiminnan tehokkuutta, tulokellisuutta ja yhdenmukaisuutta. Aluehallintovirastojen rakennetta on tarpeen arvioida näistä lähtökohdista ja ottaen lisäksi huomioon kuntarakenteen uudistamisen ja kuntien tehtävien muutosten vaikutukset aluehallintovirastojen tehtäviin ja aluejakoihin. Arvioinnin yhteydessä voidaan arvioida myös tarvetta vahvistaa aluehallintoviraston ylijohhtajan hallinnollista toimivaltaa.

Samalla on tarpeen tarkastella mahdollisuuksia määritellä aluehallintoviraston toimivalta joissakin tehtävissä alueellisen jaotuksen sijaan valtakunnalliseksi toimivallaksi. Tämä mahdollistaisi muun muassa resurssien nykyistä joustavamman käytön ja lisäisi toiminnan yhdenmukaisuutta ja kansalaisten yhdenvertaisuutta.

### *Maistraattien liittäminen osaksi aluehallintovirastoja*

Maistraattien toimialueita on vuoden 2012 alusta lukien laajennettu niin, että ne suuressa osassa maata vastaavat aluehallintovirastojen toimialueita. Osana hallinnon rakenteiden arviointia on tarpeen selvittää, mitä toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia näiden toimintojen aluehallintovirastoihin liittämisellä olisi ja tehdä arviointiin perustuvia johtopäätöksiä vuoden 2013 aikana.

## 7.3 ELY-keskuksia koskevat kehittämistarpeet

### *ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävien ja roolien uudelleen arviointi ja sen edellyttämien toimenpiteiden toteuttaminen*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä TE-toimistojen tehtävien ja roolin uudelleen arviointi on tarpeen toiminnan sopeuttamiseksi toimintamenokehyykseen. Talouspoliittinen ministerivaliokunta on kutsunut selvitysmies Rauno Saaren laatimaan selvitystä, joka sisältää seuraavat osiot:

- ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävien ja roolien uudelleenarviointi osana vaikutavuus- ja tuloksellisuusohjelman mukaisia ydintoimintoanalyysjä
- ELY-keskusten ja TE-toimistojen tulevaisuuskuva yhteisen toimintalogiikan ja yhtenäisten toimintatapojen pohjalta. Tulevaisuuskuva suunniteltaessa otetaan huomioon eri hallinnonalojen tehtävien tasapuolinen kehittäminen ja varmistetaan, että määrätyt tehtävät ELY-keskuksissa tulee aina voida hoitaa riippumattomasti
- ohjaavien tahojen yhteinen esitys tarvittavista toimenpiteistä.

Selvityksen perusteella voidaan arvioida myös ELY-keskuksen ylijohdajan asemaa.

## 7.4 Aluehallinnon tehtävien ja resurssien tasapainottaminen

*Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamäärärahojen mitoittaminen siten, että toiminta ja määrärahat vastaavat toisiaan*

Perustettaessa kaksi uutta aluehallintoviranomaista erillismäärärahoja uudistuksen toteuttamiseen tai uusien viranomaisten toiminnan käynnistämiseen osoitettiin ELY-keskuksille kaksi miljoonaa euroa, aluehallintovirastoille 350 000 euroa ja ICT-toimintoihin kuusi miljoonaa euroa, kaikki kertaluonteisina erinä. Aluehallintovirastot aloittivat toimintansa noin 3,8 miljoonaa euroa pienemmillä toimintamäärärahoilla kuin millä vastaava aluehallinnon tehtäväkokonaisuus oli toiminut vuonna 2009. Rahoitusvajetta on aluehallintovirastoissa korjattu lisäbudjettimäärärahoilla. Voimassa olevan kehyspäätöksen perusteella tilanne kiristyy entisestään lähivuosina. Sekä aluehallintovirastot että ELY-keskukset ovat saavuttaneet kaikki niille asetetut tuottavuusvähennysveloitteet.

Nykyisen määrärahatason mahdollistamalla henkilöstöresursseilla kumpikaan viranomainen ei ole pystynyt hoitamaan kaikkia tehtäviään lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat useita kertoja puuttuneet pitkiin käsittelyaikoihin. Kehysten edelleen supistuessa lakisääteisten tehtävien hoito vaikeutuu entisestään.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman ydintoiminta-analyysin perusteella tarkastellaan tarve ja mahdollisuudet lainsäädännön muuttamiseen siten, että joistakin nykyisistä tehtävistä luovutaan. Toimintamäärärahojen tasoa on tästä huolimatta tarpeen nostaa, jotta virastot pystyvät suoriutumaan tehtävistään.







VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 160 01  
Telefaksi 09 160 33123  
[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

28/2012  
Valtiovarainministeriön julkaisuja  
Syyskuu 2012

ISSN 1459-3394 (nid.)  
ISBN 978-952-251-388-5 (nid.)  
ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-251-389-2 (pdf)

VM:N  
JULKAISUSARJAN  
TEEMAT:

Budjetti  
Hallinnon kehittäminen  
ICT-toiminta  
Kunnat  
Ohjaus ja tilivelvollisuus  
Rahoitusmarkkinat  
Taloudelliset ja  
talouspoliittiset  
katsaukset  
Valtion työmarkkinalaitos  
Verotus