



Valtion aluehallinnon lakisääteiset tehtävät ja niiden resursointi (AVIt ja ELY-keskukset)

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 9/2015



Tuloksellisuustarkastuskertomus
**Valtion aluehallinnon lakisäätteiset tehtävät ja
niiden resursointi (AVIt ja ELY-keskukset)**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-296-1 (nid.)
ISBN 978-952-499-297-8 (PDF)
URN:ISBN 978-952-499-297-8
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-297-8>

Lönberg Print & Promo
Helsinki 2015

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 244/54/2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen valtion aluehallinnon lakisääteisiä tehtäviä ja niiden resursointia koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle, valtiovarainministeriölle, aluehallintovirastoille, ELY-keskuksille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriöllä, valtiovarainministeriöllä sekä aluehallintovirastoilla ja ELY-keskuksilla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2018.

Helsingissä 11. päivänä kesäkuuta 2015

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen

Tarkastuksen tekijät:

johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen
ylitarkastaja Olli-Pekka Luoto

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi
tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

valtiovarainministeriö
työ- ja elinkeinoministeriö

Asiasanat:

aluehallinto, aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristö-
keskukset, kehittäminen, resurssit, tehtävät

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	1
1 Tarkastuksen tausta	4
2 Tarkastusasetelma	6
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	6
2.1.1 Aluehallinnon uudistushankkeet	6
2.1.2 Säädosperusta ja toimijat	6
2.1.3 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten määrärahat	7
2.2 Tarkastuskysymykset, kriteerit, aineistot, menetelmät ja rajaukset	8
3 Tarkastushavainnot	11
3.1 Toimialajako ja toiminnalle asetetut tavoitteet	11
3.1.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimialajakoa on muutettu linjausten mukaisesti	11
3.1.2 Virastojen työnjako ja toiminnan tavoitteet ovat melko selkeät, mutta tehtävien hoidossa on epätarkoituksenmukaisuutta	13
3.1.3 Yhteenveto toimialajasta ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta	16
3.2 Resurssien kohdentaminen	16
3.2.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten resurssien käytön joustavointi edellyttää toimintojen lisäpriorisointia	17
3.2.2 Resurssien sopeuttamisen ja kohdentamisen vaikutukset toimintaan ovat olleet vaihtelevia	28
3.2.3 Yhteenveto resurssien kohdentamisesta	31
3.3 Toiminnan tuloksellisuus	32
3.3.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tuloksellisuusraportoinnissa on kehittämisen varaa	32
3.3.2 Tulostavoitteiden saavuttamisessa on ongelmia	39
3.3.3 Yhteenveto toiminnan tuloksellisuudesta	40
3.4 Toiminnallinen ohjaus	40
3.4.1 Ohjauksen kehittämistavoitteissa edellytetään ohjauksen selkeyttämistä ja keventämistä	41
3.4.2 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävien toimeenpanon ohjauksen kehittäminen on vielä kesken	44
3.4.3 Yhteenveto toiminnallisesta ohjauksesta	45
Liitteet	46
Lähteet	55

Tarkastusviraston kannanotot

Valtion aluehallinnon lakisääteiset tehtävät ja niiden resursointi (AVIt ja ELY-keskukset)

Valtion aluehallintoon kuuluvista viranomaisista tarkastuksen kohteena olivat vuoden 2010 alusta toimintansa aloittaneet aluehallintovirastot ja ELY-keskukset. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten edellytyksiä hoitaa lakisääteisiä tehtäviään, jotka tulee hoitaa riippumatta siitä, miten aluehallinto on kulloinkin organisoitu. Virastojen toimintaan ja tehtäväjärjestelyihin ovat vaikuttaneet useat säädösmuutokset myös tarkastuksen aikana. Tarkastuksessa selvitettiin aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimialajaon selkeyttä, resurssien kohdentamisen tehokkuutta, toiminnan tuloksellisuutta sekä toiminnallista ohjausta (toimialaohjausta). Tarkastuksen tavoitteena ei ollut osoittaa siirrettäviä tai epätarkoituksenmukaisia tehtäviä eikä mahdollisten siirrettävien tehtävien kustannusvertailujen tekeminen. Nämä tehtävät kuuluvat valtioneuvosto- tai ministeriötason valmisteluun sekä viime kädessä poliittiseen päätöksentekoon.

Tarkastuksen perusteella aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimialajakoa on muutettu linjausten mukaisesti. Resurssien sopeuttamisen ja kohdentamisen vaikutukset virastojen toimintaan ovat toistaiseksi olleet vaihtelevia, joten toimintojen tehostaminen edellyttäisi vielä priorisointia. Eri vuosien henkilöstö- ja määräraharesurssien toteutumatiiedot eivät ole suoraan vertailtavissa keskenään, koska henkilöstön vähennystavoitteiden lisäksi viranomaisille on määritelty myös uusia tehtäviä ja niihin liittyviä resursseja.

Tulostavoitteiden saavuttamista haittaa asetettujen tulostavoitteiden runsaus. Tulosraportoinnissa esiintyi myös puutteita. Ohjauksen kehittäminen edellyttää vielä ohjausjärjestelmän keventämistä, yksityiskohtaisen ohjeistuksen karsimista sekä tulostavoitteiden asettamista siten, että tavoitteet ovat saavutettavissa ja tehtävien toimeenpanossa huomioidaan paremmin käytävissä olevat resurssit.

Keskittämisellä tavoiteltuja hyötyjä ei ole vielä merkittävästi syntynyt

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimialajaossa ja toimivaltakysymyksissä ei tarkastuksessa tullut esiin olennaisia päällekkäisyyksiä. Toimintaa on linjattu lainsäädännön ohella strategia-asiakirjoilla. Tarkastuksessa tehdyn kyselyn perusteella sekä ohjaavien tahojen että virastojen edustajat kuitenkin kokivat, että tehtäviä voitaisiin hoitaa myös tarkoituksenmukaisemmin.

Tarkastuksessa havaittiin, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävien hoitoa on pyritty tehostamaan keskittämällä niiden hoitamista alueellisesti ja valtakunnallisesti. Tältä osin aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toiminnasta vastaavien ministeriöiden toimenpiteet ovat olleet valtioneuvoston selonteon (VNS 1/2013 vp) linjausten mukaisia, mutta tehostamistoimien koordinoinnissa koettiin olevan puutteita, eikä keskittämisellä tavoiteltuja hyötyjä ole merkittävästi syntynyt. Vuonna 2007 käynnistyneen aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke) mukaisia tavoiteltuja tehtävien hoidon synergiaetuja ei ole myöskään kaikilla vastualueilla syntynyt. Tehtävien hoidon kehittämiseksi on esitetty myös tehtävien siirtoa muihin virastoihin. Siirtoihin liittyy kuitenkin osioiminnin riski, jolloin toiminnan kokonaiskustannukset eivät välttämättä muutu. Mahdollisten siirtojen valmistelussa kustannusvaikutuksia olisi siten arvioitava kokonaisuutena.

Resurssien sopeuttamista ja joustavaa käyttöä on varaa tehostaa

Resurssien kohdentaminen sekä resurssien käytön joustavointi edellyttävät toimintojen lisäpriorisointia aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa toiminnan tehostamiseksi. Hallinnonaloitain kiintiöidyt resurssit vaikeuttavat resurssien joustavaa käyttöä aluehallintovirastoissa. Sekä ELY-keskuksia että aluehallintovirastoja koskevaa lainsäädäntöä on pyritty uudistamaan siten, että resurssien käyttö olisi joustavampaa ja tehokkaampaa. Lainsäädännön muutokset luovat edellytykset toiminnan tehostamiselle. Toistaiseksi aluehallintovirastoissa joustavan käytön mahdollisuutta on käytetty ELY-keskuksia vähemmän. Menettelytavan ongelmaksi aluehallintovirastoissa on koettu kiintiöityjen resurssien lisäksi ruuhkahuippujen yhtäaikaisuus.

Tehtävien ja resurssien kokoamisella ja keskittämällä on pyritty tehostamaan resurssien käyttöä. Sopeuttamistoimien toteuttamista ja toimintamenojen suuntaamista on esimerkiksi ELY-keskusten välillä pyritty tekemään eri tehtävien kuormittavuustietojen perusteella, mutta tätä ovat haitanneet kuormittavuuserojen tietopohjaan ja mittaamiseen liittyvät ongelmat.

Resurssien keskittäminen sekä tehtäväryhmäkohtaiset sopeuttamistoimet muuttavat virastojen keskinäisiä palvelurakenteita, mutta samalla ne vaikuttavat myös virastojen kokonaiskustannuksiin ja henkilötyövuotta kohti laskettuihin kustannuksiin. Tarkastuksessa todettiin, että tehtävien kokoamiseen liittyviin muutoshankkeisiin on liittynyt lisäkustannuksia. Resurssien sopeuttamis- ja kohdentamistavoitteiden toteutumisen arviointia vaikeuttaa lisäksi se, että henkilöstön vähennystavoitteiden lisäksi viranomaisille on määritelty uusia tehtäviä ja niihin liittyviä resursseja. Muutoshankkeiden tuottavuushyötyjen arviointia sekä vertailua eri virastojen toiminnan kustannustehokkuudesta on näistä syistä myös vaikea tehdä.

Toiminnan tuloksellisuusraportointi on ollut puutteellista

Tarkastuksessa havaittiin, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toiminnan tuloksellisuuden raportoinnissa oli puutteita. ELY-keskusten raportointi Netrassa ei ole vastannut niitä tulostietoja, joita valtion talousarviossa esitetyt kustannusvastaavuuslaskelmat olisivat edellyttäneet tavoitteiden toteutumisen analysoimiseksi. Aluehallintovirastojen tavoiteasetannassa ja raportoinnissa oli sellaisia puutteita, ettei aluehallintovirastokohtaisia arviointeja niiden toiminnan tuloksellisuudesta voitu tarkastuksessa kattavasti tehdä.

Toiminnan tulostavoitteita ei ole sopeutettu käytettävissä oleviin resursseihin

Tulostavoitteita on runsaasti ja ne ovat yksityiskohtaisia, mikä on haitannut myös niiden saavuttamista. Jotkut tulostavoitteet ovat lisäksi sellaisia, etteivät aluehallintovirastot ja ELY-keskukset pysty niihin omalla toiminnallaan vaikuttamaan.

Koko valtionhallinnon piirissä on toteutettu pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaista vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaa (VATU), jonka osana laadittujen hallinnonaloitusten ydintoimintoanalyysien keskeisenä tarkoituksena oli etsiä toiminnallista ja taloudellista liikkumavaraa valtionhallinnon toiminnoista tehtäviä, prosesseja, palveluita ja rakenteita priorisoimalla ja uudistamalla. Tarkastuksessa havaittiin, että VATU-ohjelman tavoitteiden konkretisoiminen käytännön toiminnaksi ei ole kuitenkaan täysin onnistunut. Ongelmana on ollut esimerkiksi tavoitteiden laajuus. VATU-ohjelman tavoitteiden toteutumisen raportointi Netrassa oli myös puutteellista.

Toiminnallisen ohjauksen keventämistavoitteita ei ole vielä saavutettu

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausmallia on pyritty selkeyttämään ja yksinkertaistamaan. ELY-keskuksissa ohjausjärjestelmän keventämistä on toteutettu Iskukykyinen ELY-keskus -ohjelmaan (2013–2017) kuuluvan ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistamis-

hankkeen (OSY-hanke) avulla, mutta kehittämistyö on vielä kesken. Aluehallintovirastojen ohjauksen uudistaminen on tukenut ohjausjärjestelmän kehittämistä aiempaa strategisemmaksi, kevyemmäksi, poikkihallinnollisemmaksi ja yhtenäisemmäksi. Aluehallintovirastojen ohjauksen kehittämiseen liittyy tehdyistä toimenpiteistä huolimatta kuitenkin vielä haasteita. Nämä liittyvät erityisesti resurssien nykyistä joustavampaan käyttöön.

Molemmille aluehallintoviranomaisille erikseen laaditut strategia-asiakirjat ovat tuoneet pitkäjänteisyyttä ohjaukseen. Seuraavalle hallituskaudelle yhteisenä aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille laadittava strategia-asiakirja luo edellytyksiä ohjauksen yksinkertaistamiselle.

Tarkastuksen perusteella aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tulosohtausjärjestelmän selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen edellyttäisi vielä toimenpiteitä toiminnallisen ohjauksen (toimialaohjauksen) keventämiseksi.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa seuraavaa:

1. Ohjaavien ministeriöiden tulee määritellä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävät siten, että tehtävien hoito ja niihin varatut resurssit ovat tasapainossa. Tehtävien ja resurssien tasapainoon saaminen edellyttää säädösmuutoksia ja näiden toimeenpanoa.
2. Resurssien sopeuttamista ja resurssien käytön joustavointia tulee edelleen jatkaa, mutta kriittisten tehtävien tuloksellinen hoito edellyttää myös toiminnan priorisointia sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa. Vastuutahoina ovat toimintaa ohjaavat ministeriöt sekä aluehallintovirastot ja ELY-keskukset.
3. Ohjaavien ministeriöiden tulee asettaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tulostavoitteet siten, että ne vastaavat taloudellisessa toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia ja ovat saavutettavissa käytettävissä olevilla resursseilla.
4. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tulee kehittää tuloksellisuusraportointiaan siten, että asetettujen tulostavoitteiden saavuttamista voidaan seurata.
5. Ohjaavien ministeriöiden tulee jatkaa toimia aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tulosohtausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi ja keventämiseksi.

1 Tarkastuksen tausta

Valtion aluehallintoon kuuluvat viranomaiset määritellään eri lähteissä hieman eri tavoin. Tässä tarkastuksessa kohteena ovat vuonna 2010 toimintansa aloittaneet aluehallintovirastot (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset).

Valtiovarainministeriön asettaman työryhmän mukaan¹ kumpikaan viranomainen ei ole pystynyt hoitamaan kaikkia tehtäviään lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Kehysten edelleen supistuessa riskinä on, että lakisääteisten tehtävien hoito vaikeutuu entisestään. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida sitä, miten aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimialajako ja tehtävien resursointi sekä toiminnallinen ohjaus (toimialaohjaus) ovat tukeneet aluehallinnon tehtävien tuloksellista toimeenpanoa.

Asetetuista säästötavoitteista huolimatta hallinnon toiminta ei ole ollut johdonmukaista. Esimerkiksi vuoden 2012 kehyspäätöksestä (vuosille 2013–2016) huolimatta vuoden 2013 kehyspäätöksessä vuosille 2014–2017² molempien virastojen toimintamenoja päätettiin lisätä.

Valtioneuvoston selonteon mukaan³ ELY-keskusten henkilöstön luonnollinen poistuma ja toiminnan kehittäminen eivät riitä tarvittavien säästöjen aikaansaamiseksi. Syyskuussa 2014 työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti⁴, että hallituksen säästöpäätökset ja EU:n rakennerahoituksen teknisen tuen vähennys johtavat yt-neuvottelujen aloittamiseen ELY-keskuksissa ja työ- ja elinkeinoministeriössä. Työntekijöiden vähennystarpeen arvioitiin olevan yli 700 henkilötyövuotta (htv). Vuosina 2015–2018 ELY-keskusten toimintamenoleikkaus olisi yhteensä 33 miljoonaa euroa ja EU:n rakennerahastojen tekninen tuki vähenisi 56 miljoonaa euroa vuosina 2014–2020.

Vuoden 2014 varsinaisessa talousarviossa aluehallintovirastojen toimintamenoihin osoitettiin noin 58 miljoonaa euroa (nettomääräraha) ja ELY-keskusten toimintamenoihin noin 216 miljoonaa euroa (nettomääräraha). ELY-keskusten kautta on ohjautunut rahoitusta useilta talousarvion momenteilta vuosittain yhteensä runsaat 3 miljardia euroa. Aluehallintovirastojen htv-tavoitteena vuodelle 2014 oli 1 293 ja ELY-keskusten 3 907.

Aluehallintovirastojen toimialoista ja tehtävistä säädetään laissa aluehallintovirastoista (896/2009). ELY-keskusten toimialoista ja tehtävistä säädetään laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009).

Hallintovaliokunta on valtioneuvoston selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 8/2013 vp – VNS 1/2013 vp) tuonut esiin useita kehittämistarpeita. Hallintovaliokunnan mukaan AL-KU-selonteossa todetut kehittämistarpeet liittyvät aluehallinnon tehtävien ja resurssien tasapainottamiseen, aluehallinnon ohjausmallin selkeyttämiseen ja yksinkertaistamiseen, toimivallan muuttamiseen osassa tehtäviä valtakunnalliseksi sekä aluehallintovirastojen määrän ja aluejakojen arvioimiseen. Selonteossa todetuissa kehittämistarpeissa ei valiokunnan mukaan kiinnitetä erikseen huomiota henkilöstöresurssien määrälliseen ja laadulliseen kehittämiseen, vaikka aluehallinnon toiminta on olennaisesti riippuvainen henkilöstön asiantuntemuksesta ja riittävästä hallinnollisista resursseista. Myöskään aluehallinnon toimivuuden lainmukaisuutta ei selonteossa ole valiokunnan mukaan arvioitu.⁵

Tarkastuksen kuluessa on käynnistynyt aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia koskevia muutoshankkeita⁶, jotka liittyvät hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoon⁷. Hallituk-

¹ Valtiovarainministeriö 2012b, s. 189.

² Valtiovarainministeriö 2013b.

³ Valtiovarainministeriö 2013a, s. 94.

⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö. Tiedote 180/2014. 16.9.2014.

⁵ Hallintovaliokunnan mietintö 8/2013 vp.

⁶ Muun muassa Keskus- ja aluehallinnon virastaselvitys -hanke (VIRSU).

⁷ Hallitus antoi 29.11.2013 päätöksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta.

sen rakennepoliittisessa ohjelmassa (29.8.2013) esitettiin palvelurakenteiden ja toimintojen uudistamista sekä keskushallinnossa että aluehallinnossa valtionhallinnon tuottavuuden ja vaikutavuuden parantamiseksi. Tarkastuksen esiselvitysvaiheessa käynnissä oli kansliapäällikköryhmävetoinen hanke aluehallinnon uudelleen järjestämiseksi. Aluehallinto on siten edelleen muotoutumisvaiheessa⁸.

⁸ *Ks. myös valtiovarainministeriö 2013c, s. 15.*

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Aluehallinnon uudistushankkeet

Aluehallintoon on kohdistunut viime vuosikymmeninä useita uudistushankkeita. Aluehallinto 2000 -uudistuksen⁹ jälkeen seuraava aluehallinnon laajamittainen uudistaminen käynnistyi vuonna 2007, jolloin valtiovarainministeriö asetti aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke).

ALKU-hankkeen yleistavoitteena oli saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Tavoitteena oli myös kehittää aluehallintoviranomaisten asiantuntijuutta ja aluehallinnossa hoidettavien tehtävien keskinäistä synergiaa, minkä pitäisi johtaa aluehallinnon parempaan tuottavuuteen ja palvelukykyyn. ALKU-uudistuksen peruslinjaukset oli kirjattu pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan. Aluehallintoa koskevien uudistusten oli tarkoitus tulla voimaan vuoteen 2010 mennessä.¹⁰

ALKU-hanke siirtyi suunnitelman mukaisesti vuoden 2010 alussa toimeenpanovaiheeseen (toteutukseen), kun uudet aluehallintoviranomaiset, eli aluehallintovirastot (kuusi) ja ELY-keskukset (15) aloittivat toimintansa. Näihin viranomaisiin koottiin ja organisoitiin uudelleen lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, Tiehallinnon tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät sekä Merenkululaitoksen yhteysalusliikenteen viranomaistehtävät.

Valtioneuvosto on antanut eduskunnan edellyttämällä tavalla selonteon (ALKU-selonteko) eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta (VNS 1/2013 vp)¹¹. Valtioneuvoston selonteon mukaan aluehallinnon uudistuksessa muodostetulle aluehallinnon kokonaisuudelle osoitetut resurssit ovat kaventuneet, kun tilannetta verrataan uudistusta edeltäneeseen aikaan ja vastaavaan aluehallinnon kokonaisuuteen. ALKU-uudistuksen piirissä olleen valtion aluehallinnon kokonaisuuden rahoituskehys on laskenut vuodesta 2009 vuoteen 2013 29,5 miljoonaa euroa (9,9 % toiminnan kokonaisrahoituksesta). Kun otetaan huomioon aluehallintouudistukselle asetetut tuottavuustavoitteet sekä AVIen ja ELY-keskusten edeltävistä virastoista perimät henkilöstön vähentämisveloitteet, virastojen henkilöstömäärä vähenisi vuosina 2010–2015 noin 19 prosentilla, eli 1 136 henkilöllä.¹²

Hallituksen esityksen (59/2009 vp) mukaan ALKU-hankkeen välittömänä seurauksena ei ollut henkilöstön määrän supistuminen. Toisaalta hankkeen seurauksena ei myöskään pitänyt syntyä henkilöstön lisästarpeita. Välillisesti aluehallinnon uudistamisen todettiin aiheuttavan henkilöstön määrän vähenemistä aluehallinnossa, sillä se oli yksi vuoden 2009 kehyspäätöksen sisältämistä valtionhallinnon tuottavuutta lisäävistä toimenpiteistä.¹³

2.1.2 Säädösperusta ja toimijat

Hallituksen esitys aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 161/2009 vp) liittyi huhtikuussa 2009 annettuun aluehallinnon uudistamista koskevaan hal-

⁹ Hanke asetettiin syyskuussa 1995 ja hankkeeseen sisältyneet lait tulivat voimaan 1.9.1997.

¹⁰ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007, s. 69.

¹¹ Valtiovarainministeriö 2013a.

¹² Ks. valtiovarainministeriö 2013a, s. 80, 87, 93, 126.

¹³ HE 59/2009 vp.

lituksen esitykseen (HE 59/2009 vp), ja se sisälsi ehdotukset aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevien erityislakien muuttamiseksi. Hallituksen esitys sisälsi 215 lakiehdotusta. Kaikkiaan uudistus vaikutti aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskeviin noin 250 lakiin ja yhteensä noin 1 200 säännökseen. Eduskunnalle annettiin lisäksi erikseen vielä noin 40 lakiehdotusta erillisillä toimialakohtaisilla hallituksen esityksillä.

Aluehallintovirastojen toimialoista ja tehtävistä säädetään laissa aluehallintovirastoista (896/2009)¹⁴. ELY-keskusten toimialoista ja tehtävistä säädetään laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009)¹⁵.

Aluehallintovirastojen organisaatiosta ja vastuualueittaisesta tehtäväjaosta säädetään valtioneuvoston asetuksessa (1093/2013)¹⁶. ELY-keskusten organisaatiosta ja vastuualueittaisesta tehtäväjaosta säädetään valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1392/2014)¹⁷. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävät ja organisaatio on esitetty tarkemmin liitteessä 3.

2.1.3 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten määrärahat

Aluehallintovirastot

Vuoden 2010 varsinaisessa talousarviossa uuden momentin 28.40.01 (Valtion aluehallintovirastojen toimintamenot) resurssien mitoituksessa huomioitiin siirrot eri momenteilta siten, että nettomääräraha oli yhteensä 48,138 miljoonaa euroa ja htv-tavoite oli 1 298¹⁸.

Vuoden 2014 varsinaisessa talousarviossa¹⁹ momentille 28.40.01 (Aluehallintovirastojen toimintamenot) myönnettiin nettomäärärahaa 57,878 miljoonaa euroa (54,481 milj. euroa vuonna 2013). Htv-tavoitteena aluehallintovirastoille vuodelle 2014 oli 1 293 (vuoden 2013 tavoite oli 1 260 htv)²⁰.

Tehtävien siirroista ja muutoksista johtuen aluehallintovirastojen eri vuosien toimintamenot (momentti 28.40.01) eivät ole suoraan verrattavissa keskenään.

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden henkilöstömenot sekä eräät muut menot rahoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan kuuluvalla momentilla 33.70.01 (Työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenot). Vuoden 2010 varsinaisessa talousarviossa momentin 33.70.01 nettomääräraha oli 21,418 miljoonaa euroa.

Vuoden 2014 varsinaisessa talousarviossa momentille 33.70.01 myönnettiin nettomäärärahaa 27,840 miljoonaa euroa (27,675 milj. euroa vuonna 2013).

¹⁴ Laki aluehallintovirastoista (896/2009).

¹⁵ Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009). Lailla 933/2013 muutettu 3 § tuli voimaan 1.1.2014.

¹⁶ Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (1093/2013). Muutos koski valtioneuvoston asetusta aluehallintovirastoista (906/2009). Asetuksella 1093/2013 muutettu 2 § tuli voimaan 1.1.2014.

¹⁷ Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1392/2014). Asetuksella kumottiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettu valtioneuvoston asetus (1144/2013).

¹⁸ Henkilötyövuodet yhteensä (sisältäen myös työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentilta, momentti 33.70.01, palkatun henkilöstön).

¹⁹ Valtion talousarvio vuodelle 2014 (Suomen säädöskokoelma 1143/2013).

²⁰ Henkilötyövuodet yhteensä (sisältäen myös työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentilta, momentti 33.70.01, palkatun henkilöstön).

Vuoden 2010 varsinaisessa talousarviossa uuden momentin 32.01.02 (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot) resurssien mitoituksessa huomioitiin siirrot eri momenteilta siten, että nettomääräraha oli yhteensä 215,078 miljoonaa euroa ja htv-tavoite oli 3 429.

Vuoden 2014 varsinaisessa talousarviossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenomomentille (32.01.02) myönnettiin nettomäärärahaa 215,897 miljoonaa euroa (209,156 milj. euroa vuonna 2013).

Htv-tavoitteena ELY-keskuksille vuodelle 2014 oli 3 907 (vuoden 2013 tavoite oli 3 847 htv, johon lisättiin 170 htv siirtona momentilta 32.30.01. Siirto johtui TE-toimistojen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien keskittämisestä ELY-keskusten yhteyteen. Eli yhteensä vuoden 2013 htv-tavoite oli 4 017). Siirroista johtuen eri vuodet eivät ole suoraan vertailukelpoisia.

ELY-keskusten kautta ohjautuu rahoitusta useilta talousarvion momenteilta²¹. Kyseisten momenttien yhteissumma oli vuoden 2014 valtion talousarviossa runsaat 4,5 miljardia euroa. Tosin suurimman momentin, valtionosuus työmarkkinatuesta (noin 1,4 mrd. euroa), osalta talousarviossa todettiin, että ELY-keskukset saavat käyttää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain perusteella työnantajalle maksettavan palkkatuen ja starttirahan perustukiosuuden maksamiseen enintään 125 miljoonaa euroa, eli ELY-keskusten kautta voidaan todeta ohjautuvan rahoitusta noin 3,3 miljardia euroa.

2.2 Tarkastuskysymykset, kriteerit, aineistot, menetelmät ja rajaukset

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten edellytyksiä hoitaa lakisääteisiä tehtäviään, jotka tulee hoitaa riippumatta siitä, miten aluehallinto on kulloinkin organisoitu. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, *onko valtion aluehallinnon toimialajako ja tehtävien resursointi tukenut aluehallinnon tehtävien tuloksellista toimeenpanoa*. Tarkastuksessa tuotettua tietoa on mahdollista hyödyntää aluehallintoa edelleen kehitettäessä.

Aluehallinnon toimialajaosta ja tehtävien toimeenpanosta tarkastettiin aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille erikseen säädetyille tehtäville asetettuja tavoitteita, tehtävien hoitoon myönnettyjä resursseja, tehtävien toimeenpanon tuloksellisuutta sekä toimintaan liittyvää ohjausta (toimialaohjausta²²). Aluehallintovirastojen sekä ELY-keskusten ohjausjärjestelmien toimivuutta on tarkoitus tarkastaa myöhemmin valtion alue- ja paikallishallinnon palvelukykyä ja saavutettavuutta koskevaan teemaan sisältyvässä erillisessä tarkastuksessa.

Tarkastuksen osakysymyksinä olivat seuraavat:

1. Onko AVIen ja ELY-keskusten toimialajako selkeä ja onko toiminnalle asetettu selkeät tavoitteet?
2. Onko tehtävien hoitoon varatut resurssit kohdennettu siten, että edellytykset tehtävien tehokkaalle hoitamiselle on olemassa?
3. Onko AVIen ja ELY-keskusten toiminta ollut tuloksellista?
4. Onko valtion aluehallinnon toiminnallinen ohjaus (toimialaohjaus) tukenut tehtävien tuloksellista toimeenpanoa?

²¹ 30.10.61 ja 62; 30.20.43 ja 49, 30.40.20, 43, 51, 52, 62 ja 77; 30.50.20 ja 31; 31.10.20, 50 ja 76; 31.30.63 ja 64; 32.20.45; 32.30.44, 45, 51 ja 64; 32.50.64; 32.60.40; 32.70.30; 33.20.31 ja 52; 35.10.21, 22, 61 ja 63 sekä 35.20.64.

²² Toiminnallinen ohjaus -käsite on muutettu aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia koskevilla lakimuutoksilla 30/2015 ja 31/2015 muotoon toimialaohjaus. Tarkastuksessa käytetään jäljempänä muotoa toiminnallinen ohjaus tarkastuksen aikana voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti. Lakimuutokset tulivat voimaan 1.3.2015.

Taulukossa 1 on esitetty tarkastuksen osakysymysten kriteerit sekä tarkastusaineisto ja -menetelmät.

TAULUKKO 1. Tarkastuksen osakysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät.

Osakysymys	Kriteerit	Aineisto/Menetelmät
1. Onko AVlen ja ELY-keskusten toimialajako selkeä ja onko toiminnalle asetettu selkeät tavoitteet?	<u>Toimialajaoon ja toiminnan tavoiteasetannan selkeyden kriteerit:</u> onko AVlen ja ELY-keskusten toiminta ollut lainsäädännössä ²³ määriteltyjen toimialojen ja niissä hoidettavien tehtävien mukaista? Arviointiperusteena myös nykyisen toimiala- ja vastuualuejaoon johdonmukaisuus, tarkoituksenmukaisuus ja ajanmukaisuus sekä tehtävien jaoon ja hoidon johdonmukaisuus suhteessa toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin. Kriteereinä myös ALKU-hankkeelle ²⁴ asetetut työnjaon selkiyttämistavoitteet ja VATU-ohjelman ²⁵ ydintoimintoanalyysissä esille nostetut kehittämissuositukset.	<u>Aineistona käytettiin</u> (kriteerilähteiden lisäksi) aluehallinnon uudistamishankkeiden asiakirja-aineistoa, hallinnon asiakirja-aineistoa, ALKU-hankkeesta tehtyjä arvioiteja sekä tulosohjauksesta vastaaville ministeriöille ja keskusvirastoille sekä aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille osoitettua kyselyä. Tarkastusaineistona käytettiin myös esiselvitysvaiheessa ministeriöissä tehtyjä haastatteluja. <u>Tarkastusmenetelmät:</u> haastattelumenetelmänä käytettiin puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Kyselymenetelmänä Webropol-kysely.
2. Onko tehtävien hoitoon varatut resurssit kohden-nettu siten, että edellytykset tehtävien tehokkaalle hoitamiseksi on olemassa?	<u>Tehtävien hoidon tehokkuuden kriteerit:</u> AVlen ja ELY-keskusten resurssien kohdentamis- ja sopeuttamistointien riittävyys suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin, ja tukevatko kohdentamis- ja sopeuttamistointitulosopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Arviointiperusteena myös hallituksen esitysten (114/2013 vp ja 43/2014 vp) mukaiset resurssien joustavan käytön mahdollisuudet.	<u>Aineistona käytettiin</u> hankeasiakirjoja, tulosopimuksia, hallinnon tilinpäätös-, tilasto- ja muuta asiakirja-aineistoa sekä haastattelu- ja kyselyaineistoa. <u>Tarkastusmenetelmät:</u> asiakirja-analyysi, haastattelu ja Webropol-kysely sekä AVlen ja ELY-keskusten tilinpäätösaineiston analyysi.
3. Onko AVlen ja ELY-keskusten toiminta ollut tuloksellista?	<u>Toiminnan tuloksellisuuden kriteerit:</u> strategiset ja toiminnalliset tulostavoitteet, valtion talousarvioesityksessä asetetut kustannusvastaavuustavoitteet, ALKU-hankkeelle asetetut tavoitteet sekä VATU-ohjelmalle vuoteen 2015 ja 2020 asetetut ohjelmaston tavoitteet sekä näille tavoitteille asetetut indikaattorit, mittarit ja tavoitearvot siltä osin kuin tavoitearvot koskivat vuosille 2013 ja 2014 määriteltyjä tavoitteita ²⁶ . Kriteerinä myös, ovatko asetetut tulostavoitteet olleet tulostavoitteiden asettamisesta annettujen ohjeiden mukaisia. Tavoitteiden toteutumista arvioitiin lisäksi valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) luvun 7 mukaisten tuloksellisuusraporttien perusteella ²⁷ .	<u>Aineistona käytettiin</u> strategisia ja toiminnallisia tulostavoiteasiakirjoja, tuloksellisuusraportointiaineistoa, aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia koskevien muutoshankkeiden asiakirjoja sekä haastattelu- ja kyselyaineistoa. <u>Tarkastusmenetelmät:</u> asiakirja-analyysi, haastattelu ja Webropol-kysely.
4. Onko valtion aluehallinnon toiminnallinen ohjaus (toimialaohjaus) tukenut tehtävien tuloksellista toimeenpanoa?	<u>Toiminnallisen ohjauksen kriteerit:</u> annettujen ohjausinformaation riittävyys sekä tulosopimusasiakirjoissa tehtävien toimeenpanolle asetetut määrälliset ja laadulliset tavoitteet.	<u>Aineistona käytettiin</u> hallinnon asiakirja-aineistoa, tulosopimusaineistoa, raportointiaineistoa sekä haastattelu- ja kyselyaineistoa. <u>Tarkastusmenetelmät:</u> asiakirja-analyysi, haastattelu ja Webropol-kysely.

²³ Laki aluehallintovirastoista (896/2009) sekä laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009).

²⁴ Aluehallinnon uudistamishanke.

²⁵ Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma.

²⁶ VATU-ohjelman ohjelmaston tavoitteina ovat vaikuttavuustavoitteet, palvelukykytavoitteet, aikaansaannoskykytavoitteet, tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteet sekä valtionhallinnon toiminnan seurantaan liittyvät tavoitteet. Osa tavoitearvoista on määritelty vuosille 2013 ja 2014. Ks. tavoitteista tarkemmin: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20131009VATUOh/VATU_A_ohjelmatason_tavoitteet_2013hyvaeksyty.pdf. Tavoitteet on hyväksytty vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman ohjausryhmässä 9.10.2013.

²⁷ Valtion talouden ja toiminnan tuloksellisuuden peruskriteereistä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja asetuksessa (1243/1992).

Tarkastusaineistona käytetty kysely suoritettiin Webropol-kyselytyökalulla syksyllä 2014 (ks. liite 1). Kyselylomake esitetään kertomuksen liitteessä 2. Kysely lähetettiin kaikille tulossopimusten allekirjoittajatahoille sekä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten kaikille vähintään yksikön päällikkö -tasoisille henkilöille. Kyselyn vastaajat olivat siten AVIen ja ELY-keskusten strategisesta tulosohjauksesta vastaavien ministeriöiden edustajia, toiminnallisesta tulosohjauksesta vastaavien ministeriöiden ja keskusvirastojen edustajia, AVIen ja ELY-keskusten ylijohdajia, vastuualueiden johtajia sekä yksikön päälliköitä tai vastaavia.

Tarkastuksen rajaukset

Tarkastus kohdistui pääasiassa vuonna 2007 käynnistyneen aluehallinnon uudistamisen (AL-KU-hanke) toteuttamisvaiheen keskeisimpiin aluehallinnon tehtäviin ja toimijoihin sekä aluehallinnon resursointiin ja kehittämishankkeisiin. Ajallisesti tarkastus kohdistui siten vuoden 2010 alusta toimintansa aloittaneiden kuuden aluehallintoviraston ja 15 ELY-keskuksen laissa säädettyihin toimialoihin ja tehtäviin, asetettuihin tavoitteisiin, tehtävien hoitoon myönnettyihin resursseihin, tehtävien toimeenpanon tuloksellisuuteen sekä toimintaan liittyvään ohjaukseen. Muut alue- tai paikallishallintoviranomaiset²⁸ rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle.

Tarkastuksen kohteena olleiden virastojen lakisääteisiin tehtäviin liittyvien säädösten suuresta määrästä johtuen kutakin yksittäistä lakia ja siihen liittyvien tehtävien toimeenpanoon käytettyjä resursseja ei käyty läpi yksityiskohtaisesti. Tarkastuksessa rajauduttiin siis AVIen ja ELY-keskusten keskeisimpiin tehtäviin laissa aluehallintovirastoista (896/2009) 4 §:ssä sekä laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) 3 §:ssä määritellyillä toimialoilla. Yksittäisiin tehtäviin kiinnitettiin huomiota silloin, kun tarkastushavainnoista nousi esiin jotain erityistä.

Tässä tarkastuksessa ei käsitelty yksiköitä, joiden tarkoituksena on tuottaa tukipalveluja valtion alue- ja paikallishallinnolle, kuten Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikkö (AHTi), ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) tai Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukset (Palkeet).

AHTia on käsitelty valtion IT-palvelukeskuksia koskeneessa tarkastuksessa²⁹ ja Palkeita palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäistä valvontaa koskeneessa tarkastuksessa³⁰.

²⁸ Eri lähteissä valtion alue- ja paikallishallintoviranomaiset jaotellaan hieman eri tavoin.

²⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013b.

³⁰ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012.

3 Tarkastushavainnot

Luvussa 3.1 esitetään havainnot, jotka liittyvät aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimialajakoon ja toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin. Luvussa 3.2 esitetään havainnot, jotka liittyvät resurssien kohdentamiseen. Luvussa 3.3 esitetään havainnot, jotka liittyvät AVIen ja ELY-keskusten strategisten ja toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamiseen. Luvussa 3.4 esitetään havainnot AVIen ja ELY-keskusten tehtävien toimeenpanon toiminnallisesta ohjauksesta (toimialaohjaus)³¹.

Edellä mainitut luvut on jaettu edelleen kolmeen alalukuun.

Ensimmäisessä alaluvussa käsitellään pääasiassa asiakirja-aineiston havaintoja sekä tarkastuskysymyksen ja asetelman (ks. luku 2.2) mukaisesti myös tilasto-, tilinpäätös- tai muiden raportointiaineistojen havaintoja.

Toisessa alaluvussa analysoidaan pääasiassa tarkastuksessa tehdyn kyselyn tuloksia sekä täydennetään ja syvennetään ensimmäisen alaluvun havaintoja. Kysely kohdistettiin aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategisesta tulostavoitteesta vastaavien ministeriöiden edustajille, toiminnallisesta tulostavoitteesta vastaavien ministeriöiden ja keskusvirastojen edustajille, aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ylijohtajille, vastuualueiden johtajille sekä yksikön päälliköille tai vastaaville (ks. kyselyn toteuttamisesta liitteet 1 ja 2).

Kolmas alaluku on yhteenveto tehdyistä havainnoista. Lukujen päätelmät on esitetty alalukujen otsikoissa sekä kyseisen luvun yhteenvetoluvussa.

3.1 Toimialajako ja toiminnalle asetetut tavoitteet

Tässä luvussa tarkastellaan ensimmäisen tarkastuskysymyksen mukaisesti sitä, *onko AVIen ja ELY-keskusten toimialajako selkeä ja onko toiminnalle asetettu selkeät tavoitteet?* Tarkastus kohdistui AVIen ja ELY-keskusten lainsäädännössä määriteltyihin toimialoihin ja tehtäviin sekä eri tavoiteasiakirjoissa asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi tarkastellaan tehtäviin tai vastuualueisiin liittyviä tehtyjä tai suunniteltuja muutoksia. Tarkastuskriteerinä pidettiin toimialojen ja tehtävien johdonmukaisuutta, tarkoituksenmukaisuutta sekä lainsäädännön ajanmukaisuutta suhteessa toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin.

3.1.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimialajakoa on muutettu linjausten mukaisesti

Aluehallintovirastojen toimialajakoa koskevat linjaukset ja niiden toteutuminen

Valtioneuvoston selonteossa (VNS 1/2013 vp) eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta linjattiin, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimivaltaa muutetaan osassa tehtäviä valtakunnalliseksi.³²

Selonteossa linjattiin myös, että kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät, kulttuurin toimialan peruspalvelujen arviointitehtävät ja oppilaitosrakentamiseen liittyvät tehtävät siirretään

³¹ *Toiminnallinen ohjaus -käsite on muutettu aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia koskevilla lakimuutoksilla 30/2015 ja 31/2015 muotoon toimialaohjaus. Tarkastuksessa käytetään jäljempänä muotoa toiminnallinen ohjaus tarkastuksen aikana voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti. Lakimuutokset tulivat voimaan 1.3.2015.*

³² *Valtiovarainministeriö 2013a, s. 132.*

ELY-keskuksista aluehallintovirastoille.³³ Siirto kuului myös VATU-hankkeen ydintoiminto-analyysin kehittämisehdotuksiin (K61)³⁴.

Opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue aloitti toimintansa aluehallintovirastoissa suunnitelman mukaisesti 1.1.2014. Vastuualueelle siirtyi henkilöstöä AVIen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueelta sekä ELY-keskuksista³⁵. Tehtävien siirto näkyi vuoden 2014 valtion talousarviossa siirtoina momentilta 32.01.02 momentille 28.40.01 (53 htv ja 3,511 milj. euroa).

AVIen poliisin vastuualueet lakkautettiin vuoden 2014 alusta, ja niissä hoidettavat tehtävät siirrettiin muille poliisiyksiköille valtioneuvoston selonteon (VNS 1/2013 vp) linjausten³⁶ ja hallituksen esityksen (15/2013 vp) mukaisesti³⁷.

Aluehallintovirastojen yhteisen strategia-asiakirjan³⁸ mukaan aluehallintovirastot ja niiden eri vastuualueet toimivat keskenään verkostomaisesti. Verkostomaisella toimintatavalla parannetaan tehtävissä tarvittavaa asiantuntemusta, tehostetaan toimintaa ja parannetaan palvelujen laatua sekä taataan ruotsinkielisten palvelujen saatavuus ja kansalaisten yhdenvertainen kohtelu koko maassa.

ELY-keskusten toimialajakoa koskevat linjaukset ja niiden toteutuminen

ELY-keskusten yhteisen strategia-asiakirjan³⁹ mukaan niiden toimintaresurssien jakamisessa otetaan huomioon ELY-keskusten tehtäväkokonaisuus, alueelliset toimintaympäristöt sekä lähivuosina toteutettavat erikoistumis- ja kehittämistoimet. Myös henkilöstön osaamisen kehittämisestä ja työhyvinvoinnista huolehditaan.

Linjausten mukaan ELY-keskukset huolehtivat lähtökohtaisesti niille ELY-laissa (897/2009) erikseen säädettyjen tehtävien hoitamisesta määrätyillä toimialoilla ja käyttävät niille kuuluvaa toimivaltaa omalla toimialueellaan. ELY-keskusten toimialueita voidaan myös laajentaa, jolloin ELY-keskus hoitaa tehtäviä useamman kuin yhden ELY-keskuksen toimialueella. Laajentamisen perusteena voi olla keskusten toiminnan ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käytön tehostaminen, palveluiden saatavuuden parantaminen, kielellisten oikeuksien turvaaminen, erityisasiantuntemuksen saatavuuden turvaaminen tai muu vastaava syy.⁴⁰

Valtioneuvoston asetuksella (705/2014)⁴¹ muutettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1144/2013) 6, 9, 12 ja 15 § sekä lisättiin asetukseen uusi 17 a §. Valtioneuvoston asetuksella määritellään tiettyjen ELY-keskusten toimialue eräissä tehtävissä sekä toimivaltaisen ELY-keskuksen määrittäminen eri laeissa säädetystä toimialueen muista hoidettavista tehtävistä.

Suuri osa ELY-keskusten välisestä työnjaosta on periytynyt ALKU-uudistusta edeltävältä ajalta, jolloin eri hallinnonalat olivat jakaneet erikoistumistehtäviä aluehallinnon yksiköille erilaisissa tilanteissa ja erilaisin periaattein. Joitakin keskittämisiä on tehty myös ELY-aikana.

Työnjakoon liittyvään termistö on edellyttänyt myös määrittelyjä, koska termistö on ollut vaihtelevaa. Esimerkiksi ”erikoistumisen” ja ”keskittämisen” määrittely tehtiin vasta vuoden 2013 loppupuolella. Määritelmän mukaan⁴²:

³³ Valtiovarainministeriö 2013a, s. 129–130.

³⁴ Ks. valtiovarainministeriö 2013d, s. 32.

³⁵ Aluehallintovirasto 2014, s. 64.

³⁶ Valtiovarainministeriö 2013a, s. 134.

³⁷ Ks. HE 15/2013 vp.

³⁸ Valtiovarainministeriö 2011a, s. 37.

³⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, s. 15–16.

⁴⁰ Ks. myös muun muassa Etelä-Savon ELY-keskuksen (kirjanpitoyksikkö 380) tilinpäätös vuodelta 2013, s. 37. (Etelä-Savon ELY-keskus toimii kaikkien viidentoista ELY-keskuksen kirjanpitoyksikkönä).

⁴¹ Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (705/2014).

⁴² Ks. Etelä-Savon ELY-keskuksen (kirjanpitoyksikkö 380) tilinpäätös vuodelta 2013, s. 37.

- Kesittäminen: *Toimivaltaa keskitetään yhden tai useamman ELY-keskuksen alueelta yhdelle tai useammalle ELY-keskukselle. ELY-laissa tai substanssilainsäädännössä tehtävä määritetään ELY-keskuksen tehtäväksi. ELY-asetuksessa⁴³ tehtävä määritetään tietyn ELY-keskuksen tai tiettyjen ELY-keskusten tehtäväksi tietyllä toimialueella. Tehtävään osoitettavat resurssit määritetään tulossopimuksessa.*
- Erikoistuminen: *Tietyn erikoisosaamisen keskittäminen yhteen tai useampaan ELY-keskukseen ilman toimivaltasiirtoja. Tehtävä ja siihen osoitettavat resurssit määritetään tulossopimuksessa. Tehtävä palvelee muita ELY-keskuksia ilman säädösperusteista ratkaisuvallaa.*

Edellä aluehallintovirastojen yhteydessä esitetyt linjaukset toimivaltamuutoksista sekä tehtäväsiirroista ja niitä vastaavista resurssimuutoksista koskivat myös ELY-keskuksia. Se merkitsi siten opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualueen siirtymistä aluehallintovirastoihin vuoden 2014 alusta. Tehtävien siirto näkyi henkilöstösiirtoina ELY-keskuksista ja vuoden 2014 valtion talousarviossa siirtoina momentilta 32.01.02 momentille 28.40.01.

Valtion aluehallintouudistuksen (ALKU) vaikutusten arviointiraportissa kritisoitiin sitä, ettei pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma juurikaan linjannut aluehallintouudistuksen jatkovaiheita. Hallitusohjelmatasoisen linjauksen puuttuminen koettiin ongelmalliseksi uudistusprosessin käynnistysvaiheen jälkeisessä tilanteessa, jossa on jouduttu huomattavien julkisen talouden sopeuttamistoimenpiteiden eteen⁴⁴.

ELY-keskuksista saadun tiedon mukaan⁴⁵ keskittämisen koordinointi ei ole toiminut, vaan tehostamistoimet on tehty kunkin hallinnon osalta irrallisina. Mikään taho ei ole koordinoitu kokonaisuutta siten, että keskittämisiä ja suuralueita olisi katsottu kokonaisuutena myös asiakkaan näkökulmasta. Ratkaisut on tehty hyvin epäyhtenäisin perustein. ELY-keskusten välisistä resursseista ja henkilöstövaikutuksista ei ole ollut strategista kokonaisnäkemystä. Siten ELY-keskusten palveluista ei ole syntynyt tehokasta kokonaisuutta, joka olisi selkeä myös sidosryhmien ja asiakkaiden kannalta. Lisäksi tuloksellinen ja tehokas aluekehittämistoiminta on vaikeutunut, kun tarvittavat rahoitusinstrumentit ja henkilöstöresurssit ovat toimivallan ja esimiessuhteiden osalta hajautuneet eri puolille Suomea.

Reinan mukaan⁴⁶ pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa aluehallintoon ei toteutetun kokonaisuudistuksen jäljiltä suunnitella kohdistettavaksi välittömiä muutoksia. Välillisiä paineita aiheuttaa kuitenkin valmisteilla oleva kuntauudistus⁴⁷, jolla voi olla vaikutuksia aluehallinnon tehtäviin, rahoitukseen ja ohjaukseen. Myös sähköisen asioinnin kehittyminen mahdollistaa tehtävien uudelleen järjestämisen. Tässä tarkastuksessa ei rajauksen mukaisesti käsitelty julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeita⁴⁸.

3.1.2 Virastojen työnjako ja toiminnan tavoitteet ovat melko selkeät, mutta tehtävien hoidossa on epätarkoituksenmukaisuutta

AVIen ja ELY-keskusten työnjakoa, toimivaltaa ja tehtävien hoidon tarkoituksenmukaisuutta selvitettiin tarkemmin tarkastuksessa tehdyn kyselyn avulla. Kyselyssä olleisiin strukturoituihin kysymyksiin saadut vastaukset ristiintaulukoitiin vastaajan aseman mukaan. Kaikkiin strukturoi-

⁴³ Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1392/2014).

⁴⁴ Valtiovarainministeriö 2013c, s. 15–16, 56.

⁴⁵ ELY-keskuksista 4.5.2015 saatu kirjallinen palautetiedonanto.

⁴⁶ Reina 2012, s. 9 ja 46.

⁴⁷ Kuntauudistuksen keskeisiä elementtejä ovat kuntarakennelaki, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja kuntien tehtävien arviointi (ks. www.vm.fi).

⁴⁸ Näihin kohdistuva tarkastus käynnistyi joulukuussa 2014.

tuihin kysymykseen liittyi myös tarkentava avovastauksinen kysymys. Vastauksia on käsitelty jäljempänä keskeisimmiltä sekä vastauksissa useimmin toistuvilta osin.

Vastausten perusteella AVIen ja ELY-keskusten keskinäinen työnjako on melko selkeä: 77,9 prosenttia kysymykseen vastanneista piti työnjakoa selkeänä. Vastauksissa oli kuitenkin hajontaa eri vastaajaryhmien välillä. Tulohajauksesta vastaavien tahojen (ministeriöiden ja keskusvirastojen edustajien) vastaukset jakautuivat tasan kyllä- ja ei-vastausten kesken⁴⁹ (ks. taulukko 2).

TAULUKKO 2. Onko aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten keskinäinen työnjako selkeä? (n=158⁵⁰).

Vastaajan asema	Kyllä	Ei	Ei vastannut kysymykseen
Strategisesta tulohajauksesta vastaava ministeriö	1	2	0
Toiminnallisesta tulohajauksesta vastaava ministeriö tai keskusvirasto	3	2	0
Aluehallintoviraston tai ELY-keskuksen ylijohdaja	8	5	0
Vastuualueen johtaja	32	5	0
Yksikön päällikkö tai vastaava	76	20	4
Yhteensä	120	34	4

Edellä tarkastelussa selittävänä muuttujana oli vastaajan asema. Vastaajan aseman mukaisten erojen lisäksi tarkastuksessa vertailtiin myös sitä, poikkesivatko vastaukset työnjaon selkeydestä ELY-keskusten ja AVIen edustajien välillä. Analyysissa aseman mukaisesti luokitellut vastaajat luokiteltiin erikseen AVIen ja ELY-keskusten edustajiin.

Tarkastuksessa todettiin, että ELY-keskusten ja AVIen edustajien vastaukset eivät poikenneet olennaisesti kokonaistuloksesta: ELY-keskusten edustajista 79,8 prosenttia kysymykseen vastanneista ja AVIen edustajista 78,7 prosenttia kysymykseen vastanneista piti työnjakoa selkeänä⁵¹. Vastaajan aseman mukaisissa näkemyksissä oli kuitenkin eroja myös AVIen ja ELY-keskusten sisällä.

Toimivaltakysymyksissä ei myöskään koettu olennaisia päällekkäisyyksiä. Epäselvyyksiä ovat aiheuttaneet lähinnä laajamittaiseen maahantuloon varautuminen, varautumistehtävät yleisemmin sekä ympäristölupien myöntäminen (AVI) ja niiden valvonta (ELY-keskus). Myös ALKU-hankkeen tavoitteet tehtäväjaon osalta koettiin kyselyn perusteella toteutuneen varsin hyvin (75,0 % kaikista kysymykseen vastanneista oli tätä mieltä). ALKU-hankkeen alkuperäinen tavoite, että ELY-keskukset kehittävät ja AVI:t vastaavat lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtävistä ei ole kuitenkaan vastausten perusteella selkeästi toteutunut. Lisäksi aluehallintovirastoissa työsuojelun vastuualueella ja ELY-keskuksissa varsinkin liikenne- ja infrastruktuurin vastuualueella katsottiin, että tavoiteltuja synergiaetuja ei ole saatu.

Vaikka työnjako ja toimivaltakysymykset koettiin suhteellisen toimiviksi, vastaajista suurin osa (82,9 %) kuitenkin katsoi, että tehtäviä voitaisiin hoitaa tarkoituksenmukaisemmin. Vastaajaryhmien välillä oli jonkin verran eroja. Ohjaavien ministeriöiden ja keskusvirastojen sekä ELY-keskusten edustajat kokivat tehtävien hoidossa enemmän epätarkoituksenmukaisuutta kuin

⁴⁹ Laskettu yhteen strategisesta ja toiminnallisesta tulohajauksesta vastanneiden tahojen edustajien (yhteensä kahdeksan vastaajaa) vastaukset.

⁵⁰ Kyselyyn vastanneista (158 vastaajaa) neljä ei vastannut ko. kysymykseen.

⁵¹ ELY-keskusta edusti 101 vastaajaa, joista kaksi ei vastannut kysymykseen ja aluehallintovirastoja edusti 49 vastaajaa, joista kaksi ei vastannut kysymykseen.

aluehallintovirastojen edustajat. Pääosa myös AVI:n edustajista oli kuitenkin sitä mieltä, että tehtäviä voidaan hoitaa tarkoituksenmukaisemmin.

Strategisesta ja toiminnallisesta tulosohjauksesta vastaavien tahojen edustajista kaikki kahdeksan vastaajaa (100 %) olivat sitä mieltä, että tehtäviä voitaisiin hoitaa tarkoituksenmukaisemmin. ELY-keskusten ja AVI:n edustajien näkemysten välillä oli vastaajan aseman mukaisesti hieman hajontaa. ELY-keskusten edustajista 86,7 prosenttia kysymykseen vastanneista katsoi, että tehtäviä voitaisiin hoitaa tarkoituksenmukaisemmin, kun AVI:n edustajista 71,7 prosenttia kysymykseen vastanneista oli tätä mieltä⁵².

Vastauksissa esitettiin myös tehtävien siirtämistä hoidettavaksi jossakin muussa virastossa sekä tehtävien kokonaan lopettamista. Kaksi kolmasosaa (66,7 %) vastanneista oli sitä mieltä, että jotkin tehtävät voitaisiin lopettaa kokonaan. Enemmistö (56,6 %) vastanneista oli myös sitä mieltä, että aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa on tällä hetkellä sellaisia tehtäviä, jotka tulisi hoitaa jossakin muussa virastossa. Vastaajaryhmien välillä oli kuitenkin selkeitä eroja.

Huomionarvoista oli se, että strategisesta ja toiminnallisesta tulosohjauksesta vastaavien tahojen edustajat olivat eri mieltä tehtävien lopettamisesta sekä joidenkin tehtävien siirtämisestä muiden virastojen hoidettavaksi. Strategisesta tulosohjauksesta vastaavien ministeriöiden edustajat (kolme vastaajaa) olivat yksimielisiä siitä, että jotkin tehtävät voitaisiin lopettaa kokonaan sekä siitä, että AVI:ssä ja ELY-keskuksissa hoidetaan tällä hetkellä sellaisia tehtäviä, jotka tulisi hoitaa jossakin muussa virastossa. Toiminnallisesta tulosohjauksesta vastaavien ministeriöiden tai keskusvirastojen edustajista puolestaan neljä viidestä oli sitä mieltä, *ettei* joitakin tehtäviä voitaisi lopettaa kokonaan sekä enemmistö (kolme viidestä) oli myös sitä mieltä, *ettei* aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa hoideta sellaisia tehtäviä, jotka tulisi hoitaa jossain muussa virastossa.

Vastauksissa oli jonkin verran eroa AVI:n ja ELY-keskusten välillä joidenkin tehtävien kokonaan lopettamisen suhteen. AVI:n edustajista puolet vastanneista (21 vastaajaa) oli sitä mieltä, että jotkin tehtävät voitaisiin lopettaa kokonaan, kun ELY-keskusten edustajista kolme neljästä vastanneista (71 vastaajaa) oli tätä mieltä. AVI:n edustajista kuitenkin enemmistö (63,0 %) vastanneista katsoi, että jotkin tehtävät tulisi hoitaa jossakin muussa virastossa. ELY-keskusten edustajista tätä mieltä oli puolestaan niukka enemmistö (53,1 %) vastanneista.

Vastauksissa esitettiin runsaasti kehittämisehdotuksia mahdollisista tehtävien siirrosta. Siirrettävissä tehtävissä esitettiin monien tehtävien osalta tarkoituksenmukaisempaan tahona tehtävien hoidolle kuntaa. Esityksissä ei otettu kantaa esimerkiksi tehtävien siirron kustannusvaikutuksiin. Esityksiä oli myös tehtävien siirrosta keskushallintoon. Tehtävien siirtoa esimerkiksi keskusvirastoon tai järjestämistä uudelleen on pohdittu eri yhteyksissä myös aiemmin⁵³.

Siirtojen lisäksi vastauksissa esitettiin toimenpiteitä tehtävien hoidon kehittämiseksi. Vastauksissa korostettiin toiminnan ja palveluiden kokonaisvaltaista sähköistämistä, tietojärjestelmien yhtenäistämistä sekä prosessien uudistamista. Esimerkiksi lupa- ja ilmoitusmenettelyt voitaisiin hoitaa keskitetysti sähköisen asiakaspalvelun avulla ”yhden luukun periaatteella”. Myös avustusten hakeminen tulisi hoitaa täysin sähköisesti. Lisäksi katsottiin, että ympäristöasiat (luvat ja valvonta) voitaisiin koota ELY-keskuksiin. Myös KUPO-tehtävien (kirjasto, liikunta ja nuori-asiat) palauttamista ELY-keskuksiin esitettiin. Vastauksissa nousi esiin muutoinkin tehtävien hoidon keskittäminen.

⁵² ELY-keskusta edusti 101 vastaajaa, joista kolme ei vastannut kysymykseen, ja aluehallintovirastoja edusti 49 vastaajaa, joista kolme ei vastannut kysymykseen.

⁵³ Ks. esim. valtioneuvoston tarkastusvirasto 2014c, 30–31.

Tehtävien kokonaan lopettamista on pohdittu myös eri hankkeissa (VATU-ohjelma, VIRSU-hanke⁵⁴), joissa on selvitetty tehtäviä, joista voitaisiin luopua kokonaan. Lakisääteisten tehtävien lopettaminen vaatisi säädösmuutoksia.

3.1.3 Yhteenveto toimialajaosta ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta

AVIen ja ELY-keskusten toimintaa on linjattu lainsäädännön ohella strategia-asiakirjoilla ja toimialajakoa on muutettu linjausten mukaisesti. Tarkastuksessa havaittiin myös, että AVIen ja ELY-keskusten tehtävien hoitoa on pyritty tehostamaan keskittämällä niiden hoitamista alueellisesti ja valtakunnallisesti. Tältä osin AVIen ja ELY-keskusten toiminnasta vastaavien ministeriöiden toimenpiteet ovat olleet valtioneuvoston selonteon (VNS 1/2013 vp) linjausten mukaisia, mutta varsinkin ELY-keskuksissa tehostamistoimien koordinoinnissa koettiin olevan puutteita, eikä keskittämällä tavoiteltuja hyötyjä ole toistaiseksi syntynyt.

Näkemyksiä AVIen ja ELY-keskusten työnjaosta, toimivallasta ja tehtävien hoidon tarkoituksenmukaisuudesta selvitettiin lähemmin tarkastuksessa tehdyn kyselyn avulla. Vastausten perusteella tehtävien hoidossa on epätarkoituksenmukaisuutta. Tehtäviä katsottiin myös voitavan karsia ja siirrettävän muiden virastojen hoidettavaksi. Tehtävien siirron kustannusvaikutuksiin ei esityksissä otettu kantaa. Tehtävien siirto muihin virastoihin edellyttäisi kustannusvertailua. Tarkastuksessa ei tehty laskelmia mahdollisten tehtäväsiirtojen kustannusvaikutuksista.

Vastausten perusteella AVIen ja ELY-keskusten keskinäinen työnjako on kohtuullisen selkeä. Toimivaltakysymyksissä ei myöskään koettu olennaisia päällekkäisyyksiä. ALKU-hankkeen tavoitteet tehtäväjaon osalta katsottiin toteutuneen myös varsin hyvin. Toisaalta vastauksissa kritisoitiin sitä, ettei ALKU-hankkeen mukaisia tavoiteltuja synergiaetuja ole kaikilla vastuualueilla syntynyt.

Kritiikkiä on kohdistunut lisäksi siihen, ettei pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma juurikaan linjannut aluehallintouudistuksen jatkovaiheita. Ongelmalliseksi koettiin uudistusprosessin käynnistysvaiheen jälkeinen tilanne, jossa on jouduttu huomattavien julkisen talouden sopeuttamistoimenpiteiden eteen. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan aluehallintoon ei toteutetun kokonaisuudistuksen jäljiltä suunnitella kohdistettavaksi välittömiä muutoksia. Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano näyttäisi kuitenkin edellyttävän toimenpiteitä aluehallinnon tehtävien hoitoon.

3.2 Resurssien kohdentaminen

Seuraavassa tarkastellaan toisen tarkastuskysymyksen mukaisesti sitä, *onko tehtävien hoitoon varatut resurssit kohdennettu siten, että edellytykset tehtävien tehokkaalle hoitamiselle on olemassa*. AVIen ja ELY-keskusten resurssien toteutunutta kohdentamista tarkastellaan tehtäväryhmittäin. Lisäksi tarkastellaan resurssien vähentämisvelvoitteiden toteutumista sekä resurssien käytön joustavuutta. Tehtävien hoidon tehokkuuden kriteereinä käytettiin AVIen ja ELY-keskusten resurssien kohdentamis- ja sopeuttamistoimien riittävyyttä suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin sekä sitä, ovatko kohdentamis- ja sopeuttamistoimet tukeneet tulossopimuksissa esitettyjen tavoitteiden saavuttamista. AVIen ja ELY-keskusten tuloksellisuutta tarkastellaan lähemmin luvussa 3.3.

⁵⁴ Keskus- ja aluehallinnon virastaselvitys -hanke. VIRSU-hanketta käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 3.2. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman (VATU-ohjelma) tulostavoitteiden toteutumista tarkastellaan lähemmin luvussa 3.3.

3.2.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten resurssien käytön joustavointi edellyttää toimintojen lisäpriorisointia

Aluehallintovirastojen kohdentamis- ja sopeuttamistavoitteet

Aluehallintovirastojen yhteisen strategia-asiakirjan⁵⁵ mukaan tavoitteena on kehittää resurssien kohdentamisen menettelytapoja. Tätä varten selvitetään mahdollisuudet joustavoittaa resurssien kohdentamista aluehallintovirastoissa ja kehitetään menettelytapoja työn siirtämiseksi ja tasaimiseksi aluehallintovirastojen välillä.

Strategia-asiakirjan⁵⁶ mukaan AVIen toimintamenoilta palkattuun henkilöstöön kohdistuva vähennys on vuosina 2012–2015 yhteensä 70 henkilötyövuotta. Samalla aikavälillä työsuojelun momentille kohdistuu 25 henkilötyövuoden vähennys. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman linjauksen mukaisesti⁵⁷ työsuojeluvalvonnan toteutusta hankkeina puolestaan lisätään, ja tarkastusten määrää nostetaan hallitusti toiminnan laatu varmistuen.⁵⁸

ALKU-uudistuksen toteutukseen on liittynyt tuottavuusohjelmasta periytyviä henkilöstön vähentämisvelvoitteita⁵⁹. ALKU-uudistus ei sinänsä ollut osa tuottavuusohjelman läpivientä, vaan sille oli asetettu omat tuottavuustavoitteet.⁶⁰

AVI-kohtaiset tavoitteet sovitaan kunkin viraston strategisessa tulossopimuksessa. Tavoitteena on tasapainoinen ja palvelujen todelliseen kysyntään perustuva resurssien jako. Aluehallintovirastoissa tehtävässä tuottavuustyössä otetaan huomioon pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaisesti valtionhallinnon tuottavuusohjelman korvaaminen uudella vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla (VATU), josta hallitus sopii vaalikauden kehystä päätettäessä.

Hallituksen esityksen (114/2013 vp)⁶¹ tavoitteena oli mahdollistaa aluehallintovirastojen henkilöstöresurssien nykyistä joustavampi ja tehokkaampi käyttö erityisasiantuntemusta vaativien hallintoasioiden käsittelyssä sekä tilapäisten ruuhkatilanteiden purkamisessa siten, että aluehallintoviraston virkamies voitaisiin määrätä tekemään toiselle aluehallintovirastolle kuuluvia tehtäviä. Tällä pyrittiin toteuttamaan edellä mainittua strategia-asiakirjan mukaista tavoitetta resurssien kohdentamisen menettelytapojen kehittämiseksi.

Valtiovarainministeriö asetti 29.10.2013 projektin valmistelemaan AVIen hallinnollisten tehtävien kokoamista (HALKO-projekti), jolla pyrittiin toteuttamaan hallituksen selonteossa (VNS 1/2013 vp) koskevaa linjausta tehtävien kokoamisesta sekä tuottavuusohjelman mukaista ja edellä strategia-asiakirjassa todettua henkilöstövähennystavoitetta. Projektin toimikausi kesti vuoden 2014 loppuun. Tavoitteena oli vähentää henkilöstötarvetta hallinnollisissa tehtävissä ja yhtenäistää toimintaa palvelujen laatu ja saatavuus turvaten. HALKO-projektin toimeenpano oli tarkastuksen aikana käynnissä (ks. aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelutehtävien kokoamisen toteutumisesta jäljempänä tässä luvussa).

HALKO-projektin väliraportin mukaan⁶² AVIen toimintamomentille asetettu tuottavuusohjelman mukainen htv-vähennysvelvoite vuosille 2010–2015 oli yhteensä 148 henkilötyövuotta (edellä esitetty strategia-asiakirjan mukainen aikaväli oli 2012–2015).

⁵⁵ Valtiovarainministeriö 2011a, s. 33.

⁵⁶ Valtiovarainministeriö 2011a, s. 41.

⁵⁷ Hallitusohjelmassa todetaan, että harmaan talouden viranomaisresursointi on irrotettava hallituksen tuottavuusohjelmasta ja että viranomaisresursseja (mm. työsuojelu) lisätään määräraikaisesti harmaan talouden torjuntaan (ks. pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 22.6.2011, s. 15).

⁵⁸ Valtiovarainministeriö 2011a, s. 44.

⁵⁹ Ks. valtiovarainministeriö 2013d.

⁶⁰ Valtiovarainministeriö 2013c, s. 58.

⁶¹ HE 114/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluehallintovirastoista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

⁶² Valtiovarainministeriö 2014b, s. 26.

Htv-tavoitteen toteutuminen aluehallintovirastoissa vuonna 2013

Aluehallintovirastojen vuoden 2013 htv-tavoite oli yhteensä 1 260 (vuoden 2012 tavoite oli 1 218)⁶³. Vuoden 2013 htv-tavoitteesta AVIen toimintamenoista (momentti 28.40.01) palkattujen osuus oli 772.

Aluehallintoviraston vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan⁶⁴ AVIen toteutunut htv-määrä⁶⁵ oli yhteensä 1 204,1 (pl. poliisi), eli talousarviossa asetettua htv-tavoitetta (1 260) vähemmän. Toimintamomentilta palkattujen htv-määrä oli vuonna 2013 yhteensä 728,7, mikä alitti talousarvion htv-tavoitteen (772). Vuoden 2013 htv-toteutuma oli myös aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten mukaista hallinnonaloittaista henkilöstökehityksen (751 htv) sekä HALKO-projektin väliraportin mukaista⁶⁶ vuoden 2013 htv-kehystä (747 htv) vähemmän. (HALKO-projektin henkilöstöressurssien joustavan käytön tavoitteita käsitellään jäljempänä tässä luvussa).

HALKO-projektin väliraportin mukaan toimintamomentilta rahoitettavien henkilötyövuosien kehys kasvaisi vuonna 2014 (773 htv), mutta pienenisi sen jälkeen, ja vuoden 2017 alustava kehys olisi 744 henkilötyövuotta. Merkittävin vähennys koskisi hallinnollisia tehtäviä: vuosien 2013 ja 2017 välisessä kehysvertailussa hallinnolle on laskettu yhteensä 30 henkilötyövuoden vähennystavoite⁶⁷.

Tarkastuksessa käytiin läpi myös henkilöstöressursseihin liittyvää raportointia ja sen kattavuutta. Tarkastuksen perusteella raportoinnissa oli puutteita:

- Tarkastuksessa havaittiin, että AVIen vuoden 2013 tuloksellisuusraporteissa neljässä kuudesta oli raportoitu henkilötyövuosien toteutumat sekä toimintamenoilla palkatut että kaikki yhteensä (mukana myös vertailuvuodet 2011 ja 2012).
- AVIen tulostietoraporteissa (Netrassa) oli esitetty myös AVI-momentin henkilötyövuosien tavoitetiedot AVI-kohtaisesti. Neljä kuudesta oli raportoinut myös toteutumatiedot. Näistä kaksi AVIa oli raportoinnin mukaan ylittänyt sille asetetun htv-kehityksen.

Tarkastuksen perusteella aluehallintoviraston tilinpäätösraportointi oli valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) luvun 7 mukaista, mutta AVIen tuloksellisuus- ja tulostietoraportoinnissa on kehittämisen varaa. Aluehallintovirastojen yhteenlaskettu htv-toteutuma alitti sekä talousarvion htv-tavoitteen että aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten mukaisen henkilöstökehityksen vuonna 2013.

AVIen tehtäväryhmittäinen työajankäyttö vuonna 2013

Resurssien toteutunutta kohdentumista tarkasteltiin aluehallintovirastoilta kerättyjen tietojen avulla. AVIen kustannuslaskennan tietojen mukaan tehtäväryhmittäisestä työajasta (htv-määrä yhteensä) eniten työaika (htv) kohdistui vuonna 2013 työsuojeluun sekä tukitoimintoihin (yhteensä 56 % koko htv-määrästä, ks. kuvio 1). Tarkastuksessa havaittiin, että toimialoittaisesta työajasta eniten työaika aluehallintovirastoissa kohdistui vuonna 2013 työsuojelun valvontaan ja kehittämiseen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon (yhteensä noin 60 %).

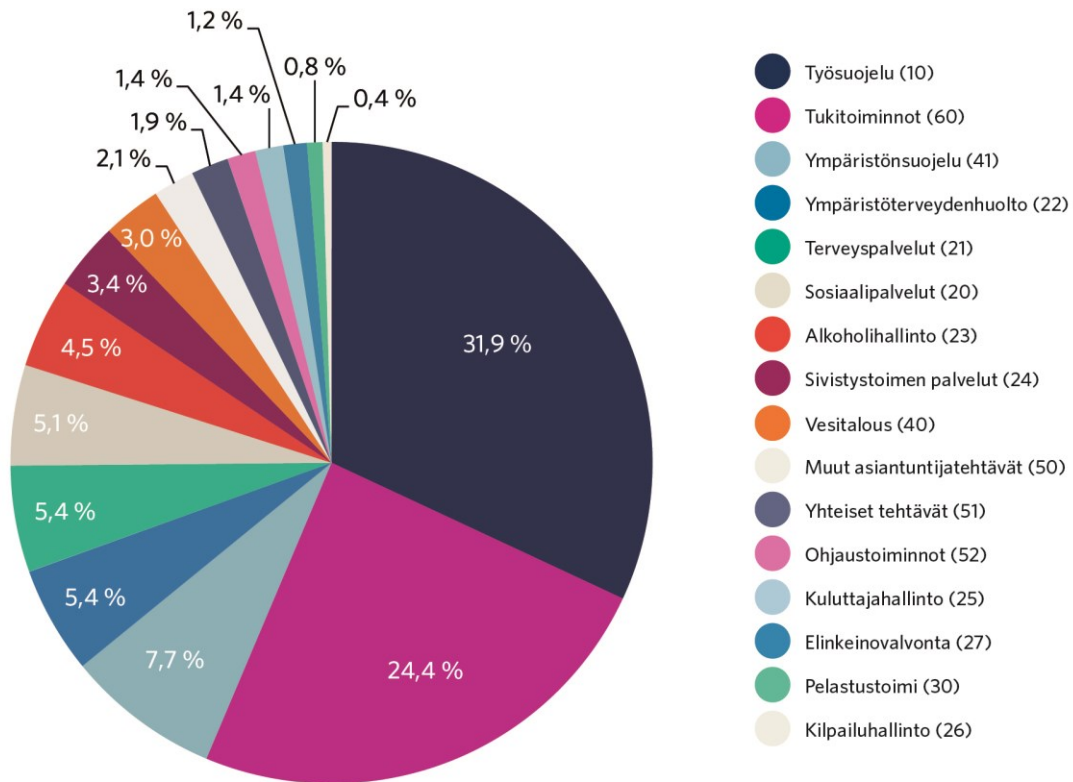
⁶³ Henkilötyövuodet yhteensä sisältäen myös työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamomentilta (momentti 33.70.01) palkatun henkilöstön.

⁶⁴ Aluehallintovirasto 2014, s. 17.

⁶⁵ Aluehallintovirastoissa otettiin käyttöön 1.10.2013 valtion yhteinen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä, Kieku. Vuoden 2013 työaikatiedot on laennettu koko vuoden luvuiksi aikavälin 1.1.2013–30.9.2013 tiedoista (jaettu 0,75:llä).

⁶⁶ Valtiovarainministeriö 2014b, s. 27.

⁶⁷ Ks. valtiovarainministeriö 2014b, s 26–27.



KUVIO 1. Aluehallintovirastojen työajankäyttö tehtäväryhmittäin vuonna 2013.

Tuottavuustavoitteiden osalta AVIen työsuojelun vastuualue on ollut poikkeus. Vastuualueelle on henkilöstöön kohdistuvasta vähennystavoitteista huolimatta lisätty hallitusohjelman mukaisesti resursseja. Työsuojelun viranomaisresurssien lisäys harmaan talouden torjuntaan olisi hallitusohjelman linjauksen mukaisesti kuitenkin määräaikainen.

AVIen henkilöstökustannusten taustalla oleviin työaikatietoihin sisältyy arvionvaraisuutta, koska vuoden 2013 työaikatiedot on lavennettu koko vuoden luvuiksi aikavälin 1.1.2013–30.9.2013 tiedoista.⁶⁸

Toimintamenojen sopeutus aluehallintovirastoissa

Aluehallintovirastojen toimintamenojen sopeutuksen arviointia vaikeuttavat tehtävien siirrot ja muutokset, joten eri vuodet eivät ole suoraan verrattavissa keskenään. Eri vuosien tilinpäätösarvot kuvaavat lähinnä toimintamenojen käytön muutoksia eri vuosina, ei siis suoraan sopeutus-toimien onnistumista.

Vuoden 2013 momentin 28.40.01 (Aluehallintoviraston toimintamenot) tilinpäätösarvo oli 55,9 miljoonaa euroa (siirtomääräraha 2 v). Vuoden 2012 tilinpäätösarvo oli 54,3 miljoonaa euroa.

Raportointitietojen⁶⁹ mukaan vuoden 2013 toimintamenojen käytöstä (55,2 milj. euroa, mukana edellisiltä vuosilta siirtyneet määrärahat) kohdistui kirjanpitoyksikölle 360 (Etelä-Suomen aluehallintovirasto) 53,7 miljoonaa euroa⁷⁰. Loppuosa kohdistui kirjanpitoyksikölle 213 (Ahve-

⁶⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014a.

⁶⁹ Tiedot kerätty aluehallintovirastojen tilinpäätöksestä (Aluehallintovirasto 2014), valtion raportointipalvelu Netrasta (www.netra.fi) ja Valtiokonttorista 2014, s. 30.

⁷⁰ Ks. myös Aluehallintovirasto 2014, s. 65 (Liite 2).

nanmaan valtionvirasto) ja kirjanpitoyksikölle 300 (valtiovarainministeriö). Kirjanpitoyksikön 360 vuoden 2012 toimintamenojen käyttö oli 52,3 miljoonaa euroa. Vuonna 2013 kirjanpitoyksikön 360 toimintamenojen käyttö oli siten hieman suurempaa kuin vuonna 2012. Myös momentille myönnetyn määrärahan tilinpäätösarvo oli edellisvuotta suurempi.

Vuosien 2014 ja 2015 varsinaisissa talousarvioissa momentille 28.40.01 myönnettiin nettomäärärahaa vuosien 2012 ja 2013 määrärahojen tilinpäätösarvoa enemmän. Vuoden 2015 varsinaisessa talousarviossa toimintamomentille myönnettiin nettomäärärahaa 58,5 miljoonaa euroa (57,9 milj. euroa vuonna 2014).

Tarkastuksessa havaittiin, että aluehallintovirastojen toimintamenoihin (momentti 28.40.01) käytettävää nettomäärärahaa on lisätty vuoteen 2012 verrattuna, mutta sen perusteella ei voida arvioida toimintamenojen sopeutustoimien toteutumista, koska samaan aikaan aluehallintovirastoille on lisätty tehtäviä.

Vuoden 2015 varsinaisessa talousarviossa momentille 33.70.01 (Työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) myönnettiin nettomäärärahaa 27,5 miljoonaa euroa. Vuonna 2014 varsinaisessa talousarviossa momentille myönnettiin nettomäärärahaa 27,8 miljoonaa euroa. Vuoden 2013 momentin 33.70.01 tilinpäätösarvo oli 27,6 miljoonaa euroa ja vuoden 2012 tilinpäätösarvo oli 27,7 miljoonaa euroa, joten työsuojeluun käytettävät määrärahat ovat olleet lähes samansuuruiset vuoteen 2012 verrattuna. Vuodelle 2015 myönnetty määräraha oli kuitenkin edelleen suurempi kuin vuosien 2011 (26,0 milj. euroa) ja 2010 (21,7 milj. euroa) tilinpäätösarvot.

Henkilöstöresurssien joustavan käytön ja tehtävien kokoamistavoitteiden toteutuminen aluehallintovirastoissa

Valtiovarainministeriön edustajien mukaan⁷¹ AVIen resurssien välillä on eroja, mutta resurssien tasausta on pyritty tekemään. Resurssitasapainoa on haettu luomalla resurssimittareita. Toiminnan rajoitteena on kuitenkin resurssien niukkuus.

AVIen hallinto- ja kehittämispalvelutehtävien kokoamiseksi Etelä-Suomen aluehallintovirastoon on perustettu AVIen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue (1.3.2015 alkaen)⁷² syksyllä 2013 asetetun HALKO-projektin väliraportin⁷³ ehdotuksen mukaisesti. Vastuualueen toimialueeseen kuuluu koko maa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Vastuualueen henkilöstö työskentelee alueellisesti hajautetusti kaikkien AVIen toimipaikoissa. Organisaatiomuutos ei aiheuta henkilösiirtoja. Kokoamisen tavoitteena oli mahdollistaa vähenevien resurssien nykyistä joustavampi ja tehokkaampi käyttö sekä turvata hallintopalvelujen hyvä saatavuus, laatu ja asiantuntemus kaikissa aluehallintovirastoissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö korosti sitä, että hallinnollisten tehtävien hoidon tehostaminen parantaa mahdollisuuksia kohdentaa resursseja ja asiantuntemusta lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Tehtäviä hoitavan henkilöstön määrä on tällä hetkellä noin 140 henkilötyövuotta. Kokonaisuuteen kohdistuu ministeriön mukaan merkittävä, noin 30 htv:n vähennystavoite vuoteen 2017 ulottuvassa tarkastelussa.

Vuoden 2014 lopussa päättyneen HALKO-projektin valmistelussa otettiin huomioon huhtikuussa 2014 valtiovarainministeriön asettama Keskus- ja aluehallinnon virastaselvitys -hanke (VIRSU), jonka oli tarkoitus kestää myös vuoden 2014 loppuun, mutta valtiovarainministeriö jatkoi hankkeen määräaikaan 28.2.2015 saakka⁷⁴.

⁷¹ Haastattelu valtiovarainministeriössä 6.2.2014.

⁷² Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (954/2014).

⁷³ Valtiovarainministeriö 2014b.

⁷⁴ Valtiovarainministeriö 2014c.

VIRSU-hankkeen tavoitteena oli valtion resurssien tehokas käyttö sekä päällekkäisen työn vähentäminen. Hankkeen aluehallinnon osuudessa oli tarkoitus selvittää alue- ja keskushallinnon virastojen sekä valtion ja kuntien välistä työnjakoa, tarkastella aluehallinnon tehtäviä eri näkökulmista sekä selvittää aluehallinnon uudistusvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Tavoitteena oli turvata palvelujen saatavuus, helpottaa asiointia ja taata asiakkaiden yhdenvertaisuus koko maassa. AVI:n lisäksi aluehallinto-osuudessa käsiteltiin myös ELY-keskuksia sekä muita virastoja.

AVI:n henkilöstöresurssien nykyistä joustavammaksi ja tehokkaammaksi käytöksi aluehallintovirastoista annettuun lakiin (896/2009) on lisätty uusi 6 a §⁷⁵, jonka mukaan aluehallintoviraston virkamies voidaan toisen aluehallintoviraston pyynnöstä asettaa tilapäisesti ja virkamiehen virkapaikkaa muuttamatta toisen aluehallintoviraston käytettäväksi. Päätöksen asiasta tekee nimittävä viranomaisena. Jos aluehallintovirastot eivät pääse asiassa yhteisymmärrykseen, voi päätöksen tehdä myös toiminnallisesta ohjauksesta vastaava ministeriö. Päätöksessä on mainittava, missä laajuudessa virkamies on toisen aluehallintoviraston käytettävissä. Työsuojelun tehtäviä hoitavan vastuualueen virkamiehen määräämisestä tekemään toiselle aluehallintovirastolle kuuluvia tehtäviä säädetään työsuojeluhallinnosta annetun lain⁷⁶ 3 §:ssä.

Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä ohjaavien ministeriöiden ja keskusvirastojen edustajat mainitsivat myös, että aluehallintovirastoissa on tehty valvontaohjelmia, joilla saataisiin yhdenmukaisuutta valvonta- ja lupakäytäntöihin. AVI:n tehtävistä ja niiden priorisoinnista keskustellaan säännöllisesti myös muun muassa Eviran ja AVI:n välisillä neuvottelupäivillä useita kertoja vuodessa.

ALKU-uudistuksen vaikutusten arviointiraportin mukaan⁷⁷ prosessien virtaviivaistamiseen tähtäävien toimenpiteiden on koettu tehostaneen resurssien suuntausta parantamalla samalla palveluiden sisältöä.

Tarkastuksen perusteella aluehallintovirastoissa on pyritty kehittämään toimintaa joustavoittamalla henkilöstöresurssien käyttöä, määrittelemällä uudestaan vastuualueita sekä kokoamaan ja yhtenäistämään tehtäviä. Tehtävien kokoaminen ja keskittäminen on valtioneuvoston selonteon (VNS 1/2013 vp) linjauksen sekä ALKU-hankkeen tavoitteiden mukaista. Tehtävien tehokas hoitaminen näyttäisi edellyttävän vielä toimintojen lisäpriorisointia. Luvussa 3.2.2 on käsitelty kyselyn vastausten perusteella resurssien kohdentamisen ja sopeuttamisen vaikutuksia AVI:n toimintaan.

ELY-keskusten sopeuttamistavoitteet

ELY-keskusten yhteisen strategia-asiakirjan⁷⁸ mukaan ELY-keskusten toimintamääräraha-kehys supistuu vuosina 2012–2015 yhteensä noin 29 miljoonaa euroa (14 %) vuoteen 2011 verrattuna. Vähennykset johtuvat valtion tuottavuusohjelmasta sekä hallitusohjelman mukaisista aluehallinnon tehostamisesta sekä yhteishankintojen lisäämisestä. Tosin hallituksen budjettikehysneuvotteluissa maaliskuun lopulla 2013 päätettiin myöhentää ELY-keskuksiin vuosille 2014–2015 kohdentuviksi suunniteltuja merkittäviä toimintameno- ja säästöjä (vuosille 2016–2017).

Strategia-asiakirjassa esitetty ELY-keskusten toimintamenojen asteittainen väheneminen strategia-asiakirjalla 2012–2015 vaatii tehtävien priorisoinnin lisäksi voimakasta toiminnan tuottavuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamista. Se saavutetaan strategia-asiakirjan mukaan keskittymällä ydintehtäviin, kehittämällä johtamista ja työprosesseja, yhtenäistämällä toi-

⁷⁵ Laki aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta (932/2013). Laki tuli voimaan 1.1.2014. Hallituksen esityksen (114/2013 vp) pohjalta hyväksyttiin myös useita muita lakimuutoksia.

⁷⁶ Laki työsuojeluhallinnosta (16/1993).

⁷⁷ Valtiovarainministeriö 2013c.

⁷⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, s. 46.

mintamalleja sekä lisäämällä työjakoa ja erikoistumista. Kyvykkyyttä parannetaan priorisoimalla vaikuttavuuden kannalta keskeiset tehtävät, kehittämällä henkilöstörakennetta, hyödyntämällä yhteistä osaamista ja synergioita yli vastuualuerajojen. Verkostoitumista keskusten kesken sekä keskeisten yhteistyötahojen kanssa vahvistetaan.⁷⁹

ELY-keskusten mukaan toimintamäärärahan jakomenettely⁸⁰ ja vuosittain vastuualueittain laadittava henkilöstösuunnitelma ovat tuoneet pitkäjänteisyyttä suunnitteluun ja parantaneet keskusten mahdollisuuksia resurssien kohdentamiseen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Menettely tuo joustavuutta resurssien kohdentamiseen ja joustavampaa käyttöä yli vastuualueiden ja hallinnonalojen. Toisaalta ELY-keskuksia ohjaavista tahoista ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö ovat arvostelleet menettelyä siitä, ettei se ollut tuolloin voimassa olleen ELY-asetuksen (1144/2013) 18 § mukainen, eikä läpinäkyvä.⁸¹

Maaliskuussa 2013 käynnistettiin ”Iskukykyinen ELY-keskus -ohjelma” (2013–2017) uudistamaan ELY-keskusten toimintaa hallitusti ja määrätietoisesti tulevina vuosina. Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan⁸² iskukykyhankkeet⁸³ perustuvat myös hallituksen ALKU-uudistusta koskevaan selontekoon (VNS 1/2013 vp), ELY-keskusten toimivuutta koskeneiden selvityshenkilöiden ehdotuksiin sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman mukaisiin toimenpiteisiin.

Iskukykyinen ELY-keskus -ohjelman läpivientiä saattaa hankaloittaa se, että ohjelma käynnistettiin kevään 2013 budjettikehysneuvotteluissa päätetyn toimintameno- ja säästöjen myöhentämisen (vuosille 2016–2017) perusteella. Iskukykyohjelman käynnistäminen perustui siihen käsitykseen⁸⁴, että ELY-keskusten

- palvelu- ja toimintakyky haluttiin säilyttää
- nykyisistä osajista haluttiin pitää kiinni
- annettiin työrauhaa kehittää toimintaa hallitusti ja määrätietoisesti tulevina vuosina.

Tilanne on kevään 2014 kehysriihen jälkeen muuttunut. Osana hallituksen päättämiä kevään 2014 kehysriihen sopeutustoimia ja julkisen talouden kestävyysvajeen korjaamista ELY-keskuksille kohdennettiin 33 miljoonan euron säästöt vuosille 2015–2018. Päätös merkitsi 17 miljoonan euron lisäleikkauksia ELY-keskusten toimintamäärärahoihin kehyskaudella 2015–2018. Kehyksiin sisältyi jo aikaisemmin kohdennettuja vähennyksiä vuosille 2015–2016 yhteensä 16 miljoonaa euroa. Säästötavoitteet merkitsivät noin 700 henkilötyövuoden vähennystarvetta ELY-keskuksissa. Yt-neuvottelut koskivat sekä toimintamenoilla palkattua henkilöstöä että rakennerahasto-ohjelman teknisellä tuella palkattua henkilöstöä. EU:n rakennerahastojen tekninen tuki vähenee 56 miljoonaa euroa vuosina 2014–2020. Syksyn ja talven 2014–2015 yt-neuvotteluissa htv-vähennystarve tarkentui 220 henkilötyövuoteen.

⁷⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, s. 39.

⁸⁰ ELY-keskukset laativat vuosittain toimintamäärärahan käyttösuunnitelman. Toimintamäärärahan jako ELY-keskuksille tapahtuu vuonna 2011 sovittujen jakokriteerien mukaisesti.

⁸¹ Ks. valtiovarainministeriö 2014a, s. 28.

⁸² Haastattelu työ- ja elinkeinoministeriössä 6.2.2014.

⁸³ ELY-keskuksissa käynnistettyjen kuuden mittavan uudistushankkeen tavoitteena on tehdä ELY-keskuksista entistä iskukykyisempiä. Hankkeet ovat:

1. Ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistaminen (OSY)
2. Toiminnan ja palveluiden sähköistäminen (eELY)
3. ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteinen kehittämis- ja hallintoyksikkö (KEHA)
4. Asiakaspalvelun toimintamalli (ASPAT)
5. Erikoistumiset ja keskittämiset (E & K)
6. Maksupolitiikan tarkistaminen (MAKSU).

⁸⁴ Ks. Hermunen 2014.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan⁸⁵ säästöjä kohdennetaan mahdollisimman paljon hallintotehtäviin.

Sopeuttamistavoitteet ovat siis olleet jatkuvassa muutostilassa. Seuraavassa arvioidaan, miten ELY-keskukset ovat onnistuneet toimintansa sopeuttamisessa ennen uusia kevään 2014 kehysriihen edellyttämiä sopeutustoimia. Lisäksi tarkastellaan sitä, miten resurssien joustava käyttö ja tehtävien kokoaminen toimivat edellytyksenä ELY-keskusten toiminnan tehostamiseksi.

Htv-tavoitteen toteutuminen ELY-keskuksissa vuonna 2013

Vuoden 2013 ELY-keskusten htv-tavoitteeksi (toimintamenoista palkattavat) oli asetettu 3 847, mutta 170 henkilötyövuoden siirrosta johtuen tavoite oli yhteensä 4 017 henkilötyövuotta (vuoden 2012 htv-tavoite oli 4 038 ja htv-toteutuma oli 3 993).

Kertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö totesi, että talousarvion htv-tavoite sisältää aina arvion myös muilla kuin toimintamenoilla palkatuista henkilötyövuosista, jotka vaihtelevat vuosittain merkittävästi. Toimintamenoilla palkattua htv-määrää ei budjetin laadintasäädöksistä johtuen mainita erikseen toimintamomentilla (32.01.02). Kirjanpitoyksikön (380) tilinpäätöstietojen mukaan⁸⁶ suoraan toimintamenoilla palkattujen osuus oli vuonna 2013 noin 3 300 henkilötyövuotta.

Tarkastuksessa laskettiin kirjanpitoyksikön (380) tilinpäätöstietojen⁸⁷ ja ELY-keskusten tulostietoraporttien⁸⁸ perusteella vuoden 2013 henkilötyövuosien toteutumatiiedot. Tämän perusteella htv-määrä vaihteli riippuen laskenta- ja raportointitavasta.

Erot johtuvat lähinnä siitä, että ELY-keskusten tilinpäätöksessä henkilötyövuosien kehitys vastuualueittain on ajettu henkilötietojärjestelmästä. Tilinpäätöksessä taloudellisuus- ja tuottavuustietojen sijaisuureina on käytetty puolestaan ELY-keskusten kustannuslaskennasta tuotettuja tietoja. Kustannuslaskentatieto on laskennallista ja perustuu TAIKA-työajanseurantajärjestelmää täyttävien työaikajakaumiin, jotka toimivat ohjaustietoina kustannuslaskennassa.

Tarkastuksessa havaittiin, että molemmilla laskentatavoilla ELY-keskusten yhteenlaskettu toteutunut htv-määrä alitti talousarvion htv-tavoitteen vuonna 2013.

Tulostietoraporttien perusteella henkilötyövuodet vähenivät kahdeksassa ELY-keskuksessa ja lisääntyivät seitsemässä ELY-keskuksessa. Htv-tavoite ylitettiin yhdeksässä ELY-keskuksessa ja alitettiin kuudessa ELY-keskuksessa.

ELY-keskusten tehtäväryhmittäinen työajankäyttö vuonna 2013

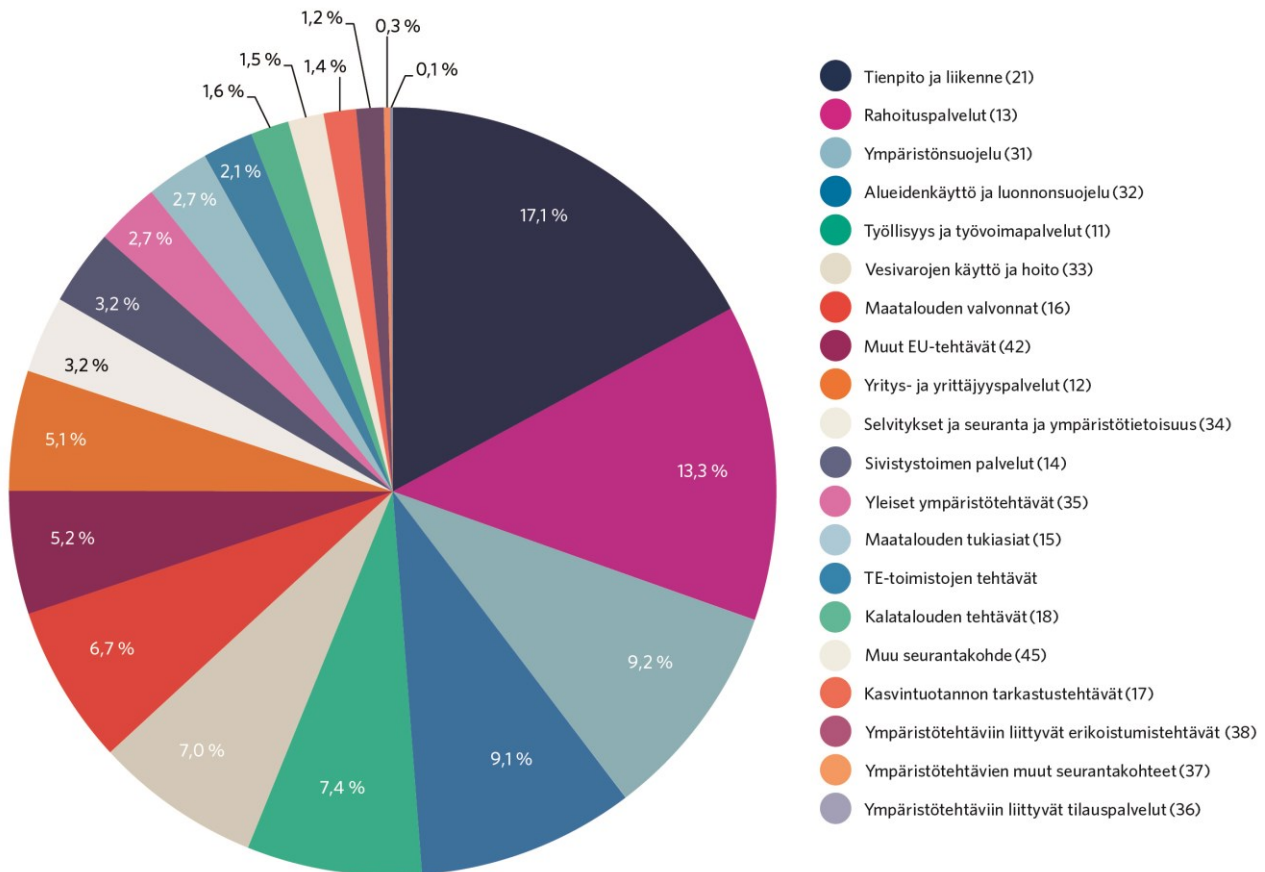
Resurssien toteutunutta kohdentumista tarkasteltiin ELY-keskusten kustannuslaskennasta saatujen tietojen avulla. Kuviossa 2 on esitetty ELY-keskusten työajankäytön jakautuminen tehtäväryhmittäin vuonna 2013. Tukitoiminnot on jyvitetty tehtäväryhmittäin.

⁸⁵ https://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/alueohjaus/ely-keskusten_yt-neuvottelut.

⁸⁶ *Etelä-Savon ELY-keskuksen (kirjanpitoyksikkö 380) tilinpäätös vuodelta 2013, s. 57.*

⁸⁷ *Etelä-Savon ELY-keskuksen (kirjanpitoyksikkö 380) tilinpäätös vuodelta 2013.*

⁸⁸ *Tiedot poimittu valtion raportointipalvelu Netrasta.*



KUVIO 2. ELY-keskusten työajankäyttö tehtäväryhmittäin vuonna 2013.

Tarkastuksessa havaittiin, että tehtäväryhmittäisestä työajasta eniten työaika (htv) kohdistui ELY-keskuksissa vuonna 2013 tienpidon ja liikenteen tehtäviin sekä rahoituspalveluihin. Vastuualueista eniten työaika kohdistui ”elinkeinot, työvoima ja osaaminen” -vastuualueella (1 573 htv, eli runsaat 40 prosenttia koko työaikapanoksesta).

Yksittäisistä tehtävistä eniten henkilötyövuosia kohdistui vuonna 2013 (ELY-keskukset yhteensä) infrastruktuurin hankintaan (ELY-keskus) (151 htv), peltovalvontoihin (135 htv) ja työvoimakoulutukseen (97 htv). Seuraavassa tarkastellaan htv-panoksen kohdistumisen muutosta vuoteen 2012 verrattuna. Jäljempänä tarkastellaan kustannusten kohdistumista eri tehtäväryhmiin.

ELY-keskusten htv-muutokset tehtäväryhmittäin vuodesta 2012 vuoteen 2013

Tarkastuksessa käytettiin kustannusten ja henkilötyövuosien kehityksen vertailussa tehtäväryhmittäin ilmoitettuja tietoja (tuotettu ELY-keskusten kustannuslaskennasta).

Kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen mukaan ELY-keskusten työaika jakautui vuonna 2013 pääosin samassa suhteessa ja samoille tehtäville kuin vuonna 2012. Selvimmin vähennystä (henkilötyövuosina) oli seuraavissa tehtäväryhmissä:

- alueidenkäyttö ja luonnonsuojelu (-57)
- vesivarojen käyttö ja hoito (-45)
- vahingonkorvaustoiminta L-vastuualueella (-34).

Henkilötyövuodet lisääntyivät vuonna 2013 selvimmin seuraavissa tehtäväryhmissä:

- muu seurantakohte (+57)
- osaamisen kehittämispalvelut ja työllistymisen tuki (+55)
- tienpito ja liikenne (+30).

Vuoden 2012 loppupuolella työllistämistukien maksatustehtäviä keskitettiin kuudelle maksatusalueelle valtakunnallisesti. Kyseisiä tehtäviä tekeviä henkilöitä siirrettiin muun muassa TE-toimistoista ao. ELY-keskuksiin. Vuoden 2013 aikana jatkettiin lisäksi hallinnollisten tehtävien keskittämistä ELY-keskusten vastuualueilta ja TE-toimistoista ELY-keskusten hallintoyksiköihin. Nämä toimenpiteet näkyvät ELY-keskusten hallinnollisten tehtävien lisääntymisenä.

Tarkastuksessa todettiin, että tehtäväryhmittäin laskettuna henkilötyövuodet kasvoivat edellä mainituissa kuudessa ELY-keskuksessa. Kyseisten ELY-keskusten henkilötyövuosien kasvua selitti pääosin maksatustehtävien keskittämisen lisäksi lisäykset osaamisen kehittämispalveluisa ja työllistymisen tuki -tehtäväryhmässä sekä muu seurantakohte -tehtäväryhmässä.

Tehtäväryhmittäin laskettuna henkilötyövuodet vähenivät kahdeksassa ELY-keskuksessa ja säilyivät ennallaan yhdessä ELY-keskuksessa.

Henkilötyövuosimuutoksia tapahtui siis ELY-keskusten välillä sekä tehtäväryhmien välillä. Tällä perusteella voidaan todeta tapahtuneen sopeutusta ELY-keskusten toiminnassa vuosina 2012–2013.

Toimintamenojen sopeutus ELY-keskuksissa

Kevään 2014 kehysriihen sopeutustoimet edellyttivät lisäleikkauksia ELY-keskusten toimintamäärärahoihin kehyskaudella 2015–2018. Vuoden 2015 varsinaisessa talousarviossa ELY-keskusten toimintamomentin (32.01.02) nettomäärärahaa supistettiin vuoden 2014 varsinaisen talousarvion määrärahaan verrattuna. Vuoden 2015 varsinaisessa talousarviossa toimintamomentille myönnettiin nettomäärärahaa 213,2 miljoonaa euroa (215,9 milj. euroa vuonna 2014).

Vuoden 2013 momentin 32.01.02 (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot) tilinpäätösarvo oli 215,2 miljoonaa euroa (siirtomääräraha 2 v). Vuoden 2012 tilinpäätösarvo oli 212,7 miljoonaa euroa. Vuonna 2013 varsinaiseen talousarvioon (209,1 milj. euroa) tehty lisäykset (runsas 6 milj. euroa⁸⁹) aiheutuivat pääasiassa 170 henkilötyövuoden siirrosta momentilta 32.30.01. Siirto johtui TE-toimistojen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien keskittämisestä ELY-keskusten yhteyteen.

Vuosien 2012 ja 2013 toimintamenojen muutokset johtuivat siis tehtävien siirroista eri momentilta.

Valtion raportointipalvelu Netrasta poimittujen sekä Valtiokonttorin tilinpäätösehdotuksen tietojen mukaan⁹⁰ vuoden 2013 toimintamenojen käytöstä (219,5 milj. euroa; mukana edellisiltä vuosilta siirtyneet määrärahat) kohdistui kirjanpitoyksikölle 380 (Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) 218,5 miljoonaa euroa. Loppuosa (noin 1 milj. euroa) oli työ- ja elinkeinoministeriön omaa käyttöä (nettokertymä). Kirjanpitoyksikön 380 vuoden 2013 tilinpäätöstietojen mukaan ELY-keskukset käyttivät toimintamenoja vuonna 2013 yhteensä 217,2 miljoonaa euroa (1,3 milj. euroa kohdistui PK-yritysten kehittämismenoihin; yhteensä siten edellä mainittu 218,5 milj. euroa) ja 210,1 miljoonaa euroa vuonna 2012⁹¹. Vuonna 2013 ELY-keskusten toimintamenojen käyttö oli siten noin 7 miljoonaa euroa suurempi kuin vuonna 2012. Toimintamenojen käytön kasvu ei kuitenkaan kuvaa ELY-keskusten sopeutustoimien toteutusta, koska samaan aikaan on tapahtunut tehtävien ja määrärahojen siirtoa eri momenteilta.

Seuraavassa tarkastellaan kustannusten kohdistumista tehtäväryhmittäin sekä vertaillaan ELY-keskusten välisiä kustannuksia vuonna 2013.

⁸⁹ Momentille tehtiin myös noin 0,6 milj. euron vähennys, joka aiheutui raamisopimuksen mukaisten koulutusmäärärahojen poistamisesta.

⁹⁰ Valtiokonttori 2014, s. 53.

⁹¹ Etelä-Savon ELY-keskuksen (kirjanpitoyksikkö 380) tilinpäätös vuodelta 2013.

Kustannusvertailua tehtäväryhmittäin sekä ELY-keskusten välillä vuonna 2013

Tarkastuksessa vertailtiin ELY-keskusten kustannusten kohdistumista tehtäväryhmittäin sekä kustannusten jakautumista henkilötövuotta kohti vuonna 2013. Lisäksi vertailtiin myös ELY-keskusten keskinäisiä kustannuksia.

Edellä htv-tavoitteen toteutumisen yhteydessä todettiin, että ELY-keskuksissa oli toimintamenojen lisäksi myös muilla momenteilla palkattuja henkilöitä. Muilla momenteilla palkatut työskentelivät muun muassa EU-osarahoitteisissa projekteissa, vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyvissä tehtävissä, ympäristötöissä sekä työllisyysmäärärahoilla.

ELY-keskusten kustannuslaskennasta saatujen tietojen mukaan vuonna 2013 ELY-keskusten kokonaiskustannukset olivat yhteensä 307,4 miljoonaa euroa (289,6 milj. euroa vuonna 2012) ja palkkamenot yhteensä 204,7 miljoonaa euroa (202,7 milj. euroa vuonna 2012).

Kokonaiskustannuksia (ja henkilötövuosia) kohdistui vuonna 2013 eniten seuraaviin tehtäväryhmiin (ks. tehtäväryhmittäinen työajankäyttöjakautuma edellä kuvio 2):

- tienpito ja liikenne (48,6 milj. euroa; 652 htv)
- rahoituspalvelut (35,1 milj. euroa; 507 htv)
- ympäristönsuojelu (33,5 milj. euroa; 351 htv).

Vuonna 2013 *kokonaiskustannusten* perusteella eniten kustannuksia henkilötövuotta kohti (euroa/htv) laskettuna kohdistui seuraaviin tehtäväryhmiin:

- ympäristötehtäviin liittyvät erikoistumistehtävät (97 080 euroa)
- ympäristönsuojelu (95 684 euroa)
- työllisyys ja työvoimapalvelut (95 362 euroa).

Vastaavasti *palkkakustannusten* perusteella vuonna 2013 eniten kustannuksia henkilötövuotta kohti (euroa/htv) laskettuna kohdistui seuraaviin tehtäväryhmiin:

- yleiset ympäristötehtävät (59 031 euroa)
- tienpito ja liikenne (57 430 euroa)
- ympäristötehtäviin liittyvät erikoistumistehtävät (57 346 euroa).

Tehtävittäin tarkasteltuna eniten kustannuksia kohdistui vuonna 2013 seuraaviin tehtäviin (ELY-keskukset yhteensä):

- infrastruktuurin hankinta (ELY-keskus, 11,4 milj. euroa)
- työvoimakoulutus (8,8 milj. euroa)
- peltovalvonnat (8,2 milj. euroa).

Edellä htv-tavoitteen toteutumisen yhteydessä todettiin, että kyseisiin yksittäisiin tehtäviin kohdistui ELY-keskuksissa myös eniten henkilötövuosia vuonna 2013.

Tarkastuksessa vertailtiin myös ELY-keskusten keskinäisiä kustannuksia henkilötövuotta kohti laskettuna. Tarkastuksessa tehtyjen laskelmien perusteella ELY-keskusten kokonaiskustannukset olivat vuonna 2013 keskimäärin 80 709 euroa henkilötövuotta kohti ja palkkakustannukset olivat keskimäärin 53 744 euroa henkilötövuotta kohti. Suurimman ja pienimmän henkilötövuotta kohti laskettujen kokonaiskustannusten ero eri ELY-keskusten välillä oli 31 595 euroa ja palkkakustannuksilla laskettuna ero oli 3 338 euroa.

Tarkastuksen perusteella ei voitu tehdä johtopäätöstä, että tehtävien hoito olisi jossakin ELY-keskuksessa järjestelmällisesti edullisempaa tai kalliimpaa kuin muissa ELY-keskuksissa. Resurssien keskittäminen ja tehtäväryhmäkohtaiset sopeuttamistoimet vaikuttavat ELY-keskusten kokonaiskustannusten ja henkilötövuosikustannusten kehittymiseen sekä ELY-keskusten välisiin eroihin. Yksittäisten tehtävien hoidossa oli suuria kustannuseroja ELY-keskusten välillä (kokonais- ja palkkakustannuksissa henkilötövuotta kohti laskettuna). Eniten kokonais- ja palkkakustannuksia henkilötövuotta kohti aiheuttaneiden tehtävien htv-panos oli kuitenkin varsin pieni, jolloin laskennallinen yksikkökustannus kasvoi varsin suureksi.

Hallitus antoi keväällä 2014 esityksen (HE 43/2014 vp) eduskunnalle laiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta. Lakiin ehdotettiin lisättäväksi uusi 5 a §, jossa säädettäisiin määräyksestä ELY-keskuksen virkamies tekemään enintään kolmen vuoden määräajaksi toisen ELY-keskuksen tehtäviä. Tavoitteena oli mahdollistaa ELY-keskusten resurssien joustava käyttö keskusten välillä, jotta ELY-keskukset selviäisivät lakisääteisistä tehtävistään laadukkaasti henkilöresurssien supistuessa.

Hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 12/2014 vp – HE 43/2014 vp) mukaan ehdotettu menettely palvelee erityisosaamisen joustavaa käyttöä sekä muuta toiminnan hyvän tason säilyttämisen varmistamista esimerkiksi ruuhkatilanteissa ja lomien ja virkavapaiden aikana. Valiokunnan mukaan nykyisessä ELY-keskusten resurssitilanteessa on välttämätöntä, että henkilöstövoimavaroja voidaan käyttää entistä tarkoituksenmukaisemmin ja hyödyntää osaamista yli toimivaltajojen. Järjestely tarjoaa virkamiehelle myös mahdollisuuden osaamisen laajentamiseen.⁹²

Hallituksen esityksen (43/2014 vp) mukaisesti lailla 489/2014 lisättiin lakiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista uusi 5 a §, jonka mukaan ELY-keskuksen virkamies voidaan toisen ELY-keskuksen pyynnöstä asettaa enintään kolmen vuoden määräajaksi toisen ELY-keskuksen käytettäväksi virkapaikkaa muuttamatta.⁹³

Syksyllä 2014 hallituksen eduskunnalle antaman esityksen (HE 197/2014 vp) tarkoituksena oli perustaa valtakunnallinen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), jonka tehtävänä on hoitaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteisiä yleishallinto- ja palvelutehtäviä ja näihin liittyvää ohjausta. Tavoite oli myös VATU-hankkeen ydintoimintoanalyysin kehittämisehdotuksen (K135) mukainen⁹⁴. Uudistuksella pyritään turvaamaan ELY-keskusten ja TE-toimistojen resurssien riittävyys ja palvelujen saatavuus samalla, kun ne joutuvat sopeutumaan merkittävästi ja nopeasti väheneviin toimintamäärärahoihinsa. Esitykseen sisältyvät lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alusta.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen hallinto- ja kehittämiskeskus (KEHA-keskus) aloitti toimintansa vuoden 2015 alussa. Hallituksen esityksen (197/2014 vp) mukainen lakimuutos (1131/2014)⁹⁵ annettiin 19.12.2014.

Lisäksi rakennerahastojen hallinnointimalli on uudistettu vuoden 2014 aikana. ELY-keskuksissa rakennerahastojen hallinto on koottu neljään ELY-keskukseen: Pohjois-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Etelä-Savo ja Häme.

Vuoden 2014 lopussa (30.12.2014) valtioneuvosto hyväksyi myös uuden ELY-asetuksen (1392/2014). Asetuksessa saatetaan voimaan sellaiset ratkaisut ja uudelleenjärjestelyt, joilla keskusten palvelutaso pystytään säilyttämään määrärahojen nopeasta ja merkittävästä vähene mistä huolimatta.⁹⁶

Valtioneuvoston selonteon (VNS 1/2013 vp) mukaan⁹⁷ sekä aluehallintovirastot että ELY-keskukset olivat saavuttaneet kaikki niille asetetut tuottavuusohjelman mukaiset henkilöstön vähennysveloitteet. Toimintaympäristön muutokset ja niukkenevat resurssit ovat kuitenkin pakottaneet jatkamaan uudistamistoimia. Vuoden 2010 jälkeen – eli ALKU-hankkeen toimeenpanovaiheen jälkeen – tehtävänkoko on jo muutettu valtioneuvoston selonteossa esitettyjen kehittä-

⁹² Hallintovaliokunnan mietintö 12/2014 vp.

⁹³ Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta (489/2014). Laki tuli voimaan 1.7.2014.

⁹⁴ Ks. valtiovaraministeriö 2013d, s. 69.

⁹⁵ Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta (1131/2014).

⁹⁶ Ks. http://www.tem.fi/?s=2466&89531_m=117055.

⁹⁷ Valtiovaraministeriö 2013a, s. 133; Ks. myös HaVM 8/2013 vp.

mistarpeiden ja hallituksen esityksen (114/2013 vp)⁹⁸ mukaisesti, mutta toiminnan tehostaminen edellyttää vielä lisätoimenpiteitä.

Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan⁹⁹ menossa oleva murrosvaihe edellyttää pakkopriorisointia. Ministeriön edustajien mukaan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma (VATU-ohjelma) toi esille myös muita kuin henkilöresursseihin (htv) liittyviä toiminnallista ja taloudellista liikkumavaraa koskevia seikkoja.

Tehtävien kokoamiseen liittyviin muutoshankkeisiin on sinänsä liittynyt kustannuksia¹⁰⁰, jotka vaikuttavat myös tuottavuushyötyjen ja toiminnan kustannustehokkuuden arviointiin. Myös useiden yhtäaikaisten tai samoihin asioihin kohdistuvien peräkkäisten hallinnon kehittämishankkeiden läpivieminen aiheuttaa kustannuksia sekä vaikeuttaa tavoitteiden toteutumisen ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia. Aiemmissa ohjelmissa asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointia hankaloittaa myös aluehallinnon uudet tehtävät (esimerkiksi työsuojelussa)¹⁰¹.

3.2.2 Resurssien sopeuttamisen ja kohdentamisen vaikutukset toimintaan ovat olleet vaihtelevia

Resurssien sopeuttamis- ja kohdentamistoimenpiteiden vaikutuksia virastojen toimintaan selvitetiin tarkastuksessa tehdyn kyselyn avulla.

Vastausten perusteella resurssien kohdentaminen on ollut sekä toimintaa tehostavaa että toimintaa lamauttavaa. Positiivisena ja toimintaa tehostavina toimenpiteinä nähtiin molemmissa virastoissa prosessien suoraviivaistaminen ja tehostaminen sekä ydinprosessien määrittely. Molemmissa virastoissa koettiin positiivisena myös se, että työnjakoa, joustavuutta ja yhteistyömuotoja yli vastuualuerajojen on lisätty. Samoin positiivisena koettiin, että menettelyjä ja asiakirjoja on yhdenmukaistettu, toimintamalleja on kehitetty sekä lisätty ja kehitetty sähköisiä palveluita.

ELY-keskuksissa positiivisena koettiin lisäksi se, että erikoistumista ja keskittämistä on tehty alueiden vahvuuksista ja lähtökohdista käsin tai tehtävistä, jotka ovat paikkariippumattomia. Positiivisena koettiin myös se, että ELY-keskusten iskukykyhankkeilla on pyritty löytämään uusia tehokkaampia toimintatapoja.

Aluehallintovirastoissa positiivisena koettiin lisäksi se, että valvontatyötä on priorisoitu muun muassa riskiperusteisesti. Työtä on kohdennettu myös ennakkolliseen ja vaikuttavampaan valvontaan. Positiivisena koettiin myös hallinnon ja kehittämistehtävien koonti ja keskittäminen.

Negatiivisena molemmissa virastoissa koettiin se, että tukipalvelutehtävien siirto asiantuntijoiden tehtäväksi on lisännyt tarpeetonta raportointia ja aiheuttanut tehottomuutta.

Aluehallintovirastoissa negatiivisina ja toiminnan kannalta haitallisina kohdentamistoimenpiteinä pidettiin lisäksi osittain väärin kohdennettuja tehtäviä sekä sitä, että asioiden käsittelykoonpanojen supistuminen saattaa johtaa yksittäisen viranomaisen oikeusturvan vaarantumiseen (syytteiden langettaminen yksittäiselle virkamiehelle). Myös henkilöstön täydennyskoulutuksesta tinkiminen koettiin haittaavan AVI:n toimintaa.

ELY-keskuksissa negatiivisina ja toiminnan kannalta haitallisina pidettiin lisäksi muun muassa seuraavia kohdentamistoimenpiteitä:

- Tehtäviä on lisätty tietyillä vastuualueilla, mutta samalla resursseja on vähennetty.
- Keskitetyt yksiköt ovat saman säästötavoitteen edessä kuin muutkin yksiköt, jolloin ollaan leikkaamassa resursseja, joita ei käytännössä voi enää leikata.

⁹⁸ HE 114/2013 vp. *Esitys liittyi valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja oli tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.*

⁹⁹ Haastattelu työ- ja elinkeinoministeriössä 6.2.2014.

¹⁰⁰ Ks. valtiovarainministeriö 2011b, s. 134. Ks. myös valtiovarainministeriö 2014b, s. 61.

¹⁰¹ Ks. valtiovarainministeriö 2013c, 118, 125.

- Lisäkeskittäminen saattaa lisätä matkustustarvetta, mikä vastaavasti lisää kustannuksia.
- Eläköitymisen kautta tapahtuva resurssien vähentäminen on sattumanvaraista ja kohdentamatonta.
- Poistuvien henkilöiden työt on annettu jäljelle jääneiden kannettavaksi, mikä on lisännyt entisestään työkuormaa ja näkyy henkilöstön uupumisena. Yksi virkamies joutuu hoitamaan yhä useampaa eri tehtävää.
- Käsittelyajat tulevat suppenevilla resursseilla venymään. Asiakaslähtöisyys ei toteudu suppenevilla resursseilla.
- Osa tehtävistä on jätetty myös tekemättä osaamisen tai resurssien puutteen takia, jolloin liikutaan laillisuuden rajamailla.
- Rekrytointimahdollisuuksien puutteessa on jouduttu kuitenkin ostamaan kallista, ulkopuolista konsulttiapua.
- Ympäristölupien valvonnan priorisoinnissa pienten laitosten valvonta on laiminlyöty.
- Osa tietoteknisistä ratkaisuista on ollut paluuta vuosia taaksepäin, mikä on heikentänyt palveluiden saatavuutta ja laatua.
- Tehtävien priorisointi ei ole kohdistunut valtakunnallisesti tasaisesti.

Riskinä voidaan pitää myös sitä, että asetettuja tulostavoitteita ei myöskään saavuteta, jos resursseja ei ole kohdennettu tehokkaasti (tulostavoitteiden saavuttamisesta lähemmin luvussa 3.3).

Vastaajista 73 prosenttia oli sitä mieltä, että tehtäväkohtaisesti varatut resurssit (htv) eivät riitä lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Vastaajaryhmien välillä ei ollut merkittävää poikkeamaa. Resurssivajasta nähtiin kaikissa tehtäväkokonaisuuksissa sekä ELY-keskuksissa että aluehallintovirastoissa. Lisäksi satunnaispoistuman takia vajuus voi ilmetä missä tehtävässä tahansa.

Vastaajien enemmistön mukaan (58,6 %) resurssivajaukset eivät ole myöskään täytettävissä siirtämällä resursseja tehtävistä toiseen. Esimerkiksi ELY-keskusten sisällä resurssien siirtoa katsottiin vaikeuttavan lakiin ja asetukseen perustuva vastuualuejako.

Resurssivajetta katsottiin voitavan paikata vain rajallisesti työpanoksen suuntaamisella ja tehtäväkuvien laajentamisella, koska:

- Osaavaa, vapaata resurssia ei ole riittävästi ja tehtävät edellyttävät pääsääntöisesti erityisosaamista.
- Erityisosaaminen vaatii pitempää kouluttautumista ja kokemusta, jolloin käytännössä vain ulkoinen rekrytointi olisi mahdollista, koska riittävä osaamista ei ole saatavilla myöskään muista virastoista.
- Myös vastuualueet rajoittavat resurssien siirtoa ja ristiin tekemistä.

Resurssien kohdentamisen katsottiin edellyttävän myös lainsäädännön muuttamista siten, että resurssit ovat viraston, eivätkä jonkun hallinnonalan resursseja. Asiantuntijoiden nykyistä parempi hyödyntäminen edellyttää esimerkiksi ELY-keskusten keskinäistä yhteistyötä, sillä jokaisessa ELY-keskuksessa ei voi jatkossa olla kaikkea asiantuntijuutta.

Strategisesta tulosohjauksesta vastaavien ministeriöiden edustajien mukaan ELY-keskuksissa ei auta enää pelkkä kohdentaminen, vaan tarvitaan myös uusia keinoja. Aluehallintovirastoissa resurssien uudelleen kohdentaminen edellyttää valvontakokonaisuuden organisatorista tarkastelua.

1.7.2014 voimaan tullut laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta (489/2014) sekä 1.1.2014 voimaan tullut laki aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta (932/2013) ovat mahdollistaneet resurssien joustavan käytön virastojen kes-

ken¹⁰². Lain suoma mahdollisuutta on toistaiseksi käytetty kyselyn perusteella hyvin vaihtelevasti. Joustavan käytön esteenä on koettu muun muassa:

- Resurssipula sekä ELY-keskuksissa että aluehallintovirastoissa: virastot eivät helposti luovuta omia virkamiehiään toisen viraston käyttöön. Lisäksi erikoisosaamisessa resurssi on jo valmiiksi kapea kaikissa virastoissa.
- Yt-neuvottelutilanne (ELY-keskuksissa), joka on vaikeuttanut siirtoa.
- Lupatulojen jäänti sille aluehallintovirastolle, jonka alueella hakemus on tullut vireille. Kynnyksenä tulostavoitteiden saavuttaminen (tulot, lupamäärät/htv jne.).
- Ruuhkahuippujen tasaamisen hyödyntämistä haittaa se, että ruuhkahuiput ovat samaan aikaan joka paikassa.
- Joustavan käytön menettelyn hyödyntäminen on raskasta ja hankalaa, koska se edellyttää molempien virastojen, ao. virkamiehen ja ministeriön hyväksynnän.

Tarkastuksessa todettiin (ks. edellä luku 3.2.1), että edellä viimeisessä kohdassa todettua ”ministeriön hyväksyntää” tarvitaan vain siinä tapauksessa, jos esimerkiksi aluehallintovirastot eivät pääse asiassa yhteisymmärrykseen. Aluehallintovirastoista annetun lain 6 a §:n mukaan päätöksen voi tehdä silloin myös toimialaohjauksesta vastaava ministeriö. Vastaavasti ELY-keskusten välisissä ongelmatapauksissa ELY-lain 5 a §:n mukaan päätöksen voi tehdä myös työ- ja elinkeinoministeriö. Ministeriön päätöksessä on mainittava, missä laajuudessa virkamies on toisen viraston käytettävissä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö ei pidä ongelmana joustavan käytön menettelyn monimutkaisuutta ja korostaa sitä, että aluehallintovirastoista annetun lain 6 a § mukainen joustavan käytön menettely edellyttää ainoastaan kahden aluehallintoviraston välistä sopimista eikä menettelyä käytettäessä tarvitse liikuttaa rahaa virastojen välillä.

Joustavan käytön mahdollisuudesta esitettiin myös hyviä esimerkkejä. ELY-keskuksissa ristiin käyttöä ja ristiin esittelyä on käytetty laajenevassa määrin. Tehtäviin erikoistuminen ja/tai keskittäminen ovat lisänneet resurssien käytön joustavuutta. Joustavan käytön mahdollisuutta onkin käytetty valtakunnallisissa erikoistumistehtävissä, rakennerahastotoiminnassa sekä eri valvontatehtävissä. Joissakin tapauksissa mahdollisuutta on käytetty jo ennen lainsäädännön suoma mahdollisuutta. ELY-keskusten ylijohantajien mukaan ristiinesittelyn käyttö ei kuitenkaan sovi kaikkiin tehtäviin.

Resurssien yhteiskäyttöä on toteutettu joissakin tapauksissa myös ELY-keskuksen sisällä perustamalla yhteinen vakanssi tietyille toimialoille. Viranhaltijoiden siirtoa on tapahtunut myös ELY-keskuksista aluehallintovirastoihin: myönnetty virkavapaita siirtyä aluehallintovirastoihin ympäristölupatehtäväruuhkaa purkamaan. Myös aluehallintovirastojen välillä, esimerkiksi opeus- ja kulttuuritoimi -vastuualueella on tehty paljon yhteistyötä. Toisaalta aluehallintovirastoissa koettiin, että joustava käyttö on ollut vähäistä, koska syynä on ollut kiintiöityjen ja niukkojen resurssien luovuttamisen vaikeus.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö toi kuitenkin positiivisena seikkana esille aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilla sovelletun joustavan käytön hyödyntämisen ruuhkahuippujen purkamisessa. Esimerkkinä ministeriö mainitsi Itä-Suomen aluehallintovirastosta yhdeksän ympäristölupavastuualueen virkamiehen (yhteensä 2,5 htv) osoittamisen käytettäväksi Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käytettäväksi Talviväärän tapauksen vuoksi.

Toiminnan sähköistämisen katsottiin mahdollistavan eri virastojen välisen joustavan resurssien käytön lisäämisen.

Joustavan käytön lisäksi kuormittavuuseroja on pyritty tasaamaan seuraavilla toimenpiteillä:

¹⁰² ELY-keskus toisen ELY-keskuksen käytettäväksi ja vastaavasti aluehallintovirasto toisen aluehallintoviraston käytettäväksi (ks. myös aluehallintovirastoja koskeva lakimuutos 30/2015 6 a §).

- Väliaikaisilla henkilöjärjestelyillä.
- Sisäisillä siirroilla: jakamalla tehtäviä viraston yksiköiden sisällä.
- Toimenkuvien kehittämisellä.
- Henkilöstösuunnittelussa on laadittu muun muassa koko organisaatiota koskeva tehtäväkuvaus ja tehtävien tärkeyden kuvaus lakisääteisyiden ja vaikuttavuuden näkökulmista. Kyseisen tarkastelun avulla on pyritty kohdentamaan resursseja tarkoituksenmukaisesti.
- Kokoamalla osaamista, keskittämällä tehtäviä ja erikoistumalla eri ELY-keskuksissa.
- Antamalla toiselle ELY-keskukselle valvontatehtävissä erityistapausten asiantuntija-apua.
- Ristiin esittelyllä (mutta menettely on kankea.)
- Joustavilla työaikakäytännöillä.
- Joillekin aluehallintovirastoille on osoitettu lisämäärärahaa tilapäistyövoiman palkkaamiseen kanteluruuhkien purkamiseksi.
- Ostopalveluilla yksityiseltä sektorilta: samalla on vapautunut viranomaistehtäviin enemmän resursseja. Apuna on käytetty myös määräaikaista työntekijöitä (työllisyysvaroilla) sekä ke-säharjoittelijoita, mutta tehtäviin opastaminen on koettu myös kuluttavan resursseja.
- Mitoittamalla tulostavoitteet vastuualueen resurssien mukaisesti.

ELY-keskuksissa kuormittavuuseroja on pyritty tasaamaan myös suuntaamalla toimintamenoja ELY-keskusten välillä (suuntaaminen on perustunut kuormittavuustietoihin). ELY-keskuksissa koettiin ongelmana kuitenkin se, että ELY-keskusten väliset kuormittavuuserot piti tasaantua toimintamenuudistuksen mukana, mutta työ on jäänyt kesken. Ongelmaksi koettiin myös alueelliset kuormittavuuserot, joita ei ole riittävästi tasattu. Kuormittavuuden arviointi koettiin myös ongelmalliseksi yhtenäisten ja luotettavien mittareiden puuttuessa. Kuormittavuuden laskeminen koettiin lisäksi hyvin suhteelliseksi. Kertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö totesi, että kuormittavuuserojen tietopohjapauutteet johtuvat osin Taita-työajanseurannan käytön haasteista.

ELY-keskuksissa toimenpiteiden esteenä mainittiin se, että ELY-keskukset yksittäisinä toimijoina ovat aika voimattomia tekemään suuria muutoksia: muutokset tehdään ministeriövetoisesti tai ohjaavan viraston aloitteesta. ELY-keskuksissa nähtiinkin tarvetta sille, että ohjaavat tahot selvittäisivät tehokkuuserot ELY-keskusten välillä. Tämä ei tapahtuisi työajanseurannan kautta, vaan suoritteet jaettaisiin ao. toimintaan käytettävissä olevilla resursseilla. Keinona mainittiin myös toimintamallityössä kuvattavat prosessit ja sellaisten mallien tekeminen, joita voidaan hyödyntää kaikissa ELY-keskuksissa.

Aluehallintovirastoissa on puolestaan käytetty erikoistumistehtäviä yhteisenä toteuttamisalustana useille tehtäville. Asia on myös valmisteltu yhteisesti, jolloin sitä ei ole tarvinnut toistaa jokaisessa virastossa erikseen.

3.2.3 Yhteenveto resurssien kohdentamisesta

Tarkastuksessa todettiin, että aluehallintovirastot ja ELY-keskukset ovat toteuttaneet resurssien vähentämisvelvoitteita tavoitteiden mukaisesti. Molempien virastojen htv-toteutumat ovat alitaneet myös niille asetetut kehystavoitteet. AVI:n ja ELY-keskusten resurssien kohdentaminen sekä resurssien käytön joustavointi edellyttävät kuitenkin toimintojen lämpöpriorisointia toiminnan tehostamiseksi.

Resurssien sopeuttamis- ja kohdentamistoimenpiteiden vaikutuksia virastojen toimintaan selvitettiin tarkastuksessa tehdyn kyselyn avulla. Vastausten perusteella resurssien sopeuttamisen ja kohdentamisen vaikutukset toimintaan ovat toistaiseksi olleet vaihtelevia. Tehokkuuden sekä tulostavoitteiden saavuttamisen edellytykset eivät toteudu, jos resurssien kohdentaminen ei ole myös tehokasta (tulostavoitteiden saavuttamisesta sekä tuloksellisuuden edellytyksistä lähemmin luvussa 3.3).

ELY-keskuksissa sopeuttamistoimien toteuttamista ja toimintamenojen suuntaamista ovat haitanneet muun muassa kuormittavuuserojen tietopohjaan liittyvät ongelmat, kuten yhtenäisten ja luotettavien mittareiden puuttuminen. Resurssien keskittäminen ja tehtäväryhmäkohtaiset sopeuttamistoimet vaikuttavat myös ELY-keskusten kokonaiskustannusten ja henkilötyövuosikustannusten kehittymiseen sekä ELY-keskusten välisiin eroihin.

Hallinnonaloittain kiintiöidyt resurssit vaikeuttavat resurssien joustavaa käyttöä aluehallintovirastoissa. Sekä ELY-keskuksia että aluehallintovirastoja koskevaa lainsäädäntöä on pyritty uudistamaan siten, että resurssien käyttö olisi joustavampaa ja tehokkaampaa. Toistaiseksi aluehallintovirastoissa joustavan käytön mahdollisuutta on käytetty ELY-keskuksia vähemmän. Menettelytavan ongelmaksi aluehallintovirastoissa on koettu kiintiöityjen resurssien lisäksi ruuhkahuippujen yhtäaikaisuus.

Tarkastuksessa todettiin, että tehtävien kokoamiseen liittyviin muutoshankkeisiin on sinänsä liittynyt kustannuksia, jotka vaikuttavat myös tuottavuushyötyjen ja toiminnan kustannustehokkuuden arviointiin. Myös samanaikaisesti toteutettujen tai samoihin asioihin kohdistuneiden peräkkäisten hallintouudistusten ja ohjelmien päällekkäisyys aiheuttavat kustannuksia ja vaikeuttavat niiden tavoitteiden toteutumisen arviointia. Asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointia vaikeuttaa myös se, että henkilöstön vähennystavoitteiden lisäksi viranomaisille on määritetty uusia tehtäviä ja niihin liittyviä resursseja.

Toimintaympäristön muutokset ja niukkenevat resurssit ovat pakottaneet jatkamaan uudistamistoimia. Lainsäädäntötoimilla tähän on luotu edellytyksiä, mutta asiassa ollaan vielä murrosvaiheessa. Toiminnan tehostaminen edellyttää vielä lisätoimenpiteitä. Tarkastusvirasto katsoo, että lainsäädännön muutokset luovat edellytykset toiminnan tehostamiselle resurssien ollessa niukat.

3.3 Toiminnan tuloksellisuus

Tässä luvussa tarkastellaan kolmannen tarkastuskysymyksen mukaisesti sitä, *onko AVIen ja ELY-keskusten toiminta ollut tuloksellista?* Tarkastuksen kriteerinä käytettiin strategisia ja toiminnallisia tulostavoitteita, valtion talousarvioesityksessä asetettuja toiminnan kustannusvastavuustavoitteita, ALKU-hankkeelle asetettuja tavoitteita sekä VATU-ohjelmalle asetettuja ohjelmatason tavoitteita sekä näille tavoitteille asetettuja indikaattoreita, mittareita ja tavoitearvoja.

3.3.1 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tuloksellisuusraportoinnissa on kehittämisen varaa

Tarkastuksessa arvioitiin AVIen tuloksellisuutta vuoden 2013 tilinpäätöstietojen sekä tuloksellisuusraporttien ja tulostietoraporttien perusteella. ELY-keskusten tuloksellisuutta arvioitiin vuoden 2013 tilinpäätöstietojen sekä tulostietoraporttien perusteella. Tuloksellisuuden edellytyksiä koskevia kyselytuloksia käsitellään jäljempänä luvussa 3.3.2.

Aluehallintovirastojen tavoiteasiakirjat

Tarkastuksessa käytiin läpi AVIen strategiset ja toiminnalliset tulossopimukset ja todettiin, että sekä AVIen strategiset että yksittäiset toiminnalliset tulossopimukset¹⁰³ on laadittu pääosin AVIen yhteisen strategia-asiakirjan¹⁰⁴ tavoitteiden mukaisesti.

¹⁰³ Vuonna 2013 on laadittu yksittäisiä toiminnallisia tulossopimuksia muun muassa Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) sekä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) kanssa.

Tarkastuksessa todettiin, että strategisissa tulossopimuksissa AVIen suoritteille ja julkishyödykkeille sekä palvelukyvyille ja toiminnan laadulle asetetut yhteiset tavoitearvot vuodelle 2013 sekä alustavat tavoitearvot vuosille 2014–2015 vastaavat valtion talousarviossa asetettuja tavoitteita. Myös AVIen kustannusvastaavuudelle yhteiset tavoitearvot vuodelle 2013 sekä alustavat tavoitearvot vuosille 2014–2015 vastaavat valtion talousarviossa asetettuja tavoitteita. Merkittävimmät puutteet ovat tuottavuuden ja taloudellisuuden tavoitteiden puuttuminen strategisista tulossopimuksista. Tuottavuudelle (ratkaisut/htv) ja taloudellisuudelle (kustannukset €/ratkaisu) asetetaan tavoitteita tietyille suoritteille vasta vuodesta 2014 lähtien¹⁰⁵.

Aluehallintovirastojen tuloksellisuusraportoinnin taso vaihtelee

AVIt ovat raportoineet tuloksellisuudestaan tilinpäätöksessä sekä vuosittaisissa tuloksellisuusraporteissaan sekä tulostietoraporteissaan (Netrassa). Tarkastuksessa läpikäydyn raportointiaineiston perusteella raportointi on ollut eritasoista eri raportointikanavissa.

Aluehallintoviraston vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan¹⁰⁶ AVIen tiukka talous on vaikuttanut niiden toimintaan. Lisääntyneet tehtävät ja henkilöstövoimavarojen niukkuus ovat haitanneet tavoitteiden toteuttamiseen pyrkivää asiakaslähtöistä toimintaa. Tulostavoitteiden saavuttamisessa on tilinpäätöksen mukaan ollut AVI-kohtaisia ja tehtäväkohtaisia eroja. Myös valtion aluehallintouudistuksen (ALKU) vaikutusten arviointiraportissa todettiin¹⁰⁷, että virastojen sisällä resurssien vähenemisen on koettu vaikuttaneen hieman ulkoiseen palvelukykyyn, vaikka viranomaisen palvelukykyisyys¹⁰⁸ on asiakastyytyväisyyden valossa kyetty pitkälti säilyttämään.

Seuraavassa tarkastellaan, miten yksittäiset AVIt ovat raportoineet tuloksellisuudestaan.

AVIen strategisten tavoitteiden toteutumisessa on ongelmia

AVIen toiminnan kehittämistä koskevana huolena strategisten tulossopimusten virastokohtaisissa näkemyksissä tuotiin esiin se, että valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma suhteutettuna AVIen strategia-asiakirjan 2012–2015 tavoitteisiin asettavat haasteita AVIen kehittämislle¹⁰⁹.

Tarkastuksessa käytiin läpi vuoden 2013 tuloksellisuusraportit ja todettiin, että niissä on raportoitu vuotta 2013 koskevat strategisten tavoitteiden toteutumisen arviointitiedot sekä mahdolliset raportointipoiikkeamat AVIen ydinprosessien mukaisesti. Myös AVIen toiminnan kehittämisestä, yhteistyöstä ja AVI-kohtaisista erikoistumistehtävistä on raportoitu. Tavoitteiden toteutumista on arvioitu numeromuodossa asteikolla (0–3)¹¹⁰.

Tuloksellisuusraporttien perusteella strategiset tavoitteet ovat toteutuneet vuoden 2013 aikana vaihtelevasti. Missään AVI:ssa vuotta 2013 koskevat strategiset tavoitteet eivät ole täysin toteutuneet.

Tuloksellisuusraporttien perusteella myös AVIen toiminnan kehittämistavoitteet ovat toteutuneet vuoden 2013 aikana vaihtelevasti. Esimerkiksi riskienhallinnan kehittämistä on tuloksellisuusraporttien mukaan haitannut resurssien vähyys. Riskienhallinnan systemaattisten menettely-

¹⁰⁴ Valtiovarainministeriö 2011a.

¹⁰⁵ Ks. muun muassa Etelä-Suomen aluehallintoviraston strateginen tulossopimus 2012–2015. Päivitys vuosille 2013–2015, s. 37.

¹⁰⁶ Aluehallintovirasto 2014.

¹⁰⁷ Valtiovarainministeriö 2013c.

¹⁰⁸ Palvelukykyhavainto koski myös ELY-keskuksia.

¹⁰⁹ Ks. esim. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston strateginen tulossopimus 2012–2015. Päivitys vuosille 2013–2015, s. 8.

¹¹⁰ 0 = tavoite ei sisälly viraston tulossopimukseen, eikä koske virastoa tai tarkasteluvuotta, 1 = tavoite ei ole toteutunut, 2 = tavoite on toteutunut osittain ja 3 = tavoite on toteutunut.

jen kehittäminen nähdään myös aluehallintoviraston tilinpäätöksen mukaan merkittävänä kehittämiskohteena vuonna 2014, koska kehittämistä ei saatu käyntiin vuoden 2013 aikana¹¹¹.

Osa toiminnan kehittämiskohdista (muun muassa henkilöstön kehittäminen sekä palvelumuotojen ja -tekijöiden kehittäminen) sisältyvät myös toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteisiin sekä vaikuttavat muiden tavoitteiden toteutumiseen.

AVIen toiminnallisen tuloksellisuuden tavoiteasetannassa on puutteita

Seuraavassa on tarkasteltu strategisissa tulossopimuksissa asetettuja toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita ja niiden toteutumista.

A. Tuotokset ja laadunhallinta

Tarkastuksessa todettiin, että aluehallintoviraston vuoden 2013 tilinpäätöksessä¹¹² ja AVI-kohtaisissa tuloksellisuusraporteissa on raportoitu tuotoksista ja laadunhallinnasta.

AVIen strategisissa tulossopimuksissa ei ollut asetettu tavoitteita suoritteille, mutta niiden toteutumisesta oli raportoitu tuloksellisuusraporteissa. Palvelukyvyille ja laadulle oli asetettu tavoitteet ja niistä oli myös raportoitu. Mikäli palvelua ei ollut tuotettu tai toteutumaa ei ole voitu mitata luotettavasti, sen kohdalla raporteissa ei esitetty mitään.

Tarkastuksen perusteella palvelukyvyille ja laadulle asetetut tavoitteet oli saavutettu osittain. Tuotosten raportointia ei voitu arvioida kokonaisuutena eikä vertailla aluehallintovirastoja keskenään, koska tavoitteita ei ollut asetettu suoritteille.

B. Toiminnallinen tehokkuus

Toiminnallisen tehokkuuden tavoitteissa tuottavuudelle ja taloudellisuudelle ei asetettu strategisissa tulossopimuksissa tavoitteita vuodelle 2013. Tarkastuksessa todettiin, että AVIen tuloksellisuusraporteissa tuottavuutta ja taloudellisuutta on kuitenkin seurattu. Myös Etelä-Suomen aluehallintovirasto -kirjanpitoyksikön vuoden 2013 tilinpäätöksessä toiminnallista tehokkuutta kuvaavassa osiossa on raportoitu kokonaistiedot AVIen tuottavuuden toteutumisesta.

Tarkastuksessa tuottavuuden ja taloudellisuuden raportoinnin arviointia ja virastokohtaisia vertailuja ei voitu tehdä, koska toiminnallisen tehokkuuden osalta tuottavuudelle ja taloudellisuudelle ei asetettu tavoitteita, joihin toteutumaa olisi voitu verrata.

Toiminnallisen tehokkuuden tavoitteissa kustannusvastaavuudelle oli asetettu tavoitearvot. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt Etelä-Suomen aluehallintoviraston vuoden 2013 tilintarkastuksessa huomiota AVIen julkisoikeudellisen maksullisen toiminnan huomattavaan alijäämäisyyteen.¹¹³ Julkisoikeudellisen maksullisen toiminnan tulee maksuperustelain (150/1992) 6 §:n säännösten mukaan olla kustannusvastaavaa¹¹⁴.

Aluehallintoviraston kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa AVIen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmassa julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli aluehallintovirastoissa yhteensä 49,9 prosenttia vuonna 2013, kun tavoite oli 60 prosenttia. Vain yhdessä AVI:ssa ylitettiin 60 prosentin tavoite.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö toi esille sen, että osassa aluehallintovirastojen suoriteryhmistä on maksu valtion maksuperustelain 6 §:n 3 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella säädetty omakustannusarvoa alemmaksi. Näin ollen kustannusvastaavaan toimintaan ei voida edes päästä. Esimerkiksi ympäristöluvista, joi-

¹¹¹ *Aluehallintovirasto 2014*, s. 31.

¹¹² *Aluehallintovirasto 2014*.

¹¹³ *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014a*, s. 5.

¹¹⁴ *Valtion maksuperustelaki (150/1992)*.

den tulot muodostavat noin 40 prosenttia aluehallintovirastojen maksullisen julkisoikeudellisen toiminnan kokonaistuloista, peritään alennetun omakustannusarvon mukainen maksu ja pyrki- myksenä on 50 prosentin kustannusvastaavuus. Tätäkään tavoitetta ei kuitenkaan ole vielä mak- sujen korotuksista huolimatta saavutettu.

Tarkastuksessa havaittiin, että aluehallintovirastojen maksuista vuosina 2012 ja 2013 annetussa asetuksessa (VNA 1572/2011) ei ollut mainintaa suoritteista, joista perittäisiin omakustannusarvoa alemmaa maksua. Sen sijaan vuoden 2014 alusta voimaan tulleeseen aluehallintovirasto- jien maksuista vuosina 2014 ja 2015 annettuun asetukseen (VNA 1092/2013) on lisätty sään- nö¹¹⁵, jossa on lueteltu suoritteet, joista aluehallintovirasto perii maksutaulukon mukaisen omakustannusarvoa alemman maksun. Näistä merkittävimpiä ovat ympäristönsuojelulain (86/2000) mukainen ympäristölupa ja muu ympäristönsuojelulakiin perustuva päätös sekä vesi- lain (587/2011) mukainen vesitalousasia ja muu vesilakiin perustuva päätös.

C. Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen

AVIen henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen indikaattorina käytettiin henkilöstön työtyytyväisyysindeksiä. AVIen työtyytyväisyysindeksin keskiarvon tavoite vuodelle 2013 oli 3,3. Tavoite oli sama (3,3) kaikille aluehallintovirastoille.

Syksyllä 2013 toteutetun työtyytyväisyyskyselyn (VMBaro) mukainen keskiarvo oli tilinpää- töstietojen perusteella 3,45.

Tarkastuksessa todettiin, että AVIen tulostietoraporteissa neljässä kuudesta oli ilmoitettu työ- tyytyväisyysindeksin toteutumatiiedot¹¹⁶.

Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen on työtyytyväisyysindeksin perusteella myönteistä, mutta tuloksellisuusraporteissa tuotiin esiin myös huoli supistuvan talouden myötä syntyneen resurssivajeen vaikutuksiin, mikä on ajoittain näkynyt henkilöstön kuormittumisena ja uupumuksena.

Myös HALKO-projektin väliraportissa todettiin, että vuoden 2013 toteutumamaraporttien mu- kaan aluehallintovirastoilla on vaikeuksia lakisääteisten tehtävien suorittamisessa ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Virastot ovat joutuneet ja joutuvat myös vastaisuudessa toimimaan määrärahojen niukkuuden vuoksi pienemmällä henkilöstömäärällä kuin tuottavuusohjelman mukaiset henkilöstökehikset sallisivat. Tämän lisäksi vireille tulevien asioiden määrä on vuosit- tain kasvanut¹¹⁷.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö totesi, että se tulee kiinnittämään huomiota tuloksellisuusraportoinnin kehittämiseen. Vuosien 2016–2019 tu- losopimusten valmistelussa tullaan kiinnittämään erityistä huomiota tavoiteasetantaan, käytettä- viin mittareihin ja niiden raportointimahdollisuuksiin ja raportoinnin menettelytapoihin. Minis- teriö on asettanut Etelä-Suomen aluehallintovirastoon sijoitetulle aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueelle tulosopimukseen kirjatuksi tulostavoitteeksi vuodelle 2015, että vastuualue valmistelee ehdotukset aluehallintoviraston tilinpäätöksen ja aluehallinto- virastojen tuloksellisuusraporttien kehittämisestä 15.10.2015 mennessä. Ehdotuksen tulee sisäl- tää ministeriön mukaan myös konkreettiset rakenne- ja sisältöehdotukset asiakirjojen sisällöstä.

¹¹⁵ Ks. myös valtionalouden tarkastusvirasto 2014a, s. 5.

¹¹⁶ Tulostietoraporttien tiedot poimittiin keväällä 2014. Netrasta tarkistetut toteutumatiiedot olivat samat edelleen 8.9.2014.

¹¹⁷ Ks. valtiovarainministeriö 2014b, s. 26.

ELY-keskusten tavoiteasiakirjat

Tarkastuksessa käytiin läpi ELY-keskusten strategiset ja toiminnalliset tulossopimukset ja todettiin, että sekä ELY-keskusten strategiset että yksittäiset toiminnalliset tulossopimukset¹¹⁸ on laadittu yhteisen strategia-asiakirjan¹¹⁹ tavoitteiden mukaisesti.

Seuraavassa tarkastellaan, miten yksittäiset ELY-keskukset ovat raportoineet tuloksellisuudestaan. Jäljempänä luvussa 3.3.2 on kyselyn perusteella selvitetty myös tulostavoitteiden saavuttamista haittaavia tekijöitä ja keinoja tulostavoitteiden saavuttamisen kehittämiseksi.

ELY-keskusten strategiset vaikuttavuustavoitteet saavutettiin osittain

ELY-keskusten toiminnan vaikuttavuutta arvioitiin strategisia vaikuttavuustavoitteita (alueiden elinvoimaisuus, elinkeinoelämän menestystekijät ja väestön hyvinvointi) kuvaavien raportointitietojen avulla.

Tarkastuksen perusteella strategiset vaikuttavuustavoitteet vuodelle 2013 saavutettiin vain osittain. Kirjanpitoyksikön (380) tilinpäätöstietojen¹²⁰ ja ELY-keskusten tulostietoraporttien mukaan¹²¹ ELY-keskukset jäivät pääsääntöisesti työllisyydelle asetetuista tavoitteista. Myös uusien yritysten syntyminen jäi pääosin tavoitetasosta¹²². Syynä työllisyystavoitteista jäämiseen pidettiin yleisesti heikentynyttä talous- ja työllisyystilannetta. Alle 25-vuotiaiden ja ulkomaa-laisten työttömyysaste heikentyi huolimatta nuorisotakuun toteuttamistoimista. Osaltaan työllisyyskehitykseen vaikutti tietyillä alueilla työvoiman kysynnän hiipuminen. Ongelmana heikentyneen taloustilanteen lisäksi oli myös työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuus.

ELY-keskusten toiminnan kehittämistavoitteet toteutuivat lähes suunnitellusti

ELY-keskusten toiminnan kehittämistavoitteet koskivat toiminnallista tuloksellisuutta (EAKR- ja ESR-sidontoja ja maksatuksia sekä ELY-keskusten sidosryhmien kokonaistyytyväisyyttä) sekä henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittämistä (henkilöstötyövuosien kehitystä ja henkilöstön hyvinvoinnin paranemista).

ELY-keskusten toiminnan kehittämistavoitteet vuodelle 2013 toteutuivat eri raportointilähteen tietojen perusteella lähes tavoitteen mukaisesti.

Tarkastuksessa todettiin, että ELY-keskukset eivät olleet raportoineet tulostietoraporteissa (Netrassa) sidosryhmien vuoden 2013 kokonaistyytyväisyysastetta¹²³.

Valtion raportointipalvelu Netran tulostietoraportoinnin ja kirjanpitoyksikön tilinpäätöstitiedoissa esitetyn henkilöstön hyvinvointia kuvaavan työtyytyväisyysindeksin (asteikko 1–5) mukaan ELY-keskusten henkilöstön hyvinvointitavoite saavutettiin vuonna 2013 vain viidessä ELY-keskuksessa.

Vuodelle 2013 asetettu henkilöstön työtyytyväisyysindeksi vaihteli ELY-keskuksittain: alhaisin oli 3,3 ja korkein 3,83. ELY-keskuksittain tavoitteeksi asetettujen työtyytyväisyysindeksien

¹¹⁸ ELY-keskukset tekivät vuotta 2013 koskevia toiminnallisia tulossopimuksia seuraavien kanssa:

1) työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sisäministeriö, 2) maa- ja metsätalousministeriön kala- ja riistaosasto, Evira, Maaseutuvirasto sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, 3) Liikennevirasto sekä 4) ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön vesivarojen käytön ja hoidon toimialojen tehtävät.

¹¹⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011.

¹²⁰ Etelä-Savon ELY-keskuksen (kirjanpitoyksikkö 380) tilinpäätös vuodelta 2013.

¹²¹ Tiedot poimittu valtion raportointipalvelu Netrasta.

¹²² Vain Uudellamaalla ja Pohjois-Karjalassa ylitettiin alueelle asetettu uusien yritysten syntymisen vähimmäistavoite. Uudellamaalla uuden yritystoiminnan syntymiseen on vaikuttanut muun muassa Nokian ja koko ICT-klusterin muutokset, joten taustalla olivat rakenteelliset muutokset.

¹²³ Tiedot puuttuivat edelleen tarkistushetkellä 8.9.2014.

keskiarvo oli 3,45. Menettely poikkesi siis aluehallintovirastoista, joille kaikille oli asetettu sama työtyytyväisyystavoitearvo.

ELY-keskusten toteutunut indeksien keskiarvo vuonna 2013 oli 3,37; eli hieman tavoitetta alhaisempi, mutta vuoden 2012 keskiarvoa (3,33) korkeampi.¹²⁴ Korkeammasta tavoitteesta huolimatta ELY-keskusten toteutunut työtyytyväisyyskeskiarvo jäi AVI:n keskiarvoa alhaisemmaksi vuonna 2013.

ELY-keskusten htv-tavoitteiden toteutumista tarkasteltiin edellä luvussa 3.2. Vuoden 2013 toteutumatieto oli htv-tavoitetta (4 017) alhaisempi.

ELY-keskusten kustannusvastaavuustavoitteiden toteutumisessa oli vaihtelua ja tulostietoraportoinnissa puutteita

Kustannusvastaavuustavoitteet koskivat julkisoikeudellisten ja liiketaloudellisten suoritteiden maksullisen toiminnan tuottojen ja kustannusten kustannusvastaavuutta (%) sekä yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmien tuottojen ja kustannusten kustannusvastaavuutta (omarahoitusosuutta).

Kirjanpitoyksikön (380) tilinpäätöksen mukaan kukin ELY-keskus oli laatinut analyysin maksullisen toiminnan tuloksista ja kannattavuudesta sekä yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta.¹²⁵

Tarkastuksessa todettiin, että vuonna 2013 maksullisen toiminnan julkisoikeudellisten suoritteiden toteutuneet tuotot (9,1 milj. euroa) olivat talousarvion esitystä (7,0 milj. euroa) suuremmat ja toteutuneet kustannukset (9,0 milj. euroa) talousarvion esitystä (9,5 milj. euroa) pienemmät.

Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman mukaan julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuusprosentti vaihteli 8 prosentista 258 prosenttiin vuonna 2013. Yhteensä ELY-keskusten kustannusvastaavuus oli 102 prosenttia, eli tuotot olivat kustannuksia suuremmat (TA-tavoite oli 74 %). Kuitenkin vain kahdessa ELY-keskuksessa julkisoikeudellisten suoritteiden maksullisen toiminnan tuotot olivat kustannuksia suuremmat.

Iskukykyinen ELY-keskus -hankekokonaisuuteen kuuluvan maksupolitiikkahankkeen mukaan julkisoikeudellisista suoritteista peritään pääsääntöisesti omakustannusarvoa vastaava hinta. Linjauksen mukaan omakustannusarvoa alempana perittävien maksujen tulee kattaa vähintään 75 prosenttia suoritteiden tuotantokustannuksista. Tavoitteena on, että vuonna 2017 keskimääräinen kustannusvastaavuus on 90 prosenttia.¹²⁶ Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan¹²⁷ maksupolitiikan tarkistamista koskeva hanke liittyy yhdenmukaistamistarpeeseen, koska toiminnan taustalla on ollut erilaiset organisaatiokulttuurit.

Kirjanpitoyksikön (380) tilinpäätöksen mukaan¹²⁸ julkisoikeudelliset suoritteet syntyvät asiakaslähtöisesti, joten niiden määrään ei virasto itse voi vaikuttaa, ja tavoitetta maksullisen toiminnan myyntituotoille voi olla vaikea asettaa.

Liiketaloudellisia suoritteiden osuus maksullisen toiminnan tuotoista oli 4,3 miljoonaa euroa. Liiketaloudellisesti hinnoiteltujen suoritteiden tuotoista pääosa (84 %) oli HRV-palvelujen¹²⁹

¹²⁴ Laskettu kirjanpitoyksikön (380) tilinpäätösraportin ELY-keskuksittain ilmoitettujen henkilöstöbarometrin työtyytyväisyysindeksien mukaisesti.

¹²⁵ Ks. Etelä-Savon ELY-keskuksen (kirjanpitoyksikkö 380) tilinpäätös vuodelta 2013, s. 72–78.

¹²⁶ www.elyintra.alh.fi (ei-julkinen).

¹²⁷ Haastattelu työ- ja elinkeinoministeriössä 6.2.2014.

¹²⁸ Etelä-Savon ELY-keskuksen (kirjanpitoyksikkö 380) tilinpäätös vuodelta 2013, s. 72.

¹²⁹ HRV-palvelut oli työ- ja elinkeinohallinnon valtakunnallinen asiantuntijaverkosto, joka tarjosi henkilöstöratkaisuja, eli konsultointi- ja asiantuntijapalvelua erilaisissa henkilöstöön liittyvissä tilanteissa, sekä henkilöstövuokrausta.

tuottoja. Maksullisen ammatillisen kuntoutuksen tuottoja kertyi 9 prosenttia liiketaloudellisesti hinnoiteltujen suoritteiden tuotoista.¹³⁰

Tarkastuksessa todettiin, että vuonna 2013 maksullisen toiminnan liiketaloudellisten suoritteiden toteutuneet tuotot (4,3 milj. euroa) olivat talousarvion esitystä (2,0 milj. euroa) suuremmat. Myös toteutuneet kustannukset (5,5 milj. euroa) olivat talousarvion esitystä (2,0 milj. euroa) suuremmat.

Liiketaloudellisesti hinnoiteltujen suoritteiden kustannusvastaavuus oli vuonna 2013 yhteensä 77,9 prosenttia (TA-tavoite oli 100 %), eli kustannukset olivat tuottoja suuremmat eikä tavoitteeseen siten päästy. Kustannusvastaavuus vaihteli 36 prosentista 341 prosenttiin. Kustannusvastaavuus oli raportoinnin perusteella yli 100 prosenttia neljässä ELY-keskuksessa.

Yhteisrahoitteiselle toiminnalle¹³¹ ei ole asetettu tulostavoitteita. Yhteisrahoitteisen toiminnan toteutuneet tuotot olivat vuonna 2013 yhteensä 36,0 miljoonaa euroa (TA-esitys 37,8 milj. euroa) ja toteutuneet kustannukset 42,1 miljoonaa euroa (TA-esitys 44,0 milj. euroa), eli omaraahoitusosuus (tuotot-kustannukset) oli -6,0 miljoonaa euroa (TA-esitys -6,2 milj. euroa). Kaikissa ELY-keskuksissa kustannukset olivat tuottoja suuremmat.

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastusyksikön suorittaman Etelä-Savon ELY-keskuksen vuotta 2013 koskeneen tilintarkastuksen mukaan yhteisrahoitteisesta toiminnassa esitettyjä tietoja ei voida pitää oikeina ja riittävinä, koska tilinpäätöslaskelmissa yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmalta puuttuu tuottoja ja kustannuksia ympäristövastuualueen osalta, ja laskelmassa esitettyihin yhteiskustannuksiin liittyy olennaista epävarmuutta.¹³²

Tarkastuksessa käytiin läpi myös ELY-keskusten tulostietoraportointi valtion raportointipalvelu Netrassa. Tarkastuksen perusteella kustannusvastaavuusraportointi oli puutteellista. Tulostietoraportoinnissa ei ollut eritelty julkisoikeudellisten ja liiketaloudellisten suoritteiden maksullisen toiminnan kustannusvastaavuutta eikä yhteisrahoitteisen toiminnan omaraahoitusosuutta. Sitä vastoin tulostietoraporteissa oli käytetty alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen kustannusvastaavuutta (poikkeamispäätökset: kustannusvastaavuus, %) sekä ympäristönsuojelun ja YVAn kustannusvastaavuutta (ympäristönsuojeluilmoitusten kustannusvastaavuus, %).

Tarkastuksen perusteella ELY-keskusten raportointi Netrassa ei vastannut niitä tulostietoja, joita valtion talousarviossa esitetyt kustannusvastaavuuslaskelmat olisivat edellyttäneet tavoitteiden toteutumisen analysoimiseksi.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman (VATU) ohjelmason tavoitteiden toteutumista vuodelta 2013 ei ollut raportoitu lainkaan Netrassa (tilanne 27.5.2014).

Kehyspäätöksen¹³³ mukaan keskeisiä ELY-keskuksia koskevia VATU-ohjelman toimenpiteitä kehyskaudella 2014–2017 ovat ELY-keskusten toiminnan ja palveluiden sähköistäminen. Toiminnan ja palvelujen sähköistäminen kuuluu yhtenä hankkeena Iskukykyinen ELY-keskus -hankekokonaisuuteen. Tarkastuksessa ei käsitelty sähköistämishankkeita. Julkisen hallinnon asiakaspalveluiden kehittämishankkeet sisältyvät yhtenä tarkastusaiheena valtiontalouden tarkastusvirastossa valmistuneeseen teemasuunnitelmaan¹³⁴.

¹³⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö päätti myydä HRV-palvelut ja ammatillisen kuntoutuksen maksullisen palvelun (HRVK-palvelut -verkosto) työntekijöineen Opteam yhtiölle 31.5.2013.

¹³¹ ELY-keskusten yhteisrahoitteiset hankkeet ovat yrittäjyyttä ja työelämää, osaamisen kehittämistä ja syrjäytymisen ehkäisyä tai ympäristön hyvinvointia edistäviä yhteistyöprojekteja.

¹³² Ks. valtiontalouden tarkastusvirasto 2014b, s. 11.

¹³³ Valtiovarainministeriö 2013b.

¹³⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013a.

3.3.2 Tulostavoitteiden saavuttamisessa on ongelmia

Raportoinnista saatavien toteutumatietojen lisäksi tarkastuksessa arvioitiin AVIen ja ELY-keskusten tuloksellisuuden edellytyksiä suhteessa niille asetettuihin tulostavoitteisiin tarkastuksessa tehdyn kyselyn avulla.

Kyselyn pääviestinä oli, että tulostavoitteet ovat kutakuinkin johdonmukaisia, mutta tavoitteet eivät huomioi riittävästi käytettävissä olevia resursseja, eivätkä tavoitteet ole selkeästi mitattavissa. Tulostavoitteita on myös runsaasti ja ne ovat yksityiskohtaisia. Kysely vahvisti myös sitä, että jotkin tulostavoitteet ovat sellaisia, etteivät AVIt ja ELY-keskukset pysty niihin toiminnallaan vaikuttamaan. Myös ympäristöterveydenhuoltoa koskeneessa tarkastuksessa todettiin, että AVIen resurssien sekä toiminnan tavoitteiden ja velvoitteiden välillä on epäsuhtaa. Samalla aluehallintoviranomaisille on tullut myös lisää tehtäviä¹³⁵.

Vastausten perusteella tulostavoitteiden toteutumista ovat haitanneet erityisesti resurssien niukkuus ja osaamisresurssin kapeneminen. Molemmissa virastoissa tulostavoitteiden saavuttamista haittaaviksi tekijöiksi mainittiin myös seuraavat tekijät:

- Taloudellinen suhdannetilanne, mikä on vaikuttanut virastojen toimintaan ja tuloksellisuuteen. Toimintaa on ohjannut liikaa valtionhallinnon kustannussäästöt.
- Henkilöstön vaihtuvuus asiantuntijatehtävissä.
- Prosessien ja tietojärjestelmien irrallisuus sekä tietojärjestelmien kehittymättömyys hidastavat prosesseja sekä tilastointia ja raportointia.
- Työmenetelmien vanhanaikaisuus ja tehottomuus.
- Lisätehtävien työmäärän runsaus sekä resurssien kohdistaminen ennalta arvaamattomiin tehtäviin.
- Uupumisen lisäksi sairauspoissaoloja aiheuttaa sisäilmaongelmat. Toimitilojen peruskorjaukset haittaavat puolestaan käytännön toimintaa.
- Jatkuvan muutoksen lisäksi työn jatkumisen epävarmuus haittaa perustyötä. Toiminnan jatkuva muutos sekä epätietoisuus toiminnan suunnasta haittaavat myös esimiehiä henkilöstön motivoimisessa.

ELY-keskuksissa tulostavoitteiden saavuttamista haittaaviksi tekijöiksi todettiin lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön kehittämä täyttölupamenettely, joka koettiin pidentävän ja hidastavan rekrytointiaikoja. Tulostavoitteiden saavuttamisen haittatekijöiksi mainittiin myös tulospalkkauksen poistaminen vuonna 2010 (motivoinnin puute) sekä se, että toiminnallinen ohjaus ja resurssiohjaus ovat irrallaan toisistaan eri ministeriöissä.

Aluehallintovirastojen edustajien vastauksissa tulostavoitteiden saavuttamista haittaaviksi tekijöiksi mainittiin lisäksi se, että määrälliset tavoitteet saattavat johtaa jopa vääriin toiminnan suuntaamiseen ja se, että säädösvalmistelun viiveet vaikuttavat tehtävien toimeenpanon aikatauluihin.

Yhtenä kehittämiskeinona kyselyssä tuotiin esiin se, että tulostavoitteiden tulisi olla kytkettyinä resursseihin ja niiden tulisi mitata vaikuttavuutta, ei niinkään määriä tai aikoja tms. Tulostavoitteiden tulisi olla myös ohjaavien tahojen yhdessä sopimia, ja tavoitteita tulisi olla vain muutamia strategisesti tärkeitä ja ydintehtäviä koskevia. Tavoitteissa tulisi näkyä myös alueiden erillaisuus. AVIen ja ELY-keskusten yliohtajien mukaan tavoitteiden tulee olla saavutettavissa annetuilla resursseilla.

VATU-ohjelman ydintoimintoanalyysissä esitetyt tavoitteet katsottiin saavutetun osittain (80,6 % kysymykseen vastanneista oli tätä mieltä)¹³⁶. VATU-ohjelman tavoitteiden saavuttamista ovat haitanneet osittain samat ongelmat kuin tulostavoitteiden saavuttamista. VATU-

¹³⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014c, s. 28–29.

¹³⁶ Muut vastausvaihtoehdot olivat ”Täysin” (5,2 % vastanneista oli tätä mieltä) ja ”Ei lainkaan” (14,2 % vastanneista oli tätä mieltä).

ohjelman tavoitteiden konkretisoiminen käytännön toiminnaksi ei ole myöskään täysin onnistunut. Ongelmana on ollut esimerkiksi tavoitteiden laajuus sekä ohjelman yksityiskohtaisen toimeenpanosuunnitelman puuttuminen. VATU-ohjelma on jäänyt lisäksi irralleen virastojen muusta toiminnasta. Osittain ohjelman toteutus on vielä kesken¹³⁷, mutta se on jäänyt myös unohduksiin tai suurempien ongelmien jalkoihin (yt-neuvottelut). Aluehallinnon muutosten runsaus haittaa myös niiden viemistä maaliin saakka.

3.3.3 Yhteenveto toiminnan tuloksellisuudesta

Tarkastuksen perusteella molempien virastojen tulostavoitteiden saavuttamisessa on ollut ongelmia. Molempien virastojen tuloksellisuudesta raportointia tulisi myös kehittää. ELY-keskusten raportointi Netrassa ei vastannut niitä tulostietoja, joita valtion talousarviossa esitetyt kustannusvastaavuuslaskelmat olisivat edellyttäneet tavoitteiden toteutumisen analysoimiseksi. AVI:n tavoiteasetannassa ja raportoinnissa oli lisäksi sellaisia puutteita, ettei AVI-kohtaisia arviointia niiden toiminnan tuloksellisuudesta voitu tarkastuksessa kattavasti tehdä.

Määrärahojen niukkuudesta johtuvat henkilöstöresurssit (ks. luku 3.2) ovat olleet myös pienemmät kuin tuottavuusohjelman mukaiset henkilöstökehykset sallisivat. Tämä sekä vireille tulevien asioiden määrän kasvu heikentävät molempien virastojen tuloksellisuuden edellytyksiä.

AVI:n ja ELY-keskusten tuloksellisuuden edellytyksiä suhteessa niille asetettuihin tulostavoitteisiin selvitettiin myös kyselyn avulla. Pääviestinä oli, että virastoille asetettuja tulostavoitteita on runsaasti ja ne ovat yksityiskohtaisia. Jotkin tulostavoitteet ovat lisäksi sellaisia, etteivät AVIt ja ELY-keskukset ole pystyneet niihin toiminnallaan vaikuttamaan.

Koko valtionhallinnon piirissä on toteutettu pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaisesti vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaa (VATU), jota edelsi valtionhallinnon tuottavuusohjelma. VATU-ohjelman osana laadittujen hallinnonaloittaisten ydintoimintoanalyysien keskeisenä tarkoituksena oli etsiä toiminnallista ja taloudellista liikkumavaraa valtionhallinnon toiminnoista tehtäviä, prosesseja, palveluita ja rakenteita priorisoimalla ja uudistamalla.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn perusteella VATU-ohjelman tavoitteiden saavuttamista ovat haitanneet osittain samat ongelmat kuin tulostavoitteiden saavuttamista, eli asetettujen tavoitteiden ja käytössä olevien resurssien epätasapaino sekä taloudellinen suhdannetilanne. VATU-ohjelman tavoitteiden konkretisoiminen käytännön toiminnaksi ei ole myöskään täysin onnistunut. Ongelmana on ollut esimerkiksi tavoitteiden laajuus sekä ohjelman yksityiskohtaisen toimeenpanosuunnitelman puuttuminen. VATU-ohjelma on jäänyt lisäksi irralleen virastojen muusta toiminnasta. Tarkastuksessa todettiin myös, että VATU-ohjelman tavoitteiden toteutumisen raportointi Netrassa oli puutteellista.

Tarkastuksen perusteella kriittisten tehtävien tuloksellinen hoito edellyttää edelleen toiminnan priorisointia sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa.

3.4 Toiminnallinen ohjaus

Tarkastuksen neljäntenä kysymyksenä oli, *onko valtion aluehallinnon toiminnallinen ohjaus tukenut tehtävien tuloksellista toimeenpanoa*. Kriteerinä pidettiin annetun ohjausinformaation riittävyyttä sekä tulossopimusasiakirjoissa tehtävien toimeenpanolle asetettuja määrällisiä ja laadullisia tavoitteita. Tarkastus kohdistui ohjauksen kehittämisen tavoitteisiin, aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille annettujen tehtävien toimeenpanon ohjaukseen ja koordinointiin sekä siihen, mitä toimenpiteitä AVI:n ja ELY-keskusten toiminnallisen ohjauksen kehittämiseksi on tehty ja mitä tuloksia on aikaansaatu tehtävien tuloksellisen toimeenpanon kannalta (3.4.1).

¹³⁷ Hanke käynnistyi 1.11.2011, ja ohjelman kesto on 30.4.2015 saakka.

AVIen ja ELY-keskusten tehtävien toimeenpanon ohjausta koskevia kyselytuloksia käsitellään luvussa 3.4.2.

3.4.1 Ohjauksen kehittämistavoitteissa edellytetään ohjauksen selkeyttämistä ja keventämistä

Sekä aluehallintovirastoja että ELY-keskuksia koskevassa lainsäädännössä ohjaus on jaoteltu

- yleishallinnolliseen ohjaukseen
- strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen
- toiminnalliseen ohjaukseen (toimialaohjaukseen).

Edellä mainituista luvun 3.4 tarkastelussa pääpaino on toiminnallisessa ohjauksessa.

Ohjauksen kehittämisen tavoitteet ja toimenpide-ehdotukset

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan ohjauksen kehittämistavoitteina on AVIen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmän tehostaminen ja toiminnan kehittäminen niiden nykyisen määrän ja rakenteen pohjalta. Hallitusohjelman mukaan myös valtion aluehallinnon toiminnan yhdenmukaisuutta maan eri osissa vahvistetaan. Ohjausjärjestelmässä huomioidaan maakuntaohjelmien mukainen alueiden oma tahtotila. Lisäksi valtion keskushallinnon ohjausjärjestelmää suhteessa aluehallintoon selkeytetään ja yhdenmukaistetaan.¹³⁸

Myös ALKU-selonteossa (VNS 1/2013 vp) linjattiin, että AVIen ja ELY-keskusten ohjausmallia selkeytetään ja yksinkertaistetaan siirtymällä kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään.

Huhtikuussa 2013 valtiovarainministeriö asetti työryhmän AVIen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmän kehittämiseksi. Työryhmän tehtävänä oli muun muassa tehdä ehdotukset ohjausjärjestelmän kehittämisen edellyttämiksi säädösmuutoksiksi perusteluineen. Työryhmän toimikauden asetettiin päättyväksi vuoden 2013 loppuun, mutta toimikautta jatkettiin 29.11.2013 tehdyltä päätöksellä 31.3.2014 saakka.

Ohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmä on laatinut luonnoksen tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia koskevaan lainsäädäntöön. Kehittämistyöryhmän näkemyksen mukaan¹³⁹ AVIen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmää tulisi kehittää strategisemmaksi, kevyemmäksi, poikkihallinnollisemmaksi ja yhtenäisemmäksi. Tavoite ohjausjärjestelmän kehittämiseksi on myös tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportin ehdotusten mukainen¹⁴⁰. Myös valtiovarainministeriön edustajat toivat haastattelussa¹⁴¹ esiin tulossopimusmenettelyn raskauden ja menettelyn keventämistarpeen.

Kehittämistyöryhmän raportin mukaan¹⁴² ALKU-selonteossa linjatussa kaksiportaisessa mallissa ohjausasiakirjoja ovat hallituskaudeksi tehtävät strategia-asiakirja ja tulossopimus. Uudessa järjestelmässä strategia-asiakirja laadittaisiin seuraavalle hallituskaudelle yhteisenä aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille. Lisäksi kullekin ELY-keskukselle ja aluehallintovirastolle laadittaisiin hallituskaudeksi vain yksi tulossopimus. Nykyiset strategiset ja toiminnalliset tulossopimukset poistuisivat käytöstä.

Hallituksen esityksessä (HE 209/2014 vp) ehdotettiin muutettavaksi aluehallintovirastoista annetun lain sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain viranomaisten ohjausta koskevia säännöksiä. Esityksen tavoitteena oli muuttaa viranomaisten ohjausjärjestelmät

¹³⁸ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 22.6.2011, s. 43, 45, 78.

¹³⁹ Valtiovarainministeriö 2014a.

¹⁴⁰ Ks. valtiovarainministeriö 2012a.

¹⁴¹ Haastattelu valtiovarainministeriössä 6.2.2014.

¹⁴² Valtiovarainministeriö 2014a, s. 13.

nykyistä selkeämmiksi ja yksinkertaisemmiksi. Hallituksen esityksessä nykyinen kolmiportainen ohjausjärjestelmä ehdotetaan muutettavaksi kaksiportaiseksi ALKU-selonteon linjauksen mukaisesti. Aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille laadittaisiin edellä esitetyn mukaisesti yhteinen strategia-asiakirja sekä lisäksi kullekin aluehallintovirastolle ja ELY-keskukselle yksi tulossopimus. Strategia-asiakirja ja tulossopimukset laadittaisiin hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistettaisiin tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehyykset ja valtion talousarvio. AVIen työsuojelun tehtäviä hoitavat vastuualueet tekisivät edelleen omat tulossopimuksensa vain sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa, ja strategia-asiakirjassa olisi oma osuus työsuojelun tehtävien suunnittelua ja ohjausta varten.

Hallituksen esityksen mukaan ensimmäisen uudenlaisen yhteisen strategia-asiakirjan tulisi olla laadittuna viimeistään 1.11.2015, ja ensimmäiset uudet tulossopimukset tulisivat voimaan vuodesta 2016 alkaen. Aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia koskevat lakimuutokset 30/2015 ja 31/2015 annettiin 23.1.2015, ja lait tulevat voimaan 1.3.2015. Aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista annettujen asetusten muutokset on hyväksytty 16.4.2015.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö totesi, että valtiovarainministeriö on asettanut 19.12.2014 aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategia-asiakirjan 2016–2019 valmisteluryhmän, jonka tehtävänä on valmistella uusi, yhteinen strategia-asiakirja.

Aluehallintovirastojen ohjauksen kehittämisen haasteena toiminnan jäykkyys

Aluehallintovirastoissa toiminnallisten tulossopimusten laatiminen ei ole ollut pakollista. Virastoja ohjaavista keskushallinnon virastoista vain kaksi on tehnyt vuodelle 2014 toiminnalliset tulossopimukset, joten toiminnallisilla tulossopimuksilla ei ole ollut AVIen ohjauksessa merkittävää painoarvoa. Painopiste onkin ollut tavoitteista sopiminen ja keskittäminen strategiseen tulossopimukseen, joka sisältää myös toiminnallisia tavoitteita. Strategisissa tulossopimuksissa on määritelty hallinnonaloittain henkilöstökehyykset ja määrärahapuitteet sekä tavoitteet resursseille (ks. edellä luvut 3.2 ja 3.3).

AVIen ohjauksen kehittämiseen liittyy tehdyistä toimenpiteistä huolimatta vielä haasteita. AVIt ovat kokeneet hallinnonalakohtaisten henkilöstökehyyksten ja määrärahapuitteiden jäykistävän niiden toimintaa ja mahdollisuutta käyttää resursseja joustavasti sekä vähentävän virastojen ylijohtajan mahdollisuutta johtaa virastoa kokonaisuutena. Ohjaavat ministeriöt ovat puolestaan pitäneet hallinnonalakohtaisten määrärahapuitteiden ja htv-kehyyksten etuna mahdollisuutta huolehtia tietyn tehtäväalueen voimavarojen valtakunnallisesta tasapainosta sekä tavoitteiden ja voimavarojen yhteensovittamisesta.¹⁴³

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö totesi, että aluehallintovirastojen strategisissa tulossopimuksissa tullaan myös vastaisuudessa määrittelemään hallinnonalakohtaiset määrärahapuitteet aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (441/2015) 14 §:n mukaisesti. Hallinnonalakohtaisten määrärahojen ns. vapaasti kohdennettavaa osuutta on vuosien 2016–2019 tulossopimuksissa tarkoitus kasvattaa nykyisestä. Hallinnonaloittaisten henkilöstökehyyksten alustava sopiminen pidemmälle aikavälille puolestaan auttaa sekä valtakunnallisessa ohjauksessa että virastokohtaisessa toiminnan suunnittelussa ja johtamisessa.

¹⁴³ Ks. valtiovarainministeriö 2014a, s. 22.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskevassa tarkastuksessa¹⁴⁴ todettiin, että yhdellä ELY-keskuksella saattaa olla jopa yli 10 toiminnallista tulossopimusta, ja yhteensä ELY-keskusten kanssa niitä tehtiin 145 sekä vuonna 2010 että vuonna 2011.

ELY-lain (897/2009) mukaan toiminnallisia tulossopimuksia tehdään "tarvittaessa". Viranomaisten tavoitteena on ollut vähentää niiden määrää, ja vuodelle 2011 tavoitteena oli laatia kunkin ELY-keskuksen kanssa yksi toiminnallinen tulossopimus hallinnonala kohti. Tämä tavoite ei kuitenkaan toteutunut sen enempää työ- ja elinkeinoministeriössä kuin muillakaan hallinnonaloilla, vaan viranomaisten omat vuotuiset tulossopimukset ovat säilyneet keskeisenä ohjausmuotona. Ohjausjärjestelmää koskevasta tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti, että se laatii vuodeksi 2012 yhden toiminnallisen tulossopimuksen kullekin ELY-keskukselle, mikä vähentää osaltaan ohjausasiakirjojen määrää ja yhtenäistää käytäntöjä. Lisäksi ministeriön mukaan ohjaavien ministeriöiden kanssa on käynnistetty hanke toiminnallisten tulossopimusten yhdenmukaistamiseksi.¹⁴⁵

Tarkastusvirasto totesi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskevan tarkastuksen kannanotoissa, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaus on pirstaloitunut kuuteen ministeriöön ja kolmeen keskusvirastoon. Tarkastusvirasto piti erittäin perusteltuina pyrkimyksiä, joiden tavoitteena on yksinkertaistaa ja keventää ohjausta vähentämällä yksittäisten tulossopimusten määrää. Tarkastusvirasto piti tarpeellisena hallinnon rakenteiden selkiennyttämistä ja myös sitä, että tehtäväjakoa kehitetään niin, että ministeriötasolla hoidetaan lähinnä vain strateginen ohjaus.¹⁴⁶

AVI:n ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmän mukaan tavoitteena on ollut vähentää toiminnallisten tulossopimusten määrää, pidentää niiden aikajännettä useampivuotiseksi, lisätä sopimusten sisällöllistä yhtenäisyyttä ja keskinäistä vertailtavuutta sekä selvittää niiden työnjakoa suhteessa strategisiin tulossopimuksiin.¹⁴⁷ Ohjausjärjestelmien kehittäminen on saavutetuista edistysaskeleista huolimatta yhä kesken¹⁴⁸.

Tässä tarkastuksessa havaittiin, että ELY-keskuksilla on edelleen useita toiminnallisia tulossopimuksia. Vuodelle 2013 ja 2014 on tehty erillisiä tulossopimuksia vastuualueittain, siten kuin vastuualueet olivat sijoittuneet eri elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin valtioneuvoston asetuksen (1144/2013) 3 §:n mukaisesti¹⁴⁹.

Ohjaavat ministeriöt, keskushallinnon virastot ja ELY-keskukset ovat pitäneet toiminnallisia tulossopimuksia tarpeellisina, mutta erillisten sopimusten määrän vähentämistä on toteuttamisen ja seurannan näkökulmasta pidetty välttämättömänä. ELY-keskusten toiminnallisten tulossopimusten määrää on ohjaavien tahojen yhteistyönä onnistuttu vähentämään ensimmäisen vuoden (2010) jopa 14 ELY-keskuskohtaisesta toiminnallisesta tulossopimuksesta enintään neljään vuosina 2013 ja 2014.¹⁵⁰

ELY-keskusten johtoryhmä päätti helmikuussa 2013 asettaa hankeryhmän, jonka tehtävänä on tehdä suunnitelma ELY-keskusten ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistamiseksi (OSY-hanke). Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan¹⁵¹ ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistaminen kuuluu yhtenä hankkeena Iskukykyinen ELY-keskus -hanke-

¹⁴⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011.

¹⁴⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, s. 100–101.

¹⁴⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, s. 138.

¹⁴⁷ Valtiovarainministeriö 2014a, s. 27.

¹⁴⁸ Ks. myös valtiovarainministeriö 2013c, s. 122–123.

¹⁴⁹ Yhdeksässä ELY-keskuksessa oli kaikki kolme vastuualuetta, neljässä oli kaksi vastuualuetta ja kahdessa yksi vastuualue. Uudessa ELY-asetuksessa (1392/2014) vastuualueiden sijoittuminen on myös määriteltävä pykälässä 3, ja vastuualueet olivat jakautuneet samoin kuin asetuksessa 1144/2013.

¹⁵⁰ Valtiovarainministeriö 2014a, s. 27.

¹⁵¹ Haastattelu työ- ja elinkeinoministeriössä 6.2.2014.

kokonaisuuteen. Ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistamisessa tehdään ministeriön edustajien mukaan yhteistyötä valtiovarainministeriön kanssa.

OSY-hankkeen tavoitteena on saada aikaan ELY-keskusten nykyistä strategisempi ja kevyempi tulohjausmenettely seuraavalle hallituskaudelle. OSY-hankkeen toimikausi oli 21.3.2013–30.10.2014, jonka jälkeen käynnistyi toimeenpanovaihe. Tavoitteen mukaan valtion yhteinen raportointijärjestelmä Netra on hyötykäytössä ELY-keskusten tulossopimusten laadinnassa sekä tuloksellisuuden seurannassa ja raportoinnissa. Tarkastuksen perusteella (ks. edellä luku 3.3.1) ELY-keskusten raportointi Netrassa edellyttäisi kustannusvastaavuusraportoinnin kehittämistä.

3.4.2 Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävien toimeenpanon ohjauksen kehittäminen on vielä kesken

AVIen ja ELY-keskusten tehtävien toimeenpanon ohjauksen riittävyyttä sekä mahdollista ohjauksen kehittämistarvetta selvitettiin tarkastuksessa tehdyn kyselyn avulla.

Vastausten perusteella tehtävien toimeenpanon ohjaus sekä tehtävien hoidon ohjeistus on pääosin ollut riittävää (70,2 % kaikista vastanneista oli tätä mieltä) ja osittain liiankin yksityiskohtaista. Lähes kolmannes vastanneista (29,8 %) oli kuitenkin sitä mieltä, ettei tehtävien hoitoa ole ohjeistettu riittävästi.

Vastaajaryhmistä toiminnallisesta ohjauksesta vastaavien ministeriöiden tai keskusvirastojen edustajat sekä AVIen ja ELY-keskusten ylijohdajat pitivät tehtävien hoidon ohjeistusta selvimmän riittävänä. Eniten hajontaa oli AVIen ja ELY-keskusten vastuualueiden johtajien, yksikön päällikköjen tai vastaavien sekä strategisesta ohjauksesta vastaavien ministeriöiden edustajien vastauksissa. AVIen ja ELY-keskusten välillä annetuissa vastauksissa ei kuitenkaan ollut juuri poikkeamaa (69,0 % AVIen kaikista edustajista piti ohjausta riittävänä, ja ELY-keskusten edustajista 70,6 %).

Kyselyssä pyydettiin näkemyksiä myös siitä, miten tehtävien toimeenpanon ohjausta tulisi kehittää.

Toiminnallisesta tulohjauksesta vastaavien ministeriöiden tai keskusvirastojen edustajien mukaan tehtävien toimeenpanon kehittämiseksi ohjausta tulisi arvioida myös kokonaisuutena. Ministeriöille tulisi osoittaa suurempi vastuu toteutuksessa siten, että toiminnasta koituisi myös hyötyjä tehtävien hoidolle, eikä katsottaisi pelkästään toiminnasta aiheutuvia kustannuksia tai menojen leikkaamista. Tulohjausta on myös jatkuvasti kehitetty yhteistyössä keskusvirastojen ja AVIen edustajien kanssa sekä valtiovarainministeriön tulohjausjärjestelmän kautta.

Strategisesta tulohjauksesta vastaavien ministeriöiden edustajien näkemykset tehtävien hoidon ohjeistuksen riittävyydestä jakautuivat, mutta tehtävien toimeenpanon ohjauksen kehittämiseksi esitettiin myös sitä, että liian yksityiskohtaiset ohjeet tulee karsia pois. Myös AVIen ja ELY-keskusten ylijohdajien kehittämissesityksissä tuotiin esiin se, että pikkutarkasta ohjauksesta tulisi siirtyä strategisempaan ohjaukseen ja antaa selkeästi enemmän vapauksia alueille.

Tehtävien toimeenpanon ohjauksen kehittämiseksi esitettiin lisäksi muun muassa seuraavia toimenpiteitä:

- Ohjauksen keskiössä tulisi olla tuloksellisuus. Se edellyttää myös priorisointia ja tavoitteiden suoraviivaistamista. Priorisointi edellyttää puolestaan ohjaavien tahojen ja suorittavan portaan yhteistä päätöstä tekemättä jätettävistä töistä sekä riskin jakamisesta. Sillä varmistetaan myös, että tehtävien tulee olla suhteessa käytettäviin resursseihin.
- Tehtävien toimeenpanosuunnitelman tulee sisältää resurssien lisäksi aikataulutuksen. Tehtävien aikataulutuksen ja vastuuttamisen lisäksi tulisi hoitaa toimien loppuunsaattaminen ja seuranta.
- Ohjauksen tulisi olla yhdensuuntaista, ja tavoitteiden tulisi olla alueilla samansuuntaiset. Osalle toimista pitäisi saada myös valtakunnallinen linjaus, miten niissä menetellään yhdenmukaisesti. Nämä kehittämistoimenpiteet edellyttävät keskushallinnon toimijoilta ny-

kyistä koordinoitumpaa toimintaa, ohjeistuksen synkronointia sekä alueiden toiminnan tuntemista.

- Ohjauksen kehittäminen edellyttää myös säädösperkausta.
- Ohjauksen ajoitusta tulisi kehittää etupainotteisemmaksi.
- Aluehallinnon organisaatiot tulisi saada valmiiksi ja keskittyä sen jälkeen siihen, miten ja mitä tehtäviä niissä hoidetaan.

Tarkastuksen perusteella tehtävien toimeenpanon ohjausta on tarpeen vielä kehittää. VIRSU-hankkeen perusteella odotetaan myös päätöksiä ohjauksen kehittämisestä¹⁵².

3.4.3 Yhteenveto toiminnallisesta ohjauksesta

Tarkastuksen perusteella ohjausjärjestelmien kehittäminen on merkittävistä edistysaskeleista huolimatta yhä kesken. Pyrkimyksenä on ollut AVIen ja ELY-keskusten ohjausmallin selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen. Tehtävien tuloksellinen toimeenpano edellyttäisi vielä molempien virastojen tulosohtausjärjestelmän keventämistä.

ELY-keskuksissa ohjausjärjestelmän keventämistä on toteutettu Iskukykyinen ELY-keskus -ohjelmaan (2013–2017) kuuluvan ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistamishankkeen (OSY-hanke) avulla. Hanke on toimeenpanovaiheessa ja sen tavoitteena on saada aikaan ELY-keskusten nykyistä strategisempi ja kevyempi tulosohtausmenettely tulevalle hallituskaudelle.

AVIen ohjauksen uudistamisessa painopisteen muuttaminen on tukenut ohjausjärjestelmän kehittämistä strategisemmaksi, kevyemmäksi, poikkihallinnollisemmaksi ja yhtenäisemmäksi. AVIen ohjauksen kehittämiseen liittyy tehdyistä toimenpiteistä huolimatta kuitenkin vielä haasteita, jotka liittyvät resurssien joustavan käytön mahdollisuuteen.

Tarkastuksessa selvitettiin kyselyn avulla tehtävien toimeenpanon kehittämistarvetta. Vastauksissa tuli esiin useita ehdotuksia tehtävien toimeenpanon ohjauksen kehittämiseksi. Pääviestinä oli, että ohjauksen keskiössä tulisi olla tuloksellisuus sekä tulostavoitteiden asettaminen siten, että tehtävien toimeenpanossa huomioidaan käytettävissä olevat resurssit.

Molemmille aluehallintoviranomaisille erikseen laaditut strategia-asiakirjat ovat tuoneet pitkäjänteisyyttä ohjaukseen ja lisänneet synergiaa, mutta seuraavalle hallituskaudelle yhteisenä aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille laadittavan strategia-asiakirjan toteutuminen loisi edellytykset ohjauksen yksinkertaistamiseen. Aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia koskevat lakimuutokset (30/2015 ja 31/2015) luovat tähän paremmat edellytykset.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa valmistuneeseen teemasuunnitelmaan¹⁵³ sisältyy yhtenä tarkastusaiheena AVIen sekä ELY-keskusten ohjausjärjestelmätarkastus, jossa on tarkoitus käsitellä syvällisemmin molempien virastojen ohjausjärjestelmiä. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös ohjausjärjestelmien keventämishankkeiden toteutumista sekä ohjausjärjestelmien kehittämiseen liittyviä lainsäädäntömuutoksia.

¹⁵² VIRSU-hankkeen raportti valmistui 5.2.2015 (ks. valtiovarainministeriö 2015).

¹⁵³ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013a.

Liitteet

Liite 1. Tarkastuksessa toteutettu kysely

AVIen ja ELY-keskusten toimialajakoa ja asetettujen tavoitteiden selkeyttä, tehtävien resursointia, toiminnan tuloksellisuuden edellytyksiä sekä ohjausta selvitettiin laajalla kyselyllä. Kysely toteutettiin syyskuussa 2014 Webropolilla, ja se kohdistettiin AVIen ja ELY-keskusten strategisesta tulosohjauksesta vastaaville ministeriöille, toiminnallisesta tulosohjauksesta vastaaville ministeriöille ja keskusvirastoille, AVIen ja ELY-keskusten ylijohdajille, vastuualueiden johtajille sekä yksikön päälliköille tai vastaaville.

Kysely lähetettiin yhteensä 336 henkilölle, ja vastauksia saatiin määräaikaan mennessä 158 (vastausprosentti oli 47,0). Vastauksia tuli kaikista kohderyhmistä. Suurin vastaajaryhmä oli yksikön päälliköt tai vastaavat (100 vastaajaa) ja pienin vastaajaryhmä oli strategisesta tulosohjauksesta vastaava ministeriö (3 vastaajaa). Taulukossa 3 on esitetty saadut vastaukset ja kato vastaajan aseman mukaan.

TAULUKKO 3. Kyselyssä saadut vastaukset ja kato (ei vastanneet) vastaajan aseman mukaan.

Vastaajan asema	Vastanneet	Ei vastanneet	Kaikki yhteensä
Strategisesta tulosohjauksesta vastaava ministeriö	3	4	7
Toiminnallisesta tulosohjauksesta vastaava ministeriö tai keskusvirasto	5	11	16
Aluehallintoviraston tai ELY-keskuksen ylijohdaja	13	10	23
Vastuualueen johtaja	37	38	75
Yksikön päällikkö tai vastaava	100	115	215
Kaikki yhteensä	158	178	336

Valtion aluehallinnon lakisääteiset tehtävät ja niiden resursointi

Kysely on suunnattu aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategisesta tulosohjauksesta vastaaville ministeriöille, toiminnallisesta tulosohjauksesta vastaaville ministeriöille ja keskusvirastoille, aluehallintovirastojen tai ELY-keskusten ylijohdajille, vastuualueiden johtajille sekä toimialapäälliköille tai vastaaville. Pyydämme Teitä miettimään ja vastaamaan kysymyksiin oman asemanne näkökulmasta.

1. Vastaajan asema

- Strategisesta tulosohjauksesta vastaava ministeriö
- Toiminnallisesta tulosohjauksesta vastaava ministeriö tai keskusvirasto
- Aluehallintoviraston tai ELY-keskuksen ylijohdaja
- Vastuualueen johtaja
- Toimialapäällikkö tai vastaava

2. Ovatko aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke) tavoitteet tehtäväjaon osalta toteutuneet?

- Kyllä Ei

3. Onko aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten keskinäinen työnjako selkeä?

- Kyllä Ei

4. Onko toiminnassa havaittu selkeitä päällekkäisyyksiä tai epäselvyyksiä toimivaltakysymyksissä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten kesken?

5. Hoidetaanko aluehallintovirastoissa/ELY-keskuksissa nyt jotain sellaisia tehtäviä, jotka tulisi hoitaa jossakin muussa virastossa?

- Kyllä Ei

6. Mitä ne ovat ja missä niitä tulisi hoitaa?

7. Voitaisiinko joitakin tehtäviä hoitaa tarkoituksenmukaisemmin?

Kyllä Ei

8. Miten ne tulisi hoitaa?

9. Voitaisiinko jotkin tehtävät lopettaa kokonaan?

Kyllä Ei

10. Mitä nämä tehtävät ovat ja millaisia säädösmuutoksia tehtävien lopettaminen edellyttäisi?

11. Mitä toimenpiteitä on tehty resurssien sopeuttamiseksi ja kohdentamiseksi?

12. Ovatko tehtäväkohtaisesti (htv) varatut resurssit riittävät lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi?

Kyllä Ei

13. Missä tehtävissä mahdolliset resurssivajaukset ovat erityisesti ilmenneet?

14. Olisivatko mahdolliset resurssivajaukset täytettävissä siirtämällä resursseja tehtävistä toiseen?

Kyllä Ei

15. Mitä toimenpiteitä resurssien uudelleen kohdentaminen edellyttää (esim. henkilöstön lisä- tai täydennyskoulutus)?

16. Käytetäänkö resursseja joustavasti virastojen kesken ja missä määrin (missä määrin lain suomaa mahdollisuutta asettaa virkamies tilapäisesti ja virkamiehen virkapaikkaa muuttamatta toisen viraston käytettäväksi on käytetty)?

17. Millä muilla toimenpiteillä kuormittavuuseroja on pyritty tasaamaan?

18. Ovatko asetetut tulostavoitteet johdonmukaisia ja selkeitä suhteessa nykyisiin tehtäviin?

19. Olisiko olemassa paremmin ja kattavammin nykyisiä tehtäviä kuvaavia tulostavoitteita ja mitä ne ovat?

20. Mitkä tekijät ovat haitanneet tuloksellisuustavoitteiden saavuttamista?

21. Miten hyvin vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman (VATU-ohjelma) ydintoimintoanalyysissä esitetyt tavoitteet tehtävien osalta ovat toteutuneet?

- Täysin
- Osittain
- Ei lainkaan

22. Miksi tai mistä tekijöistä se on johtunut, jos VATU-ohjelman tavoitteet eivät ole toteutuneet?

23. Onko tehtävien hoito ohjeistettu riittävästi?

- Kyllä
- Ei

24. Miten tehtävien toimeenpanon ohjausta tulisi kehittää?

25. Muita terveisiä valtiontalouden tarkastusvirastolle tarkastusaiheeseen liittyen:

Liite 3. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävät ja organisaatio

Aluehallintovirastojen tehtävät

Aluehallintovirastot hoitavat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Aluehallintovirastojen toimialoista ja tehtävistä säädetään laissa aluehallintovirastoista (896/2009). Kyseisen lain 4 §:n mukaan aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla *toimialoilla*:

1. sosiaali- ja terveydenhuolto
2. ympäristöterveydenhuolto
3. koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi¹⁵⁴
4. oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen
5. ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat
6. pelastustoimi
7. työsuojelun valvonta ja kehittäminen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonta sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena
8. kuluttaja- ja kilpailuhallinto.

Aluehallintoviraston tehtävänä on lisäksi:

- peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi
- maistraattien ohjaus, valvonta ja kehittäminen
- varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen
- viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisista viranomaisista ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken.¹⁵⁵

Edellä tehtävänä tarkoitettua peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointimenettelystä voidaan säätää valtiovarainministeriön asetuksella. Aluehallintovirastolla voi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä.

Aluehallintovirastojen organisaatio

Valtioneuvoston asetuksessa (1093/2013) säädetään aluehallintovirastojen organisaatiosta ja tehtäväjaosta (2 §), että aluehallintovirastossa on seuraavat *vastuualueet*:

1. peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue, joka hoitaa aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n 1 momentin 1, 2, 4 ja 8 kohdassa sekä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä
2. opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue, joka hoitaa aluehallintovirastosta annetun lain 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä sekä 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen osalta
3. ympäristölupavastuualue, joka hoitaa aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä
4. työsuojelun vastuualue, joka hoitaa aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä
5. pelastustoimi ja varautuminen -vastuualue, joka hoitaa aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 1 momentin 6 kohdassa ja 2 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä.

¹⁵⁴ Lailla 932/2013 muutettu 4 §:n 1 momentin 3 kohta tuli voimaan 1.1.2014.

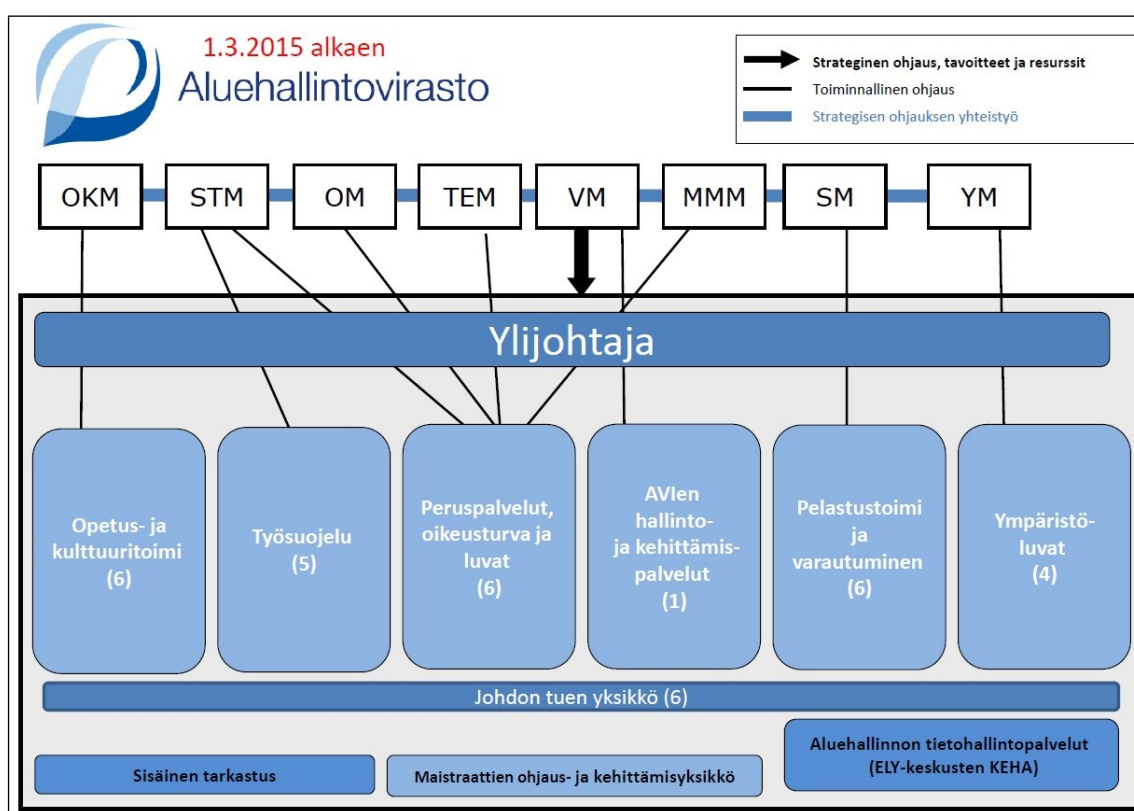
¹⁵⁵ Lailla 507/2013 muutettu 4 kohta tuli voimaan 1.1.2014.

Aluehallintoviraston vastuualueilla hoidetaan lisäksi muita virastolle erikseen säädettyjä tai määrättyjä tehtäviä. Aluehallintovirastossa on myös viraston hallintopalveluja hoitava vastuuyksikkö.

Aluehallintovirastojen ohjaus

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 7 §:n mukaan aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle.

Aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan valtiovarainministeriön lisäksi oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö sekä se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (*toimialaohjaus*). Valtiovarainministeriö huolehtii viraston yhteisiä toimintoja ja muita viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta (vrt. kuvion 3 toiminnallinen ohjaus -käsite)¹⁵⁶.



KUVIO 3. Aluehallintovirastojen ohjaus, alkaen 1.3.2015 (lähde: <http://vm.fi/aluehallinto>).

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tulosohjauksen säädöspohjana toimivat laki ja asetus valtion talousarviosta.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Tarkastuksen loppuvaiheessa "toiminnallinen ohjaus" -käsite (ks. Laki aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta (507/2013) 10 §) muutettiin lailla aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta (30/2015) 10 § mukaisesti muotoon "toimialaohjaus". Laki 30/2015 tuli voimaan 1.3.2015.

¹⁵⁷ Laki valtion talousarviosta (423/1988) ja asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

ELY-keskusten tehtävät

ELY-keskukset hoitavat valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueellaan. ELY-keskusten toimialoista ja tehtävistä säädetään laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009). Kyseisen lain 3 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset 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. maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet
6. maatilatalous, kalatalous, maaseudun kehittäminen, eläintunnistusjärjestelmä sekä maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja kasvinterveys
7. energia ja sen tuotanto
8. liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen
9. ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito
10. palkkaturva-asiat
11. erät edellä mainittuihin tehtäviin liittyvät rakennerahasto- ja aluekehitystehtävät.

ELY-keskusten tehtävänä on lisäksi

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

ELY-keskuksen muista tehtävistä säädetään erikseen.

ELY-keskusten organisaatio

Valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1392/2014) säädetään niiden organisaatiosta (2 §), että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa on seuraavia *vastuualueita*:

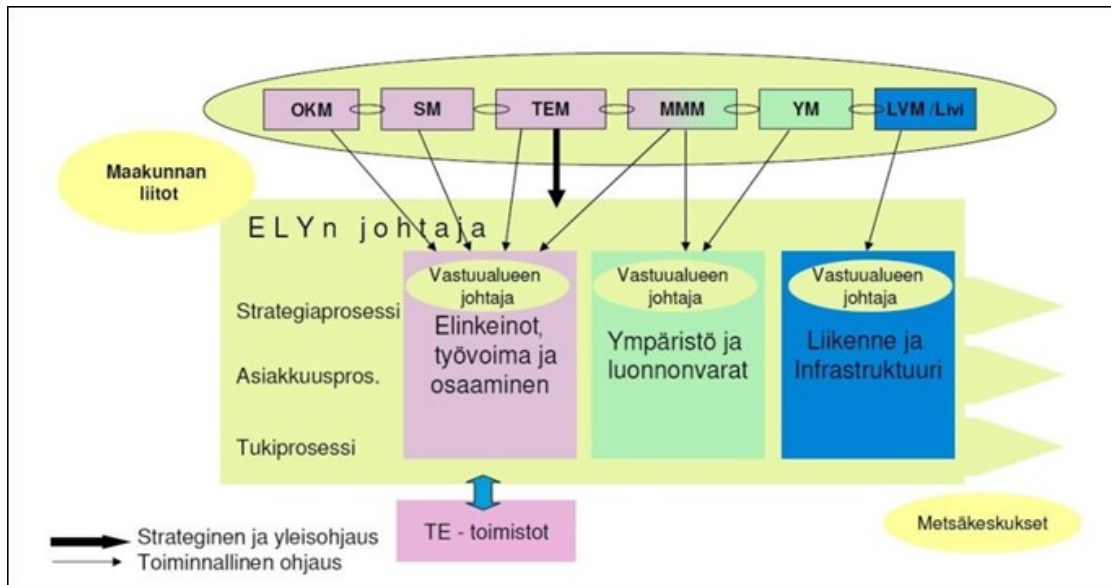
1. elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue, jolla hoidetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n 1 momentin 1–7 ja 10 kohdassa ja 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja sekä muita erikseen säädettyjä tehtäviä
2. liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue, jolla hoidetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n 1 momentin 8 kohdassa ja 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja sekä muita erikseen säädettyjä tehtäviä
3. ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue, jolla hoidetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa ja 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja sekä muita erikseen säädettyjä tehtäviä.

Lisäksi keskuksessa voi olla vastuualueet yhdistäviä ja muita yksiköitä.

ELY-keskusten ohjaus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 6 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle.

ELY-keskusten toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi sisäasiainministeriö, opetusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (*toimialaohjaus*; vrt. kuvion 4 toiminnallinen ohjaus¹⁵⁸). Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii keskuksen yhteisiä toimintoja ja muita keskuksen yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta¹⁵⁹.



KUVIO 4. ELY-keskusten ohjaus, tilanne 1.1.2014 (lähde: Marja-Riitta Pihlman: ELY-viraston ohjaus, Strategia-asiakirja ja strategiset tulossopimukset, TEM/KOY 5.6.2009).

¹⁵⁸ Kuvion 4 tiedot on päivitetty vuoden 2014 tietojen mukaisiksi.

¹⁵⁹ Tarkastuksen loppuvaiheessa toiminnallinen ohjaus -käsite muutettiin toimialaohjaukseksi lakimuutoksella 31/2015, jolla muutettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 8 §. Laki 31/2015 tuli voimaan 1.3.2015.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Suomen perustuslaki (731/1999).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Laki aluehallintovirastoista (896/2009).

Laki aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta (507/2013).

Laki aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta (932/2013).

Laki aluehallintovirastoista annetun lain muuttamisesta (30/2015).

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009).

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta (933/2013).

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta (489/2014).

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta (1131/2014).

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta (31/2015).

Laki työsuojeluhallinnosta (16/1993).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Valtion maksuperustelaki (150/1992).

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista (906/2009).

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (1093/2013).

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (954/2014).

Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1392/2014).

Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1144/2013). Kumottu.

2. Muut kirjalliset lähteet

Aluehallintovirasto (2014). Tilinpäätös 2013. Etelä-Suomen aluehallintovirasto - kirjjanpitoyksikkö. Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 30/2014.

Etelä-Savon ELY-keskuksen (kirjanpitoyksikkö 380) tilinpäätös vuodelta 2013. Elinkeino-, ympäristö- ja liikennekeskus, Dnro ESAELY399/2014.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston strateginen tulossopimus 2012–2015. Päivitys vuosille 2013–2015.

Hallintovaliokunnan mietintö 8/2013 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle aluehallinto-uudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta.

Hallintovaliokunnan mietintö 12/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta.

Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. 29.11.2013.

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 161/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 15/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 114/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluehallintovirastoista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 43/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta.

HE 197/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 209/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluehallintovirastoista annetun lain ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta.

Hermunen, Matti (2014). Asiakaslähtöisyyttä, vaikuttavuutta, tuottavuutta. Kokemuksia uudistushankkeista ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa. Diaesitys, Kaiku-hankkeiden teemapäivänä 4.6.2014. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston strateginen tulossopimus 2012–2015. Päivitys vuosille 2013–2015.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 22.6.2011.

Reina, Timo (2012). Kahden tulen välissä – aluehallinnon tila ja tulevaisuus? Kunnallisan kehittämissäätiön (KAKS) Polemia-sarjan julkaisu nro 85.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirjan vuosille 2012–2015. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 36/2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2012). Valmistelutyöryhmien asettaminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnan yhteensovittamiseksi ja kehittämiseksi. Asettamispäätös 26.1.2012. TEM/7/00.04.01//2012.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Tiedote 180/2014. 16.9.2014.

Valtiokonttori (2014). Valtiokonttorin ehdotus valtion tilinpäätökseksi varainhoitovuodelta 2013.

Valtion talousarvio vuodelle 2014. Suomen säädöskokoelma (1143/2013).

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011). Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 13/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012). Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013a). Valtion alue- ja paikallishallinnon tehtävät ja rakenne. Teemasuunnitelma.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013b). Valtion IT-palvelukeskukset. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 3/2013.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014a). Etelä-Suomen aluehallintoviraston vuoden 2013 tilintarkastus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto. 7.5.2014.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014b). Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vuoden 2013 tilintarkastus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto. 9.5.2014.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014c). Ympäristöterveydenhuolto. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 7/2014.

Valtiovarainministeriö (2011a). Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja 2012–2015. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Hallinnon kehittäminen 33/2011.

Valtiovarainministeriö (2011b). Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009–2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011. Hallinnon kehittämisosasto.

Valtiovarainministeriö (2012a). Kohti strategisempää, kevyempää, poikkihallinnollisempää ja yhtenäisempää tulosohjausta. Tulosohtauksen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012.

Valtiovarainministeriö (2012b). Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen. Työryhmän raportti eduskunnalle annettavaa selontekoa varten. Valtiovarainministeriön julkaisuja 28/2012.

Valtiovarainministeriö (2013a). Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta (VNS 1/2013 vp).

Valtiovarainministeriö (2013b). Valtiontalouden kehykset vuosille 2014–2017. VM/1611/02.02.00.00/2012.

Valtiovarainministeriö (2013c). TYÖVOITTO – Haastavan ajan hallinnonuudistus. Valtion aluehallintouudistuksen (ALKU) vaikutusten arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2013.

Valtiovarainministeriö (2013d). Ydintoimintoanalyysien yhteenveto. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma. Hyväksytty vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman ohjausryhmässä 13.2.2013.

Valtiovarainministeriö (2014a). Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 12/2014.

Valtiovarainministeriö (2014b). Aluehallintovirastojen hallinnollisten tehtävien kokoaminen, väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 18/2014.

Valtiovarainministeriö (2014c). Keskus- ja aluehallinnon virastaselvitys -hanke (VIRSU). Jatkoaikapäätös VM040:00/2014.

Valtiovarainministeriö (2015). Keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshankkeen yhteinen koon-
tiraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5/2015.

Vuoden 2014 lisätalousarvio. Suomen säädöskokoelma (462/2014).

Vuoden 2014 III lisätalousarvio. Suomen säädöskokoelma (969/2014).

3. Internet-lähteet

www.elyintra.alh.fi (ei julkinen).

www.netra.fi.

www.tem.fi.

www.vm.fi.

4. Haastattelut

Valtiovarainministeriö 6.2.2014, 2 henkilöä.

Työ- ja elinkeinoministeriö 6.2.2014, 3 henkilöä.

5. Tarkastuskertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Valtiovarainministeriö 6.5.2015, VM/829/00.05.00/2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö 6.5.2015, TEM/804/00.07.02.01/2015.



VALTIONTALOUDEEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-297-8 (PDF)