



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Valtioneuvoston selonteko **Eduskunnalle aluehallinto-** **uudistuksen toimeenpanosta** **ja toteutumisesta**

Helmikuu 2013

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 16001 (vaihde)

Internet: www.vm.fi

Taitto: Pirkko Ala-Marttila /VM-julkaisutiimi

Sisältö

1	Selonteon tavoitteet	5
2	Aluehallintouudistuksen lähtökohdat ja tavoitteet	7
3	Uudet aluehallintoviranomaiset	11
3.1	Aluehallintovirastot	12
3.2	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset	18
3.3	Aluehallintoviranomaisten ohjausjärjestelmä	22
3.4	Maakunnan liitot	25
4	Uudistuksen toimeenpano	27
4.1	Uudistuksen jälkeen tapahtuneet toimintaympäristömuutokset	27
4.2	Aluehallinnon työnjako	32
4.3	Aluejaot	47
4.4	Aluehallinnon ohjaus	49
4.5	Riippumattomuus, puolueettomuus ja oikeusturvan toteutuminen	56
4.6	Kielellisten oikeuksien toteutuminen ja ruotsinkieliset palvelut	60
4.7	Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten johtaminen	62
4.8	Henkilöstö	65
4.9	Valtion aluehallinnon ICT-toimintamalli	71
4.10	Talous ja tuottavuus	78
5	Uudistuksen vaikutukset	89
5.1	Asiakastulokset	89
5.2	Sidosryhmäyhteistyö	91
5.3	Aluehallinnon suorituskyky	93
5.4	Henkilöstö	105

6	Uudistuksen keskeisten tavoitteiden toteutuminen	113
6.1	Uudistukselle asetetut tavoitteet.....	113
6.2	Työnjakoa ja tehtäviä koskevien tavoitteiden toteutuminen	114
6.3	Uudistuksen ulkopuolelle jääneiden toimintojen kokoaminen	117
6.4	Maakunnan liittoja koskevien tavoitteiden toteutuminen	118
6.5	Aluejakoa koskevien tavoitteiden toteutuminen	119
6.6	Ohjausjärjestelmälle ja johtamiselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen..	121
6.7	Tuottavuudelle ja tuloksellisuudelle asetettujen tavoitteiden toteutuminen..	124
6.8	Asiakaslähtöisyyden toteutuminen ja palveluiden saatavuus.....	127
7	Arviontiin perustuvat aluehallinnon kehittämistarpeet	129
7.1	Aluehallinnon kokonaisuuteen liittyvät kehittämistarpeet	129
7.2	Aluehallinnon ohjausta ja johtamista koskevat kehittämistarpeet	131
7.3	Toimivaltaa koskevat kehittämistarpeet	132
7.4	Aluehallinnon tehtävien ja resurssien tasapainottaminen	133
7.5	Erityisesti aluehallintovirastoja koskevat kehittämistarpeet	134

1 Selonteon tavoitteet

Hyväksyessään aluehallinnon uudistamishankkeessa valmisteltuun hallituksen esitykseen (HE 59/2009 vp) aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi ja hallituksen esitykseen (HE 161/2009 vp) aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi sisältyvät lait eduskunta antoi kaksi lausumaa. Ensin mainitusta hallituksen esityksestä antamassaan lausumassa (EV 150/2009 vp) eduskunta edellytti 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 keskusten 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. Jälkimmäisestä hallituksen esityksestä antamassaan lausumassa (EV 205/2009 vp) eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että 1) välittömästi ryhdytään selvittämään niitä kysymyksiä, jotka mahdollisesti liittyvät sisäisiin oikeudellisiin jännitteisiin päätösvalan ja muun puhevalan käyttämisessä uusissa aluehallinnon viranomaisissa ja että 2) samalla ryhdytään selvittämään uudistuksesta mahdollisesti johtuvia hallinto-oikeuksien alueellisen toimivallan sääntelyn epäselvyyksiä sekä että 3) ensitilassa ryhdytään selvitystyön tai muutoin ilmenevien seikkojen edellyttämiin toimenpiteisiin.

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

Valtiovarainministeriön 27.6.2011 asettama työryhmä valmisteli laajan raportin tämän selonteon pohjaksi. Työryhmä käytti työssään hyväksi mm. Tampereen yliopiston tekemää aluehallintouudistuksen arviointitutkimusta ”Hiljainen radikaali uudistus”, joka toteutettiin vuosina 2009 - 2010. Arviointitutkimus jatkuu edelleen koskien vuosia 2011 – 2013. Jatkotutkimuksen tulokset ovat olleet vain pieneltä osin valmiita selonteon valmisteluai-kaulussa. Lisäksi työryhmä on toteuttanut useita kyselyitä ja käyttänyt hyväksi muiden arviointien ja kyselyjen tuloksia, ELY-keskusten tekemiä itsearviointeja sekä seurannan ja raportoinnin aineistoja. Työryhmä luovutti loppuraporttinsa valtiovarainministeriölle 31.8.2012 (Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen, valtiovarainministeriön

julkaisu 28/2012). Raportista on saatu lausunnot ministeriöiltä (pl. ulkoasiainministeriö), aluehallintovirastoilta, Ahvenanmaan valtionvirastolta, ELY-keskuksilta, maakunnan liitoilta (pl. Keski-Suomen liitto), Suomen metsäkeskukselta, Maanmittauslaitokselta, maistraateilta, Espoon TE-toimistolta, henkilöstöjärjestöiltä, keskusjärjestöiltä (pl. Elinkeinoelämän keskusliitto), Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet ry:ltä, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:ltä, Suomen Kirjastoseuralta, Suomen luonnonsuojeluliitolta sekä Svenska Finlands folktingetiltä. Tämän selonteon jatkovalmistelu on tehty lausuntopalaute ja selvityshenkilöiden Saari ja Rainio ehdotukset huomioon ottaen valtiovarainministeriössä.

2 Aluehallintouudistuksen lähtökohdat ja 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 kehittämispoliittista 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 maakunnan 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.

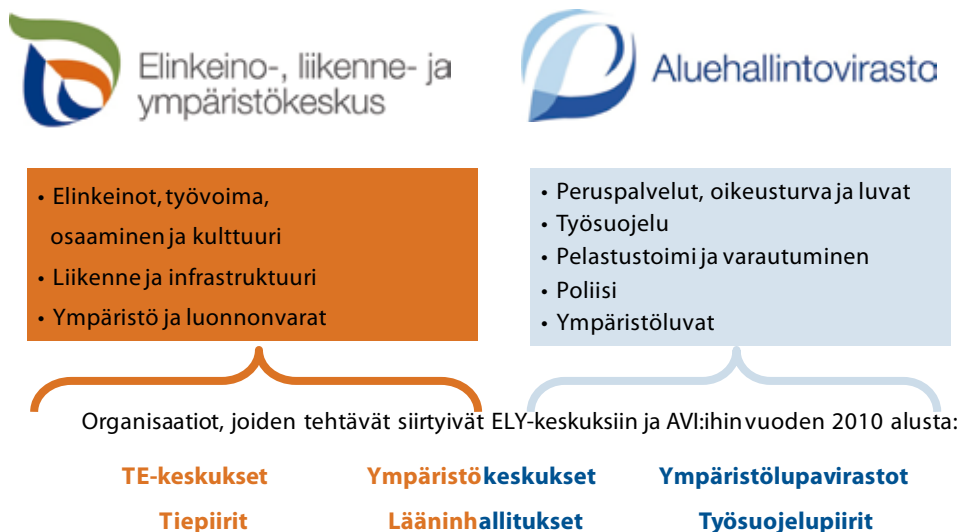
Aluehallinnon uudistamishankkeessa otetaan huomioon kunta- ja palvelurakennemuutuksen eteneminen.

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



Elinkeino-, liikenne- ja
ympäristökeskus



Aluehallintovirasto

edistää alueellista
kehittämistä
hoitamalla valtionhallinnon
toimeenpano- ja
kehittämistehtäviä alueilla.

(Laki ELYistä 2 §)

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

(Laki AVI:ista 2 §)

3.1 Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastoille on vuonna 2011 hyväksytty 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

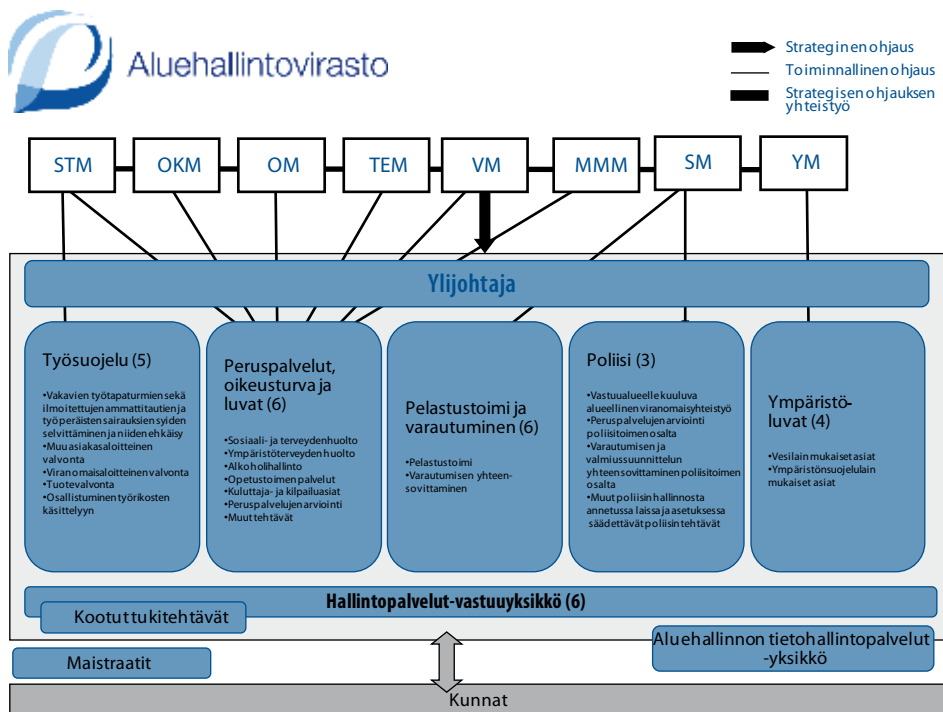
Aluehallintovirasto toteuttaa alueellista yhdenvertaisuutta edistämällä oikeusturvaa, hyvinvointia ja turvallisuutta yhteistyössä muiden tahojen kanssa.

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

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 ympäristöluvut. Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoissa on kaikki viisi vastuualuetta. Etelä-Suomen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastoissa on neljä vastuu- aluetta 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

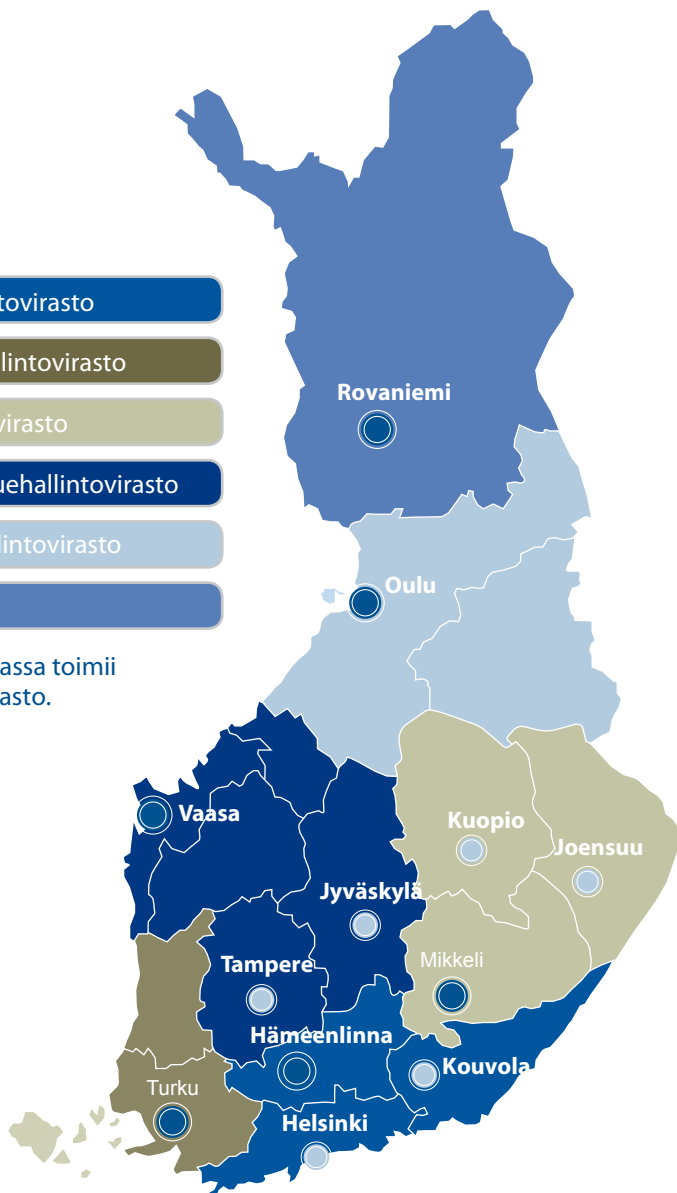
Lapin aluehallintovirasto

Ahvenanmaan maakunnassa toimii
Ahvenanmaan valtionvirasto.

● **Päätoimipaikka**

● **Toimipaikka**

Aluehallintovirasto päättää
henkilöstön työskentelystä
muilla paikkakunnilla.



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 turvallisuuden liittyviä tilanteita alueella ja tarvittaessa toiminnan yhteensovittaminen niiden kesken
5. poliisitoimen vastuualue:
 - poliisitoimen alueellinen viranomaisyhteistyö sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen poliisitoimintaan 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 tulostavoitteiden 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 kilpailun rajoituksia sekä edistää kilpailua, valvoo kulusluottojen markkinointia ja hintamerkintöjä sekä tekee hintavertailuja ja -selvityksiä. Virasto myöntää luvat perintätoiminnan harjoittajille, pitää rekisteriä kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välityksiliikkeistä sekä valvoo näiden ja valmismatkaliikkeiden osalta lain noudattamista. Aluehallintovirasto vastaa siitä, että talous- ja velkaneuvontaa 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 valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen. Lisäksi aluehallintovirasto tukee toimivaltaisia viranomaisia 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 poliisitoimintaan 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, yhteispalvelun sekä päivittäistavarakaupan, 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.

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 tai 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

Elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskuksille on vuonna 2011 hyväksytty 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 kehittämissäteitä.

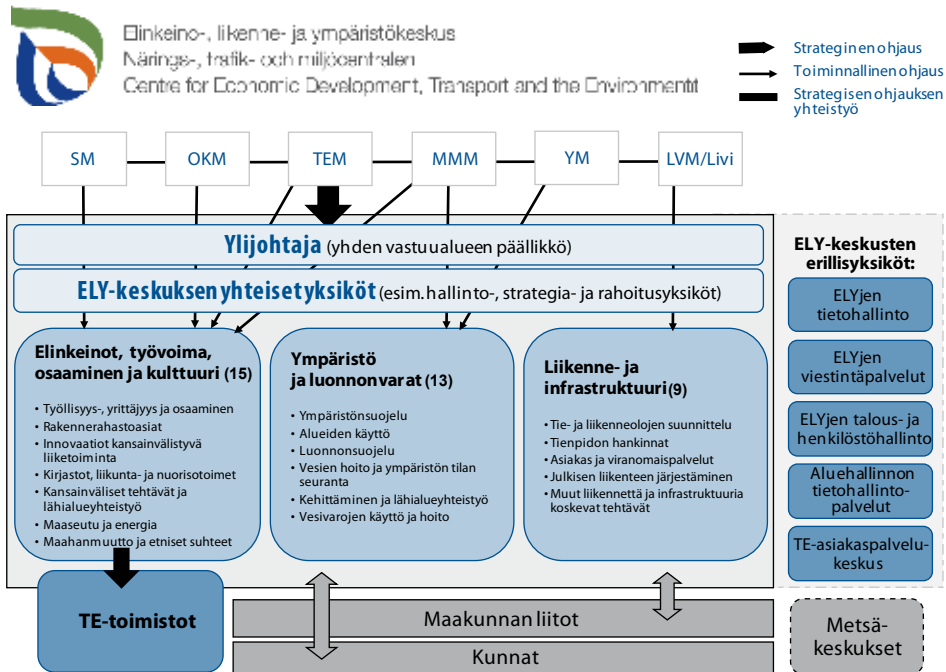
ELY-keskuksille yhteiset arvot ovat asiakaslähtöisyys, osaaminen, yhteistyö ja avoimuus.

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 ympäristökeskusten aluejako, päätoimipaikat ja toimipaikat käyvät ilmi kuvasta 6.

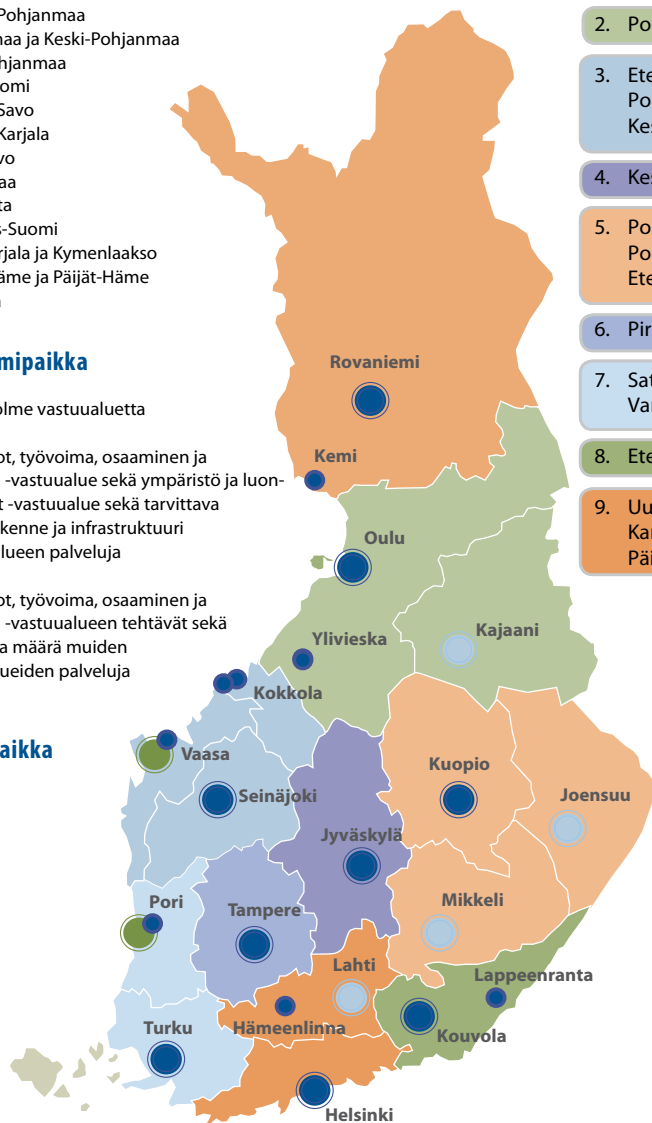
KUVA 6. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten aluejaot, päätoimipaikat ja toimipaikat
Aluejako

15 toimialuetta

Lappi
 Kainuu
 Pohjois-Pohjanmaa
 Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa
 Etelä-Pohjanmaa
 Keski-Suomi
 Pohjois-Savo
 Pohjois-Karjala
 Etelä-Savo
 Pirkanmaa
 Satakunta
 Varsinais-Suomi
 Etelä-Karjala ja Kymenlaakso
 Kanta-Häme ja Päijät-Häme
 Uusimaa

Päätoimipaikka

-  Kaikki kolme vastuualuetta
-  Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue sekä ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue sekä tarvittava määrä liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen palveluja
-  Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen tehtävät sekä tarvittava määrä muiden vastuualueiden palveluja

Toimipaikka

Laajempi aluejako

9 toimialuetta

1. Lappi
2. Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu
3. Etelä-Pohjanmaa
Pohjanmaa/Österbotten
Keski-Pohjanmaa
4. Keski-Suomi
5. Pohjois-Savo,
Pohjois-Karjala ja
Etelä-Savo
6. Pirkanmaa
7. Satakunta ja
Varsinais-Suomi
8. Etelä-Karjala ja Kymenlaakso
9. Uusimaa,
Kanta-Häme ja
Päijät-Häme

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 vesistötöiden toteuttamisesta.

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, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes.

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.

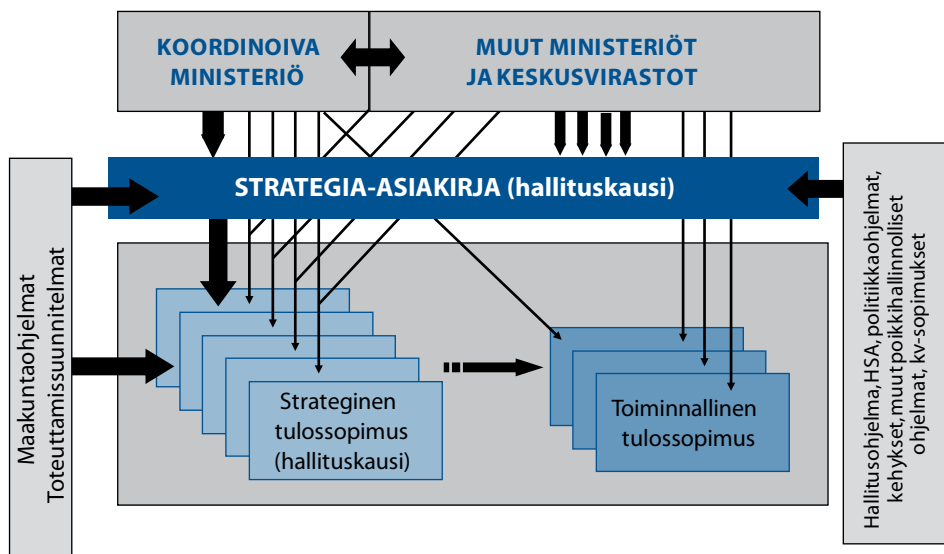
Viranomaisille laaditaan hallituskaudeksi strategia-asiakirja, joka sisältää mm. hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta, valtioneuvoston kehyspäättöksistä, maakuntaohjelmista, hallituksen politiikkaohjelmista, muista poikkihallinnollisista ohjelmista sekä lainsäädännöstä ja toimintaympäristöstä 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



Aluehallintoviranomaisten alaisen hallinnon ohjaus

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. Vuoden 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 tulohajauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Sen lisäksi eri toimialojen ohjauksesta ja kehittämisestä vastaavat myös oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Väestörekisterikeskus, Patentti- ja rekisterihallitus Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Maistraattien toimintaan liittyvien laaja-alaisten kehittämissankkeiden 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 kehittämisyksikkö, maistraatit ja henkilöstöjärjestöt.

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

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 oli 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 tullut TE-palvelutoiminnan uudistus vähensi 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 -vastualueen johtaja. Työ- ja elinkeinoministeriö vahvistaa toimintastrategian ja tavoitteet sekä ohjeet, joiden mukaisesti ELY-keskus ohjaa TE-toimistoja.

3.4 Maakunnan liitot

Maakunnan liitot toimivat lakisääteisinä aluekehitys- ja maakuntakaavoitusviranomaisina ja ovat siten maakunnan johtavia suunnittelu- ja edunvalvontayksiköitä. Niiden aluekehittämistehtäviä voidaan pitää strategisen tason tehtävinä.

Alueiden kehittämisessä maakunnan liitoilla on kokonaisvastuu alueensa kehittämistyöstä, siihen liittyvästä yhteistyöstä muun muassa valtion aluehallinnon kanssa ja laajat suunnittelu- ja koordinaatiotehtävät. Maakunnan liitot myös rahoittavat, hallinnoivat ja käynnistävät kehittämishankkeita sekä hoitavat alueensa edunvalvontaa.

Maakunnan liittojen keskeiset työvälineet alueiden kehittämistehtävässä ovat maakuntakaava, maakuntasuunnitelmat ja maakuntaohjelmat sekä niiden toteuttamissuunnitelmat. Maakunnan liitto on vetovastuussa alueiden strategiaperusteisesta kehittämisestä sekä vastaa eräistä alueiden kehittämiseen liittyvistä lakisääteisistä tehtävistä ja kuntien maakunnille antamista tehtävistä.

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 liikennejärjestelmäsuunnitelmää 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 lausuntomenettelyihin 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 sisältynyt kuntien valtionosuuksiin.

4 Uudistuksen toimeenpano

4.1 Uudistuksen jälkeen tapahtuneet toimintaympäristömuutokset

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 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

Euroalueen talouskehitys on heikkoa koko ennusteperiodin ajan. Toisin kuin aikaisemmin, maailmantaloudessa kauppaa ja tuotanto kasvavat suunnilleen samassa tahdissa. Suomen markkinaosuus maailman tuonnissa jatkaa laskuaan, päinvastoin kuin esimerkiksi Saksan ja Ruotsin.

Kansainvälisen kysynnän heikkous ja viennin rakennemuutos alensivat Suomen vientiä vuonna 2012. Viennin volyymi laski 1,7 % vuodesta 2011 ja viennin osuus BKT:stä putosi alle 40 prosenttiin. Vuonna 2013 vienti kasvaa noin prosentin.

Vuonna 2012 kokonaistuotanto ei lisääntynyt lainkaan. Vuoden 2013 BKT:n kasvuksi ennustetaan 0,5 % ja kasvu perustuu sekä kotimaiseen kysyntään että nettovientiin. Vuonna 2014 kasvua kertyy 1,7 %.

Kulutuksen kasvun edellytykset ovat heikentyneet. Vuonna 2013 yksityisen kulutuksen kasvu jää vaatimattomaksi, 0,6 prosenttiin. Myös kotitalouksien velkaantuminen jatkuu vuonna 2013 käytettävissä olevia tuloja nopeampana. Kokonaistuotanto ei saavuta edes vielä vuoden 2014 loppuun mennessä vuoden 2008 tasoa. Erityisesti teollisuus on käymässä läpi rakennemuutosta, mikä heijastuu kasvulukuihin.

Työllisyys lähti vuoden 2012 lopulla heikkenemään ja työllisyys supistuu myös vuonna 2013. Vuonna 2013 työttömyysaste kohoaa 8,1 prosenttiin, mutta toisaalta sen ei odoteta alentuvan olennaisesti seuraavana vuonna talouden virkoamisesta huolimatta.

Taantuma heikentää julkisen talouden näkymiä. Sopeutustoimista huolimatta valtion talous pysyy selvästi alijäämäisenä ennustejaksolla ja velkaantuminen jatkuu.

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.

Asettamis päätöksen 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, sekä
- selvittää yhtenä vaihtoehtona ministeriöiden muodostaminen yhdeksi virastoksi niin, että hanke ei muuta ministereiden asemaa valtioneuvoston jäsenenä ja ministeriönsä toiminnan johtajina.

Kuntauudistus

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakente. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisesta työssäkäyntialueesta ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vastaavasti vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Vahva peruskunta kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen. Kuntauudistuksen tärkein tavoite on julkisten palveluiden turvaaminen myös tulevaisuudessa kaikkialla Suomessa.

Kuntauudistus koostuu kuntarakennelaista, kuntalain kokonaisuudistuksesta, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistamisesta, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestä-

mistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskevasta laista, metropolialueen hallintoratkaisusta sekä kuntien tehtävien arvioinnista. Kaikkia edellä mainittuja osa-alueita koskeva valmistelu on aloitettu ja tarkoitus on, että uudistusta koskeva lainsäädäntö tulisi pääosin voimaan vuoden 2015 alusta lukien.

Kuntarakennetta koskeva hallituksen esitys on parhaillaan lausuntokierroksella kunnissa. Kuntarakennelaissa on tarkoitus säätää kuntien velvollisuudesta selvittää kuntien yhdistymistä laissa säädettyjen selvityspäätösten täyttyessä, kuntauudistukseen liittyvistä menettelyistä, aikatauluista sekä kuntien yhdistymisen taloudellisesta tukemisesta. Kuntien tulisi tehdä laissa tarkoitettut selvitykset 1.4.2014 mennessä. Esityksen lähtökohdaksi on, että uusi kuntarakenne tulisi voimaan 2015 tai viimeistään 2017 lukien. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle keuhällä 2013.

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

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma

Valtiovarainministeriö on 21.10.2011 asettanut Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma-hankkeen (VATU), joka hallituksen ohjelman mukaisesti korvaa valtionhallinnon tuottavuusohjelman. Hankkeen määraika 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.

Ohjelmassa painotetaan erityisesti henkilöstön osaamisen kehittämistä, vaikutusmahdollisuuksia omaan työhönsä, työkykyä tukevaa toimintaa sekä johtamisen ja esimiestyön merkitystä tuloksellisen toiminnan edellytyksinä. Ohjelmaa valmistellaan vuorovaikutuksessa valtionhallinnon henkilöstön kanssa.

Talouspoliittinen 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. Hallinnonalaikohtaiset vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmat valmisteltiin vuoden 2012 loppuun mennessä ja niistä päätetään kehysaikataulun mukaisesti.

Asiakaspalvelu 2014 –hanke

Valtiovarainministeriö on 12.1.2012 asettanut koko julkisen hallinnon kattavan asiakaspalvelun kehittämishankkeen (Asiakaspalvelu2014 -hanke) kaudelle 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 viranomaisien palvelut.
- Servitetään 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 tietopalvelukeskus AHTi kuuluu näiden keskusten joukkoon.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 26.11.2012 valtiovarainministeriön esitystä valtionhallinnon toimialariippumattomista tieto- ja viestintäteknisistä (ICT) peruspalveluista vastaavan palvelukeskuksen perustamisesta. Ministerivaliokunnan linjauksen mukaan palvelukeskus perustetaan keväällä 2013, jolloin myös valmistellaan varsinainen toimintojen kokoaminen. Palvelukeskuksen toiminta käynnistetään kesällä 2013 ja ensimmäiset siirrot toteutetaan syksyllä 2013. Siirroissa huomioidaan valtionhallinnon turvallisuusverkkohankkeen valmistuminen. TORI-hankkeessa on käynnistynyt palvelukeskuksen liiketoiminta- ja käynnistysuunnitelman sekä virastojen liikkeenluovutuksissa käytettävän konseptin ja siirtosuunnitelman laadinta. Suunnitelmat valmistuvat maaliskuussa 2013.

Selvityksiä aluehallinnon kehittämiseksi

Vuoden 2012 keväällä aluehallinnon voimavarat olivat esillä useassa yhteydessä ja niitä käsiteltiin muun muassa talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö teetti Rauno Saarella selvityksen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen toiminnan sopeuttamisesta toimintamenokehyyteen. Toimeksiannossa todettiin, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät ja roolit tulee arvioida uudelleen. Saari luovutti raporttinsa ”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä TE-toimistojen yhtenäisempi, vaikuttavampi ja tuloksellisempi toiminta” (TEM raportteja 31/2012) työ- ja elinkeinoministeriölle 11.12.2012.

Ympäristöministeriön toimeksiannosta Riitta Rainio selvitti vaihtoehtoja järjestää alueellisia ympäristötehtäviä siten, että ympäristön tilan kannalta keskeisiä lakisääteisiä tehtäviä voitaisiin hoitaa nykyistä tehokkaammin sekä asiakkaiden että voimavarojen kannalta. Ympäristöasioiden kokonaisuuteen kuuluivat myös ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella hoidettavat vesivarojen hoitoa ja käyttöä koskevat asiat, joita maa- ja metsätalousministeriö ohjaa. Rainion tuli selvittää, mitä ovat eri vaihtoehdot, joilla voitaisiin organisoida ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ympäristötehtävät, mitä hyviä ja huonoja puolia vaihtoehtoihin liittyy, miten vaihtoehdot vaikuttavat ympäristöhallinnon muiden organisaatioiden rooliin ja tehtäviin, sekä arvioida eri vaihtoehtojen realistisuutta ja toimenpiteitä, joita vaihtoehtojen toteuttaminen edellyttäisi. Tarvittaessa oli mahdollista arvioida myös aluehallinnon tehtävien suhdetta valtakunnallisiin tehtäviin. Rainio luovutti raporttinsa ”Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtojen selvittäminen” (YM:n raportteja 25/2012) ympäristöministeriölle 11.12.2012.

Selvityshenkilöiden havaintoja ja ehdotuksia kuvataan selonteon eri kohdissa.

4.2 Aluehallinnon työnjako

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 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.”

Hallituksen esityksessä aluehallinnon uudistamista koskevaksi 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.

Aluehallinnon viranomaisten 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 tietyt tyypiset 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.

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 ympäristöluvat 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 alueelliset 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 terveystoimintaan 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 aluetason poistumista lukuun ottamatta poliisitoimen alueellista viranomaisyhteistyötä sekä poliisitoiminta 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

Poliisitoimen vastuualue on Itä-Suomen, Lounais-Suomen 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 poliisitointa 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 säädettäisiin 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 yliohtajat. 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 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

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 aluekehitysrahastotehtävät 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. Kulttuuria koskevat asiat tulivat uutena tehtävänä kaikkiin ELY-keskuksiin (15).

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. Osa ELY-keskuksista jakaa ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjille suunnattuja työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän valtionavustuksia. Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Pohjois-Savon, Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus hoitavat oppilaitosten perustamishankkeita koskevia tehtäviä.

ELY-keskukset 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 valtionavustuksilla, ohjauksella ja koulutuksella eri ikä- ja väestöryhmien liikuntaa ja liikuntapaikkarakentamista. Pirkanmaan ELY-keskus hoitaa liikuntapaikkarakentamisen tutkimus- ja kehittämishankkeisiin sekä liikuntapaikkarakentamiseen liittyviä tehtäviä.

Nuorisotoimen osalta ELY-keskukset myöntävät valtionavustuksia muun muassa lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman 2012-2015 toimeenpanoon, työpajatoimintaan ja paikalliseen harrastustoimintaan. Koulutuksella ja informaatio-ohjauksella huolehditaan nuorisolain 7 - 8 §:n toimeenpanosta kunnissa.

Kulttuurin osalta ELY-keskukset vastaavat kulttuuri- ja luovien alojen toimijoiden työllisyyden ja toimintaedellytysten sekä kulttuuripalveluiden vahvistamisesta. Ne 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 hoidettavista sivistystoimen tehtävistä tehtiin kysely, jolla kerättiin tietoa aluehallinnon ohjausmallin toimivuudesta sivistystoimen tehtävien näkökulmasta, sivistystoimen tehtävien jakamisesta kahteen aluehallintoviranomaiseen aiheutuvista vaikutuksista toimintaan, aluehallinnon aluejakojen toimivuudesta ja vaihtoehtoisista organisoitumismalleista näissä tehtävissä.

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 tulosohtaukseen. Vastauksia saatiin 83 vastausprosentin ollessa 54.

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.

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.

66 vastauksessa 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 tehtävien jako edistä niiden uudelleen muodostumista ja tehtävien tuloksekasta sekä tehokasta hoitamista.

Myös Rauno Saari on selvityksessään todennut, että sivistystoimen tehtävien jakaminen ei edennyt kitkatta, ja hän kannattaa kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien liittämistä peruskoulutustehtävien yhteyteen aluehallintovirastoihin.

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 suojeleminen ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito. Ympäristölupavastuualueita on neljässä aluehallintovirastossa ja ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueita 13 ELY-keskuksessa. Aluehallin-

tovirastoihin siirtyivät ympäristölupavirastojen tehtävät sekä alueellisten ympäristökeskusten ympäristölupatehtävät. Muut alueellisten ympäristökeskusten tehtävät siirtyivät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin.

Aluehallintoon sijoittuvista ympäristöhallinnon tehtävistä (ympäristöluvat ja -valvonta) tehtiin kysely, jolla pyrittiin saamaan tietoa aluehallinnon ohjausmallin toimivuudesta ympäristöhallinnon tehtävien hoidon näkökulmasta, näiden tehtävien jakamisen vaikutuksista toimintaan, aluejakojen toimivuudesta näiden tehtävien näkökulmasta ja vaihtoehtoisista organisointimalleista.

Kohderyhmänä olivat aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ylijohtajat, aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden johtajat ja henkilöstö, ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen johtajat ja henkilöstö sekä ympäristöministeriössä ja maaja metsätalousministeriössä näiden tehtävien ohjaukseen osallistuvat henkilöt. Vastauksia saatiin yhteensä 227 vastausprosentin ollessa 16¹.

Ympäristöhallinnon tehtävien jakamisen vaikutus aluejakojen toimivuuteen ja tehtävien ohjaukseen lupatehtävissä on ollut aluehallintovirastoja edustavien ja tehtävien hoitoa ministeriöissä 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.

Lisäksi kyselyssä oli mahdollisuus antaa avoimiin kysymyksiin ehdotuksia ympäristölupien ja ympäristövalvonnan organisoinnista aluehallinnossa. Näitä saatiin 124:lta (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 ympäristölupien ja -valvonnan jakamisen kahteen organisaatioon ja erilaisten toimialueiden aiheuttaneen yhteensovittamisen tarvetta. Avoimissa vastauksissa tulivat esiin lisäksi resursiosiohauksen ja substanssiohauksen tasapainottamisen vaikeudet, kahteen organisaatioon kuulumisen aiheuttama yhteensovittamisen tarve sekä ministeriöiden yhteistyöhön perustuvan ohjausmallin huono toimivuus.

Myös ympäristöministeriön asettama selvityshenkilö Riitta Rainio tarkasteli selvityksessään nimenomaan ympäristöhallinnon tehtäviä. Hänen havaintojensa mukaan alueellisten ympäristökeskusten henkilöstön jakamisesta kahden viraston kesken aiheutui uusien

¹ Kysely jaettiin ELY-keskuksissa ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueen koko henkilöstölle (1 246 henkilöä). Kyselyn aihepiirinä olleissa ympäristövalvontatehtävissä kyseisellä vastuualueella työskentelee kuitenkin ELY-keskuksissa yhteensä noin 120 henkilöä. Tämä huomioon ottaen kyselyn vastausprosentin on arvioitu olevan riittävän hyvällä tasolla, jotta sen kautta saatua tietoa voidaan hyödyntää tehdyssä arvioinnissa.

virastojen toiminnan käynnistyessä voimavarojen ja asiantuntemuksen puutteita, joita ei vieläkään ole kaikilta osin voitu täyttää. Organisaatioiden järjestäytymisvaihe on näkynyt tuloksissa. Lupien ja valvonnan eriyttäminen on lisännyt yhteensovittamisen tarvetta virastojen välillä ja aiheuttanut päällekkäistä työtä molemmissa virastoissa. Lisäksi on kannettu huolta siitä, tulevatko kiinteästi toisiinsa liittyvä ympäristö- ja vesiluvitus ja -valvonta käsitellyiksi riittävän asiantuntevasti, monipuolisesti ja kokonaisvaltaisesti.

Rainio on selvityksessään tarkastellut myös aluehallintouudistuksen tavoitteena ollutta ELY-keskuksen vastuualueiden yhteistyön lisäämistä ja synergiaetuja. Havainto on, että ELY-keskusten vastuualueiden välinen yhteistyö, synergia ja vuorovaikutus ovat lisääntyneet, mutta synergiahyödyt ovat kuitenkin vielä olleet suhteellisen vähäisiä. Liikenteen ja alueidenkäytön yhteistyö on toimivaa, kuten se oli jo ennen aluehallintouudistustakin. Maatalouden tukiasioissa, ympäristötukien valvonnassa ja eläinsuojien valvonnassa yhteistyön kehittämistä selvitetään, ja jo alkanutta yhteistyötä kalatalous- ja vesiasioissa pidetään tarpeellisena edelleen kehittää. Lisäksi on tuotu esille se, että ympäristöasioiden kuuluminen ELY-keskukseen ja niiden huomioon ottaminen jo asioiden valmisteluvaiheessa, on vähentänyt virheinvestointeja elinkeinotoiminnassa. Toisaalta on todettu, että ELY-keskusten eri vastuualueiden näkökulmat ja intressit voivat poiketa toisistaan ja vastuualueiden välille syntyy intressiristiriita.

Rainion selvityksen havainto on, että asiakkaiden kannalta nykytilannetta on pidetty sekavana, koska aluehallintovirasto myöntää ympäristöluvut, mutta ELY-keskus vastaa valvonnasta ja valvontaviranomaisena määrittelee lupatarpeen ja myös sen, miten lupaa pitää tulkita. Myös virastojen erilaiset aluejaot lisäävät sekavuutta. Mielipiteet ympäristölupien ja valvonnan sijoittumisesta eri organisaatioihin tai samaan organisaatioon jakautuvat. Molemmilla vaihtoehdoilla on kannattajansa, mutta ei selvää enemmistöä. Myös ennen aluehallintouudistusta ympäristöluvut, siltä osin kuin ympäristölupavirastot niitä käsitelivät, ja valvonta olivat eri virastoissa.

Rainion selvitystyön yhteydessä oli myös tuotu esille tarve tarkistaa nykyisten aluehallintoviranomaisten aluejakoa. Erityisesti viitattiin vireillä olevaan kuntarakenneuudistukseen ja sen vaikutuksiin ELY-keskusten aluejakoon ja lukumäärään.

Myös työ- ja elinkeinoministeriön asettama selvitysmies Rauno Saari on käsitellyt ympäristötehtäviä selvityksessään. Hänen havaintonsa on, että kahteen organisaatioon kuuluminen aiheuttaa yhteensovittamisen tarvetta, eivätkä ohjausjärjestelmät mahdollista toimintojen yhdensuuntaistusta tai synnytä synergiaetua.

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.”

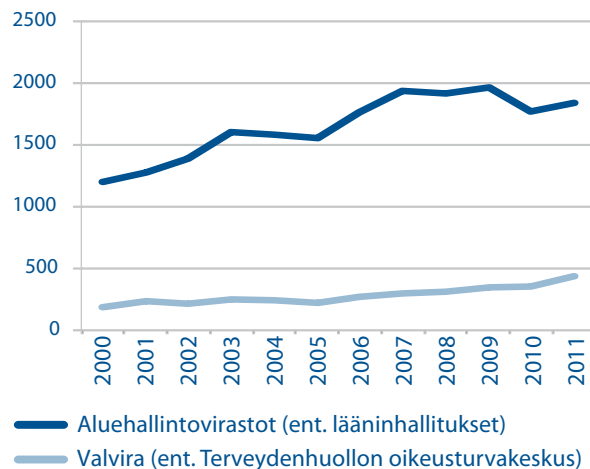
Näiden linjausten toteuttamiseksi aluehallintouudistuksen yhteydessä siirrettiin entisistä lääninhallituksista 1.1.2010 alkaen Valviraan resursseja yhteensä 10 henkilötyövuoden verran.

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 kehittämisohdotuksia mm. terveydenhuollon valvontatyöryhmän mietinnössä (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:8).

Sekä Valviran että aluehallintovirastojen tehtävämäärät ovat viime vuosina olleet kasvussa. Kanteluiden käsittely tarjoaa yhden suhteellisen hyvän ja vertailukelpoisen tarkastelunäkökulman tähän kehitykseen². Oheisesta kuvasta käy ilmi kanteluiden määrän kehitys toisaalta lääninhallituksissa ja aluehallintovirastoissa sekä toisaalta Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksessa ja Valvirassa vuosina 2000-2011 (kuva 8).

KUVA 8. Lääninhallituksissa / aluehallintovirastoissa sekä Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksessa / Valvirassa vuosina 2000-2011 vireille tulleet sosiaali- ja terveydenhuollon kantelut (kappaletta).



² On huomattava, että kantelut ovat vain yksi osa sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa Valvirassa ja aluehallintovirastoissa tehtävää työtä. Muusta valvontatoiminnasta ei ole kuitenkaan löydettävissä samanlaista näiden kahden virastokokonaisuuden suhteen vertailukelpoista aineistoa.

Sekä aluehallintovirastoissa että Valvirassa sosiaali- ja terveydenhuollon vireille tulleen kantelujen trendi on ollut jyrkän nouseva. Aluehallintovirastoissa nousu on ajoittunut tasaisemmin koko tarkastelujaksolle, kun taas Valvirassa kanteluiden määrän kasvu on tapahtunut pääosin vuodesta 2006 eteenpäin. Valvirassa nousu on ollut tarkasteluvälillä suhteellisesti suurempaa lähtötilanteeseen verrattuna kuin aluehallintovirastoissa. Osaltaan Valviran kantelumäärien kasvua selittää se, että Valviralle säädettiin 1.1.2010 lukien uudeksi tehtäväksi sosiaalihuollon valvonta, missä yhteydessä tätä uutta tehtävää varten siirrettiin Valviraan resursseja silloisista lääninhallituksista.

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.

Valviran valvontaa ohjaavaan rooliin tyytymättömiä oli 15 aluehallintoviraston vastaajaa. Aluehallintovirastojen ja Valviran välisen työnjaon katsoi 47 % vastaajista toimivan huonosti tai erittäin huonosti. Positiivisimmin työnjaon toimivuuteen suhtautuivat sosiaali- ja terveysministeriön vastaajat.

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 puutteet Valviran asiantuntemuksessa ja tiedonkulussa. Näistä ohjauksen ongelmat, ongelmat yhteistyössä ja puutteet tiedonkulussa tulivat esiin myös Valviran vastauksissa. Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksissa toimimattomuuden syinä nähtiin resurssien vähyys, työnjaon epäselvyys joissakin tehtävissä sekä ongelmat ohjauksessa ja yhteistyössä.

Sosiaali- ja terveystoimen 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 terveysministeriön vastaajat kuin aluehallintovirastojen vastaajat. Vastaajista 20 % ei ottanut kantaa tähän kysymykseen tai ei tuntenut asiaa. Vastauksia arvioitaessa on otettava huomioon, että vastaajista 86 % oli aluehallintovirastojen henkilöstöä.

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

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.

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. 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.

Työsuojelu

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

Kyselyyn saaduista vastauksista käy ilmi, että 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 olivat 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, ettei uudistus ole vaikuttanut tulohajautukseen ja tulossopimuksiin. Esimiehistä kuitenkin 50 % piti uudistuksen vaikutusta negatiivisena. Työsuojelun vastuualueiden tulohajaus ei kuitenkaan ole uudistuksen seurauksena muuttunut, vaan sosiaali- ja terveysministeriö tulohajaa työsuojelun vastuualueita samoin kuin ennen uudistusta. Kielteisiä näkemyksiä perusteltiin muun muassa sillä, että yhteistyö muun aluehallintoviraston kanssa vie liikaa aikaa.

Suurin osa vastaajista katsoi työsuojelun vastuualueen saavuttaneen tulostavoitteensa työsuojelupiiriin verrattuna samalla tavoin tai paremmin. Kuitenkin 55 % esimiehistä ilmoitti, että tulostavoitteet on saavutettu huomattavasti hitaammin. Vastauksia perusteltiin jälleen osallistumisella aluehallintovirastojen yhteisiin asioihin ja myös uuden organisaation saattamisella toimintakuntoon. Lisäksi vastaajat totesivat tavoitetasen 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 vastuualueiden keskeisten suoritteiden ja palvelutavoitteiden toteutumia voidaan havaita, että työpaikkatarkastusten, joka on työsuojelun vastuualueen 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 valtaosan esimiehistä 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 kielteisinä.

Vastauksissa kysymykseen, onko aluehallintoviraston ylijohdaja puuttunut vastaajan toimintaan tai tehtäviin työsuojelun riippumattomuutta vaarantavalla tavalla ei tullut esiin yhtään tapausta, jossa ylijohdaja olisi puuttunut vastaajan toimintaan tai tehtäviin työsuojelun riippumattomuutta vaarantavalla tavalla.

Aluehallintovirastossa toteutetuilla kehittämistoimenpiteillä ei suuren osan vastaajista mielestä ole ollut vaikutusta toimintatapoihin työsuojelun vastuualueella. Yhteistyöhön muiden aluehallintoviraston vastuualueiden 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.

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 %.

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.

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

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

Valtiovarainministeriö toteutti huhtikuussa 2012 aluehallintovirastojen ylijohtajille, vastuualueiden johtajille, yksikön päälliköille, talous- ja henkilöstöhallinnosta sekä vies-

tinnästä 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. Toimintamallin toimivuudessa on kuitenkin vielä kehitettävää. Näkemykset siitä, onko toimintamalli tehostanut aluehallintovirastojen toimintaa, eroavat.

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.

Erikoistumisyksiköiden lisäksi aluehallintovirastoilla on erikoistumistehtäviä

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 taroituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi.

ELY-keskusten vastuualuejako on esitetty luvussa 3.2. Lisäksi ELY-keskuksista annetussa 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.

Myös ELY-keskusten erillisyyksiköistä on säädetty ELY-keskuksista annetussa asetuksessa. Erillisyyksiköitä 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 tulosohjauksessa.

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 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. Liikennejärjestelmäsuunnittelu 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. Taiteen edistämiskeskuksesta annetun lain (657/2012) mukaan Suomessa säilyi 13 alueellista taidetoimikuntaa, mutta niiden nimittämistoimivalta siirtyi maakunnan liitoilta Taiteen edistämiskeskukseen yhteydessä toimivalle taideneuvostolle. Alueelliset liikuntaneuvostot on asetettu ja niiden osalta yhteistyö on liittojen mukaan sujunut hyvin.

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.

Maakunnan liittojen 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 hankkokonaisuutta, jotka koskivat muun muassa elinkeinoelämän kehittämistä tukevia toimia ja rakennemuutoksen hallintaa, meriteollisuuden ja energia-alan toiminta-

edellytyksiä, 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 tulisivat määritellä 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 kokonaisselvityksen, 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.

Toimintojen kokoaminen uuteen aluehallintoon

Hallituksen esityksessä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi todetaan, että eräitä aluehallintoviranomaisia ja keskushallinnon alueyksiköjä 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. Hallintovaliokunta toteaa hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 13/2009 vp), että jatkotyö on tärkeää käynnistää aluehallintouudistuksen tultua voimaan. Valiokunnan mukaan samalla on muutoinakin seurannan ja toimeenpanosta saatavien kokemusten perusteella arvioitava mahdollisuuksia ja tarvetta uudistusprosessien jatkamiseen esimerkiksi tarkastelemalla eri tehtävien substansseja ja niihin liittyviä kehittämis- ja uudistamismahdollisuuksia. Hallituksen esityksessä ja hallintovaliokunnan mietinnössä ei aluehallinnon edelleen kokoamista ole rajattu tiettyihin organisaatioihin. ALKU-hankkeen väliraportissa (valtiovarainministeriön julkaisu 19a/2008) uudistuksen ulkopuolelle jääneinä organisaatioina mainitaan tullipiirit, maanmittaustoimistot, riistanhoitopiirit, metsähallituksen luonnonvaratoiminnot alueilla, rajavartiolaitos, museoviraston alueyksiköt ja sosiaalialan osaamiskeskukset. Lisäksi raportissa todetaan, että ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuuri –tehtäväkokonaisuuteen voidaan liittää rautateitä ja vesiliikennettä koskevia alueellisia tehtäviä.

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. Työ-

ryhmä 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 maanmittaustoimistojen tehtävät liitettäväksi kokonaisuudessaan aluehallintovirastoihin sekä eräitä pienehköjä tehtävien siirtoja pääosin ympäristöministeriön hallinnonalalla ELY-keskuksille ja aluehallintovirastoille. Ympäristöministeriö valmistelee ehdotettuja hallinnonalan tehtäväsiirtoja koskevat säädösmuutokset samassa yhteydessä kyseisiin säädöksiin tehtävien muiden muutosten kanssa.

Toimintojen kokoamista selvittäneen työryhmän työn jatkovalmistelua varten valtiovarainministeriö asetti 21.2.2011 työryhmän selvittämään mahdollisuutta siirtää maanmittaustoimistojen tehtävät aluehallintovirastoihin. Työryhmä selvitti mahdollisen siirron organisaatiovaikutukset, vaikutukset johtamiseen, strategiseen ja toiminnalliseen ohjaukseen, vaikutukset maanmittauksen tehtävien järjestämiseen aluetasolla, henkilöstövaikutukset, 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 valmistuneessa raportissaan (valtiovarainministeriön julkaisu 23/2011) ehdottamaan, että maanmittaustoimistot 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 sisältyvät maa- ja metsätalousministeriön, Maanmittauslaitoksen ja oikeusministeriön edustajien eriävät mielipiteet.

Hallituksen päätöksessä valtiontalouden kehyksiksi vuosille 2013-2016 on linjattu, että Maanmittauslaitoksen organisaatiota kevennetään siirtymällä yksiportaiseen valtakunnalliseen toimintamalliin. ALKU-hankkeen väliraportissa mainituista organisaatioista on lisäksi metsäkeskusta ja riistanhoitopiirejä koskien tehty lailla Suomen metsäkeskuksesta (418/2011) ja riistanhoitolailla (158/2011) ratkaisut siitä, että näitä tehtäviä ei koota monialaiseen aluehallinnon organisaatioon.

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.

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

Aluehallintovirastoissa perusaluejaosta poikkeavat ympäristölupa-vastuualueiden (4/6)³, 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, osaminen 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 maakuntajako. 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.

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 Hämeenlinnasta Lahteen. Muut muutokset koskivat liikenne- ja infrastruktuurin vastuualueita.

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.

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 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

³ Neljässä kuudesta aluehallintovirastosta on ympäristölupavastuualue.

esimerkiksi yhdellä yrityksellä voi olla asioita useammassa ELY-keskuksessa vireillä. Sama asia koskee pienemmässä määrin AVI:n vastuualueiden erilaisuutta aluejakojen suhteen.

Valtiovarainministeriön keväällä 2012 tekemässä kyselyssä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten aluejaoista kävi ilmi, että sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten johto pitää aluejakoa pääosin melko hyvin toimivina tai erittäin hyvin toimivina.

Virastoja ohjaavien ministeriöiden vastaukset samaiseen kyselyyn noudattivat pääosin samaa linjaa kuin aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten johdon vastaukset. Suurin osa vastaajista piti aluejakoa joko melko hyvin tai erittäin hyvin toimivina. Ministeriövastaajat esittivät kuitenkin kritiikkiä aluejakojen toimivuuteen ohjauksen näkökulmasta. Keskeiseksi ongelmaksi nähtiin se, että ELY-keskusten toimialueet ovat liian pieniä, mistä johtuen resursseja ei saada välttämättä kohdennettua parhaalla mahdollisella tavalla toteuttamaan strategisia tavoitteita.

Maakunnan liittojen edustajat arvioivat kyselyssä aluejaot pääsääntöisesti joko hyvin tai erittäin hyvin toimiviksi.

Kyselyssä ainoana selvästi useammalta vastaajalta kannatusta saaneena kehittämisehdotuksena 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

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 menettelytapoin ja samalla hallinnonaloittain joustavasti. Tavoitteena on myös vahvistaa ministeriöiden verkostomaista strategista ohjausta ja alueilta tulevan kehittämistahdon kanavointia.

Tavoitteena oli myös kytkeä maakuntaohjelmat nykyistä tiiviimmin osaksi keskushallinnon ja aluehallintoviranomaisten tulosohtausprosessia. Maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma otettiin yhdeksi lähtökohdaksi aluehallintoviranomaisten strategia-asia-kirjojen 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 keskushal-

linnon virastojen yhteistyönä. Ministeriöiden ohjaus välitetään aluehallintoviranomaisille pääasiallisesti koordinoivan ministeriön (VM ja TEM) kautta.

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. (2011, 58 ja 126) Arvioinnin mukaan strateginen ohjaus toimi jo heti toiminnan alkuvaiheessa kohtuullisesti.

Ohjaavien ministeriöiden ohjauskulttuureissa oli arvioinnin mukaan eroja. Siinä missä joidenkin ministeriöiden katsottiin tyytyvän helposti strategisen ohjauksen antamiin suuntaviivoihin, 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 strategisiin tulossopimuksiin ja mitkä toiminnallisiin tulossopimuksiin (2011, 58-59).

Arvioinnissa tuodaan esille, että resurssiohjaus nähtiin valmisteluvaiheessa mahdollisena ongelmien lähteenä (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.

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).

Riitta Rainio on selvitystyössään todennut, että aluehallintoviranomaisten suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä on moniportainen, byrokraattinen ja voimavaroja vievä, mutta suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän strategista otetta on kyetty lisäämään. Rauno Saaren havainnot ELY-keskusten ohjauksesta ovat jäljempänä.

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

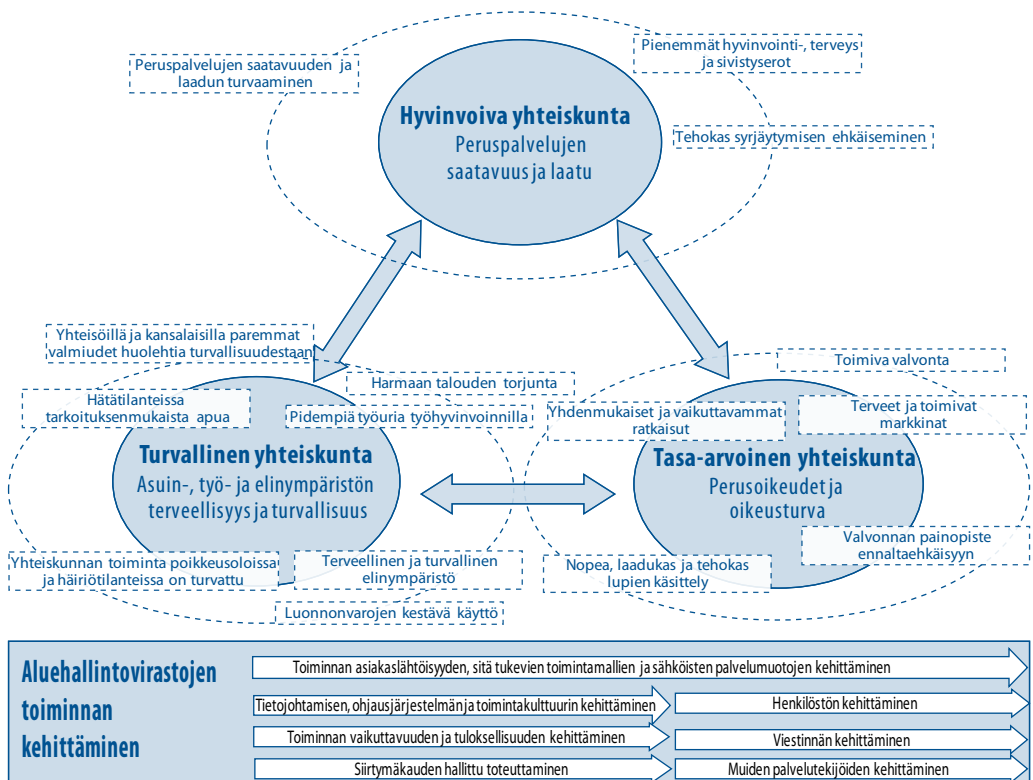
koordinoimiseksi valtiovarainministeriö on asettanut aluehallintovirastojen ohjausryhmän ja tulosohejaustyöryhmän, joista ensimmäinen toimii päättävänä ja jälkimmäinen asioita päätöksentekoon valmistelevana elimenä.

Aluehallintovirastoille laadittiin ALKU-uudistuksen valmisteluvaiheessa ensimmäinen strategia-asiakirja ja strategiset tulossopimukset vuosiksi 2010-2011. Syksyllä 2011 hyväksyttiin aluehallintovirastojen ensimmäinen nelivuotinen strategia-asiakirja 2012-2015. 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 terveellisyys ja turvallisuus.

KUVA 9. 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 STM:n johdolla ja ohjeistuksessa yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa ja käsitelty työsuojeluneuvottelukunnassa. Ympäristölupa-asioita koskien ei ole laadittu omaa osiota, vaan ympäristölupa-asioita koskevat tavoitteet on sisällytetty asiakirjaan ydinprosessi-ottelun mukaan. Poliisin osalta strategia-asiakirjaan sisältyy vain sen vastuulle kuuluvan alueellisen viranomaisyhteistyön sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun tavoitteet.

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 tulosohtajastyöryhmässä, jonka kautta maakunnan liitot ovat olleet mukana strategia-asiakirjan ja strategisten tulossopimusten valmistelussa. Maakunnan liitot eivät ole osallistuneet aluehallintovirastojen strategisia tulossopimuksia koskeviin neuvotteluihin, mutta maakunnan liitoilla on ollut mahdollisuus kommentoida ja antaa lausunto asiakirjaluonnoksesta.

Työsuojelun vastuualuetta lukuun ottamatta aluehallintovirastojen toiminnallisesta tulosohtauksesta vastaavat ministeriöt eivät enää strategiakaudella 2012-2015 tee omia toiminnallisia tulossopimuksia virastojen kanssa. Ainoastaan virastoja ohjaavat keskushallinnon virastot tekevät toiminnalliset tulossopimukset.

Merkittävä muutos toiminnan käynnistymisen ensimmäisistä vuosista 2010 ja 2011 on ollut siirtyminen strategiakaudella 2012-2015 hallinnonalakohtaisesta tavoitteiden asettamisesta virastojen ydinprosessien mukaiseen tavoitteiden asettamiseen. Ydinprosessien mukainen tavoitteiden asettaminen kiinnittää tavoitteet ja toimenpiteet toiminnan tavoiteltuihin vaikutuksiin sekä edistää poikkihallinnollista yhteistyötä virastoissa.

Selkeä muutos ALKU-uudistusta edeltävään aikaan verrattuna on ollut myös ohjausmallin kehittyminen aidoksi yhteistyömalliksi, jossa kaikki 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 yhtäaikaiset 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.

Valtiovarainministeriön helmikuussa 2012 tekemän kyselyn mukaan aluehallintovirastojen strategisen suunnittelun ja ohjauksen asiakirjat ovat ohjauksessa osallisina olevien tahojen mielestä kehittyneet merkittävästi ensimmäisten vuosien aikana ja ne muodostavat hyvän kokonaisuuden. Tulosohtauksen näkökulmasta strategia-asiakirjan ja strategisten tulossopimusten valmisteluvuosi on verrattain raskas ja sitoo resursseja. Toisaalta asiakir-

jat 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 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. Aluehallintovirastot laativat vuosittain toimintakertomukset, jotka täydentävät tilinpäätöstä. Lisäksi aluehallintovirastot raportoivat toiminnallisissa tulossopimuksissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta suoraan toiminnallisesta tulosohtauksesta vastaavalle ministeriölle tai keskushallinnon virastolle.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Ohjauksen yhteensovittaminen ja ohjaavien ministeriöiden välisen yhteistyön varmistaminen tapahtuu ELY-johtoryhmässä.

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

ELY-johtoryhmälle asioita on valmistellut vuoden 2012 alusta kolme valmisteluryhmää: ohjauksen kehittämisen ryhmä, toiminnan kehittämisen ryhmä ja henkilöstö- ja hallintoasioiden ryhmä. Vielä vuosina 2010–2011 valmistelusta huolehti viisi erillistä ryhmää. Valmisteluryhmärakenteen uudistaminen perustui tarpeeseen siirtyä ELY-keskusten käynnistysvaiheen ohjausrakenteista kohti vakiintuneemman toiminnan ohjausrakenteita.

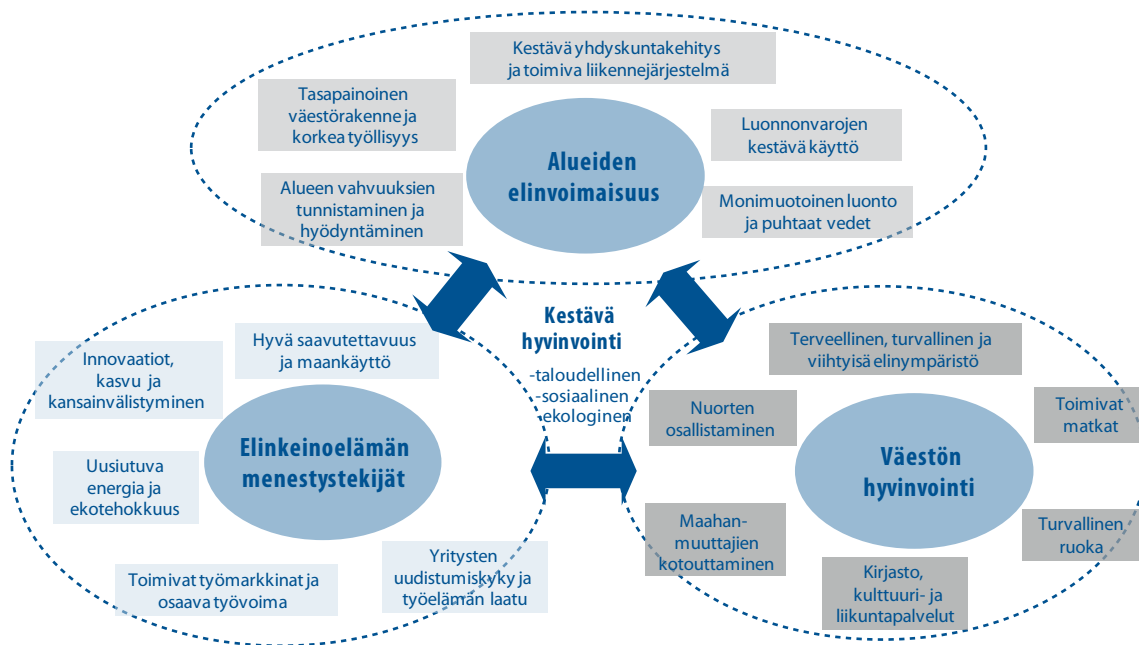
ELY-keskuksille laadittiin ALKU-hankkeen valmisteluvaiheessa vuoden 2009 aikana strategia-asiakirja vuosille 2010–2011 sekä ensimmäiset strategiset tulossopimukset vuosiksi 2010–2011 strategia-asiakirjan ja maakuntaohjelmien pohjalta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ensimmäisen nelivuotisen, koko hallituskauden kattava strategia-asiakirja 2012–2015 valmisteltiin syksyllä 2010 laajassa yhteistyössä. 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 10. 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 vastuualueiden synergioiden löytäminen.

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 kokonaisuutena. Määrärahoja ei ole asetuksen mukaisesti määritelty hallinnonaloittain vaan ELY-keskus päättää itse määrärahan tarkemmasta jaosta vastuualueittain ja yksiköittäin. Määrärahan ja resurssien käyttöä seurataan vastuualueittain ja yksiköittäin toteumien kautta.

Toimintamenomäärärahan jakomenettely on ELY-keskusten mukaan lisännyt niiden mahdollisuutta määrärahan tarpeen mukaiseen joustavaan käyttöön. Toimintamenomäärärahan jako yhtenä eränä helpottaa resurssien joustavampaa käyttöä yli vastuualueiden ja hallinnonalojen. 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.

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. Vuosien 2009 ja 2010 neuvottelut käytiin kunkin ELY-keskuksen kanssa erikseen.

Maakunnan liitot ovat osallistuneet oman alueensa ELY-keskuksen neuvotteluihin. Itse neuvottelutilanteessa ei ole voitu määritellä ELY-asetuksen 21 §:n mukaisesti valtion kantaa toteuttamissuunnitelmien mukaisiin hankkeisiin, vaan esityksistä annetuissa ministeriöiden palautteissa on todettu niiden mahdollisesta etenemisestä muissa valmisteluprosesseissa tai sovittu niiden mahdollisesta myöhemmästä jatkokäsittelystä.

Suunnitteluprosessista ja neuvottelumenettelyistä vuosina 2011 ja 2012 tehdyistä palautekselyistä kävi ilmi, että kehitystä positiiviseen suuntaan oli vuosien välillä tapahtunut. Neuvotteluprosessia arvioitiin melko sujuvaksi, mutta samalla neuvotteluja luonnehdittiin lähinnä keskusteluiksi tai tiedotustilaisuuksiksi, ei todelliseksi neuvotteluiksi.

ELY-keskusten toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan tarvittaessa keskusten toiminnan ja tehtävien ohjausta ja järjestämistä varten ohjaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston johdolla toiminnallisia tulossopimuksia. Ohjaavat ministeriöt ja keskusvirastot ja myös ELY-keskukset ovat pitäneet toiminnallisia tulossopimuksia tarpeellisina, mutta samalla niiden määrää on pidetty kaiken kaikkiaan liian suurena. Sopimusten suuri määrä on johtanut siihen, että yhdellä hallinnonalalla on saattanut olla jopa useampia erillisiä sopimuksia yhden ja saman ELY-keskuksen kanssa.

ELY-keskusten johtamisen ja toiminnallisten tulossopimusten toteuttamisen ja seuraamisen 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. Tavoitteena on edelleen vähentää toiminnallisten tulossopimusten määrää. Toiminnallisten tulossopimusten sisällöllistä yhtenäisyyttä ja keskinäistä vertailtavuutta sekä työnjakoa suhteessa strategiaan tulossopimuksiin kehitetään myös edelleen.

ELY-keskukset raportoivat työ- ja elinkeinoministeriölle ja muille niitä ohjaaville ministeriöille ja keskushallinnon virastoille strategisten tulossopimusten tavoitteiden toteutumisesta kaksi kertaa vuodessa, toimintakertomuksen laatimisen ja tulossopimuksen tarkistusmenettelyn yhteydessä. Toiminnallisissa tulossopimuksissa ELY-keskukset raportoivat erikseen suoraan ao. ohjauksesta vastaavalle ministeriölle tai keskushallinnon virastolle.

Selvityshenkilöt Rauno Saari ja Riitta Rainio ovat selvityksissään tuoneet esiin ELY-keskusten ohjauksen raskauden. Saaren mukaan johtamisen vastuusuhteita ei pidetä selkeinä keskushallinnosta aluekeskuksiin eikä myöskään keskusten sisällä, lisäksi järjestelmä on työllistävä, kokouksia kysyvä, hallinnollisesti raskas ja lähes tukahduttava. Toiminnan ohjauksen kannalta hän ei pidä sitä selkeänä, rationaalisena eikä ohjausvaikutusta ajatellen tarkoitustaan vastaavana.

4.5 Riippumattomuus, puolueettomuus ja oikeusturvan toteutuminen

Asioiden käsittelyn riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä oikeusturvan toteutuminen 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 seuraavilla tehtäväalueilla:

- Ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu 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 vesistötöiden toteuttamisesta huolehtiminen. Tätä toimialaa hoidetaan keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella.

Lainsäädännöllinen tilanne aluehallintovirastoissa

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 vesiasioden käsittelystä aluehallintovirastoissa annettuun lakiin (898/2009).

Aluehallintovirastoista annetun lain 5 §:n mukaan viraston työsuojelun tehtäviä, ympäristölupa-asioita ja kilpailuasioita hoitavat vastuualueet ovat riippumattomia tehtäviään hoitaessaan. Näiden vastuualueiden toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus tehtävien hoitamisessa on turvattu. Vastuualueille ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa tehtävien asianmukaisen hoitamisen tai 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 §:n 1 momentin mukaan virastojen 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. Työsuojelun ja ympäristölupa-asioiden tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan kuuluvat asiat ratkaisee kuitenkin asianomaisen vastuualueen päällikkö. Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintoviraston johtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, jonka viraston virkamies työjärjestyksen mukaan saa ratkaista. Viraston johtaja ei 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 kuuluvissa 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.

Lisäksi ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastoissa annetun lain 3 § sisältää asioiden ratkaisukokoonpanoja koskevat säännökset. Pykälän mukaan vastuualueen päällikkö määrää ratkaistavan asian ratkaisukokoonpanon ja tarvittaessa kokoonpanolle puheenjohtajan. Vastuualueen päällikkö ei voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, jonka hän on määrännyt muussa kokoonpanossa ratkaistavaksi.

Lainsäädännöllinen tilanne elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa

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.

Toteutuminen ympäristölupatehtävissä ja ympäristönsuojelun valvonnnassa

Ympäristöministeriö on yhteistyössä aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa useissa eri yhteyksissä käsitellyt puhevallan käyttämiseen ja

toimivaltaan liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Lisäksi ministeriö on tähdentänyt ympäristöasioiden valvontatehtävien puolueetonta hoitamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuualueiden välillä ja keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen sisällä.

Aluehallinnon viranomaisilta saatujen tietojen 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 kalatalousedun valvonnassa on havaittu poikkeavia lausuntoja. Aluehallinnon viranomaiset pitävät tärkeänä, että tiettyjen ympäristötehtävien riippumattomuutta ja puolueettomuutta edelleen pidetään esillä ja tunnistetaan 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.

Ympäristöministeriön tavoin ympäristövastuualueet ovat huolissaan voimavarojen kohdentamisesta aluehallinnon viranomaisten sisällä. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että ympäristösuojeluviranomaiselle varmistetaan mahdollisuus hoitaa lakisääteiset tehtävät riippumattomasti. Lisäksi huomiota on kiinnitetty ympäristöhallinnon resurssien turvaamiseen yleisesti. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategiaan tulossopimuksiin 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.

Toteutuminen työsuojelun valvonnassa

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 asiaan kuulumattomasta 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.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto on ilmoittanut näkemyksensä, että työsuojeluvalvonnan riippumattomuus on toteutettu aluehallintovirastoja koskevassa lainsäädännössä, talousarviossa ja vastuualueiden tulosoajauksessa ILO:n sopimuksen n:ro 81 3 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan mukaisesti ja työsuojeluvalvontaan liittyvien asioiden osalta riippumattomuus, puolueettomuus ja oikeusturva ovat toteutuneet.

Aluehallinnon viranomaisten päätöksistä valittaminen ja hallinto-oikeuksien alueellinen toimivalta

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston edustaja on ollut 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 neuvottelu, jossa oli mukana myös aluehallinnon viranomaisten 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.

Toteutuminen kilpailuhallinnossa

Asioiden käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus sekä oikeusturva on toteutunut hyvin aluehallintovirastojen käsitellessä kilpailuasioita. Näiden asioiden käsittelyssä ei ole ilmennyt sisäisiä oikeudellisia jännitteitä päätösvalan 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 Kielellisten oikeuksien toteutuminen ja ruotsinkieliset palvelut

Aluehallintouudistusta koskevan lainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 21/2009 vp) muun muassa, että perustus-

lain säännökset voivat asettaa suoraan rajoituksia valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisällölle muun muassa silloin, kun viranomaisen toimialueen sääntelyllä on perusoikeuskytkentöjä. Aluehallinnon uudistamisessa oli valiokunnan mukaan merkityksellistä ainakin se, että muutokset viranomaisten toimialueissa saattavat vaikuttaa viranomaisen kielelliseen asemaan ja siten välillisesti perustuslain säännöksissä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Valtion alue- ja paikallishallinnon asetusentasoisessa järjestämisessä on valiokunnan mukaan kiinnitettävä erityisesti huomiota perustuslain 122 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Merkitystä on myös perustuslain 17 §:n 2 ja 3 momentin säännöksillä oikeudesta käyttää omaa kieltään - suomea, ruotsia tai saamea - viranomaisessa sekä julkisen vallan velvoitteesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Valiokunta katsoi, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet. Valiokunta painotti, että valtioneuvoston päätöksenteko on tältä osin edellä mainittujen säännösten asettamiin vaatimuksiin perustuvaa laillisuusharkintaa. Hallinnollisesti mahdollisista aluejaotuksista on tällöin valittava se, joka toteuttaa parhaiten kielelliset perusoikeudet.

Aluehallintouudistuksen valmistelun yhteydessä nousi esille kaksikielisen Keski-Pohjanmaan maakunnan suuntautumista koskeva kysymys, jossa ratkaisuvaihtoehtoina oli maakunnan sijoittaminen joko suomenkielisistä tai kaksikielisistä viranomaisyksiköistä muodostettavaan uuteen viranomaiseen. Asia ratkaistiin perustuslakivaliokunnan kannanoton johdosta ja viranomaisten kielellisten palvelujen järjestämiskykyä koskevien selvitysten perusteella jälkimmäisen ratkaisuvaihtoehdon mukaisesti. Tehdyn ratkaisun mukaan Keski-Pohjanmaan maakunta kuuluu kaksikieliseen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ja kaksikieliseen Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristö-keskuksen toimialueeseen. Uudistuksen yhteydessä ei näin ollen syntynyt sellaisia aluejakoja, jotka olisivat kielellisestä näkökulmasta muuttaneet aikaisempaa tilannetta.

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten jokainen vastuualue, jonka toimialueella on yksikin kaksikielinen tai toisenkielinen kunta, on kaksikielinen ja sillä on sen mukainen velvollisuus järjestää palvelut molemmilla kansalliskielillä.

Yleisellä tasolla ei ole tullut esiin, että aluehallinnon viranomaisten palveluissa molemmilla kansalliskielillä olisi tapahtunut merkittäviä muutoksia uudistusta edeltävään tilanteeseen verrattuna. Uudistuksen toimenpanon alussa ilmeni kuitenkin puhelunvälityksessä joitakin yksittäisiä ongelmia. Aluehallinnon viranomaisten yhteisessä ja ulkoistetusti hoidetussa puhelinvaihteessa asiakkaat eivät aina saaneet muutamissa yksittäisissä tapauksissa asianmukaista ruotsinkielistä palvelua. Puhelinpalvelun laatua koskevat ongelmat käsiteltiin palvelun toimittajan kanssa eikä asiakaspalautetta palvelun puutteellisuudesta ole enää tämän jälkeen tullut.

Oikeusministeriön ja Åbo Akademin yhteistyönä toteutettiin keväällä 2012 Kielibarometri – Språkbarometern 2012, jolla selvitettiin suomen- ja ruotsinkielisten palvelu-

jen saatavuutta kaksikielisissä kunnissa. Valtion aluehallinnon viranomaisista tarkastelun kohteena olivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Kielibarometrin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kouluarvosana valtion kielellisestä palvelusta oli suomenkielisten asiakkaiden osalta 8,7 ja ruotsinkielisten asiakkaiden osalta 6,8. Ruotsinkielisten vastaajien antama arvosana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille oli tarkastelun kohteena olleista valtion viranomaisista alhaisin. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa on valmisteilla kieliohjelma, jonka tarkoituksena on edistää ja kehittää keskuksen ruotsinkielistä asiakaspalvelua. Kieliohjelma valmistuu vuoden 2012 loppuun mennessä.

4.7 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten johtaminen

Aluehallintovirastot

Valtiovarainministeriö teki aluehallintovirastojen yliohtajille ja vastuualueiden johtajille kyselyn aluehallintovirastojen johtamisesta monialaisena virastona huhtikuussa 2012. Kysely lähetettiin 36 henkilölle. Vastausprosentti oli 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 % prosenttia kertoo saavansa riittävästi tukea yliohtajalta/vastuualueiden johtajilta viraston/vastuualueen johtamiseen. Vastaajista yli 50 % pitää viraston johtamista ja esimiestyötä ammattimaisena.

Suurin osa johtajista katsoi voivansa vaikuttaa riittävästi viraston /oman vastuualueen tehtävien hoitamiseen ja toiminnan kehittämiseen (n. 90 %), toiminnan tuloksellisuuteen (81 %) ja osittain myös henkilöstörakenteeseen (54 %). Vaikutusmahdollisuuksia resurssien kohdentamiseen virastossa (34 %) sekä koko aluehallintoviraston toiminnan kehittämiseen (37 %) pidettiin selvästi heikompiina.

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. Kyselyyn vastanneista yliohtajista ja vastuualueiden johtajista 54 % katsoo, että johtoryhmä on onnistunut hyvin viraston toimintojen johtamisessa.

Noin 15 % katsoo puolestaan, ettei johtoryhmä ole onnistunut tehtävässään. Avoimissa vastauksissa todettiin mm., että tilanne on parantunut kuluneiden reilun kahden vuoden aikana ja monimutkaisuudesta huolimatta asioita on voitu hoitaa johtoryhmässä. Työsuoje- lun, mutta myös ympäristölupavastuualueen ja poliisitoimen vastuualueen itsenäisyys vaikeuttaa kuitenkin vastaajien mukaan toimintojen yhteensovittamista.

Viraston johtamiseen eniten vaikuttavana asiana kyselyssä nostettiin esiin vastuualueiden itsenäisyys. Erot vaikeuttavat yhteismitallista johtamista. Vastuualueiden johtaminen ja toimintatavat ovat erilaisia, koska tavoitteet ja tehtävät ovat erityyppisiä. Kolmena keskeisimpänä haasteena monialaisen viraston johtamisessa vastaajat pitivät resurssien oikeu-

denmukaista jakamista, eri vastuualueiden/toimintojen toimintatapojen ja toimintakulttuurien yhdenmukaistamista sekä tulosoikeuden yhdenmukaisuutta.

Hallintovaliokunta painotti mietinnössään lisäksi, että niissä aluehallintovirastoissa, joissa ei ole työsuojelun 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 on vaihdellut suuresti aluehallintovirastojen välillä. Johtoryhmät kokoontuvat keskimäärin kerran kuukaudessa.

Työtyytyväisyyskyselyn (VMBaro)⁴ johtajuusindeksin perusteella aluehallintovirastojen henkilöstön tyytyväisyys johtamiseen on parantunut vuodesta 2010 vuoteen 2012 jatkuvasti (ka 3,11 → 3,23 → 3,29). Osaamisen johtamisindeksi on myös parantunut vuodesta 2010 vuoteen 2012 (ka 3,24 → 3,39 → 3,47), kuten myös työolojen johtamisindeksi (ka 3,55 → 3,69 → 3,73). Näistä johtajuusindeksi jäi vuonna 2012 edelleen jonkin verran VMBaro-kyselyn koko valtionhallinnon keskiarvoa (3,35) alhaisemmaksi. Osaamisen johtamisindeksi oli sen sijaan lähes samalla tasolla valtakunnallisen indeksin (3,50) kanssa ja työolojen johtamisindeksi valtakunnallista indeksiä (3,68) korkeampi.

Valtiovarainministeriö tekee ylijohtajien kanssa johtamissopimukset.

ELY-keskukset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 9 §:n mukaan keskusta johtaa ylijohtaja, jona toimii keskuksen yhden vastuualueen päällikkö oman toimensa ohella.

Toiminnan käynnistyessä ylijohtajina 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 ylijohtajuuden jakautuneen tasapainoisesti eri vastuualueiden kesken.

Ylijohtajan tehtävän hoitaminen vastuualueen johtajan tehtävän ohessa on keskusteluttanut koko uusien virastojen alkutaipaleen ajan. ELY-keskusten ylijohtajille tehdyn kyselyn vastauksissa ylijohtajat nostivat oto-johtajuuden suurimpina haasteina esiin riittämättömän toimivallan ELY-keskuksen johtamisessa, sekä keskuksen ja oman vastuualueen intressien

⁴ 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, 2011 ja 2012. Kyselyn toteutuksesta ja sen tuloksia on kerrottu lisää luvussa 5.4.

yhteensovittamisen, jossa oma vastuualue helposti kärsii. Myös työmäärä on tuonut haasteita. Vastausten mukaan ylijohtajan työpanoksesta 60–80 prosenttia kohdistuu ELY-keskuksen johtamiseen, jos ELY-keskuksessa on useita vastuualueita. Vaikuttaakin siltä, että ELY-keskuksen johtaminen vaatii ylijohtajalta huomattavasti suuremman panostuksen kuin ALKU-uudistuksen valmistelussa osattiin ennakoida.

Myös selvitysmies Rauno Saari on kiinnittänyt raportissaan huomiota ELY-keskusten ylijohtajien asemaan. Hänen mukaansa ELY-keskusten ylijohtajan tehtävistä kuluu ajankohdasta riippuen 70–90 % yhteisten asioiden hoitamiseen. Kyseessä voidaan katsoa olevan kokopäiväinen työ, jota on vaikea hoitaa oman toimen ohella. Saaren mukaan ylijohtajan tehtävä tulisikin muuttaa päätoimiseksi ja tehtävään voidaan liittää myös strategiapäälliköiden strategiseen suunnitteluun liittyvät kriittiset tehtävät.

ELY-keskukset tekivät vuonna 2011 itsearvioinnin CAF-mallilla⁵. Itsearvioinnin 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. Useimmissa ELY-keskuksissa myös vastuualueille on laadittu oma työjärjestys. Tämän seurauksena johdon (ylijohtaja, vastuualueiden johtajat) vastuut ja työnjako on määritelty keskuksissa 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.

Työtyytyväisyyskyselyn (VMBaro) johtajuusindeksin perusteella ELY-keskusten henkilöstön tyytyväisyys johtamiseen on parantunut vuodesta 2010 vuoteen 2012 (ka 3,18 → 3,29 → 3,31). Osaamisen johtamisindeksi parani myös vuodesta 2010 vuoteen 2012 (ka 3,31 → 3,40 → 3,44), kuten myös työhyvinvointi-työolojen johtamisindeksi (ka 3,48 → 3,59 → 3,61). Näistä johtajuusindeksi ylsi vuonna 2012 lähes VMBaro-kyselyn koko valtionhallinnon keskiarvon (3,35) tasolle. Osaamisen johtamisindeksi (3,50) ja työolojen johtamisindeksi (3,68) jäivät hieman enemmän valtakunnallisten keskiarvojen alapuolelle.

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 käyttöönnoton sekä johtamisen kehittämisohjelman. ELY-keskusten johtamispotentiaalista henkilöstöä varten on käynnistetty ELYTempo-johtamisohjelma, minkä lisäksi vuonna 2012 käynnistyi erityisesti keskijohdolle tarkoitettu koulutusohjelma.

⁵ 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.

Työ- ja elinkeinoministeriön tarjoaman johtoryhmien coaching-ohjelman yhteydessä ylijohtajille tehtiin 360 asteen arviointi, jonka perusteella he laativat henkilökohtaiset kehitysohjelmansa. Kehittämishojelmien toteutumista on seurattu kehityskeskusteluissa. Ylijohtajille tehdyn 360 asteen arvioinnin yhteenvedoanalyysin mukaan ylijohtajat sijoituivat vertaisryhmänä selvästi valtion keskiarvon paremmalle puolelle muutosjohtajina.

VMBaro-kyselyn johtajuusindeksin ja johtoryhmien itsearviointin kehittymisen kautta tarkasteluna ELY-keskusten johtaminen on pääsääntöisesti kehittynyt myönteiseen suuntaan.

Osa kolmen vastuualueen ELY-keskuksista toimii liikenne ja infrastruktuuri –vastuualueen ja/tai ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen asioissa viereisten ELY-keskusten toimialueilla. ELY-keskusten ylijohtajien mukaan yli toimialueen tapahtuva johtaminen on toiminut kohtuullisen hyvin, vaikka toimintamallit hakevat vielä lopullisia muotojaan.

Joidenkin ylijohtajien näkemysten mukaan ohjaavat tahot ja alueelliset sidosryhmät oletavat ylijohtajan 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.

4.8 Henkilöstö

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 asioista:

- 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.

Henkilöstön sijoittuminen

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, Merenkululaitoksesta ja Suomen ympäristökeskuksesta. Aluehallintovirastoihin tehtiin yhtä aikaa uudistuksen kanssa myös joitain uusrekrytointeja. Irtisanomisista ei tehty.

Kaikissa niissä viranomaisissa, joiden tehtävät koottiin uusiin aluehallintoviranomaisiin, oli 1.8.2008 – 31.12.2009 käytössä virkojen täyttölupamenettely, jolla pyrittiin turvaamaan olemassa olevan henkilöstön asema ja tarjoamaan heille mahdollisuus työssä kehittymiseen ja uralla etenemiseen. Aluehallintovirastoissa täyttölupamenettelyä jatkettiin vuoden 2011 loppuun saakka. ELY-keskuksissa ylijohdajat ovat olleet sitoutuneita pidättyväisyyteen uusrekrytoinneissa ja rekrytointi onkin ollut maltillista. Määrärahatilanteen 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.

Aluehallintovirastoissa toteutettiin vuosina 2010 ja 2011 vapaaehtoisuuden pohjalta kymmenen työssäkäyntialueen muutosta. 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 virkasiirroista 57 liittyy työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen toiminnan aloittamiseen 1.1.2012 Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteydessä.

Osaamisen kehittäminen aluehallintovirastoissa

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. 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 2 työpäivää eli reilu 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.

Osaamisen kehittäminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa

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

Osaamistarpeiden kokonaisuutta arvioidaan määrittelemällä ELY-keskusten ja TE-toimistojen keskeiset strategiset kyvykkyudet 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.

Paikallisiin osaamisen kehittämistarpeisiin vastataan työyhteisöissä sekä enenevästi myös ELY-keskusten yhteisinä koulutuksina. Lisäksi Suomen ympäristökeskus (SYKE), Koulutuskeskus Salvia ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan omat sisäiset koulutusorganisaatiot sekä Liikennevirasto tarjoavat ELY-keskuksille koulutusta. Osittain keskeisessä ammatillisessa täydennyskoulutuksessa on siirrytty ostopalveluihin. ELY-keskuksissa sisäisten synergioiden ja johtamisen paranemiseen on tähdätty vuosina 2010–2011 toteutulla ELY-keskusten ylimmän johdon valmennusohjelmalla. Ohjelmaan osallistuivat kaikkien ELY-keskusten johtoryhmät ja se sisälsi johtoryhmien itsearvioinnit ja valmennuksen.

Vuonna 2011 käynnistettiin ELY-keskusten johtajapotentiaalia 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 ovat olleet esimerkiksi edellä mainittu asiakkuuden verkkokoulutus sekä CAF-itsearviointien tekoa tukeva koulutus. ELY-keskuksissa henkilöstökoulutukseen 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.

Työhyvinvoinnin kehittäminen

Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset ovat panostaneet työhyvinvoinnin kehittämiseen. 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. Hyvinvointitavoite on sisällytetty myös ylijohtajien johtamissopimuksiin.

Valtiokonttori on rahoittanut vuosina 2010–2011 työhyvinvoinnin kehittämistä aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa Kaiku-määrärahalla. Kaiku-hankkeen tavoitteena on henkilöstön työhyvinvointia edistävän avoimen, vuorovaikutteisen ja osallistavan toimintakulttuurin rakentaminen sekä työyhteisötaitojen kehittäminen.

Aluehallintovirastoissa Kaiku-määrärahalla on tuettu muun muassa työhyvinvointityön käynnistämistä, esimiesten henkilöstöjohtamistaitojen ja henkilöstön työyhteisötaitojen kehittämistä sekä yhteisten toimintatapojen kehittämistä. Yhteisten koulutustilaisuuksien

lisäksi Kaiku-rahalla toteutettiin räätälöityjä työyhteisövalmennuksia, joilla tuettiin uusien vastuualueiden ja yksiköiden organisoitumista erityisesti niissä yksiköissä, joissa VMBaro-kyselyn tulosten pohjalta havaittiin eniten kehittämistarpeita.

ELY-keskuksissa Kaiku-määrärahalla tuettiin työtyytyväisyyskyselyn tulosten yhteistä käsittelyä ja konkreettisten kehittämiskohteiden määrittelyä. Hankkeessa oli mukana yhteensä kymmenen ELY-keskusta.

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.

Palkkausjärjestelmä ja palkkakehitys

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten palkkausjärjestelmän suunnittelu aloitettiin vuoden 2009 alussa. Valtiovarainministeriö asetti palkkausjärjestelmätyöryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella perustettavien virastojen koko henkilöstöä koskeva, oikeudenmukainen ja kannustava palkkausjärjestelmä. Työryhmissä oli työnantajien ja henkilöstön edustus eri hallinnonaloilta. Palkkausjärjestelmä suunniteltiin Palkkavaaka-järjestelmän avulla.

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 asianmukaiset henkilöstön palkkausjärjestelmät on käytössä aluehallintoviranomaisissa viimeistään vuoden 2011 alusta lukien. Tähän tavoitteeseen ei kuitenkaan päästy.

Sopimuskaudelle 2010–2012 tehdyssä valtion virka- ja työehtosopimuksessa edellytettiin väliaikaisen vaativuuteen perustuvan palkkausjärjestelmän rakentamista uuden palkkausjärjestelmän rinnalla uusien ja muuttuneiden tehtävien osalta. Tarkentava virkaehtosopimus uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotosta aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa tehtiin 24.11.2011. Sen mukainen uusi palkkausjärjestelmä otettiin käyttöön takautuvasti vaiheittain 1.2.2011 lukien.

Aluehallintovirastoissa uuden palkkausjärjestelmän kustannusvaikutus on 4,17 %. Palkkausjärjestelmän piirissä olevasta henkilöstöstä korotuksen saajia on 63 % (659 henkilöä) ja takuupalkalle jäi 35 % (370 henkilöä).

ELY-keskuksia koskevan sopimuksen kustannusvaikutus on enimmillään 7,47 %. ELY-keskuksissa tehdään välitarkastelu, jonka perusteella neuvotellaan sopimuksen jatkoteutuksesta. Palkkausjärjestelmän piirissä olevista henkilöstä korotuksen saajia on 77 % (3090 henkilöä) ja takuupalkalle jäi 21,4 % (856 henkilöä), kun 4 %:n kustannusvaikutus on toteutunut.

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-analyysijärjestelmää hyväksikäyttäen, jolloin voidaan arvioida myös tehtävien vaativuuden ja palkkauksen suhdetta.

Työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan organisointi aluehallintovirastoissa

Aluehallintovirastojen yhteisen työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan kehittämistä ja koordinoitua varten aluehallintovirastoille on perustettu oma työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkayksikkö. Itä-Suomen aluehallintovirastoon sijoittuva yksikkö huolehtii aluehallintovirastojen ja maistraattien palkkaus- ja työnantajapolitiikkaan sekä aluehallintovirastojen henkilöstösuunnitteluun, raportointiin ja henkilöstön kehittämiseen liittyvistä valtakunnallisista tehtävistä.

Yksikön työtä ohjaa työsuojelun vastuualueen henkilöstöä koskevissa asioissa sosiaali- ja terveysministeriö sekä muuta henkilöstöä koskevissa asioissa valtiovarainministeriö. Yksikkö on tehtäväsisältöön nähden itsenäisessä asemassa suhteessa aluehallintovirastoon.

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.

Työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan organisointi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa

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 tulkintaan 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, tulokinnassa ja seurannassa.

Henkilöstön kehittämisen toimintalinjoista, tavoitteista ja koordinoinnista vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Ammatillisen koulutuksen palveluja virastoille tuottavat aikaisemmin mainitut organisaaatiot.

Palkkausjärjestelmän soveltamista ohjaa valtakunnallinen seuranta- ja arviointiryhmä. Ryhmässä on työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen edustajat.

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

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 yhteisen 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. 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 kehittämisspäivillä. Lisäksi yhteistyössä henkilöstön kanssa on laadittu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan muutostilanteiden yhteistoimintaperiaatteet.

4.9 Valtion aluehallinnon ICT-toimintamalli

Aluehallinnon uudistamisen yhteydessä toteutettiin tietohallinnon uudelleen organisoiminen. Molemmassa virastokokonaisuuksissa otettiin käyttöön tilaaja–tuottajamalli, jossa tietohallinto on eriytetty tietohallintopalveluista.

Tehtävät ja toimintatapa

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, ICT-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 tek-

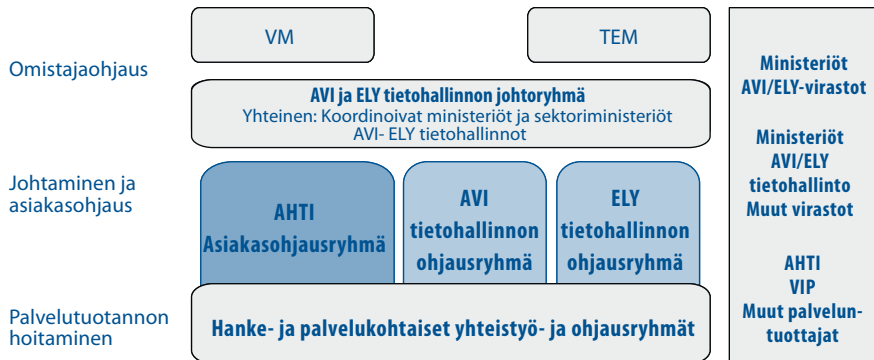
niset ratkaisut ja erityisesti käyttäjätuki olivat hyvin erilaisia. Leimallista organisaatioille oli niiden monialaisuuden vuoksi suuri käytössä olevien ydintoiminnan tietojärjestelmien määrä. Näiden järjestelmien tekniset ratkaisut, elinkaaren vaihe ja hallintamallit vaihtelivat keskenään selvästi. 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 asiakasohjaus
- palvelut hinnoitellaan yhtenäisesti
- palveluille määritetään yhtenäiset toimintatavat soveltaen esimerkiksi ITILiä, joka on prosessikehys ICT-palveluiden hallintaan ja johtamiseen.
- palvelutasot määritellään yhtenäisen käytännön mukaan
- määritellään tietoturvaso kullekin palvelulle
- laaditaan yhteiset sopimusmallit

Tilaaja–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.

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 asiakkaina ovat mm. Väestörekisterikeskus ja Suomen ympäristökeskus sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virastoja.

KUVA 11. Valtion aluehallinnon ICT-hallinnointimalli ja sen ryhmät

Tietohallintoyksiköiden ja AHTin henkilötyövuosimäärä oli 186 vuonna 2012. Henkilötyövuodet ovat vähentyneet 53 henkilötyövuodella verrattuna aluehallintoviranomaisia edeltävien virastojen tietohallintohenkilöstön määrään. Vähennys on tapahtunut ennen kaikkea sitä kautta, että henkilöt, joiden toimenkuviin kuului vain osittain tietohallintoasioita, siirtyivät uudistuksen myötä perustettujen virastojen eri vastuualueille.

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. AHTin ja sen asiakkaiden väliset ensimmäiset palvelusopimukset laadittiin keväällä 2010. Huhtikuussa 2010 otettiin käyttöön AHTissa ensimmäinen ITILin mukainen toiminto eli keskitetty palvelupiste ja siihen liittyvät tapahtuman ja palvelupyyntöjen hallinnan prosessit.

AHTin ITIL- toimintaprosessien, tilaajien ja tuottajan kesken tehtyjen yhtenäisten palvelusopimusten ja niihin liittyvien palvelutasojen osalta on päästy asetettuihin tavoitteisiin. Palvelujen hinnoittelu ja kustannusseuranta 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. Selvitysmies Saari painotti myös, että palvelukeskuksilta tulee edellyttää palvelusopimuksen mukaista palvelua, jota ei tarvitse varmistaa. Mikäli sopimuksen mukaisessa palvelussa ilmenee virheitä tai rikkeitä, niistä tulee vastuuttaa palvelun tuottaja. Vuoden 2012 alussa on otettu käyttöön AHTin osalta uusi palvelusopimusmalli ja palvelukuvaukset. Sopimukseen on liitetty myös uudentyyppinen palvelutasokuvaus (SLA-palvelutasolupaukset mm. käytettävyydestä ja palveluajasta).

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.

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 ydinsovellutusten 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 intranet-palvelut. 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 valmistui 31.5.2012.

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 ICT-toiminto) 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. Myös selvitysmies Saari piti tärkeänä, että sähköistä asiointia ja sähköistä hallintoa kehitetään määrätietoisin askelin. Saari ehdottikin ensimmäisenä sähköisen hallinnon kehittämistoimena ELY-keskusten siirtymistä yhteen yhteiseen asianhallintajärjestelmään.

Osana SPA-hanketta tehtiin internet- ja intranet-palvelujen osalta yhtenäinen määrittelytyö. Internet-palvelujen 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

internet-sivut. Aikatauluun vaikuttivat myös käytettävissä olevat henkilöresurssit. Useat ALKU-hankkeeseen liittyvät ICT-projektit sitoivat avainhenkilöitä niin paljon, että projekteja oli vaiheistettava.

ICT-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 tietoliikennetarkistuksen (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 henkilöstöresursseissa. Pakolliset väliaikaiset ICT-ratkaisut sitoivat tietohallintohenkilöstöä siten, että aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille tarkoitettujen ICT-palvelujen rakentaminen kesti odotettua kauemmin.

Tietotekniikan yhtenäistämässä 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 ELY-keskusten tietohallintoyksikköön ei yhtään, joten yhden vastuualueen tietohallinnollinen osaaminen jäi kovin kapeaksi. Selvitysmies Saari kiinnitti laajemminkin huomiota ELY-keskusten tietohallinnon ohjauksen vahvistamiseen; erityisesti palveluiden kehittäminen ja tukeminen tietohallinnon keinoin on jäänyt taka-alalle.

Yhtenäistäminen saavutettiin seuraavissa palveluissa:

- Virastot käyttävät yhteistä sähköposti- ja kalenterijärjestelmää.
- Virastojen tietoliikennetarkistukset on vakioitu ja yhtenäistetty käyttäen HANSEL-puitejärjestelyä. Samalla tietoliikenne on siirretty kulkemaan valtion yhtenäisen tietoliikennetarkistuksen kautta (VY-verkko)
- Virastot ovat siirtyneet puheratkaisussaan gsm-puhelimiin ja yhteiseen välityspalveluun. Ratkaisussa on hyödynnetty HANSEL-puitejärjestelyä
- Virastot käyttävät aktiivisesti yhteistä videoneuvottelujärjestelmää, joka on osaltaan vähentänyt matkustuskuluja
- Yhteinen työasemaratkaisu on otettu käyttöön aluehallintovirastossa ja sen käyttöönotto ELY-keskuksissa valmistuu kesällä 2012. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tietohallinnot ovat yhdessä kilpailuttaneet HANSELin puitejärjestelyn kautta työasemahankinnat ja samalla siirryttiin leasing-ratkaisuun.
- Palvelimia on keskitetty kahteen konesaliin. Keskitäminen 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 lähtien toiminnanohjausjärjestelmä palvelupyyntöjen vastaanottoon ja käsittelyyn. Välineistö sisältää myös etäauttamismahdollisuudet ja itsepalveluportaalin.

Edellä mainittuja ratkaisuja käyttävät kokonaisvaltaisesti 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 käynnistyessä 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 järjestäytymättömyys. Kaikkien virkamiesten osalta ei ollut tiedossa toimenkuvauksia/tehtäväluetteloita. Tietokantaa on saatu täsmennettyä virkamiesten toimenkuvilla ja avainsanoilla. Käyttöön on otettu myös itsepalveluportaaali, jonka kautta virkamiehet itse täydentävät tietokannan tiedoja. Välityksen osalta olivat myös haasteellisia virastoissa käytössä olevat päivystysajat ja puheluringit. Näitä haasteita ratkottiin ensimmäisen toimintavuoden aikana yhteistyössä virastojen kanssa.

Seurantaraporttien ja palvelun tuottajan mukaan puhelunvälityksessä 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 palvelusopimuksissa määritellyille tasoille. Vuonna 2011 puhelinvaihteesta välitettyjen puheluiden keskimääräinen käsittelyaika oli 50,9 sekuntia ja keskimääräinen jonotusaika vaihteeseen oli 26,1 sekuntia.

Ensimmäisten toimintavuosien jälkeen puhelunvälityksessä on saavutettu hyvä ja vakiintunut 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 palveluajkojen yhdenmukaistaminen koko Suomen alueella samanlaisiksi nähdään haasteena. Tällä hetkellä 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 alu-

eelta soittavan asiakkaan palvelemiseksi. Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueella on otettu avuksi puhelurinkipalvelu. Kun kilpailutuksen myötä teleoperaattori vaihtui alkukesästä 2012, on jälleen ilmaantunut uusia haasteita työsuojelun puhelurinkipalvelun toteuttamisessa. Lisäksi on ilmennyt kuuluvuusongelmia, joita on teleoperaattorin kanssa pyritty ratkaisemaan.

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

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 (vastausten keskiarvot)

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

IT-palvelujen tilanne on pysynyt käytännöllisesti katsoen samana. Ensimmäisten toimintavuosien suurimmat haasteet ovat olleet vanhojen tietoliikenne- ja työasemaverkkojen toimintahäiriöissä ja yhteisen tietoliikenneverkon sekä yhteisen työasemaratkaisun puuttumisessa ja käyttöönoton viivästymisessä. Lisäksi haasteita on tuonut yhteisten järjestelmien kuten asianhallintajärjestelmien puuttuminen. Asiakastytyväisyys palvelupisteen toimintaan ja siihen liittyvään lähipalveluun sen sijaan on selvästi laskenut. Erityisesti se on laskenut niiden kahden kysymyksen osalta, joissa on kysytty palvelupyynnön 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 alueellista henkilöstöä ja on aiheuttanut koko käyttöönoton ajan merkittävästi aliresursointia palvelupisteessä ja aluetuessa. Aliresursointi on lisännyt palvelupyynnöiden vasteaikoja ja aiheuttanut ajoittain ylikuormitusta ja töiden ruuhkautumista. Tilanteen odotetaan normalisoituvan asennusten päättymisen jälkeen eli viimeistään vuoden 2013 alusta.

4.10 Talous ja tuottavuus

Rahoituslähteet ja määrärahojen kokoaminen

Aluehallintouudistuksen piiriin kuuluvien viranomaisten kehysmäärärahaa siirrettiin uudistuksen yhteydessä noin 290 miljoonaa euron edestä vanhoilta virastoilta uusille virastoille. 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.).

Aluehallintovirastojen toiminnan rahoitus tapahtuu valtiovarainministeriön pääluokkaan kuuluvalla aluehallintoviraston toimintamenomomentilta ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön pääluokkaan kuuluvalla työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentilta.

Aluehallintovirastoille ALKU-uudistuksessa 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).

Lisäksi talousarviossa 2010 aluehallintovirastojen toimintamenot –momentin mitoitukseen tehtiin vielä muita muutoksia, joiden nettovaikutus uuden aluehallintovirastojen toimintamenomomentin näkökulmasta oli 917 000 euron vähennys määrärahasoon. Tämän jälkeen jäljelle jäänyt osuus lääninhallitusten toimintamenoista siirrettiin uudelle aluehallintoviraston toimintamenot –momentille.

Edellä kuvattujen lääninhallitusten toimintamenojen kohdentamisen ja muiden talousarvion laadinnan yhteydessä tehtyjen määrärahan mitoitukseen liittyneiden muutosten seurauksena aluehallintovirastot aloittivat uusina virastoina toimintansa vuoden 2010 alusta 3,766 miljoonaa euroa alemmalla toimintamenotasolla 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 %.

ELY-keskusten toiminnan rahoitus tapahtuu työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan kuuluvalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenomomentilta.

ELY-keskusten toimintamenomomentille siirtyi ALKU-uusituksen myötä kehysrahaa TE-keskusten, lääninhallitusten, maistraattien, tiehallinnon, merenkulkulaitoksen, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen ja työsuojelupiirien toimintamenomenteilta. Määrärahasiirrot mitoitettiin ao. hallinnonalojen esitysten mukaisesti, pääosin siirtyvän henkilöstömäärän perusteella. Henkilöstösiirroista johtuvien määrärahamuutosten lisäksi tehtiin myös muita muutoksia. Näiden muiden muutosten sekä tuottavuusohjelman mukaisten vähennysten johdosta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset aloittivat uusina virastoina toimintansa vuoden 2010 alusta noin 3 miljoonaa korkeammalta toimintameno- ja tulotasolta kuin minkä puitteissa vastaava aluehallinnon kokonaisuus oli toiminut vuonna 2009. Tämän tason nousun pääosin aiheuttaneiden kertaluonteisten lisäysten osuus oli kuitenkin 6,7 milj. euroa, ja nämä vähennettiin momentilta vuoden 2011 talousarviossa.

Uudistuksen toteuttamiseen osoitetut erillismäärärahat

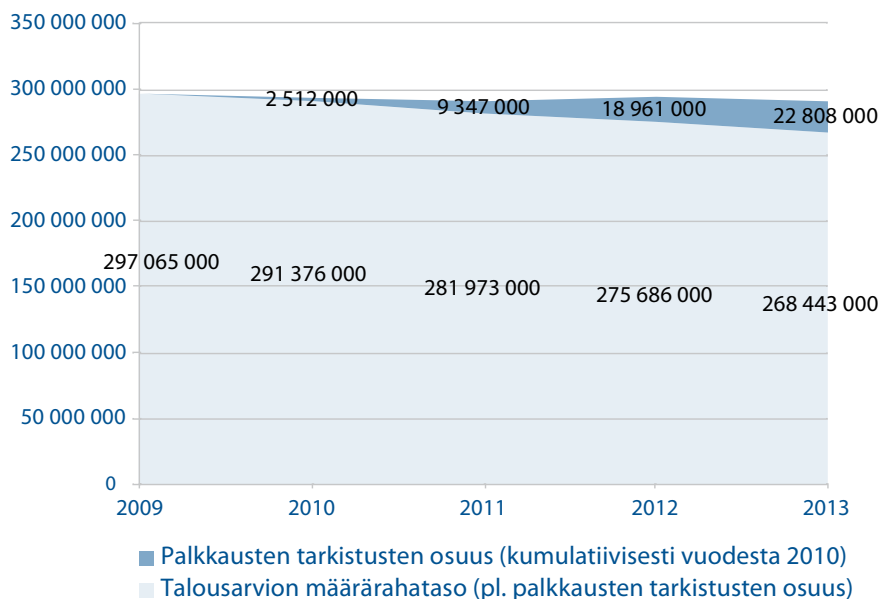
Virastojen toimintamenojen kokoamisen lisäksi ALKU-uudistukselle osoitettiin kertaluonteisina lisäyksiä erillismäärärahoja uudistuksesta aiheutuneiden kertaluonteisten kustannusten kattamiseen. Nämä määrärahat myönnettiin aluehallintouudistuksesta aiheutuviin tietojärjestelmien ja muiden tarvittavien suunnittelu- ja muutostöiden toteuttamiseen. Käytännössä määrärahat kohdistuivat lähes kokonaisuudessaan tietojärjestelmien uudistamistöihin. Määrärahat koottiin pääosin valtiovarainministeriön pääluokassa olevalle alue- ja paikallishallinnon tukitoimet –momentille (28.40.03) ja niiden yhteissumma oli yhteensä 6,13 miljoonaa euroa jakautuen vuosille 2009-2011.

Edellä mainittujen erillismäärärahojen lisäksi osoitettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenomomentille perustamiskuluihin myönnettyä erillismäärärahaa 2 miljoonaa euroa sekä palvelukeskusmenoihin 4,7 miljoonaa euroa. Lisäksi aluehallintoviraston toimintamenomomentille osoitettiin 350 000 euron kertaluonteinen lisäys ALKU-uudistuksen toteuttamista varten.

Määrärahamitoitus ja vuosittain siirtyneet määrärahat

Kuva 12 kertoo talousarvioissa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamenomenteille vuosina 2010-2013 osoitetut määrärahat sekä vuoden 2009 osalta vastaavan valtion aluehallinnon kokonaisuuden määrärahatason. Kuvasta voidaan nähdä myös palkkausten tarkistusten osuus määrärahatason kehityksessä.

KUVA 12. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten sekä edeltävien virastojen määrärahat talousarvioissa yhteensä sekä palkkausten tarkistusten osuus määrärahoista vuosina 2009-2013.



Jos lasketaan pois palkkausten tarkistusten vaikutus, on ALKU-uudistuksen piirissä olleen valtion aluehallinnon kokonaisuuden rahoituskehys laskenut vuosien 2009 ja 2013 välisessä vertailussa 29,5 miljoonaa euroa (9,9 % toimintamenojen kokonaisuudesta). Tämä on asettanut uudistuksessa muodostetut virastot erittäin haasteelliseen tilanteeseen niiden käynnistäessä toimintaansa.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintaa on jouduttu niiden ensimmäisten toimintavuosien aikana rahoittamaan varsinaisten talousarvioiden lisäksi lisätalousarvioilla. 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.

Oheinen taulukko 2 kertoo toimintamenomenteilta vuosina 2010 ja 2011 seuraaville vuosille siirtyneiden määrärahojen tason sekä niiden suhteen kyseisenä vuonna kaiken kaikkiaan kullakin momentilla käytettävissä olleeseen nettomäärärahaan.

TAULUKKO 2. Toimintamenomomenteilta vuosina 2010 ja 2011 siirtyneet määrärahat

Siirtyneet määrärahat toimintamenomomenteittain	2010	2011	2012
Aluehallintoviraston toimintamenomomentti			
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 vuodelle siirtynyt % toimintamenoista	2,2 %	5,5 %	
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenomomentti			
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 vuodelle siirtynyt % toimintamenoista	8,1 %	7,3 %	
Työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentti			
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 vuodelle 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 siirtynyt määräraha 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 %).

Toimintamenomomenteilta rahoitettujen henkilöstökulujen kehitys

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamenomomenteilta rahoitettavien henkilöstökulujen kehitys on ollut vuosien 2010 ja 2011 välisessä vertailussa selvästi laskeva. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteenlaskettujen henkilöstökulujen toteuma oli vuonna 2010 yhteensä noin 237 miljoonaa euroa, kun vastaava summa laski vuonna 2011 noin 231 miljoonaan euroon. Henkilöstökulut laskivat siten vuosien välisessä vertailussa hieman reilulla 6 miljoonalla eurolla (noin 2,6 % henkilöstökuluista).

Kulujen lasku kertoo merkittävästä palveluksessa olleen henkilöstön vähenemästä, sillä samanaikaisesti henkilöstökuluissa on ollut palkkojen tarkistusten muodossa myös painetta kustannustason nousuun. Palkkausten tarkistusten myötä aiheutunut kustannustason nousupaine oli vuosien 2010 ja 2011 välillä noin 6,8 miljoonaa euroa. Tehdyillä henkilötövuosivähennyksillä on siten onnistuttu nollaamaan tämän nousupaineen vaikutus sekä saamaan lisäksi aikaan edellä mainittu yli 6 miljoonan euron vuotuinen kustannussäästö henkilöstökuluissa.

Tietohallintomenojen kehitys

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

Aluehallintouudistuksesta johtuvat ICT:n muutoskustannukset ja yhtenäistämistöimenpiteet 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 sopimuksiin 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 yhtenäistämisellä, tietovarantojen ja järjestelmien integroinnilla sekä henkilöstöresurssien käytön tehostumisella on saavutettu tietohallintomenoissa aleneva suunta, sillä tietohallinnon ja ICT-palveluiden arvioidut menot vuodelle 2012 ovat 18,2 miljoonaa euroa jakaantuen seuraavasti:

TAULUKKO 3. Aluehallinnon tietohallinnon menot 2012

Aluehallinnon tietohallinnon menot 2012	
AVlen tietohallintoyksikkö	2 500 000
ELY-keskusten tietohallintoyksikkö	4 900 000
Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö, tietohallinnon osuus	700 000
AHTi	10 100 000
YHTEENSÄ	18 200 000

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.

Toimitilamenojen ja toimitilatehokkuuden kehitys aluehallintovirastoissa

Vuoden 2010 alussa aluehallintovirastot aloittivat toimintansa edeltävien virastojensa tiloissa ja siitä johtuen kaikki virastot toimivat monessa eri osoitteessa. Vuoden 2012 loppuun 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.

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 % vuokratuloista) vuositasolla vuoden 2010 tilanteeseen verrattuna. Samaan arvioon perustuen aluehallintovirastojen toimitilojen pinta-alavähennys on noin 25 000 neliometriä samalla aikajaksolla. Vastaavasti alentuvat myös toimitiloihin käytettävät toimintamenot mm. siivouspalveluiden, energiankäytön ja muiden toimitilapalveluiden osalta.

Taulukossa 4 on esitetty aluehallintovirastojen toimitilojen keskeiset tunnusluvut uudistuksen astuessa voimaan 1.1.2010, tilanteessa 30.6.2012 sekä arvioina vuotta 2015 koskien.

TAULUKKO 4. Aluehallintovirastojen toimitilatunnusluvut 2010 - 2015

	AVlt 2010	AVlt 6/2012	Arvio AVlt 2015*
Yhteensä m ²	75 000	57 000	50 000
Toimistotila m ²	65 000	43 000	37 000
Tilatehokkuus (toimistoala m ² /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 mukaisesti. Toimitilastrategia edellyttää 25 m²/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.

Aluehallintovirastojen toimitiloja kehitetään myös konseptityöllä, josta esimerkki on aluehallintovirastojen työprofiilit ja yhteystarpeet –projekti. Projektissa luodaan työtilaprofili kullekin aluehallintovirastoissa tehtävälle ja tehtäväkokonaisuudelle ja täten toimitilojen kehittämiseksi valtakunnalliset ja yhteiset lähtökohdat.

Toimitilamenojen ja toimitilatehokkuuden kehitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa

ELY-keskukset aloittivat toimintansa niitä edeltävien virastojensa tiloissa. Osa keskuksesta toimii edelleen useassa pisteessä, koska yhteiset toimitilat ovat vielä suunnittelu- tai rakennusvaiheessa. ELY-keskuksilla, joilla on päätoimipaikan lisäksi asetuksen mukaisia muita toimipaikkoja, on jatkossakin useampia toimipisteitä. Toimitiloissa ilmenneet sisäilmaongelmat ovat johtaneet useissa ELY-keskuksissa siihen, että yksittäisiä henkilöitä ja jopa kokonaisiä 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 oli 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 toimitilatojen vuokratukustannuksissa tavoitellaan noin 900 000 euron säästöjä vuonna 2015. Toimistotilojen kokonaispinta-ala laskee noin 17 000 neliömetrillä ja tilojen käyttö tehostuu 4 m²:llä/henkilö. ELY-keskusten toimitilaratkaisut toteutetaan valtion toimitilastrategian (valtiovarainministeriö 16.11.2005) linjausten pohjalta. TEM ja Senaatti-kiinteistöt tekivät vuonna 2010 yhteistyösopimuksen menettelyistä ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimitilahankinnoissa.

Taulukossa 5 on esitetty ELY-keskusten toimitilojen keskeiset tunnusluvut uudistuksen astuessa voimaan 1.1.2010, tilanteessa 30.6.2012 sekä arvioina vuotta 2015 koskien.

TAULUKKO 5. ELY-keskusten toimitilatunnusluvut 2010-2015

	ELY-keskukset 2010	ELY-keskukset 6/2012	Arvio ELY- keskukset 2015*
Yhteensä m ²	138 000	125 000	104 000
Toimistotila m ²	105 000	109 000	88 000
Tilatehokkuus (toimistoala m ² /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

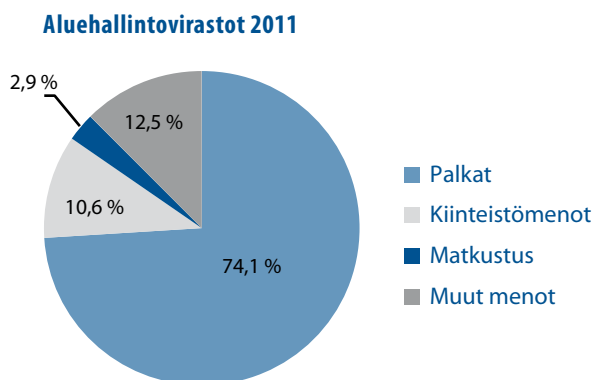
ELY-keskusten toimitilasuunnittelua varten laadittiin ELY-keskusten valtakunnallinen toimitilakonsepti ja manuaalitasoinen asiakaspalvelutilojen suunnitteluohje (2011). Konsepti tehostaa ja yhdenmukaistaa tilojen suunnittelua, säästää aikaa ja rahaa sekä edistää toiminnan ja tavoitteiden yhdenmukaista toteuttamista. Toimitilakonseptia täydentävä työprofiilointityökalu, 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.

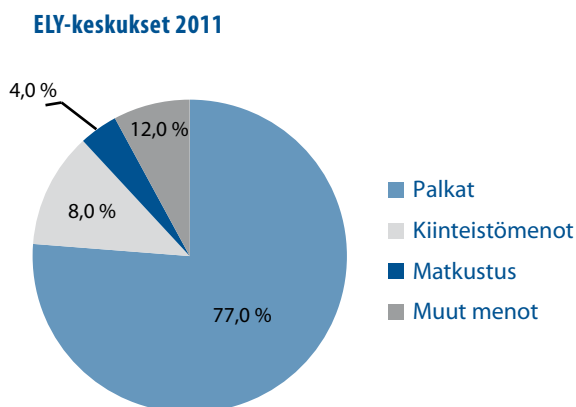
Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten menorakenne

Sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten menot koostuvat pääosin viraston oman henkilöstön palkoista. Oheisista kuvista 13 ja 14 käy ilmi aluehallintouudistuksessa muodostettujen aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten menorakenne.

KUVA 13. Aluehallintovirastojen bruttomenot 2011 (aluehallintovirastojen toimintamenomomentti ja työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentti yhteensä)



KUVA 14. ELY-keskusten bruttomenot 2011 (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenomomentti)



Toimintamenojen tarkastelun ohella on lisäksi hyvä huomioda, 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-keskuksien 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 toiminnan rahoituksessa merkittävää roolia. Nettoutettavien tulojen osuus suhteessa koko toiminnan kustannuksiin on vuosina 2010 ja 2011 ollut noin 9-10 prosenttia. Aluehallintovirastojen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus vuosina 2010 ja 2011 käy ilmi taulukosta 6.

TAULUKKO 6. 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 ympäristölupavastuun suoritteissa ei ole tavoiteltu täyttä kustannusvastaavuutta, vaan niissä sovelletaan maksuperustelain mukaista poikkeusmahdollisuutta perii omakustannusarvoa alemmaa maksua, jos se on ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä perusteltua. Kyseiset suoritteet muodostavat merkittävän osan aluehallintovirastojen maksullisen toiminnan tuotoista ja kustannuksista. Lähes 3 miljoonan euron kustannusten nousu vuodesta 2010 vuoteen 2011 selittyy 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 7 ja 8.

TAULUKKO 7. 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 %

TAULUKKO 8. 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 %

ELY-keskuksissa ei ole tavoiteltu julkisoikeudellisissa suoritteissa 100 %:n kattavuutta. Tämä johtuu ympäristö ja luonnonvarat –vastualueen hinnoittelusta, jossa sovelletaan maksuperustelain mukaista poikkeusmahdollisuutta periä omakustannusarvoa alemmaa maksua, jos se on ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä perusteltua.

Selvityshenkilöt Rauno Saari ja Riitta Rainio ovat selvityksissään tarkastelleet virastojen tuloja sekä maksupohjan laajentamista ja maksujen korotuksia. Maksutulojen lisäämisellä on nähty saatavan joustovaraa substanssitehtävien hoitoon, mutta selvityksissä on myös havaittu vielä ratkaisua vaativia maksullisuutta koskevia periaatteita sekä käytännön kysymyksiä kustannusten seurannasta ja tulojen kohdentamisesta.

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.

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.

ELY-keskuksille siirtyneiden ns. vanhan tuottavuusohjelman (2010–2011) tavoitteiden suuruus oli yhteensä 214 henkilötyövuotta. TE-keskuksista siirtyi 75 htv, alueellisista ympäristökeskuksista 70 htv, tiehallinnosta 40 htv ja lääninhallituksista 29 htv. Lisäksi ao. vuosille kohdentui uutta aluehallinnon uudistukselle kohdennettua tuottavuusvähennystavoitetta 45 henkilötyövuotta sekä rakennerahastotehtäviin 105 henkilötyövuotta. Yhteensä vuo-

sien 2010–2011 tuottavuustavoite oli näin ollen 364 henkilötyövuotta. Vuosille 2012–2015 kohdistuvan tuottavuustavoitteen suuruus on 553 henkilötyövuotta.

Rauno Saari on selvityksessään tarkastellut eläköitymistä ja todennut, että ELY-keskusten toimintamenokehysten suppeneminen ja täyden eläkeiän saavuttavien määrä on tarkastelujaksolla samaa suuruusluokkaa henkilötyövuosina tarkasteltuna. Ajallisesti nämä muutokset eivät kuitenkaan täysin kohtaa. Suuret toimintamenoleikkaukset osuvat vuosille 2014 ja 2015, kun taas täyden eläkeiän saavuttavien piikki osuu vuodelle 2017. Eläköityminen ei kohdennu eri vuosina tuottavuusvähennyksiä vastaavasti. Lisäksi eläköitymistä tapahtuu eri ELY-keskuksissa hyvin eriaikaisesti eri henkilöstöryhmissä.

5 Uudistuksen vaikutukset

5.1 Asiakastulokset

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 asiantuntevina 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. Vastaajista 75,7 % hoitaisi koko asiointitapahtuman sähköistä kanavaa hyödyntäen, jos sellainen olisi tarjolla.

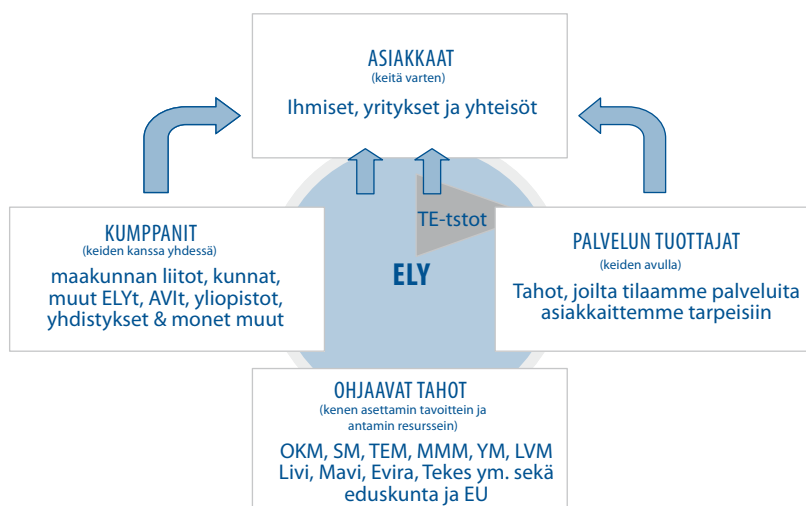
Vastaajat olivat sitä mieltä, että aluehallintouudistus ei ole vaikuttanut asiointiin aluehallintovirastojen kanssa. Uudistus ei ole myöskään vaikuttanut aluehallintovirastojen viranomaisvalvontaan. Tässä on kuitenkin huomioitava, että suurin vastaajaryhmä oli henkilöt,

jotka eivät osanneet sanoa kantaansa tähän. Näissä kehitystä kuvaavien kysymysten vastauksissa ei ollut myöskään merkittäviä eroja aluehallintovirastojen välillä.

ELY-keskukset

Tammikuussa 2011 valmistunut ELY-keskusten yhteinen asiakkuusstrategia on suunnitelma siitä, mihin asioihin panostamalla ELY-keskukset pystyvät tarjoamaan asiantuntevaa ja asiakkaan tarpeita vastaavaa sekä yhteiskunnallisesti vaikuttavaa palvelua vähenevillä resursseilla. Strategiassa määriteltiin myös ELY-keskusten yhteinen asiakkuuskäsitys. ELY-keskuksen asiakkaat ja muut sidosryhmät jaotellaan seuraavasti:

KUVA 15. ELY-keskusten asiakkaat ja muut sidosryhmät



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

Yksittäisten ELY-keskuksen palveluiden tasolla asiakastytyväisyyspalautteita 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 asiakastytyväisyys on pysynyt aiemmalla hyvällä tasolla. Tilanne on säilynyt muuttumattomana myös tienkäyttäjättytyväisyystutkimuksen ja valvonnan asiakastytyväisyys -tutkimuksen vastauksissa.

Vuonna 2010 toteutetussa yritysasiakkuuskyselyssä vertailtiin 12 TEM-konsernin toimijan tunnettua 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 asiakastytyväisyydestä 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 asiakasystävällisiksi 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.

5.2 Sidosryhmäyhteistyö

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, tulosohtoa tai muuta vastaavaa ohjaustyötä), ja muilta kumppaneilta, joille aluehallintovirasto tuottaa informaatio-ohjausta, joita virasto tulosohtaa tai valvoo ja ohjaa muutoin, joiden kanssa virasto tekee kehittämis- tai substanssiyhteistyötä tai on muussa vastaavassa kumppanuussuhteessa.

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 toteuttavat syksyllä 2013 CAF-itsearvioinnin, 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 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.
- Sidoryhmillä on paljon yhteistyön kehittämisetukuksia.
- 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.

5.3 Aluehallinnon suorituskkyky

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. Jos lasketaan pois palkkausten tarkistusten vaikutus, on ALKU-uudistuksen piirissä olleen valtion aluehallinnon kokonaisuuden rahoituskehys laskenut vuodesta 2009 vuoteen 2013 29,5 miljoonaa euroa (9,9 % toiminnan kokonaisrahoituksesta). Tämä on asettanut uudistuksessa muodostetut virastot erittäin haasteelliseen tilanteeseen niiden käynnistäessä toimintaansa.

Aluehallintovirastot aloittivat toimintansa vuoden 2010 alussa 3,766 miljoonaa euroa pienemmällä käytettävissä olevalla rahoituksella kuin vastaava aluehallinnon kokonaisuus vuonna 2009.

Sittemmin vuosien 2011 ja 2012 talousarvioissa aluehallintovirastojen toimintamomentille osoitetut toimintamenolisäykset (yhteensä 2 miljoonaa euroa) ja vuosien 2010 ja 2011 lisätalousarviot (yhteensä 5,93 miljoonaa euroa) ovat vuosia 2010-2012 koskien kattaneet tämän kehystason aleneman noin 90-prosenttisesti. Aluehallintovirastojen toiminnan rahoituksen kannalta ongelmana kuitenkin on, että määrärahat eivät ole olleet pysyvää kehyksessä ja seuraavien vuosien talousarvioissa huomioitavaa rahoitusta.

Menokehyksessä pysymiseksi aluehallintovirastot ovat harjoittaneet erittäin pidättäytymää 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 toimintameno vähennyksistä johtuvien määrärahaleikkausten 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 toimineet määrärahojen niukkuuden vuoksi pienemmällä henkilöstömäärällä kuin tuottavuusohjelman henkilöstökehyykset olisivat sallineet vuosina 2010-2012.

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 jäniteellä säästöä vuokramenoissa, mutta toistaiseksi toimitilaratkaisut ovat aiheuttaneet vielä lisäkustannuksia.

Alkuvaiheessa myös toimintojen päällekkäisyys erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien osalta ja samanaikainen tehtävien siirtäminen 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 (kehyspäätös 4.4.2012) toimintamenot suppenevat kuitenkin noin 17 % vuoteen 2012 verrattuna. ELY-keskusten henkilöstön luonnollinen poistuma ja toiminnan kehittäminen eivät riitä tarvittavien säästöjen aikaansaamiseksi.

Vaikutukset aluehallintovirastojen tuottamiin suoritteisiin ja palveluihin

Aluehallintovirastojen palvelutavoitteiden saavuttamisen välillä ei ole ollut aluehallintovirastokenttää kokonaisuutena tarkasteltaessa merkittävää eroa virastojen kahtena ensimmäisenä toimintavuonna (ks. taulukko 9).

TAULUKKO 9. Palvelutavoitteiden saavuttaminen aluehallintovirastoissa vuosina 2010 ja 2011

	Etelä-Suomen AVI		Lounais-Suomen AVI		Itä-Suomen AVI		Länsi- ja Sisä-Suomen AVI		Pohjois-Suomen AVI		Lapin AVI	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Kunnalliskantelut	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Sosiaali- ja terveystoimen kantelut	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Ympäristöterveydenhuollon kantelut	●	●	●	●	○	●	●	●	○	●	○	●
Sivistystoimen kantelut	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Pelastustoimen kantelut	●	●	○	●	●	●	●	○	●	○	●	●
Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjien kantelut	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○
Sivistystoimen valitukset ja lausunnot	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Oppilasarvioinnin oikaisuapuyhdynt	●	●	○	●	○	●	●	●	●	○	○	●
Kilpailuasiat	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●
Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjien rekisteröintipäätökset	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Uutta toimintaa ja toiminnan muutoksia koskevat ympäristösuojelulain mukaiset lupa-asiat	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●	○	○
Ympäristösuojelulain mukaiset lupa- ja ilmoitusasiat	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●	○	○
Vesilain mukaiset lupa-asiat	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●	○	○
Pelastustoimen valtionavustukset	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Alkoholiluvat	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien luvat	●	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden valvonta, ympärivuorokautinen hoito	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden valvonta, ympärivuorokautinen hoito	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Ympäristöterveydenhuollon luvat ja päätökset	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Ympäristöterveydenhuollon ohjaus ja valvonta	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Aluehallintovirasto saavutti asetetun tavoitteen				●								
Aluehallintovirasto ei saavuttanut asetettua tavoitetta				●								
Aluehallintovirastolle ei asetettu kyseistä tavoitetta tai toimintakertomus ei sisällä tietoa toteutuksesta				○								

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue

Vuonna 2011 virastot ovat saavuttaneet palvelutavoitteet valtaosin. Kantelujen käsittely on kuitenkin monissa tapauksissa ruuhkautunut. Virastokohtaisesti tarkasteltuna tilanne on heikoin 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 aluehallintovirastoissa. Virastot ovat tulosneuvotteluissa raportoineet, että valvonnan vaikuttavuus kärsii käsitteilyaikojen pidentyessä eivätkä henkilöstöresurssit riitä ennalta ehkäisevään 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.

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 toteutumisissa vuosien 2009 – 2011 välissä ole tapahtunut merkittävää muutosta.

Pelastustoimi ja varautuminen -vastuualue

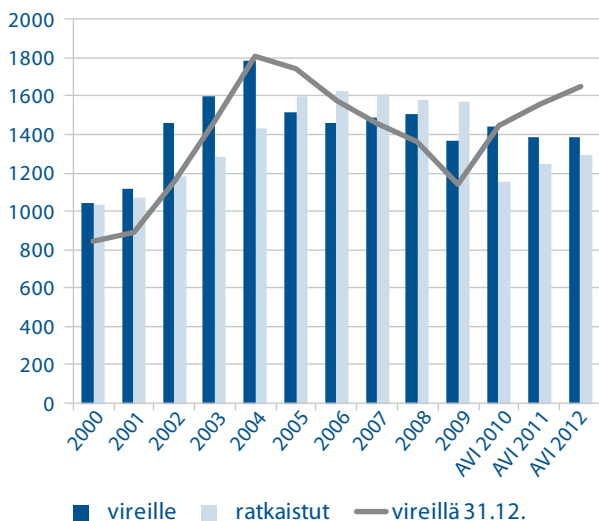
Pelastustoimen ja varautumisen vastuualueen tavoitteet toteutuivat vuosina 2010 ja 2011 lähes poikkeuksetta. Samalla on kuitenkin huomattava, että aluehallintovirastojen valmius tilannekuvan ylläpitämiseen⁶ on sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan heikentynyt aluehallintovirastoja edeltäneisiin lääninhallituksiin verrattuna. Erityisesti tämä tulee esiin niiden onnettomuuksien yhteydessä, jotka tapahtuvat iltaisin tai viikonloppuisin.

Ympäristölupavastuualue

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 2000-2011. Aluehallinnon uudistuksessa kyseiset luvat koottiin aluehallintovirastoihin.

⁶ Aluehallintovirastoille on strategisissa tulossopimuksessa asetettu tavoitteeksi, että virastoilla on valmius kerätä alueen tilannekuvaa normaaliolojen laajoissa ja pitkäkestoisissa häiriötilanteissa ja tarvittaessa myös toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä.

KUVA 16. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset vireille tulleet ja ratkaistut luvat 2000-2012



Tehty vertailu osoittaa, että ratkaisujen määrässä on tapahtunut selvä notkahdus aluehallintouudistuksen voimaantulovuonna, mutta että tehtyjen ratkaisujen määrä on toisaalta lähtenyt jo heti seuraavana vuonna nousuun. Eroa ennen uudistusta vallinneeseen noin 1 600 ratkaisun vuosittaiseen määrään on kuitenkin edelleen noin 300 ratkaisun verran. Tuottavuuden näkökulmasta on kuitenkin hyvä huomata, että aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilla ratkaistiin vuonna 2012 yhteensä 1 297 asiaa, mikä on 12 prosenttia enemmän kuin vuonna 2010, vaikka henkilöstön määrä on vähentynyt vastaavana aikana noin 4 prosenttia.

Asioita on vuosina 2011 ja 2012 tullut vireille vähemmän kuin vuonna 2010. Tilanne on kuitenkin muuttumassa, sillä luvat tulevat tarkistettavaksi noin kymmenen vuoden välein ja edellisen vuosikymmenen puolivälin lupamäärät ovat toistumassa. Erityisesti Etelä-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoissa on runsaasti vireillä olevia asioita ja näissä virastoissa ei saavutettu asetettuja palvelutavoitteita vaan keskimääräiset käsittelyajat ovat ylittyneet.

Työsuojelun vastuualue

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 10. 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 puhelin- vaihteissa ja internet-sivustoissa. 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 toimittaminen määräajassa) on määritelty toimitus- ja saatavuusajat. Palveluiden toimitus- ja saatavuusaikojen ylityksissä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Vaikutukset ELY-keskusten tuottamiin suoritteisiin ja palveluihin

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.

Näissä liikenteeseen ja infrastruktuuriin liittyvissä tulostavoitteissa tilanne on valtakunnallisella tasolla pysynyt koko lailla ennallaan ALKU-uudistuksen taitteen molemmin puolin.

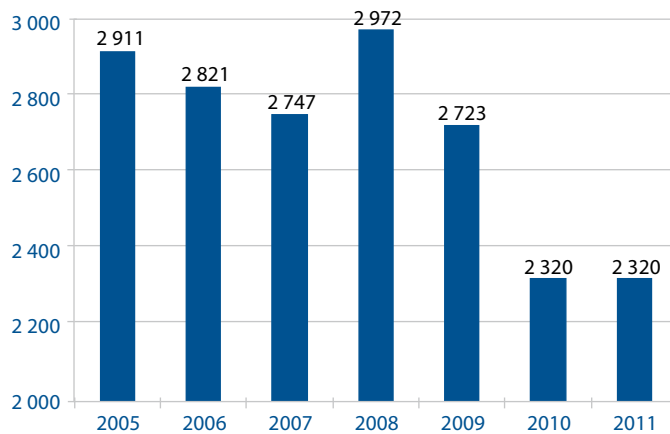
ELY-keskusten liikenteeseen liittyvien tehtävien osalta on lisäksi syytä huomioida Pirkanmaan ELY-keskuksen (ennen Tiehallinnon Hämeen tiepiiri) yhteydessä toimiva Keskitetty asiakaspalveluyksikkö. Yksikössä toimii kolme valtakunnallista ryhmää: liikenteen asiakaspalvelukeskus, erikoiskuljetusryhmä ja 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.

Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue

Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella 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 17. Ympäristösuojelun valvontakäynnit vuosina 2005 - 2011



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

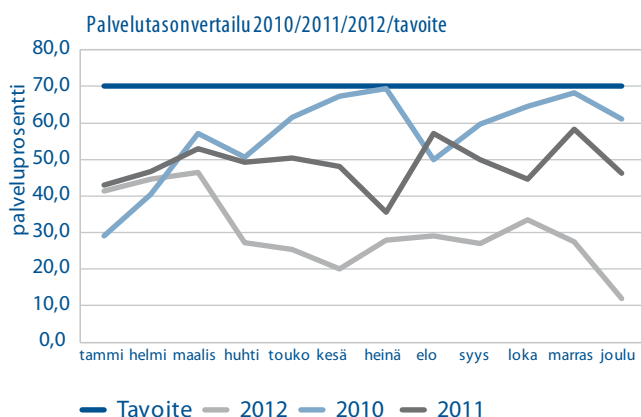
Alueidenkäytön tehtävissä ympäristöministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman yhtenä hankkeena oli tiettyjen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten poikkeamislupien käsittelyn siirtäminen aluehallinnosta kunnille. Asiamäärät ELY-keskuksissa ovat vähentyneet vuonna 2011 voimaan tulleen uudistuksen johdosta,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

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 kuitenkin vaikea täsmällisesti arvioida, koska suoritteiden määrään ja palvelutason riittävyteen vaikuttavat merkittävästi useat virastojen ulkopuoliset tekijät, kuten yleinen elinkeinotoiminnan ja investointien aktiivisuuden aste.

Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri –vastuualue

ELY-keskusten Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualuetta (ETOK) ohjaavat omilla substanssihallinnonaloillaan MMM (Mavi, Evira), OKM, TEM (Tekes, Tukes) ja SM. TEM:n energiaosastolta, työllisyys- ja yrittäjyysosastolta sekä alueosastolta saatujen tietojen perusteella ei ole viitteitä siitä, että uudistuksella olisi itsessään ollut vaikutusta. Esimerkiksi rakennerahasto-ohjelmahankkeiden maksatushakemusten käsittely-aikojen ELY-kohtaiset erot ovat jossain tapauksessa pikemmin perintöä vanhoista organisaatioista. Myös TE-asiakaspalvelukeskuksen tilastot tukevat tulkintaa palvelutason säilymisestä.

KUVA 18. Työlinjan (vuoden 2012 alusta osa TE-asiakaspalvelukeskusta) kyky vastata puheluihin tavoiteajassa alle 30 sekunnin.



OKM:n hallinnonalalla suoritetaso on kirjastopalveluiden osalta pysynyt aiemmalla tasolla, kun taas liikuntatoimessa suoritelmäärät ovat vähentyneet esim. järjestettyjen koulutustilaisuuksien ja liikuntapaikkojen rakennushankkeiden lopputarkastusten osalta. Avustushakemukset on toisaalta pystytty käsittelemään. Oppilaitosrakentamisessa asetettavatavoitteet on saavutettu.

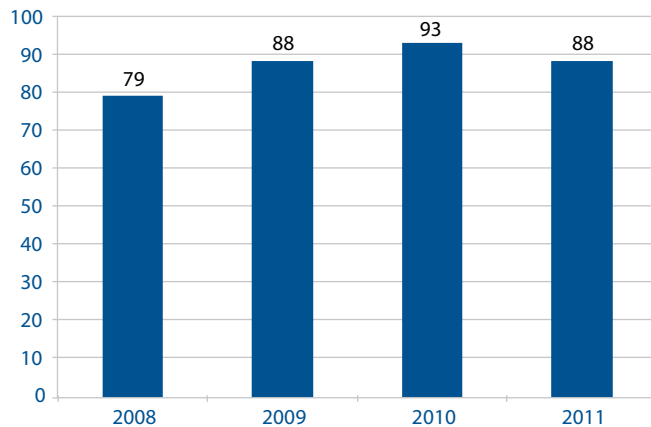
Maaseutuvirasto (Mavi) on vuosina 2008–2011 seurannut ELY-keskusten toimintaa rahoitus- ja maksamishakemusten käsittelyaikoihin, viljelijätukien valvontojen toteutumiseen ja asiakastytytyväisyyteen sekä ympäristön ja vesistön tilaa edistäviin toimenpiteisiin asetettujen tulostavoitteiden avulla. Maaseutuvirasto 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.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman (2007–2013) tukipäätösten määrät ovat säilyneet ennallaan, ja rahoitushakemusten käsittelyajat (mediaani) ovat laskeneet alle tavoitteen (90 vrk). Viljelijätukien valvontatilastojen perusteella aluehallinnon uudistuksella ei ole ollut olennaista vaikutusta asiakastytytyväisyyteen.

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 tulosneuvotte- luissa on tullut vahvasti esiin huoli valvontaresurssien riittävyydestä.

Myöskään Eviran valvontasuunnitelmatilastoinnin perusteella aluehallinnon uudis- tuksella ei näyttäisi vielä olleen vaikutusta toteutuneeseen valvontasuunnitelman keski- määräiseen toteutumisasteeseen. Tulosta tarkasteltaessa on kuitenkin huomattava, että valvontamääriä on viime vuosina sopeutettu vastaamaan ELY-keskusten tiukentuneita henkilöresursseja. Pienentyneet resurssit ovat lisäksi kaventaneet mm. toimivan varamies- järjestelmän rakentamista, mikä vaarantaa Eviran ohjaamien vaativien tarkastustehtävien hoidon onnistumisen jatkossa.

KUVA 19. Eviran ohjaamien valvontasuunnitelmien keskimääräinen toteutumisaste ELY-keskuksissa.

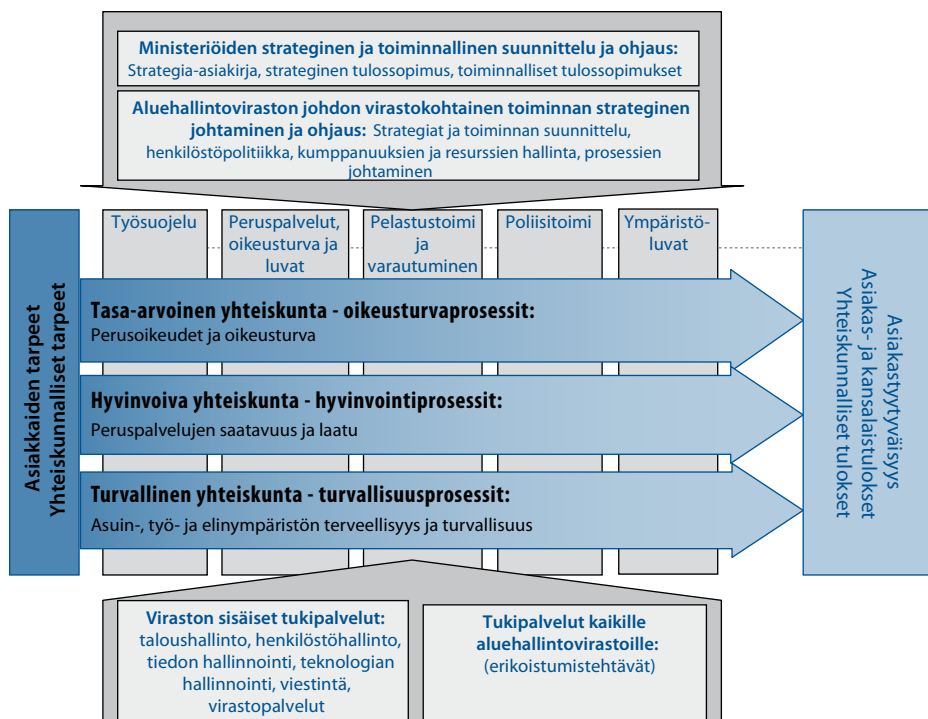


Tuottavuuden kehitys ja tuottavuushankkeet aluehallintovirastoissa

Tavoitteena on toteuttaa aluehallintovirastoille kohdennetut tuottavuusvähen- nykset hanke- ja toimenpidelähtöisesti kehittämällä toimintaa suunnitelmallisesti ja noudattaen kestävä tuottavuuden periaatteita.

Aluehallintovirastojen tuottavuutta on pyritty ja pyritään parantamaan seuraavien toimenpiteiden ja kehittämistyön avulla: sähköinen asiointi, palvelurakenteiden kehittäminen, erikoistuminen ja työn tasaaminen, prosessien kehittäminen, kantelujen käsittelyn tehos- taminen, lupa- ja tarkastustoiminnan kehittäminen, peruspalvelujen arviointiprosessin kehittäminen, tukitehtävien organisointi sekä hankintatoimen kehittäminen ja palvelujen ostaminen. Aluehallintovirastojen tuottavuuden kehittäminen nivoutuu kokonaisuuden näkökulmasta aluehallintovirastojen ydinprosesseihin (ks. kuva 20).

KUVA 20. Aluehallintovirastojen ydinprosessit



Vuosina 2010-2012 on toteutettu aluehallintovirastojen kantelujen käsittelyn kehittämishanke sekä kehittämishanketta seurannut valtiovarainministeriön asettama kantelulainsäädännön uudistamishanke. Uudistuksen tavoitteena on selkeyttää ja täsmentää hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä sekä saattaa se paremmin vastaamaan 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 suunnittaminen nykyistä paremmin.

Keväällä 2012 valmistui aluehallintovirastojen lupa- ja valvontaprosessien kehittämisen esiselvitys. Valvonta- ja lupaprosessien kehittämistä jatketaan hankkeena, jossa tavoitteena on hyvien valvonta- ja lupakäytänteiden 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 toteutettiin kaksi aluehallintovirastojen toiminnan tuottavuuden parantamiseen liittyvää hanketta. Aluehallintovirastojen resurssimittariston ja toiminnallisen tuloksellisuuden mittareiden kehittämishankkeessa luotiin mm. malleja virastojen toiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden sekä vaikuttavuuden seurantaan var-

ten. Aluehallintovirastojen työntasaamisen toimintamallin kehittämistyöryhmä kehittää puolestaan toimintamallin työntasaamiseksi aluehallintovirastojen välillä.

Aluehallintovirastoja perustettaessa otettiin käyttöön erikoistumisyksikkötoimintamalli. Toimintamallin avulla pyritään voimavaroja yhteenkokoamalla tehostamaan ja yhdenmukaistamaan toimintaa.

Useimpien tuottavuutta edistävien toimenpiteiden ja hankkeiden toteuttaminen on pitkäaikainen prosessi ja toisaalta aluehallintovirastojen tehtävissä suuria volyymihyötyjä 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 palvelu-voiteajoissa. 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” on kehitetty numeerisia mittareita aluehallintovirastojen tuottavuuden ja toiminnan tehokkuuden seuraamiseksi (suorite/htv). Mittarit otetaan käyttöön vuodesta 2013 lukien.

Tuottavuuden kehitys ja tuottavuushankkeet ELY-keskuksissa

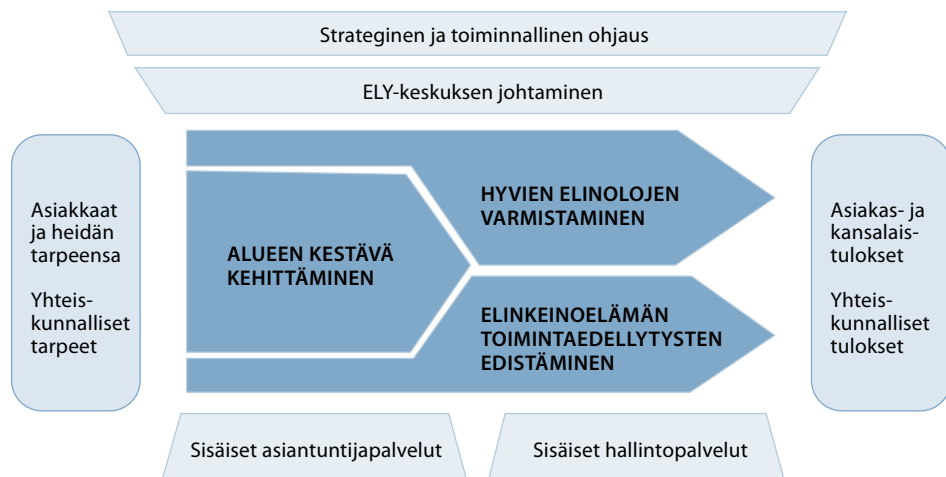
ELY-keskusten ensimmäisinä toimintavuosina johtamisen ja poikkihallinnollisen ohjauksen pääpaino on ollut yhteisen strategisen tahtotilan aikaansaamisessa. Viimeisen vuoden tai puolentoista aikana on ryhdytty aktiivisesti etsimään niitä keinoja (sähköiset palvelut, tehtävien keskittäminen ja erikoistuminen, 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.

Tuottavuutta ja vaikuttavuutta parannetaan edelleen tunnistamalla samankaltaiset prosessit eri vastuualueilla ja ottamalla vastuualueiden aikaisemmin itsenäisesti hoitamisissa tehtävissä käyttöön yhteiset toimintamallit, apuvälineet ja tarpeen vaatiessa organisoimalla ne yhteiseen ohjaukseen.

KUVA 21. ELY-keskusten prosessikartta



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. Suunnitelma on, että hankkeissa toimitaan tilaajaorganisaationa ja hankitaan pääosin kokonaisratkaisuja, valmiita infra-tuotteita ja palveluja. Tuotannollisesta toiminnasta luovutaan pääosin vuoteen 2015 mennessä. Yhteisellä toimintamallilla varmistetaan hankintojen laatu ja innovatiivisuus sekä tarvittava hankintaosaaminen. ELY-keskusten toiminnan ja palveluiden sähköistämisestä on laadittu suunnitelma, eELY. Suunnitelma sisältää nykytilanteen ja sen haasteiden kuvauksen, periaatteet ja linjaukset sähköistämiseksi sekä kehittämisohjelman. Kyse ei ole pelkistä teknologiaratkaisuista, vaan palveluiden ja toiminnan kehittämisestä niin, että niitä tuetaan sähköisten välineiden mahdollisuuksia hyödyntämällä.

Asiakasyhteydenottojen hallinnan kehittämisellä tavoitellaan sekä hyvää asiakaskokemusta että työn tuottavuuden ja tehokkuuden paranemista. 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 (Hallis-hankkeen) lähtökohtana oli havainto siitä, että ALKU-uudistuksen yhteydessä hallinnollisten tehtävien organisoinnin valmistelu oli jäänyt kesken. Toinen tarve hallinnollisten prosessien tarkastelulle 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 viimeisteltyä, talous- ja henkilöstöhallinnossa on laskettu olevan lähtökohtaan verrattuna noin 100 henkilötyövuoden säästöpotentiaali.

5.4 Henkilöstö

Henkilöstömäärän kehitys

Uusissa aluehallintoviranomaisissa työskenteli vuoden 2010 alussa yhteensä 5714 henkilöä: aluehallintovirastoissa 1268 ja ELY-keskuksissa 4446. Henkilöstömäärä on pysynyt kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana lähes muuttumattomana. Aluehallintovirastojen henkilömäärä kasvoi vuosina 2010-2011 kahdella (0,2 %) ja ELY-keskusten henkilömäärä väheni 42 hengellä (0,9 %).

Henkilötyövuosina mitattuna viranomaisten henkilöstömäärä oli vuonna 2010 yhteensä 5391 ja vuonna 2011 yhteensä 5166. Henkilötyövuosien määrä on alentunut yhteensä noin 4 %:illa. Aluehallintovirastoissa määrä on laskenut 4,0 %:illa ja ELY-keskuksissa 4,3 %:illa.

ELY-keskusten henkilöstöstä merkittävä osa (21 % vuonna 2011) on palkattu muilla kuin toimintamenoilla, pääosin substanssirahoituksella ja työllisyysvaroin.

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.

Uudistuksen vaikutukset henkilöstörakenteeseen

Aluehallintovirastojen henkilöstöstä (htv) määräaikaisia 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. Määräaikaisesta henkilöstöstä toimintamenoilla oli palkattu aluehallintovirastoissa kumpanakin vuonna vajaa 80 %, työllisyysvaroilla noin 14 % ja muilla varoilla 9 %. Koko aluehallintoviraston toimintamenoilla palkatusta henkilöstöstä (ml. työsuojelun vastualueen henkilöstö) määräaikaisia 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) määräaikaisia 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 työskenteli toimintamenoilla vajaa kolmasosa, työllisyysvaroilla 10 % ja muilla varoilla 58 %. Toimintamenoilla palkatusta henkilöstöstä määräaikaisia oli ELY-keskuksissa vuonna 2010 yhteensä 11 % ja 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.

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

TAULUKKO 11. 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	31	372	32	3
- työllisyysvaroilla palkatut	154	13	112	10	- 27
- muilla varoilla palkatut	664	56	660	58	- 1
YHTEENSÄ	1305	24	1250	24	- 4

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 %). 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 %.

Tehtäväryhmittäisissä osuuksissa on tapahtunut vuosien 2010 ja 2011 aikana melko vähän muutoksia (ks. taulukko 12). Suurin suhteellinen muutos on tapahtunut aluehallintovirastojen johtajien määrässä. Johtajien määrä on lisääntynyt vuoden 2010 alusta vuoden 2011 loppuun mennessä kahdeksalla henkilöllä eli noin 27 %:illa. Johtajien määrän lisääntyminen ensimmäisen toimintavuoden aikana johtuu siitä, että aluehallintovirastojen aloittaessa toimintansa kaikkia johtajien virkoja ei oltu vielä täytetty. Johdon määrä on ennakkoarvioiden 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 %:illa 199 henkilöön. Määrä on kuitenkin edelleen noin 18 % alhaisempi kuin ennen uudistusta.

⁷ Aluehallinnon uudistamishanke: Henkilöstötyöryhmän raportti 6.11.2008, 16.

TAULUKKO 12. 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 henkilötövuosista noin 55 % koostui vuonna 2010 naisten ja noin 45 % miesten henkilötövuosista. Vuonna 2011 vastaavat prosentit olivat naisten osalta 56 % ja miesten osalta 44 %. Aluehallintovirastoissa naisten osuus (61 % v. 2011) on suurempi kuin ELY-keskuksissa (54 % v. 2011). Naisten osuus on hieman noussut uudistusta edeltäneeseen aikaan verrattuna. Tuolloin naisten osuus uudistuksen kohteena olevista henkilötövuosista oli noin 53 % ja miesten osuus noin 47 %.

Työhyvinvointi

ALKU-uudistuksen toteutumista on seurattu henkilöstön näkökulmasta aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten koko henkilökunnalle suunnatuilla neljällä kyselyllä (ALKU-henkilöstökysely). Kyselyillä selvitettiin henkilöstön näkemyksiä muutosjohtamisesta, lähiesimiestyöstä, työyhteisön ilmapiiristä ja omista voimavaroista muutoksessa. ALKU-henkilöstökyselyyn vastasi vuonna 2010 aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa yhteensä 1659 henkilöä eli noin 27 % koko henkilöstöstä. Vuonna 2011 kyselyyn vastasi yhteensä 1093 henkilöä eli vain noin 19 % koko henkilöstöstä.

Aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa on toteutettu lisäksi vuosina 2010, 2011 ja 2012 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 % ja vuonna 2012 aluehallintovirastoissa 69 % ja ELY-keskuksissa 71 %.

Kyselyjen perusteella vaikuttaa siltä, että työtyytyväisyyden eteen tehty työ on tuottanut tulosta sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa. VMBaro-kyselyn kokonaistyytyväisyyttä mittaava indeksi on noussut vuodesta 2010 vuoteen 2012 ELY-keskuksissa (3,17 → 3,27 → 3,29). Myös aluehallintovirastoissa kokonaistyytyväisyys nousi vuodesta 2010 vuoteen 2011, mutta laski hieman vuonna 2012 (3,26 → 3,41 → 3,37). Aluehallintovirastoissa vuoden 2012 kokonaistyytyväisyystulokseen vaikutti olennaisesti se, että aluehallintovirastojen VMBaro-kyselyyn sisältyi ensimmäistä kertaa palkkausta koskeva osuus. Vastaajat ovat suhtautuneet palkkausta koskeviin asioihin sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa selvästi muita kysyttyjä asioita kriittisemmin. ELY-keskusten osalta palkkausta koskeva osuus on ollut mukana VMBaro-kyselyssä kaikkina kolmena vuonna.

Koko valtionhallinnon VMBaro-kyselyn keskiarvoihin verrattuna kokonaistyytyväisyys oli vuonna 2011 aluehallintovirastoissa lähes samalla tasolla ja ELY-keskuksissa hieman matalampi. VMBaro-kyselyn tuloksia on kuvattu kokonaisuuksittain ja indekseittäin tarkemmin taulukossa 13.

Kokonaistyytyväisyyteen vaikutti etenkin alkuvuosina osaltaan myös muun muassa aluehallintouudistuksen vaikutukset työn määrään ja luonteeseen. Lähes 60 % ALKU-henkilöstökyselyjen vastaajista koki, että uudistus lisäsi työn määrää paljon tai jonkin verran. 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 toimenpiteiden jälkeen.

Henkilöstöryhmistä työn määrä on lisääntynyt ja mahdollisuudet ydintehtävien hoitamiseen ovat heikentyneet selvästi yleisimmin ylimmällä johdolla. He ovat käyttäneet myös selvästi eniten aikaa uuden organisaation toimintakuntoon saattamiseen. Uuden organisaation rakentaminen on kuitenkin heijastunut väistämättä joko suoraan tai välillisesti myös muun henkilöstön työhön.⁸

TAULUKKO 13. Yhteenveto aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten sekä koko valtionhallinnon VMBaro-kyselyn tuloksista vuosina 2010-2012 (keskiarvot asteikolla 1-5, 1=erittäin tyytymätön - 5=erittäin tyytyväinen).

	Aluehallintovirastot			ELY-keskukset			Koko valtionhallinto		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Johtaminen	3,18	3,29	3,35	3,29	3,39	3,40	3,35	3,40	3,47
Työn sisältö ja haasteellisuus	3,56	3,68	3,73	3,57	3,66	3,71	3,63	3,66	3,70
Palkkaus	-	-	2,72	2,56	2,55	2,60	2,80	2,85	2,86
Kehittymisen tuki	2,82	3,01	3,12	2,96	3,05	3,07	3,14	3,17	3,20
Työilmapiiri ja työyhteisö	3,55	3,68	3,72	3,61	3,71	3,70	3,70	3,72	3,77
Työolot	3,54	3,70	3,73	3,36	3,47	3,50	3,54	3,57	3,59
Tiedonkulku	2,91	3,06	3,15	2,91	3,05	3,08	3,00	3,10	3,08
Työnantajakuva	2,89	3,17	3,25	2,80	2,99	3,00	3,18	3,23	3,28
Kokonaistyytyväisyys	3,26	3,41	3,37	3,17	3,27	3,29	3,33	3,37	3,40
Johtajuusindeksi	3,11	3,23	3,29	3,18	3,29	3,31	3,25	3,31	3,35
Osaamisen johtamisindeksi	3,24	3,39	3,47	3,31	3,40	3,44	3,40	3,45	3,50
Työolojen johtamisindeksi	3,55	3,69	3,73	3,48	3,59	3,61	3,58	3,65	3,68

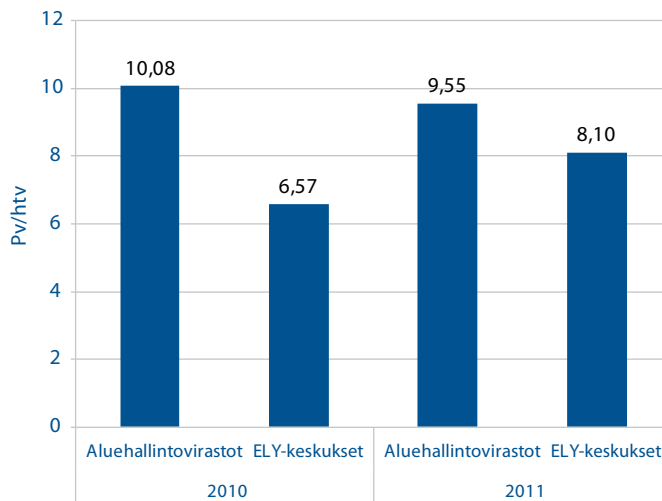
Työn määrän ja laadun muutokset näyttävät heijastuneen myös työssä jaksamiseen. Vuonna 2010 hieman yli puolet ALKU-henkilöstökyselyjen vastaajista koki oman työssä jaksamisensa heikentyneen uudistuksen seurauksena. Tulos oli kuitenkin jo hieman myönteisempi vuonna 2011.

⁸ Karppi ym. (2011): Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011. 114.

VMBaro-kyselyn jaksamista ja energisyyttä kuvaavan muuttujan keskiarvot ovat parantuneet vuodesta 2010 vuoteen 2012 aluehallintovirastoissa (3,29 → 3,43 → 3,45) ja ELY-keskuksissa (3,27 → 3,31 → 3,38). Jaksaminen koettiin aluehallintovirastoissa 2012 hieman koko valtionhallinnon tasoa (3,14) paremmaksi. Myös ELY-keskuksissa jaksamista kuvaavan muuttujan keskiarvo jäi vain hieman koko valtionhallinnon tasoa 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 aluehallintovirastoja vähemmän (ks. kuva 22). Sairauspoissaoloja on kummassakin virastossa vähemmän kuin koko valtionhallinnossa keskimäärin (9,7 pv/htv).

KUVA 22. Henkilötyövuosiin suhteutettu sairauspäivien määrä aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa vuosina 2010 ja 2011.



VMBaro-kyselyn vastaajat kokivat työn sisällön ja haasteellisuuden sekä työn itsenäisyyden ja mahdollisuudet vaikuttaa työn sisältöön kumpanakin vuonna keskimäärin melko hyviksi. 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.

Tehtäväkuvien monipuolistuminen

Hallituksen esityksessä aluehallintouudistus on nähty henkilöstön näkökulmasta mahdollisuutena. Laajemman toimialan omaavien viranomaisten on arvioitu tarjoavan hen-

kilöstölle mahdollisuuden monipuolisiin työtehtäviin sekä osaamisen ja asiantuntijuuden kehittämiseen ja siten uralla etenemiseen. 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.⁹

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 työnkuvansa on uudistuksen seurauksena monipuolistunut ja vastaavasti noin viidesosa arvioi työnkuvansa yksipuolistuneen.

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 tietyistä suhteellisen kapeasta aihealueesta, mikä tekee erityisesti toimialalta toiselle siirtymisestä hankalaa. 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 erityisesti alkuvuosina melko huonoiksi. Asiaa koskevaan kysymykseen saatujen vastausten keskiarvo oli vuonna 2010 aluehallintovirastoissa 2,84 ja ELY-keskuksissa 2,95. Keskiarvot nousivat hieman vuonna 2011 ja edelleen vuonna 2012. Vuonna 2012 keskiarvo oli aluehallintovirastoissa 3,06 ja ELY-keskuksissa 3,04. Tilanteen

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

parantumisesta huolimatta uralla etenemismahdollisuudet koettiin edelleen jonkin verran koko valtionhallinnon tasoa (3,17) 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-kyse-
lyn mukaan noin 43 % aluehallintovirastojen ja noin 45 % ELY-keskusten vastaajista ilmoitti olevansa kiinnostunut henkilökierrasta. Halukkuus henkilökiertoon on pysynyt samalla tasolla tai hieman alentunut vuosina 2011 ja 2012.

Virastoissa toteutetuista osaamisen kehittämiseen tähtäävistä toimenpiteistä huolimatta aluehallintouudistuksen ei koeta ainakaan vielä parantaneen osaamisen kehittämismahdollisuuksia hallituksen esityksessä esitettyjen arvioiden mukaisesti. Aluehallintoviras-
toissa vain hieman alle viidesosa sekä vuonna 2010 että vuonna 2011 toteutetun ALKU-henkilöstökyselyn vastaajista koki, että aluehallintouudistus on parantanut heidän mah-
dollisuuksiaan kehittää omaa osaamistaan. ELY-keskusten vastaajista vain vajaa viidesosa arvioi vuonna 2010 uudistuksen parantaneen osaamisen kehittämismahdollisuuksia ja reilu puolet arvioi, etteivät mahdollisuudet ole parantuneet. Myös vuonna 2011 edelleen noin puolet vastaajista suhtautui väitteeseen kriittisesti.

VMBaro-kyselyssä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten vastaajat arvioivat työpaik-
kakoulutusmahdollisuudet ja muut osaamisen kehittämistoimenpiteet hieman heikommiksi kuin valtionhallinnon henkilöstö keskimäärin ja kritisoivat myös tulos- ja kehityskeskus-
telujen toimivuutta osaamisen kehittämisen välineinä. Tyytyväisyys työpaikkakoulutus-
mahdollisuuksiin on kuitenkin parantunut sekä aluehallintovirastoissa (2,91 → 3,17 → 3,34)
että ELY-keskuksissa (3,08 → 3,20 → 3,22) vuodesta 2010 vuoteen 2012. Aluehallintoviras-
toissa tyytyväisyys nousi vuonna 2012 jo valtakunnallisen keskiarvon (3,35) tasolle. Myös
kehittämisen tukea koskeva VMBaro-kyselyn indeksi on parantanut hieman vuodesta 2010
vuoteen 2012 kummassakin virastossa, mutta se jää kuitenkin edelleen hieman koko val-
tionhallinnon keskiarvoa alhaisemmaksi (ks. tarkemmin edellä taulukko 13).

6 Uudistuksen 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.

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, viranomaisen ohjaukselle ja johtamiselle, eräiden tehtävien hoidon riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle sekä henkilöstön asemalle.

6.2 Työnjakoa ja tehtäviä koskevien tavoitteiden toteutuminen

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 omaksuttu sivistystoimen tehtävien jako kahteen aluehallinnon viranomaiseen ei selonteon valmistelun yhteydessä tehdyn kyselyn vastausten perusteella ollut onnistunut. Kyselyyn annetuista avovastauksista välittyy huoli siitä, että sivistystoimen aluehallinto on pirstaloitunut ja menettänyt merkitystään ja että siihen käytettävissä olevat resurssit ovat vähentyneet ja tehtävien hoitaminen on näiden seikkojen vuoksi vaikeutunut.

Vastaajista suurin osa katsoo, että sivistystoimen tehtävät tulisi koota yhteen organisaatioon. Organisaatioon kantaa ottaneista enemmistö pitää parhaana ratkaisuna tehtävien kokoamista aluehallintovirastoihin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tehnyt 5.6.2012 kulttuuri- ja urheiluministeri Arhinmäen allekirjoittaman esityksen kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien siirtämiseksi aluehallintovirastojen tehtäviksi ja 16.8.2012 opetusministeri Gustafssonin allekirjoittaman esityksen näihin siirtoihin liittyen oppilaitosrakentamisen liittyvien tehtävien siirtämiseksi aluehallintovirastoihin.

Myös Rauno Saari esittää selvityksessään näiden tehtävien liittämistä peruskoulutustehtävien yhteyteen aluehallintovirastoihin opetus- ja kulttuuriministeriön esityksen mukaisesti.

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 arvioitiin. 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 valtakunnallisesti 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 selkeästi kielteisiä kuin sivistystoimen tehtävien organisoinnin vaikutukset. Tehtävien organisointitapaan kantaa ottaneista vastaajista enemmistö katsoo, että nämä tehtävät tulisi koota samaan organisaation. Ohjausmallin toimivuudessa nähdään myös kehitettävää.

Rauno Saari esittää selvityksessään alueellisen ympäristöhallinnon voimavarojen yhdistämistä toimintojen yhdensuuntaistamiseksi ja keskinäisen informaation helpottamiseksi ELY-keskuksiin eli ympäristölupatehtävien siirtoa aluehallintovirastoista ELY-keskuksiin.

Riitta Rainio toteaa selvityksessään, että alueellisten ympäristötehtävien kokoaminen yhteen viranomaiseen, joko aluehallintovirastoon tai ELY-keskukseen ei olennaisesti tehostaisi asioiden hoitoa. Rainio ei pidä ympäristölupien siirtämistä ELY-keskukselle tarkoituksenmukaisena, sillä ELY-keskusten laajassa asiakokonaisuudessa voi olla keskenään ristiriitaisia tavoitteita erityisesti ympäristöpolitiikassa ja elinkeinopolitiikassa. Ympäristönsuojelun valvonnan siirto aluehallintovirastoon taas jakaisi ympäristönsuojelun tehtävät ja kaikkien ympäristönsuojelun tehtävien siirto irrottaisi ne muista ympäristötehtävistä. Rainion mukaan toiminnan jatkaminen nykyisellä työnjaolla edellyttää muutoksia virastojen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmään.

Rainio ehdottaa yhtenä vaihtoehtona aluehallinnossa nyt hoidettavien ympäristötehtävien järjestämiselle valtakunnallista virastoa, jolla olisi riittävä määrä alueellisia toimipaikkoja. Rainio arvioi mallin parantavan voimavarojen ja asiantuntemuksen valtakunnallista yhteiskäyttöä ja suuntaamista. Toisena vaihtoehtona Rainio ehdottaa ympäristöhallinnon ohjausyksikön perustamista ja valtakunnallisten ympäristölainsäädännön toimeenpanoon liittyvien kehittämissuhteiden kokoamista. Tässä vaihtoehdossa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävät säilyisivät ennallaan, mutta ELY-keskuksissa hoidettavia valtakunnallisia tehtäviä voitaisiin myös koota uuteen yksikköön.

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 aluehallintovirastojen 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 ja Valvirassa käytettävissä olevia resursseja pidettiin riittämättöminä. Ratkaisuna ongelmiin nähtiin ennen kaikkea työnjaon ja toimijoiden roolien selkiyttäminen, Valviran asiantuntemuksen 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. Esimiehet olivat muuta henkilöstöä kriittisempiä arvioissaan. Taustalla voi olla se, että uusien virastojen käynnistäminen ja aluejakojen muutoksista johtuvat työsuojelun valvonnan yhdenmukaistamistoimenpiteet ovat sitoneet työsuojelun vastuualueiden voimavaroja eikä synergiaetuihin ole vielä ehditty paneutua riittävästi.

Erityisesti esimiesten, mutta jossain määrin myös muun henkilöstön vastauksissa katsottiin aluehallintouudistuksen vaikuttaneen kielteisesti työsuojelutehtävien tulosohtaukseen, vaikka Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuuskertomuksessaan (230/2011)¹⁰ hyvin toimivaksi arvioima tulosohtaus ei ole uudistuksen seurauksena muuttunut. Myös tulostavoitteiden saavuttamisen arvioitiin heikentyneen, vaikka tavoitteet oli saavutettu tavoitetason nostamisesta huolimatta. Aluehallintouudistuksen voimaan tultua alkuvaiheessa asiakasyhteydenottojen määrä väheni, mutta myöhemmin suunta on muuttunut. Osittain ongelmana on voinut olla vaikeasti löydettävä puhelinnumero, mutta asiakasyhteydenottojen määrän vähentymiseen on kuitenkin todennäköisesti vaikuttanut myös viranomaisaloitteisten tarkastusten määrän voimakas lisääminen samoin kuin työsuojelu.fi-sivusto, jolta löytyvät vastaukset useimpiin kysymyksiin. Asiakastytytyväisyyttä koske-

¹⁰ Tuloksellisuustarkastuksen asiakirja-aineisto rajattiin vuosiin 2006–2009 ja siten aluehallintouudistusta edeltäneelle ajalle. Strategisten kysymysten osalta tarkastelujakso oli pidempi ja havainnot perustuivat 1998–2010 voimassa olleeseen strategiaan. Asiakirjojen lisäksi kokonaiskuvaa syvennettiin sosiaali- ja terveysministeriön ja työsuojeluhallinnon edustajien haastatteluilla, jotka toteutettiin vuosina 2009 ja 2010.

vassa kyselyssä työsuojeluvalvonta sai toiminnoista parhaan arvosanan (4 asteikolla 1-5). Asiaan kantaa ottaneista selkeä enemmistö katsoi työsuojeluvalvonnan 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 toimitilastrategiaa. 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 niihin ratkaisut.

Vuosina 2010-2012 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 ovat parantuneet vuoteen 2010 verrattuna.

Työsuojelun valvonnalta ILO-sopimuksen mukaan edellytettävä riippumattomuus on aluehallintovirastomallissa toteutunut hyvin eikä esille ole tullut yhtään tapausta, jossa riippumattomuus olisi vaarantunut. Riippumattomuuden korostaminen, uudistuksen voimaantulosta kulunut lyhyt aika ja kyselyyn annetuista vastauksista ilmennyt työsuojelun vastuualueiden johdon kielteinen asenne aluehallintovirastomallia kohtaan ovat vaikuttaneet 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 tuloksellisuuden, 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 siitä annettujen lausuntojen perusteella ole kolmikantaista kannatusta.

6.3 Uudistuksen ulkopuolelle jääneiden toimintojen kokoaminen

Hallituksen esityksessä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi todetaan, että eräitä aluehallintoviranomaisia ja keskushallinnon alueyksiköjä sekä välilliseen jul-

kishallintoon 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 hallinnonalan 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 poikkihallinnollista. Tämä lisää toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

6.4 Maakunnan liittoja koskevien tavoitteiden toteutuminen

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 riittävyyttä. 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 kiireellisyysteh-tävän hoitamista hankaloittaa liittojen mukaan keskeisesti määrärahojen riittämättömyys tarpeeseen nähden. Lisäksi muutamat liitot toteavat tehtävän melko työlääksi ja jäävän hiu-kan irralliseksi liittojen muihin tehtäviin nähden. Taidetoimikuntien ja liikuntaneuvosto-jen asettamisen todetaan yleensä sopivan liittojen tehtäviin hyvin. Opetus- ja kulttuurimi-nisteriön valmistelema lakiehdotus korvata alueelliset taidetoimikunnat keskushallinnon nimeämillä alueellisilla vertaisarviointiryhmillä herättää vastustusta maakunnan 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.

6.5 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 toiminnoilla 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 aluejakoja hyvin toimivina tehtävien hoitamisen, palvelujen saatavuuden, viraston ja alueen kehittämisen sekä ohjauksen kannalta. Aluehallintovirastojen toimialueiden erikokoisuutta pidettiin jossakin vastauksissa ongelmallisena samoin kuin niiden erilaisuutta suhteessa terveydenhuollon erityisvastuualue-jakoon (ERVA –jako), minkä nähtiin vaikeuttavan terveydenhuollon valvontaa. Kyselyn vastauksissa esitettiin lisäksi monia erilaisia kehittämissuhteita, kuten aluehallintovirastojen määrän vähentämistä, kaikkien aluejakojen täydellistä harmonisointia, yhden aluehallintoviraston mallia sekä erilaisia tehtävämuutoksia.

Samaisessa kyselyssä yli puolet vastaajista piti ELY-keskusten aluejakoja 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. Samansuuntaisen ehdotuksen esitti selvitysmies Rauno Saari ehdottaessaan selvitystyössään kustannustehokkuuden lisäämistä ELY-keskusten määrää vähentämällä. Lisäksi selvitysmies Saari esitti, että taloudellisten mahdollisuuksien ja henkilöstöresurssien tiukentuessa tulisi substanssitehtävien toimialueita voida joustavasti laajentaa.

ELY-keskusten osalta havaittiin, 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, jolloin 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 yhteydenotoista. Samalla asiantuntijoiden työaika rauhoittuu asiantuntijuutta vaativiin tehtäviin.

6.6 Ohjausjärjestelmälle ja johtamiselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Hallituksen esityksessä aluehallinnon uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi on aluehallinnon ohjaukselle asetettu tavoitteeksi aluehallintoviranomaisten ohjaaminen ministeriöiden yhteistyönä yhtenäisin menettelytavooin ja samalla hallinnonaloittain joustavasti. Tavoitteena on esityksen mukaan myös vahvistaa ministeriöiden verkostomaista strategista ohjausta ja alueilta tulevan kehittämistahdon kanavointia. Lisäksi tavoitteena oli kytkeä maakuntaohjelmat nykyistä tiiviimmin osaksi keskushallinnon ja aluehallintoviranomaisten tulosohtausprosessia.

Uusille aluehallintoviranomaisille luotiin uudistuksessa täysin uusi ohjausmalli. Malli sisältää hallituskauden mittaiset strategia-asiakirjat toisaalta aluehallintovirastoille ja toisaalta ELY-keskuksille. Lisäksi jokaisen aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen kanssa tehdään niin ikään hallituskauden mittainen strateginen tulossopimus. Tätä sopimusta voidaan täydentää ohjaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston kanssa tehtävällä toiminnallisella tulossopimuksella. Hallituskaudeksi tehtävät strategia-asiakirjat ja strategiset tulossopimukset ovat osoittautuneet toimivaksi ratkaisuksi. Tämä toimintamalli on otettu käyttöön valtiovarainministeriön hallinnonalan kaikkien virastojen ohjauksessa ja toiminut edelläkävijänä laajemminkin valtionhallinnon tulosohtauksen kehittämisessä.

Aluehallintovirastoista annetun asetuksen 14 §:n mukaan strategia-asiakirja sisältää aluehallintovirastojen yhteiset strategiset tavoitteet ja suunnitelman resurssien kohdentamisesta näiden tavoitteiden toteuttamiseen hallinnonaloittain. Strategisessa tulossopimuksessa määritellään asetuksen mukaan virastolle keskeiset toimintalinjat ja tulostavoitteet, yhteistyökysymykset ja määrärahapuitteet hallinnonaloittain. ELY-keskuksista annetun asetuksen 18 § sisältää samansisältöisen säännöksen.

Vaikka ohjausmalli on lähtökohtaisesti sama molemmille aluehallintoviranomaisille, mallin toteutuksessa on seuraavia eroavuuksia.

Strategia-asiakirja ja tulossopimukset

Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja ja strategiset tulossopimukset valmistellaan virastoja ohjaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen yhteistyönä valtiovarainministeriön vetovastuulla. Tavoitteet asetetaan sekä strategia-asiakirjassa että strategisissa tulossopimuksissa ydinprosesseittain, ei hallinnonaloittain. Aluehallintovirastot ottavat kantaa asiakirjojen luonnoksiin ja täydentävät niitä alueellisilla toimintaympäristön kuvauksilla. Virastot myös pyytävät ja välittävät keskushallinnolle alueensa maakunnan liittojen näkemykset. Aluehallintovirastojen kanssa tekivät toiminnallisia tulossopimuksia uudistuksen voimaantultua sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Evira ja Kilpailuvirasto. Kaudelle 2011–2015 toiminnallisia tulossopimuksia tekivät vain Evira ja Kilpailuvirasto. Sekä strategia-asiakirjan että strategisten tulossopimusten katsotaan kehittyneen merkittävästi ensimmäisten vuosien aikana. Tavoitteiden priorisointia ja vähentämistä kuitenkin toivotaan samoin kuin alueellisten painopisteiden tuomista mukaan edellä mainittuihin asiakirjoihin.

ELY-keskuksia koskien on tällä hetkellä voimassa yksi strateginen tulossopimus kullekin ELY-keskukselle sekä 2-5 toiminnallista tulossopimusta kutakin ELY-keskusta kohden vastuualueiden määrästä riippuen. Toiminnallisia tulossopimuksia ELY-keskusten kanssa ovat tehneet elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueella TEM, OKM, MMM ja Maaseutuvirasto, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella YM ja MMM sekä liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueella Liikennevirasto.

Aluehallintovirastoja ohjaavat ministeriöt ja keskushallinnon virastot ovat pitäneet ohjausmallia toimivana sekä selontekoa valmistelleen työryhmän raportista annetuissa lausunnoissa että valtiovarainministeriön toteuttamaan kyselyyn antamissaan vastauksissa. Sekä strategia-asiakirjan että strategisten tulossopimusten katsotaan kehittyneen merkittävästi ensimmäisten vuosien aikana. Tavoitteiden priorisointia ja vähentämistä kuitenkin toivotaan samoin kuin alueellisten painopisteiden tuomista mukaan edellä mainittuihin asiakirjoihin.

Osa ELY-keskuksia ohjaavista ministeriöistä, erityisesti ympäristöministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö, kritisoi voimakkaasti keskusten ohjausta. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo ohjausrakenteen olevan nyt monikerroksinen, vaikeasti hallittava, resursseja kuluttava sekä osin liian yksityiskohtainen. Ministeriö katsoo, että ELY-keskuksille tulisi laatia vain yksi tulossopimus. Ympäristöministeriö katsoo erityisesti resurssi- ja substanssiohjauksen olevan ongelmallista. Lisäksi ministeriö toteaa, että ohjausjärjestelmä on laajasti todettu liian raskaaksi. Myös liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan ohjausta voisi olla tarpeen yksinkertaistaa ja rationalisoida. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että pyrkimyksenä tulisi olla selkeä ja jäntevä strateginen tulossopimus, jonka sisältöön ohjaavat ministeriöt voisivat antaa selkeän yhdessä valmistellun näkemyksen. Tulevaisuudessa olisi pyrittävä siihen, ettei erillistä toiminnallista tulossopimusta tarvittaisi. Myös ELY-keskukset katsovat, että ohjaus- ja suunnittelujärjestelmässä on vielä paljon kehitettävää.

Aluehallintovirastojen ohjauksessa asiakirjojen valmistelu tapahtuu ylhäältä alas ja ELY-keskusten ohjauksessa taas alhaalta ylös. Tämä on pääosin perusteltua ja uudistuksen tavoitteiden mukaista. ELY-keskusten ohjauksessa käytetty malli korostaa aluelähtöisyyttä, tukee alueilta tulevan kehittämistahdon kanavoitusta ja antaa maakunnan liitoille vaikuttamismahdollisuuden strategiaprosessissa. ELY-keskuksiin on kuitenkin sijoitettu myös valvonta- ja lupatehtäviä, joihin tämä toimintamalli ei lähtökohtaisesti sovellu.

Sekä Riitta Rainio että Rauno Saari ehdottavat selvityksissään aluehallinnon ohjausjärjestelmän keventämistä ja selkeyttämistä. Molemmat selvityshenkilöt ehdottavat siirtymistä kaksipuolaiseen suunnittelujärjestelmään ja tulossopimusasiakirjojen määrän vähentämistä. ELY-keskusten valtakunnallisen johtoryhmän asemaa ehdotetaan vahvistettavaksi.

Resurssiohjaus

Aluehallintovirastojen ohjauksessa on noudatettu virastoista annetun asetuksen säännöstä siitä, että strategia-asiakirjaan sisällytetään suunnitelma resurssien kohdentamisesta asiakirjassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen hallinnonaloittain ja strategisessa tulossopimuksessa määritellään määrärahapuitteet hallinnonaloittain. Lisäksi strategisissa tulossopimuksissa kaudelle 2012-2015 määritellään henkilöstökehykset hallinnon-

aloittain. Menettelyä ovat kaikki ohjaavat tahot pitäneet hyvänä. Tämä on mahdollistanut yhteisen keskustelun samanaikaisesti sekä asetettavista tavoitteista että niiden toteuttamiseen kullakin hallinnonalalla käytettävistä resursseista. Vaikka määrärahapuitteet ovat olleet erittäin tiukat, ohjaavien tahojen välisiä ristiriitoja resurssien hallinnonaloittaisesta jaosta ja tuottavuusvähennysten kohdentamisesta ei ole ollut.

Työ- ja elinkeinoministeriö jakaa toimintamenomäärärahat ELY-keskuksille, jotka laativat vastuualueittaiset määrärahapuitteet strategisen tulossopimuksen liitteeksi. Tämä ei vastaa ELY-keskuksista annetun asetuksen säännöstä hallinnonaloittaisista määrärahapuitteista. Menettely on aiheuttanut ristiriitoja ELY-keskuksia ohjaavien tahojen välille sekä määrärahojen että tuottavuusvähennysten kohdentamisessa. Riitta Rainio ottaa kantaa asiaan selvityksessään, ja ehdottaa voimavarajaon kirjaamiseen täsmennyksiä. Hän ehdottaa valtion talousarvioon ELY-keskusten toimintamenomomentin selvitysosaan suunnitelmätietoja henkilövuosien jakautumisesta vastuualueittain sekä ELY-keskusten strategiaan tulossopimukseen hallinnonalakohtaisia määrärahapuitteita ja henkilötyövuosia kuten ELY-keskuksista annetun asetuksen 18 §:n 3 momentissa säädetään.

Ohjausta koordinoivan ministeriön rooli

Aluehallintovirastojen ohjausta koordinoi valtiovarainministeriö ja ELY-keskusten ohjausta työ- ja elinkeinoministeriö. Ministeriöiden ohjausote on erilainen. Taustalla voidaan arvioida olevan ministeriöiden toisistaan poikkeava ohjaus- ja toimintakulttuuri. Erona on myös se, että työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa ELY-keskuksissa myös omaa toimialaa elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri –vastuualueella, kun taas valtiovarainministeriöllä ei ole omaa ohjattavaa vastuualuetta aluehallintovirastossa. Riitta Rainio ehdottaa ELY-keskusten yleisohjauksen siirtämistä ministeriölle, jolla ei ole omaa vastuualuetta ELY-keskuksessa, esimerkiksi valtiovarainministeriölle.

Ylijohtajien rooli

ELY-keskuksissa ylijohtajan toimivalta viraston hallinnollisessa johtamisessa on eräiltä osin rajatumpi kuin aluehallintovirastoissa. ELY-keskuksen ylijohtajan tehtävän, jota ELY-ylijohtajat hoitavat oman toimensa ohella, on arvioitu olevan lähes kokopäiväinen työ. Rauno Saari ehdottaakin selvityksessään tehtävän muuttamista päätoimiseksi. Kokopäiväiseen ylijohtajan tehtävään voidaan Saaren mielestä liittää nykyisten strategiapäälliköiden strategiseen suunnitteluun liittyvät kriittiset tehtävät.

6.7 Tuottavuudelle ja tuloksellisuudelle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Tuottavuustavoitteiden toteutuminen

Aluehallintovirastot ovat saavuttaneet niille kohdennetut tuottavuusvähennystavoitteet vuosina 2010-2012. Vuosien 2013-2015 tuottavuustavoitteet on asetettu aluehallintovirastoittain vuoden 2013 osalta sitovina tavoitteina ja vuosien 2014-2015 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 mukaiset vähennykset ovat kohdistuneet aluehallintovirastoissa eri vastuualueille taulukon 14 osoittamalla tavalla.

TAULUKKO 14. Aluehallintovirastojen toimintamenoilla ja muilla varoilla palkatun henkilöstön henkilötyövuosimäärät vastuualueittain vuosina 2010 ja 2011.

	Toimintamenot 2010	Muut varat 2010	Yhteensä 2010	Toimintamenot 2012	Muut varat 2012	Yhteensä 2012	Toimintamenot, muutos 2010- 2012	Muut varat, muutos 2010- 2012	Yhteensä, muutos 2010- 2012
Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualue	378	23	401	359	19	378	-5 %	-17 %	-6 %
Pelastustoimi ja varautuminen – vastuualue	35	1	36	32	1	33	-7 %	-23 %	-8 %
Ympäristölupavastuualue	136	0	136	128	3	131	-6 %		-4 %
Poliisitoimen vastuualue	18	0	18	13	0	13	-24 %		-24 %
Työsuojelun vastuualue	418	0	418	421	0	421	1 %		1 %
Hallinto (ml. johto)	164	10	174	145	3	148	-11 %	-73 %	-15 %
Erikoistumisyksiköt / -tehtävät	62	4	66	62	5	68	0 %	44 %	2 %
YHTEENSÄ	1211	38	1249	1162	31	1193	-4 %	-18 %	-4 %

Tuottavuusvähennykset ovat kohdistuneet suhteellisen tasaisesti, sillä pienimmillä vastualueilla jo sittemmin toteutuneissa rekrytoinneissa aiheutuneet viivästykset vääristävät kuvaa. Aluehallintoviraston toimintamenumomentilta rahoitettavien henkilötyövuosien vähennys¹¹ on ollut aluehallintovirastoille asetettujen tavoitteiden mukaisesti suurin virastojen hallintopalveluissa.

Tuottavuustavoitteiden mukainen henkilöstön väheneminen ei ole vaikuttanut ainakaan merkittävästi aluehallintovirastojen kykyyn saavuttaa palvelutavoitteensa ja tuottaa suoritteita. Tuottavuutta on pystytty näin ollen nostamaan ja korvaamaan

¹¹ Poliisitoimen vastualueen henkilöstökulut rahoitetaan Poliisihallituksen momentilta.

resurssien vähentymisestä aiheutunut vaje. Jatkossa tilanne edellyttää kuitenkin myös tehtävien tarkastelua ja aluehallintovirastojen ydintoiminnot analysoidaan osana vaikutavuus- ja tuloksellisuusohjelmaa.

ELY-keskukset ovat saavuttaneet niille kohdennetut tuottavuusvähennysvelvoitteet vuosina 2010–2011. Tuottavuustavoitteiden mukaiset vähennykset ovat kohdistuneet ELY-keskuksissa eri vastuualueille taulukon 15 osoittamalla tavalla.

TAULUKKO 15. ELY-keskusten toimintamenoilla ja muilla varoilla palkatun henkilöstön henkilötövuosimäärät vastuualueittain vuosina 2010 ja 2011.

	Toimin- tame- not 2010	Muut varat 2010	Yhteensä 2010	Toimin- tame- not 2011	Muut varat 2011	Yhteensä 2011	Toimin- tame- not 2012	Muut varat 2012	Yhteensä 2012	Toimin- tame- not, muutos 2010- 2012	Muut varat, muu- tos 2010- 2012	Yhteensä, muutos 2010- 2012
Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri- vastuualue	1091	282	1373	1051	267	1318	1008	237	1245	-8 %	-16 %	-9 %
Liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue	588	8	596	569	7	576	550	4	554	-6 %	-53 %	-7 %
Ympäristö ja luonnonva- rat -vastuualue	944	425	1369	916	351	1267	863	266	1129	-9 %	-37 %	-18 %
Hallinto	451	119	570	431	134	565	434	128	563	-4 %	8 %	-1 %
Muut yksiköt	148	94	242	148	92	240	135	94	228	-9 %	-1 %	-6 %
Erillisyksiköt	172	8	180	177	16	193	264	11	275	53 %	35 %	53 %
YHTEENSÄ	3394	936	4330	3292	867	4159	3253	740	3993	-4 %	-21 %	-8 %

Myös ELY-keskuksissa tuottavuusvähennykset ovat kohdistuneet suhteellisen tasaisesti eri vastuualueille. Henkilötövuosien vähennys ELY-keskuksissa näyttäisi olevan suurin ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella. Erillisyksiköiden kasvua selittää vuoden 2012 alussa aloittanut työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalveluyksikkö (TE-ASPA), johon siirtyi noin 60 htv ELY-keskusten sisältä ja TE-toimistoista.

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 ELY-keskusten nykyisten tehtävien hoito vaarantuu. Kehysten supistuminen edellyttää ELY-keskusten tulevaisuuskuvan, tehtävien ja roolin uudelleenarviointia sekä tehtävien priorisointia kaikilla hallinnonaloilla.

Selvitysmies Rauno Saari on ehdottanut ELY-keskusten talouden tasapainottamista ensisijaisesti hyödyntämällä eläköitymiset kuitenkin niin, että eläköitymisen kautta vapautuvista substanssitehtäviin kohdistuvista 500 htv:stä voidaan rekrytoida ja täyttää vuosina 2013–2016 joka toinen vapautuva tehtävä. Tämä edellyttäisi säästöjen siirtämistä jälkipainotteiseksi ja virastojen menokehysten uudelleen arviointia vuosina 2014–2017.

Aluehallinnon ICT-kustannukset ovat pienentyneet vuosien 2007 ja 2012 välisessä vertailussa 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 kiinnitetäisiin enemmän huomiota.

Kustannuskehitys

Jos lasketaan pois palkkausten tarkistusten vaikutus, on ALKU-uudistuksessa muodostetun valtion aluehallinnon kokonaisuuden rahoituskehitys pienentynyt vuosien 2009 ja 2013 talousarvioiden välisessä vertailussa 29,5 miljoonalla eurolla. Virastot ovat kehityksen johdosta joutuneet etsimään säästöjä kaikissa kululajeissa ja tässä on onnistuttu tähän mennessä hyvin.

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 2007 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 aikaisemmin, mikäli vanhoista päällekkäisistä järjestelmistä olisi voitu luopua suunnitelluissa aikatauluissa.

Aluehallinnon uudistuksessa syntyneen valtion 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 vuosien 2010 ja 2015 välisessä vertailussa vuositasolla noin 1,5 miljoonaa euroa (n. 7 % toimitilamenoista).

Myös henkilöstökuluissa säästöjä on saatu ja saadaan tuottavuusohjelman mukaisten henkilöstövähennystavoitteiden toteuttamisen myötä. 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. Henkilöstökuluissa onkin saavutettu näiden vuosien välisessä vertailussa

palkkausten tarkistusten aiheuttamasta kustannusten nousupaineesta huolimatta yhteensä hieman yli 6 miljoonan euron (noin 2,6 % palkkausmenojen kokonaisuudesta) säästöt.

Selvityshenkilöt Riitta Rainio ja Rauno Saari esittävät sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten maksupolitiikan yhtenäistämistä siten, että kaikilla vastuualueilla maksut määritellään yhtenäisin perustein ja kustannusvastaavuutta nostetaan tulojen lisäämiseksi.

Tuloksellisuuden kehitys

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.

Joidenkin palvelutavoitteiden tavoitetasoa on jouduttu laskemaan vastaamaan tiukentunutta resurssitilannetta. Useimmilla virastojen toimialoilla suoritustason suunta on kuitenkin ollut nouseva vuosien 2010 ja 2011 välillä.

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

6.8 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). Kun kokonaistuloksia katsotaan tehtäväkokonaisuuksittain, niin parhaimmat arviot koskivat ympäristöterveydenhuoltoa (4,2) ja työsuojelua (4,1). Heikoimman arvion sai sivistys- ja opetustoimi (3,4).

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 vuonna 2013. 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 ole juurikaan ole vaikuttanut. Asiakkaita palvellaan 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 puhelinkeskuksella oli 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.

Vuosina 2010–2012 on rakennettu ELY-keskusten asiakkuuslähtöisyyden perustaa. 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, asiakaslähtöisyyden korostamisena johdon koulutusohjelmissa sekä asiakastyytyväisyyskyselyjen, asiakasyhteydenottojen hallinnan ja asiakaspalvelukeskusten kehittämisessä.

ELY-keskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2015 on laadittu pääsegmenttien mukaisesti (kansalainen, yritys, yhteisö/yhteiskunta). Lisäksi asiakaslähtöisyys ja sen parantaminen on nostettu selkeästi esiin ELY-keskusten kehittämistä koskevassa linjauksessa: ”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa kehitetään asiakaslähtöisesti niin, että niiden toiminnan lopputulokset vastaavat mahdollisimman hyvin kansalaisten ja elinkeinoelämän tarpeita. Palveluja yhdistetään asiakaslähtöisiksi 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 asiakaslähtöisyyden 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 Arviontiin perustuvat aluehallinnon kehittämistarpeet

7.1 Aluehallinnon kokonaisuuteen liittyvät kehittämistarpeet

Kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät, kulttuurin toimialan peruspalvelujen arviointitehtävät ja oppilaitosrakentamiseen liittyvät tehtävät siirretään 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.

Kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät aluehallinnossa ovat pitkälti toimialan peruspalvelutehtäviä. Näillä toimialoilla ei ole keskusvirastoja ja aluehallinnossa on perinteisesti hoidettu myös valtakunnalliset peruspalvelu- ja kehittämistehtävät. Näin ollen näiden toimialojen osalta aluehallinto on keskeisessä asemassa. Lisäksi ELY-keskusten tehtävien moninaisuuden vuoksi pieniä toimialoja koskevat tavoitteet jäävät erittäin pienelle huomiolle. Näin siitä huolimatta, että pienten toimialojen, kuten esimerkiksi kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalveluiden merkitys asukkaiden arjessa on suuri.

Selontekoa valmistelleen työryhmän raportista annetuissa lausunnoissa ehdotettua siirtoa puolsivat opetus- ja kulttuuriministeriö, aluehallintovirastot, SAK, STTK, Akava, JUKO, OAJ ja Valtion alueellisen sivistyshallinnon virkamiehet ry. Pardia katsoi siirron toteuttamisen edellyttävän perusteellista harkintaa, mutta mikäli kestävät perusteet löytyvät, olisi tehtävien siirto toteutettava pikaisesti. Siirtoa vastustivat ELY-keskukset ja useat maakunnan liitot. Selvitysmies Rauno Saari ehdotti raportissaan, että kirjasto-, liikunta- ja

nuorisotoimen tehtävät liitetään peruskoulutustehtävien yhteyteen aluehallintovirastoihin opetus- ja kulttuuriministeriön esityksen mukaisesti.

Aluehallinnon toimintoja kootaan 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 ja esityksestä annetussa eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä asetettiin tavoite uudistuksen ulkopuolelle jääneiden aluehallinnon organisaatioiden tai näille kuuluvien viranomaistehtävien kytkemiseksi osaksi aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia. Tätä tavoitetta ei kuitenkaan vielä ole toteutettu.

Maistraattien liittämisestä osaksi aluehallintovirastoja ja TE-toimistojen liittämisestä osaksi ELY-keskuksia tehdään selvitys.

TE-toimistojen toimialueita on vuoden 2013 alusta lukien laajennettu niin, että ne vastaavat 15 ELY-keskuksen toimialueita. Myös 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 aluehallintoviranomaisiin liittämisellä olisi. TE-toimistojen osalta selvitystyö kytkeytyy myös keväällä 2013 käynnistyvään työpolitiikan palvelurakennearviointiin, jossa arvioidaan eri toimijoiden roolia, työnjakoa ja vastuuta työpoliittisten palvelujen tuottamisessa. Selvitysmies Rauno Saari ehdotti raportissaan, että TE-toimistot liitetään osaksi ELY-keskusta omana vastuualueenaan.

Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön (AHTin) tehtävät ja hallinnollinen asema uudistetaan.

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 ovat käynnistäneet syksyllä 2012 selvitystyön toimenpiteistä, joita tarvitaan AHTin kehittämiseksi vastaamaan muuttuvaa toimintaympäristöä.

7.2 Aluehallinnon ohjausta ja johtamista koskevat kehittämistarpeet

Ohjausmallia selkeytetään ja yksinkertaistetaan siirtymällä kaksipuolaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään. Määrärahapuitteet ja henkilöstökehykset määritellään aluehallintovirastojen tulossopimuksissa edelleen hallinnonaloittain ja ELY-keskusten tulossopimuksissa vastuualueittain ja yksiköittäin. Selvitetään tarve päätoimisiin ylijohtajiin ELY-keskuksissa.

Aluehallintoviranomaisten ohjausmalli on edelläkävijä valtionhallinnon tulosohtauksen kehittämisessä. Ohjausmalli ei kuitenkaan eräiltä osin ole erityisesti ELY-keskuksissa toiminut uudistuksen tavoitteiden mukaisesti. ELY-keskusten ohjauksessa on noudatettu menettelyä, jossa työ- ja elinkeinoministeriö on osoittanut toimintamäärärahat kullekin ELY-keskukselle kokonaisuutena ja ELY-keskukset ovat laatineet strategisen tulossopimuksen liitteeksi toimintamenojen käyttösuunnitelman ja siihen liittyvän henkilöstösuunnitelman vastuualueittain. Aluehallintovirastojen strategisissa tulossopimuksissa toimintamäärärahat on jaettu asetuksen mukaisesti hallinnonaloittain. Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen –raportista saatujen lausuntojen perusteella valtakunnallisen ja alueellisen ohjauksen yhteensovittamisessa on erityisesti ELY-keskuksia koskien keskushallintotasolla vielä kehittämisen tarvetta. Selvitysmiehet Saari ja Rainio ehdottavat aluehallinnon ohjaukseen kaksipuolista järjestelmää. Heidän näkemyksensä kaksipuolaisuuden toteuttamistavasta poikkeavat kuitenkin toisistaan.

Ohjauksen selkiyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi on tarpeen siirtyä sekä ELY-keskuksissa että aluehallintovirastoissa kaksipuolaiseen ohjausjärjestelmään. Kaksipuolisessa mallissa ohjausasiakirjoja ovat hallituskaudeksi tehtävät strategia-asiakirja ja tulossopimus. Strategia-asiakirja laaditaan seuraavalle hallituskaudelle yhteisenä näille viranomaisille. Kullekin ELY-keskukselle ja aluehallintovirastolle laaditaan hallituskaudeksi vain yksi tulossopimus. Uudenlainen tulossopimusmuoto suunnitellaan niin, että se huomioi eri hallinnonalojen ohjaustarpeet ja siinä on yhteisen osuuden rinnalla mahdollisuus hallinnonaloittaisiin tavoitteisiin. Tämä ei kuitenkaan koske aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualuetta. Työsuojelun vastuualueet tekevät ainoastaan toiminnallisen tulossopimuksen sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa.

ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ohjaus- ja johtoryhmien kokoonpanosta ja tehtävistä on tarpeen säätää näitä viranomaisia koskevassa lainsäädännössä. ELY-keskusten johtoryhmän roolin vahvistaminen sekä kokoonpanon ja toimivallan määrittäminen selvitysmies Saaren ehdottamalla tavalla selkeyttäisi osaltaan keskusten ohjausta sekä vahvistaisi ohjaavien ministeriöiden roolia ELY-keskusten yleishallinnollisessa ja strategisessa ohjauksessa.

Aluehallintovirastojen tulossopimukseen sisällytetään hallinnonaloittaiset määrärahapuitteet ja henkilöstökehykset. ELY-keskuksille toimintamenot osoitetaan kokonaisuutena. Toimintamenojen jakoperusteet käsitellään ELY-keskusten johtoryhmässä (kansliapäällik-

köryhmä) strategiakausittain. ELY-keskusten laatimat vastuualueittaiset ja/tai yksikkökohtaiset määrärahapuitteet ja henkilöstökehykset liitetään tulossopimuksiin.

ELY-keskuksen ylijohtajan päätoimisuutta selvitetäessä otetaan huomioon hallinnollisten tehtävien kokoamisen vaikutus ylijohtajan tehtäviin.

7.3 Toimivaltaa koskevat kehittämistarpeet

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimivaltaa muutetaan osassa tehtäviä valtakunnalliseksi.

Aluehallinnon viranomaisten tehtäviä ja toimivaltaa on syytä tarkastella paitsi alueellisesti myös valtakunnallisesti. Joiltakin osin virastoissa on jo käytössä toimintatapa, jossa asiantuntemusta ja resursseja on koottu joko valtakunnalliseksi tai viraston maantieteellistä toimialuetta laajemmaksi tehtäväkokonaisuudeksi.

Aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa on tarpeen tarkastella myös uusia mahdollisuuksia määritellä viraston toimivalta joissakin tehtävissä alueellisen jaotuksen sijaan valtakunnalliseksi toimivallaksi. Tämä mahdollistaisi muun muassa resurssien nykyistä joustavamman käytön ja lisäisi toiminnan yhdenmukaisuutta ja kansalaisten yhdenvertaisuutta. Menettely mahdollistaisi myös resurssien ja asiantuntemuksen turvaamisen tiettyjen priorisoitujen ja kriittisten tehtävien hoitamiseen. Palveluja uudelleen järjestettäessä on turvattava niiden saanti molemmilla kotimaisilla kielillä.

Ympäristöministeriö yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa jatkovalmistelee ympäristöhallinnon erityisasiantuntemusta vaativien tehtävien mahdollista siirtämistä valtakunnalliseksi ja valtakunnallisesti merkittävien tehtävien kokoamista yhteen yksikköön. Päätökset tästä kokonaisuudesta tehdään kevään kuluessa.

ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen hallinnollisten tehtävien hoitaminen ja niihin liittyvät ns. erikoistumisyksiköt tulisi koota toisaalta yhden ELY-keskuksen ja toisaalta yhden aluehallintoviraston alaisuuteen henkilöstön kuitenkin työskennellessä alueellisesti hajautettuna. Aluehallintovirastoissa erikoistumisyksiköitä ovat toiminnan kehittämissyksikkö, työnantaja- ja henkilöstöpolitiikkayksikkö, tietohallintoyksikkö ja sisäisen tarkastuksen yksikkö. Lisäksi erikoistumistehtävinä hoidetaan toimitilahallintoon ja taloushallintoon liittyviä tehtäviä. ELY-keskusten ja TE-toimistojen vastaavia yhteisiä erikoistumisyksiköitä ovat talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö, tietohallintoyksikkö, viestintäpalvelujen yksikkö sekä koulutus- ja kehittämissivusto Salmia. Näiden tehtävien kokoamisella voidaan vähentää henkilöstötarvetta hallinnollisissa tehtävissä ja myös yhtenäistää toimintaa. Myös selvitysmies Saari ehdotti näiden tehtävien kokoamista ELY-keskuksia koskevissa ehdotuksissaan.

7.4 Aluehallinnon tehtävien ja resurssien tasapainottaminen

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamenomäärärahat mitoitetaan 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 toimintamenomäärärahoilla kuin millä vastaava aluehallinnon tehtäväkokonaisuus oli toiminut vuonna 2009. Rahoitusvajetta on aluehallintovirastoissa korjattu lisätalousarvion määrärahoilla. Voimassa olevan kehyspäättöksen perusteella määrärahat vähenevät lähivuosina. Sekä aluehallintovirastot että ELY-keskukset ovat tähän mennessä saavuttaneet kaikki niille asetetut tuottavuusvähennysvelvoitteet.

On olemassa riski, että tulevien vuosien kehystason mahdollistamalla henkilöstöresursseilla kumpikaan viranomainen ei jatkossa pysty hoitamaan tehtäviään lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Aluehallintovirastoja koskien ylimmät laillisuusvalvojat ovat jo nyt useita kertoja puuttuneet kanteluiden pitkiin käsittelyaikoihin. Tilanteeseen on kuitenkin jo reagoitu. Aluehallintovirastoille on kohdennettu toimintaedellytysten turvaamiseen vuoden 2012 kolmannessa lisätalousarviossa 1,5 miljoonaa euroa ja vuoden 2013 talousarviossa 1,725 miljoonaa euroa. ELY-keskuksille on kohdennettu toiminnan turvaamiseen vuoden 2013 talousarviossa 2 miljoonaa euroa.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman ydintoimintoanalyysin perusteella tarkastellaan tarve ja mahdollisuudet lainsäädännön muuttamiseen siten, että joistakin nykyisistä tehtävistä luovutaan. Toimintamenomäärärahojen tasoa on tästä huolimatta tarpeen nostaa ja aluehallintoviranomaisille asetettuja säästötavoitteita kohdentaa pidemmälle aikavälille. Päätökset määrärahoista tehdään hallituksen kehysriihen yhteydessä. Sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten maksupolitiikkaa tulee yhtenäistää ja määritellä kaikilla vastuualueilla maksut yhtenäisin perustein. Lisäksi suoritteiden kustannusvastaavuutta nostetaan tulojen lisäämiseksi. Maksullista toimintaa kehitettäessä selvitetään tapa, jolla lisääntyvä tulo-rahoitus saadaan vahvistamaan toiminnan voimavaroja niissä tehtävissä, joihin asianomaiset tulot kohdentuvat. Selvitysmies Saari esitti ELY-keskusten menokehysten uudelleen arviointia vuosina 2014–2017 siten, että säästöt toteutetaan osaksi jälkipainotteisina vuosi 2017 mukaan lukien.

7.5 Erityisesti aluehallintovirastoja koskevat kehittämistarpeet

Aluehallintovirastojen ja Valviran yhteistyötä kehitetään ja Valviran roolia selkiytetään suhteessa aluehallintovirastoihin. Näiden organisaatioiden työnjakoa kehitetään ja resursoinnista huolehditaan työnjaon mukaisesti.

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 toteutetaan poliisin hallintorakenneuudistuksen (PORA III) linjausten mukaisesti siten, että aluehallintovirastojen poliisitoimen vastualueet lakkautetaan ja vastuualueilla hoidettavat tehtävät siirretään muille poliisiyksiköille. Aluehallintovirastoille ja poliisilaitoksille asetetaan laissa velvoite toimia yhteistyössä alueellista varautumista, valmiussuunnittelua ja sisäistä turvallisuutta koskevista asioista sekä aluehallintovirastoille ja Poliisihallitukselle peruspalvelujen arviointia koskevista asioista.

Aluehallintouudistuksessa poliisitoimelle asetetut tavoitteet eivät ole toteutuneet. Poliisitoimen vastuualueen tehtäviin on aluehallintovirastoissa käytetty erittäin vähän henkilöresursseja ja vastuualueelle sijoitetut henkilöt ovat tosiasiaassa hoitaneet miltei yksinomaan Poliisihallitukselle kuuluvia tehtäviä. Poliisitoimen vastuualueen tehtävät ja niitä koskevat työnkuvat eivät ole olleet yhdenmukaiset valtakunnallisesti, tehtävien hoitaminen ei ole tukenut aluetasolla tapahtuvaa viranomaisyhteistyötä ja ohjausta eikä yhteistyö muiden aluehallintoviraston vastuualueiden kanssa ole ollut aktiivista.

Sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä on valmisteltu poliisin hallintorakenneuudistukseen täytäntöönpanoon liittyvä luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Tavoitteena on antaa hallituksen esitys eduskunnalle kevätistuntokaudella 2013 ja ehdotettujen lakien tulla voimaan vuoden 2014 alussa. Aluehallintovirastojen poliisitoimea koskeva kehittämis ehdotus on edellä mainitun hallituksen esitysluonnoksen mukainen.

Työsuojeluvalvonnan asemaa aluehallintovirastoissa kehitetään niin, että valvontaresurssien käyttöä tehostetaan, parannetaan valvonnan tasalaatuisuutta sekä edistetään työsuojeluviranomaisten tavoitettavuutta.

Hallitusohjelmassa on todettu, että selvitetään kolmikantaisesti työsuojeluvalvonnan resurssien riittävyys ja tarkoituksenmukainen kohdentaminen, toimivaltuudet sekä hallinnolliset kehittämistarpeet. Tämän perusteella asetetut selvityshenkilöt Hurmalainen ja Pekkala luovuttivat 8.3.2012 resurssiselvityksensä sosiaali- ja terveysministeriölle. Lausuntokierroksen perusteella kannatusta saaneet selvitysmiesten ehdotukset ovat sosiaali- ja terveysministeriössä täytäntöönpanovaiheessa.

Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat selvityshenkilöiden selvitystyön pohjalta esittäneet sosiaali- ja terveysministeriölle 26.10.2012 toimenpiteitä työsuojeluvalvonnan resurssien riittävyyden, tarkoituksenmukaisen kohdentamisen, toimivaltuuksien ja hallinnon kehittämiseksi. Keskusjärjestöjen tavoitteena on työsuojelun resurssien käytön tehostaminen ja tasaisuus, valvonnan tasalaatuisuuden sekä työsuojeluviranomaisen tavoitettavuuden parantaminen (brändin selkeyttäminen).

Keskusjärjestöillä on yhteisymmärrys myös työsuojelutarkastajien osaamisen kehittämiseen ja koulutukseen panostamisesta. Osaaminen luo perustan valvontaa toteuttavien tarkastajien työn tuloksellisuudelle. Henkilöstön vaihtuvuuden ollessa nyt suurta keskusjärjestöt ehdottavat, että päätetään pikaisesti koulutuksen vaatavuustason korottamisesta ja koulutuksen sisällöstä ja että tähän tarkoitukseen varataan tarvittavat taloudelliset resurssit.

Keskusjärjestöjen esityksessä on seitsemän yksilöityä asiakokonaisuutta. Ne koskevat sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvan työsuojeluvalvonnan ja valtiovarainministeriölle kuuluvan aluehallintoviraston yleisen tulosohjauksen suhteen selkeyttämistä, työsuojelutarkastajien valtakunnallista toimivaltaa ja sen mahdollisesti edellyttämiä säännösmuutoksia, työsuojeluhallinnon valtakunnallisten tehtävien jakamista eri vastuualueille, työsuojeluhallinnossa käsiteltävien lupa-asioiden keskittämistä vastuualueille niiden osaamisen perusteella, syyteilmoitusten ja syyttäjälle annettavien lausuntojen käsittelyä vastuualueilla, työsuojelun aluehallinnon puhelinneuvonnan järjestämistä vastuualueiden yhteiseksi toiminnaksi sekä nykyisin erityiseen tukipalveluysikköön koottujen koulutus-, tiedotus-, tietohallinto- ja työsuojelunäyttelytehtävien jakamista työsuojelun vastuualueiden normaaliksi toiminnaksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee työmarkkinakeskusjärjestöjen ehdotuksen pohjalta toimenpide-esitykset kevään 2013 aikana. Esitysluonnokset käsitellään ja arvioidaan kolmikantaisesti.

Aluehallintovirastojen määrää ja aluejakoa arvioidaan.

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, tuloksellisuutta ja yhdenmukaisuutta. Aluehallintovirastojen määrää ja aluejakoa on tarpeen arvioida näistä lähtökohdista ja ottaen lisäksi huomioon kansalliskielistrategia sekä kuntarakenteen uudistamisen ja kuntien tehtävien muutosten vaikutukset aluehallintovirastojen tehtäviin ja aluejakoihin.

