



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Valtion aluehallinnon lakisääteiset tehtävät ja niiden resursointi (AVIt ja ELY-keskukset) (9/2015) 244/54/2013

Valtiovarainministeriö, 6.5.2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö, 6.5.2015.

Kunta- ja aluehallinto-osasto

6.5.2015

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite: Tuloksellisuustarkastuskertomusluonnos, dnro 244/54/2013, 21.4.2015

Valtiovarainministeriön lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta koskien valtion aluehallinnon lakisääteisiä tehtäviä ja niiden resursointia (AVIt ja ELYt)

Valtiontalouden tarkastusvirasto on lähettänyt lausunnolle tuloksellisuustarkastuskertomusluonnoksen (21.4.2015) valtion aluehallinnon lakisääteisistä tehtävistä ja niiden resursoinnista. Valtion aluehallintoon kuuluvista viranomaisista tarkastuksen kohteena olivat vuoden 2010 alusta toimintansa aloittaneet aluehallintovirastot ja ELY-keskukset. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida sitä, miten aluehallintovirastot ja ELY-keskukset ovat hoitaneet lakisääteisiä tehtäviään, jotka tulee hoitaa riippumatta siitä, miten aluehallinto on kulloinkin organisoitu. Tarkastuksessa selvitettiin aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimialajaon selkeyttä, resurssien kohdentamisen tehokkuutta, toiminnan tuloksellisuutta sekä toiminnallista ohjausta (toimi-alaohjausta). 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.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraava:

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 7 §:n mukaisesti aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriö lausuu näkemyksensä tuloksellisuustarkastuskertomusluonnoksesta vain aluehallintovirastoja koskevilta osin.

Tarkastusmuistiossa on käsitelty aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimialajaon selkeyttä, resurssien kohdentamisen tehokkuutta, toiminnan tuloksellisuutta sekä toiminnallista ohjausta aluehallintovirastojen osalta pääasiassa muilta osin kuin työsuojelun vastuualuetta koskien. Työsuojelun vastuualueen toiminta rahoitetaan valtion talousarvion momentilta 33.70.01 Työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenot (*siirtomääräraha 2 v.*) ja vastuualueen ohjausjärjestelmä poikkeaa muun aluehallintoviraston ohjauksen menettelytavoista. Esimerkiksi tarkastusmuistiossa on käsitelty



aluehallintovirastojen määrärahoja ja esitetty luvut koskien aluehallintovirastojen toimintamenomomenttia 28.40.01. Aluehallintovirastojen kokonaisuuden kattavaksi kuvaamiseksi ja hahmottamiseksi tulisi harkita myös valtion talousarvion momentin 33.70.01 Työsuojelun aluehallintoviranomaisen toimintamenot (*siirtomääräraha 2 v.*) sisällyttämistä tarkasteluun. Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden henkilöstömenot sekä eräät muut menot rahoitetaan kyseiseltä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön pääluokkaan kuuluvalta momentilta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suosituksissaan ja kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota viranomaisten tehtävien hoitoon ja niihin varattujen resurssien tasapainoon, tulostavoitteiden runsauteen ja yksityiskohtaisuuteen sekä siihen, että on asetettu tavoitteita, joihin viranomaiset eivät pysty omalla toiminnallaan vaikuttamaan. Tarkastusvirasto suosittelee, että ohjaavien ministeriöiden tulee jatkaa toimia aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjauksen yksinkertaistamiseksi ja keventämiseksi. Valtiovarainministeriö aluehallintovirastojen yleishallinnollisesti ohjaavana ministeriönä toteaa, että se pyrkii edelleen kehittämään aluehallintovirastojen ohjausta yksinkertaisemmaksi ja strategisemmaksi samalla keventäen menettelytapoja. Eduskunta hyväksyi HE:n laeiksi aluehallintovirastoista annetun lain ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta (HE 209/2014 vp) 19.12.2014. Lait tulivat voimaan 1.3.2015. Aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista annettujen asetusten muutokset on hyväksytty 16.4.2015. Edellä mainittujen lakimuutosten voimaantulosäätöjen mukaan vuonna 2015 ohjaus toteutetaan vielä vanhan järjestelmän mukaisilla asiakirjoilla. Uuden aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteisen strategia-asiakirjan 2016-2019 on voimaantulosäätöjen mukaan oltava valmis viimeistään 1.11.2015 ja tulossopimusten 2016-2019 vuoden 2016 alusta. Jatkossa ei laadita enää erikseen strategisia tulossopimuksia ja toiminnallisia tulossopimuksia. Aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille laaditaan yksi yhteinen strategia-asiakirja vuosille 2016-2019 ja jokaiselle viranomaiselle laaditaan tulossopimus vuosille 2016-2019. Valtiovarainministeriö on asettanut aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategia-asiakirjan 2016-2019 valmisteluryhmän 19.12.2014, jonka tehtävänä on valmistella uusi, yhteinen strategia-asiakirja.

Ohjausjärjestelmän uudistamisen tavoitteena on strategisempi ja poikkiallinnollisempi näkemys koko valtioneuvoston tasolla suhteessa valtion aluehallinnon kehittämisen ja toiminnan painopisteisiin hallituskaudella. Uusi ohjausmalli keventää ja yksinkertaistaa ohjausrakennetta sekä sovittaa yhteen ja yhdenmukaistaa virastoihin ja niiden vastuualueisiin kohdistuvaa tavoiteasetantaa. Samalla on tarkoitus terävöittää tulosohtausa määritlemällä se koskemaan vain keskeisimmistä tavoitteista, resursseista ja tavoitellusta muutoksesta sopimista. Tulossopimuksissa sovitaan keskeisimmistä asiakokonaisuuksista tulosprisman jaottelun mukaisesti. Tulossopimusten valmistelussa kiinnitetään huomiota siihen, että tavoitteet ja mittarit vastaavat paremmin aluehallintovirastojen toimintaa ja että tavoitteet ovat realistisia ja tasapainossa resursseihin nähden. Valtiovarainministeriö korostaa, että yleisemminkin aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille tehtäviä annettaessa huomioidaan se, että tehtävät mitoitetaan varattujen resurssien mukaisiksi.

Tarkastuskertomusluonnoksessa lainatuissa kannanotoissa korostetaan, että aluehallintovirastojen ohjauksen kehittämiseen liittyy haasteita, jotka koskevat erityisesti resurssien joustavampaa käyttöä. Aluehallintovirastojen strategisissa tulossopimuksissa on määritelty ja tullaan myös jatkossa tulossopimuksissa määrittelemään hallinnonalakohtaiset määrärahapuitteet aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 14 §:n mukaisesti ja hallinnonalakohtaiset henkilöstökehdykset. Hallinnonalakohtaisten määrärahojen lisäksi virastoille on varattu ns. vapaasti kohdennettava määrärahaosuus. Tätä aluehallintoviraston ns. vapaasti kohdennettavaa osuutta on vuosien 2016-2019 tulossopimuksissa tarkoitettu kasvattaa nykyisestä. Hallituksen esitystä (HE 209/2014 vp) valmisteltaessa on viimeksi käyty paljon keskustelua aluehallintovirastojen ja ohjaavien tahojen kanssa resurssien joustavasta käytöstä. Kuten VTV:n tarkastuskertomusluonnoksessakin on todettu virastojen näkökulmasta hallinnonalakohtaisten määrärahapuitteiden ja henkilötyövuosikehysten on havaittu jäykistävän aluehallintovirastojen toimintaa ja mahdollisuutta käyttää resursseja joustavasti sekä vähentävän virastojen ylijohdajan mahdollisuutta johtaa virastoa kokonaisuutena. Ohjaavien ministeriöiden näkökulmasta hallinnonalakohtaisten määrärahapuitteiden ja henkilötyövuosikehysten etuna on pidetty mahdollisuutta huolehtia tietyn tehtäväalueen voimavarojen valtakunnallisesta tasapainosta sekä tavoitteiden ja voimavarojen yhteensovittamisesta. Henkilöstökehysten alustava sopiminen pidemmälle aikavälille puolestaan auttaa sekä valtakunnallisessa ohjauksessa että virastokohtaisessa toiminnan suunnittelussa ja johtamisessa.

Kuuden itsenäisen aluehallintoviraston hallinnolliset tehtävät on koottu Etelä-Suomen aluehallintovirastoon maaliskuun alusta 2015 lukien (valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista 2 § 20.11.2014/954). Tehtäviä hoitamaan on perustettu uusi aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut -vastuualue, jonka toimialueeseen kuuluu koko maa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Vastuualue tuottaa palvelut tasapuolisesti kaikille aluehallintovirastoille. Tehtävien kokoamisen tavoitteena on mahdollistaa vähenevien resurssien nykyistä joustavampi ja tehokkaampi käyttö ja turvata hallintopalvelujen hyvä saatavuus, laatu sekä asiantuntemus kaikissa aluehallintovirastoissa. 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 merkittävä noin 30 htv:n vähennystavoite vuoteen 2017 ulottuvassa tarkastelussa.

Tarkastusviraston kannanotossa tuodaan esille, että ELY-keskuksia ja aluehallintovirastoja koskevaa lainsäädäntöä on pyritty uudistamaan siten, että resurssien käyttö olisi joustavampaa ja tehokkaampaa. Tarkastusvirasto katsoo, että lainsäädännön muutokset luovat edellytykset toiminnan tehostamiselle ja että aluehallintovirastoissa joustavan käytön mahdollisuutta on käytetty ELY-keskuksia vähemmän. Menettelytavan ongelmana on sen monimutkaisuus ja ruuhkahuippujen yhtäaikaisuus. Valtiovarainministeriö toteaa, että aluehallintovirastoista annetun lain 6 a §:n mukainen joustavan käytön menettely ei edellytä ao. virkamiehen hyväksyntää eikä ministeriön hyväksyntää. Menettelytapa ei voida pitää monimutkaisena, sillä se edellyttää ainoastaan kahden aluehallintoviraston välistä sopimista eikä menettelyä käytettäessä tarvitse liikuttaa rahaa virastojen välillä. Aluehallintovirastojen

ympäristölupavastuualueilla on niiden toimintaan merkittävästi vaikuttavalla tavalla sovellettu resurssien joustavan käytön mahdollistavaa 6 a §:n säännöstä. Ympäristölupavastuualueilla resurssien joustavan käytön mahdollistava pykälä on osoittautunut työn ja erityisten ruuhkahuippujen purkamisessa tärkeäksi. Esimerkkinä tästä voidaan tuoda esille se, että Itä-Suomen aluehallintovirastosta on osoitettu yhteensä yhdeksän ympäristölupavastuualueen virkamiestä erityisesti Talvivaaran tapauksen vuoksi ruuhkaantuneen Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käytettäväksi. Henkilötyövuosina tämä tarkoittaa noin 2,5 htv:tä.

Tarkastuksessa on havaittu, että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toiminnan tuloksellisuusraportoinnissa on puutteita. Aluehallintovirastojen tavoiteasetannassa ja raportoinnissa oli sellaisia puutteita, ettei aluehallintovirastokohtaisia arviointeja niiden toiminnan tuloksellisuudesta voitu tarkastuksessa kattavasti tehdä. Tarkastusvirasto suosittaa, että tuloksellisuusraportointia kehitetään siten, että raportoinnissa esitetään nykyistä kattavammin ja selkeämmin tiedot virastoille asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta. Valtiovarainministeriö toteaa, että se on kiinnittänyt asiaan huomiota ja vuosien 2016-2019 tulossopimusten valmistellussa tullaan kiinnittämään erityistä huomiota tavoiteasetantaan, käytettäviin mittareihin ja niiden raportointimahdollisuuksiin ja raportoinnin menettelytapoihin. Tavoiteasetantaa ja seurantaa on pyritty kehittämään strategiakauden 2012-2015 aikana, kuten tarkastuskertomusluonnoksessakin todetaan, tuottavuudelle ja taloudellisuudelle on asetettu tavoitteet tiettyjen suoritteiden osalta vuodesta 2014 lähtien. Valtiovarainministeriö on myös todennut tuloksellisuusraportoinnin puutteellisuuden tilinpäätöskannanotoissaan erityisesti vuosia 2012, 2013 ja 2014 koskien. Valtiovarainministeriö on asettanut Etelä-Suomen aluehallintovirastoon sijoitetulle aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueelle tulossopimukseen kirjatuksi tulostavoitteeksi vuodelle 2015, että vastuualue valmistelee ehdotukset aluehallintoviraston tilinpäätöksen ja aluehallintovirastojen tuloksellisuusraporttien kehittämisestä 15.10.2015 mennessä. Ehdotuksen tulee sisältää myös konkreettiset rakenne- ja sisältöehdotukset asiakirjojen sisällöstä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota aluehallintovirastojen toiminnallista tehokkuutta tarkasteltaessa aluehallintovirastojen julkisoikeudellisen maksullisen toiminnan huomattavaan alijäämäisyyteen. Julkisoikeudellisen maksullisen toiminnan tulee maksuperustelain (150/1992) 6 §:n säännösten mukaan olla kustannusvastaavaa. Tämän osalta valtiovarainministeriö haluaa tuoda 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 ympäristöluvissa, joiden tulot muodostavat noin 40 prosenttia aluehallintovirastojen maksullisen julkisoikeudellisen toiminnan kokonaistuloista, on säädetty perittäväksi alennetun omakustannusarvon mukainen maksu ja pyrkimyksenä on 50 prosentin kustannusvastaavuus. Tätäkään tavoitetta ei kuitenkaan ole vielä maksujen korotuksista huolimatta saavutettu.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä


Martti Hetemäki

Ylijohtaja


Päivi Laajala

Liite

Valtiovarainministeriön teknisluontoiset korjaus- ja täydennysehdotukset Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta koskien valtion aluehallinnon lakisääteisiä tehtäviä ja niiden resursointia (AVIt ja ELYt)



Lausunto

Valtionalouden tarkastusvirasto

06.05.2015

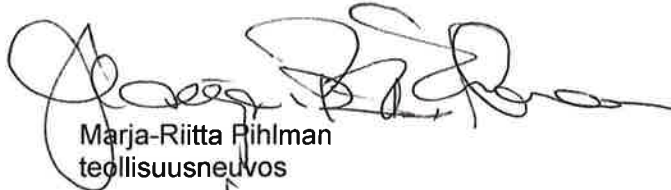
TEM/804/00.07.02.01/2015

Viite VTV lausuntopyyntö 21.4.2015 dnro 244/54/2013

Vastaus valtioalouden tarkastusviraston lausuntopyyntöön

Valtionalouden tarkastusvirasto on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta, joka koskee valtion aluehallinnon lakisääteisiä tehtäviä ja niiden resursointia.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei tarkastuskertomus sisällä ELY-keskusten osalta merkittäviä asia- tai tulkintavirheitä. Täsmennysehdotuksia ja kommentteja on koottu liitteeseen.



Marja-Riitta Pihlman
teollisuusneuvos



Mikko Kuoppala
neuvotteleva virkamies

LIITTEET

Kommentit tarkastuskertomusluonnokseen