



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshankkeen loppu- raportti

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:36

Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshankkeen loppuraportti

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-243-7

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshankkeen loppuraportti

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:36		Teema	Hallintopolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshankkeen ohjausryhmä, valmisteluryhmä ja sihteeristö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	184

Tiivistelmä

Hankkeen tavoitteena on ollut selvittää ja kuvata valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon muutosvaihtoehdot poliittisen päätöksenteon pohjaksi. Selvitystyö on kattanut valtion aluehallinnon virastot sekä yhteydet näitä ohjaaviin keskushallinnon virastoihin.

Muutosvaihtoehtoja taustoitetaan kuvaamalla nykytila, oikeudelliset peruslähtökohdat ja hallinnon kehittämistä ohjaavat linjaukset sekä toimintaympäristön muutokset.

Muutosvaihtoehdot kuvataan neljä eri kehittämissuuntaa määrittelemällä ja niitä arvioimalla. Nämä ovat kehittäminen nykyrakenteen pohjalta (suunta 0+), aluehallinnon virastojen koon kasvattaminen ja tehtäväjakojen selkeyttäminen (suunta 1), aluehallinnon virastojen yhdistäminen valtakunnallisiksi virastoiksi (suunta 2) sekä tehtävien siirtäminen keskushallinnon hallinnonalakohtaisiin ja/tai monialaiseen virastoon (suunta 3).

Kehittämissuunnissa on tehtävittäin vaihdellen vahvuutensa ja heikkoutensa. Valtion aluehallinnon rakenteen kehittämisessä olennaista on sen linjaaminen, otetaanko tavoitteeksi ensisijaisesti monialainen vai hallinnonalakohtainen ja alueellisen vai valtakunnallisen toimivallan organisoinnin malli.

Toimintaympäristössä on selvitystyön valmistuessa poikkeuksellisen paljon epävarmuustekijöitä. Tämä on tärkeää ottaa huomioon pohdittaessa rakenteen uudistamisen ajankohtaa, laajuutta ja toteuttamistapaa.

Julkaisu on päivitetty 05.05.2022, s. 32.

Asiasanat hallintopolitiikka, aluehallinto, aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, rakenne

ISBN PDF	978-952-367-243-7	ISSN PDF	1797-9714
		Hankenumero	VN/19798/2021

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-243-7>

Slutrapport från projektet för att utreda ämbetsverksstrukturen och uppgiftsfördelningen inom statens regionförvaltning

Finansministeriets publikationer 2022:36	Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet	

Utarbetad av	Styrgruppen, beredningsgruppen och sekretariatet för projektet för att utreda ämbetsverksstrukturen och uppgiftsfördelningen inom statens regionförvaltning		
Språk	finska	Sidantal	184

Referat

Målet med projektet har varit att utreda och beskriva olika alternativ för att förändra ämbetsverksstrukturen och fördelningen av uppgifter inom statens regionförvaltning som grund för det politiska beslutsfattandet. Utredningsarbetet har omfattat ämbetsverken inom statens regionförvaltning samt kontakterna med de ämbetsverk inom centralförvaltningen som styr dem.

Genom en beskrivning av nuläget, de rättsliga grundprinciperna och de riktlinjer som styr utvecklingen av förvaltningen samt förändringarna i verksamhetsmiljön ges en bakgrund till ändringsalternativen.

Ändringsalternativen beskrivs genom att man definierar och bedömer fyra olika utvecklingsriktningar. Dessa riktningar är att utvecklingen sker utifrån den nuvarande strukturen (riktning 0+), att ämbetsverken inom regionförvaltningen blir större och fördelningen av uppgifterna blir tydligare (riktning 1), att ämbetsverken inom regionförvaltningen slås samman till riksomfattande ämbetsverk (riktning 2) samt att uppgifter överförs till ett ämbetsverk inom centralförvaltningens förvaltningsområde och/eller till ett sektorsövergripande ämbetsverk (riktning 3).

Utvecklingsriktningarna har olika styrkor och svagheter beroende på uppgiften. Det väsentliga i utvecklingen av strukturen på den statliga regionförvaltningen är att dra upp riktlinjer för om målet i första hand ska vara en sektorsövergripande eller en förvaltningsområdesspecifik och regional eller riksomfattande modell för att organisera behörigheten.

Det finns exceptionellt många osäkerhetsfaktorer i omvärlden när utredningsarbetet blir klart. Det är viktigt att beakta detta när man överväger när, i vilken omfattning och på vilket sätt en reform av strukturen ska genomföras.

Publikation uppdaterades 05.05.2022, s. 32.

Nyckelord förvaltningspolitiken, regionförvaltning, regionförvaltningsverk, närings-, trafik- och miljöcentraler, struktur

ISBN PDF 978-952-367-243-7

ISSN PDF 1797-9714

Projektnummer VN/19798/2021

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-243-7>

Final report of the project studying the agency structure and division of duties in regional state administration

Publications of the Ministry of Finance 2022:36		Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance		
Group author	Steering group, preparatory working group and secretariat for the project studying the agency structure and division of duties in regional state administration		
Language	Finnish	Pages	184

Abstract

The objective of the project was to examine and describe the options for reform of the agency structure and division of duties in regional state administration as a basis for political decision-making. The study covered the agencies in regional state administration and the connections with the central government agencies that direct these agencies.

Background for options for reform is provided by describing the current state, the basic legal principles and the policies guiding the development of administration as well as changes in the operating environment.

Options for reform are described by defining and assessing four difference directions for development. These are development based on the current structure (direction 0+), increasing the size and clarifying the duties of agencies in regional administration (direction 1), combining agencies in regional administration into national agencies (direction 2), and transferring duties to administrative-branch-specific agencies and/or a multidisciplinary agency in central government (direction 3).

The development directions have strengths and weaknesses that vary depending on the duty being examined. When developing the structure of regional state administration, it is essential to decide whether the primary objective is a multidisciplinary model or a model based on branch of government and whether the model will be based on a regional or national organisation of jurisdiction.

The operating environment involved an exceptionally high number of uncertainties at the time the study was completed. This is important to take into account when considering the timing, scope and method of implementation of the structural reform.

Publication was updated on 5th May 2022, p. 32.

Keywords governance policy, regional government, regional state administrative agencies, centres for economic development, transport and the environment, structure

ISBN PDF	978-952-367-243-7	ISSN PDF	1797-9714
		Project number	VN/19798/2021

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-243-7>

Sisältö

Tiivistelmä	9
1 Johdanto	11
2 Nykytilan kuvaus	14
3 Oikeudelliset peruslähtökohdat ja hallinnon kehittämistä ohjaavat linjaukset ..	17
3.1 Perustuslain ja muun sääntelyn asettamat keskeisimmät lähtökohdat rakennekysymyksissä	17
3.2 Valtioneuvoston ohjesääntö	18
3.3 Valtion palveluiden saatavuus ja toimintojen sijoittaminen.....	18
3.4 Valtionhallintoa ohjaavat linjaukset ja strategiat.....	19
3.5 Hallinnonalakohtaiset tavoitteet, linjaukset ja suositukset	21
4 Toimintaympäristön muutokset	22
5 Hallinnon rakenteen kehittämisen tavoitteet: tuloksellisuus, asiakaslähtöisyys ja ohjattavuus	28
6 Rakenteen kehittämissuunnat ja niiden arviointi	31
6.1 Kehittämissuunta 0+: Kehittäminen nykyrakenteen pohjalta	33
6.2 Kehittämissuunta 1: Aluehallinnon virastojen koon kasvattaminen ja tehtäväjakojen selkeyttäminen.....	37
6.3 Kehittämissuunta 2: Aluehallinnon virastojen yhdistäminen valtakunnallisiksi virastoiksi	41
6.4 Kehittämissuunta 3: Tehtävien siirtäminen keskushallinnon hallinnonalakohtaisiin ja/tai monialaiseen virastoon.....	45
7 Johtopäätökset	50

8	Liite 1: Nykytilan kuvaus	57
8.1	Valtion aluehallinnon historia ja kehitys	57
8.2	Aluehallintovirastot, Ahvenanmaan valtionvirasto, ELY-keskukset ja KEHA-keskus.....	67
8.2.1	Tehtävät	67
8.2.2	Organisaatio	74
8.2.3	Aluejaot	80
8.2.4	Toiminnan tuloksellisuus.....	83
8.2.5	Henkilöstö, resurssit ja kyvykkyydet	86
8.2.6	Asiakkaat, sidosryhmät ja verkostot.....	97
8.2.7	Ohjaus- ja johtamisjärjestelmät	100
8.3	Valtion aluehallinnon rooli osana julkista hallintoa	110
8.3.1	Yleistä	110
8.3.2	Kuvaus aluehallintovirastojen tehtävistä, roolista, merkityksestä ja vaikuttavuudesta alueilla	111
8.3.3	Kuvaus ELY-keskusten tehtävistä, roolista, merkityksestä ja vaikuttavuudesta alueilla	115
8.4	Valtion keskushallinnon virastojen liittymäpinnat valtion aluehallintoon.....	124
9	Liite 2: Oikeudelliset peruslähtökohdat ja hallinnon kehittämistä ohjaavat linjaukset	134
9.1	Perustuslain ja muun sääntelyn asettamat keskeisimmät lähtökohdat rakennekysymyksissä	134
9.1.1	Asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn sekä hyvän hallinnon vaatimukset liittyvät myös hallinnon rakenteisiin	135
9.1.2	Ministeriön ohjaustoimivalta ja vastuu alaisestaan hallinnosta.....	137
9.1.3	Kysymys siitä, tuleeko valtiolla olla aluehallintoa ja valtionhallintoa koskeva sääntelytaso...	138
9.1.4	Ahvenanmaan itsehallinnon huomioon ottaminen	140
9.1.5	Hallinnollisia jaotuksia koskevan perustuslain sääntelyn tulkinta	140
9.1.6	Ympäristöperusoikeuden toteuttaminen ja rakenteeseen liittyvät huomiot	142
9.1.7	Virkamieshallintoperiaate; julkinen hallintotehtävä järjestetään lähtökohtaisesti viranomaiseen.....	143
9.2	Valtioneuvoston ohjesääntö	143
9.3	Valtion palveluiden saatavuus ja toimintojen sijoittaminen.....	144
9.4	Ohjaavat linjaukset ja strategiat	145
9.4.1	Julkisen hallinnon strategia	145
9.4.2	Monipaikkaisuus valtion tehtävissä sekä toimitila-, kiinteistö-, matkustus- ja hankintastrategiat	146
9.4.3	Linjaukset investointien edistämisestä ja lupamenettelyjen vauhdittamisesta.....	148
9.5	Hallinnonalakohtaiset valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon kannalta relevantit tavoitteet, linjaukset ja suositukset	150

10	Liite 3: Toimintaympäristön muutokset	152
10.1	Yhteenveto	152
10.2	Aluehallinnon rakenteeseen vaikuttavat keskeisimmät toimeenpanohankkeet...	153
10.2.1	TE-palvelujen kuntasiirto 2024	153
10.2.2	Sote- ja pelastustehtävien siirto kunnilta hyvinvointialueille ja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen 1.1.2023	153
10.2.3	EU:n alue- ja rakennepoliitiikan ohjelmakausi 2021–2027 ja CAP-suunnitelma 2023–2027...	155
10.3	Poliittiset muutokset	157
10.3.1	Hyvinvointialueiden tehtävien mahdollinen laajeneminen vuoden 2023 jälkeen	157
10.3.2	Kuntien roolin ja tehtävien muutos	158
10.3.3	EU-tason poliittiset muutokset ja niiden vaikutukset	159
10.3.4	Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sen vaikutukset	160
10.4	Ekonomiset muutokset	162
10.4.1	Kansantaloudellisen kehityksen heijastuminen virastojen toimintaedellytyksiin	162
10.4.2	Palvelujen tuotantotapojen muutokset sekä muutokset viranomaisten ja yksityisten toimijoiden välisessä työnjaossa	162
10.5	Sosiaaliset muutokset	163
10.5.1	Demografiset muutokset	163
10.5.2	Eriarvoistuminen ja osallisuus	164
10.5.3	Asiakkaiden ja kansalaisten odotukset ja osallistuminen	165
10.5.4	Monipaikkaisuus ja muut työnteon tapojen muutokset	166
10.6	Teknologiset muutokset	167
10.6.1	Digitalisaatio yhteiskunnassa	167
10.6.2	Digitalisaatio valtion tehtävissä	168
10.6.3	Viranomaismenettelyiden ja palveluketjujen muutos	169
10.7	Ekologiset muutokset	170
10.7.1	Ympäristön ja vesien tila, ekologinen kestävyys sekä luonnonvarojen käyttö	170
10.7.2	Ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen	171
10.7.3	Varautuminen ja sopeutuminen ilmastonmuutokseen	171
10.8	Muut toimintaympäristön muutokset	172
11	Lähteet	174

TIIVISTELMÄ

Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshankkeessa on selvitetty ja kuvattu valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon muutosvaihtoehdot neljän eri pääkehittämissuunnan avulla. Selvitystyö on kattanut valtion aluehallinnon virastot sekä yhteydet näitä ohjaaviin keskushallinnon virastoihin.

Valtion aluehallinnolla on pitkä historia osana julkisen hallinnon rakennetta. Sitä on uudelleenorganisoitu 1990-luvulta alkaen useaan otteeseen ja monin eri tavoin. Valtion aluehallinnon virastojen tehtäväkenttä on erittäin laaja, moninainen ja monialainen.

Selvityshankkeessa on tunnistettu useita muutoksia aluehallinnon virastojen toimintaympäristössä, jotka tavalla tai toisella heijastuvat virastoihin. Näitä ovat esimerkiksi työllisyyden kuntakokeilu ja sitä seuraava laajempi uudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus sekä mahdollinen hyvinvointialueiden tehtävien laajentaminen. Myös digitalisaatioon, demografisiin tekijöihin ja monipaikkaiseen työhön liittyvät muutokset sekä erilaiset poikkeukselliset tilanteet vaikuttavat valtion aluehallintoon.

Valtion aluehallinnon rakenteen kehittämisen tavoitteeksi on selvitystyössä määritelty, että se tukee mahdollisimman hyvin sekä julkisen hallinnon kokonaisuuden, tehtäväkokonaisuuksien että yksittäisten tehtävien näkökulmasta toiminnan tuloksellisuutta, asiakaslähtöisyyttä ja ohjattavuutta.

Selvitystyössä on tunnistettu neljä rakenteen kehittämissuuntaa, joita määrittelevät sekä erottavat toisistaan virastojen monialaisuus – toimialakohtaisuus ja virastojen alueellinen – valtakunnallinen toimivalta. Tunnistettuja ja arvioidut kehittämissuunnat ovat: kehittämissuunta 0+: Kehittäminen nykyrakenteen pohjalta, kehittämissuunta 1: Aluehallinnon virastojen koon kasvattaminen ja tehtäväjako selkeyttäminen, kehittämissuunta 2: Aluehallinnon virastojen yhdistäminen valtakunnallisiksi virastoiksi ja kehittämissuunta 3: Tehtävien siirtäminen keskushallinnon hallinnonalakohtaisiin ja/tai monialaiseen virastoon. Selvitystyössä otettiin huomioon myös tehtävienjako keskus- ja aluehallinnon virastojen välillä, ja asiaa tarkastellaan kunkin kehittämissuunnan käsittelyn yhteydessä.

Kaikissa rakenteen eri kehittämissuunnissa lähtökohtana ovat kattavat sähköiset asiointipalvelut, joita puhelinpalvelut sekä käyntiasiointi täydentävät. Riippumatta kehittämissuunnasta, monet asiat ovat ratkaistavissa käytännön johtamisen kysymyksinä, kuten

esimerkiksi toimipisteiden määrä, koko tai palvelutarjonta, tai johdon ja henkilöstön määrä ja sijainti. Nämä eivät siten kuuluneet tämän rakenteita koskevan selvityksen fokukseen. Palveluiden saatavuus, asiakastarpeisiin vastaaminen ja toimintojen sijoittaminen eri puolille Suomea tuloksellisen toiminnan edellyttämällä tavalla eivät ole eri rakennemalleja toisistaan erottelevia kysymyksiä. Nämä tavoitteet on mahdollista saavuttaa rakenteen kehittämissuunnasta ja virastorakenteesta riippumatta

Selvitykseen sisältyvien arviointien perusteella voidaan todeta, että kaikissa kehittämissuunnissa on tehtävittäin vaihdellen vahvuutensa ja heikkoutensa. Eri ministeriöillä ja virastoilla on erilaisia näkemyksiä parhaasta virastorakenteen ja tehtävienjaon kehittämissuunnasta niin tuloksellisuuden, asiakaslähtöisyyden kuin ohjattavuudenkin näkökulmasta arvioiden.

Valtion aluehallinnon rakenteen kehittämisessä olennaista on kuvattujen kehittämisen perussuuntien linjaaminen jatkovalmistelun pohjaksi: otetaanko tavoitteeksi ensisijaisesti monialainen vai hallinnonalakohtainen ja alueellisen vai valtakunnallisen toimivallan virastojen ja tehtävienjaon organisoinnin malli.

Valtion aluehallinnon keskeinen nykytilan haaste ovat rajalliset voimavarat, jotka puoltavat rakenteen kehittämisessä ennemmin toimintojen ja toimivaltojen kokoamista kuin hajauttamista ja näin ollen kehittämissuuntia 1, 2 ja 3. Valtakunnallisen toimivallan kehittämissuuntien 2 ja 3 voidaan arvioida olevan tästä näkökulmasta parhaita vaihtoehtoja.

Alueelliseen kehittämiseen, koordinointiin ja yhteistyöhön tiiviisti kytkeytyvissä tehtävissä olennainen alueellisen virastorakenteen säilymisen tarve puoltaa kehittämissuuntien 0+ tai 1 mukaista rakenteen kehittämistä. Yhdenmukaisia ratkaisukäytäntöjä korostavissa lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävissä olennainen valtakunnallinen yhtenäisyys puolestaan puoltaa tarvetta kehittämissuunnan 3 mukaiselle rakenteen kehittämiselle.

Toimintaympäristössä on selvitystyön valmistuessa poikkeuksellisen paljon epävarmuustekijöitä, kuten globaali pandemia ja samaan aikaan Venäjän Ukrainaan tekemän hyökkäyksen vaikutukset. Aluehallinnon virastoilla on nykyisellään merkittäviä alueellisen varautumisen ja turvallisuuden tehtäviä sekä muita keskeisiä tehtäviä osana julkisen hallinnon kokonaisuutta, joiden toteuttamisen taso ei saa rakennemuutosten johdosta tai muuten heiketä edes tilapäisesti. Kehittämissuuntien toteuttamiseen, kuten muutoksiin aina, liittyvät riskit toiminnan tuloksellisuuden, asioinnin ja sidosryhmätyön järjestämisen ja henkilöstövoimavarojen näkökulmasta, on tärkeää ottaa huomioon pohdittaessa mahdollisen rakenteen uudistamisen ajankohtaa, laajuutta ja toteuttamistapaa. Erityisesti nämä näkökohdat tulee huomioida kehittämissuuntien 2 ja 3 mukaisessa rakenteen uudistamisessa. Lisäksi mahdollisessa rakenteen uudistamisen aikataulussa on huomioitava tehtäväkohtaisia reunaehtoja.

1 Johdanto

Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshankkeen tavoitteena oli 27.8.2021 asettamis päätöksen mukaisesti selvittää ja kuvata valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon muutosvaihtoehdot poliittisen päätöksenteon pohjaksi.

Tavoitteen toteuttamiseksi hankkeen tehtävänä oli:

- nykytilan kuvauksen laatiminen
- vaihtoehtoisten rakenneperiaatteiden määrittely muutosvaihtoehtojen pohjaksi erityisesti toimivallan alueellisuuden ja valtakunnallisuuden sekä rakenteiden monialaisuuden ja hallinnonalakohtaisuuden näkökulmista (perustuslain 119 §)
- periaatteista johdettujen konkreettisten ja keskenään vaihtoehtoisten muutosvaihtoehtojen määrittely
- muutosvaihtoehtojen mukaisten rakenteiden avainlukujen arviointi (mm. virastojen määrät, virastojen koot henkilömäärissä ja toimintamenoissa)
- muutosten laajuuden ja aikataulun sekä vaiheistamisen mahdollisuuksien arviointi eri vaihtoehtoisissa erityisesti lainsäädäntömuutosten ja toimeenpanohankkeiden laajuuden ja monimutkaisuuden näkökulmista sekä
- muutosvaihtoehtojen vaikutusten arviointi (mm. taloudelliset vaikutukset, asiakasvaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan ja yhteiskunnalliset vaikutukset) erityisesti huomioiden julkisen hallinnon strategiassa vahvistetut toimintalinjaukset.

Selvitystyö kattoi valtion aluehallinnon virastot sekä yhteydet näitä ohjaaviin keskuhallinnon virastoihin (Ruokavirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, Väylävirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus ja valvontavirasto Valvira) ja niiden tehtäviin.

Hankkeessa tehdyissä selvityksissä ja vaihtoehtoisissa huomioitiin yhdyspinnat ja tehtävienjako julkisessa hallinnossa suhteessa kuntiin sekä hyvinvointialueisiin. Hankkeessa otettiin huomioon itsehallinnollisten hyvinvointialueiden uusien tehtävien ja niiden rahoitusjärjestelyjen sekä maakuntaveron tarkastelua varten asetetun hankkeen työ ja siinä tehdyt ehdotukset. Huomioon otettiin myös TE-palvelujen uudistamisen yhteydessä tehtävät aluehallinnon uudistamista koskevat ehdotukset.

Hankkeen ohjausryhmä ohjasi ja linjasi selvitystyön toteuttamista. Valmisteluryhmä vastasi asettamis päätöksen mukaisten tehtävien ja selvitysten toteuttamisesta.

Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi alivaltiosihtööri Päivi Nerg valtiovarainministeriöstä. Ohjausryhmä jäsenenä (varajäsenenä) toimivat ylijohtaja, osastopäällikkö Juha Sarkio valtiovarainministeriöstä, pelastusylijohtaja Kimmo Kohvakka (pelastusneuvos Janne Koivukoski) sisäministeriöstä, neuvotteleva virkamies Merja Niemi opetus- ja kulttuuriministeriöstä, kansliapäällikkö Jaana Husu-Kallio (osastopäällikkö Minna-Mari Kaila) maa- ja metsätalousministeriöstä, osastopäällikkö Juhapekka Ristola (hallitusneuvos Matleena Kurki-Suutarinen) liikenne- ja viestintäministeriöstä, osastopäällikkö Marja-Riitta Pihlman (osastopäällikkö Antti Neimala) työ- ja elinkeinoministeriöstä, osastopäällikkö Satu Koskela (osastopäällikkö Raimo Antila) sosiaali- ja terveysministeriöstä ja kehittämisjohtaja Juho Korpi (hallitusneuvos Oili Rahnasto) ympäristöministeriöstä.

Valmisteluryhmän puheenjohtajana toimi finanssineuvos Anu Nousiainen ja 1.10.2021 lukien neuvotteleva virkamies Mikko Saarinen valtiovarainministeriöstä. Varapuheenjohtajana toimi kehitysjohtaja Outi Ryyppö työ- ja elinkeinoministeriöstä. Valmisteluryhmän jäsenenä (varajäsenenä) toimivat laiinsäädäntöneuvos Elina Isoksela (finanssineuvos Janne Öberg) ja finanssineuvos Teemu Eriksson valtiovarainministeriöstä, pelastusylitarkastaja Mirva Kahlos (erityisasiantuntija Alpo Nikula) sisäministeriöstä, opetusneuvos Heli Nederström opetus- ja kulttuuriministeriöstä, vesihallintoneuvos Leena Westerholm (neuvotteleva virkamies Sanna Sihvola) maa- ja metsätalousministeriöstä, yli-insinööri Marcus Merin (viestintäneuvos Ulla Kaleva ja 1.2.2022 lukien neuvotteleva virkamies Katariina Kilpeläinen) liikenne- ja viestintäministeriöstä, neuvotteleva virkamies Mikko Härkönen (neuvotteleva virkamies Lari Anttonen) työ- ja elinkeinoministeriöstä, johtaja Jaska Siikavirta (hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki) sosiaali- ja terveysministeriöstä, valvontajohtaja Arto Teronen (neuvotteleva virkamies Tarja Nupponen) sosiaali- ja terveysministeriöstä (työsuojelu), erityisasiantuntija Anu Kerkkänen (neuvotteleva virkamies Juha Lahtela) ympäristöministeriöstä, ylijohtaja Ari Niiranen Pohjois-Karjalan ELY-keskuksesta (ylijohtaja Jaana Korhonen Kainuun ELY-keskuksesta), strategijahtaja Jouko Nieminen (talousjohtaja Johanna Sommarberg) ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksesta, ylijohtaja Soile Lahti Itä-Suomen aluehallintovirastosta (ylijohtaja Terttu Savolainen Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta), ylijohtaja Pia Mäkelä (ylijohtaja Matti Puolimatka) Ruokavirastosta, johtaja Maija Puomila (ylijohtaja Timo Mattila) Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, johtaja Kirsi Levä (ylitarkastaja Mikko Poskiparta) Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesista, johtaja Jarmo Joutsensaari (toimialajohtaja Mirja Noukka) Väylävirastosta, ylijohtaja Markus Henriksson (johtaja Jussi Holmalahti) Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvirasta, sopimusalavastaava/asiantuntija Sari Jokikallas Ammattiliitto Prosta (1. varajäsen pääluottamusmies Pekka Liimatainen JUKO ry:stä ja 2. varajäsen sopimusasiantuntija Erika Mattsson JHL ry:stä).

Hankkeen sihteeristöön kuuluivat neuvotteleva virkamies Mikko Saarinen ja 1.11.2021 lukien neuvotteleva virkamies Kirsi Kaikko, sekä erityisasiantuntija Miira Lehto valtiovarainministeriöstä, ylitarkastaja Sari Virta opetus- ja kulttuuriministeriöstä, neuvotteleva

virkamies Sanna Sihvola maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Tarja Reivonen työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallitussihteeri Veera Kojo ja 1.2.2022 lukien neuvotteleva virkamies Katariina Kilpeläinen liikenne- ja viestintäministeriöstä, erityisasiantuntija Marjo Kekki sosiaali- ja terveysministeriöstä ja neuvotteleva virkamies Hanna Eronen-Jarva ympäristöministeriöstä. Hankkeen teknisenä sihteerinä toimi hanke-assistentti Minna Koivisto valtiovarainministeriöstä.

Hankkeen valmisteluryhmä kokoontui 12 kertaa ja ohjausryhmä 9 kertaa. Yksi kokouksista oli ohjausryhmän ja valmisteluryhmän yhteiskokous.

Hankkeen tavoitteen ja tehtävien toteuttamiseksi valmisteluryhmä toteutti yhtenä tietopohjan vahvistamisen toimenpiteenä tammi-helmikuun vaihteessa 2022 kyselyn valtion aluehallinnon tehtäväkokonaisuuksien yhteyksistä aluehallinnon virastojen välillä ja suhteessa muihin toimijoihin. Tehtävien välisiä yhteyksiä ja niiden vahvuutta selvitettiin vaikuttavuustavoitteiden, yhteisten asiakkaiden, yhteisten sidosryhmien, tehtävien substanssin, yhteisten osaamisten, tehtävien luonteen ja yhteisten tiedonhallintatarpeiden ja tietovirtojen muodostamien yhteyksien näkökulmista. Kyselyyn saatiin aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten johdolta ja asiantuntijoilta sekä ohjaavilta ministeriöiltä ja keskuhallinnon virastoilta 190 vastausta.

Valmisteluryhmä järjesti 17.2.2022 Teamsilla työpajat, joissa arvioitiin aluehallinnon rakenteen kehittämissuuntia rakenteen kehittämisen tavoitteiden näkökulmasta. Työpajoissa arvioitiin hankkeessa luonnosteltujen neljän eri rakenteen kehittämissuunnan keskeisiä plussia ja miinuksia, ehtoja tai riippuvuussuhteita, joilla suunnat toimisivat tai eivät toimisi sekä riskejä. Työpajoissa oli yhteensä noin 30 osallistujaa ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen eri vastualueilta, KEHA-keskuksesta sekä aluehallinnon virastoja ohjaavista keskushallinnon virastoista ja ministeriöistä. Työpajoihin osallistuivat myös henkilöstön edustajat ELY-keskuksista ja aluehallintovirastoista.

Valmisteluryhmän puheenjohtajat esittelivät selvityshankkeen tavoitteita, etenemistä, loppuraporttiluonnoksen rakennetta ja senhetkistä sisältöä sekä osallistuivat keskusteluun virastojen henkilöstöinfoissa. ELY-keskukset järjestivät henkilöstöinfon selvityshankkeen etenemisestä 17.2, aluehallintovirastot 18.2 ja Valvira 10.3.2022.

2 Nykytilan kuvaus

Valtion aluehallinnolla on pitkä historia osana julkisen hallinnon rakennetta. Se on valtion edustaja alueella ja siten keskeinen toimija keskushallinnon ja kuntatason välissä. Sitä on uudelleenorganisoitu 1990-luvulta alkaen useaan otteeseen ja monin eri tavoin.

Nykyinen aluehallinnon rakenne luotiin 1.1.2010 voimaan tullessa ALKU-uudistuksessa, jonka jälkeen valtion aluehallinnossa viranomaistehtäviä ovat hoitaneet aluehallinto-
virastot (kuusi virastoa) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (15 ELY-keskusta). 1.1.2015 perustettiin ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA), jossa hoidetaan ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintotehtäviä. Aluehallintovirastojen kehittämis- ja hallintotehtäviä hoitaa Etelä-Suomen aluehallinto-
virastoon sijoitettu hallinto- ja kehittämisspalvelut -vastuualue. Ahvenanmaalla toimii Ahvenanmaan valtionvirasto. Samaan aikaan valtion virastorakenteen vallitsevana kehityssuuntana on muilta osin ollut toimintojen kokoaminen aiempaa suurempiin valtakunnallisen toimivallan virastokokonaisuuksiin. Alue- ja keskushallinnon virastoilla on eräissä tehtävissä päällekkäinen ja rinnakkainen toimivalta¹.

Aluehallintovirastojen toiminta-ajatuksena on edistää alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. ELY-keskusten toiminta-ajatuksena on edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Virastoilla on niiden tehtäviin perustuvat laajat alueelliset ja valtakunnalliset yhteistyöverkostot ja eräissä tehtävissä suoraan lakiin tai toimeksiantoon perustuvia koordinaatio- ja ohjausrooleja alueellaan. ELY-keskukset hoitavat monia merkittäviä rahoitus-, suunnittelu ja hankintatehtäviä alueillaan. Myös aluehallintovirastoilla on eräitä rahoitus- ja suunnittelutehtäviä. Lisäksi sekä aluehallintovirastot että ELY-keskukset hoitavat useita yhteiskunnallisesti merkittäviä ja isoja lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä, joissa korostuu alueellisen yhteistyön ja päätöksenteon lisäksi viranomaisten toiminnan valtakunnallinen yhdenmukaisuus, oikeusharkintaisuus ja päätösten tasalaatuisuus. Sekä ELY-keskukset että aluehallintovirastot edustavat valtiota ja valvovat yleistä etua tehtävälalueillaan.

Valtion aluehallinnon virastojen tehtäväkenttä on erittäin laaja, moninainen ja monialainen. ELY-keskukset muodostuvat elinkeinot, työvoima ja osaaminen (15 ELY-keskuksessa), liikenne ja infrastruktuuri (9 ELY-keskuksessa) sekä ympäristö ja luonnonvarat

¹ Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontatehtävissä aluehallintovirastot hoitavat omilla alueillaan samoja tehtäviä kuin mitä Valvira hoitaa valtakunnallisesti koko maan alueella.

(13 ELY-keskuksessa) -vastuualueista ja aluehallintovirastot peruspalvelut, oikeusturva ja luvat, opetus- ja kulttuuritoimen, pelastustoimen ja varautumisen (kaikki kuudessa aluehallintovirastossa) sekä työsuojelun (viidessä aluehallintovirastossa) ja ympäristölupien (neljässä aluehallintovirastossa) vastuualueista. Henkilötyövuosilla mitattuna suurimpia tehtäväkokonaisuuksia näillä vastuualueilla ovat ELY-keskuksissa alueellinen tienpito (noin 330), ympäristönsuojelun tehtävät (noin 320), työllisyys, työttömyys ja julkiset työvoimapaalvelut (noin 250), maaseudun kehittäminen (noin 240), luonnonsuojelun tehtävät (noin 220) ja maataloustehtävät (noin 210) sekä aluehallintovirastoissa työsuojelun valvonta (noin 400), sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta (noin 220), ympäristöluvut (noin 140) ja opetus- ja kulttuuritoimen valvonta ja ohjaus (noin 100 henkilötyövuotta)².

Valtion aluehallinnon henkilöstövoimavarat ovat yhteensä noin 4 300 henkilötyövuotta. Henkilöstövoimavarat ja määrärahat ovat pienentyneet merkittävästi sekä vuoden 2010 ALKU-uudistusta edeltävään aikaan (vuosi 2007) verrattuna (kolmasosan, noin 2 200 henkilötyövuoden, vähenemä) että 2010-luvun aikana (neljäsosan, noin 1 400 henkilötyövuoden, vähenemä). Vähenemästä valtaosa on kohdistunut ELY-keskuksiin.

Kokonaisuutena arvioiden aluehallinnon virastot ovat saavuttaneet toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetut tavoitteet hyvin sekä pidemmällä aikavälillä että viime vuosina. Joissakin tehtävissä, esimerkiksi ympäristönsuojelun valvontatehtävissä, on kuitenkin jouduttu useampana vuonna laskemaan tulostavoitteita ja sopeuttamaan toimintaa voimavarojen niukkuudesta johtuen.

Sekä aluehallintovirastoissa että erityisesti ELY-keskuksissa suurta osaa tehtävistä hoidetaan virastojen niin sanotuista perusaluejaoista (15 ELY-keskusta ja kuusi aluehallintovirastoa) poikkeavilla aluejaoilla, joko useamman viraston alueella tai valtakunnallisen toimivallan mukaisina keskitettyinä ja erikoistumistehtävinä³.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjaus jakaantuu strategiseen suunnitteluun ja tulosohjaukseen sekä yleishallinnolliseen ohjaukseen ja toimialaohjaukseen. Keskeisimpiä ohjausvälineitä ovat vuotuinen talousarvio, virastojen ja ohjaavien tahojen yhteinen strategia-asiakirja sekä virastokohtaiset tulossopimukset. Ministeriöiden lisäksi aluehallinnon virastoja ohjaavia keskushallinnon virastoja ovat Väylävirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Ruokavirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes.

² Resursseista vastuualueittein ja tehtävittäin katso tarkemmin liite 1:n luvut 8.1 ja 8.5.

³ Käytetty termi vaihtelee virastoittain: ELY-keskuksissa tehtävistä, joiden toimivalta on valtakunnallinen, käytetään termiä keskittämistehtävä, aluehallintovirastoissa erikoistumistehtävä.

Kunakin valtion aluehallinnon viraston johtajana toimii ylijohtaja. Ylijohtaja vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja viraston yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Ylijohtajan ratkaisutoimivaltaa on kuitenkin molemmissa virastoissa rajoitettu säädösten avulla. ELY-keskuksen ylijohtajana toimii keskuksen yhden vastuualueen johtaja oman toimensa ohella.

ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen viimeisimmissä asiakas- ja sidosryhmäkyselyissä⁴ asiakkailta ja sidosryhmiltä saama palaute on ollut hyvin positiivista. Henkilöstön tyytyväisyyskyselyissä antamat arviot ovat olleet korkeita⁵. ELY-keskusten osalta arviot ovat olleet huomattavasti korkeampia kuin valtiolla keskimäärin.⁶

Valtion aluehallinnon nykytilaa on kuvattu tarkemmin liitteessä 1. Luku 2 perustuu liitteessä 1 tehtyyn laajempaan tarkasteluun.

4 <https://www.ely-keskus.fi/-/asiakkaat-ovat-edelleen-hyvin-tyytyv%C3%A4isi%C3%A4-ely-keskusten-ja-keha-keskuksen-palveluihin?redirect=%2Fajankohtaista>

5 Tilinpäätös 2021. Etelä-Suomen aluehallintovirasto – kirjanpitoyksikkö. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut. 131/2022 Aluehallintovirastojen julkaisu. Työtyytyväisyyskyselyt. KEHA-keskus.

6 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) Tilinpäätös vuodelta 2021. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-398-044-0>

3 Oikeudelliset peruslähtökohdat ja hallinnon kehittämistä ohjaavat linjaukset

3.1 Perustuslain ja muun sääntelyn asettamat keskeisimmät lähtökohdat rakennekysymyksissä

Perustuslain 119 §:n mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Perustuslaki ei kuitenkaan edellytä, että hallinto olisi jaoteltu siinä mainituilla tavoilla. Perustuslain varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtionhallinnon joustava kehittäminen (HE 1/1998 vp, s. 173/II).

Valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin ja välttää monia erilaisia aluejaotuksia. Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain (614/2021) 3 §:n mukaan valtion viranomaisten toimialueiden tulee, jollei erityisistä syistä muuta johdu, perustua saman lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun maakuntajakoon niin, että viranomaisen toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta taikka, jos toimialue on pienempi kuin maakunta niin, että viranomaisen toimialue on kokonaisuudessaan yhden maakunnan alueella.

Hallintoa järjestettäessä otetaan huomioon kielelliset perusoikeudet sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet.

Hyvän hallinnon periaatteen voidaan katsoa edellyttävän, että hallinnon organisaatio on selkeä ja että ihmisillä on mahdollisimman hyvät mahdollisuudet muodostaa kuva asioiden käsittelystä hallinnossa.

Palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimukseen liittyy yhtäältä asiointin järjestämisen nopeuden ja joustavuuden vaatimus ja toisaalta viranomaista koskeva kustannustehokkuuden vaatimus.

Tehtävien hoitaminen voidaan joutua eriyttämään toimielimen muiden tehtävien hoitamisesta tai sijoittamaan eri virastoihin esimerkiksi perusoikeuksien toteutumisen tai hyvän hallinnon turvaamiseksi taikka EU-oikeudellisista syistä.

Merkittävistä valtionhallinnon järjestelyistä ja julkista valtaa käyttävien toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, muussa tapauksessa säätäminen voi tapahtua lailla tai asetuksella.

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Perustuslain esitöiden mukaan säännös tarkoittaa velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi toimialallaan. Lisäksi hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan (HE 1/1998). Ministeriön ohjaus- ja valvontasuhteen tulee olla selkeä suhteessa sen alaiseen hallintoon, jotta ministeriö voisi ohjata ja valvoa toimialaansa.

3.2 Valtioneuvoston ohjesääntö

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:n mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

Ministeriö käsittelee ohjesäännössä määritellyn toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

3.3 Valtion palveluiden saatavuus ja toimintojen sijoittaminen

Valtion palvelujen saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen perusteista annetun lain (728/2021) 2 §:n mukaan valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää sekä yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että koko maan kattavasti valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelun saatavuus vastaa eri asioiden keinoja käyttäen eri asiakasryhmien

palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla. Valtion palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten ja suunnitelmien tulee lisäksi vahvistaa elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana maan eri osissa.

3.4 Valtionhallintoa ohjaavat linjaukset ja strategiat

Julkisen hallinnon strategia⁷ on suomalaisen hallinnon uudistamisen kehys, joka ohjaa ja vahvistaa koko julkisen hallinnon uudistamista. Kaikessa uudistamisessa vahvana perustana ovat taloudellinen, ekologinen ja sosiaalinen kestävyys, digitalisaation hyödyntäminen ja kansainvälinen edelläkävijyys.

Strategian toimintalinjausten mukaan valtion palvelut järjestetään ihmislähtöisesti, monimuotoisesti ja tavalla, joka kannustaa osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon. Tietoa hyödynnetään ja tarjotaan ennakoivasti ja monipuolisesti. Julkinen hallinto toimii ketterästi, yhtenäisesti ja kantaa vastuuta ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta. Se tekee sujuvaa yhteistyötä muun yhteiskunnan kanssa. Näiden toimintalinjausten tulee näkyä myös valtion aluehallinnon rakenteen uudistamiseksi tehtävissä ratkaisuisissa. Valtion aluehallinnon rakenneratkaisuja tulee harkita ja suunnitella julkisen hallinnon kokonaisuuden näkökulmasta. Huomioon on otettava valtion keskushallintoon, kuntahallintoon ja hyvinvointialueisiin muodostuva suhde ja näiden yhdessä valtion aluehallinnon kanssa muodostama hallintojärjestelmän kokonaisuus. Samalla hallinnon rakenteen tulee mahdollistaa palveluiden ihmislähtöinen ja monimuotoinen järjestäminen. Tämä tarkoittaa ennakoivia ja tehokkaita palveluja, jotka huomioivat erilaisten ihmisten, yritysten ja organisaatioiden tarpeet ja tilanteet.

Valtio edistää sähköisiä palveluja ensisijaisena asiointitapana, jota valtion yhteisen palveluverkon ja kuntien kanssa järjestettävien asiakaspalvelupisteiden käyntiasiointi täydentää. Tavoitteena on saattaa julkiset palvelut kansalaisten ja yritysten saataville digitaalisina vuoteen 2023 mennessä. Suomen digitaalinen kompassi laaditaan kevään 2022 aikana. Tavoitteena on luoda digitalisaatiolle ja datataloudelle yhteinen kansallinen visio ja tavoitteet vuoteen 2030.

Valtion läsnäolo alueilla perustuu ennen kaikkea palveluiden ja viranomaistoiminnan alueellisen järjestämisen tarpeeseen. Lisäksi vahvistetaan alueiden elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja yhdenvertaisuutta kaikki asiakas- ja kieliryhmät huomioiden, sekä valtion

⁷ Julkisen hallinnon uudistamisen strategia. Valtiovarainministeriö 01.12.2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-684-8>

kilpailukykyä työnantajana. Valtion tehtävät tulee hoitaa tuloksellisesti. Valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää ja valtion yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että ne eri asioiden keinoja käyttäen vastaavat eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen.⁸ Monipaikkaista työtä tuetaan silloin, kun se on tehtävien tuloksellisen hoitamisen näkökulmasta mahdollista. Rakenteen tulee toisaalta myös mahdollistaa asiointi paikkariippumattomasti, eli käytännössä digitaalisten palveluiden kehittämisen edellytyksiä tulee vahvistaa.

Valtion toimitilastrategian⁹ tavoitteena on, että tilat tukevat tuloksellista toimintaa ja kiinteistöstrategian¹⁰ lähtökohtana valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, kestäväällä ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla.

Hallitus on linjannut investointien edistämisen tavoitteeksi 29.4.2021 puoliväliriihen yhteydessä investointien kiihdytyskaistan luomisen, lupamenettelyn tehostamisen kohti yhden luukun periaatetta, lupaprosessin digitalisoinnin kehittämisen sekä voimavarojen lisäämisen lupien käsittelyyn ja muutoksenhakutuomioistuihin. Lisäksi hallitus on linjannut toimien käynnistämistä lupakäsittelyiden nopeuttamiseksi ja prosessin ennakoitavuuden lisäämiseksi hakijan näkökulmasta sekä yli vuoden kestävien lupamenettelyjen taustalla olevien syiden selvittämisestä.

8 Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen valtakunnallinen suunnitelma. Valtioneuvoston päätös VM/2022/39. <https://vm.fi/paatos?decisionId=0900908f8079e5b3>

9 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi. 16.12.2021. <https://vm.fi/documents/10623/0/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtioon+toimitilastrategiaksi.pdf/9adb45e9-f7d1-90ce-511b-e53bbaee3e71/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtioon+toimitilastrategiaksi.pdf?t=1639660738720>

10 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 16.12.2021. VN/6761/2021 . [https://vnk.fi/documents/10623/0/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtioon+kiinteist%C3%B6strategiaksi+2030+\(1\).pdf/628574fd-2366-c8e1-f537-85972bbfc00a/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtioon+kiinteist%C3%B6strategiaksi+2030+\(1\).pdf?t=1639660977325](https://vnk.fi/documents/10623/0/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtioon+kiinteist%C3%B6strategiaksi+2030+(1).pdf/628574fd-2366-c8e1-f537-85972bbfc00a/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtioon+kiinteist%C3%B6strategiaksi+2030+(1).pdf?t=1639660977325)

3.5 Hallinnonalakohtaiset tavoitteet, linjaukset ja suositukset

Koko hallintoa koskevien linjausten ohella hallinnonaloilla on omia tavoitteitaan hallinnon rakennetta, organisointia ja tehtäviä koskien. Valtion aluehallinnon järjestämistä koskien voidaan tällaisia tunnistaa kaksi: sosiaali- ja terveysministeriön virkamiestason tavoitelinjaus sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoamisesta valtakunnalliseen sosiaali- ja terveysalan valvontavirastoon sekä ympäristöministeriön virkamiestason tavoitelinjaus hallinnonalan ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen tehtävien kokoamisesta valtakunnalliseen lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaiseen, joka voisi olla myös monialainen. Näitä tavoitteita tulee tarkastella osana hallinnon rakenteen kehittämisen kokonaisuutta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suosittanut Liikenneverkon elinkaaren hallintaa koskeneessa tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan¹¹ 12/2020, että valtioneuvosto arvioi ELY-keskusten liikennetoimialan tarkoituksenmukaisuutta ja tieverkon hallinnan siirrosta Väylävirastoon koituvat hyödyt. VTV:n tarkastuksen johtopäätöksenä on, että tienpidon alueellinen organisointi ei tue liikenneverkon tarpeita, mikä puoltaisi sitä, että myös tieverkkoa koskeva toiminta keskitettäisiin Väylävirastoon.

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen työryhmä on esittänyt kuntien hoitamien ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtoa hyvinvointialueiden hoidettavaksi 1.1.2026 alkaen. Tämä siirto johtaa toteutuessaan arviointiin valtion virastojen hoitamien ympäristöterveydenhuollon tehtävien organisoinnista.

Oikeudellisia peruslähtökohtia ja hallinnon kehittämistä ohjaavia linjauksia on kuvattu tarkemmin liitteessä 2. Luku 3 perustuu liitteessä 2 tehtyyn laajempaan tarkasteluun.

11 Liikenneverkon elinkaaren hallinta. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2020 . <https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/11/VTV-Tarkastus-12-2020-Liikenneverkon-elinkaaren-hallinta.pdf>

4 Toimintaympäristön muutokset

Valtion aluehallinnon virastojen toimintaympäristössä on tapahtunut ja voidaan ennakoita tapahtuvan useita muutoksia, joilla on joko suoraa vaikutusta virastoihin tai jotka aiheuttavat muutospainetta virastojen toimintaan ja rakenteeseen.

Työllisyyden kuntakokeilussa osa tiettyjä asiakasryhmiä koskevista TE-toimiston tehtävistä siirrettiin lainsäädännöllä työllisyyden kuntakokeiluun kuuluvien kuntien tehtäviksi. Kokeilu toteutetaan ajalla 1.3.2021–30.6.2023. Hallitus on antanut esityksen kuntakokeilusta annetun lain voimassaolon jatkamisesta 31.12.2024 asti. Hallituksen linjajana tavoitteena on, että myöhemmässä vaiheessa TE-toimistojen tehtävät siirretään valtaosaltaan kuntien järjestämisvastuulle. Myös ELY-keskuksista E-vastuualueilta sekä KEHA-keskuksesta siirtyisi työvoimakoulutusten hankintaan ja niihin liittyviin maksatuksiin sekä hallintoon liittyviä tehtäviä ja voimavaroja kuntiin. Tämänhetkisen arvion mukaan KEHA-keskuksen rooli muodostuu merkittäväksi ja keskeiseksi valtion työllisyyden hoidon toimijaksi erityisesti työvoimapalvelujen toteuttamista tukevien kansallisten sähköisten tietojärjestelmien ja -palvelujen sekä tiedolla johtamisen tehtävissä.

Suomeen syntyy uusi hallintotaso sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksessa palvelujen järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta ja kuntayhtymiltä 1.1.2023 alkaen (muun muassa sairaanhoitopiireiltä) 21 hyvinvointialueelle. Poikkeuksena on Helsingin kaupunki, jolla järjestämisvastuu säilyy. Lisäksi HUS-yhtymällä on erikseen säädetty järjestämisvastuu erikoissairaanhoidon liittyvistä tehtävistä omalla alueellaan. Sote-uudistuksen myötä lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä toteuttavien viranomaisten, eli aluehallintovirastojen ja Valviran, rooli, tehtävät ja työnjako sosiaali- ja terveydenhuollossa muuttuvat olennaisesti. Samaan aikaan palveluiden tuotantopuolella on muodostunut viime aikoina suuria yrityksiä, jotka toimivat usealla alueella tai valtakunnallisesti.

Sote-uudistuksen vaikutukset ovat valtion aluehallinnon näkökulmasta tehtäväkohtaisesti hyvin vaihtelevat. Muutos on erittäin merkittävä erityisesti aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystyöpalvelujen lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävien sekä pelastustoimen ja varautumisen vastuualueiden näkökulmasta tuoden myös kokonaan uusia tehtäviä, kuten pelastustoimen palvelutason valvonnan ja arviointiraportin¹² valmistelutehtävän. Kyseiset

12 Laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) Aluehallintovirasto valmistelee alueellaan pelastustoimen palvelutason ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi hyvinvointialueittain vuosittain asiantuntija-arvion. Asiantuntija-arvioissa tarkastellaan ja arvioidaan pelastustoimen palvelutasoa tehtäväkohtaisesti, pelastustoimen palvelujen tarvetta, saatavuuden sekä laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä, investointien tarvetta ja vaikutuksia.

tehtäväkokonaisuudet muodostavat volyymiltään henkilötövuosina mitattuna noin 20 prosenttia aluehallintovirastojen toiminnan kokonaisuudesta. Sen sijaan aluehallintovirastojen muiden isojen tehtäväkokonaisuuksien, eli opetus- ja kulttuuritoimen, työsuojelun ja ympäristölupien vastuualueiden näkökulmasta sote-uudistus ei aiheuta mainittavia muutoksia. Tilanne on sama ELY-keskusten eri tehtäväkokonaisuuksia koskien.

Hyvinvointialueiden tehtävien laajentamista on selvitetty sekä parlamentaarisesti syksyllä 2021 että valtiovarainministeriön ajalle 1.7.2021–31.12.2022 asettamassa hankkeessa. Jälkimmäisen, itsehallinnollisten hyvinvointialueiden uusia tehtäviä ja näistä johtuvien rahoitusjärjestelyjen muutosten selvittämistä, arviointia ja säädöstarpeiden valmistelua selvittänyt hanke on esittänyt väliraportissaan 31.1.2022 eräitä uusia tehtäviä hyvinvointialueille, joista suurin kokonaisuus ovat kuntien ympäristöterveydenhuollon tehtävät¹³. Tehtävät siirtyisivät hyvinvointialueille eri aikoina, viimeisinä kuntien ympäristöterveydenhuollon tehtävät vuoden 2026 alusta.^{14 15} Esitys on virkamieskanta ja hallituksen linjauksia asiasta ei toistaiseksi ole.

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäväalueet siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle, vastaavat kunnat jatkossakin muun muassa varhaiskasvatuksesta, opetuksesta, liikunnasta ja kulttuurista sekä ympäristönsuojelusta, maankäytöstä ja rakentamisen ohjauksesta. Kuntapolitiikan tulevaisuustyöllä¹⁶ on haettu ratkaisuja, joilla voitaisiin korjata kuntien tulo- ja menokehityksen rakenteellista epätasapainoa, turvata peruspalvelujen yhdenvertainen saatavuus koko maassa ja vahvistaa kuntien elinvoiman edellytyksiä, sekä laadittu kolme kuntapolitiikan vaihtoehtoista tulevaisuuden kehityskulkua. Kuntapolitiikassa tulevaisuudessa valittava kehittämissuunta heijastuu osaltaan myös valtion aluehallintoon.

Julkisen hallinnon kokonaisrakenteessa tapahtuu edellä kuvattujen toimien seurauksena merkittäviä muutoksia, jotka on tiivistetty alla kuvioon 1.

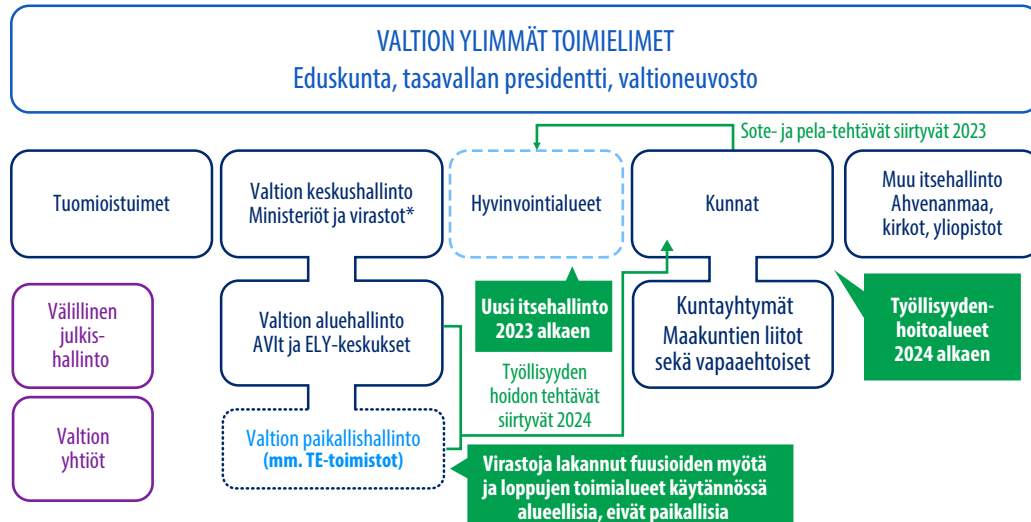
13 Sote-järjestämislain nojalla ja siinä säädetyin edellytyksin olisi mahdollista siirtää (vapaaehtoisesti) jo 2023 alusta lukien.

14 Hyvinvointialueiden uusien tehtävien ja niiden rahoituksen sekä maakuntaveron tarkastelu – kohti monialaista maakuntaa Projektin A: Hyvinvointialueiden uudet tehtävät. Valtio-neuvoston julkaisu 2022:7. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-587-0>

15 Sote-järjestämislain nojalla ja siinä säädetyin edellytyksin on mahdollista siirtää (vapaaehtoisesti) jo 2023 alusta lukien. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan hyvinvointialue ryhtyy hoitamaan ympäristöterveydenhuollon tehtäviä vuoden 2023 alusta.

16 Kuntapolitiikka käännekohdassa? : Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-910-8>

Kuvio 1. Julkisen hallinnon rakenteen muutokset



* Valtion aluehallinnon virastoja ohjaavia keskushallinnon virastoja ovat Väylävirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Ruokavirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes

EU-tason päätökset vaikuttavat sitovasti osaan aluehallinnon virastojen toiminnoista (esimerkiksi osa ympäristötehtävistä, maatalous- ja maaseututehtävissä pakottavat maksajavirastosäädökset) ja niiden perusteella annettavat kansalliset säädökset näkyvät muun muassa kehittämisrahoituksessa ja sen kansallisessa koordinoinnissa. Lisäksi on ennakoitavissa, että lupa- ja valvontatehtävät tulevat lisääntymään esimerkiksi ympäristötehtävissä. Ilmastonmuutoksen hillintä ja luontokadon torjunta edellyttävät mittavia muutoksia ja vahvaa valtakunnallista ja alueellista ohjausta sekä johtamista tavoitteita kohti.

Suomen väestö ikääntyy, vähenee, monikulttuuristuu ja keskittyy suuriin kaupunkeihin tai niiden lähialueille¹⁷. Toisaalta paikkariippumaton työskentely ja monipaikkaisuus ovat lisääntyneet viime vuosina. Matala syntyvyys heikentää väestöllistä huoltosuhdetta ja kilpailu osaavasta työvoimasta kasvaa. Aluehallinnon rakenteen ja tehtävänjaon kannalta edellä mainitut kehityskulut tarkoittaisivat jatkuessaan kasvavaa painetta keskittää

17 https://www.stat.fi/til/vaenn/2021/vaenn_2021_2021-09-30_tie_001_fi.html

palvelut sinne, missä parhaiten voidaan turvata osaavan työvoiman saatavuus tai lisätä esimerkiksi mahdollisuuksia etätöihin. Paine palvelujen digitalisointiin kasvaa.

Hyvinvointi-, terveys-, koulutus-, osaamis- ja varallisuuserot ovat kasvaneet. Heikossa sosioekonomisessa asemassa ja marginaaleissa olevien kansalaisryhmien luottamus julkiseen palvelujärjestelmään on vaarassa heiketä. Luottamus mediaan on jakaantunut. Keskeistä on, että hallinnon rakenteet turvaavat yhdenmukaiset, tasapuoliset, oikeudenmukaiset ja oikeasuhtaiset päätökset, hallintomenettelyt ja säädöstulkinnat.

Suurin osa väestöstä osaa ja haluaa käyttää digitaalisia palveluita entistä enemmän, mutta edelleen on ihmisiä, jotka eivät eri syistä johtuen pysty tai halua käyttää digitaalisia palveluita. Aluehallinnon rakenteen ja tehtävänjaon kannalta tämä tarkoittaa palveluiden turvaamista myös ihmisille, jotka eivät käytä digitaalisia palveluita (asiointipisteitä, joissa saatavilla tukea digitaalisten palveluiden käyttöön, esimerkiksi yhteistyö kirjastojen kanssa) sekä ketteryyttä ja joustavuutta, jolla annetaan tilaa alueellisille ja paikallisille innovaatioille palveluiden kehittämisessä ja tarjoamisessa.

Digitaalisten alustojen ja välineiden hyödyntäminen yhteydenpidossa ja asioiden hoitamisessa niin työelämässä kuin vapaa-ajalla on arkipäiväistynyt ja monipuolistunut.¹⁸ Yhä harvemmin tarvitaan virastossa tapahtuvaa kasvokkaista asiointia, koska asiat voidaan ja halutaan hoitaa sähköisesti.¹⁹ Edellytyksenä on, että nopeat ja toimintavarmat digitaaliset yhteydet ovat käytettävissä ja asiakkailta on osaamista sekä kykyä digitaalisten palveluiden käyttöön. Toisaalta kaikkia tehtäviä ei voida hoitaa sähköisesti ja hallinnon on viime kädessä taattava mahdollisuus viraston tiloissa tapahtuvaan asiointiin. On myös huolehdittava siitä, että kansalaisten kielelliset oikeudet toteutuvat.

Julkisella sektorilla hallittavan datan määrä kasvaa ja tekoälyn ja automatiikan hyödyntäminen vahvistuu.²⁰ Digitalisaatio mahdollistaa paikkariippumattomuutta ja

18 EU Digital Economy and Society Index (DESI). <https://www.ficom.fi/ict-ala/tietopankki/sahkoinen-asiointi/kansainvalisia-tietoyhteiskuntavertailuja/kansainvalisia-tietoyhteiskuntavertailuja/>

Digibarometri 2021. <https://www.etla.fi/ajankohtaista/digibarometri-2021-suomi-sailyttaa-kakkossijan-digitaalisuuden-hyodyntamisessa-verkkokaupan-kehityksessa-suomi-ei-kuitenkaan-ylla-karjen-vauhtiin/>

19 Kysely julkisen hallinnon asiointipalveluista. Tutkimusraportti 2021. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/51744718/Tutkimusraportti,+Kysely+julkisen+hallinnon+asiointipalveluista.pdf/99f81c38-6edb-4424-beb5-964da9b12a72/Tutkimusraportti,+Kysely+julkisen+hallinnon+asiointipalveluista.pdf?t=1639638735534>

20 Valtioneuvoston periaatepäätös tietoturvan ja tietosuojan parantamiseksi yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatokset?decisionId=0900908f80732d82>

monipaikkaisuutta. Kyberturvallisuus, tietoturva, tietosuojasta sekä varautuminen esimerkiksi sähköisten yhteyksien katkeamiseen vaativat kasvavaa huomiota, voimavaroja ja osaamista. Kaukokartoituksella, dronella kuvaamalla sekä muulla video- ja digitaalikuvaamateriaalilla voidaan korvata aiemmin paikalla käynnin vaatinutta tiedonhankintaa ja valvontakäyntejä. Aluehallinnon rakenteen ja tehtävienjaon kannalta kehitys tarkoittaa suuremmista yksiköistä saatavaa mittakaavaetua, kun on kysymys digitaalisten järjestelmien rakentamisesta sekä tiedon hyödynnettävyydestä ja hyödyntämisestä, tekoälyn ja automatiikan käytöstä, tietoturvasta ja tietosuojasta huolehtimisesta ja erityisesti näihin tarvittavan erityisosaamisen varmistamisesta. Samalla kehityksen myötä viranomaisrakenteen – toimivallan- ja tehtävienjaon – kysymykset eivät enää määritä niin vahvasti viranomaistöiden organisointia ja palveluiden tarjontaa kuin ennen.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja luontokadon torjunta edellyttävät mittavia muutoksia ja vahvaa valtakunnallista ohjausta sekä johtamista tavoitteita kohti. Toisaalta keinot päästöjen vähentämiseksi saattavat vaihdella eri alueilla maan sisällä, ja alueellisille ja paikallisille innovaatioille tulisi antaa tilaa, mikä korostaa alueellista tuntemusta ja läsnäoloa. Kunnilla on merkittävä rooli ilmastonmuutosta koskevien toimenpiteiden toteuttamisessa alue- ja kuntatasolla. Alueellisuuden huomioiminen on myös tärkeää ilmastotoimiin ja luonnon monimuotoisuuden sitoutumisen kannalta.

Yhteiskunnan haavoittuvuus ja keskinäisriippuvuus on kasvanut. Varautumisen ja toimintavalmiuden ylläpitäminen on entistä tärkeämpää.²¹ Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden turvaaminen perustuu yhteistoimintamalliin, jossa toimijat jakavat ja analysoivat turvallisuutta koskevaa tietoa sekä suunnittelevat, harjoittelevat ja toimivat yhdessä. Yhteistoimintamalli kattaa kaikki relevantit toimijat kansalaisesta viranomaiseen. Yhteistyön perustana ovat lakisääteiset tehtävät, yhteistyösopimukset ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategia²². Yhteiskunnan kannalta elintärkeitä toimintoja, jotka turvataan kaikissa tilanteissa, ovat johtaminen, henkinen kriisinkestävyys, väestön toimintakyky ja palvelut, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, sisäinen turvallisuus, puolustuskyky sekä kansainvälinen ja EU-toiminta. Edellä mainitut asiat koskevat tavalla tai toisella kaikkia aluehallinnon virastojen toimialoja, mutta erityisesti isommissa häiriötilanteissa ja kriiseissä

21 Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Valtioneuvoston julkaisu 2021:48. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-769-0> Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriö 31.01.2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-245-6> Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181048> Alue 2030 -ohjelma (<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/huoltovarmuusorganisaatio/huoltovarmuuskeskus/4962-2/alue-2030>)

22 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia/>

korostuu esimerkiksi aluehallintovirastojen²³ johtamien valmiustoimikuntien rooli sekä ELY-keskusten osallisuus huoltovarmuusasioissa (kuten ELVAR-toimikunnat). Keskeinen toimija yhteiskunnan varautumisessa on Huoltovarmuuskeskus, jonka poolitoimintaan myös aluehallinto osallistuu.

Varautuminen edellyttää toimivia alueellisia yhteistyörakenteita, selkeää toimivaltaa ja yhteneviä alueellisia rakenteita eri toimijoiden kesken. Samalla tulee huolehtia kytkennästä valtakunnalliseen päätöksentekoon ja valtakunnallisuutta edellyttäviin toimiin.

Toimintaympäristön muutokset on kuvattu tarkemmin liitteessä 3. Luku 4 perustuu liitteessä 3 tehtyyn laajempaan tarkasteluun.

23 Laki aluehallintovirastoista (20.11.2009/896): Aluehallintovirastojen tehtävänä on 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 turvallisuuden liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken.

5 Hallinnon rakenteen kehittämisen tavoitteet: tuloksellisuus, asiakaslähtöisyys ja ohjattavuus

Hallinnon rakenne on väline toiminnan varsinaisten tavoitteiden ja tavoiteltujen vaikutusten aikaansaamiseksi. Samalla rakenne on vain yksi lopputulokseen vaikuttavista tekijöistä. Muita tekijöitä ovat esimerkiksi toimintaympäristön muutokset sekä toimintatavat, osaaminen, voimavarat ja johtaminen.

Edellä on kuvattu valtion aluehallintoon vaikuttavia toimintaympäristön muutoksia (luku 4) sekä oikeudellisia peruslähtökohtia ja hallinnon kehittämistä ohjaavia linjauksia, kuten esimerkiksi julkisen hallinnon strategia (luku 3). Näistä johdettuna ja tiivistettynä **valtion aluehallinnon rakenteen kehittämisen tavoitteena on, että se tukee mahdollisimman hyvin sekä julkisen hallinnon kokonaisuuden, tehtäväkokonaisuuksien että yksittäisten tehtävien näkökulmasta toiminnan**

- tuloksellisuutta
- asiakaslähtöisyyttä ja
- ohjattavuutta

Kyseisiä kehittämisen tavoitteita käytetään jatkossa tässä raportissa määriteltävien rakenteen kehittämissuuntien arviointinäkökulmina.

Tuloksellisuus

Tuloksellisuus on valtionhallinnon toiminnassa yhteen kokoava kattokäsite²⁴. Toiminta on tulosajattelun ja valtionhallinnon tulosprisman mukaan²⁵ tuloksellista silloin kun toiminnan vaikuttavuus, toiminnallinen tuloksellisuus (tehokkuus, tuotokset ja laatu) sekä resurssit ovat tasapainossa.

Lähtökohtana on, että julkisen toiminnan tuloksia punnitaan ja arvioidaan sekä sen aikaansaamien yhteiskunnallisten hyötyjen (vaikuttavuus) että voimavarojen tehokkaan käytön näkökulmasta (toiminnallinen tuloksellisuus ja resurssit). Hyvää tulosta ei synny,

²⁴ Katso esimerkiksi hallintolaki (434/2003) ja asetus valtion talousarviosta (1243/1992)

²⁵ <https://vm.fi/documents/10623/307545/Tulosohjauksen+k%C3%A4sikirja.pdf/b7f9a7f9-2b46-4dbb-bb66-85bf1074b88a>

vaikka saataisiin aikaan haluttuja vaikutuksia, jos voimavaroja tuhlataan tai käytetään tehottomasti. Vastaavasti pelkkä tuotannollinen tehokkuus ei riitä hyvään tulokseen, vaan myös tuotosten laadun ja viraston palvelukykyyn on oltava kohdallaan^{26 27}.

Asiakaslähtöisyys

Asiakaslähtöisyys on toimintatapa, jossa palvelunantaja näkee asiakkaan yksilönä ja aktiivisena toimijana, organisoii toimintansa asiakkaan tarpeista ja voimavaroista käsin ja mahdollistaa sen, että asiakas voi toimia asiantuntijoiden ja ammattihenkilöiden kanssa tasavertaisena kumppanina²⁸. Keskeinen osa asiakaslähtöistä palvelutarjontaa, sen suunnittelua ja toteuttamista on asiakastarpeen ymmärtäminen sekä siihen vastaaminen yli yksittäisten palvelutapahtumien. Asiakkaan tarpeen laajuus voi vaihdella, mutta usein palvelutarpeen taustalla on asiakkaan elämään tai tilanteeseen liittyvä ilmiö tai tapahtuma²⁹.

Asiakaslähtöisyyteen liittyviä lähikäsitteitä on useita, muun muassa asiakaskeskeisyys, ihmislähtöisyys ja -keskeisyys sekä käyttäjälähtöisyys ja -keskeisyys³⁰. Lisäksi on huomiotava, että julkisessa hallinnossa asiakas ei ole aina yksiselitteinen käsite tai asiakkaita voi olla jossakin palvelussa useita eri rooleissa.

Ohjattavuus

Hallinnon organisaatio on oikeusvaltiossa selkeän hierarkkinen virkamieshallintoperiaatteen mukaisesti. Lainsäädännön soveltamisessa ja toimeenpanossa kukin taso (ministeriö, keskushallinto, aluehallinto) on suhteellisen itsenäinen. Ylempi viranomainen ei voi

26 <https://vm.fi/documents/10623/307545/Tulosohjauksen+k%C3%A4sikirja.pdf/b7f9a7f9-2b46-4dbb-bb66-85bf1074b88a>

27 Tulosprisman ohella tuloksellisuuden käsitettä voidaan havainnollistaa myös ns. IOOI-mallin käsittein, jossa edetään panosten (Input) ja tuotosten (Output) kautta ensin vaikutuksiin (Outcome) ja lopulta vaikuttavuuksiin (Impact). Input/Panos-vaiheeseen sisältyvät panostukset, joita työhön laitetaan, esimerkiksi työtuntien määrä tai rahoitus. Output/Tuotos-vaiheessa tuloksia ovat panosten suorimmat seuraukset: kuinka monen ihmisen kanssa puhuttiin tai kuinka monta raporttia tuotettiin. Outcome/Vaikutus kertoo, mitä muutoksia saavutettiin kohdeyleisössä: kuinka moni oppi lukemaan, kuinka monen elämäntavat muuttivat. Impact/Vaikuttavuus on muutos hyvinvoinnissa, joka saavutetaan tiettyjen toimien ansiosta, esimerkiksi miten lukemaan oppineiden elämä muuttuu tai millainen ei-syrjäytynyt elämästä tulee aiempaan polkuun verrattuna.

28 <https://termipankki.fi/tepa/fi/haku/asiakasl%C3%A4ht%C3%B6isyys>

29 <https://www.suomidigi.fi/sites/default/files/2020-03/Digitaalisten%20palvelujen%20asiakasl%C3%A4ht%C3%B6inen%20suunnittelu.pdf>

30 Ks. esim. <http://www.oamk.fi/epooki/2017/asiakas-ja-ihmislahtoisuus-sosiaali-ja-terveydenhuollossa/>

yksittäistapauksessa puuttua alemman viranomaisen päätöksentekoon esimerkiksi pidättämällä itselleen ratkaisuvalltaa tai antamalla yksittäistapausta koskevaa määräystä. Hierarkkiset ohjaussuhteet hallinto-organisaatiossa ovat passiivisia, suppeita ja pääasiassa valvonnallisia.³¹

Alaisuussuhteisiin sisältyy säännönmukaisesti ohjausta ja valvontaa. Ylempi elin voi antaa alaiselleen yleisiä määräyksiä ja ohjeita esimerkiksi päätöksenteossa noudatettavista suuntaviivoista ja noudatettavasta menettelystä. Samoin ylemmällä elimellä on toimivalta ja myös velvollisuus valvoa alaisensa toimintaa. Valvonnan kohteena on lähinnä viranomaisen toiminnan lainmukaisuus. Johdon ja valvonnan muodostama kokonaisuutta voidaan kutsua ohjaukseksi. Alaisuuteen perustuvalla ohjauksella on tyypillistä sen sisällöllisesti yleinen ja lähinnä toiminnan puitteisiin kohdistuva luonne.

Hallinnollisia ohjausmuotoja ovat etenkin hallinnollinen norminanto, suunnittelu- ja tulosohjaus sekä henkilöstöhallinnon ohjaus. Niiden tosiasiallinen vaikutus viranomaisten päätöksentekoon ja muuhun toimintaan voi olla huomattavakin³².

Ohjausrooliin sisältyy paitsi valta, niin myös velvollisuus ja vastuu ohjata alaista hallintoa omaan toimialaan kuuluvissa asioissa. Tämä näkyy konkreettisesti perustuslaissa, jonka mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta sekä valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä, jossa määritellään asiat, jotka ministeriön tulee omaa toimialaansa koskien käsitellä³³. Toiminnan ohjattavuudella tarkoitetaan tämän selvitystyön yhteydessä kyseisen vallan ja velvollisuuden käytännön toteutumista.

31 Mäenpää, Hallinto-oikeus, s. 37.

32 Mäenpää, Hallinto-oikeus, s. 118

33 Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 11 §

6 Rakenteen kehittämissuunnat ja niiden arviointi

Nykytilan kuvaus (luku 2), oikeudelliset peruslähtökohdat ja hallinnon kehittämistä ohjaavat linjaukset (luku 3) sekä toimintaympäristön muutokset (luku 4) huomioiden kuvataan seuraavassa neljä mahdollista kehittämissuuntaa valtion aluehallinnon rakenteelle.

Kehittämissuunnat ovat yleisiä periaatetason kuvauksia ja kukin niistä mahdollistaa useita tarkempia skenaarioita virastokentän ja tehtävien konkreettiseksi organisoinniksi. Samoin on käytännössä mahdollista, että valtion aluehallinnon tehtävistä osan organisointia lähdetäisiin kehittämään yhdellä kehittämissuunnalla ja osan toisella riippuen tehtävien luonteesta.

Kehittämissuuntia määrittelevät ja toisistaan erottelevat tekijät ovat:

- virastojen tehtävien ja toimivallan järjestäminen joko alueelliseksi tai valtakunnalliseksi³⁴
- tehtävien organisointi joko monialaisiin tai toimialakohtaisiin virastokokonaisuuksiin sekä
- konkreettinen tehtävienjako keskus- ja aluehallinnon virastojen välillä.

Nämä rakenteen kannalta olennaiset kysymykset on keskeistä erottaa sellaisista käytännön johtamisen kysymyksistä, kuten toimipisteiden määrä, koko tai palvelutarjonta, tai johdon ja henkilöstön määrä ja sijainti. Nämä eivät kuulu tämän rakenteita koskevan selvityksen fokukseen. Palveluiden saatavuus, asiakastarpeisiin vastaaminen ja toimintojen sijoittaminen eri puolille Suomea tuloksellisen toiminnan edellyttämällä tavalla eivät ole eri rakennemalleja toisistaan erottelevia kysymyksiä. Nämä tavoitteet on mahdollista saavuttaa rakenteen kehittämissuunnasta ja virastorakenteesta riippumatta ja tavoitteita toteutetaan jo nykyisin sekä keskushallinnon että aluehallinnon virastoissa (esimerkiksi

34 Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että valtion virastoja koskevan suosituksen [Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot](#) mukaan viraston alueellinen toimivalta tulee olla selkeästi määritelty. Toimivalta on määriteltävä siten, että toimivaltainen viranomais on aina selkeästi löydettävissä. Samaisen suosituksen mukaan valtion hallintotehtäviä järjestettäessä virastomuotoon, tulee lähtökohtaisesti aina selvittää, onko viraston toimivalta mahdollista järjestää valtakunnalliseksi. Mahdollisuus säätää toimivalta valtakunnalliseksi on perusteltua selvittää myös tilanteissa, joissa tehtävät edellyttävät alueellista ja/tai paikallista läsnäoloa.

aluehallinnossa aluehallintovirastot ja ELY-keskukset sekä keskushallinnossa Verohallinto ja Maamittauslaitos).

Samoin digitalisaation hyödyntäminen on rakenteen kehittämissuunnasta riippumatta olennaista niin virastojen sisäisessä toiminnassa, yhteistyössä sidosryhmien kanssa kuin palvelujen tarjoamisessa asiakkaille. Kaikissa eri rakenteen kehittämissuunnissa lähtökohtana ovat kattavat sähköiset asiointipalvelut, joita puhelinpalvelut sekä käyntiasiointi täydentävät.

Lisäksi on tärkeää huomata, että organisoinnin arviointi toimivallan alueellisuuden ja valtakunnallisuuden, monialaisiin tai toimialakohtaisiin virastoihin kokoamisen sekä keskus- ja aluehallinnon tehtävienjaon näkökulmista koskee substanssitehtäviä. Sisäisen hallinnon osalta on ilmeistä, että se organisoitaisiin mallista riippumatta kussakin virastossa tai virastokokonaisuudessa valtakunnalliseksi toiminnoksi.

Kuvio 2. Rakenteen kehittämissuunnat



6.1 Kehittämissuunta 0+: Kehittäminen nykyrakenteen pohjalta

Kehittämissuunnan keskeiset periaatteet

Kehittämissuunnan keskeisenä periaatteena olisi toiminnan kehittäminen nykyisen (monialaisen 6 aluehallintoviraston ja 15 ELY-keskuksen) rakenteen pohjalta. Tehtävät organisoitaisiin edelleen alueellisesti kunkin viraston alueellisen toimivallan mukaan, ellei tehtäviä koskevaa toimivaltaa olisi erikseen laajennettu.

Kehittämissuunnassa jatkettaisiin virastoittain vaihtelevalla tehtävienjaolla. Aluehallinnon virastot eivät olisi tehtäviltään keskenään verrannollisia, vaan niillä olisi eri määrä vastuualueita ja tehtäviä ja siten myös erilaisia aluejakoja. Tehtävänjako alue- ja keskushallinnon välillä säilyisi nykyisen mukaisena.

Rakennetta voitaisiin edelleen kehittää tehtävien keskittämistä lisäämällä tai purkamalla. Virastoille voitaisiin myös osoittaa uusia tehtäviä. Virastojen lukumäärään voisi tulla muutoksia, mikäli syntyisi tarvetta koota tehtävien hoitoa esimerkiksi tuottavuuteen ja asiantuntemuksen turvaamiseen liittyvistä syistä. Kehittämissuunnassa korostuvat poikkihallinnollisuus, alueellinen toimivalta (päätöksenteko) sekä kiinteä yhteys asiakkaisiin (mm. henkilö- ja yritysasiakkaat) sekä alueellisiin verkostoihin.

Kehittämissuunnan arviointi tuloksellisuuden, asiakaslähtöisyyden ja ohjattavuuden näkökulmista

Aluehallinnon organisointi perustuisi nykymallin mukaisesti alueelliseen toimivaltaan. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten sisäiseen ja väliseen tehtävienjakoon samoin kuin aluehallinnon ja keskushallinnon virastojen väliseen tehtävienjakoon ei tulisi kuin mahdollisesti pienimuotoisia, tehtävien hoidon kannalta tarpeelliseksi arvioitavia muutoksia. Tällaisia tehtävämuutoksia saattaisi aiheutua jo lyhyelläkin, muutaman vuoden aikavälillä, ainakin työllisyyspalveluiden kuntasiirron heijastumina ELY-keskuksiin. Valtion keskushallinnon virastojen organisointiin ei olisi vaikutuksia.

Nykyisten virastojen toiminta on vakiintunutta. Toiminnalliset tavoitteet on saavutettu pääsääntöisesti hyvin. Työtyytyväisyyskyselyjen tulokset ovat olleet erittäin hyviä. Nykyrakenteen pohjalta kehittäminen ei kuormittaisi toimintaa isolla muutoshankkeella. Nykyrakenteen mahdollistaa aluetasolla monialaisen, ilmiölähtöisen ja poikkihallinnollisen toiminnan sekä ketterän vastaamisen myös poikkeuksellisten tilanteiden luomiin haasteisiin. Eri tehtäväalueita koskevan ja yhteen kokoavan aluekohtaisen kokonaistilannekuvan muodostaminen on nopeaa ja sujuvaa. Myös alueellisen, eri viranomaistietoa yhdistävän

tilannekuvan luomiseen sekä varautumiseen ja häiriötilanteiden hoitamiseen on olemassa verkostot ja käytännöt.

Asiakas- ja sidosryhmäytyvyisyys on tehtyjen kyselyjen perusteella ollut erittäin korkealla tasolla, ja ELY-keskuksen roolia aluekehittämisessä ja maaseudun kehittämisessä arvostetaan. Nykyrakenteessa päätöksenteko tapahtuu lähellä asiakkaita ja sidosryhmiä, ja virastot ovat kattavasti alueellisesti läsnä. Alueellinen toimivalta on monissa tehtävissä tärkeä: se varmistaa päätöksenteon tapahtumisen lähellä alueellista toimintaympäristöä, asiakkaita ja sidosryhmiä. Erityisesti alueen elinvoimaan liittyvissä tehtävissä alueellinen toimivalta ja läsnäolo sekä aluetuntemus ja johdon kiinteä, välitön yhteys asiakkaisiin, yrityksiin ja sidosryhmiin on tärkeää toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kannalta. Myös ohjelmatyössä tarvitaan alueiden tuntemusta sekä yhteistyötä muiden alueellisten toimijoiden kanssa, mutta se ei välttämättä edellytä alueellista toimivaltaa.

Ohjauksen rakenteet ovat vakiintuneet ja niistä on vuosien kokemus. Ne myös muodostavat virallisen ja pysyväisluonteisen rakenteen, joka mahdollistaa valtioneuvostotasoisien ilmiölähtöisen ohjauksen ministeriöiden yhteistyönä.

Nykymallissa voimavarat ja osaaminen ovat jakautuneet useisiin aluehallinnon virastoihin ja asiat tulevat vireille kuhunkin päätöksenteossaan itsenäiseen alueelliseen virastoon. Voimavarojen liikuttelemisen virastorajojen yli toiminnan tarpeiden (esimerkiksi asiamäärien muutosten) mukaan on monivaiheista ja hidasta. Ongelma koskee erityisesti erityisasiantuntemusta edellyttäviä asiantuntijatehtäviä. Pieni yksikkökoko aiheuttaa ongelmia myös esimerkiksi asiantuntijoiden rekrytoinnissa, kollegiaalisen tuen järjestämisessä ja osaamisen turvaamisessa sekä sijaisjärjestelyissä. Mikäli valtion aluehallinnon työmäärä edelleen kasvaa voimavarojen säilyessä ennallaan tai vähetessä, on riskinä, että lakisääteisten tehtävien hoitaminen ja tulostavoitteiden saavuttaminen vaarantuvat. Kehittämismuunta ei luo uusia rakenteellisia mahdollisuuksia voimavarojen kokoamiseksi nykyistä selvästi suuremmiksi kokonaisuuksiksi.

Erityisesti oikeusturva-, lupa- ja valvontatehtävissä useat erilliset ja itsenäiset virastot aiheuttavat haasteita pyrkimyksessä yhdenmukaiseen valvontaan, ratkaisukäytäntöihin ja menettelytapoihin. Tämä on ongelma yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden sekä menettelyjen sujuvuuden ja asioiden käsittelyaikojen näkökulmista.

Vastuualueiden, keskittämisten ja erikoistumistehtävien virastokohtaisen vaihtelun myötä valtion aluehallinnon rakenne ja tehtävienjako on moniulotteinen, eikä kovin selkeä. Tehtäväkohtaisina kysymyksinä erityisesti aluehallintovirastojen ja Valviran välinen

tehtäväjako sekä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välinen tehtäväjako ympäristöasioissa³⁵ aiheuttavat toiminnalle haasteita. Lupamenettelyt ja muut hallinnolliset hyväksymismenettelyt (esimerkiksi ilmoitukset ja rekisteröinnit) sekä valvonta olisivat edelleen useassa eri viranomaisessa. Toimivallan jako näissä lupa- ja valvontamenettelyissä olisi edelleen moniportainen tai viranomaisia jäisi useita rinnakkaisia.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten kaltaisten monialaisten virastojen ohjaus on vaativaa ja edellyttää ohjaavilta tahoilta hyvää poikkihallinnollista yhteistyötä. Ohjaavien tahojen ja ohjattavien virastojen suuri määrä sekä sisältö- ja resurssiohjauksen erillisyydet ja osin jännitteinen suhde säilyisivät ja ohjausjärjestelmä pysyisi näin ollen monimutkaisena. Asiaan pitäisi kiinnittää huomioita muilla kuin rakenteellisilla keinoilla, esimerkiksi toimintatapamuutoksilla.

Arvio kehittämissuunnan avainluvuista ja hallinnollisista vaikutuksista

Edellä arvioitujen keskeisten toiminnallisten vaikutusten lisäksi kehittämissuunnalla voidaan arvioida olevan luonteeltaan teknisempiä vaikutuksia. Nämä avainlukuja ja hallinnollisia vaikutuksia koskevat arviot täydentävät yllä esitettyä varsinaista arviointia ja on koottu taulukon muotoon alle. Kehittämissuunnan peruseriaatteena on nykyrakenteella jatkaminen, mikä näkyy myös näissä arvioissa muutosten pienuutena nykytilaan nähden.

35 Asiaa avataan tarkemmin luvussa 6.2.

Taulukko 1. Arvio kehittämissuunnan 0+ avainluvuista ja hallinnollisista vaikutuksista**Arviointinäkökulma Arvio**

Virastokentän avainluvut	Vähäiset vaikutukset. Aluehallinnon virastojen lukumäärään (6 aluehallintovirastoa ja 15 ELY-keskusta) ja toiminnan volyymiin (noin 4 000 henkilötyövuotta) tulisi vain pienimuotoisesta kehittämisestä aiheutuvia muutoksia.
Henkilöstövaikutukset	Vähäiset vaikutukset. Kehittämissuunta ei aiheuttaisi henkilöstösiirtoja virastojen välillä eikä muitakaan olennaisia muutoksia. Henkilöstösiirtoja saattaisi kuitenkin tulla vähäisessä määrin aluehallinnon sisällä, jos tehtäväjaossa tehtäisiin pieniä tehtävälähtöisiä muutoksia. Virkapaikat eivät muuttuisi ja henkilöstön osaamisvaatimuksiin ei olisi vaikutuksia. Johtamismalliin eikä myöskään käytännön työnteon malleihin kohdistuisi rakennemuutoksen johdosta muospainetta. Virastojohtajien määrä säilyisi ennallaan eikä muihinkaan esimiestason tehtäviin tulisi muutoksia.
Talousarviovaikutukset	Ei vaikutuksia. Kehittämissuunta ei aiheuttaisi määrärahasiirtoja pääluokkien ja momenttien välillä. Hallinnollisia muutuskustannuksia ei synny. Palkkausjärjestelmien muutostarvetta ei muodostuisi, eikä muitakaan palkkavaikutuksia muodostuisi. Tietojärjestelmiin kohdistuvia merkittäviä muutostarpeita ei aiheutuisi.
Muutosten toteuttaminen	Vähäiset vaikutukset. Kehittämissuunnassa mahdollisesti ajan myötä toteutettavat pienimuotoiset muutokset toteutettaisiin tehtäväkohtaisena virkavalmisteluna ja pääsääntöisesti asetustasoisina muutoksina. Poikkihallinnolliselle yhteiselle muutoshankkeelle ei olisi tarvetta. Vaikutuksia virastojen toimintakykyyn ja palvelutasoon ei aiheutuisi positiiviseen eikä negatiiviseen suuntaan sen paremmin lyhyellä kuin pidemmälläkään aikavälillä.

6.2 Kehittämissuunta 1: Aluehallinnon virastojen koon kasvattaminen ja tehtäväjakojen selkeyttäminen

Kehittämissuunnan keskeiset periaatteet

Kehittämissuunnan keskeisiä periaatteita olisivat alueellisen toimivallan virastorakenteella jatkaminen, virastojen määrän vähentäminen ja siten virastokoon suurentaminen sekä aluehallinnon virastojen tehtäväjakojen selkeyttäminen.

Valtion aluehallinto muodostuisi edelleen aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista, mutta virastoja olisi merkittävästi nykyistä vähemmän. Virastojen yhdistämistä toteutettaisiin synergiaedut, tuottavuus ja erityisasiantuntemuksen turvaaminen huomioiden. Toiminta alueilla eri puolella Suomea turvattaisiin kattavalla, esimerkiksi nykymallin mukaisella, toimipisteverkostolla.

Tehtäviä olisi mahdollista organisoida rakenteen puitteissa kahdella tavalla: 1) joko alueellisella toimivallalla kunkin aluehallintoviraston tai ELY-keskuksen hoidettavaksi tai 2) valtakunnallisella toimivallalla vain yhden aluehallintoviraston tai ELY-keskuksen hoidettavaksi koko maan alueella. Kehittämissuunnassa korostuisi poikkihallinnollisuus.

Kehittämissuunnan arviointi tuloksellisuuden, asiakaslähtöisyyden ja ohjattavuuden näkökulmista

Aluehallinnon organisointi säilyisi alueelliseen toimivaltaan perustuvana ja aluehallintovirastot ja ELY-keskukset olisivat edelleen monialaisia ja poikkihallinnollisia. Nykyistä suuremmat virastot toimisivat nykyistä laajemmilla alueilla. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten väliseen tehtävienjakoon ei tulisi muutoksia, mutta tehtävienjakoon aluehallintovirasto- ja ELY-keskuskokonaisuuksien sisällä tulisi muutoksia, kun nykyisiä erilaisia keskittämisen- ja erikoistumisratkaisuja yhdenmukaistettaisiin. Aluehallinnon virastojen ja keskushallinnon virastojen välinen tehtävienjako säilyisi ennallaan. Kehittämissuunnalla ei olisi vaikutusta valtion keskushallinnon virastojen organisointiin.

Kehittämissuunnan mukaiset rakenteet mahdollistaisivat nykyisiin verkostoihin perustuvan, monialaisen ja poikkihallinnollisen toiminnan sekä ketterän vastaamisen alueilla myös poikkeuksellisiin tilanteisiin. Yksikkökoon kasvattaminen voisi helpottaa esimerkiksi asiantuntijoiden rekrytointeihin, kollegiaalisen tuen järjestämiseen ja osaamisen turvaamiseen liittyviä haasteita. Suuremmissa virastoissa voimavarojen käyttö olisi joustavampaa, mikä parantaisi mahdollisuuksia reagoida tehokkaasti asiamäärien ja toimintaympäristön muutoksiin. Nykyistä toiminnan tuloksellisuuden tasoa olisi tätä kautta mahdollista ainakin tehokkuuden näkökulmasta jonkin verran parantaa. Kehittämissuunta tarjoaisi mahdollisuuden arvioida aluehallinnon virastojen aluejakoja uudelleen niin, että ne olisivat

väestöltään ja muilta keskeisiltä toiminnan volyyymiin heijastuvilta tekijöiltään nykyistä paremmin keskenään tasapainossa ottaen huomioon kuitenkin pitkät välimatkat ja alueelliset olosuhteet. Muutos rajatuksi vain aluehallintoon ja kunkin virastokokonaisuuden sisään, eikä täten kuormittaisi toimintaa merkittävästi. Hyvä henkilöstötulosten taso olisi todennäköisesti mahdollista säilyttää.

Kehittämisseuunta säilyttäisi toimivallaltaan ja päätöksenteoltaan alueelliset, alueen toimijat ja olosuhteet tuntevat valtion aluehallinnon viranomaiset. Rakenne mahdollistaisi edelleen asioiden käsittelyn alueellisesti poikkihallinnollisissa kokonaisuuksissa (ilmiölähtöisesti). Myös alueellisen kokonaistilannekuvan muodostaminen esimerkiksi erilaisissa arjen häiriötilanteissa ja poikkeuksellisissa olosuhteissa olisi nopeaa ja sujuvaa.

Kehittämisseuunnassa virastokoko kasvaisi, mutta virastojen toimivalta olisi edelleen ensisijassa alueellista, ja se ei siten ratkaisisi useisiin erillisiin virastoihin liittyviä yhdenmukaisen valvonnan, ratkaisukäytäntöjen ja menettelytapojen haasteita. Vaikka kehitystä tapahtuisi, muodostaisi rakenne edelleen haasteita suhteessa yhdenmukaiseen valvontaan, ratkaisukäytäntöihin ja menettelytapoihin.

Koska kehittämisseuuntaan ei sisälly tehtävien siirtoja virastojen välillä, aluehallintovirastojen ja Valviran välinen tehtävänjako samoin kuin aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välinen tehtävänjako ympäristötehtävissä säilyisivät ennallaan ja haastavana. 13 ELY-keskuksen ja neljän aluehallintoviraston ympäristötehtävät kytkeytyvät toisiinsa monin eri tavoin, aina asian ennakkolisista menettelyistä jälkivalvontaan saakka. Haastavuus tarkoittaa tiivistetysti, että alueellisen toimivallan aluehallintovirastot sekä ELY-keskukset toimivat samojen ympäristöön vaikuttavien toimintojen ympärillä, aluehallintovirastojen myöntäessä ympäristö- ja vesitalousluvut ja ELY-keskusten vastatessa alkuvaiheen YVA-menettelystä sekä osallistumisesta viranomaisroolissa lupamenettelyyn sen eri vaiheissa, sekä jälkivalvonnasta.³⁶ Lupamenettelyt ja muut hallinnolliset hyväksymismenettelyt (esimerkiksi ilmoitukset ja rekisteröinnit) sekä valvonta olisivat aiempaa pienemmän määrän virastoja hoidettavana, mutta kuitenkin edelleen useassa eri virastossa. Näitä

36 ELY-keskukset vastaavat toiminnan mahdollisesti edellyttämästä YVA-tarveharkinnasta, luonnonsuojelun poikkeamislupapäätöksistä, luontoselvityksistä ja Natura-lausunnoista, investointien/lupien valvonnasta, toiminnan luvanvaraisuuden ja luvanmuutostarpeen arvioinnista, osallistumisesta erilaisiin neuvotteluihin ja keskusteluihin aluehallintoviraston, toiminnanharjoittajien ja sidosryhmien kanssa, kaavoituksen edistämisestä sekä ympäristöasioiden yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta. Lupa- ja valvontaviranomaisten määrä ympäristötehtävissä eri aluerajoin, alueellinen toimivalta sekä aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia koskeva tehtävänjako ei ole kehittämisseuunnassa tarkoituksenmukainen erityisesti lupamenettelyn sujuvuuden ja investointien käynnistymisen, asiakkaan, asiantuntijuuden hyödyntämisen tai yhden luukun palveluiden näkökulmasta ja aiheuttaa haasteita myös hakijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi.

kysymyksiä tulisikin todennäköisesti edelleen jatkossa tarkastella ja harkita muutoksia tehtävienjakoon, jos kehittämissuunta valittaisiin.

Virastokoon kasvuun liittyy riskejä päätöksenteon etäännyttämiseen alueellisista asiakkaista ja sidosryhmistä. Alueelliseen läsnäoloon ja alueellisen elinvoiman tukemisen tasapuolisuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota, jotta se toteutuisi yhtä korkeatasoisesti kuin tällä hetkellä.

Vaikka ohjattavia virastoja olisi nykyistä vähemmän, olisi ohjaavien ministeriöiden määrä edelleen suuri ja yleishallinnollisen ohjauksen ja toimialaohjauksen välinen osin jännitteinen suhde jäisi ratkaisematta. Asiaan pitäisi kiinnittää huomioita muilla keinoin, esimerkiksi toimintatapamuutoksien avulla.

Edellä kuvatun ja arvoidun mallin lisäksi selvitystyössä on arvioitu eri vaiheissa myös mahdollisuutta aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhdistämiseen yhdeksi valtion aluehallinnon virastokokonaisuudeksi. Myös tässä mallissa tietyt tehtävät hoidettaisiin kaikissa alueellisissa virastoissa ja osa tehtävistä keskitettäisiin harvempiin alueellisiin virastoihin. Arvioinnissa on tunnistettu, että ajan myötä tehtävien ja tehtävienjakojen vähittäin muuttuessa esimerkiksi osan tehtävistä siirtyessä keskusvirastoihin, voisi aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhdistäminen muodostua lopulta perustelluksi ratkaisuksi.

Arvio kehittämissuunnan avainluvuista ja hallinnollisista vaikutuksista

Edellä arvioitujen keskeisten toiminnallisten vaikutusten lisäksi kehittämissuunnalla voidaan arvioida olevan luonteeltaan teknisempiä vaikutuksia. Nämä avainlukuja ja hallinnollisia vaikutuksia koskevat arviot täydentävät yllä esitettyä varsinaista arviointia ja on koottu taulukon muotoon alle.

Taulukko 2. Arvio kehittämissuunnan 1 avainluvuista ja hallinnollisista muutoksista**Arviointinäkökulma Arvio**

Virastokentän avainluvut	Laajat vaikutukset. Aluehallinnon virastojen määrä vähentyisi (esimerkiksi noin puoleen nykyisestä). Aluehallinnon toiminnan kokonaisvolyymi olisi nykyisen mukainen noin 4 000 henkilötyövuotta.
Henkilöstövaikutukset	Kohtalaiset vaikutukset. Monen valtion aluehallinnossa työskentelevän henkilön työnantajavirasto vaihtuisi. Työpaikkana kuitenkin säilyisi valtion aluehallinnon virasto, sillä uudelleenorganisointi tapahtuisi kummankin valtion aluehallinnon virastokokonaisuuden, aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten, sisällä. Muutoksien mittakaava vaihtelisi tehtäväkohtaisesti riippuen siitä, miten monen viraston hoidettavaksi kukin tehtävä on tällä hetkellä organisoitu ja miten suuri olisi uudelleenorganisoinnin tarve uudessa isompien virastokokonaisuuksien rakenteessa. Kehittämissuunta edistäisi jonkin verran nykyistä enemmän henkilöstön erikoistumista tiettyjen tehtävien hoitoon ja siten asiantuntemuksen syventämistä. Virkapaikat eivät ainakaan useimmissa tapauksissa muuttuisi. Virastojohtajien määrä vähenisi ja myös muihin esimiestason tehtäviin tulisi muutoksia.
Talousarviovaikutukset	Vähäiset vaikutukset. Määrärahasiirtoja pääluokkien ja momenttien välillä ei aiheutuisi. Muutosten tuloksellinen toimeenpano saattaisi edellyttää lisämäärärahoja. Muutoksista ei aiheutuisi palkkausjärjestelmän muutostarvetta. Tehtäväjärjestelyillä sekä tehtävänkuvien ja osaamisvaatimusten muutoksilla voisi kuitenkin olla palkkavaikutuksia. Tietojärjestelmiin kohdistuvia merkittäviä muutostarpeita ei suoraan rakennemuutoksesta johtuen aiheutuisi.
Muutosten toteuttaminen	Kohtalaiset vaikutukset. Kehittämissuunta edellyttäisi poikkihallinnollista toimeenpanohanketta, jotta rakenteen uudistaminen tapahtuisi koordinoitusti. Muutokset olisi toteutettava vaiheistaen, esimerkiksi ensin uusi virastorakenne määrittäen ja tämän jälkeen tehtävienjakoa uuden rakenteen puitteissa linjaten ja uudistaen. Muutoksen toteuttaminen ajoittuisi vuotta pidemmälle aikajaksolle, todennäköisesti useamman vuoden mittaiseksi hankkeeksi. Muutos olisi mahdollista toteuttaa pääsääntöisesti valtioneuvoston asetuksia muuttamalla ja teknisen lainsäädäntövalmistelun näkökulmasta se ei siten olisi erityisen mittava laajuudeltaan. Virastokoon kasvattaminen muuttaisi EU:n rahastojen toimeenpanojärjestelmää, minkä vuoksi mahdolliset muutokset olisi hyvä ajoittaa rahastokausien taitteeseen. Rakennemuutos edellyttäisi hyvää muutosten hallintaa, jotta se ei heijastuisi lyhyellä aikavälillä heikentävästi virastojen toimintakykyyn ja palvelutasoon.

6.3 Kehittämissuunta 2: Aluehallinnon virastojen yhdistäminen valtakunnallisiksi virastoiksi

Kehittämissuunnan keskeiset periaatteet

Kehittämissuunnan keskeisenä periaatteena olisi valtakunnallinen toimivalta valtion tehtävissä ja tämän toteuttaminen muodostamalla aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista kaksi monialaista valtakunnallisen toimivallan virastoa.

Toimintamallit ja työprosessit olisivat valtakunnallisesti johdettuja. Henkilöstö olisi kummassakin virastossa yhteistä huomioiden kuitenkin tehtävien edellyttämän riippumattoman päätöksenteon asettamat vaatimukset organisoinnille (esimerkiksi työsuojelun valvonta). Kehittämissuunta tarkoittaisi alueellisen toimivallan virastojen lakkauttamista ja siten käytännössä valtion aluehallinnon loppumista nykyisessä muodossaan.

Toimivallaltaan valtakunnalliset aluehallintovirasto ja ELY-keskus muistuttaisivat hyvin paljon tyypillistä keskushallinnon virastoa. Perinteisestä keskushallinnon virastosta erottavia piirteitä olisivat rakenteeseen sisältyvä säädetty alueellinen perusrakenne, johon voitaisiin delegoida ratkaisutoimivaltaa viraston sisällä, sekä poikkihallinnollisuus, monialaisuus ja toiminnassa korostuva toimintojen, toiminnan ja henkilöstön sijoittuminen monipaikkaisesti kautta koko Suomen.

Kehittämissuunnassa korostuisivat toimivallan valtakunnallisuus sekä yhtenevät toiminta- ja ratkaisukäytännöt. Virastojen ohjausta ja virastojen välistä tehtävänjakoa koskevia kysymyksiä muodostuisi kehittämissuunnassa lukuisia koskien erityisesti valtion aluehallinnon ja niitä ohjaavien keskushallinnon virastojen suhdetta. Näitä kysymyksiä arvioidaan tarkemmin seuraavassa.

Kehittämissuunnan arviointi tuloksellisuuden, asiakaslähtöisyyden ja ohjattavuuden näkökulmista

Kehittämissuunnan arvioinnissa lähdetään siitä, että virastoja muodostettaisiin kaksi: valtakunnallisen toimivallan aluehallintovirasto ja ELY-keskus. Selvitystyössä on arvioitu eri vaiheissa myös mahdollisuutta aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhdistämiseen yhdeksi valtakunnalliseksi virastoksi. Ajan myötä tehtävien ja tehtävienjakojen vähittäin muuttuessa esimerkiksi osan tehtävistä siirtyessä keskusvirastoihin, on mahdollista, että tämä yhdistäminen muodostuisi lopulta perustelluksi ratkaisuksi.

Virastojen valtakunnallinen toimivalta mahdollistaisi yhtenäiset toimintatavat, menettelyt ja prosessit. Samoin valtakunnallinen toimivalta mahdollistaisi voimavarojen joustavan kohdentamisen ja niitä olisi mahdollista käyttää koko maan alueella ilman alueellisia

rajoja. Tämä parantaisi toiminnan tuloksellisuutta ainakin tehokkuuden näkökulmasta sekä hallinnon toimintavarmuutta ja joustavuutta silloin, kun muodostuu tarve kohdentaa voimavaroja nopeasti uudelleen asiamäärien tai toimintaympäristön muutoksista johtuen. Eri tehtäväalueita koskevan, valtakunnallisen kokonaistilannekuvan muodostaminen olisi nopeaa ja sujuvaa.

Kehittämissuunta antaa mahdollisuuden sekä poikkihallinnolliseen että valtakunnallisesti yhdenmukaiseen toimintaan. Palvelut tarjoaisi yksi toimivaltainen virasto ja ne saisi siten omassa asiassaan nykyistä kattavammin yhdeltä toimijalta. Lupamenettelyt ja muut hallinnolliset hyväksymismenettelyt (esimerkiksi ilmoitukset ja rekisteröinnit) sekä valvonta olisivat valtakunnallisesti organisoituja, mikä vaikuttaisi positiivisesti yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden sekä menettelyjen sujuvuuden ja käsittelyaikojen näkökulmista.

Virastot muodostuisivat kooltaan isoiksi ja sisäiseltä hallinnoltaan moniportaisiksi. Virastojen sisälle muodostettavat tehtäväkokonaisuudet (osastot, vastuualueet tms.) saattaisivat muodostua itsellisiksi sektorikohtaisiksi linjoiksi, ikään kuin virastoiksi viraston sisällä. Muutos olisi toiminnan perusteisiin asti ulottuva ja edellyttäisi laajaa ja syvällistä rakenteellista ja toiminnallista uudistamistyötä. Riskinä on, että muutoksesta aiheutuisi toiminnan kuormittumista ja siten lyhyellä aikavälillä tuloksellisuuden ja henkilöstötulosten heikkenemistä.

Riskinä on tunnistettavissa myös, että voisi muodostua ILO:n sopimuksen vastainen tilanne, sillä ilman tehtävien jonkinlaista eriyttämistä merkittävä määrä valtion työntekijöistä olisi samassa virastossa työsuojelun kanssa, jolloin heillä ei olisi toimivaltaista valvoa työsuojeluviranomaista.

Toimivallan valtakunnallisuus yhdistettynä virastojen suureen kokoon ja väistämättä moniportaiseen organisaatioon edellyttäisi huomion kiinnittämistä siihen, ettei päätöksenteko suuressa virastossa etäännyisi liiaksi alueiden olosuhteiden ja niiden erityispiirteiden ymmärtämisestä. Riskinä on myös alueellisten yhteistyöverkoston ja kumppanuuksien heikkeneminen ja julkisen vallan käytön kasvottomuus, joka osaltaan voi vähentää kansalaisten luottamusta hallintoon ja heikentää läheisyysperiaatetta. Aluetuntemuksen varmistamiseen ja toimivallan riittävään delegointiin aluetasolle viraston sisäisin päätösin pitäisi siten kiinnittää erityistä huomiota.

Ohjattavuuden sekä yleisemmin tehtävienjaon ja koko hallinnon rakenteen näkökulmasta keskeiseksi ratkaistavaksi ongelmaksi muodostuisi valtakunnallisten aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen suhde keskushallinnon virastoihin. Liikennetehtävien, sote-toimialan lupa- ja valvontatehtävien, maaseudun ja maatalouden tukien sekä ympäristöterveydenhuollon tehtävien kohdalla muodostuisi tilanne, jossa keskushallinnon virasto eli Väylävirasto,

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Valvira tai Ruokavirasto ohjaisi toista toimivallaltaan valtakunnallista virastoa, eli valtakunnallista aluehallintovirastoa tai ELY-keskusta.

Tosiasiallista kehitystä kehittämissuunnassa on edellä kuvatusta asetelmasta johtuen vaikeaa ennakoida, mutta se voisi valtionhallinnon vahvan ministeriö- ja hallinnonalavastuun seurauksena todennäköisimmin johtaa asteittaiseen tehtävien siirtämiseen keskushallinnon virastoihin. Tällöin ja esimerkiksi edellä lueteltujen tehtävien keskushallintoon siirtämisen myötä valtakunnalliseen aluehallintovirastoon jäisivät ympäristölupatehtävät, mahdollisesti työsuojelun valvonnan tehtävät, opetus- ja kulttuuritoimen tehtävät, pelastustoimen ja varautumisen tehtävät sekä eräitä muita volyymiltaan verrattain pieniä tehtäviä. Valtakunnalliseen ELY-keskukseen jäisivät puolestaan elinkeinojen edistämisen tehtävät, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden tehtävät, KEHA-keskuksen tehtävät sekä eräitä muita volyymiltaan verrattain pieniä tehtäviä. Kysymykseksi muodostuisi kummassakin tapauksessa, olisivatko juuri nämä kyseiset tehtäväkokonaisuudet mielekkäitä hoidettaviksi kyseisissä virastoissa. Yhteenvetona voidaankin todeta, että kehittämissuunnan keskeisimpänä riskinä on, että se valitsemalla ei muodostuisi kahta tehtäviltään ja toiminta-ajatukseltaan selkeää virastoa nykyisten aluehallinnon virastojen työtä jatkamaan, vaan useita uusia ratkaistavia virastojen ja tehtävien organisoinnin kysymyksiä.

Arvio kehittämissuunnan avainluvuista ja hallinnollisista vaikutuksista

Edellä arvioitujen merkittävien toiminnallisten vaikutusten lisäksi kehittämissuunnalla voidaan arvioida olevan luonteeltaan teknisempiä vaikutuksia. Nämä avainlukuja ja hallinnollisia vaikutuksia koskevat arviot täydentävät yllä esitettyä varsinaista arviointia ja on koottu taulukon muotoon alle.

Taulukko 3. Arvio kehittämissuunnan 2 avainluvuista ja hallinnollisista muutoksista

Arviointinäkökulma Arvio

Virastokentän avainluvut	Erittäin laajat vaikutukset. Valtion aluehallinnon virastojen määrä vähenisi ja virastoja muodostuisi kaksi: valtakunnallinen aluehallintovirasto ja valtakunnallinen ELY-keskus. Valtakunnallinen aluehallintovirasto olisi suoraan nykyisistä tehtävistä kooten karkeasti arvioiden noin 1 000 henkilötyövuoden virasto ja nykyisistä ELY-keskuksista ja KEHA-keskuksesta koottava valtakunnallinen virasto noin 3 000 henkilötyövuoden. Koska kehittämissuunta todennäköisesti kuitenkin johtaisi tehtäväsiirtoihin alue- ja keskushallinnon välillä, vaikutukset olisivat tätä laajemmat, mutta hyvin vaikeasti ennakoitavat. Ahvenanmaan valtionviraston asema ja tehtävät tulisi pohtia erikseen.
Henkilöstö-vaikutukset	Erittäin laajat vaikutukset. Jokaisen aluehallinnon työntekijän työnantajavirasto muuttuisi. Samoin muuttuisi johtamismalli ja monilta osin myös käytännön työnteon malli. Kehittämissuunta edistäisi selvästi nykyistä enemmän henkilöstön erikoistumista tiettyjen tehtävien hoitoon ja siten asiantuntemuksen syventämistä. Virkapaikat eivät pääsääntöisesti muuttuisi. Virastajohtajien määrä vähenisi ja myös muihin esimiestason tehtäviin tulisi lukuisia muutoksia.
Talousarvio-vaikutukset	Kohtalaiset vaikutukset. Määrärahasiirtoja pääluokkien ja momenttien välillä ei aiheutuisi pelkästään aluehallinnon nykyvirastojen ja -tehtävien kokoamisesta valtakunnallisiksi virastoiksi. Muutosten toimeenpano edellyttäisi lisämäärärahoja. Palkkausjärjestelmiin ei kohdistuisi selvästi tunnistettavaa muutospainetta. Tehtäväjärjestelyillä sekä tehtävänkuvien ja osaamisvaatimusten muutoksilla voisi olla palkkavaikutuksia. Tietojärjestelmien omistajuuksia vaihtuisi ja niiden muutos- ja kehittämistarvetta muodostuisi, mistä aiheutuisi lyhyellä aikavälillä lisäkustannuksia ja pidemmällä aikavälillä tehostamispotentiaalia.
Muutosten toteuttaminen	Erittäin laajat vaikutukset. Kehittämissuunta on käytännön toteutuksen näkökulmasta enemmän kysymyksiä esiin nostava kuin valmiita ratkaisuja antava. Se edellyttäisi perusratkaisua täydentäviä, merkittäviä ja tarkempia linjauksia erityisesti tehtävienjaon ja uusien muodostettavien valtakunnallisten aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen lopullisten tehtävien suhteen. Valmistelun toteuttamiseksi olisi perustettava laaja poikkihallinnollinen lainsäädäntövalmistelu- ja toimeenpanohanke. Muutosten suunnittelu ja toteuttaminen ajoittuisi useamman vuoden aikajaksolle, todennäköisesti koko hallituskauden ajalle. Lainsäädäntötyö muodostuisi hyvin mittavaksi. Virastorakenteen muutos yksinkertaistaisi EU-rahastojen toimeenpanojärjestelmää, mutta muutokset olisi hyvä ajoittaa rahoituskauden taitteeseen. Rakennemuutos edellyttäisi erityisen hyvää muutosten hallintaa, jotta se ei heijastuisi lyhyellä aikavälillä heikentävästi virastojen toimintakykyyn ja palvelutasoon.

6.4 Kehittämissuunta 3: Tehtävien siirtäminen keskushallinnon hallinnonalakohtaisiin ja/tai monialaiseen virastoon

Kehittämissuunnan keskeiset periaatteet

Kehittämissuunnan keskeisenä periaatteena olisi valtakunnallinen toimivalta valtion tehtävissä ja tämän toteuttaminen siirtämällä valtion aluehallinnon tehtävät joko jo olemassa oleviin tai uusiin perustettaviin keskushallinnon virastoihin.

Tehtäviä siirrettäisiin aluehallinnon virastoista ainakin Valviraan, Väylävirastoon, Ruoka-
virastoon, Kilpailu- ja kuluttajavirastoon ja Tukeisiin. Osalle valtion aluehallinnon nykyisistä tehtävistä ei ole olemassa luontevaa keskusvirastoa, jolloin tulisi harkittavaksi, perustetaanko näille tehtäville kokonaan uusi virasto, useampia virastoja vai laajennetaanko nykyisten keskushallinnon virastojen toimialoja huomioimaan uudet tehtävät.

Kehittämissuunta johtaisi siten myös keskushallinnon laajaan muutokseen. Keskeinen kysymys tästä näkökulmasta olisi, organisoitaisiinko keskushallintoon siirrettävät tehtävät ja missä laajuudessa hallinnonalakohtaisten virastojen vai monialaisten virastojen hoidettaviksi. Tätä kysymystä arvioidaan ja konkretisoidaan kahden eri skenaarion avulla kehittämissuunnan arvioinnin yhteydessä. Keskushallinnon virastojen olisi välttämätöntä laajentaa alueellisia toimipisteverkostojaan tai perustaa sellaisia, jotta niiden olisi mahdollista jatkaa toimintaa alueilla valtion alueellisen läsnäolon ja monipaikkaisen työnteon periaattein. Kehittämissuunnassa korostuisi valtakunnallisuus ja tarkemmasta skenaariosta riippuen myös toimialakohtaisuus.

Kehittämissuunnan arviointi tuloksellisuuden, asiakaslähtöisyyden ja ohjattavuuden näkökulmista

Tehtävien siirtäminen keskushallinnon virastoihin tarkoittaisi valtion aluehallinnon virastorakenteen purkamista. Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset lakkaisivat ja valtion keskushallinnon virastojen tehtävämäärät kasvaisivat oleellisesti. Tästä johtuen tarkastellaan tuloksellisuuden, asiakaslähtöisyyden ja ohjattavuuden arvioinnin ohella sitä, miten kehittämissuunta vaikuttaisi keskushallinnon virastoihin.

Keskushallinnon virastojen koko ja määrä kasvaisi. Useilla hallinnonaloilla (LVM, MMM ja STM) on jo nykyisin olemassa keskushallinnon virasto tai virastoja, jonne aluehallinnon tehtäviä voitaisiin siirtää. Sen sijaan OKM:n, OM:n, SM:n³⁷ ja YM:n hallinnonaloilla tällaisia

37 Erityisesti pelastustoimen laillisuusvalvontaa koskien

virastoja, joihin tehtävät voitaisiin kattavasti suoraan siirtää, ei ole. TEM:n hallinnonalalla osalle valtion aluehallinnon tehtävistä on löydettävissä keskushallinnon virasto jo nykyisellään, mutta merkittävälle osalle puolestaan ei.

Keskushallinnon virastokenttää olisi mahdollista organisoida muutoksen myötä usealla eri tavalla ja vaihtoehtoja on periaatteessa kuviteltavissa lukuisia. Tässä selvityksessä on kuitenkin keskitytty tarkastelun rajaamiseksi ja konkretisoimiseksi sekä aikaisempiin selvitys- ja valmistelutöihin perustuen kahteen vaihtoehtoiseen skenaarioon:

- Tehtävät voitaisiin siirtää kattavasti **hallinnonalakohtaisiin virastoihin** tai
- Lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä voitaisiin koota uuteen perustettavaan **monialaiseen** keskushallinnon virastoon. Kyseiseen virastoon voitaisiin koota nykyisin Valviran ja aluehallintovirastojen hoitamia sosiaali- ja terveysalan tehtäviä, työsuojelun valvonnan sekä opetus- ja kulttuuritoimen tehtäviä, ympäristötehtävät aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista sekä eräitä muita pienempiä valtion aluehallinnon nykyisiä tehtäviä.

Tehtävien kokoamien hallinnonalakohtaisiin virastoihin on selkeä, vahvat vertikaaliset ohjaussuhteet muodostava ja kunkin hallinnonalan voimavarat yhteen kokoava ratkaisu. Malli kokoaisi toimialakohtaiset voimavarat isoiksi kokonaisuuksiksi, joiden puitteissa niitä olisi joustavaa ja tehokasta kohdentaa eri tehtäviin. Hallinnonalakohtainen organisointi toisi yhtä toimialaa koskevan lainsäädännön valmistelun, toiminnan ohjauksen ja resurssi-ohjauksen nykyistä kattavammin yhden ministeriön vastuulle, mikä selkeyttäisi virastojen ohjausta.

Samalla hallinnonalojen välillä toimintatavat eriytyisivät ja hallinnonalakohtaiset ominaispiirteet vahvistuisivat. Yhteensovittamistarpeet syntyisivät hallinnonalojen välille. Riskinä olisi, että poikkihallinnollinen toimintojen joustava yhteensovittaminen valtionhallinnossa vähenisi, koska tätä tukevat valtion aluehallinnon rakenteet purkautuisivat. Tästä johtuen virastojen välisten poikkihallinnollisten ja monialaisten verkostojen, menettelyjen sekä yhteistyötapojen merkitys korostuisi. Vaikka hallinnon rakenteet sinällään saattaisivat olla selkeämmät, asiakkaan palvelutarpeeseen vastaaminen saattaisi monimutkaistua, mikäli palveluja tarvittaisiin useammalta hallinnonalalta.

Monialaisen lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston skenaariossa perustettava monialainen valtakunnallinen virasto olisi tehtäviltään hyvin laaja, mutta tehtävien pääosin yhtenevän luonteen johdosta kuitenkin verrattain selkeänä hahmottuva rakenneratkaisu. Malli kokoaisi toimialakohtaiset voimavarat isoiksi kokonaisuuksiksi, joiden puitteissa niitä olisi joustavaa ja tehokasta kohdentaa eri tehtäviin.

Monialaisessa virastossa vastuualueista tulisi niin suuria kooltaan, että ne saattaisivat muodostua hyvin itsenäisiksi linjoiksi, ikään kuin virastoiksi viraston sisällä. Monialaiselle virastolle olisi luotava oma uusi ohjausmallinsa, jossa mahdollistettaisiin toisaalta kunkin ministeriön ohjausvastuun toteutuminen ja toisaalta eri ministeriöiden ohjauksen systemaattinen yhteensovittaminen kyseisen viraston tehtävissä. Tarve tarjoaisi toisaalta mahdollisuuden uuden vaikuttavamman ohjausmallin kehittämiseen, mutta sisältää toisaalta riskejä haastavaksi ennakoitavissa olevasta valmistelutyöstä johtuen.

Molemmissa skenaarioissa eli sekä hallinnonalakohtaisen että monialaisen ratkaisun tapauksessa keskushallinnon ja aluehallinnon tehtävien päällekkäisyydet poistuisivat aluehallinnon lakatessa (erityisesti aluehallintovirastojen ja Valviran tehtävänjako). Samoin ratkeaisivat aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävänjakoon liittyvät nykyiset organisoinnin ongelmakohdat (erityisesti ympäristötehtävät). Lupamenettelyt ja muut hallinnolliset hyväksymismenettelyt (esimerkiksi ilmoitukset ja rekisteröinnit) sekä valvonta olisivat valtakunnallisesti organisoituja, mikä vaikuttaisi positiivisesti yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden sekä menettelyjen sujuvuuden ja käsittelyaikojen näkökulmista. Hallinnonalakohtaisten toimintatapojen ja prosessien yhdenmukaistaminen saattaisi olla pidemmällä aikavälillä helpompaa, mikä puolestaan helpottaisi prosessien digitalisointia. Tämä edistäisi yhteisten rekistereiden hyödyntämistä ja yhteisen tiedon käyttöä, mikä tehostaisi toimintaa pidemmällä aikavälillä.

Kehittämissuunta edistäisi hallinnonalakohtaista tehokkuutta ja toimintavarmuutta yleisellä tasolla ja varsinkin pidemmällä aikavälillä sekä erityisesti silloin, kun olisi tarve priorisoida ja kohdentaa voimavaroja nopeasti esimerkiksi äkillisten, ennalta arvaamattomien tilanteiden hoitoon. Tiettyä tehtäväaluetta koskevan, valtakunnallisen kokonaistilannekuvan muodostaminen olisi nopeaa. Monialaisessa valtakunnallisessa virastossa myös tehtäväalueiden rajat ylittävän valtakunnallisen kokonaistilannekuvan muodostaminen olisi nopeaa ja sujuvaa.

Valtakunnallisen toimivallan virastolla voi olla aluetoimipisteitä, joille se delegoi sisäisesti päätäntävaltaa alueellisissa asioissa. Jos näin ei toimittaisi, valtakunnallisen toimivallan johdosta on riskinä, että päätöksenteko etäännyisi alueilta ja aluetuntemuksesta, vaikka virastoilla olisikin edelleen henkilöstöä ja toimintaa alueilla. Riskinä olisi, että valtion aluetuntemus ja valtion toimien tunnettuus alueilla heikkenisivät. Alueiden tarpeet huomioon ottava kehittäminen ja hallinnonalojen näkemystä ja osaamista yhdistävä monialainen, lähtökohtainen toiminta vaikeutuisi. Aluetuntemuksen varmistamiseen pitäisi siten kiinnittää erityistä huomiota. Kaiken kaikkiaan kehittämissuunta kytkeytyisi erityisen tiiviisti pohdintaan koko julkisen hallinnon rakenteen kehittämisestä, sillä valtio ei enää olisi mukana eri toimijoiden välisessä alueellisessa toiminnassa monialaisten valtion aluehallinnon virastojen edustamana vaan kunkin toimialan oman viraston edustamana ja korostuneesti valtakunnallisesta näkökulmasta. Molemmissa skenaarioissa aiheutuvat muutokset olisivat

erittäin laajoja ja syvällisiä ja ne aiheuttaisivat väistämättä kuormitusta toimintaan, ja riskin toiminnan tuloksellisuuden ja henkilöstötulosten heikkenemisestä lyhyellä aikavälillä.

Kehittämissuunnassa olisi muista poiketen väistämättä toteutettava nykyisen aluehallinnon kehittämis- ja hallintotehtävien kattava uudelleenorganisointi. Nykyisten KEHA-keskuksen ja aluehallintovirastojen valtakunnallisen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen hallinto-, tuki-, kehittämis-, maksatus- ym. tehtävät olisi organisoidava kauttaaltaan uudelleen. Kyseiset toiminnot jakautuisivat nykyistä useamman tahon hoidettaviksi.

Valtakunnallinen ohjattavuus paranisi valtakunnallisen toimivallan ja keskitetyn johdon myötä. Arjen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalle olisi luotava uudet mallit ja käytännöt, jotta eri tahojen vastuulla olevat tehtävät ja nykyisen aluehallintoviraston rooliin keskeisesti sisältyvät koulutus- ja varautumistehtävät (ml. harjoitukset) voitaisiin hoitaa tiiviissä yhteistyössä ja toimijoiden välinen tiedonkulku varmistaen. Keskushallinnon tasolla tapahtuvasta, virastojen yhteisestä tuesta ja ohjauksesta hyvinvointialueille ja kuntiin muodostuisi erittäin tärkeä ja olennainen osa arjen häiriötilanteisiin ja poikkeusolosuhteisiin varautumista.

Arvio kehittämissuunnan avainluvuista ja hallinnollisista vaikutuksista

Edellä arvioitujen merkittävien toiminnallisten vaikutusten lisäksi kehittämissuunnalla voidaan arvioida olevan luonteeltaan teknisempiä vaikutuksia. Nämä avainlukuja ja hallinnollisia vaikutuksia koskevat arviot täydentävät yllä esitettyä varsinaista arviointia ja on koottu taulukon muotoon alle.

Taulukko 4. Arvio kehittämissuunnan 3 avainlukuista ja hallinnollisista muutoksista**Arviointinäkökulma Arvio**

Virastokentän avainluvut	Erittäin laajat vaikutukset. Valtion aluehallinnon virastot lakkautettaisiin. Keskushallinnon virastojen määrä ja koko yleisesti ottaen kasvaisi, mutta vaikutukset vaihtelisivat hallinnonaloitain ja virastoittain voimakkaasti. Mikäli tehtävät siirrettäisiin hallinnonalakohtaisiin virastoihin, jakautuisi koko aluehallinnon yli 4 000:n henkilöstömäärä näiden kesken. Jos taas perustettaisiin uusi monialainen valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirasto, olisi sen henkilömäärä edellä hahmotelluilla tehtävillä noin 2 000 henkilötyövuotta ja muu aluehallinnon henkilöstö siirtyisi hallinnonalakohtaisiin keskushallinnon virastoihin. Ahvenanmaan valtionviraston asema ja tehtävät tulisi pohtia erikseen.
Henkilöstövaikutukset	Erittäin laajat vaikutukset. Kaikki valtion aluehallinnon työntekijät siirtyisivät valtion aluehallinnon virastoista keskushallinnon virastoihin, joten jokaisen aluehallinnon työntekijän työnantajavirasto muuttuisi. Samoin muuttuisivat valtakunnallisesta organisoinnin lähtökohdasta johtuen johtamismalli ja monilta osin myös käytännön työnteon malli. Kehittämissuunta edistäisi nykyistä enemmän henkilöstön erikoistumista tiettyjen tehtävien hoitoon ja siten asiantuntemuksen syventämistä. Virkapaikat todennäköisesti muuttuisivat osalla henkilöstöstä. Virastojohtajien määrä vähenisi ja myös muut esimiestason tehtävät muuttuisivat kautta linjan.
Talousarviovaikutukset	Erittäin laajat vaikutukset. Tehtäväsiirtojen mukaiset määrärahasiirrot olisivat eri pääluokkien välillä koko valtion aluehallinnon nykyiset toimintamenot kattaen yhteensä noin 300 miljoonan euron suuruusluokkaa. Määrärahat jakaantuisivat nykyistä useammille talousarvion momenteille, mutta määrärahoja käyttävien itsenäisten virastojen määrä vähenisi. Muutosten toimeenpano edellyttäisi lisämäärärahoja. Tehtävä- ja henkilöstösiirroista aiheutuisi palkkausjärjestelmien uudistamistarvetta ja palkkaharmonisoinnin kustannuksia. Mikäli perustettaisiin uusi monialainen lupa-, ohjaus- ja valvontavirasto, tulisi tälle luoda uusi oma palkkausjärjestelmänsä. Lisäksi tehtäväjärjestelyillä sekä tehtävänkuvien ja osaamisvaatimusten muutoksilla voisi olla palkkavaikutuksia. Tietojärjestelmien omistajuuksia vaihtuisi ja niiden muutos- ja kehittämistarvetta muodostuisi, mistä aiheutuisi lyhyellä aikavälillä lisäkustannuksia ja pidemmällä aikavälillä tehostamispotentiaalia.
Muutosten toteuttaminen	Erittäin laajat vaikutukset. Kehittämissuunta edellyttäisi poikkihallinnollista toimeenpanohanketta, jotta rakenteen uudistaminen tapahtuisi koordinoitusti. Muutosten suunnittelu ja toteuttaminen ajoittuisi useamman vuoden aikajaksolle, todennäköisesti vähintäänkin yhden kokonaisen hallituskauden ajalle. Toimeenpano olisi tarpeen vaiheistaa esimerkiksi siten, että tehtäviä siirrettäisiin vaiheittain keskushallinnon virastoihin ja aluehallinnon rakennetta purettaisiin tehtäväsiirtojen tahdissa. Varsinkin uusien virastojen perustaminen tai olemassa olevien virastojen toimialojen olennainen laajentaminen edellyttäisivät pitkää ja perusteellista valmistelua sekä omia päähankkeeseen kytkeytyviä alahankkeitaan. Lainsäädäntötyö muodostuisi mittavaksi. Virastorakenteen muutos muuttaisi merkittävästi EU-rahastojen toimeenpanojärjestelmää. Muutokset olisi hyvä ajoittaa rahoituskauden taitteeseen. Rakennemuutos edellyttäisi erityisen hyvää muutosten hallintaa, jotta se ei heijastuisi lyhyellä aikavälillä heikentävästi virastojen toimintakykyyn ja palvelutasoon.

7 Johtopäätökset

Tässä raportissa on kuvattu valtion aluehallinnon nykytilaa ja oikeudellisia peruslähtökoh-
tia sekä keskeiset toimintaympäristön muutostekijät ja rakenteen kehittämisen tavoitteet.
Näiden pohjalta on muodostettu vaihtoehtoiset rakenteen kehittämissuunnat, joiden vai-
kutuksia on arvioitu.

Kaikissa kehittämissuunnissa on tehtävittäin vaihdellen vahvuutensa ja heikkoutensa. Eri
ministeriöillä ja virastoilla on erilaisia, valtion aluehallinnon tehtävien toisistaan eroavaan
luonteeseen palautuvia näkemyksiä parhaasta virastorakenteen ja tehtävienjaon kehittä-
missuunnasta niin tuloksellisuuden, asiakaslähtöisyyden kuin ohjattavuudenkin näkökul-
masta arvioiden. Eri kehittämissuunnat ja niiden arvioinnit heijastelevat näitä vaihtelevia
näkemyksiä.

Kehittämissuunnat sijoittuvat nelikenttään, jonka muodostavat kaksi keskeisintä virasto-
rakenteen tarkastelunäkökulmaa: alueellinen toimivalta – valtakunnallinen toimivalta sekä
hallinnonalakohtaisuus – monialaisuus (kuvio 3 seuraavalla sivulla). Kuvio kuvaa virastota-
soisia ratkaisuja näiden näkökulmien suhteen, eikä siinä oteta kantaa virastojen sisäiseen
organisoitumiseen.

Kuvion tulkinnassa on tärkeää muistaa, kuten aiemmin luvun 6 yhteydessä on yhdeksi kes-
keisimmäksi lähtökohdaksi todettu, että toimivalta on eri asia kuin toimintojen konkreetti-
nen (esimerkiksi toimipisteet, palvelutarjonta, johto ja henkilöstö) sijainti. Valtakunnallinen
toimivalta ei tarkoita automaattisesti toimintojen keskittämistä eikä alueellinen toimivalta
niiden hajauttamista. Toimintojen konkreettista keskittämistä ja hajauttamista voidaan
toteuttaa niin alueelliseen kuin valtakunnalliseenkin toimivaltaan perustuvan virasto-
rakenteen puitteissa ja se riippuu täysin virastojen ohjauksessa ja johtamisessa tehtävistä
valinnoista. Näiden päätösten tulisi lain valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen
sijoittamisen perusteista mukaan perustua ennen kaikkea toiminnan tuloksellisuuteen ja
asiointitarpeisiin.

Kuvio 3. Kehittämissuuntien asemointi virastojen toimivallan valtakunnallisuuden/alueellisuuden ja rakenteen monialaisuuden/hallinnonalakohtaisuuden mukaan



Palveluiden saatavuus vastaamaan asiakas-tarpeita ja toimintojen sijoittaminen eri puolille Suomea tuloksellisen toiminnan edellyttämällä tavalla on mahdollista toteuttaa rakenteen kehittämissuunnasta ja virastorakenteesta riippumatta.

0+

Kehittäminen nykyrakenteen pohjalta: Keskeisenä periaatteena olisi toiminnan kehittäminen nykyisen (monialaisen 6 aluehallintoviraston ja 15 ELY-keskuksen) rakenteen pohjalta.

1

Aluehallinnon virastojen koon kasvattaminen ja tehtäväjako selkeyttäminen: Keskeisiä periaatteita olisivat alueellisen toimivallan virastorakenteella jatkaminen, virastojen määrän vähentäminen ja siten virastokoon suurentaminen ja aluehallinnon virastojen tehtäväjako selkeyttäminen.

2

Aluehallinnon virastojen yhdistäminen valtakunnallisiksi virastoiksi: Keskeisenä periaatteena olisi valtakunnallinen toimivalta valtion tehtävissä ja tämän toteuttaminen muodostamalla aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista kaksi monialaista valtakunnallisen toimivallan virastoa.

3

Tehtävien siirtäminen keskushallinnon hallinnonalakohtaisiin ja/tai monialaiseen virastoon: Keskeisenä periaatteena olisi valtakunnallinen toimivalta valtion tehtävissä ja tämän toteuttaminen siirtämällä valtion aluehallinnon tehtävät joko jo olemassa oleviin tai uusiin perustettaviin keskushallinnon virastoihin. Kehittämissuuntaan sisältyy skenaariot hallinnonalakohtaisiin virastoihin kokoamisesta ja lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoamisesta uuteen perustettavaan monialaiseen keskushallinnon virastoon.

Kuviossa nykymalliin perustuva kehittämissuunta 0+ ei sijoitu lähelle toimivalta-akselin alueellista ääripäätä, sillä jo nykyisin valtion aluehallinnossa hoidetaan monia tehtäviä valtakunnallisella toimivallalla tai hyvin suurilla alueellisilla toimialueilla (esimerkiksi vain kolmen tai neljän alueen jaolla). Kehittämissuunta 1 vahvistaisi tätä tendenssiä entisestään ja liikkuu siten akselilla kohti valtakunnallista toimivaltaa. Kehittämissuunnat 2 ja 3 ovat määritelmällisesti toimivalta-akselin valtakunnallisuuden ääripäässä, sillä kyseiset virastot

olisivat valtakunnallisia toimivallaltaan. Sen sijaan kyseisten ratkaisujen monialaisuus voisi vaihdella hyvinkin paljon sen mukaan minkälainen organisoinnin malli tulisi valituksi.

Tunnistetut kehittämissuunnat ovat kuvion mukaisessa nelikentässä eräänlaisia ääripäihin vietyjä havainnollistuksia. Käytännössä, kun valtion aluehallinnon tehtävien uutta organisoinnin mallia mahdollisessa tulevassa uudistustyössä määritellään virasto- ja tehtävätasolle, tulisikin kyseeseen todennäköisesti jonkinlainen eri kehittämissuuntia yhdistävä ratkaisu. Tämä ei todennäköisesti lopulta sijoittuisi täysin mihinkään kuvatuista ääripäistä. Kehittämissuuntiin sisältyykin monia erilaisia vaihtoehtoisia skenaarioita käytännön toteutuksiksi. Näistä yksi on mahdollisuus yhdistää AVIt ja ELY-keskukset, jota voidaan pitää varteenotettavana vaihtoehtona siinä tapauksessa, että valtion aluehallinnon tehtävät vähenisivät esimerkiksi keskushallinnon virastoihin siirtämisen myötä.

Olennaista on havaita, että nykyisiä tehtäviä hoitavan valtion aluehallinnon organisoimiseksi ei ole selvitystyön perusteella löytynyt mitään radikaalisti kokonaan uutta mallia, vaan nykytehtävien kyse on joka tapauksessa monialaisten alueellisten virastojen muodostamasta kokonaisuudesta (kehittämissuunnat 0+ ja 1). Samalla selvitystyön perusteella vaikuttaa yhtä ilmeiseltä, että jos valtion aluehallinnon tehtäviä lähdetään organisoimaan nykyistä selvästi laajemmin valtakunnalliseen toimivaltaan perustuen, ei valtion aluehallinnon rakenteelle jää sellaista selkeää toiminta-ajatusta ja tehtäväsisältöä, että sen olemassaolo olisi nykyisessä mielessä ja laajuudessa enää perusteltua. Tällöin tullaan hyvin lähelle kehittämissuuntien 2 tai 3 mukaisia ratkaisuja.

Näin ollen valtion aluehallinnon rakenteen kehittämisessä olennaista on kuvattujen kehittämisen perussuuntien linjaaminen valmistelun pohjaksi: otetaanko tavoitteeksi ensisijaisesti monialainen vai hallinnonalakohtainen ja alueellisen vai valtakunnallisen toimivallan virastojen ja tehtävienjaon organisoinnin malli.

Selvitystyössä on korostunut tämän valinnan tekemisessä huomioitavaksi eräitä keskeisiä teemoja:

- Kärjistyviin voimavarahaasteisiin vastaaminen
- Tehtävittäin vaihtelevat tarpeet valtion aluehallinnolle
- Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen, työllisyyspalvelujen sekä ympäristöterveydenhuollon organisoinnin mahdollisten muutosten huomioiminen valtion aluehallinnon rakenteessa
- Rakenteen uudistamisen toimintaympäristö, toimeenpano ja aikajänne

Näitä keskeisimpiä ratkaistavia kysymyksiä sekä esitettyjen kehittämissuuntien suhdetta niihin tarkastellaan seuraavassa.

Kärjistyviin voimavaraasteisiin vastaaminen

Valtion aluehallinnon keskeinen nykytilan haaste ovat rajalliset voimavarat, jotka tehtäväkohtaisesti vaihdellen koetaan tehtävämääriin nähden riittämättömiksi. Samalla ennakoitavissa olevat demografiset, taloudelliset ja teknologiset toimintaympäristön muutokset johtavat edelleen kasvavaan tehokkuusvaatimukseen. Selvityksen laatimisen ajanjaksole ajoittuvat koronapandemian vuorotellen vaihdellut laantumisen ja kiihtymisen, sekä Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuun lopulla 2022. Toimintaympäristössä on selvityksen valmistuessa poikkeuksellisen voimakkaita muutostekijöitä. Toimintaympäristön muutokset kärjistävät eräiden tehtävien nykyorganisoinnin muutostarpeita. Tämä havainto koskee erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta suhteessa aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan ja ohjauksen tehtäviin sekä uusitutuvien energiamuotojen ja vihreän siirtymän aiheuttamaa investointien suurta kasvua suhteessa ympäristöllisiin menettelyihin sekä aluehallintovirastoissa että ELY-keskuksissa.

Rakennemuutokset eivät vähennä tehtäviä tai lisää voimavarojen kokonaismäärää, mutta niiden avulla olemassa olevia resursseja voidaan koota aiempaa suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Voimavarojen osoittaminen eri tehtävien hoitoon ja tehtävien priorisointi siirtyy tällöin virastojen ohjausprosessissa päätettävästä asiasta viraston sisäisessä johtamisessa päätettäväksi asiaksi, mikä lisää voimavarojen kohdentamisen tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Toiminnan tehokkuuden kannalta on eritasoinen ratkaisu, osoitetaanko tehtävien hoitoon lisävoimavaroja 50 henkilötyövuotta jakaen se 17 samoja tehtäviä hoitavan viraston kesken vai osoittamalla se samoihin tehtäviin vain yhdelle virastolle.

Voimavaraasteet puoltavat rakenteen kehittämisessä enemmän toimintojen ja toimivaltojen kokoamista kuin hajauttamista ja näin ollen kehittämissuuntia 1, 2 ja 3. Valtakunnallisen toimivallan kehittämissuuntien 2 ja 3 voidaan arvioida olevan tästä näkökulmasta parhaita vaihtoehtoja.

Tehtävittäin vaihtelevat tarpeet valtion aluehallinnolle

Valtion aluehallinnolla on monenlaisia, eri luonteisia, erilaista osaamista vaativia ja eri tavoin resursoituja tehtäviä. Eri tehtävillä on selvitystyön perusteella tunnistettavissa niiden luonteesta lähteviä selvästi erilaisia ja toisistaan poikkeavia tarpeita.

Alueelliseen kehittämiseen, koordinointiin ja yhteistyöhön tiiviisti kytkeytyvissä tehtävissä olennaista on alueellisen virastorakenteen säilyminen. Tästä näkökulmasta voidaan mainita nykyisistä valtion aluehallinnon tehtävistä ainakin aluekehittämisen toimeenpano, maaseudun kehittäminen ja maatalous sekä varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvät muut tehtävät, muodostumassa olevien työllisydenhoitoalueiden ohjaus ja kumppanuustoiminta ja valtion näkemyksen tuominen alueelliseen työllisyydenhoitoon sekä yritystukijärjestelmän vaikuttavan ja tehokkaan toiminnan takaaminen. Tämä

tehtäväkohtainen näkökulma puoltaa siten tarvetta kehittämissuuntien 0+ tai 1 mukaiselle rakenteen kehittämiselle.

Yhdenmukaisia ratkaisukäytäntöjä korostavissa lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävissä olennaista on puolestaan valtakunnallinen yhtenäisyys toiminnassa. Tästä näkökulmasta voidaan mainita nykyisistä valtion aluehallinnon tehtävistä erityisesti sosiaali- ja terveysalan tehtävät, ympäristöterveydenhuollon tehtävät, ympäristötehtävät sekä pelastustoimen laillisuusvalvontatehtävät. Sosiaali- ja terveystoimialan³⁸ tehtävissä merkittävään rakenteeseen liittyvä nykytilan haaste on keskenään rinnakkaisten sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan tehtävien jakautuminen seitsemään itsenäiseen virastoon – kuuteen aluehallintovirastoon ja Valviraan. Ympäristötehtävissä merkittävään rakenteeseen liittyvä nykytilan haaste on puolestaan tiiviisti toisiinsa sidoksissa olevien ympäristötehtävien jakautuminen neljään aluehallintovirastoon sekä 13 ELY-keskukseen. Myös tehtävätyyppien lukuisuus ja pirstaleisuus sekä resurssien ja osaamisen kapeus ovat haaste.

Ympäristötehtävien yhdistämisellä samaan viranomaiseen ja organisaation uudistamisella olisi mahdollista vastata haasteeseen riittävästä voimavaroista ja osaamisesta tulevaisuudessa³⁹. Sama näkemys on tuotu esiin sosiaali- ja terveysalan tehtäviä koskien⁴⁰. Myös valtion tieverkon kunnossapito- ja kehittämistehtävissä on arvioitu tärkeäksi päästä valtakunnallisesti yhtenevään toimintaan ja vaikuttavuuteen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteiden mukaisesti⁴¹ yhdessä jo toimivan valtakunnallisen Väyläviraston kanssa. Myös ympäristöterveydenhuoltoon sisältyvän elintarvikevalvonnan ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan tehtäviä olisi mahdollista siirtää Ruokavirastoon. Luetellut tehtävät vastaavat yhteensä noin 76 prosenttia aluehallintovirastojen ja noin 53 prosenttia ELY-keskusten substanssien henkilötyövuosista.⁴² Näissä neljässä tehtäväkokonaisuudessa puhtaasti tehtäväkohtainen näkökulma puoltaa siten tarvetta kehittämissuunnan 3 mukaiselle rakenteen kehittämiselle, ympäristötehtävissä perustuen erityisesti monialaiseen lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston skenaarioon ja sosiaali- ja terveysalan tehtävissä erillisen edellä viitatussa selvityksessä katsotun mukaisesti hallinnonalakohtaiseen valtakunnalliseen virastoon.

38 Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta, alkoholiluvat ja -valvonta, työsuojelun valvonta

39 <https://valtioneuvosto.fi/-/1410903/ymparistolupien-nopeampi-kasittely-vaatisi-lisaa-resursseja-seka-valtakunnallista-lupa-ja-valvontaviranomaista>

40 Sosiaali- ja terveysministeriön toimialan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestelymahdollisuudet : Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:26.

41 Liikenneverkon elinkaaren hallinta. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2020

42 Tarkemmin valtion aluehallinnon resursseista vastuualueittain ja tehtäväkokonaisuuksittain, katso liite 1, luvut 8.1 ja 8.5

Muissa valtion aluehallinnon tehtävissä on piirteitä, jotka puoltavat osin tarvetta kehittämissuuntien 0+ ja 1 mukaiselle, osin kehittämissuuntien 2 ja 3 mukaiselle rakenteen kehittämiselle. Näiden tehtävien osalta ei siten voida todeta yhtä selvästi tiettyä painotusta kehittämissuunnan suhteen kuin edellä erikseen mainituissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen, työllisyyspalvelujen ja ympäristöterveydenhuollon organisoinnin mahdollisten muutosten huomioiminen valtion aluehallinnon rakenteessa

Valtion aluehallinnon rakenteeseen ei aiheudu suoraan täysin väistämätöntä uudistamistarvetta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta, mutta uudistus korostaa valtakunnallisesti yhtenäisen ohjauksen ja valvonnan merkitystä. Tätä kautta muutos painottaa tarvetta koota sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan ja pelastustoimen laillisuusvalvonnan tehtäviä valtakunnallisesti hoidettaviksi kokonaisuuksiksi ja siten näiden tehtävien osalta kehittämissuuntaa 3.

Myöskään työllisyyspalvelujen kuntasiirrosta ei aiheudu suoraa uudistamistarvetta valtion aluehallinnon rakenteeseen. Muutos kuitenkin edellyttää syntyvien kuntapohjaisten työllisyshoitoalueiden kumppaniksi ja valtion näkemyksen tuomiseksi työllisyshoitoon alueellisesti toimivaltaista valtion toimijaa ja näin ollen painottaa kehittämissuuntia 0+ ja 1.

Mikäli kuntien hoitamien ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirto hyvinvointialueiden hoidettavaksi toteutuu, kuten aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisessa selvitystyössä on ehdotettu, johtaa se arviointiin valtion virastojen hoitamien ympäristöterveydenhuollon tehtävien organisoinnista.

Rakenteen uudistamisen toimintaympäristö, toimeenpano ja aikajänne

Toimintaympäristössä on selvitystyön valmistuessa poikkeuksellisen paljon epävarmuustekijöitä. Suomi elää yhä osana globaalia pandemiaa ja samaan aikaan turvallisuusympäristö on Venäjän hyökättyä Ukrainaan muuttunut oleellisesti. Aluehallinnon virastoilla on nykyisellään merkittäviä alueellisen varautumisen ja turvallisuuden tehtäviä sekä muita keskeisiä tehtäviä ja rooleja osana julkisen hallinnon kokonaisuutta, joiden toteuttamisen taso ei saa rakennemuutosten johdosta tai muuten heiketä edes tilapäisesti.

Eri kehittämissuuntien toteuttamiseen, kuten muutoksiin aina, liittyy riskejä toiminnan tuloksellisuuden, asioiden ja sidosryhmätyön järjestämisen ja henkilöstövoimavarojen näkökulmasta, mikä on tärkeää ottaa huomioon mahdollisen rakenteen uudistamisen ajankohtaa, laajuutta ja toteuttamistapaa pohdittaessa. Erityisesti nämä näkökohdat tulee huomioida kehittämissuuntien 2 ja 3 mukaisessa rakenteen uudistamisessa, sillä valtion

aluehallinnon kokonaan lakkauttaminen (joka kehittämissuuntiin sisältyy) tai vähintäänkin sen tehtävien oleellinen väheneminen olisi koko hallintorakenteen kannalta syvälinen ja periaatteellinen muutos. Sillä saattaisi olla merkittäviä heijastusvaikutuksia myös kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion työnjakoon, vaikka näitä ei ole ollut mahdollista tämän selvitystyön yhteydessä tarkemmin ennakoita ja arvioida.

Valtion aluehallinnon virastorakenteen perusteellisempi uudistaminen lainsäädäntömuutokset huomioiden, jota kehittämissuunnat 1–3 edustavat, vaatii riittävän pitkän, yhteensä useamman vuoden pituisen suunnittelu- ja toimeenpanoajan. Lisäksi on huomioitava, että virastorakenteen ja tehtävienjaon muutokset ovat verrattain raskas ja väistämättä kautta koko organisaation häiriötä perustoimintaan aiheuttava toimenpidevaihtoehto. Tosin tässäkin on tehtävä- ja hallinnonalakohtaisia eroja. Ne edellyttävät myös vahvaa poliittista ohjausta ja omistajuutta. Edellä kuvatuista syistä johtuen tässä selvitystyössä hahmoteltujen kehittämissuuntien laajuisten muutosten toteuttamiseksi tulisi olla hyvin vahva poliittinen mandaatti sekä karkeasti ottaen yhteensä vähintään yhden hallituskauden pituinen suunnittelu- ja toimeenpanoaika.

Lisäksi mahdollisessa rakenteen uudistamisen aikataulussa on huomioitava tehtäväkohtaisia reunaehtoja, joista ilmeisin liittyy EU:n rahastojen toimintaan. Alue- ja rakennepoliittikan ohjelmat alkoivat vuonna 2021, EU:n yhteisen maatalouspolitiikan CAP-suunnitelman toimeenpano käynnistyy vuoden 2023 alussa. Koska molemmat kaudet päättyvät vuonna 2027 olisi ohjelmien näkökulmasta hallinnollisesti yksinkertaisinta ajoittaa mahdolliset isommat rakennemuutokset tulemaan voimaan vuodesta 2028 alkaen. Suomen toimeenpanojärjestelmä tai sen muutos ei edellytä EU-komission hyväksyntää, vaan muutokset ovat nykyisin ilmoitusasia. Ongelmat syntyvät käytännön kysymyksistä, kuten hankkeiden periyttämisestä sekä tietojärjestelmistä ja hallinto- ja valvontajärjestelmien uudelleen kuvaamisesta, jotka vievät paljon aikaa ja voimavaroja ja häiritsevät toimeenpanoa.

8 Liite 1: Nykytilan kuvaus

8.1 Valtion aluehallinnon historia ja kehitys

Valtionhallinnossa on perinteisesti ollut kolme tasoa: keskus-, alue- ja paikallishallinto. Tämä peruslähtökohta on luettavissa myös perustuslain⁴³ 119 pykälästä, jossa säädetään valtionhallinnosta seuraavasti (valtion alue- ja paikallishallintoon suoraan viittavat kohdat lihavoitu):

*”Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. **Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia.** Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla.*

*Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. **Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla.** Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella”*

Valtion keskushallinto muodostuu ministeriöistä ja niiden alaisuudessa toimivista virastoista ja laitoksista. Ministeriörakenne on pysynyt aikojen saatossa verrattain muuttumattomana. Viime vuosikymmenien merkittävimpiä rakenteellisia muutoksia ovat olleet ympäristöministeriön perustaminen vuonna 1983 sekä kauppa- ja teollisuusministeriön ja työministeriön sekä joidenkin sisäministeriön tehtävien yhdistäminen työ- ja elinkeinoministeriöksi vuonna 2008.

Ministeriöiden hallinnonalan keskusvirastoja ja laitoksia on organisoitu ajan saatossa monin tavoin uudelleen. Erityisesti 2010-luvulla vallitsevana kehityssuuntana on ollut toimintojen kokoaminen aiempaa suurempiin valtakunnallisen toimivallan virastokokonaisuuksiin. Kehitys on mahdollistunut hallintotehtävien ja niihin kytkeytyvän asioinnin sähköistyessä ja digitalisoituessa. Esimerkkeinä tästä kehityksestä voidaan mainita Verohallinto, Maanmittauslaitos ja Digi- ja väestötietovirasto, joiden kaikkien tapauksessa aiemmat alueelliset itsenäiset virastot on yhdistetty yhdeksi valtakunnalliseksi virastoksi.

Samaan aikaan valtion aluehallintoa on uudelleenorganisoitu useaan otteeseen ja monin eri tavoin. Näistä uudistamishankkeista varsinkin viimeisin, vuoden 2010 alusta voimaan

⁴³ Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

tullut ALKU-uudistus, oli luonteeltaan korostuneesti poikkihallinnollinen ja sillä oli yhdyspintoja myös maakuntien liittoihin. Tätä valtion aluehallinnon kehitystä avataan tarkemmin seuraavassa.

1990-luku

1990-luku oli merkittävien uudistusten aika aluehallinnossa sekä valtion että kunnallishallinnon näkökulmasta. Kunnallista päätöksentekoa vahvistettiin alueiden kehittämisessä ja valtion tehtäviä ja viranomaisia koottiin yhteen.⁴⁴

Kuntalakiin⁴⁵ tehtiin vuonna 1993 lisäys kuntayhtymistä, mikä teki mahdolliseksi aluekehittämisen myös kunnalliselta pohjalta. Vuonna 1994 maakuntien liitoille annettiin lakiin perustuva alueiden kehittämistehtävä yhdessä valtion alueviranomaisen kanssa⁴⁶. Tällöin siirryttiin ohjelmapohjaiseen aluepolitiikkaan, jossa aluekehitysviranomaisina toimivien maakunnan liittojen johdolla ryhdyttiin laatimaan alueellisia kehittämisohjelmia. Rakennerahastolaki ja vuoden 2002 alueiden kehittämislaki⁴⁷ syvensivät ja täsmensivät vastuunjako.⁴⁸

Valtionhallinnossa toteutettiin samalla ajanjaksolla monia alueellisen virastorakenteen uudelleenorganisointeja.

Alueelliset ympäristökeskukset perustettiin vuonna 1995 ja niihin yhdistettiin vesi- ja ympäristöpiirit ja lääninhallitusten ympäristöyksiköt. Ympäristölupavirastot perustettiin vuonna 2000 vesioikeuksien tilalle sekä ympäristönsuojelulain että vesilain mukaisiksi lupaviranomaisiksi. Maaseutuhallinnossa maaseutupiirit yhdistettiin yhdessä kalastuspiirien kanssa vuonna 1993 maaseutuelinkeinopiireiksi, jotka sitten koottiin myöhemmin työ- ja elinkeinokeskuksiin (TE-keskus). 19 metsälautakunnasta muodostettiin 13 metsäkeskusta vuonna 1996.⁴⁹ Tielaitos jaettiin vuoden 2001 alusta lukien Tiehallintoon ja Tie liikelaitokseen. Tiehallinto toimi tienpitäjänä ja tienpidon tilaajana. Tie liikelaitos toteutti tiealan urakoita muiden maanrakennusyrittäjien kanssa. Tiehallinto muodostui keskuhallinnosta ja alueellisista yksiköistä (9 tiepiiriä).

44 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 7

45 Kuntalaki 10.4.2015/410

46 Laki alueiden kehittämisestä 10.12.1993/1135 (kumottu)

47 Alueiden kehittämislaki 12.7.2002/602

48 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 7

49 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 7

2000-luku

Aluehallinto 2000 -uudistus puolestaan merkitsi lääninhallitusten määrän vähenemistä kahdestatoista kuuteen (ml. Ahvenanmaa) sekä viidentoista työ- ja elinkeinokeskusten perustamista vuonna 1997. Työ- ja elinkeinokeskuksiin koottiin alueellinen elinkeinohallinto ja kehittäminen kolmen ministeriön toimialueelta 77 erillisestä organisaatiosta.⁵⁰

1990-luvun aluehallinnon uudistusten näkyvin yhteinen tekijä oli hajanaisen viranomais- ja tehtävärakenteen eheyttäminen ja kokoaminen. Uudistuksissa pyrittiin kansanvallan vahvistamiseen aluehallinnossa ja alueiden oman päätöksenteon ja toimintakyvyn vahvistamiseen. Tämän suuntauksen yhtenä keskeisenä ilmentymänä alkoi vuonna 2005 Kainuussa kahdeksanvuotinen hallintokokeilu, jossa maakunnalle kerättiin laajasti kuntien palvelutehtäviä ja lisättiin merkittävästi maakunnan valtaa alueiden kehittämiseen liittyvissä aluehallinnon tehtävissä.⁵¹

Hallinnon kehittämisessä ja uudistamisessa korostuivat 2000-luvun alussa erityisesti tarve edistää poikkihallinnollista verkostomaista yhteistyötä, jonka yhteydessä kehitettiin myös organisatorisia rakenteita. Hallinnon kehittämiseen vaikuttivat muun muassa poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien luominen, työ- ja elinkeinoministeriön organisaation kehittäminen ja erilaiset kehittämishankkeet, kuten Paras-hanke (kunta- ja palvelurakennemuudistus)⁵², alueellistaminen, yhteispalvelujen kehittäminen, julkisen hallinnon sähköisten palvelujen ja asiointin kehittämistyö sekä valtionhallinnon tuottavuusohjelma.⁵³

ALKU-uudistus 2010

Vuoden 2010 alusta toteutettu valtion aluehallinnon kokonaisuudistus (ALKU-hanke)⁵⁴ oli jatkumoa edellä kuvatulle kehityslinjalle. Uudistuksessa oli kuitenkin kysymys aikaisempaa laajemmasta aluehallinnon uudistamisesta, joka lähtökohtaisesti koski koko aluehallintoa. Valtion aluehallinnossa uudistus koski lääninhallituksia, työ- ja elinkeinokeskuksia, alueellisia ympäristökeskuksia, ympäristölupavirastoja, tiepiirejä ja työsuojelupiiriä

50 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 7

51 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 7

52 Laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta 169/2007

53 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 5

54 Aluehallinnon uudistamishanke. [Hankeikkuna](#).

työsuojelutoimistoja. Uudistuksen toteuttamisesta linjattiin varsin yksityiskohtaisesti pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa.⁵⁵

Lääninhallitus oli läänin yleinen hallintoviranomainen, joka hoiti lisäksi oikeushallintoon, pelastus- ja poliisihallintoon, opetus- ja kulttuurihallintoon sekä liikunta- ja nuorisotoimeen, maa- ja metsätaloushallintoon, liikennehallintoon, kuluttaja-, kilpailu- ja elintarvikehallintoon sekä sosiaali- ja terveyshallintoon liittyviä tehtäviä. Lääninhallitus huolehti monialaisena kahdeksan ministeriön alaisena asiantuntijavirastona siitä, että läänin väestön perusoikeudet toteutuvat. Se myös sovitti yhteen poikkeusoloihin varautumista huolehtimalla sen edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä läänissä. Turvallisuudesta huolehtiminen oli myös tärkeä osa lääninhallituksen toimintaa. Manner-Suomessa oli viisi lääninhallitusta ja kuudes lääninhallitus oli Ahvenanmaan lääninhallitus.⁵⁶

Työ- ja elinkeinokeskukset (TE-keskukset) tukivat ja neuvoivat yrityksiä niiden elinkaaren kaikissa vaiheissa, osallistuivat innovaatioympäristön kehittämiseen, hoitivat alueellista työvoimapolitiikkaa, edistivät maatilatalouden ja maaseutu- ja kalatalouselinkeinojen kehittymistä ja suorittivat maa- ja metsätalousministeriön aluehallinnolle kuuluvat viranomaisen valvonta- ja toimeenpanotehtävät. Lisäksi TE-keskukset huolehtivat maahanmuuttajien kotouttamisen alueellisesta yhteensovittamisesta, turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton suunnittelusta, ohjauksesta, seurannasta sekä muista erikseen säädetyistä tehtävistä. TE-keskuksia oli 15.⁵⁷

Alueelliset ympäristökeskukset huolehtivat aluehallinnolle kuuluvista ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun, alueiden käytön, rakentamisen ohjauksen, kulttuuriympäristön hoidon sekä vesivarojen käytön ja hoidon tehtävistä sekä muun muassa ympäristölupien ja yleisen edun valvonnasta toimialallaan. Ympäristökeskuksia oli 13.⁵⁸

Ympäristölupavirastot toimivat vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisina alueellisina valtion lupaviranomaisina. Ympäristölupavirastoja oli kolme ja ne olivat itsenäisiä ja riippumattomia päätöksenteossaan.⁵⁹

55 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 5–6.

56 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 8.

57 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 8.

58 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 8.

59 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 8.

Tiehallinto oli liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva asiantuntijavirasto, jota ohjasi ja valvoi valtioneuvoston tehtävään nimittämä johtokunta. Suomessa oli yhdeksän tiepiiriä, jotka vastasivat tienpidosta alueellaan.⁶⁰ Tiehallinto lakkautettiin vuoden 2010 alusta itsenäisenä virastona ja sen keskushallinto yhdistettiin Liikennevirastoon. Samanlaisesti Tiehallinnon yhdeksän tiepiiriä yhdistettiin yhdeksään ELY-keskukseen.

Työsuojelun piirihallinto koostui kahdeksasta työsuojelupiiristä, joiden tehtävänä oli työsuojelua koskevien säädösten ja määräysten valvonta ja ohjaus. Työsuojeluhallinto oli riippumaton valvontatehtävää suorittaessaan.⁶¹

Ennen aluehallinnon kokonaisuudistusta henkilöstövolyyymi valtion aluehallintoviranomaisissa oli vuonna 2007 henkilötyövuosina mitattuna yhteensä 7 373 jakautuen seuraavasti: lääninhallitukset 1 230, TE-keskukset 1 902, alueelliset ympäristökeskukset 1991, ympäristölupavirastot 90, työsuojelupiirit 450, tiepiirit 703 ja metsäkeskukset 1 007 henkilötyövuotta. Lisäksi maakunnan liittojen henkilötyövuodet olivat 682.⁶²

Valtion aluehallinnon laajassa kokonaisuudistuksessa valtion aiempien keskeisten aluehallintoviranomaisten (lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot) tehtävät koottiin 1.1.2010 lukien kahteen monialaiseen viranomaiskokonaisuuteen, joita ovat aluehallintovirastot (6 virastoa) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (15 keskusta). Ahvenanmaalla aluehallintoviranomaisena toimii Ahvenanmaan valtionvirasto (Statens ämbetsverk på Åland).

Vaikka aluehallintovirastoja on kaikkiaan kuusi ja ELY-keskuksia 15, niin hyvin monia virastojen keskeisiä tehtäviä hoidetaan vain osassa mainituista virastoista ja siten laajemmilla toimialueilla. ELY-keskusten tehtäviä hoidetaan 15 toimialueen lisäksi muun muassa yhdeksän, kuuden, neljän ja kolmen viraston aluejaoilla. Aluehallintovirastojen tehtävistä puolestaan esimerkiksi työsuojeluvalvontaa hoidetaan viidessä aluehallintovirastossa ja ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisia lupa-asioita neljässä. Tämä keskittämisen- ja erikoistumissuuntaus on voimistunut erityisesti resurssien niukentuessa. Vastuualue-, yksikkö- ja tehtäväkohtaisen aluejaotuksen nykytilaan palataan tarkemmin myöhemmin luvuissa 8.2.2 ja 8.2.3.

60 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 9

61 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 9

62 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 9

Valtion aluehallinnon virastot ovat henkilöstömäärällä mitaten hyvin eri kokoisia. Pienin on Lapin aluehallintovirasto (noin 40 henkilötyövuotta) ja suurin Etelä-Suomen aluehallintovirasto (noin 530 henkilötyövuotta). Kaiken kaikkiaan valtion aluehallinnon virastoissa työskentelee noin 4 400 henkilöä, ja niiden toiminnan nettomenot ovat noin 281,6 miljoonaa euroa valtion vuoden 2022 talousarviossa. Aluehallinnon resursseihin ja niiden kehityksen tarkasteluun palataan tarkemmin myöhemmin luvussa 8.2.5.

ALKU-uudistuksen tavoitteena oli uudistaa laajasti aluehallintoa ja saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Aluehallinnon kokonaisuudistus koski myös maakuntien liittoja, joiden roolia ja asemaa aluekehittämisen viranomaisena vahvistettiin kokoamalla liittoihin alueellisia kehittämistehtäviä ja niiden voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa.⁶³

Valtion paikallishallinnon kehityksestä

Valtion aluehallinnon ohella valtion paikallishallinto on ollut viime vuosikymmeninä jatkuvassa muutoksessa. Käytännössä muutos on näyttäytynyt ennen kaikkea entisten paikallishallinnon virastojen toimialueiden laajenemisena, joka on monissa tapauksissa saavuttanut myös lakipisteensä siten, että paikallishallinnon virastot on fuusioitu yhdeksi kokonaisuudeksi, usein samaan virastoon niitä aikaisemmin ohjanneen keskushallinnon viraston kanssa (esimerkiksi jo aiemminkin mainitut Maanmittauslaitos, Verohallinto ja Digi- ja väestötietovirasto).

Valtion paikallishallinnon virastoja ovat niistä annettujen lakien mukaan nykyisin enää poliisilaitokset ja TE-toimistot. Näiden osalta ja muutenkaan laajasti koko hallintoa katsoen valtion paikallishallinnon toimintojen organisoinnin tosiasiallinen tila ja sisältö eivät kuitenkaan käytännössä enää nykyisin vastaa käsitteellä perinteisesti ymmärrettyä merkitystä. Kyseisten virastojen maantieteelliset toimialueet eivät ole laajuudeltaan paikallisia ja valtion viranomaisten toimivalta on nykyisin kautta linjan joko valtakunnallista taikka alueellista. Myös jäljellä olevien nimellisesti paikallishallintoa edustavien valtion virastojen toimialueet ovat viime vuosina laajentuneet ja ne ovat pääosin maakuntien laajuisia tai laajempia. Esimerkiksi poliisilaitosten (11 kappaletta) alueet, Uttamaata lukuun ottamatta, noudattavat maakuntien rajoja ja kattavat yhden tai useamman maakunnan. ELY-keskusten alaisina paikallishallinnon viranomaisina toimivien työ- ja elinkeinotoimistojen (15 kappaletta) toimialueet ovat puolestaan ELY-keskusten toimialueiden mukaisia. Syyttäjän organisaatiouudistuksen (voimaan 1.10.2019), Digi- ja väestötietoviraston perustamisen (Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja Itä-Suomen aluehallintoviraston

63 Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp, 1

maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön yhdistäminen, voimaan 1.1.2020) ja ulosotto-toimen uudistuksen (voimaan 1.12.2020) myötä nämä perinteiset valtion paikallishallinnon toimijat irrottautuivat valtion paikallishallinnon aluejaotuksen pohjana olevasta kihlakuntajaosta. Valtion paikallishallintoa ei siten käytännössä enää ole olemassa paikallisen tason aluejaotuksina, eli siinä merkityksessä kuin se on aikaisemmin ymmärretty. Eduskunnassa onkin parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys laeiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain kumoamisesta ja poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi laki valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista. Samalla kumoutuisi valtion paikallishallinnon aluejaon perustana käytetty kihlakuntajako.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten kehityksestä ALKU-uudistuksen voimaantulon jälkeen

Valtion aluehallinnossa viranomaistehtäviä ovat 1.1.2010 voimaan tulleen uudistuksen jälkeen hoitaneet aluehallintovirastot (kuusi virastoa) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (15 ELY-keskusta). Ahvenanmaalla toimii Ahvenanmaan valtionvirasto. Virastot ovat useamman ministeriön ja keskushallinnon viraston ohjauksessa ja ohjauksen roolit ja menettelyt on määritelty erikseen laki- ja asetustasoisesti. Nämä perusratkaisut ovat pysyneet käytännössä muuttumattomina uudistuksen voimaantulon jälkeen.

Perusratkaisujen puitteissa on kuitenkin tapahtunut useita tehtäväkohtaisia muutoksia 2010-luvun kuluessa. Myös virastojen ohjausjärjestelmiä on yksinkertaistettu. Näistä muutoksista on myös tunnistettavissa selviä heijastumia tähän selvitykseen sisältyvissä kuvauksissa niin virastojen nykytilasta kuin esimerkiksi virastojen resurssien kehityksestä.

Hallinnollisia tehtäviä koskien keskeinen muutos on ollut se, että ELY-keskusten yhteisiä hallinnollisia tehtäviä on koottu työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) alaisuudessa toimivaan ELY-keskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistot) kehittämis- ja hallintokeskukseen (KEHA-keskus), joka on oma itsenäinen valtakunnallinen virastonsa. Aluehallintovirastojen hallinnolliset tehtävät on myös koottu valtakunnalliseksi toiminnoksi, aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueeksi. Erotuksena ELY-keskuksiin tämä toiminto on kuitenkin vastuualue ja se on sijoitettu organisatorisesti osaksi Etelä-Suomen aluehallintovirastoa.

Lisäksi aluehallinnolle on osoitettu kokonaan uusia tehtäviä ja joitakin aluehallinnon tehtäviä on siirretty keskushallintoon.

Aluehallintovirastoille osoitettuja uusia viranomaistehtäviä ja muilta viranomaisilta aluehallintovirastoille siirrettyjä tehtäviä ovat (suluissa henkilötyövuositiedot siltä osin kuin ne ovat olleet saatavissa):

- Saavutettavuusvalvonta (3 htv),
- Rahanpesun ja terrorismin ehkäisyn valvontatehtävien laajentaminen (2 htv),
- Ns. kuittivalvonta alkoholivalvonnan yhteydessä (osana muuta valvontaa kaikissa AVI:issa, ei htv-vaikutusta)
- Kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät sekä oppilaitosrakentamiseen liittyvät tehtävät ELY-keskuksista AVI:ihin (kaikki kuusi aluehallintovirastoa 53 htv)
- Vankien ja puolustusvoimien terveydenhuollon valvonta (PSAVI) (2 htv)
- Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen (ISAVI)
- Kuntien työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisen valtakunnallinen valvonta (Työllisyyden kuntakokeilut) (LSSAVI) (2 htv)
- Esiopetusta, perusopetusta, ammatillista koulutusta ja lukiokoulutusta koskevien oikaisuvaatimusten käsittely
- Oppilas- ja opiskelijahuollon valvonta
- Varhaiskasvatuslain mukainen tuen oikaisumenettely (8/2022)
- Oppivelvollisuuslain (1214/2020) ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain (1215/2020) mukaiset oikaisuvaatimukset sekä vapaan sivistystyön lain muutoksen (1219/2020) mukaiset oppivelvollisille suunnatun koulutuksen oikaisuvaatimukset
- Kustannusarvioltaan yli 700 000 euron liikuntapaikkojen perustamishankkeiden lopputarkastustehtävä
- Kirjastotoimen valtakunnallinen asiakaskysely
- Tiedontuotanto ja arviointi: Nuorisotilastot.fi (4 htv)
- Tiedontuotanto ja arviointi: Nuorille suunnattujen palvelujen riittävyyden, laadukkuuden ja saavutettavuuden arviointi
- Ohjaus: Nuorisotoimen henkilöstön koulutusten, neuvottelupäivien ja työkokousten järjestäminen
- Ohjaus: Valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan alueellinen toimeenpano ja kehittäminen
- Teollisuuspäästädirektiivin mukaiset parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisen tehtävät ja laajentuneet ympäristölupatehtävät, pienet turvetuotantoalueet lupamenettelyyn (ESAVI, ISAVI, LSSAVI, PSAVI)
- EU:n aluskierrätysasetuksen mukaiset AVIn viranomaistehtävät (jätelain 108 a §) (ESAVI, ISAVI, LSSAVI, PSAVI)

Aluehallintovirastoista pois siirretyt tai lakanneet tehtävät ovat (suluissa henkilötyövuosittieto siltä osin kuin ne ovat olleet saatavissa):

- Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön lakkauttaminen DVV:n perustamisen yhteydessä (10 htv)

- Vähittäiskaupan ja parturi- ja kampaamoliikkeiden poikkeusluvut (LAAVI) (1 htv)
- Maantielain ja ratalain mukaiset hallinnolliset pakkokeinot (LSSAVI)
- Pelastustoimeen liittyvä tehtävä väestönsuojien rakentamiseen liittyvien helpotusten myöntämisestä (ESAVI)
- Talous- ja velkaneuvontaan liittyvät tehtävät
- Apteekkimaksuista annettuun lakiin perustuneet tehtävät
- Poliisitoimen tehtävät (14 htv)
- Ympäristönsuojelulain yleiseen ilmoitusmenettelyyn siirtyneiden eläinsuojien ja sahojen luvittaminen
- Kirjastotoimen kansainväliset matka-avustukset
- Valtionavustukset nuorten tieto- ja neuvontatyöhön sekä digitaaliseen nuorisotyöhön

ELY-keskuksille osoitettuja uusia viranomaistehtäviä ja muilta viranomaisilta ELY-keskuksille siirrettyjä tehtäviä ovat (suluissa henkilötyövuositieto siltä osin kuin ne ovat olleet saatavissa):

- ELY-TE-toimisto-Salmian neuvotteluviranomaistehtävät, TE-toimistojen henkilöstöhallinnon ohjaustehtävät, julkisten työvoimapalvelujen tietojärjestelmän käyttö- ja tukitehtävät, TE-palveluiden kehittämistehtäviä (KEHA-keskukselle) (6 htv)
- Lakkautetun Koulutus- ja kehittämiskeskus Salmian tehtävät (KEHA-keskukselle) (12 htv)
- Ilmoitusten vastaanotto Naturasta LSL 65 a ja b ja toimenpidekielto 65 c
- Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen, laki luonnonsuojelulain muuttamisesta 732/2020, Natura-alueiden tila-arvioinnit (NATA) LSL 68 §, laki luonnonsuojelulain muuttamisesta (1259/2014), Vieraslajilaki 7 § (1709/2015), valvonta ja nopeiden hävittämistoimien toteuttaminen
- Metsälain 7 a § ja LSL 65 a §: maanomistajan ja metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuus, ns. metsänkäsittelyilmoitukset, pohjavesialueiden rajaaminen ja luokitus, merenhoidon koordinointi (1 htv)
- Kipsikäsittelytuki maanviljelijöille (3 htv), valtioneuvoston asetus maatalousmaan kipsikäsittelyyn vuosina 2020–2025 myönnettävästä tuesta (510/2020) (VARELY), kaupunkivesiavustukset (2 htv), ojitusilmoitusten käsittely, ruoppaus- ja niittoilmoitusten käsittely
- Pientalojen öljylämmityksestä luopumista koskevien avustusten käsittely. Pirkanmaan ELY-keskus ja KEHA-keskus
- Teollisuuspäästödirektiivin mukaisen Parhaan käyttökelpoisen tekniikan arviontimenettely (13 ELY-keskusta)

- Ympäristönsuojelun suunnitelmallisen valvonnan järjestäminen (13 ELY-keskusta)
- Pienten turvetuotantoalueiden valvonta
- PIMA-tukilain mukaiset avustustehtävät korvaamaan jätehuoltotyöjärjestelmää (PIRELY)
- Valvonnan ja kuormituksen tietojärjestelmän hallintatehtävä (HAMELY)
- Tulevat kertakäyttömuovidirektiivin täytäntöönpanoon kuuluvat tehtävät
- Jätehuoltorekisteriin liittyviä uusia tehtäviä: ulkomaalaisten kuljettajien ja välittäjien hyväksyminen, jätehuoltorekisterin tekninen hallinnointi sekä jätehuoltorekisterin kehittäminen yhteistyössä YM:n kanssa (KASELY)
- EU:n biosidiasetuksen ja EU:n POP-asetuksen valvonta
- EU:n elohopea-asetuksen mukaiset valvontatehtävät
- Y-aspa (ympäristöasioiden asiakaspalvelukeskus) (PIRELY)

ELY-keskuksilta pois siirretyt tai lakanneet tehtävät ovat (suluissa henkilötyövuositieto siltä osin kuin ne ovat olleet saatavissa):

- Pirkanmaan ELY-keskuksen innovaatio- ja kansainvälistymistehtävät sekä energiatukitehtävät (valtionapuviranomaisen tehtävät) (Tekesiin 93 htv)
- Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen Liikenteen telematiikka ja tietopalvelut -yksikön tehtävät (Liikennevirastoon, nyk. Väylävirastoon 8 htv)
- Kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät sekä oppilaitosrakentamiseen liittyvät tehtävät (AVI:ihin 53 htv)
- ELY-keskusten velvollisuus laatia alueellinen jätesuunnitelma poistunut; korvautunut velvollisuudella perustaa alueellinen yhteistyöryhmä tukemaan valtakunnallisen jätesuunnitelman valmistelua, toimeenpanoa ja toimeenpanon seurantaa
- Luonnonsuojelualueen rajojen määrittäminen ja merkitseminen, liito-oravan rajauspäätöksistä luopuminen, ympäristöseurantojen kenttätöiden ulkoistaminen, ympäristönsuojelulain yleiseen ilmoitusmenettelyyn siirtyneiden eläinsuojien ja sahojen valvontatehtävät
- Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamistoimivalta siirtyi kunnille, maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen ohjaustehtävän poistuminen ja valitusoikeuden rajaaminen
- Tieliikenteen alalletulolupiin (taksiliikennelupa, tavaraliikennelupa, joukkoliikennelupa) liittyvät tehtävät (Liikenteen turvallisuusvirastoon, nyk. Liikenne- ja viestintävirastoon 25 htv)
- Tienvarsiteknologiaan liittyvät valmistelu-, suunnittelu- ja valvontatehtävät sekä näihin liittyvät puite- ja huoltosopimuksia koskevat tehtävät (Kaakkois-Suomen ELY-keskuksesta Intelligent Traffic Management Finland Oy:lle, nyk. Fintraffic Tie Oy:lle 7 htv)

- Väyläalueiden ulkopuolisille alueille osoitettujen rajoitusten ja kieltojen käsittely sekä niiden ratkaisu ja valvonta (Liikenteen turvallisuusvirastolle, nyk. Liikenne- ja viestintävirastoon, tehtävien hoitoon osoitettua 2 htv:tä ei siirretty)
- Valtiolta kunnille siirtyneiden ympäristölupien valvonta (650 eläinsuojaa, 70 sahaa)

8.2 Aluehallintovirastot, Ahvenanmaan valtionvirasto, ELY-keskukset ja KEHA-keskus

Valtion aluehallinnon virastoja ovat ELY-keskukset, aluehallintovirastot ja Ahvenanmaan valtionvirasto. Lisäksi ELY-keskusten kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) on olennainen osa valtion aluehallinnon järjestelmää, vaikka onkin toimivallaltaan valtakunnallinen virasto.

Tässä luvussa kuvataan teema- ja virastokohtaisesti valtion aluehallinnon nykytilaa erityisesti rakenteiden näkökulmasta.

8.2.1 Tehtävät

Valtion aluehallinnon virastojen tehtäväkenttä on erittäin laaja ja moninainen. Keskeisin virastojen tehtäväkenttää määrittävä piirre on monialaisuus: virastot vastaavat yhteensä yhdeksän eri ministeriön lainsäädännön alaisista tehtävistä. Kääntäen ilmaistuna kaikista ministeriöistä vain valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön ja puolustusministeriön hallinnonalojen lainsäädännön mukaisia tehtäviä ei ole virastojen hoidettavana.

Myös virastojen hoitamien tehtävien luonne on moninainen. Tehtävistä osa edellyttää ennen kaikkea hajautettua, kunkin alueen tilanteista ja olosuhteista lähtevää johtamista sekä monialaista osaamista, osassa taas korostuu voimakkaastikin yhtenäisten ja yhdenmukaisten prosessien ja ratkaisujen sekä keskitetyn asiantuntemuksen tarve ja korostetun riippumaton päätöksenteko. Vaikka aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toiminta-ajatukset viittaavat yleisellä tasolla tiettyyn roolijakoon virastojen tehtävissä – aluehallintovirastoilla keskiössä yhdenvertaisuus, ELY-keskuksilla kehittäminen – niin tosiasiallisesti molemmat virastot hoitavat laajaa tehtävätyyppien kirjoa: lupaharkintaa, valvontaa, avustuksia, rahoitusta, kehittämispalveluja, asiantuntija- ja tietopalveluja sekä varautumista ja varautumisen yhteensovittamis- ja tukemistehtäviä.

Aluehallintovirastot ja Ahvenanmaan valtionvirasto

Manner-Suomessa on kuusi aluehallintovirastoa. Aluehallintovirastojen toiminta-ajatuksista, toimialasta ja tehtävistä, organisoinnista, toimivallasta, toimialueista sekä ohjauksesta ja johtamisesta säädetään aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009) sekä aluehallintovirastoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (906/2009).

Aluehallintovirastojen lain mukaisena toiminta-ajatuksena on edistää alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla.

Aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n mukaan aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla: 1) sosiaali- ja terveydenhuolto; 2) ympäristöterveydenhuolto⁶⁴; 3) koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi; 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 sekä 8) kuluttaja- ja kilpailuhallinto. Aluehallintovirastoilla on myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä, joista voidaan mainita esimerkiksi peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi sekä varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen. Aluehallintovirastot ohjaavat ja arvioivat omalla alueellaan kuntien suorittamaa elintarvikevalvontaa. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin osalta aluehallintovirastot suorittavat osin itse valvontaa ja osin ohjaavat kuntien tekemää valvontaa ja eläinlääkäripalvelujen järjestämistä.

Aluehallintovirastojen keskeiset tehtävätyypit ovat lupaharkinta, valvonta, varautumisen yhteensovittamis- ja tukemistehtävät sekä avustukset. Keskeisiä sisällöllisiä tehtäväkokonaisuuksia ovat sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus, valvonta ja luvat, työsuojeluvalvonta, ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset luvat, opetus- ja kulttuuritoimen ohjaus ja valvonta sekä pelastustoimen ja varautumisen tehtävät.

Ahvenanmaan maakunnassa on aluehallintovirastoista annetussa laissa tarkoitettuna valtionhallinnon viranomaisena Ahvenanmaan valtionvirasto. Virasto hoitaa sellaisia AVI-lain 4 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Viraston tehtävistä on muutoin voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Käytännössä viraston tehtävät poikkeavat varsin paljon aluehallintovirastojen tehtävistä. Ahvenanmaan valtionviraston johtajana toimivasta maaherrasta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Ahvenanmaan valtionviraston toimialueeseen

⁶⁴ Aluehallintovirastot ohjaavat ja arvioivat omalla alueellaan kuntien suorittamaa elintarvikevalvontaa. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin osalta aluehallintovirastot suorittavat osin itse valvontaa ja osin ohjaavat kuntien tekemää valvontaa ja eläinlääkäripalvelujen järjestämistä.

kuuluu Ahvenanmaan maakunta ja sen päätoimipaikka on Maarianhaminassa. Ahvenanmaan valtionvirasto organisoidaan ja sen tehtäväjako toteutetaan AVI-asetuksen pykälässä 2 säädettyjen perusteiden mukaisesti. Virastossa oli vuonna 2020 tilinpäätöstietojen mukaan henkilöstöä 14,4 henkilötyövuotta.

Taulukko 1. Aluehallintovirastojen tehtäväkokonaisuudet ja niihin vuosina 2019–2021 kohdistuneet henkilötyövuodet⁶⁵

Vastuualue	Tehtäväkokonaisuus (toimialaohjauksesta vastaava ministeriö)	2019	2020	2021
Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat	Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus, valvonta ja luvat (STM)	130,3	151,4	169,9
	Alkoholiluvat ja -valvonta (STM)	52,0	47,7	47,4
	Ympäristöterveydenhuollon tehtävät (STM ja MMM)	74,9	75,1	76,0
	Kilpailu- ja kuluttajaoikeudelliset tehtävät (TEM)	40,2	40,3	40,4
	Muut tehtävät POL-vastuualueilla (STM, MMM, OM, VM)	60,2	65,9	73,8
	POL YHT.	357,6	380,3	407,5
Ympäristöluvut	Ympäristö- ja vesiluvat (YM)	144,7	143	143,4
Pelastustoimi ja varautuminen	Pelastustoimen valvonta (SM)	7,6	7,3	11,5
	Varautumis- ja valmiustehtävät (SM)	25,9	28,8	28,8
	PEVA YHT.	33,5	36,1	40,3
Työsuojelu	Työsuojelun valvonta (STM)	393,5	404,1	414,8
Opetus- ja kulttuuritoimi	Opetus- ja kulttuuritoimen tehtävät (OKM)	95,6	100,5	103,7
Erikoistumisyksikkö/- tehtävät	Rahanpesun ja terrorismin torjunnan valvonta (VM)	7,4	8,0	9,0
	Saavutettavuusvalvonta (VM)	3,7	4,1	4,4
	Ruotsinkielinen opetustoimi (OKM)	12,9	12,9	13,1
	Muut erikoistumisyksiköt/-tehtävät	26,3	11,5	11,6
	(OKM, MMM, STM, SM)			

65 Lähde: AVI:n hallinto- ja kehittämispalvelut/Kieku työajanseuranta.

Vastuualue	Tehtäväkokonaisuus (toimialaohjauksesta vastaava ministeriö)	2019	2020	2021
Muut	Ylijohtaja ja johdon tuki (VM)	26,6	27,4	28,4
	Hallinto- ja kehittämispalvelut (VM)	113,1	117,7	130,5
	Muut tehtävät	28,3	13,8	14
	YHTEENSÄ	1192,9	1222,9	1282,6

Aluehallintovirastojen tehtäviä, roolia, merkitystä ja vaikuttavuutta alueilla kuvataan tarkemmin raportin luvussa 8.3.2.

ELY-keskukset ja KEHA-keskus

Manner-Suomessa on viisitoista ELY-keskusta sekä yksi valtakunnallinen KEHA-keskus. ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen toiminta-ajatuksista, toimialasta ja tehtävistä, organisoinnista, toimivallasta, toimialueista sekä ohjauksesta ja johtamisesta säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (910/2009). Samaisissa säädöksissä säädetään myös työ- ja elinkeinotoimistoista.

ELY-keskusten lain mukaisena toiminta-ajatuksena on edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla.

ELY-keskukset edistävät yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa ja osaamista, liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä, luonnon monimuotoisuuden suojelua, vesien- ja merenhoitoa, alueiden käyttöä ja luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä maahanmuuttoa, maahanmuuttajien kotouttamista ja työllistymistä alueilla. ELY-keskusten tehtävänä on lisäksi muun muassa ohjata ja valvoa työ- ja elinkeinotoimistoja sekä 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 vesistötoiden toteuttamisesta. Tehtävistä säädetään ELY-keskuksista annetun lain 3 §:ssä.

ELY-keskusten keskeiset tehtävätyypit ovat rahoitus, avustukset, kehittämispalvelut, asiantuntija- ja tietopalvelut, lupaharkinta, valvonta ja varautuminen.

KEHA-keskus hoitaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen kirjanpitoyksikkö- ja talousjärjestelmätehtävät; henkilöstöhallinnon tehtävät; tietohallinnon ohjaustehtävät, palvelut ja

palveluhankinnat; yhteiset viestintäpalvelut ja viestintäpalveluhankinnat; yhteiset valmiustehtävät; yleishallinnon tehtävät sekä yhteiset sisäiset koulutus- ja kehittämistehtävät sekä niiden hankinnat; sekä tukien ja avustusten maksamista, käytön valvontaa ja takaisinperintää koskevat tehtävät, joista säädetään erikseen. Lisäksi KEHA-keskus antaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen henkilöstöjen tasapuolisen kohtelun, asiakkaiden tasapuolisen kohtelun ja tehtävien valtakunnallisesti yhdenmukaisen hoitamisen kannalta tarpeelliset ohjeet tehtäväkseen säädetyissä kehittämis- ja hallintoasioissa sekä avustusten maksamista, käytön valvontaa ja takaisinperintää koskevissa tehtävissä. Kehittämis- ja hallintokeskuksen erillisyyksikkönä toimii siviilipalveluskeskus, joka hoitaa siviilipalveluslaissa (1446/2007) tarkoitetut tehtävät.

Lisäksi KEHA-keskus hoitaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen sekä AVlen tietohallintopalveluja. Tietohallintopalveluina KEHA-keskus kehittää, tuottaa ja hankkii sähköisiä palveluja ja tietojärjestelmiä sekä hoitaa muita vastaavia sille säädettyjä ja määrättyjä tehtäviä.⁶⁶ Nämä palvelut ovat ELYjen sekä AVlen toimialoista riippuvaisia erotuksena valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin tuottamista toimialariippumattomista ICT-palveluista.

Taulukko 2. ELY-keskusten tehtäväkokonaisuudet ja niihin vuosina 2019–2021 kohdistuneet henkilötyövuodet (kaikki määrärahat)⁶⁷

Vastuualue(et)	Tehtäväkokonaisuus (toimialoajuksesta vastaava ministeriö)	2019	2020	2021
Elinkeinot	Alueiden kehittäminen ja maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueet (TEM)	97	80	91
	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus (TEM)	0	0	0
	Elinkeinopolitiikka (TEM)	33	27	45
	Elintarvikkeet (MMM)	3	2	2
	Energiapolitiikka sekä ilmastopolitiikan kansallisen valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittaminen (TEM)	0	0	1

⁶⁶ Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 28.12.2018/1373 <https://www.edilex.fi/lainsaadanto/20181373>

⁶⁷ Lähde: KEHA-keskus/Kieku-työajanseuranta.

Vastuualue(et)	Tehtäväkokonaisuus (toimialaohjauksesta vastaava ministeriö)	2019	2020	2021
	Innovaatio- ja teknologiapolitiikka, yritysten kansainvälistyminen ja tekninen turvallisuus (TEM)	61	128	102
	Kala-, riista- ja porotalous (MMM)	69	69	69
	Maahanmuuttajien kotouttaminen (TEM)	61	47	36
	Maaseudun kehittäminen (MMM)	234	236	241
	Maatalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja laatu, eläinten terveys ja hyvinvointi sekä kasvinterveys (MMM)	52	47	55
	Maatalous (MMM)	244	215	208
	Luova talous ja kulttuuri (OKM)	1	1	1
	Koulutus ja osaaminen (OKM)	16	16	20
	Työllisyys, työttömyys ja julkinen työvoimapalvelu (TEM)	215	226	246
Elinkeinot ja ympäristö	Vesitalous (MMM)	178	184	190
Liikenne	Alueellinen tienpito (LVM)	323	319	328
	Liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus ja julkisen liikenteen järjestäminen (LVM)	101	100	105
Ympäristö	Alueidenkäytön tehtävät (YM)	78	78	99
	Kulttuuriympäristön hoidon tehtävät (YM)	11	9	12
	Luonnonsuojelun tehtävät (YM)	137	179	215
	Vesien ja merenhoidon tehtävät (YM)	117	126	126
	Ympäristönsuojelun tehtävät (YM)	318	312	316
	Ympäristövaikutusten arvioinnin tehtävät (YM)	19	23	32
Muut	Hallinnolliset tehtävät (TEM)	256	247	242
	YHTEENSÄ	2 621	2 673	2 781

Taulukko 3. ELY-keskusten tehtäväkokonaisuudet ja niihin vuosina 2019–2021 kohdistuneet henkilötyövuodet (vain toimintamenoäärärahat)⁶⁸

Vastuualue(et)	Tehtäväkokonaisuus toimiala-ohjauksesta vastaava ministeriö)	2019	2020	2021
Elinkeinot	Alueiden kehittäminen ja maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueet (TEM)	29	26	26
	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus (TEM)	0	0	0
	Elinkeinopolitiikka (TEM)	31	25	41
	Elintarvikkeet (MMM)	3	2	2
	Energiapolitiikka sekä ilmastopolitiikan kansallisen valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittaminen (TEM)	0	0	1
	Innovaatio- ja teknologiapoliitiikka, yritysten kansainvälistyminen ja tekninen turvallisuus (TEM)	39	98	67
	Kala-, riista- ja porotalous (MMM)	55	57	58
	Maahanmuuttajien kotouttaminen (TEM)	36	23	34
	Maaseudun kehittäminen (MMM)	144	141	136
	Maatalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja laatu, eläinten terveys ja hyvinvointi sekä kasvinterveys (MMM)	52	48	55
	Maatalous (MMM)	246	215	208
	Luova talous ja kulttuuri (OKM)	1	1	1
	Koulutus ja osaaminen (OKM)	11	10	14
	Työllisyys, työttömyys ja julkinen työvoimapalvelu (TEM)	187	192	210
	Elinkeinot ja ympäristö	Vesitalous (MMM)	121	120
Liikenne	Alueellinen tienpito (LVM)	320	314	325
	Liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus ja julkisen liikenteen järjestäminen (LVM)	100	99	104

68 Lähde: KEHA-keskus/Kieku-työajanseuranta.

Vastuualue(et)	Tehtäväkokonaisuus toimiala-ohjauksesta vastaava ministeriö)	2019	2020	2021
Ympäristö	Alueidenkäytön tehtävät (YM)	77	74	87
	Kulttuuriympäristön hoidon tehtävät (YM)	11	9	11
	Luonnonsuojelun tehtävät (YM)	112	106	108
	Vesien ja merenhoidon tehtävät (YM)	87	88	84
	Ympäristönsuojelun tehtävät (YM)	301	289	284
	Ympäristövaikutusten arvioinnin tehtävät (YM)	19	22	26
Muut	Hallinnolliset tehtävät (TEM)	235	223	214
	YHTEENSÄ	2 218	2 183	2 222

ELY-keskusten tehtäviä, roolia, merkitystä ja vaikuttavuutta alueilla kuvataan tarkemmin raportin luvussa 8.3.3.

8.2.2 Organisaatio

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten organisaatiot rakentuvat pitkälti samojen yhteisten periaatteiden ja käsitteiden pohjalle.

Sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista säädetään valtioneuvoston asetuksilla (aluehallintovirastoista annetun lain 5 § ja ELY-keskuksista annetun lain 4 §).

Molempiin virastokokonaisuuksiin kuuluvien virastojen sisäisen organisoinnin perusyksikönä on *vastuualue*, jota johtaa johtaja. Yksittäisen vastuualueen maantieteellinen toimialue voi myös olla laajempi kuin sen viraston, johon se varsinaisesti kuuluu. Samoin voi olla yksittäisen yksikön tai tehtävän siten kuin tästä erikseen säädetään.

Muilta osin virastot päättävät sisäisistä organisaatioyksiköistään kukin itsenäisesti omalla työjärjestyksellään.

Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä on säädetty aluehallintovirastojen nimistä, toimialueista ja toimipaikoista. Aluehallintovirastoja ovat

Etelä-Suomen, Lounais-Suomen, Itä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Lapin aluehallintovirasto.

Aluehallintovirasto jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten vastuualueisiin. Kaikissa aluehallintovirastoissa on seuraavat vastuualueet: 1) peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue, 2) opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue sekä 3) pelastustoimi ja varautuminen -vastuualue. Lisäksi kaikissa aluehallintovirastoissa paitsi Lounais-Suomen ja Lapin aluehallintovirastossa on ympäristölupavastuualue ja kaikissa aluehallintovirastoissa paitsi Lapin aluehallintovirastossa on työsuojausvastuualue. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa on aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut -vastuualue, jonka toimialueena on koko maa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Vastuualue hoitaa kaikkien aluehallintovirastojen sisäisen toiminnan hallinto- ja kehittämisspalvelutehtäviä. Jokaisessa aluehallintovirastossa on vastuualueista erillisenä toimiva johdon tuen yksikkö.

Aluehallintovirastoista annetun lain 6 §:n mukaan aluehallintovirasto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan. Aluehallintovirasto voi kuitenkin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella. Tämä näkyy käytännössä yllä kuvatussa vastuualuejaossa (kaikissa aluehallintovirastoissa ei ole kaikkia vastuualueita) sekä siinä, että useat aluehallintovirastot hoitavat tiettyjä erikseen säädettyjä tehtäviä valtakunnallisen toimivallan erikoistumistehtävinä tai erikoistumisyksikköinä.

Aluehallintovirastoista annetun lain 6 a §:ssä säädetään määräyksestä tehdä tilapäisesti toisen aluehallintoviraston tehtäviä. Aluehallintoviraston virkamies voidaan toisen aluehallintoviraston pyynnöstä asettaa tilapäisesti ja virkamiehen virkapaikkaa muuttamatta toisen aluehallintoviraston käytettäväksi. Päätöksen asiasta tekee nimittävä viranomaisministeriö. Jos aluehallintovirastot eivät pääse asiassa yhteisymmärrykseen, voi päätöksen tehdä myös toimialaohjauksesta vastaava ministeriö. Päätöksessä on mainittava, missä laajuudessa virkamies on toisen aluehallintoviraston käytettävissä.

Taulukko 4. Aluehallintovirastojen ja Ahvenanmaan valtionviraston henkilötyövuodet, toimipaikat, toimialueiden maakunnat ja vastuualueet

Virasto	HTV 2020	Päätoimipaikka ja muut toimipaikat	Toimialueen maakunnat	Vastuualueet ⁶⁹ ja valta- kunnalliset yksiköt	Merkittävimmät poikkeukset vastuualueiden toimialueissa
Etelä-Suomen aluehallinto- virasto (ESAVI)	527	Hämeenlinna , Helsinki ja Kouvola	Uusimaa, Kanta- Häme, Päijät- Häme, Kymen- laakso, Etelä- Karjala	POL, OKT, PeVa, YMP, TS, HAKE	ESAVI hoitaa ympäristölupa- asiat myös LSAVIN alueella. Lisäksi ESAVIlla useita valtakunnallisia erikostumis- tehtäviä
Lounais- Suomen aluehallinto- virasto (LSAVI)	131	Turku	Varsinais-Suomi, Satakunta	POL, OKT, PeVa, TS, aluehallinto- virastojen sisäisen tarkastuksen toimintayksikkö	Työsuojelun vastuualueen tehtävissä LSAVIN toimialueeseen kuuluu myös Ahvenanmaan maakunta. ESAVI hoitaa ympäristölupa- asiat LSAVIN alueella.
Itä-Suomen aluehallinto- virasto (ISAVI)	130	Mikkeli , Kuopio ja Joensuu	Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala	POL, OKT, PeVa, YMP, TS	
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallinto- virasto (LSSAVI)	250	Vaasa , Tampere ja Jyväskylä	Pirkanmaa, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa	POL, OKT, PeVa, YMP, TS, ruotsinkielisen sivistystoimen palveluyksikkö	

69 POL = peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue

OKT = opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue

PeVa = pelastustoimi ja varautuminen -vastuualue

YMP = ympäristöluvut-vastuualue

TS = työsuojelu-vastuualue

HAKE = aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue

Virasto	HTV 2020	Päätoimipaikka ja muut toimipaikat	Toimialueen maakunnat	Vastuualueet ⁶⁹ ja valta- kunnalliset yksiköt	Merkittävimmät poikkeukset vastuualueiden toimialueissa
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (PSAVI)	144	<u>Oulu</u>	Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu	POL, OKT, PeVa, YMP, TS	PSAVI hoitaa työsuojelu- ja ympäristölupa-asiat myös LAAVIN alueella.
Lapin aluehallintovirasto (LAAVI)	40	<u>Rovaniemi</u>	Lappi	POL, OKT, PeVa	PSAVI hoitaa työsuojelu- ja ympäristölupa-asiat myös LAAVIN alueella.
Ahvenanmaan valtionvirasto	14	Maarianhamina	Ahvenanmaa	Tehtävät ja sisäinen organisointi AVI:ista poikkeavat	Työsuojelun vastuualueen tehtävissä Ahvenanmaan maakunta kuuluu LSAVIN toimialueeseen.

ELY-keskukset ja KEHA-keskus

ELY-keskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä on säädetty virastojen nimistä, toimialueista ja toimipaikoista. ELY-keskuksia ovat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Hämeen, Pirkanmaan, Kaakkois-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun sekä Lapin ELY-keskus.

ELY-keskus jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten vastuualueisiin. ELY-keskuksissa on seuraavia vastuualueita: 1) elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue, 2) liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue, 3) ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue.

ELY-keskuksista annetun lain 5 §:n mukaan ELY-keskus huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan. ELY-keskus voi kuitenkin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella.

ELY-keskusten toimivalta on lähtökohtaisesti sidottu tiettyyn maantieteelliseen alueeseen, mutta niihin sijoitettujen vastuualueiden maantieteelliset toimialueet ovat usein

laajempia kuin kyseisen viraston oma lähtökohtainen toimialue ja lisäksi ELY-keskuksilla on myös erilaisia erikoistumistehtäviä ja keskitettyjä tehtäviä, joissa niillä on toimivalta omaa aluettaan laajemmalla alueella. Tämä tarkoittaa käytännössä, että vaikka ELY-keskuksia on 15, niin valtaosaa tehtävistä hoidetaan tätä laajemmilla toimialueilla ja siten harvemmassa kuin 15 virastossa. Liikennetehtäviä hoidetaan yhdeksässä ELY-keskuksessa ja ympäristötehtäviä 13 ELY-keskuksessa. Lisäksi monia tehtäviä hoidetaan tätä harvemmallalla alueella (esimerkiksi kolmen tai neljän ELY-keskuksen alueella) tai valtakunnallisen toimivallan erikoistumistehtävinä. Tällaisia tehtäviä on kaikilla ELY-keskusten vastuualueilla. Esimerkiksi Euroopan unionin rakennerahastoja koskevat välittävän toimielimen tehtävät samoin kuin yritystukien myöntämistä ja maksamista koskevat tehtävät on keskitetty alueellisesti neljään ELY-keskukseen (Keski-Suomi, Häme, Etelä-Savo, Pohjois-Pohjanmaa). Maanteiden kunnossapidon ja rakentamisen kilpailuttamista, sopimuskauden aikaa ja takuu-aikaa koskevat tehtävät on keskitetty niin ikään neljään ELY-keskukseen (Varsinais-Suomi, Kaakkois-Suomi, Keski-Suomi, Lappi). Kalataloustehtävät on keskitetty alueellisesti kolmeen ELY-keskukseen (Varsinais-Suomi, Pohjois-Savo ja Lappi). Vesitaloustehtävistä, joita hoidetaan kolmella yhteistyöalueella, on lisäksi merkittävä osa keskitetty valtakunnallisesti, keskeisinä patoturvallisuusviranomaisen tehtävät (Kainuu), vesihuollon valvontatehtävät (Etelä-Savo) ja valtion vesistörakenteiden hallinta (Etelä-Pohjanmaa). ELY-keskuksista vain Satakunnan ELY-keskuksella ei ole valtakunnallisesti tai alueellisesti keskitettyjä tehtäviä, joita se hoitaisi muiden ELY-keskusten toimialueilla.

Lisäksi samoin kuin aluehallintovirastoja koskien on säädetty, säädetään ELY-keskuksia koskevan lain 5a §:ssä määräyksestä tehdä tilapäisesti toisen ELY-keskuksen tehtäviä. ELY-keskuksen virkamies voidaan toisen ELY-keskuksen pyynnöstä asettaa enintään kolmen vuoden määräajaksi virkamiehen virkapaikkaa muuttamatta toisen ELY-keskuksen käytettäväksi. Päätöksen asiasta tekee nimittävä viranomainen. Jos ELY-keskukset eivät pääse asiassa yhteisymmärrykseen, voi päätöksen tehdä myös työ- ja elinkeinoministeriö. Päätöksessä on mainittava, missä laajuudessa virkamies on toisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen käytettävissä.

Taulukko 5. ELY-keskusten henkilötyövuodet, toimipaikat, toimialueiden maakunnat ja vastualueet

Virasto	HTV 2020	<u>Päätoimi- paikka ja muut toimipaikat</u>	Toimialueen maakunnat	Vastuualueet ⁷⁰ ja valta- kunnalliset yksiköt	Merkittävimmät poikkeukset vastuualueiden toimialueissa
Uudenmaan ELY	270	Helsinki	Uusimaa	E, L, Y	hoitaa L-tehtäviä HÄM ELYN alueella; useita vk- ja keskitettyjä tehtäviä
Varsinais- Suomen ELY	266	Turku , Pori	Varsinais-Suomi ja Ahvenanmaa	E, L, Y	hoitaa L ja Y-tehtäviä SAT ELYn alueella; useita vk- ja keskitettyjä
Satakunnan ELY	47	Pori	Satakunta	E	
Hämeen ELY	145	Lahti , Hämeen- linna	Kanta-Häme ja Päijät-Häme	E, Y	vk- ja keskitettyjä tehtäviä; RR-ELY
Pirkanmaan ELY	226	Tampere	Pirkanmaa	E, L, Y	vk- ja keskitettyjä tehtäviä
Kaakkois- Suomen ELY	174	Kouvola , Lappeenranta	Kymenlaakso ja Etelä-Karjala	E, L, Y	vk- ja keskitettyjä tehtäviä
Etelä-Savon ELY	125	Mikkeli	Etelä-Savo	E, Y	erillisyyksikkönä TE- asiakaspalvelukeskus; KEHAn toimipaikka; vk- ja keskitettyjä tehtäviä; RR-ELY, valtakunnallinen vesihuollon valvonta (YTS)
Pohjois- Savon ELY	137	Kuopio	Pohjois-Savo	E, L, Y	hoitaa L-tehtäviä POS ja ESA ELYjen alueilla; vk- ja keskitettyjä tehtäviä
Pohjois- Karjalan ELY	85	Joensuu	Pohjois-Karjala	E, Y	vk- ja keskitettyjä tehtäviä

70 E = Elinkeinot-vastuualue
L = Liikennevastuualue
Y = Ympäristövastuualue

Virasto	HTV 2020	<u>Päätoimi- paikka ja muut toimipaikat</u>	Toimialueen maakunnat	Vastuualueet ⁷⁰ ja valta- kunnalliset yksiköt	Merkittävimmät poikkeukset vastuualueiden toimialueissa
Keski-Suomen ELY	200	Jyväskylä	Keski-Suomi	E, L, Y	vk- ja keskitettyjä tehtäviä; RR-ELY
Etelä- Pohjanmaan ELY	225	Seinäjoki , Vaasa ja Kokkola	Etelä-Pohjanmaa	E, L, Y	hoitaa L-tehtäviä POH ELYN alueella; vk- tehtäviä
Pohjanmaan ELY	68	Vaasa , Kokkola	Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa	E	keskitettyjä tehtäviä
Pohjois- Pohjanmaan ELY	215	Oulu , Ylivieska	Pohjois- Pohjanmaa	E, L, Y	hoitaa L-tehtäviä KAI ELYn alueella; keskitettyjä tehtäviä; RR-ELY
Kainuun ELY	67	Kajaani	Kainuu	E, Y	vk- ja keskitettyjä tehtäviä, valtakunnallinen patoturvallisuuden valvonta (YTS)
Lapin ELY	175	Rovaniemi , Kemi	Lappi	E, L, Y	vk- ja keskitettyjä tehtäviä

8.2.3 Aluejaot

Aluehallintovirastoja (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ELY-keskus) luotaessa virastojen aluejako tehtiin yhteneväksi maakuntien rajojen kanssa ja keskenään silloisen maakuntajakolain (1159/1997) säännösten ja hengen mukaisesti. Yhtenevyys maakuntajakoon merkitsee, että kunkin viraston toimialue määriteltiin yhdeksi tai useammaksi kokonaiseksi maakunnaksi. Yhtenevyys toisiinsa merkitsee, että pienemmät ELY-keskusten toimialueet olivat AVLen laajempien toimialueiden sisällä.

Kaikkien AVLen toimialueet muodostuivat maakuntia merkittävästi suuremmiksi koko maassa. ELY-keskusten toimialueet muodostuivat useammin yhdestä maakunnasta, vaikka niidenkin toimialueissa on usean maakunnan kokonaisuuksia. Kuten jo edellä luvussa 8.2.2 kuvatus virastojen organisoinnin kuvauksen yhteydessä käy ilmi, virastojen perusaluejako on kuitenkin muodostunut osittain näennäiseksi ja todellinen alueellinen toimivalta muodostunut erilaiseksi, alueeltaan laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Syynä tähän on ollut tarve

keskittää tehtävien hoitoa erityisesti tuottavuuteen ja asiantuntemuksen turvaamiseen liittyvistä syistä.

Aluehallintovirastoissa poikkeavat todelliset toimialueet perustuvat aluehallintovirastosta annetun asetuksen (906/2009) säännöksiin. Ympäristölupavastuualuetta ja työsuojelun vastuualuetta ei ole jokaisessa AV:issa, joten kyseisten vastuualueiden toimialue on eräissä tapauksissa siis suurempi kuin yhden AV:n. Lisäksi ruotsinkielisen opetustoimen palveluyksikön toimialueena on koko maa ja eri aluehallintovirastoille on säädetty myös useita muita erikoistumistehtäviä, joita ne hoitavat koko maan alueella.

ELY-keskuksista annetussa laissa (20.11.2009/897) on vastaavanlaista sääntelyä, joka käytännössä muuttaa ELY-keskusten perusaluejakoa. Järjestely on merkittävästi laajempi kuin AV:n vastaava. ELY-keskuksessa voi olla edellä luvussa 8.2.2 kuvatun mukaisesti kolme vastuualuetta (elinkeinot, työvoima ja osaaminen eli E-vastuualue, liikenne ja infrastruktuuri eli L-vastuualue sekä ympäristö ja luonnonvarat eli Y-vastuualue). Kaikissa ELY-keskuksissa on E-vastuualue, Y-vastuualue on 13 ELY-keskuksessa ja L-vastuualue yhdeksässä ELY-keskuksessa. L ja Y-vastuualueet hoitavat siten eräissä tapauksissa tehtäviään usean ELY-keskuksen alueella. Lisäksi ELY-keskuksille on asetuksessa määriteltäviä keskitettyjä tehtäviä hoidettavaksi usean ELY-keskuksen alueen kattavalla alueella joko valtakunnallisesti tai jollakin muulla laajemmalla alueella. Tällaisista voidaan mainita esimerkkinä kalataloustehtävät, joita hoitavat kolme ELY-keskusta.

AV:n ja ELY-keskusten toimivalta määrittyy siten käytännössä hyvin usein vastuualue- tai tehtäväkohtaisesti ei niinkään viraston lähtökohtaisen perustoimialueen mukaan. Alueelliseen toimivaltaan on pyritty, jotta virastoilla olisi vahva kytkentä toimialueeseensa, sen olosuhteiden erityinen tuntemus sekä helposti hahmotettavat ja toimivat kehittämis- ja yhteistyösuhteet alueensa toimijoiden kanssa. Samoin aluehallinnon rakenteen ja virastojen yhtenevien nimien sekä organisointiperiaatteiden mukaisesti perusoletuksena on ollut, että virastot hoitaisivat ainakin kutakuinkin samoja tehtäviä kukin omalla toimialueellaan. Tätä lähtökohtaa ja alueellista toimivaltaa on kuitenkin muutettu sekä heti järjestelmää määriteltäessä että myöhemmin sitä kehittäessä. Merkittävässä osassa tehtäviä kytkentä toimialueeseen onkin hyvin toisenlainen kuin perusaluejako ja virastorakenne 6 AV:ista ja 15 ELY-keskuksesta antaisivat kokonaisuuden näkökulmasta ymmärtää.

Varsinkin ELY-keskusten tehtävien kohdalla tehtävienjako eri virastojen hoidettavaksi eri aluejain on niin moninainen, että sitä on vaikea kuvata tehtäväkohtaisesti ja samalla havainnollisesti esimerkiksi yhdellä taulukolla tai muulla vastaavalla kootulla esityksellä. Asiaa voidaan tarkastella kuitenkin kootusti tehtävien volyymin näkökulmasta, mihin resurssien kohdentuminen virastoittain antaa yhden mahdollisuuden. Alla olevissa taulukoissa on kuvattu miten resurssit jakautuvat eri aluejain ja siten myös virastoittain tarkasteltuna.

Taulukko 6. Aluehallintovirastojen resurssien jakautuminen toimivallan (aluejaon) mukaan tarkasteltuna (vain toimintamenot, vuoden 2020 tiedot)

Toimivaltaa tehtävissä käyttävien aluehallintovirastojen määrä	Kyseisiin tehtäviin kohdistuneiden resurssien määrä yhteensä (htv)	Osuus kokonaisresursseista (%)
6 virastoa	508	42
5 virastoa	404	34
4 virastoa	138	12
1 virasto	150	13
Yhteensä	1.200	100

Taulukko 7. ELY-keskusten resurssien jakautuminen toimivallan (aluejaon) mukaan tarkasteltuna (toimintamenot, vuoden 2020 tiedot)

Toimivaltaa tehtävissä käyttävien ELY-keskusten määrä	Kyseisiin tehtäviin kohdistuneiden resurssien määrä yhteensä (htv)	Osuus kokonaisresursseista (%)
15 virastoa	735	29
13 virastoa	673	26
9 virastoa	395	16
4 virastoa	111	4
3 virastoa	47	2
1 virasto	586	23
Yhteensä	2 547	100

8.2.4 Toiminnan tuloksellisuus

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i §:n mukaisesti valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö antavat vuosittain perustellut kannanottonsa aluehallintovirastojen (VM) ja ELY-keskusten (TEM) tilinpäätöksistä ja toimenpiteistä, joihin tilinpäätökset antavat aihetta. Tilinpäätöskannanotossa ministeriöiden on lausuttava 1) arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä tulostavoitteiden toteutumisesta; 2) ovatko käytetyt tuloksellisuuden raportoinnin perusteet ohjauksen ja tulosvastuun kannalta asianmukaisia sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista; 3) mihin toimenpiteisiin virastoissa on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi; 4) mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi. Tilinpäätöskannanotot valmistellaan vuosittain molempia virastokonaisuuksia koskien yhteistyössä virastoja ohjaavien muiden ministeriöiden kanssa ja käsitellään ohjausta koordinoivissa ryhmissä. Seuraavassa tehtävä tarkastelu virastojen tuloksellisuuden kehitykseen perustuu pääosin näissä kannanotoissa tehtyihin yhteen-
vetoihin ja arvioihin.

ELY-keskukset

Kokonaisuutena sekä ELY-keskusten että aluehallintovirastojen voidaan arvioida saavuttaneen toiminnalliselle tuloksellisuudelle asetetut tavoitteet hyvin niin pidemmällä aikavälillä kuin aivan viime vuosina.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa vuosia 2019 ja 2020 koskevista tilinpäätöskannanotoissaan, että ELY-keskukset ovat saavuttaneet niille asetetut keskeiset vaikuttavuus- ja tuloksellisuustavoitteet kokonaisuutena arvioiden hyvin. Virastot ovat toimineet hallinnonalojen strategisten tavoitteiden ja tulossopimuksessa sovittujen strategisten tavoitteiden mukaisesti.

Tilinpäätöskannanotoissa todetaan, että kokonaisuutena arvioiden ELY-keskusten toiminta oli vuonna 2019 monin tavoin tuloksellista ja vaikuttavaa ja tuloksellisuuden todetaan parantuneen vuonna 2020. Koronakriisin aiheuttamista haasteista huolimatta virastot suoriutuivat poikkeuksellisesta vuodesta hyvin. Tulostavoitteet saavutettiin pääosin. Asiakaspalautte oli entistäkin positiivisempaa ja henkilöstön työtyytyväisyys koheni sekä vuonna 2019 että 2020. Vaikuttavuutta kuvaavien tulostavoitteiden osalta tavoitteet saavutettiin monilta osin ja ELY-keskusten toiminta oli tavoitteiden mukaista.

Kokonaisuutena ELY-keskusten taloudellisuuden ja tuottavuuden arvioidaan säilyneen ennallaan vuosina 2019 ja 2020, osin jopa parantuneen vuodesta 2019. ELY-keskusten tehtäviä hoidetaan edelleen varsin niukoilla henkilöresursseilla ja tätä kautta tuottavuus näytätty eri tehtävien osalta vähintäänkin hyvänä. Tuotoksia ja laadunhallintaa arvioitaessa tilinpäätöskannanotoissa tarkasteltiin ELY-keskusten 30 avainsuoritetta, joihin oli käytetty

eniten työaika. Kannanotoissa todetaan, että kaiken kaikkiaan ELY-keskusten tuottamat suoritelmäärät pysyivät vuonna 2019 lähestulkoon edellisten vuosien tasolla ja kasvoivat vuonna 2020 edelliseen vuoteen verrattuna. Joidenkin suoritteiden osalta kasvu oli huomattava.

Ympäristöministeriön lausunnoissa ELY-keskusten tilinpäätöskannanottoon on useana vuonna esitetty huoli siitä, että ELY-keskusten Y-vastuualueiden voimavarat ovat merkittävästi vähentyneet ALKU-uudistuksen jälkeen. Voimavarojen niukkenemisen johdosta muun muassa ympäristövalvonnan osalta kaikki ELY-keskukset eivät suoriudu riskiarviointiin perustuvasta suunnitelmallisesta valvonnasta. Voimavarojen niukkuus myös pidentää lupakäsittelyaikoja ja muiden ympäristöllisten menettelyjen läpimenoaikoja, kun lausuntojen antamiseen on pyydettyä lisäaika.

ELY-keskusten asiakkailta saamien ”palvelu kokonaisuudessaan” tyytyväisyysarvosanojen valtakunnallinen keskiarvo oli kaikkien palveluiden osalta 4,26 (asteikolla 1–5). Tyytyväisyys palveluihin nousi vuoden 2019 tasosta, vaikka palvelutyytyväisyys oli entuudestaan varsin korkealla tasolla. Tätä voidaan pitää haasteellisena koronavuonna erittäin hyvänä saavutuksena.

Henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen tavoitteissa ELY-keskusten henkilöstön työtyytyväisyys jatkoi paranemistaan. Työtyytyväisyyden kokonaisindeksi vuonna 2020 oli 3,81 (v. 2019/3,68). Vuodelle 2019 asetettu tavoite saavutettiin ELY-keskuksissa keskimäärin ja vuodelle 2020 asetettu tavoite saavutettiin kaikissa ELY-keskuksissa.

Aluehallintovirastot

Valtiovarainministeriön tilinpäätöskannanotoista vuosia 2012–2020 koskien voidaan todeta yhteenvetona, että aluehallintovirastojen toiminta on ollut vakaata, vastuullista ja hallittua. Virastojen tuloksellisuus on kehittynyt hyvin ja oikeansuuntaisesti niin viime vuosina kuin pidemmälläkin aikavälillä. Aluehallintovirastoille asetetut toiminnalliset tulostavoitteet ovat toteutuneet pääsääntöisesti hyvin, hanketoiminta on kehittynyt tuloksellisemmaksi ja henkisten voimavarojen hallinnan tulokset ovat pysyneet jatkuvasti erinomaisella tasolla. Tavoitteet on toteutettu asetettujen resurssikehysten puitteissa.

Aluehallintovirastojen keskinäinen sekä aluehallintovirastojen ja ohjaavien tahojen välinen yhteistyö on vuosi vuodelta tiivistynyt ja toimii hyvin. Viime vuosina aluehallintovirastojen keskeisiksi kehittämiskohteiksi ovat nousseet viranomaisten välisen yhteistyön lisääminen, toimintatapojen yhtenäistäminen, asiaruuhkien estäminen ja käsittelyaikojen lyhentäminen sekä maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuden parantaminen.

Tilinpäätöskannanotoissa valtiovarainministeriön arvio aluehallintovirastojen vuosien 2019 ja 2020 tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta oli hyvä (asteikolla erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, heikko). Virastot saavuttivat niille tulossopimuksissa asetetut tulostavoitteet pääosin. Vuonna 2019 virastojen tehtäviin heijastuivat erityisesti vanhustenhuollon, lastensuojelun ja varhaiskasvatuksen palvelujen riittävyteen ja laatuun liittyvät ongelmat ja laaja julkinen keskustelu. Aluehallintovirastot tekivät erinomaista työtä toimintojen priorisoinnissa ja ne pystyivät valvontaan ja ohjaukseen panostamisen ohella hoitamaan perustehtävänsä hyvin. Myös vuoden 2020 suoriutumista voidaan pitää hyvänä erityisesti, kun huomioidaan koronaepidemian johdosta lisääntyneet tehtävät ja vastuut. Koronaepidemiaan liittyvä lisätyö on organisoitu aluehallintovirastoissa tehokkaasti ja tuloksellisesti sekä erittäin hyvässä virastojen välisessä yhteistyössä

Vuosina 2015–2018 valtiovarainministeriön kokonaisarvosana aluehallintovirastojen onnistumisesta oli 3 asteikolla 1–5 (5 = tavoite ylitetty, 4 = tavoite saavutettu, 3 = toteutui osittain, 2 = ei toteutunut, 1 = ei aloitettu/tavoitteesta luovuttu harkinnan jälkeen). Aluehallintovirastot saavuttivat niille asetetut toiminnalliset tavoitteet pääosin arvosanan ollessa joko 4 (vuosina 2017 ja 2018) tai 3 (vuosina 2015 ja 2016). Toiminnallisessa tehokkuudessa arvosana oli 3. Aluehallintovirastot kokonaisuutena saavuttivat ja monilta osin ylittivät niille asetetut toiminnan tuottavuuden tavoitteet. Kustannusvastaavuudelle kokonaisuudessaan asetettua tavoitetta ei kuitenkaan saavutettu kuin vuonna 2018. Tuotosten ja laadunhallinnan tavoitteiden toteutumisessa arvosana oli 3. Tavoitteiden toteumat kehittyivät ja tavoitteet toteutuivat pääosin hyvin lukuun ottamatta ympäristölupien käsittelyajoille asetettuja tavoitteita. Henkilöstövoimavarojen hallinnan osalta arvosana oli 4. Tavoitteet toteutuivat erinomaisesti lukuun ottamatta sairauspoissaoloja, joissa on edelleenkin suurta virastokohtaista vaihtelua. Työtyytyväisyys pysyi epävarmoista rakenneuudistushankkeista huolimatta erinomaisella tasolla.

Vuosina 2012–2014 valtiovarainministeriö arvioi aluehallintovirastojen toimintaa asteikolla 0–3 (3 = tavoite toteutui, 2 = tavoite toteutui osittain, 1 = tavoite ei toteutunut, 0 = tavoitteesta luovuttiin). Tuolloin aluehallintovirastot saavuttivat valtaosin niille asetetut toiminnalliset ja toiminnan vaikuttavuuden tavoitteet arvosanan ollessa 2. Toiminnallisessa tehokkuudessa arvosana oli 2, kun kustannusvastaavuustavoitetta ei saavutettu. Tuotosten ja laadunhallinnan tavoitteet saavutettiin pääosin, arvosana oli 2. Tavoitteet toteutuivat henkilöstövoimavarojen hallinnan osalta, ja arvosana oli korkein 3.

8.2.5 Henkilöstö, resurssit ja kyvykkyydet

Henkilöstö ja osaaminen

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten henkilöstöresurssit ovat vuodesta 2010 lähtien kehittyneet alta ilmenevien taulukoiden mukaisesti.

Taulukko 8. Aluehallintovirastojen henkilöstöresurssit vuosien 2010–2021 tilinpäätösten mukaan.

Aluehallintovirastot	2010	2015	2019	2020	2021	'10-'21	'10-'21 %
Ylijohtajat ja johdon tuet	12	23	27	27	28	16	133 %
Opetus- ja kulttuuritoimi*	44	81	96	101	104	60	136 %
Pelastustoimi ja varautuminen	36	31	34	36	40	4	11 %
Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat	357	333	358	380	408	51	14 %
Ympäristöluvut	136	149	145	143	143	7	5 %
Työsuojelu	418	453	394	404	415	-3	-1 %
Erikoistumisyksiköt**	39	47	28	14	14	-25	-64 %
Hallinto- ja kehittämisspalvelut	189	132	113	118	131	-58	-31 %
Yhteensä	1 231	1 249	1 193	1 223	1 283	52	4 %

* Vuodelle 2014 aluehallintovirastoihin siirtyi ELY-keskuksista 53 htv:n edestä opetus- ja kulttuuritoimen tehtäviä ja henkilöstöä

** Vuoden 2020 alussa maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö (10 htv) lakkautettiin Digi- ja väestötietoviraston perustamisen yhteydessä

Taulukko 9. ELY-keskusten henkilöstöresurssit vuosien 2010–2021 tilinpäätösten mukaan.

ELY-keskukset	2010	2015	2019	2020	2021	'10-'21	'10-'21 %
E-vastuualue*	1373	918	848	843	852	-515	-38%
Joista toimintamenoilla	1091	813	690	675	695	-396	-36%
Joista muilta momenteilta	282	105	158	168	157	-125	-44%
L-vastuualue**	595	476	404	401	414	-181	-30%
Joista toimintamenoilla	588	476	402	395	411	-177	-30%
Joista muilta momenteilta	8	0	2	5	3	-5	-63%
Y-vastuualue***	1344	894	815	870	947	-397	-30%
Joista toimintamenoilla	928	748	690	673	691	-237	-26%
Joista muilta momenteilta	416	146	125	197	256	-160	-38%
Muut ELY-keskusten sisäiset yksiköt****	813	394	303	313	326	-487	-60%
Joista toimintamenoilla	601	251	205	218	211	-390	-65%
Joista muilta momenteilta	212	143	98	95	115	-97	-46%
KEHA ja TE-aspa*****	181	603	596	597	617	436	241%
Joista toimintamenoilla	172	595	580	587	608	436	253%
Joista muilta momenteilta	9	8	16	10	9	0	0%
Yhteensä	4306	3 285	2 966	3 024	3156	-1150	-27%
Joista toimintamenoilla	3379	2883	2567	2547	2616	-753	-22%
Joista muilta momenteilta	927	401	399	477	540	-387	-42%

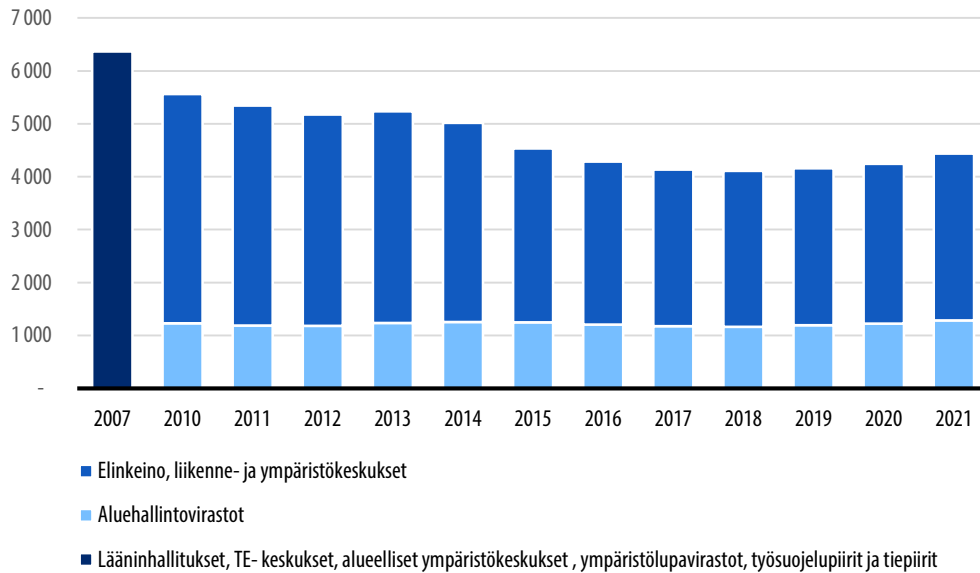
* 2014: Keksintösäätiön siirto E-vastuualueelle 19 htv. 2014: KUPO-tehtävien siirto E-vastuualueelta aluehallintovirastoihin 53 htv. 2017: Pirkanmaan ELY-keskuksen innovaatio- ja kansainvälistymistehtävien sekä energiatukitehtävien (valtionapuviranomaisen tehtävien) siirto E-vastuualueelta Tekesiin 93 htv. 2019: Yrittäjien oleskelulupien käsittelyn siirto E-vastuualueelle 3 htv. 2015–2018 YT-neuvotteluissa sovitut säästöt E-vastuualueella 129 htv

** 2016: VALTTI-yksikön siirto L-vastuualueelta Liikennevirastoon 9 htv. 2015–2018 YT-neuvotteluissa sovitut säästöt L-vastuualueella 89 htv.

*** 2015–2018 YT-neuvotteluissa sovitut säästöt Y-vastuualueella 108 htv.

**** 2015–2018 YT-neuvotteluissa sovitut säästöt sisäisissä yksiköissä (pl. KEHA) 66 htv.

***** 2014: Siviilipalvelukeskuksen siirto KEHAan 23 htv ja 2015–2018 YT-neuvotteluissa sovitut säästöt KEHAssa 150 htv.

Kuvio 1. Valtion aluehallinnon henkilötyövuodet 2007 sekä 2010–2021.

Kuten kuvio 1 ja taulukot 5 sekä 6 osoittavat, valtion aluehallinnon henkilöstöresurssit ovat pienentyneet varsin merkittävästi sekä vuoden 2010 ALKU-uudistusta edeltävään aikaan verrattuna että 2010-luvun aikana. Vähemmän vuodesta 2007 vastaavissa toiminoissa vuoden 2020 alkuun oli noin 2 200 henkilötyövuotta ja yli kolmasosa henkilöstöstä. Vastaava vähennys 2010-luvun alusta 2020-luvun alkuun oli puolestaan noin 1 400 henkilötyövuotta ja yli neljäsosa henkilöstöstä. Lukuihin sisältyy sekä vähennystä ennallaan säilyneiden tehtävien puitteissa, että tehtäväsiirroista johtuvaa vähennystä. Tarkkaa laskelmaa kohdentumisesta näiden suhteen ei ole mahdollista tehdä. Selvää joka tapauksessa on, että valtaosa henkilöstöresurssien vähennyksestä on toteutettu ennallaan säilyneiden tehtävien puitteissa, sillä tiedossa olevat tehtäväsiirrot muihin virastoihin eivät ole aikavälillä olleet suuruudeltaan samaa mittaluokkaa henkilöstövähennyksen kokonaisuuden kanssa.

Virastokokonaisuuksittain tarkasteltuna henkilöstö on vähentynyt erityisesti ELY-keskuksissa. Erityisen merkittävästi ELY-keskusten henkilöstöä vähennettiin neljän vuoden ajanjaksolla vuosien 2013–2017 välisessä vertailussa, jolloin ELY-keskusten henkilötyövuodet vähenivät yli tuhannella vuoden 2013 noin 4 000:stä vuoden 2017 noin 2 950:een. Aluehallintovirastoissakin henkilöstö on lisääntynyt tehtävät huomioiden, erityisesti opetus- ja kulttuuritoimen tehtävien 53 henkilötyövuoden siirto vuonna 2014 ELY-keskuksista aluehallintovirastoihin, vähentynyt hieman, ei kuitenkaan lainkaan samassa mittakaavassa kuin ELY-keskuksissa.

Vuodesta 2016 alkaen valtion aluehallinnon henkilöstömäärä on kokonaisuutena vakiintunut melko tasaiselle noin 4 100–4 300 henkilötyövuoden tasolle. Vuodesta 2019 alkaen henkilöstömäärät ovat kääntyneet hienoiseen kasvuun johtuen aluehallintovirastoja koskien erityisesti koronaepidemian torjunnan edellyttämästä määräaikaisesta lisäresursoinnista useissa eri toiminnoissa ja ELY-keskuksia koskien hallitusohjelman mukaisista määräaikaisista lisäresursseista erityisesti Y-vastuualueilla.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten henkilöstön koulutustasoa ja henkilöstökoulutukseen osallistumista koskevat tiedot vuosilta 2010, 2016, 2019 ja 2020 on esitetty taulukoissa 8 ja 9. Vuoden 2019 mukaan ottamisella haluttiin eliminoida vuonna 2020 alkaneen covid-19-epidemian ja sen myötä aiempaa laajempaa toteutuneen etätyön mahdollisesti aiheuttamat vaikutukset koulutukseen osallistumiseen. Toisaalta yhä enemmän käytössä olevat sähköisessä verkossa tarjottavat koulutukset eivät näy tilastoissa.

Henkilöstön koulutustaso on molemmissa virastoissa korkea, esimerkiksi vuonna 2020 koko valtionhallinnon koulutustasoindeksi ollessa 5,4, oli se aluehallintovirastoissa 6,1 ja ELY-keskuksissa 6,0.

Koulutukseen osallistuminen ilmoitetaan ELY-keskuksissa koulutuspanoksena. Se on laskenut vuodesta 2010 olennaisesti seuraavan vuosikymmenen aikana. Myös AVlen henkilöstön osallistuminen koulutuksiin on vähentynyt. Vuosien 2019 ja 2020 ELY-keskusten koulutuspanoksessa tapahtui 0,3 lasku, kun sen sijaan aluehallintovirastoissa koulutukseen osallistuttiin samassa laajuudessa molempina vuosina. On huomioitava se, etteivät virastojen verkossa tarjottavat koulutukset ja niihin osallistuminen näy näissä luvuissa. Kuitenkin tällainen koulutustarjonta on lisääntynyt merkittävästi.

Taulukko 10. Henkilöstön osaaminen ja koulutus: aluehallintovirastot

	2010	2016	2019	2020
Koulutukseen osallistuminen, tp/htv	1,9	2,0	1,6	1,6
Koulutustasoindeksi	5,8	6,0	6,0	6,1

Taulukko 11. Henkilöstön osaaminen ja koulutus: ELY-keskukset ja KEHA-keskus.

	2010*	2016	2019	2020
Koulutuspanos, pv/htv	1,4	0,5	0,8	0,5
Koulutustasoindeksi	5,0**	5,8	5,9	6,0

* v. 2010 vain ELY-keskukset.

** Vuonna 2010 yhteensä 795 henkilön koulutusaste ei ollut tiedossa

Työtyytyväisyys

Aluehallintovirastojen henkilöstö on tyytyväinen työhönsä ja työtyytyväisyydelle asetetut tavoitteet on viime vuosina ylitetty. VMBaro-kyselyn vastaajat olivat vuonna 2021 tyytyväisimpiä työn sisältöön ja vaikuttamismahdollisuuksiin (4,10), työyhteisön toimintakulttuuriin (4,03) sekä työ- ja toimintaympäristöön (3,99). Tyytymättömmimpiä vastaajat olivat palkkaukseen (3,11). Vastausprosentti oli 72,9.

Taulukko 12. Aluehallintovirastojen työtyytyväisyysindeksi vuosilta 2019–2021⁷¹

Aluehallintovirasto	2021	2020	2019
Etelä-Suomi	3,74	3,67	3,63
Lounais-Suomi	3,82	3,75	3,74
Itä-Suomi	3,84	3,86	3,76
Länsi- ja Sisä-Suomi	3,81	3,71	3,65
Pohjois-Suomi	3,90	3,74	3,68
Lappi	4,16	4,17	4,12
Yhteensä	3,78	3,73	3,68
Tavoite	3,70	3,65	3,60

71 Tilinpäätös 2021. Etelä-Suomen aluehallintovirasto – kirjanpitoyksikkö. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut. 131/2022 Aluehallintovirastojen julkaisuja.

ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen henkilöstö on tyytyväinen työhönsä. Tyytyväisyystavoitteet on viime vuosina ylitetty. Kaikki indeksit ovat merkittävästi korkeammat kuin valtionhallinnossa keskimäärin.

Taulukko 13. KEHA-keskuksen ja ELY-keskusten tyytyväisyysindeksi vuosilta 2019–2021⁷²

ELY-keskus KEHA-keskus	2021	2020	2019
Varsinais-Suomi	3,75	3,74	3,67
Uusimaa	3,90	3,94	3,82
Satakunta	4,03	4,03	3,88
Pohjois-Savo	3,79	3,80	3,70
Pohjois-Pohjanmaa	3,84	3,86	3,74
Pohjois-Karjala	3,85	3,87	3,48
Pohjanmaa	4,05	3,97	3,68
Pirkanmaa	3,83	3,80	3,72
Lappi	3,88	3,77	3,63
Keski-Suomi	3,70	3,68	3,61
Kaakkois-Suomi	3,86	3,77	3,63
Kainuu	3,85	3,83	3,72
Häme	3,81	3,81	3,65
Etelä-Savo	3,58	3,67	3,58
Etelä-Pohjanmaa	3,81	3,76	3,63
ELYt yhteensä	3,81	3,80	3,68
KEHA	3,64	3,71	3,63

⁷² Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös 2021.

Määrärahat

Valtion aluehallinnon toimintamenot on valtion talousarviossa koottu kolmelle toimintamomentille. Momentit ja niiden määrärahakehitys 2010–2022 käyvät ilmi alla olevasta taulukosta.

Taulukko 14. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintamomenttien määrärahat valtion talousarviossa vuosina 2010–2022 (suluissa elinkustannusindeksillä vuoden 2010 tasoon muunnetut⁷³ euromäärät vuosia 2015 ja 2020 koskien)

Milj. euroa	2010	2015	2020	2021	2022
Aluehallintovirastojen toimintamenot, mom. 28.40.01	50,7 (50,7)	58,5 (53,8)	59,6 (52,9)	65,1	61,8
Työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenot, mom. 33.02.07	21,7 (21,7)	27,5 (25,3)	26,3 (23,3)	27,9	27,9
ELY-keskusten toimintamenot, mom. 32.01.02	221,5 (221,5)	214,4 (197)	187,4 (166,3)	188,7	194,9
Yhteensä	293,9 (293,3)	300,4 (276)	273,3 (242,5)	281,7	284,6

Taulukon lukujen tulkinnassa on hyvä huomioida, että ELY-keskusten tehtävät ovat pääsääntöisesti vähentyneet ja aluehallintovirastojen, erityisesti aluehallintovirastojen toimintamomentilta rahoitetulta osin, lisääntyneet. Tosin ELY-keskusten osalta kehitys on erilaista eri vastuualueilla ja Y-vastuualueen tehtävät ovat lisääntyneet erityisesti lupa- ja valvontatehtävissä, EU-sidonnaisissa tehtävissä sekä ilmastotehtävissä. Näitä muutoksia on listattu tarkemmin aiemmin luvussa 8.1. Lisäksi molempien virastojen osalta on tapahtunut aikavälillä eräissä tehtävissä muutoksia tulorahoituksen osuudessa, mikä jossain määrin heijastuu talousarviomäärärahoihin.

Tehtävämuutokset ja tulorahoituksen osuuden muutokset ovat olleet kuitenkin suuruusluokaltaan sellaisia, että kokonaisuuden tasolla määrärahatiedot heijastavat varsin hyvin samaa kehitystä ja isoa kuvaa kuin aikaisemmin tässä raportissa tehty henkilöstöresurssien tarkastelu. ELY-keskuksiin kohdistui 2010-luvun puolivälissä merkittäviä

⁷³ Muunto tehty elinkustannustasoindeksiä hyödyntävällä Tilastokeskuksen rahanarvonmuuntimella, <https://www.stat.fi/tup/laskurit/rahanarvonmuunnin.html>

määrärahavähennyksiä ja tämä näkyy selkeänä tasomuutoksena vuodesta 2010 vuosiin 2015 ja 2020. Aluehallintovirastojen määrärahat ovat puolestaan säilyneet isossa kuvassa kutakuinkin ennallaan, vaikkakin tehtäviin nähden ja tehtävälisäykset huomioiden reaalisesti hieman laskeneet.

Toimintamenojen ohella ELY-keskuksien ja aluehallintovirastojen kautta ohjautuu merkittävät määrät rahoitusta myös muilta talousarvion momenteilta. Osa tästä rahoituksesta liittyy olennaisesti virastojen tehtävien tulosten ja vaikutusten aikaansaamiseen, osa puolestaan on enemmän teknisesti eteenpäin välitettävää rahoitusta, jonka käyttämisessä tai kohdentamisessa virastoilla ei ole varsinaista harkinta- tai päätösvaltaa. ELY-keskusten osalta käytössä olleiden momenttien rahoituksen suuruus oli vuoden 2021 tilinpäätöstietojen mukaan yhteensä noin 1,6 miljardia euroa. Aluehallintovirastojen osalta käytössä olleiden momenttien rahoituksen suuruus oli vuoden 2021 tilinpäätöstietojen mukaan yhteensä noin 336 miljoonaa euroa.

Yhteisen maatalouspolitiikan alalla on määrärahoja, jotka toimivat ELY-alueiden hyväksi, mutta ovat kirjanpidollisesti Ruokaviraston kirjanpidossa. ELY-keskukset tekevät päätökset määrärahojen käytöstä alueellaan. Myös Väyläviraston määrärahoja on ELY-keskusten käytössä.

Toimipaikkaverkostot

Aluehallintovirastoilla on yhteensä 12 toimipaikkaa: kuusi päätoimipaikkaa ja kuusi muuta toimipaikkaa, joiden sijainnista on säädetty valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi virastoilla on muita pieniä toimipaikkoja, niin sanottuja työskentelypisteitä, joiden sijainnista ei erikseen säädetä asetustasolla. Näitä on tällä hetkellä yhdeksän ja näissä työskentelee noin 60 henkilöä, mikä on noin 5 prosenttia aluehallintovirastojen koko henkilöstömäärästä.

Kuvio 2. Aluehallintovirastojen päätoimipaikat ja muut toimipaikat

ELY-keskuksilla on yhteensä 23 toimipaikkaa: 15 päätoimipaikkaa ja 8 muuta toimipaikkaa, joiden sijainnista on säädetty valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi virastoilla on muita pieniä toimipaikkoja, niin sanottuja työskentelypisteitä, joiden sijainnista ei erikseen säädetä asetustasolla.

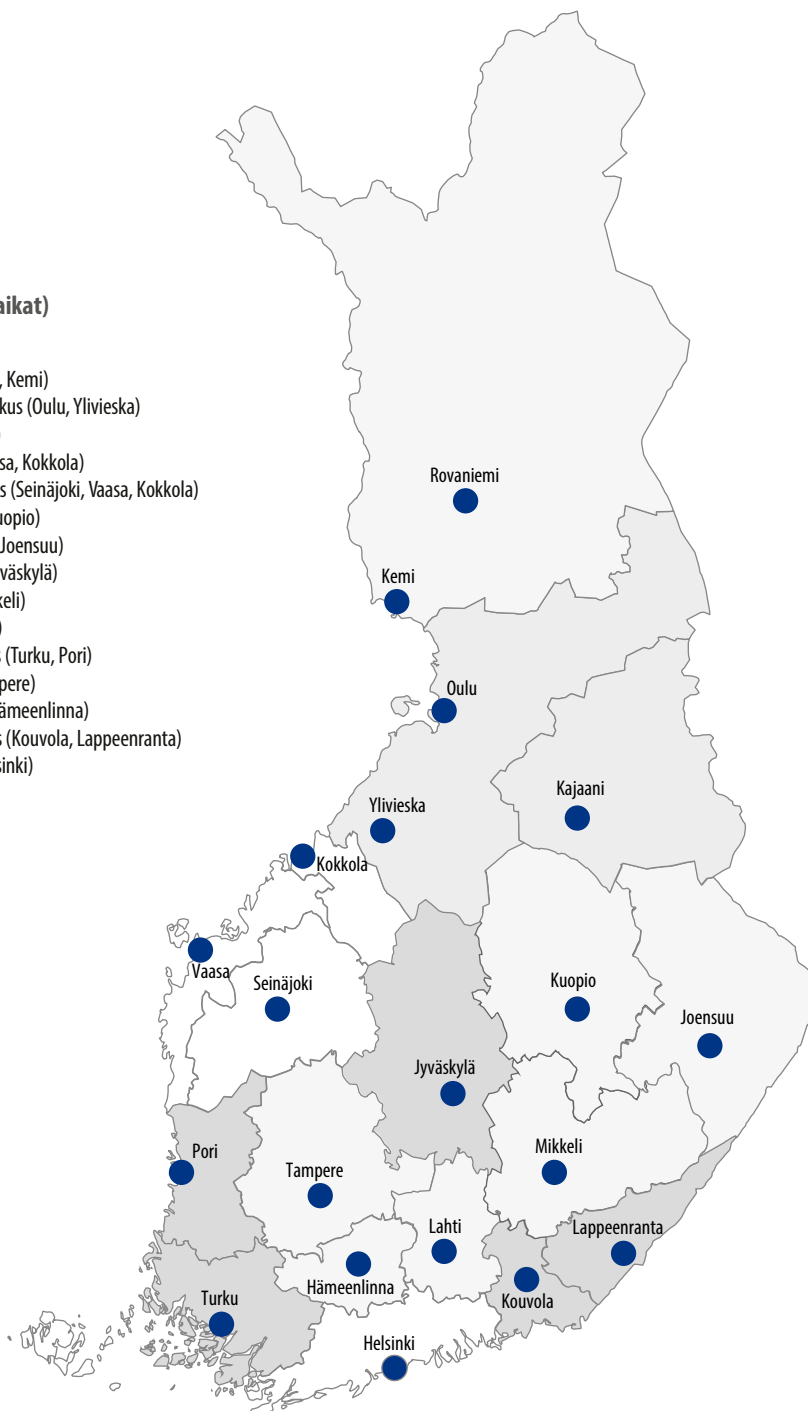
Kuvio 3. ELY-keskusten päätoimipaikat ja muut toimipaikat

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset

ELY-keskukset (toimipaikat)

15 toimialuetta

- Lapin ELY-keskus (Rovaniemi, Kemi)
- Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus (Oulu, Ylivieska)
- Kainuun ELY-keskus (Kajaani)
- Pohjanmaan ELY-keskus (Vaasa, Kokkola)
- Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus (Seinäjoki, Vaasa, Kokkola)
- Pohjois-Savon ELY-keskus (Kuopio)
- Pohjois-Karjalan ELY-keskus (Joensuu)
- Keski-Suomen ELY-keskus (Jyväskylä)
- Etelä-Savon ELY-keskus (Mikkeli)
- Satakunnan ELY-keskus (Pori)
- Varsinais-Suomen ELY-keskus (Turku, Pori)
- Pirkanmaan ELY-keskus (Tampere)
- Hämeen ELY-keskus (Lahti, Hämeenlinna)
- Kaakkois-Suomen ELY-keskus (Kouvola, Lappeenranta)
- Uudenmaan ELY-keskus (Helsinki)



ICT ja tietojärjestelmät

Aluehallintovirastoilla ja ELY-keskuksilla on käytössä lukuisia tietojärjestelmiä ja rekistereitä. Osa on ministeriöiden tai toisten virastojen ylläpitämiä (kuten alkoholielinkeino-rekisteri ALLU, yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteri Valveri, sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilörekisterit Terhikki ja Suosikki, liikuntapaikkojen tietokanta, LELU erikoiskuljetuslupien hallinta, LULU luontotyyppien inventointi ja väestötietorekisteri), osa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten omia (kuten aluehallinnon sähköinen asiointijärjestelmä ja asbestipurkuluparekisteri) ja osa muilta tahoilta ostettuja sovelluksia (kuten Hansel-palvelusivusto, Howspace ja kaupparekisteri). Virastot käyttävät myös muita, yleisesti eri virastoilla käytössä olevia järjestelmiä ja sivustoja (mm. Kieku, M2, eOppiva, Finlex). Myös EU-hankehallinnointiin ja tiedonvaihtoon liittyviä järjestelmiä käytetään. Esimerkiksi Ruokavirasto antaa maksajavirastotehtävissä käytettävät tietojärjestelmät ELY-keskusten käyttöön.

Tietojärjestelmiä ylläpitävät muun muassa ministeriöt, muut valtion virastot ja laitokset, järjestöt ja yritykset. Osa on valtion yhteisiä palveluja, osa toimialakohtaisia, osa julkisia, osa vain viranomaiskäyttöön tarkoitettuja. Aluehallinnon virastot käyttävät oman ilmoituksensa mukaan seuraavien tahojen ylläpitämiä rekistereitä ja järjestelmiä: LVM, STM, SM, TEM, MMM, OM, UM, YM, Business Finland, Digi- ja väestötietovirasto, Duodecim, EFSA (European Food Safety Authority), Eläinten terveys ry ETT, Geologian tutkimuskeskus, Fintraffic Oy, Hippos, Huoltovarmuuskeskus, Jyväskylän yliopisto (Lipas), Kansalliskirjasto, KEHA-keskus, KELA, Keskuskauppakamari, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Konkurssiasiamiehen toimisto, Luonnontieteellinen keskusmuseo LUOMUS, Luonnonvarakeskus, Lyyti Oy, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, Metsähallitus, Oikeusrekisterikeskus, Opetushallitus, Patentti- ja rekisterihallitus, Ruokavirasto, Senaatti-kiinteistöt, Siviilipalveluskeskus, Suomen ympäristökeskus, THL, Tilastokeskus, Liikenne- ja viestintävirasto, Tukes, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon keskus Palkeet, Valtori, Valvira, Verohallinto ja Väylävirasto.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toiminnan riippuvuus muiden tahojen omistamista ja ylläpitämistä tietojärjestelmistä vaihtelee tehtävittäin. Joissakin tehtävissä muiden omistamilla ja ylläpitämillä järjestelmillä on lähinnä toimintaa ja sen laatua tukeva rooli. Toisissa tehtävissä taas tällaiset järjestelmät ovat aivan keskeinen ja integroitunut osa laissa säädettyjen tehtävien toteuttamista. Näitä ovat esimerkiksi aluehallintovirastojen tapauksessa erityisesti Valviran alkoholihallinnon ALLU ja yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajia ja itsenäisiä ammatinharjoittajia sekä varhaiskasvatuksen palveluntuottajia koskeva yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteri Valveri.

Valviran ja AVlen yhteiskäyttöisten ALLUn ja Valverin ylläpidosta ja kehittämisestä päävastuu on Valviralla⁷⁴.

Sekä aluehallintovirastoilla että ELY-keskuksilla on sisäinen tietoverkko intra, johon teknologian tuottaa Valtori ja tietosisällön aluehallintovirastot ja ELY-keskukset.

8.2.6 Asiakkaat, sidosryhmät ja verkostot

Aluehallintovirastojen asiakkuusstrategiassa asiakassegmenteiksi on määritelty henkilöasiakkaat, yritykset ja yhteisöt sekä viranomaiset. Henkilöasiakkaita ovat kansalaiset, jotka tarvitsevat AVIn palveluja, joko omassa henkilökohtaisessa, jonkin yrityksen tai julkisyhteisön toimintaan liittyvässä asiassa. Asia voi koskea esimerkiksi ohjausta ja neuvontaa, lupaa tai rekisteröintiä, tyytymättömyyttä sosiaali ja terveystalouteen tai opetuksen järjestämiseen, epäilyä väärinkäytöstä tai kannanottoa vireillä olevaan asiaan. Henkilöasiakassegmenttiin kuuluvat myös työntekijäasemassa olevat henkilöt.

Yritykset, elinkeinonharjoittajat, työnantajat ja yhteisöt ovat asiakkaita, joihin viraston palvelut ja toimenpiteet kohdistuvat. AVlen toimialan monialaisuudesta johtuen asiakasyritysten ja yhteisöjen kirjo on laaja. Tyypillisiä palveluita yrityksille ja yhteisöille ovat erilaiset luvat, valtionavustukset sekä valvontatehtävät. Tähän segmenttiin kuuluvat myös työsopimussuhteessa tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa työnantajavaltaa käyttävät työnantajat. Julkishallinnon organisaatiot ovat AVIn keskeisiä asiakkaita ja yhteistyökumppaneita. Kunnat ja kuntayhtymät vastaavat monien palvelujen järjestämisestä, joita AVI ohjaa ja valvoo. Eri hallinnonalojen keskusvirastot ohjaavat virastojen toimintaa, joiden kanssa ne toimivat yhteistyössä ohjaus-, lupa- ja valvontatehtävissä. Viranomaissegmenttiin kuuluvat myös virka- tai siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa työnantajavaltaa käyttävät työnantajat.

Aluehallintovirastojen palveluja tuotetaan yhteistyössä verkostossa, joka muodostuu yhteistyökumppaneista, palvelun tuottajista ja ohjaavista tahoista. Yhteistyökumppaneiden (kunnat, valtion organisaatiot) kanssa tehdään yhteistyötä palvelujen kehittämisessä

⁷⁴ Alkoholielinkeinorekisterissä on käynnissä Valviran johtama Valviran ja aluehallintovirastojen yhteinen ALLU 2.0-rekisteriuudistushanke, jossa syntyy täysin uusi ja asiakkaiden prosessit kokonaisvaltaisesti uudistava rekisteri. Edellisten lisäksi on alkanut hyväksyttävään ns. sote-järjestämislakiin (612/2021) ja siihen yhteydessä olevan valvontalain valmisteluun kytkeytyvä Valviran ja AVlen yhteisen valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisterin, ns. Soteri-rekisterin, kehittäminen. Soteriin kootaan nykyisen Valveri-rekisterin sisältämien yksityisten sote-toimintayksiköiden lisäksi kaikki julkiset toimintayksiköt. Uuden sähköisen rekisterin valmistelu etenee ns. valvontalain valmistelun aikataulussa ja tämän hetken arvion mukaan sen olisi oltava valmiina vuoden 2024 alussa.

ja tuottamisessa. Osa kumppanuussuhteista perustuu säädöksiin ja osa vapaaehtoisuuteen. Kumppanit ja palveluntuottajat voivat olla myös asiakkaan roolissa. Palveluntuottajia ovat sisäiset tai ulkoiset tahot, jotka tuottavat palveluja palvelutuotannon ja toiminnan tueksi sekä toimivat kehittämiskumppaneina digitalisaation edistämässä. Palveluntuottaja voi olla myös kumppanin roolissa. Palvelun tuottajia ovat ICT-kumppanit ja hallintopalveluja tuottavat tahot. Ohjaavat tahot ovat ministeriöt ja keskusvirastot, jotka asettavat tavoitteita ja reunaehtoja toiminnalle ja luovat edellytyksiä tehtävien hoitamiseksi.

ELY-keskuksen asiakkuusstrategia määrittää asiakkaiksi henkilöt, yritykset ja yhteisöt. Asiakasryhmiä on paljon eri vastualueilla. Niitä ovat muun muassa kansalaiset, yritykset ja yhteisöt sekä tarkemmin määriteltynä yhdistykset, korkeakoulut ja oppilaitokset, peruskoululaiset, joukkoliikenteen liikennöitsijät ja matkustajat, kuljetukset ja niiden tuottajat, yrityksen perustajat, ympäristöllisiä lupia tai menettelyjä vaativat toimijat, yksityishenkilöt, järjestöt, kunnat ja niiden yhtiöt sekä laitokset, osuuskunnat, muu hallinto ja virastot, maakuntien liitot, säätiöt ja hanketoimijat.

Sidosryhmät ja verkostot ovat osin pysyviä, osin muotoutuvat tietyn asian hoitamista varten. Esimerkiksi ELY-keskusalueiden Tutkimus-, kehitys-, innovaatio- ja osaamisverkostot (TKIO), Yhteistyöllä muutosturvaa -koordinaatiohankkeen valtakunnallinen ohjausryhmä, Liikenneturvallisuusfoorumit, saaristoasiain neuvottelukunta, Seudulliset ja alueelliset vesihuollon yhteistyöryhmät, ELY-keskusten ja YM:n kulttuuriympäristöasiantuntijat ja maakunnan yhteistyöryhmä (MYR).

Verkostoja on eritasoisia, esimerkiksi seutukunnallisia, maakunnallisia, maakuntien välisiä tai valtakunnallisia. Ne voivat muodostaa maantieteellisesti suuria alueita kattaen esimerkiksi Etelä- tai Pohjois-Suomen. ELY-keskuksittain asiantuntijaverkostojen määrät nousevat useisiin kymmeniin jopa satoihin, riippuen ELY-keskuksen vastualueiden määrästä. Esimerkiksi jokaiselle toimialalla on omat verkostonsa. Sidosryhmäyhteistyöllä on keskeinen merkitys aluekehitysyhteistyössä.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten asiakas- ja sidosryhmäkyselyjen tuloksia

Aluehallintovirastojen yhteinen laajempi asiakaskysely on toteutettu viimeksi keväällä 2018. Kyselyyn vastasi 593 asiakasta. Arvioinneissa palvelun ystävällisyyden keskiarvo asteikolla 1–5 oli 4,14 ja tiedonsaannin ja ohjeistuksen 4,06. Asiakkaiden kokonaisarvosana viimeisimmästä asioinnista aluehallintovirastoissa oli 7,7 (asteikolla 4–10). Virkailijoiden asiantuntemus ja yhteistyö saivat osakseen paljon kiitosta. Tyytymättömyyttä herätti lupien ja kanteluiden pitkät käsittelyajat sekä kokemus epäystävällisestä palvelusta, puutteellinen tiedottaminen ja ongelmat aluehallintoviraston virkailijan tavoittamisessa. Asiakkaat toivoivat aluehallintoviraston välittävän tietoa hyödyntäen digitaalisia kanavia.

Aluehallintovirastoissa on tehty kyselyjä myös eri asiakasryhmille. Peruspalvelut, oikeus- turva ja luvat -vastuualueiden lupapalvelun asiakkaille toteutettiin kysely joulumaaliskuussa 2018–2019. Vastaajia oli 206 ja heidän yleisimmät asiointikanavansa olivat sähköposti ja puhelin. Kokonaisarvio aluehallintovirastojen lupapalveluista oli 8,21 kouluarvosanoilla 4–10. Asiakkaat olivat erittäin tyytyväisiä (ka. 4,09–4,24 asteikolla 1–5) vastuualueen lupapalvelun virkailijoiden asiantuntemukseen, ystävällisyyteen ja tiedon välittämiseen. Asiakkaat olivat jokseenkin tyytyväisiä (ka. 3,61–3,96) lupapalveluihin, varsinkin päätösten selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Vastaajat toivoivat nettisivujen käytettävyyden ja ohjeiden sekä lomakepohjien kehittämistä sekä sähköisen asioinnin lisäämistä.

Aluehallintovirastojen valvonta-, tarkastus- ja ohjauskäynnin asiakaskysely toteutettiin vuonna 2019. Asiakkaiden arviot aluehallintovirastojen käynneistä olivat erittäin myönteiset (ka. 4–4,2 asteikolla 1–5). Virkailijaa pidettiin ystävällisenä (4,5) ja asiantuntevana (4,4). Kokonaisarvio aluehallintoviraston käynnistä oli kouluarvosanoin 8,8.

Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue toteutti työsuojeluvalvonnan asiakaspalautekyselyn vuosina 2017 ja 2018. Vastauksia viranomaisaloitteisesti tarkastetuilta työpaikka-kohteilta saatiin vuonna 2017 yhteensä 531 henkilöltä ja 2018 yhteensä 764 henkilöltä. Kyselyjen perusteella valvotuilla työpaikoilla ollaan tyytyväisiä työsuojeluvalvontaan. Tyytyväisyys tarkastuskäynteihin ja tarkastuskertomukseen oli 69–78 (asteikolla heikko 0–erinomainen 100). Tarkastuksen vaikuttavuuteen liittyvien väittämien keskiarvo asettui välille 62–72.

Aluehallintovirastojen viimeisin sidosryhmäkysely on toteutettu vuonna 2015 ja sitä aiempi 2012. Vuonna 2015 vastauksia saatiin 1206 kappaletta. Kaikkien aluehallintovirastojen yhteinen kokonaistulos oli 3,7/5. Tulokset paranivat hieman verrattuna vuoden 2012 kyselyyn. Aluehallintovirastojen keskeisimpinä vahvuuksina pidettiin puolueettomuutta/riippumattomuutta, vahvaa asiantuntemusta, luotettavuutta, vastuullisuutta, alueellisuutta ja paikallistuntemusta sekä osaamiseen laajuutta/monialaisuutta. Kehitettävänä osa-alueina nähtiin etenkin yhteistyön lisääminen sidosryhmien kanssa, opastuksen ja neuvonnan lisääminen sekä eri aluehallintovirastojen toiminnan yhtenäisyys.

ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen viimeisimpien asiakas- ja sidosryhmäkyselyjen perusteella muodostuu kokonaisuutena positiivinen kuva virastojen toiminnasta. Seuraavassa esitellään tiiviisti viimeisimpiä tuloksia. Kyselyt on toteutettu erillisinä, eikä niissä ole käsitelty kokonaisuuksina sellaisia yhteisiä palvelukokonaisuuksia, jotka jakautuvat ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen tai alue- ja keskushallinnon virastojen kesken.

ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen asiakastytyväisyyttä on seurattu jatkuvien palvelutyytyväisyyskyselyjen avulla. Kyselyjen piirissä olevia arvioitavia ELY-keskusten hoitamia

palvelukokonaisuuksia ovat rahoitus-, maksatus-, lupa- ja valvontapalvelut ja yritysten kehittämispalvelut. Tyytyväisyysarviot ovat olleet erinomaisia. Vuonna 2021 asiakkaiden kokonaisuustyytyväisyysarviot vaihtelivat välillä 3,99–4,57.⁷⁵

ELY-keskukset toteuttavat kahden vuoden välein sidosryhmätutkimuksen. Vuonna 2021 vastaajia oli 1792. Kysely kohdistui ohjaaville ministeriöille ja virastoille sekä viranomaiskumppaneille, palveluntuottajille ja muille kumppaneille. Kokonaistyytyväisyysarvosana oli 4,00 (asteikolla 1–5). Luku oli lähes samalla tasolla kuin vuoden 2019 tutkimuksessa (4,01). ELY-keskukset koettiin asiantuntevaksi, yhteistyökykyiseksi ja helposti lähestyttäväksi kumppaniksi. ELY-keskusten nähtiin onnistuneen toimillaan vaikuttamaan työllisyysasteen myönteiseen kehitykseen (3,62). Ne koettiin myös aktiivisiksi vaikuttajiksi ilmastomuutoksen hillinnässä (3,52) sekä digitaalisuuden kehittämisessä (3,67). Koronajan yhteistyö yrityspuolen kanssa koettiin hyväksi ja myös tukimuodot ovat toimineet alkuvaikeuksien jälkeen kohtuullisen hyvin. Onnistumisina nousivat vahvasti esille sujuva mutkaton yhteistyö sekä asiantuntijatasolla tehtävä erinomainen yhteistyö. Kehittämiskohteiksi nähtiin vielä vahvemman alueellisen kehittäjäroolin ja jalkautumisen edistäminen. ELY-keskusten toivottiin ottavan vahvempaa roolia alueellisessa ratkaisukeskeisyyteen perustuvassa vaikuttamisessa. Huolta vastaajat kantoivat ELY-keskusten ammattitaitoisesta henkilöstöstä. Koska ELY-keskusten toimintakenttä ja palvelut ovat hyvin moninaiset, näkyi tämä vastaajien mielestä samalla sisäisen yhteistyön sekä vastuiden jaon kehittämisen tarpeena. Sidosryhmät korostivat kokonaiskuvan muodostamista ja kokonaisvaltaista asioiden käsittelyä.

8.2.7 Ohjaus- ja johtamisjärjestelmät

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjaus jakaantuu strategiseen suunnitteluun ja tulosohjaukseen sekä yleishallinnolliseen ohjaukseen ja toimialaohjaukseen.

Aluehallintovirastot hoitavat oikeusministeriön (OM), sisäministeriön (SM), valtiovarainministeriön (VM), opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM), maa- ja metsätalousministeriön (MMM), työ- ja elinkeinoministeriön (TEM), sosiaali- ja terveysministeriön (STM) sekä

⁷⁵ ELY-keskuksen uutinen palvelutyytyväisyyskyselyn tuloksista 16.3.2021 https://www.ely-keskus.fi/-/koronakriisi-haastoi-palvelutyytyv-c3-a4isyystulokset-kertovat-ely-keskusten-ja-keha-keskuksen-asiakasty-c3-b6n-onnistumisesta?inheritRedirect=true&redirect=%2Fsearch%3F_com_liferay_portal_search_web_search_bar_portlet_SearchBarPortlet_INSTANCE_elySearch_formDate%3D1641555148526%26_com_liferay_portal_search_web_search_bar_portlet_SearchBarPortlet_INSTANCE_elySearch_emptySearchEnabled%3Dfalse%26q%3Dpalvelutyytyv%25C3%25A4isyys%26_com_liferay_portal_search_web_search_bar_portlet_SearchBarPortlet_INSTANCE_elySearch_scope%3D%26start%3D1

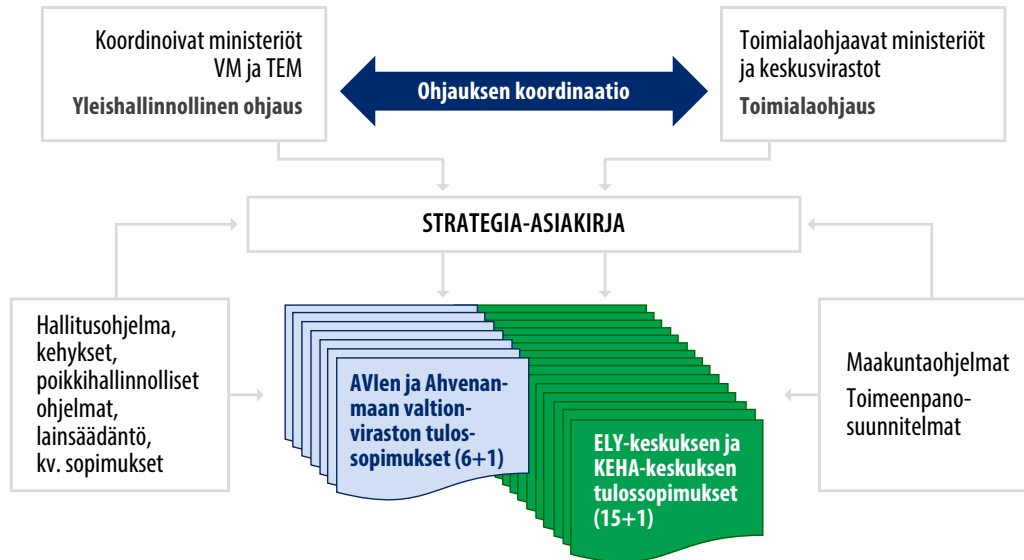
ympäristöministeriön (YM) hallinnonalojen tehtäviä. Aluehallintovirastoja ohjaavat nämä ministeriöt sekä keskushallinnon virastot, joiden tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (toimialaohjaus). Näitä keskushallinnon virastoja ovat Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Ruokavirasto ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes. VM vastaa aluehallintovirastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta ja ministeriöiden ohjauksen koordinaatiosta.

Ahvenanmaan valtionvirasto hoitaa sellaisia AVI-lain 4 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Viraston tehtävistä on muutoin voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Käytännössä viraston tehtävät poikkeavat varsin paljon AVI:n tehtävistä. Ahvenanmaan valtionviraston yleishallinnollinen ohjaus kuuluu VM:lle.

ELY-keskukset hoitavat SM:n, OKM:n, LVM:n, MMM:n, TEM:n ja YM:n hallinnonalojen tehtäviä alueillaan. ELY-keskuksia ohjaavat nämä ministeriöt tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (toimialaohjaus). Näitä laissa tarkoitettuja keskushallinnon virastoja ovat Ruokavirasto, Väylävirasto ja Liikenne- ja viestintävirasto. ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus on TEM:n tehtävä.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strateginen suunnittelu ja ohjaus tapahtuvat niitä ohjaavien ministeriöiden yhteistyönä. Ohjauksen rooleista, menettelyistä ja sisällöistä on säädetty virastoja koskevissa laeissa ja asetuksissa.

Kuvio 4. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausjärjestelmän yleiskuva



Yleishallinnollinen ohjaus

Yleishallinnollisella ohjauksella tarkoitetaan sitä, että aluehallintovirastot ja Ahvenanmaan valtionvirasto kuuluvat valtiovarainministeriön toimialalle ja ELY-keskukset ja KEHA-keskus työ- ja elinkeinoministeriön toimialalle siinä merkityksessä, kuin ministeriöiden välisestä toimialajaosta säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003)⁷⁶ ja sen perusteella annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä.

Yleishallinnollinen ohjaus koskee käytännössä esimerkiksi viraston hallintoa ja sen järjestämistä koskevaa normiohjausta. Yleishallinnollinen ohjaus pitää sisällään myös sen, että valtiovarainministeriö vastaa aluehallintovirastojen ja Ahvenanmaan valtionviraston ja työ- ja elinkeinoministeriö ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen koordinoinnista sekä virastojen yhteisiä toimintoja koskevasta toimialaohjauksesta. Se tarkoittaa myös sitä, että aluehallintovirastojen ja Ahvenanmaan valtionviraston toimintamenot budjetoidaan valtion talousarviossa valtiovarainministeriön pääluokkaan (työsuojelun menoja lukuun ottamatta) ja ELY-keskusten toimintamenot työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan.

⁷⁶ Laki valtioneuvostosta 28.2.2003/175

Strateginen suunnittelu ja tulosohejaus

Aluehallintovirastoista annetun lain 8 §:ssä ja ELY-keskuksista annetun lain 7 §:ssä säädetään virastojen strategisesta suunnittelusta ja tulosohejauksesta. Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laaditaan virastoille ja keskuksille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja (strateginen suunnittelu). Strategia-asiakirjan tavoitteita pyritään soveltamaan myös Ahvenanmaan valtionviraston toiminnassa. Lisäksi jokaiselle aluehallintovirastolle, Ahvenanmaan valtionvirastolle ja ELY-keskukselle laaditaan tulossopimus (tulosohejaus). Strategia-asiakirja ja tulossopimukset laaditaan hallituksen toimikaudeksi, ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehyyset ja valtion talousarvio.

Kuvio 5. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategia-asiakirja 2020–2023, toimintaympäristön muutokset



Kuvio 6. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategia-asiakirja 2020–2023, strategiset painopisteet



STRATEGISET PAINOPISTEEMME

TURVAAMME HYVINVOINTIA JA YHDENVERTAISUUTTA

- Peruspalvelut ovat turvalliset ja alueellisesti yhdenvertaisesti saatavilla
- Riskienhallinta ja varautuminen paranevat
- Oikeusturva toteutuu ennakoivammin, nopeammin ja vaikuttavammin
- Yhteiskunnan kokonais-turvallisuus on hyvällä tasolla
- Osallisuus lisääntyy ja syrjäytyminen vähenee



LISÄÄMME ELINVOIMAA

- Työllisyysaste nousee 75 prosenttiin
- Yritykset uudistuvat, kasvavat ja kansainvälistyvät
- Koulutus- ja osaamistaso nousee, ja osaavan työvoiman saatavuus paranee
- Ympäristön tila paranee
- Yhä useammat ovat toiminta- ja työkykyisinä mukana muuttuvassa työelämässä
- Toimintaympäristö kehittyy yhteistyöllä suotuisasti ja yritysten kilpailuolosuhteet ovat entistä tasapuolisemmat
- Ruuantuotannon kilpailukyky, terveellisyys ja turvallisuus paranevat



TAVOITTELEMME HIILINEUTRAALIUTTA

- Kiertö- ja biotalousratkaisut lisääntyvät ja luonnonvaroja käytetään kestävästi
- Luonnon monimuotoisuus ja vesien tila paranee
- Ilmastonmuutosta hillitään ja siihen sopeutumista tuetaan
- Yhdyskunnat kehittyvät kestävästi



ASIAKKUDET JA DIGITALISAATIO

- Suunnittelemme ja toteutamme asiakkuusratkaisumme yhdessä ja yhteisinä vuorovaikutuksessa asiakkaiden kanssa
- Panostamme voimakkaasti toimintamme uudistamiseen ja digitalisaation hyödyntämiseen
- Toimintamme ja palvelujemme kehitys perustuu ennakoitiin sekä ajantasaiseen tietoon toimintaympäristöstämme, toiminnastamme ja asiakkaistamme



YHTEISET TOIMINTATAVAT JA KUMPPANUUDET

- Vaikutamme aktiivisesti verkostoissa tunnistuen alueiden erityspiirteet
- Viestimme laadukkaasti, oikea-aikaisesti ja ymmärrettävästi
- Työskentelemme monipaikkaisesti, yhteisissä tiloissa, yhtenäisin meneteljin sekä yhtenäistä toimintaa tukevin välinein
- Hyödynnämme ja kehitämme yhteisiä tietojärjestelmiä ja -varantoja tutkimuslaitosten ja virastojen kanssa



HENKILÖSTÖ JA TYÖYHTEISÖ

- Olemme innostuneita uudistajia ja osaajia
- Olemme avoimia ja tunnistamme muutostarpeet
- Vahvistamme työhyvinvointia ja yhteisöllisyyttä



Valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö laativat strategia-asiakirjan yhdessä muiden ohjaavien ministeriöiden kanssa sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja tarvittavin osin maakuntien liittojen kanssa. Jos strategia-asiakirjan sisällöstä ei saavuteta yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, ratkaisee asian valtioneuvosto.

Valtiovarainministeriö laatii aluehallintovirastojen ja Ahvenanmaan valtionviraston tulos-sopimukset ja työ- ja elinkeinoministeriö ELY-keskusten tulos-sopimukset yhdessä muiden ohjaavien ministeriöiden ja laeissa tarkoitettujen aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia ohjaavien keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ja tarvittavin osin maakunnan liittojen kanssa.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toiminnan strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista sekä suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittamista varten perustettavista ryhmistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen (28.12.2018/1373) perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen toteuttamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö asettaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten johtoryhmän neljäksi vuodeksi kerrallaan. Asetuksen (20.11.2009/906) perusteella aluehallintovirastojen suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittamiseksi valtiovarainministeriö asettaa aluehallintovirastojen ohjausryhmän ja aluehallintovirastojen tulosohjausryhmän neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö laatii erilliset tulossopimukset aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien ohjaukselta varten. Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtäviä koskevan strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

KEHA-keskus on oma valtakunnallisen toimivallan virastonsa, mutta sen toiminta palvelee ELY-keskusten sekä TE-toimistojen strategisia tavoitteita. KEHA-keskuksen yleishallinnolliset tulostavoitteet määrää työ- ja elinkeinoministeriö. KEHA-keskuksen toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty. KEHA-keskuksen tietohallintopalveluja ohjaavat ja niiden tulostavoitteista määräävät työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö yhdessä. KEHA-keskuksen toiminnan ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Toimialaohjaus

Ministeriöiden vastuusta oman toimialansa ohjauksesta säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä. Sen mukaan kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen. Lisäksi ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuk-
sia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Aluehallintovirastojen toimialaohjauksesta säädetään AVI-lain 10 §:ssä ja ELY-keskusten toimialaohjauksesta ELY-lain 8 §:ssä. Toimialaohjauksella tarkoitetaan virastojen sektorikohtaista operatiivista toimintaa koskevaa ohjausta, josta vastaavat toimialoittain asianomaiset ministeriöt tai näiden sijasta keskushallinnon virastot.

Aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, 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.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (*toimialaohjaus*). Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii ELY-keskuksen yhteisiä toimintoja ja muita ELY-keskuksen yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta.

ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen toimialaohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Talousarvion laadinta

Aluehallintovirastoja koskevan talousarvion laadinta jakaantuu kahteen osaan siten, että valtiovarainministeriö vastaa aluehallintovirastojen toimintamenomomenttia (AVI-momentti) koskevan talousarvioesityksen tekemisestä ja sosiaali- ja terveysministeriön työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomenttia (TS-momentti) koskevan talousarvioesityksen tekemisestä. AVI-momentin talousarvioesityksen pohjan valmistelusta vastaa aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut ja esityspohja käsitellään ennen valtiovarainministeriöön toimittamista aluehallintovirastojen yhteisissä koko virastokentän toimintaa koordinoivissa ryhmissä. Valtiovarainministeriössä valtionhallinnon kehittämisosasto vie tämän jälkeen pohjaesityksen ohjausta koordinoivan roolin mukaisesti käsittelyyn sekä aluehallintovirastojen tulosohjaus- että ohjausryhmään. Näiden käsittelyjen perusteella esitystä täydennetään ohjaavien ministeriöiden kommentteilla ja esityksillä, minkä jälkeen esitys annetaan eteenpäin valtiovarainministeriön kehittämis- ja hallintotoiminnon käsiteltäväksi ja huomioitavaksi osana valtiovarainministeriön hallinnonalan talousarvioesitystä.

TS-momentin osalta talousarvioesityksen valmistelusta vastaa sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osasto yhteistyössä aluehallintovirastojen työsuojelun

vastuualueiden johdon kanssa ministeriön hallintoyksikön laatiman ohjeistuksen pohjalta. Esitys käsitellään myös työ- ja tasa-arvo-osaston ja työsuojelun vastuualueiden johdon sekä henkilöstöjärjestöjen edustajien kokouksessa. Työ- ja tasa-arvo-osasto toimittaa ehdotuksen hallintoyksikölle, joka koordinoi koko sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan talousarvioesitystä ja -ehdotusta sekä toimittaa sen keskitetysti valtiovarainministeriöön.

ELY-keskusten toimintamäärärahoja koskevasta talousarvion laadinnasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. ELY-momentin talousarvioesityksen laadinnasta vastaa alueet ja kasvupalvelut -osasto yhteistyössä ELY-keskuksia ohjaavien tahojen kanssa. Osaston johtoryhmän käsittelyn jälkeen esitys toimitetaan edelleen ministeriön ohjausyksikön valmisteluun. Esitys käsitellään ennen valtiovarainministeriöön toimittamista osana koko ministeriön talousarvioesitystä talousarvioprosessin mukaisesti johtoryhmissä. Alueet ja kasvupalvelut -osasto vie ministeriön talousarvioesityksen vahvistamisen jälkeen ELY-momentin talousarvioesityksen keskusteltavaksi ELY-keskusten ohjausryhmään ja ELY-keskusten johtoryhmään. Vielä näiden käsittelyjen pohjalta mahdolliset esiin nousevat muutosehdotukset ELY-keskuksia ohjaavilta tahoilta otetaan huomioon talousarvioprosessin myöhemmissä käsittelyvaiheissa.

Informaatio-ohjaus

Ministeriöt ja keskusvirastot ohjaavat valtion aluehallintoa eri tavoin tehtävistä riippuen. Yksi ohjausmuoto on niin sanottu informaatio-ohjaus, joka ei kuitenkaan käsitteenä ole kovinkaan tarkkarajainen. Yleisesti ottaen sen voidaan kuitenkin katsoa tarkoittavan ohjeita, tutkimuksia, selvityksiä, arviointeja, ohjauskirjeitä sekä muuta näiden kaltaista tutkittuun tietoon tai arviointiin perustuvaa viestintää. Informaatio-ohjaus voi olla myös aluehallinnon toimijoiden ja ministeriön vuorovaikutusta esimerkiksi verkostoitumalla ja verkostojen säännöllisten tapaamisten muodossa. Ministeriöt ja keskusvirastot pyrkivät välittämään aluehallinnolle tietoa hyvistä käytännöistä, jotta niiden käyttöönottoa voitaisiin tehokkaasti tukea. Se voi olla myös toimintamallityötä yhtenevien toimintatapojen ja viranomaisyhteistyön parantamiseksi eri virastojen välillä. Usein informaatio-ohjaus voidaan katsoa käytännössä synonyymiksi aluehallintovirastoista ja ELY-keskuksista annetuissa laeissa tarkoitetulle toimialaohjaukselle. Nykyisin usein puhutaan myös vuorovaikutusohjauksesta, joka perustuu työryhmätyöskentelyyn tai muuhun toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. Lakien ja asetusten sekä esimerkiksi EU:n rakennepoliittisten ohjelmien täytäntöönpanon tukea voidaan pitää yhtenä informaatio-ohjauksen muotona.

Johtamisjärjestelmät

Aluehallintovirastoa johtaa ylijohtaja. Viraston johtaja vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja viraston yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Valtioneuvosto nimittää aluehallintoviraston johtajan määrääjäksi valtiovarainministeriön esityksestä.

Aluehallintoviraston kutakin vastuualuetta johtaa vastuualueen päällikkö, nimikkeenään johtaja ja aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualuetta hallintojohtaja. Vastuualueen päällikkö vastaa vastuualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Aluehallintovirastolla on johtoryhmä, joka huolehtii viraston toimintojen yhteensovittamisesta. Johtoryhmän puheenjohtajana toimii viraston johtaja. Johtoryhmän muusta kokoonpanosta määrätään viraston työjärjestyksessä.

Aluehallintovirastot ovat lähtökohtaisesti päällikkövirastoja. Tämä tarkoittaa, että aluehallintoviraston johtaja ratkaisee viraston toimivaltaan kuuluvat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty viraston muun virkamiehen ratkaistaviksi. Työsuojelun, ympäristölupa-asioiden ja pelastustoimen tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan kuuluvat asiat ratkaisee asianomaisen vastuualueen päällikkö, jollei niitä ole säädetty tai vastuualueen työjärjestyksessä määrätty vastuualueen muun virkamiehen ratkaistaviksi taikka jollei päätöksenteosta ole toisin säädetty.

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

Aluehallintoviraston hallinnon ja toimintojen järjestämisestä sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta, lukuun ottamatta ympäristölupa-asioiden ja työsuojelun tehtäviä hoitavia vastuualueita, määrätään viraston työjärjestyksessä. Aluehallintoviraston työjärjestyksestä päättää viraston johtaja. Myös aluehallintoviraston vastuualueella voi tarvittaessa olla työjärjestys. Työjärjestyksessä voidaan antaa tarkempia määräyksiä vastuualueen toimintojen järjestämisestä sekä henkilöstön tehtävistä ja työskentelypaikkakunnista. Vastuualueen työjärjestyksestä päättää vastuualueen päällikkö.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta johtaa keskuksen johtaja, jona toimii keskuksen yhden vastuualueen päällikkö oman toimensa ohella. Johtajan nimikkeenä on ylijohtaja. Keskuksen johtaja vastaa keskuksen toiminnan tuloksellisuudesta ja keskuksen yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta sekä voimavarojen jaosta viraston sisällä. Valtioneuvosto määrää keskuksen johtajan määrääjäksi työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastuualuetta johtaa vastualueen päällikkö, nimikkeenään johtaja. Vastualueen päällikkö vastaa vastualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta.

ELY-keskuksella on johtoryhmä, joka huolehtii keskuksen toimintojen yhteensovittamisesta. Johtoryhmän puheenjohtajana toimii keskuksen ylijohtaja. Suomen metsäkeskuksen määräämä toimihenkilö osallistuu asiantuntijajäsenenä johtoryhmän työhön silloin, kun johtoryhmässä käsitellään asioita, jotka koskevat metsätaloutta. Johtoryhmän muusta kokoonpanosta määrätään keskuksen työjärjestyksessä.

KEHA-keskusta johtaa kehittämis- ja hallintokeskuksen johtaja, joka vastaa kehittämis- ja hallintokeskuksen toiminnan tuloksellisuudesta. Keskuksella on johtamisen tukena johtoryhmä, joka avustaa kehittämis- ja hallintokeskuksen laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita koskevassa päätöksenteossa. Johtoryhmän kokoonpanosta määrätään kehittämis- ja hallintokeskuksen työjärjestyksessä.

ELY-keskuksen ylijohtaja ratkaisee keskuksen toimivaltaan kuuluvat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty keskuksen muun virkamiehen ratkaistaviksi. ELY-keskuksen ylijohtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka koskee keskuksen yhteisiä toimintoja sekä asian, joka koskee keskuksen yhteistä Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmatyötä. Keskuksen ylijohtaja ei voi kuitenkaan ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu keskuksen vastualueen tehtäviin ja toimivaltaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastuualuetta johtaa vastualueen päällikkö. Vastualueen päällikkö vastaa vastualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Kehittämis- ja hallintokeskuksen johtaja ratkaisee kehittämis- ja hallintokeskuksen toimivaltaan kuuluvat asiat, ellei niistä toisin säädetä tai keskuksen työjärjestyksessä toisin määrätä. Kehittämis- ja hallintokeskuksen johtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka kuuluu kehittämis- ja hallintokeskuksen toimivaltaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hallinnon ja toimintojen järjestämisestä sekä asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta määrätään keskuksen työjärjestyksessä. ELY-keskuksen työjärjestyksestä päättää keskuksen ylijohtaja. Myös ELY-keskuksen vastualueella voi tarvittaessa olla työjärjestys. Työjärjestyksessä voidaan antaa tarkempia määräyksiä vastualueen toimintojen järjestämisestä sekä henkilöstön tehtävistä ja työskentelypaikkakunnista. Vastualueen työjärjestyksestä päättää vastualueen päällikkö.

Kehittämisen- ja hallintokeskuksen toimintojen järjestämisestä, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta määrätään keskuksen työjärjestyksessä. Työjärjestyksestä päättää kehittäminen- ja hallintokeskuksen johtaja.

Ahvenanmaan valtionviraston johtajana toimivasta maaherrasta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 52 §:ssä (16.8.1991/1144). Maaherraksi nimitetään henkilö, jolla on tarpeelliset edellytykset hoitaa hyvin maakunnan hallintoa sekä valvoa valtion turvallisuutta. Tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jollei yksimielisyyttä saavuteta, presidentti nimittää maaherran maakuntapäivien ehdolle asettamista viidestä henkilöstä.

8.3 Valtion aluehallinnon rooli osana julkista hallintoa

8.3.1 Yleistä

Valtion aluehallinnolla on pitkä historia osana julkisen hallinnon rakennetta. Se on valtion edustaja alueella ja siten keskeinen toimijataho keskushallinnon ja paikallishallinnon välissä. Aluehallinnon virastoilla on ollut pitkään tärkeä rooli suomalaisessa yhteiskunnassa aluekehityksen, alueellisen elinvoiman, alueellisen kilpailukyvyn ja alueellisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Käytännössä tämä on tarkoittanut alueellisista toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävistä huolehtimista.

Aluehallinnolla on yksittäisiin lakisääteisiin tehtäviin osin kiinteästi liittyen ja osin niiden rinnalla tai niitä olennaisesti tukien tärkeä rooli alueellisena koordinaattorina useilla tehtäväalueilla. Virastoilla on laajat alueelliset ja valtakunnalliset yhteistyöverkostot, joiden tuntemus auttaa suuntaamaan kehittämistä, toimeenpanoa, ohjausta ja valvontaa vaikuttavasti ja tavoitteiden kannalta oikeisiin kohteisiin. Alueellisen yhteistyön ja sitä tukevien selkeiden pysyvien rakenteiden merkitys korostuu arjen poikkeustilanteisiin, ja erityisolosuhteisiin liittyvässä päätöksenteossa, jota aina edeltää alueelliset olosuhteet huomioiva tilanteen ja käytettävissä olevien vaihtoehtojen arviointi, jotta ratkaisut olisivat oikeasuhtaisia, tasapuolisia ja suhteessa vallitseviin olosuhteisiin. Eri viranomaisten ratkaisujen tulee olla samansuuntaisia ja ne tulee tehdä tietoisina muiden ratkaisuista.

Valtion aluehallinnossa sekä aluehallintovirastoilla että ELY-keskuksilla on myös useita yhteiskunnallisesti merkittäviä ja isoja lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäväkokonaisuuksia, joissa korostuu alueellisen yhteistyön ja päätöksenteon sijaan viranomaisen valtakunnallinen rooli, oikeusharkintaisuus ja päätösten tasalaatuisuus. Näillä tehtävillä on keskeinen merkitys muun muassa kansalaisten oikeusturvan sekä Suomen kilpailukyvyn kannalta ja ne kytkeytyvät esimerkiksi yritysten investointeihin tai toiminnanharjoittajan luvan tai

palvelun valvontaan. Tällaisissa tehtävissä asioiden käsittelyn tulee olla toimintatavoiltaan yhtenevää, riippumatonta, asiantuntijuuteen perustuvaa laillisuusharkintaa, jossa maan eri osissa toimivat toiminnanharjoittajat voivat olla varmoja siitä, että lupapäätökset ja päätösten valvonta ovat mahdollisimman yhdenmukaiset riippumatta siitä, minkä ELY-keskuksen tai aluehallintoviraston alueella toiminta tapahtuu. Aluehallinnon viranomaiset myöntävät ja välittävät myös useita erilaisia valtionavustuksia ja valtion tukia, joiden osalta tuen saajien tulee luottaa siihen, että prosessit toteutetaan valtakunnallisesti yhtenäisin perustein, mutta alueiden erityispiirteet ymmärtäen.

Valtion läsnäololla alueilla on tietyissä tehtävissä sekä toiminnallista että symbolista merkitystä. Asiaa voidaan tarkastella niin toimintojen ja palveluiden alueellisen sijoittumisen näkökulmasta kuin alueellisen toimivallan näkökulmasta. Valtion virastojen ja viranomaisten sijoittumista alueelle arvostetaan. Sen koetaan merkitsevän alueen arvostusta, mutta ennen kaikkea luovan tarvittavaa tietopohjaa päätöksentekoon sekä tehostavan alueellisten erityispiirteiden huomioimista virastojen päätöksenteossa sellaisissa tehtävissä, joissa voidaan käyttää merkittävää harkintavaltaa. Kun yhteistyökumppanit ja muut sidosryhmät tietävät ja tuntevat aluehallinnon päätösvaltaiset viranomaiset henkilöinä, helpottaa se yhteydenpitoa ja asioista neuvottelemista silloin kun se on tarpeen. Aluehallinnon viranomaiset tapaavat säännöllisesti eri foorumeilla lukuisia eri tahoja kuten kunnallisia ja maakunnallisia toimijoita, yritysten, oppilaitosten ja järjestöjen edustajia.

8.3.2 Kuvaus aluehallintovirastojen tehtävistä, roolista, merkityksestä ja vaikuttavuudesta alueilla

Aluehallintovirastot edistävät ja turvaavat alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla.

Toiminnallaan aluehallintovirastot edistävät perusoikeuksien toteutumista, oikeusturvaa, peruspalveluiden saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävästä käytöstä, sisäistä turvallisuutta, opetus- ja kulttuuritoimen palveluja, terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä, eläinten hyvinvointia sekä elintarviketurvallisuutta.

Aluehallintovirastojen toiminta vaikuttaa siihen, että peruspalvelut ovat turvalliset ja alueellisesti yhdenvertaisesti saatavilla. Aluehallintovirastojen toiminta tukee riskienhallinnan ja varautumisen yhteensovittamista alueilla parantaen yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Aluehallintovirastot pyrkivät työllään vaikuttamaan siihen, että oikeusturva toteutuu ennakoivammin, nopeammin ja vaikuttavammin.

Aluehallintovirastojen strategisena tavoitteena on vaikuttaa toiminnallaan siihen, että osallisuus lisääntyy, syrjäytyminen vähenee ja toimintaympäristö kehittyy suotuisasti ja

yri­ty­sten kil­pailu­olosuhteet ovat tasapuoliset. Alueilla kou­lutus- ja osaamistaso nousevat ja osaavan työvoiman saatavuus paranee sekä ruoantuotannon kil­pailukyky, terveellisyys ja turvalli­suus paranevat.

Aluehallintovirastossa on vahvaa alueellisten erityispiirteiden tuntemusta, sisällöllistä asiantuntijuutta sekä osaamista poikkihallinnolliseen työskentelyyn. Aluehallintovirastojen monialainen rooli tukee vaikuttavaa ennakkollisuutta ja verkostomaisuutta alueilla. Monialaisuus laajentaa asiantuntijoiden näkemystä ja ennaltaehkäisee kapeita tulkintoja mahdollistaen laajojen kokonaisuuksien huomioinnin ja toiminnan asiakaslähtöisyyden. Ratkaisun­teossa, valvonnassa ja tarkastuksissa edellytetään vahvaa asiantuntijuutta, lain­säädännön tuntemusta ja kykyä vastata muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksiin.

Suomi on laaja ja harvaan asuttu maa, jossa on merkittäviä alueellisia eroavaisuuksia niin väestörakenteen, elinkeinojen, välimatkojen kuin myös kulttuurin suhteen. Aluehallintovirastoilla on verkostojen, asiakasrajapinnan ja sidosryhmien kautta laaja-alainen ymmärrys kunkin toiminta-alueen erityispiirteistä ja tarpeista. Tämä ymmärrys on keskeistä lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävissä onnistumisessa alueilla. Aluehallintovirastojen vaikuttavalla työllä on rakennettu luottamusta eri alueellisten toimijoiden kanssa. Alueellisena toimijana aluehallintovirastot ovat helposti saavutettavia ja lähellä asiakkaita, ja niitä johdetaan kasvullisesti ja vastuullisesti alueilta käsin.

Muun muassa koronapandemian vaatimien alueellisten tehtävien hoidossa alueellinen tuntemus ja poikkihallinnollisuus ovat olleet aluehallintovirastojen toiminnan vahvuus­tekijä. Aluehallintovirastoilla on ollut kyky luoda alueellista tilannekuvaa ja -tietoisuutta. Tätä ovat osaltaan auttaneet valmiit, ennalta luodut yhteistyörakenteet. Aluehallintovirastojen sisäisen ja ulkoisen poikkihallinnollisen roolin myötä yhteys keskeisiin alueelli­siin toimijoihin on muodostunut helposti ja mahdollistanut koronapandemian tehokkaan hoidon. Alueellinen ja paikallinen tuntemus, tunnettuisuus ja pitkäaikainen yhteistyö luovat vahvan verkostoitumiskyvyn, josta on merkittävä hyöty niin aluehallintovirastojen perustoiminnassa kuin pandemiatilanteen edellyttämien tehtävien hoidossa. Aluehallintovirastojen toimialuekohtaiset verkostot ja keskeisten toimijoiden henkilökohtainen tuntemus ovat olleet avainasemassa silloin, kun on pitänyt luoda uudenlaisia yhteistyömalleja nopeasti muuttuvissa tilanteissa kriisin aikana. Onnistumisen edellytyksenä ollut keskinäinen luottamus on rakennettu normaalioloissa.

Aluekehittämisessä aluehallintovirastot toimivat tiiviissä alueellisessa yhteistyössä maakunnan liittojen ja ELY-keskusten kanssa. Aluehallintovirastoilla on edustukset maakuntien yhteistyöryhmissä ja ELY-keskusten neuvottelukunnissa ja tietyissä tehtävissä on aluekehittämiseen liittyviä tulokulmia. Aluehallintovirastojen näkökulmasta näitä ovat muun muassa monenlainen koulutustoiminta, varautuminen, valtionavustukset sekä omiin tehtäviin liittyvä aluetuntemus ja asiantuntijuus. Tarkastelemalla eri toimijoiden tehtäviä

yhteistyössä ja poikkihallinnollisesti, voidaan edistää vaikuttavuutta asiakkaiden ja alueen parhaaksi.

Aluehallintovirastojen tehtävinä on muun muassa myöntää eri hallinnonalojen lupia toiminnan harjoittajille, rekisteröidä niitä sekä osin valvoa niiden toimintaa. Näin taataan toiminnan lainmukaisuutta, yhdenvertaisuutta sekä ennen kaikkea mahdollistetaan yritystoiminnan ja palveluiden järjestämisen aloittaminen ja jatkuvuus. Aluehallintovirastot osaltaan turvaavat terveitä markkinoita ja tasapuolista kohtelua lupa- ja rekisteröintiprosessien myötä.

Aluehallintovirastot ohjaavat ja arvioivat omalla alueellaan kuntien suorittamaa elintarvikevalvontaa. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin osalta aluehallintovirastot suorittavat osin itse valvontaa ja osin ohjaavat kuntien tekemää valvontaa ja eläinlääkäripalvelujen järjestämistä.

Aluehallintovirastot käsittelevät ja myöntävät suurten ja keskisuurten investointihankkeiden ympäristö- ja vesiluvat. Ympäristöllisissä menettelyissä asioiden käsittelyn tulee olla riippumatonta, asiantuntijuuteen perustuvaa laillisuusharkintaa, jossa maan eri osissa toimivat toiminnanharjoittajat voivat olla varmoja siitä, että lupapäätökset ovat mahdollisimman yhdenmukaiset. Päätösten poikkeamisen tulee perustua toiminnasta aiheutuvien päästöjen ja haitoille altistuvien kohteiden läheisyydestä ja häiriöherkkyydestä aiheutuviin tosiseikkoihin. Päätöksenteossa on samalla huolehdittava asianosaisten ja haitankärsijöiden oikeusturvasta. Päätöksenteko on itsenäistä ja riippumatonta.

Vaikuttavalla valvonnalla ja ennakko-ohjauksella vähennetään jälkikäteisen valvonnan tarvetta ja parannetaan toiminnan kokonaislaatua. Prosessilla on osaltaan positiivisia vaikutuksia muun muassa toiminnanharjoittajien toiminnan kehittämiseen ja yhdenvertaisiin lähtökohtiin toiminnan harjoittamisessa. Aluehallintovirastot valvovat muun muassa sote- ja muiden peruspalvelujen lainmukaisuutta sekä sitä, että työ on Suomessa mahdollisimman tervettä, turvallista ja työelämää koskevien säännösten mukaista. Aluehallintovirastot myös ohjaavat ja arvioivat kuntien suorittamaa elintarvikkeiden ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa sekä tekevät osin myös itse eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa.

Kanteluiden käsittely- ja lausuntomenettelyssä kuullaan laajasti eri toimijoita. Valvonnan ohella kanteluprosessilla on osaltaan positiivisia vaikutuksia toiminnanharjoittajien toiminnan kehittämiseen. On tärkeää, että kansalaisilla on mahdollisuus kannella, valittaa ja kääntyä asiassaan valvontaviranomaisen puoleen. Keveämmällä prosessilla, kuten muistutusmenettelyllä, turvataan kansalaisten laajempia mahdollisuuksia saattaa epäkohtia viranomaisten tietoon, millä on osaltaan vaikutuksia luottamuksen ja henkisen kriisinkeskeytyksen ja siten yhteiskuntarauhan rakentumiseen.

Aluehallintovirastot järjestävät vuosittain satoja alueellisia koulutuksia muun muassa opetus- ja kasvatustalon sekä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen henkilöstölle. Koulutusten suunnittelu tehdään yhteistyössä paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten toimijoiden kanssa. Koulutusten sisällöissä otetaan huomioon valtakunnallisten teemojen puitteissa alueelliset ja paikalliset erityispiirteet ja -tarpeet. Näin koulutuksista saadaan mahdollisimman vaikuttavia ja osallistujille pystytään tarjoamaan alueen tarpeisiin sopivaa tietoa ja taitoa, joka heijastuu alueiden toimijoille ja asukkaille.

Valtionavustuksilla tuetaan toiminta-alueiden kirjastojen, liikuntapalvelujen ja nuorisotyön toimintaa ja kehittämistä sekä näiden myötä alueiden elinvoimaisuutta. Avustuksilla pyritään siihen, että niin kirjasto-, liikunta- kuin nuorisotoimenkin valtionavustukset kohdentuvat alueellisesti kattavasti ja että avustuksilla tuettavalla toiminnalla on yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Toiminnallaan aluehallintovirastot toteuttavat, ylläpitävät ja edistävät poikkihallinnollista ja monialaista yhteistoimintaa sekä toimintakykyä varautumiseen liittyvissä yhteiskuntaa palvelevissa laajoissa verkostoissa (muun muassa valmiustoimikuntatyö, valmiusharjoitukset, maanpuolustuskurssit, tilannekuvatoiminta).

Valmiusharjoitusten toteuttamisen ja niiden kehittämisen osalta yhteistyötä tehdään muun muassa Pelastusopiston, ministeriöiden, keskusvirastojen, kaikkien alueellisten viranomaisten, kuntien ja kansalaisten kesken. Valmiusharjoitukset tarjoavat myös mahdollisuuden hallinnon, koulutuksen ja tutkimuksen yhteistyöhön ja valmiusharjoitukset toteutetaan myös Maanpuolustuskorkeakoulun, eräiden yliopistojen ja Poliisiammattikorkeakoulun kanssa. Valmiusharjoitusten avulla valtionhallinto saavuttaa jatkuvan varautumisen ylläpidon ja yhteyden paikallisen, alueellisen ja keskushallinnon kesken.

Häiriötilanteen hallinta edellyttää toimivia yhteistyörakenteita tilanteen hoitamisen kannalta keskeisten kumppanien kanssa. Esimerkiksi pandemiatilanteessa alueellisten rajoituspäätösten valmistelu edellyttää säännöllistä osallistumista alueen sairaanhoitopiirien koordinoimien ja alueiden koronakoordinaatioryhmän kokouksiin sekä muuta alueellista yhteistyötä.

Aluehallintovirastot ovat myös osallistuneet, koordinoineet ja tehneet päätöksiä rajojen terveysturvallisuustoimista ja ohjanneet kansallisten suunnitelmien alueellista toimeenpanoa. Yhteistyömallit on luotu koronavaiheiden aikana varioiden jo ennestään olemassa olleiden yhteistyöverkostojen pohjalta. Alueellisiin rajojen terveysturvallisuuden yhteistyöverkostoihin ovat kuuluneet aluehallintoviraston ohella alueellisesti vaihdellen Rajavartiolaitos, rajanylityspaikkakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät ja kunnat, sairaanhoitopiirit ja poliisi.

8.3.3 Kuvaus ELY-keskusten tehtävistä, roolista, merkityksestä ja vaikuttavuudesta alueilla

ELY-keskukset valtion aluehallintoviranomaisina edistävät säädetyn toiminta-ajatuksensa mukaisesti alueellista kehittämistä hoitamalla niille asetettuja lakisäätteisiä valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Ohjaavien ministeriöiden hyväksymän yhteisen strategian mukaisesti ELY-keskusten vaikuttaminen verkostoissa edellyttää alueiden toimintaympäristön ja erityispiirteiden tuntemista. Laaja-alaisten ja monipuolisten alueellisten verkostojen kautta ELY-keskukset edustavat valtiota ohjaavien ministeriöiden ja keskusvirastojen puolesta. Tämä on keskeistä niin lainsäädännön kuin hallitusohjelman vaikuttavassa toimeenpanossa.

ELY-keskukset osallistuvat monialaisesti valtion edustajina aluekehittämiseen liittyvien ohjelmien laatimiseen, toteutukseen ja seurantaan. Merkittävimpiä ohjelmia ovat maankuntaohjelmat. ELY-keskusten edustajat ovat keskeisessä roolissa valtion edustajina maankunnan yhteistyöryhmässä (MYR) ja sen sihteeristössä. ELY-keskuksilla on laaja-alainen kehittämis- ja edistämistehtävä alueen maaseudun kehittämisen painopisteiden kokoamisessa osana EU-osarahoitteen maaseutuohjelman ja vastaavan tulevan rahoituskauden valmistelua.

ELY-keskuksella on edistämisroolin sijaan tai rinnalla tehtäviä, joissa korostuu alueellisen kehittämisen sijasta muut viranomaisroolit alueella sekä päätösten yhdenmukaisuus. Tällaisia ovat esimerkiksi yleisen edun valvontaan, oikeusturvaan sekä ympäristöllisiin lupa- ja valvontakokonaisuuksiin kytkeytyvät tehtävät. ELY-keskuksilla on myös paljon EU-lainsäädännöstä johtuvia tehtäviä. Näissä tehtävissä keskeistä on tasapuolinen kohtelu ja yhdenmukaiset päätökset alueesta riippumatta. Päätösten yhdenmukaisuus on tärkeää myös yritysten investointipäätöksien turvaamiseksi. ELY-keskuksilla on myös muun muassa operatiivisia vesistöjen säännöstelyn ja tulvariskien hallinnan tehtäviä, sekä näihin liittyviä lupavelvoitteita ja valtion vesistö rakenneomaisuutta hoidettavanaan.

Lisäksi ELYillä on merkittäviä tehtäväkokonaisuuksia, joissa korostuu valtakunnallinen tarkastelu ja alueiden yhdenmukainen toiminta. Olennaista on, että esimerkiksi tienpitoa tarkastellaan myös valtakunnallisena kokonaisuutena ja että alueista riippumatta toimintatavat ovat samanlaisia. ELYjen keskeiset yhteistyötahot tienpidossa ovat valtakunnallisia toimijoita, jotka edellyttävät ennakoitavuutta toiminnassa.

Alueilla toteutettavissa suurissa hankkeissa, kuten teollisuuden investoinneissa, ELY-keskukset osallistuvat laaja-alaisesti toteutumisen edistämiseen toimintavaltansa ja asiantuntemuksensa pohjalta. Tehtävät liittyvät elinkeino-, työvoima-, liikenne- ja ympäristöasioihin. ELY-keskuksen tehtävät jatkuvat monissa tapauksissa tiestön kunnossapitoon, työvoiman saatavuuteen, toiminnan kehittämiseen, maatalouden ja ympäristön

valvontaan sekä moniin muihin toimintoihin liittyvinä myös hankkeiden valmistuttua ja toiminnan käynnistyttyä.

Yllä mainituissa hankkeissa ELY-keskukset saattavat käyttää tehtävissään useaa eri puhevaltaa valtion toimesta ja aluekehitys on yksi painotus. Samassa hankkeessa ELY-keskus saattaa olla sekä edistämässä että valvomassa hanketta eikä näitä rooleja voi perustuslainkaan näkökulmasta poistaa tai yhdistää.

Valtionhallinnossa toimivallan jako lupa- ja valvontamenettelyissä voi olla asiakkaan palvelutarpeista riippuen alueella edelleen moniportainen ja ALKU-uudistuksen jälkeenkin viranomaisia jäi useita rinnakkaisia. Yhden luukun periaatteen toteuttamiselle tämä on haaste, koska tehtävät jakautuvat alueellisesti esimerkiksi kahden viranomaisen, kunnan ja ELY-keskuksen kesken. Tietyissä tehtävissä ELY-keskuksilla ja kunnalla on rinnakkainen toimivalta.

Toimintaympäristön, sidosryhmien ja asiakkaiden tuntemus ja luottamukselliset suhteet yhdessä vahvan asiantuntemuksen kanssa mahdollistavat nopean ja strategisten painopisteiden mukaisen toiminnan alueellisten tarpeiden mukaisesti ELY-keskusten edistämistehtävissä.

Hyvä sidosryhmäpalautte perustuu asiantuntemuksen lisäksi erityisesti säännöllisiin tapauskäsittelyihin, tiiviiseen ja sujuvaan yhteydenpitoon sekä henkilötason yhteistyöhön, tunnettuuteen ja tavoitettavuuteen. Alueen sidosryhmät kokevat, että ELY-keskuksen kanssa ollaan alueiden kehittämisessä yhteisellä asialla. Kriittisimmät arviot tulevat viranomaisilta. ELY-keskuksen rooli nähdään merkittävämpänä muiden sidosryhmien ja asiakkaiden kuin ohjaavien tahojen ja muiden viranomaisten keskuudessa.

Elinkeinoelämän taholta on esitetty kriittistä palautetta aluehallinnon lupa- ja valvontaviranomaisen toimivallan ja voimavarojen jakaantumisesta keinotekoisesti alueellisiin rajoihin. Myöskään voimavarat ja tehtävät eivät jakaannu tasaisesti eri viranomaisten kesken alueellisesti. Alueelliset viranomaiset ovat itsenäisiä, mikä toisaalta tuo hyötyjä alue- ja toimintaympäristön tuntemuksen kautta, mutta voi lisätä päätösten ja niiden käsittelyn alueellisia eroja.

ELY-keskukset varautuvat muiden viranomaisten tapaan siihen, että ne pystyvät vastamaan niille säädetystä tehtävistä myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. ELY-keskuksilla on toimintavalmiuksia, toimintavaroja ja osaamista erilaisten uhkien, myös hybridiuhkien, varalle.

ELY-keskusten **elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueen** (E-vastuualue) toiminta kytkeytyy tiiviisti aluekehittämiseen. Alueiden kehittäminen on valtion, maakuntien

liittojen, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja monitasoista toimintaa, joka perustuu kansallisiin ja alueiden erilaisiin vahvuuksiin ja tarpeisiin. Sen tavoitteena on edistää alueiden kestävästä kehityksestä, kasvua ja kilpailukykyä, asukkaiden hyvinvointia ja elinympäristön laatua⁷⁷. Aluekehittämisen kokonaisuus rakentuu pääasiallisesti maakunnan kokoiselle alueelle, joskin pienemmälläkin seutukunta- ja kuntakohtaisilla sidosryhmillä on ELY-keskuksen ja valtion aluehallinnon toiminnan vaikuttavuuden kannalta merkittävä asema. Kokoaikainen yhteistyö rakentuu alueilla pitkälti maakunnan liittojen ja alueen elinkeinoelämän toimijoiden tiiviin yhteistyön ympärille. Useamman eri maakunnan alueilla toimivien ELY-keskusten osalta sidosryhmäyhteydet joiltakin osin kertautuvat maakuntien määrän mukaisesti.

Elinkeinoelämän edistämistehtävissä ELY-keskus on alueellisesti keskeisin ja tunnustettu koordinoija yritystoiminnan ja työllisyyden edistämiseksi. ELY-keskukset johtavat tai koordinoivat niin yrityspalveluihin kuin työllisyyteen liittyvää yhteistyötä. Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoittajatehtävät on keskitetty vuoden 2014 alusta neljälle ELY-keskukselle.

Koronapandemian vuoksi laajentuneen etätyön aikana sidosryhmäyhteistyö on toiminut hyvin. Muiden poikkeusolojen varalta on yleisemminkin arvioitavissa, että korona-ajan toiminta on rakentunut pääasiassa jo aiemmin olemassa olleille yhteistyösuhteille tehokkaan ja vaikuttavan toiminnan perustua läsnäoloa edellyttävään yhteistyöhön.

ELY-keskus luo edellytyksiä yritystoiminnalle sekä vahvistaa kilpailukykyä ja työllisyyttä. Yritystukia kohdennetaan kasvuhakuisille yrityksille uuden liiketoiminnan kehittämiseen, innovaatiotoiminnan vahvistamiseen sekä pk-yritysten kasvun ja kansainvälistymisen edistämiseen. ELY-keskukset tukevat alueen pk-yritysten perustamista, kasvua ja kehittymistä tarjoamalla neuvonta-, koulutus- ja kehittämisspalveluja sekä rahoitusta. Julkisia työvoima- ja yrityspalveluita tarjoavat TE-toimistot toimivat ELY-keskuksen ohjauksessa. Työtä tehdään tiivissä yhteistyössä kehittämissyhtiöiden, kuntien elinkeinopalveluiden, uusyrityskeskusten, neuvontajärjestöjen sekä kansallisten organisaatioiden kuten Business Finlandin asiantuntijoiden kanssa. Sidosryhmien lisäksi asiakkaat sekä palvelun tuottajat ja potentiaaliset palveluntuottajat ovat käytännön työssä keskeisessä asemassa.

Maahanmuuttajien kotouttamisessa valtio ja kunnat ovat ensisijaisia kotouttamispalvelujen järjestäjiä. ELY-keskukset vastaavat kotoutumislain mukaisesti kotouttamisen alueellisesta kehittämisestä, yhteistyöstä ja seurannasta. ELY-keskukset kokoavat alueelliset maahanmuuttoasian toimikunnat ja johtavat niitä. ELY-keskuksilla on suoraa

⁷⁷ Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021)

asiakasrajapintaa maahanmuuttajiin lähinnä pakolaisten osalta, sillä ELY-keskuksen tehtävänä on osoittaa kiintiöpakolaiset ja turvapaikanhakijat kuntiin.

Maaseudun kehittämisen ja maatalouden osalta E-vastualueen tehtäviin kuuluvat rahoituspalvelut koostuvat maaseutuohjelman toimeenpanosta sekä sitä täydentävistä tehtävistä. ELY-keskus rahoittaa maataloutta harjoittavia yrityksiä, maataloustuotteiden ensiasteen jalostusta harjoittavia pk-yrityksiä, kokoluokaltaan pieniä yrityksiä maaseutualueella sekä elinkeinojen toimintamahdollisuuksia edistäviä hankkeita. ELY-keskus tekee myös hankkeiden rahoituspäätökset Leader-toimintaryhmille, sekä myöntää nuoren viljelijän tilanpidon aloittamistuet ja maatalouden investointituet. Maksatustehtäviin kuuluvat maaseutuohjelman mukaiset maksuhakemuksien käsittelyt, paikan päällä tehtävät hallinnolliset tarkastukset sekä maksupäätösten esittelyt ja ratkaisut.

ELY-keskukset tekevät myös elintarviketurvallisuuden ja ruokaturvan varmistamisen kannalta keskeisiä, lakisääteisiä tehtäviä. Valvonnan tavoitteena on varmistaa ruokajärjestelmän valvontakohteiden mahdollisimman suuri vaatimuksenmukaisuus. ELY-keskukset valvovat omalta osaltaan mm. luonnonmukaista tuotantoa, eläinten merkitsemistä ja rekisteröintiä, kasvinterveyttä, siemenkauppaa sekä rehuja ja lannoitevalmisteita. ELY-keskukset myös hyväksyvät maatiloja luomutuotantoon ja myöntävät tähän tuotantoon liittyviä erityislupia.

ELY-keskuksen tukihallinto- ja valvontapalvelut koostuvat pääasiassa EU:n kokonaan rahoittamien ja EU-osarahoitteisten viljelijätukien valvontaan ja myöntämiseen liittyvistä maksajavirastosopimuksen mukaisista tehtävistä sekä kansallisiin viljelijätukiin liittyvistä tehtävistä. Pääasialliset tehtäväkokonaisuudet ovat pinta-alaperusteisten tukien, eläinpalkkioiden sekä ympäristösopimusten ja sitoumusten paikalla tehtävät valvonnat sekä hallinnollinen valvonta. Palveluun kuuluu hyvin tiiviissä yhteistyössä kuntien yhteistoiminta-alueiden (YTA-alue) kanssa varmistaa tuenhakijoiden riittävä tiedonsaanti ja neuvonta tukien hakemiseen ja myöntämiseen liittyvistä ehdoista ja hakuajoista. Kuntien YTA-alueiden määrä vaihtelee maakunnittain yhdestä neljään. Yhteistyöverkko on erityisen läheinen Leader-toimijoiden kanssa. Maaseutuohjelman toimeenpanossa Leader-toimintaryhmät toimivat paikallistasolla ja ELY-keskukset alueellisella tasolla. Suurin osa edellä kuvatuista tehtävistä on ns. maksajavirastotehtäviä, joiden hoitamista ohjaavat yksityiskohtaiset EU-säädökset. Säädökset asettavat pakottavat vaatimukset muun muassa siirrettyjä tehtäviä hoitavien viranomaisten hallintorakenteelle. Suomessa EU-säädösten mukaisena Euroopan maatalouden tukirahaston (maaloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) maksajavirastona toimii Ruokavirasto, joka ohjaa ja valvoo maksajavirastotehtävien suorittamista. Erityisen kriittisiä osa-alueita ovat: (i) maksajavirastotehtävien ohjaus, (ii) maksajavirastotehtävien laatukriteerien täyttäminen, ja (iii) tehtävien riittävä resursointi. EU-komissio tekee vuosittain useita tarkastuksia Suomessa, joiden perusteella EU voi keskeyttää

kokonaan tukien maksamisen, jos jäsenvaltio ei noudata EU-lainsäädännön velvoitteita. Virheellinen toiminta voi johtaa jopa kymmenien miljoonien eurojen rahoituskorjauksiin.

ELY-keskusten kalatalousyksiköt vastaavat valtion alueellisen kalataloushallinnon tehtävistä kolmessa ELY-keskuksessa. Kaikki alueellisen kalatalousviranomaisen tehtävät perustuvat lainsäädäntöön ja erityisesti elinkeinokalataloudessa suoraan sovellettaviin EU-säädöksiin. Kalatalousyksikön tehtävät muodostuvat elinkeinokalatalouden sekä kalavarojen hoidon ja vapaa-ajan kalatalouden tehtäväkokonaisuudesta.

Kalastuslaissa (379/2015) annetaan ELY-keskuksille useita tehtäviä muun muassa toimivalta alueellisten kalastuksen säätelypäästösten tekoon, käyttö- ja hoitosuunnitelmien hyväksyminen sekä erilaiset lupa-, valvonta- ja rahoitustehtävät. Kalastuslain 20 §:ssä säädetään yleisesti ELY-keskuksen tehtävistä. Kalastuslain nojalla ELY-keskukselle on annettu tehtäväksi myös kalatalousalueiden (118 kpl) valvonta sekä alueellisen valtion varoilla toimivan kalatalousneuvonnan ohjaus ja valvonta. Myös vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa on tehtäviä kalatalousviranomaiselle ja muun muassa yleisen kalatalousedun valvonta on sen ydintehtäviä. Lapin ELY-keskuksella on myös rajajokiin liittyviä kalataloustehtäviä runsaasti.

Elinkeinokalatalouden tehtävistä keskeinen on EU:n yhteisen kalastuspolitiikan toimeenpano. Tehtävät liittyvät mm. Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston (EMKVR) kansallisen ohjelman toimeenpanoon, kalastuksen valvontaan ja kalastuslaivaston hallintointiin. EMKVR-ohjelman rahoitus on ohjelmakaudella 2021–2027 on 130 milj. euroa ja siihen sisältyvät mm. investointi- ja kehittämistuet alan yrittäjille ja sidosryhmille, yleishyödyllisten toimenpiteiden rahoitus sekä alueellisen yhteistoiminnan kehittäminen, samoin kuin kalastuspolitiikan valvonnan ja kalatalouden tiedonkeruuohjelman rahoittaminen. Kokonaan kansallisia tehtäviä ovat mm. tuet merialueen kalastusvakuutusjärjestelmälle sekä saimaannorpan suojelun aiheuttamista tappioista kaupallisille kalastajille.

Alueellisen kalataloushallinnon ulkoiset asiakkaat ovat ryhmiteltävissä yritysasiakkaisiin, yhteisöasiakkaisiin ja henkilöasiakkaisiin (vapaa-ajankalastajat, kalastusmatkailijat, vesialueiden omistajat, kalastuksen valvojat). Sidosryhmäkumppaneita ovat muun muassa Metsähallitus, kunnat, maakuntien liitot, kalatalousalueet sekä alan lukuisat alueelliset ja valtakunnalliset yhdistykset ja järjestöt.

Kaikkien eri E-vastuualueen tehtävien kannalta alueen sidosryhmäyhteistyössä korostuu tiivis yhteistyö alueen oppilaitosten kanssa, koulutusasteesta riippumatta. Ammattioppilaitokset, ammattikorkeakoulut, yliopistot mukaan lukien yliopistokeskukset ja sivupisteet sekä erilliset tutkimuslaitokset ovat kumppaneina niin hanketoiminnassa kuin muussa alueellisessa kehittämisessä. Hyvin monenlaiset valtakunnalliset, alueelliset ja paikalliset yhdistykset ovat niin ikään tärkeitä sidosryhmiä asiakokonaisuudesta riippuen.

Tärkeimmät yhdyspinnat elinkeinot, työvoima ja osaaminen -tehtävissä ovat seuraaviin toimijoihin: maakunnan liitot, muut Team Finland -toimijat, yrittäjäjärjestöt, kauppakamari, maataloustuottajien järjestöt, eri toimialojen järjestöt, työnantaja- ja työntekijäjärjestöt, alueen kunnat, kehittämissyhtiöt, elinkeinoyhtiöt, uusyrityskeskukset, palveluntuottajat ja potentiaaliset palveluntuottajat, yliopistot, ammattikorkeakoulut, ammattioppilaitokset, tutkimuslaitokset, paikalliset Leader-ryhmät sekä laaja ja monipuolinen asiakaskunta.

ELY-keskusten **liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueet** (L-vastuualueet) ovat merkittäviä liikennejärjestelmän kehittäjiä omilla toimialueillaan. Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaisesti ELY-keskusten L-vastuualueet vastaavat alueensa tienpidon tehtävien hoitamisesta tienpitäjän eli Väyläviraston valtakunnallisen ohjauksen ja toimintalinjojen mukaisesti. Yksityistielain mukaan ELY-keskukset myöntävät valtionavustusta yksityistien tienpitoon. Liikennepalvelulain mukaan ELY-keskukset ovat valtion toimivaltaisia joukkoliikenneviranomaisia ja siinä tehtävässä L-vastuualueet hankkivat, tukevat ja avustavat joukkoliikenteen palveluja alueillaan ja voivat myöntää valtionavustuksia kunnille tai kuntayhtymille vastaaviin tarkoituksiin. Tehtäviin kuuluu myös saaristoliikenteen järjestäminen ja hankinta. Lisäksi ELY-keskusten L-vastuualueille on osoitettu erityistehtäviä muun muassa valmiuslaissa.

ELY-keskusten L-vastuualueet ovat tilaajaorganisaatioita, joten palvelujen tuottajat ovat olennaisessa osassa ELY-keskusten palveluntuotannossa. Palveluntuottajia ovat muun muassa tiestön hoitourakoitsijat, rakennusurakoitsijat, suunnittelukonsultit sekä joukkoliikenne- ja saaristoliikennepalvelujen tuottajat. Tienpidon hankinnat (hoito, ylläpito, rakentaminen) on keskitetty hankinta-alueille (eteläinen, läntinen, itäinen, pohjoinen), mutta päävastuu tieverkon palvelutasosta on edelleen alueellisella L-vastuualueella.

ELY-keskuksen L-vastuualueen asiakkaita ovat kaikki tienkäyttäjät ja koko elinkeinoelämä kuljetuksineen, kuten myös liikenteeseen liittyvien lupien, avustusten ja vahingonkorvausten hakijat. Asiakasryhmiä on lukuisia yksityisteiden tiekunnista metsäteollisuusyrityksiin ja joukkoliikenteen liikennöitsijöistä erikoiskuljetusyrityksiin.

Monitahoisen yhteistyön tekeminen, niin liikennehallinnon sisällä kuin muidenkin sekä valtakunnallisten että alueellisten toimijoiden kanssa, on tienpidossa ja liikennejärjestelmätyössä avainasemassa. Myös L-vastuualueella korostuvat kestävyuden edistäminen, ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen. Yhteistyön ja verkostojen avulla voidaan myös tukea liikenteen yhtenäisten käytäntöjen toteutumista koko maassa. Yhteistyön merkitys on keskeinen myös liikenteen erityistehtävissä, kuten valmius- ja varautumistehtävissä.

Yhteistyökumppanit voidaan jakaa strategisiin ja toiminnallisiin (operatiivisiin) yhteistyökumppaneihin. Strategisten yhteistyökumppaneiden kanssa edistetään toiminnan

vaikuttavuutta ja strategisten tavoitteiden saavuttamista. Strategisista yhteistyökumppaneista keskeisiä ovat erilaiset alueelliset toimijat: kunnat, maakunnan liitot, aluehallintovirastot, puolustusvoimat, Tulli sekä erilaiset edunvalvojat, kuten esimerkiksi kauppakamarit, SKAL, Linja-autoliitto, Infra ry, Saaristoasiain neuvottelukunta ja tiedotusvälineet. Strategisen tason yhteistyötä tehdään esimerkiksi maankäytön ja liikenteen kehittämisessä ja yhteensovittamisessa (liikennejärjestelmäsuunnitelmat, maakuntakaavat, MAL-yhteistyö, rajat ylittävä kansainvälinen liikenne), joukkoliikenteen palvelutason määrittämisessä ja valmius- ja varautumistehtävissä (yhteistoimintasopimukset Puolustusvoimien kanssa).

Toiminnallisten yhteistyökumppaneiden kanssa yhteistyö on päivittäistä ja pitkälti operatiiviseen toimintaan tähtäävää tai sitä ohjaavaa. Keskeisimpiä toiminnallisia yhteistyökumppaneita ovat kuntien tekninen johto ja asiantuntijat, joiden kanssa tehdään päivittäistä operatiivista yhteistyötä muun muassa tiehankkeiden suunnittelun ja rakentamisen, palvelutason suunnittelun, maankäytön ohjauksen, liikenneturvallisuustyön, lupa- ja palvelujen sekä joukkoliikenteen hankintojen osalta. Muita alueellisen, toiminnallisen yhteistyön kumppaneita ovat Poliisi, pelastuslaitokset, Liikenneturvan ja Riistakeskuksen aluetoimistot sekä riistanhoitoyhdistykset ja paliskunnat.

ELY-keskusten **ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen (Y-vastuualueen)** tehtäviin kuuluvat ympäristönsuojelu, ja niihin kytkeytyvät menettelyt, alueiden käyttö, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö, vesiensuojelu, vesivarojen käyttö ja hoito sekä ympäristötiedon tuotanto ja yleisen edun valvonta. ELY-keskusten rooli Y-vastuualueelle kuuluvissa tehtävissä on ohjaava, edistävä ja valvova. ELY-keskukset ohjaavat ja edistävät laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettujen ympäristötehtävien hoitamista alueellaan ja valvovat säädösten noudattamista toimeenpano- ja valvontatehtäviensä mukaisesti. Osa säädöksistä tulee EU-tasolta. ELY-keskusten merkitys on tärkeä monien valtakunnallisten linjausten kuten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden noudattamisen edistämiseksi. Lukuisten EU-säädöksiin perustuvien ohjelmien, kuten vesienhoidon suunnitelmien ja tulvariskien hallintasuunnitelmien toimeenpano tapahtuu ELY-keskuksen koordinoimana lukuisten yhteistyötahojen kanssa.

ELY-keskukset osallistuvat keskeisesti ympäristölupamenettelyihin ja valvovat aluehallintovirastojen (AVI) antamien ympäristö- ja vesilupapäätösten noudattamista sekä yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, ohjaavat jätehuoltoa sekä ehkäisevät ja torjuvat ympäristövahinkoja ja -haittoja. Lupamenettelyissä ympäristövaikutusten arviointi, ympäristölupa- ja -valvonta muodostavat jatkumon ja tiiviin kokonaisuuden. Asiakkaan näkökulmasta hankkeen läpivienti ja toteutus on sujuvampaa, kun viranomaisyhteistyö toimii tiiviisti. Tehtävissä korostuu yhteistyön tarve AVIn ja ELY-keskuksen välillä, koska tehtävät jakaantuvat niiden kesken.

ELY-keskusten tehtävänä on myös edistää kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Edistämistehtävän toteuttamiseksi ELY-keskus muun muassa antaa kuntien kaavoja koskevia lausuntoja ja käy niiden kanssa kaavaneuvotteluita. Lisäksi ELY-keskukset valvovat kaavoitusta, rakentamista ja muuta alueiden käyttöä asioissa, jotka ovat vaikutuksiltaan maakunnallisesti merkittäviä tai valtakunnallisia. ELY-keskukset myös myöntävät avustuksia rakennusperinnön hoitoon.

ELY-keskukset edistävät ja toimeenpanevat luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja luonnonvarojen kestävään käyttöön liittyviä tehtäviä sekä valvovat luonnon- ja maisemasuojelua alueellaan. Luonnon monimuotoisuutta turvataan suojelemalla ja hoitamalla arvokkaita luontotyyppejä ja uhanalaisia eliölajeja ja huolehtimalla, että luontoarvot otetaan huomioon myös maankäytön suunnittelussa. ELY-keskukset hankkivat valtiolle alueita erilaisten luonnonsuojeluohjelmien toteuttamista varten ja perustavat luonnonsuojelualueita yksityismaille yhteistyössä maanomistajien kanssa.

ELY-keskusten tehtäviin kuuluvat myös ympäristövaikutusten arviointia koskevat YVA- ja SOVA-lainsäädännön mukaiset viranomaistehtävät. ELY-keskus ohjaa ja valvoo EU:n YVA-direktiivin ja kansallisen YVA-lain mukaisesti hankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA-menettelyn) täytäntöönpanoa toimialueellaan, huolehtii siitä, että hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettely järjestetään, tekee päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa (YVA-päätös), toimii yhteysviranomaisena sekä huolehtii YVA-laissa ja -asetuksessa sille säädetyistä muista tehtävistä. ELY-keskusten SOVA-lainsäädännön mukaiset tehtävät liittyvät viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointeihin.

ELY-keskusten vesitaloustehtävä ovat vesivarojen käytön ja hoidon viranomais-, asiantuntija-, edistämisen- ja valvontatehtävät liittyen vesihuoltoon, vedenhankintaan ja viemärintiiniin, vesistöjen säännöstelyyn, tulvariskien hallintaan, maankuivatukseen ja kasteluun, patoturvallisuuteen, valtion velvoitteisiin vesilain mukaisena luvanhaltijana, sekä raja-vesistöasiat. ELY-keskukset hoitavat vesitaloustehtäviä vesistöalueittaisessa yhteistyössä, ja monissa niistä toimivalta on keskitetty valtakunnallisesti.

ELY-keskusten tehtävät vesien- ja merenhoidossa ja tulvariskien hallinnassa perustuvat EU:n vesipuute-, meristrategia-, tulva-, pohjavesi- ja prioriteettiainedirektiiveihin. Vesienhoidon tavoitteena on vesien hyvä tila ja sitä suunnitellaan Euroopan laajuisesti. Tulvariskien hallinnan, jonka merkitys on ilmastonmuutoksen sopeutumisen myötä kasvanut, tavoitteena on vähentää tulvariskejä, ehkäistä ja lieventää tulvista aiheutuvia vahingollisia seurauksia ja edistää varautumista tulviin. ELY-keskukset neuvovat vesistöjen hoidossa ja kunnostuksessa sekä edistävät tulvasuojelu- ja kunnostushankkeiden suunnittelua ja toteuttamista.

ELY-keskusten tehtävät liittyen vesihuollon varmistamiseen, patoturvallisuuteen ja tulvariskien hallintaan sekä ympäristövahinkojen torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn ovat yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisia strategisia tehtäviä.

ELY-keskukset tuottavat ja jakavat ympäristöä koskevaa tietoa alueellaan sekä parantavat ympäristötietoutta, huolehtivat valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtivat ympäristö- ja vesistöiden toteuttamisesta. Vastuualue tuottaa palveluita erityisesti luonnonsuojelu-, maaperän pilaantumis- ja vesivaratehtävissä myös hankkijan roolissa. Näissä tehtävissä tilaajaorganisaationa toimivien ELY-keskusten palveluvalikoimaa täydentävät palveluntuottajat. Päävastuu tehtävien laadukkaasta toteutuksesta ja tietojen seurannasta on tilaajana toimivalla ELY-keskuksella.

Ympäristötehtäviin kytkeytyy viranomaisneuvottelujen ja kehittämiskeskustelujen käyminen kuntien kanssa, osallistuminen muihin kaavaneuvotteluihin kuin lakisääteisiin viranomaisneuvotteluihin, lausuntojen sekä muun asiantuntija-avun ja neuvonnan antaminen kunnille sekä koulutuksen järjestäminen kunnille ja muille sidosryhmille. Lisäksi ELY-keskukset seuraavat ympäristön ja vesien tilaa ja kuntien alueidenkäyttöä koskevia päätöksiä ja tallentavat seurantatietoja valtakunnallisiin tietojärjestelmiin. ELY-keskusten tehtävänä on rakennusperintölain (RakPL) mukaisten rakennussuojelupäätösten tekeminen. ELY-keskusten tekemiin rakennussuojelupäätöksiin liittyy valtion korvausvastuu.

Erityisesti käynnissä olevan strategiakauden aikana monet hallitusohjelman teemat kuten ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen sekä kiertotalouden edistäminen ovat painopisteinä myös ELY-keskusten tehtävissä. Vaikuttamistyötä tehdään näiden osalta sidosryhmien ja asiakkaiden suuntaan ja keskuudessa. ELY-keskuksen Y-vastuualueen sidosryhmiin kuuluvat asianosaiset, haitankärsijät ja edunsaajat, ohjaavat tahot, yhteistyökumppanit ja palveluntuottajat. Y-vastuualue vastaa osaltaan alueensa hyvinvoinnista, elinvoimaisuudesta ja kestävydestä. Tämä edellyttää monitahoista yhteistyötä niin hallinnon sisällä kuin sen ulkopuolella. Yhteistyön ja verkostojen avulla saadaan aikaan parempaa vaikuttavuutta sekä pystytään tukemaan yhtenäisten käytäntöjen toteutumista koko maassa. ELY-keskusten Y-vastuualueille on asetettu myös tiettyjä erityistehtäviä muun muassa pelastuslaissa ja valmiuslaissa.

Yhteistyökumppanit voidaan jakaa strategiaan ja toiminnallisiin kumppaneihin. Strategisten yhteistyökumppaneiden kanssa edistetään toiminnan vaikuttavuutta ja strategisten tavoitteiden saavuttamista. Näistä tahoista keskeisimpiä ovat Suomen ympäristökeskus SYKE, Luonnonvarakeskus Luke, Metsähallitus, kunnat ja kaupungit, maakuntien liitot, aluehallintovirastot ja Suomen metsäkeskus. Strategisen tason yhteistyötä tehdään maankäytön kehittämisessä ja yhteensovittamisessa sekä ilmastonmuutoksen tematiikkaan liittyvissä asioissa. Toiminnallisten yhteistyökumppaneiden kanssa yhteistyö on päivittäistä ja pitkälti operatiiviseen toimintaan tähtäävää tai sitä ohjaavaa. Keskeisimpiä toiminnallisia

kumppaneita ovat kuntien viranomaiset ja vesihuoltolaitokset, joiden kanssa tehdään tiivistä yhteistyötä.

Yhtenä Y-vastuualueiden toimintaan vaikuttaneena tekijänä voidaan mainita tehtävien lisääntyvä valtakunnallinen keskittäminen niin, että tehtävän hoitoa koskeva toimivalta on yhdellä ELY-keskuksella ja se huolehtii tästä tehtävästä koko Suomen alueella. Näitä tehtäviä ovat esimerkiksi Y-aspa, öljylämmitysavustukset, pilaantuneet maa-alueet ja uusiutuvan energian (RED) direktiiveihin liittyvät tehtävät. Aluehallinnon rakenteen kannalta on huomioitavaa, että näiden osalta keskittämisillä on vaikutusta aluehallinnon toimivallan jakautumiseen. Vastuualueen monissa tehtävissä toimitaan suuralueittain ylittäen maakunnalliset rajat. Tästä esimerkkeinä mainittakoon vesienhoidon ja tulvariskien hallinnan suunnittelutehtävät. Molemmissa tehtävissä hallinnollisten aluerajojen sijaan suunnittelualueen rajat määrittävät vesistöaluerajojen mukaisesti.

8.4 Valtion keskushallinnon virastojen liittymäpinnat valtion aluehallintoon

Tässä luvussa kuvataan tiiviisti niiden keskushallinnon virastojen tehtäväkenttää ja suhdetta aluehallinnon virastoihin, joilla on selkeä aluehallintoa ohjaava rooli. Näitä virastoja ovat ELY-keskuksia ohjaavat Väylävirasto ja Liikenne- ja viestintävirasto, ELY-keskuksia ja aluehallintovirastoja ohjaava Ruokavirasto sekä aluehallintovirastoja ohjaavat Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes. Lisäksi kuvataan Suomen ympäristökeskus SYKE, jolla ei ole suoria ohjaustehtäviä suhteessa aluehallinnon toimijoihin, mutta tietyissä tehtävissä sen ja ELY-keskusten toiminnoilla on tiiviit kytkennät.

Väylävirasto

LVM:n hallinnonalaan kuuluva Väylävirasto vastaa väylänpitäjänä tie-, rata- ja vesiväylien palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä. Viraston tehtävistä säädetään Väylävirastosta annetun lain (862/2009) 2 §:ssä. Pykälän perusteella virasto vastaa ELY-keskusten toimialaohjauksesta liikennejärjestelmän toimivuuden, liikenneturvallisuuden, tie- ja liikenneolojen ja tienpidon osalta ja vastaa tienpidon yhteensovittamisesta ELY-keskuksissa. LVM:n hallinnonalalla valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma ja sen tavoitteiden pohjalta johdettu perussuunnitelma ohjaa Väyläviraston ja ELY-keskusten L-vastuualueiden toimintaa.

Väylävirasto osallistuu ELY-keskusten tulossopimusten laadintaan. Muita ohjauksen välineitä ovat toimintalinjat, ohjeet, laadunhallinnanmenettelyt ja sovitut toimintamallit (mm.

hankintojen ohjeistus). Väylävirasto ja ELY-keskukset käyttävät myös yhteisiä väylänpidon ja taloudenhallinnan järjestelmiä. Väylävirasto osoittaa ELY-keskuksille väylänpidon määrärahat ja vastaa niiden seurannasta.

Väyläviraston pääjohtaja nimittää ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuurivastuualueiden johtajat. Lisäksi pääjohtaja asettaa Väyläviraston ja ELY-keskusten asiantuntijoista koostuvia yhteistyöverkostoja, joiden tehtävänä on tukea linjaorganisaatioiden toimintaa ja osallistetaan varmistaa asioiden riittävän laaja-alainen valmistelu sekä yhtenäiset menettelyt eri puolilla maata.

ELY-keskusten ja Väyläviraston toiminnan ja tavoitteiden yhteensovittamiseksi sekä ohjausta varten toimii ELY-ohjausryhmä, joka kokoontuu kuukausittain. Ohjausryhmään kuuluvat puheenjohtajana ELY-keskusten ohjauksesta vastaava ELY-johtaja ja jäseninä ELY-liikenne- ja infrastruktuurivastuualueiden johtajat sekä viraston johtoryhmän jäsenet ja tieliikennejohtaja. Muut virkamiehet osallistuvat tarvittaessa ohjausryhmän kokoukseen.

Väyläviraston henkilötyövuodet vuonna 2020 olivat yhteensä 449 htv:tä. Näistä noin 23 henkilötyövuotta kohdistui ELY-keskusten ohjaukseen, jonka puitteissa suurimmat toimialat olivat liikenneverkon suunnittelu (11 htv) ja väylänpito (8 htv).

Liikenne- ja viestintävirasto

LVM:n hallinnonalaan kuuluva Liikenne- ja viestintävirasto hoitaa liikenteen ja sähköisen viestinnän viranomaistehtäviä. Viraston tehtävistä säädetään Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 2 §:ssä. Pykälän mukaan virasto vastaa julkisen henkilöliikenteen valtion rahoituksen ja yksityistieavustusten kohdentamisesta ELY-keskuksille ja Varsinais-Suomen ELY-keskukseen keskitettyjen saariston liikenne- ja kuljetuspalveluiden rahoituksesta valtion talousarvion puitteissa sekä ELY-keskusten toimialaohjauksesta näiltä osin.

Liikenne- ja viestintäviraston ja ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuurivastuualueiden johtajat kokoontuvat säännöllisesti keskustelemaan yleisesti käytännön yhteistyöstä ja rahoituksen kohdentamisesta. Lisäksi viraston ja ELY-keskusten edustajat keskustelevat säännöllisesti erikseen julkisen henkilöliikenteen yhteensovittamisesta ja rahoitustilanteesta sekä yksityistieasioista ja saariston yhteysalusliikenteestä.

Liikenne- ja viestintäviraston henkilötyövuodet vuonna 2020 olivat yhteensä 974 htv:tä. Näistä noin 2 henkilötyövuotta kohdistui ELY-keskusten ohjaukseen.

Ruokavirasto

Ruokaviraston tehtävinä on elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden ja laadun, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin, kasvien terveyden ja laadun sekä siementen ja lannoitteiden laadun valvonta ja tämän valvonnan ohjaus. Ruokaviraston tehtäviin kuuluu myös maksajavirastotehtävät, joissa virasto vastaa Euroopan unionin maataloustuki- ja maaseuturahastojen varojen käytöstä Suomessa, toimii EU:n maksajavirastona ja huolehtii EU- ja kansallisten tukien – viljelijätukien, hanke-, yritys- ja rakennetukien sekä markkinatukien – toimeenpanosta.

Ruokavirasto ohjaa toimialoillaan sekä aluehallintovirastoja (AVI) että ELY-keskuksia. Elintarvikevalvonnan ja eläinten hyvinvoinnin ja terveyden sekä eläintukien osalta Ruokavirasto ohjaa myös kuntia. Merkittävä osa Ruokaviraston henkilöstöstä, arviolta noin 365 henkilöä, osallistuu osana tehtäviään aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjaukseen.

Ruokavirasto ohjaa EU:n kokonaan tai osittain rahoittamien tukien sekä kansallisten tukijärjestelmien toimeenpanotehtäviä ELY-keskuksissa. Ruokavirasto ohjaa, kouluttaa ja neuvoo ELY-keskuksia sekä toimii EU:n maksajavirastona Euroopan maatalouden tukirahaston sekä Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tehtävissä. ELY-keskukset hoitavat Ruokaviraston delegoimia maksajavirastotehtäviä alueilla. Tehtävien siirtäminen ELY-keskuksille perustuu maksajavirastosopimukseen, joilla varmistetaan EU:n maksajavirastoasetuksessa säädettyjen velvoitteiden täyttyminen. Ruokavirasto vastaa maksajavirastona tukien maksamisesta ja kirjanpidoista, joita ei voi maksajavirastosopimuksilla siirtää muiden viranomaisten hoidettaviksi.

Maataloustukien osalta ELY-keskukset myöntävät tukia ja vastaavat sopimuskäsittelystä eräissä tukijärjestelmissä, valvovat tukiehtojen täyttymistä, käsittelevät maksuhakemuksia, osallistuvat jatkotoimenpideprosessiin, ohjeistavat ja neuvovat tuenhakijoita sekä osallistuvat tukijärjestelmän suunnitteluun ja seurantaan. Viljelijätukien valvonnalla on yksittäisenä tehtäväkokonaisuutena suurin resurssitarve Ruokaviraston ohjaamissa ELY-keskusten tehtävissä. Pääosa viljelijätukien hakemuskäsittelystä toteutetaan kuntien maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueilla, joita sitovat EU:n kokonaan tai osittain rahoittamien tukien osalta maksajavirastosopimukset Ruokaviraston kanssa.

Maaseudun kehittämisen osalta ELY-keskukset vastaavat yritys-, hanke- ja rakennetukien toimeenpanotehtävistä alueilla. ELY-keskukset myöntävät tukia, käsittelevät maksuhakemuksia, osallistuvat jatkotoimenpideprosessiin, ohjeistavat ja neuvovat tuenhakijoita sekä osallistuvat tukijärjestelmien suunnitteluun ja seurantaan. ELY-keskukset myöntävät maaseudun kehittämistukia alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman strategisten painopisteiden mukaisesti.

Lapin ELY-keskus vastaa Ruokaviraston ohjaamien porotalouden tehtävien toimeenpanosta poronhoitoalueella.

ELY-keskukset ovat varautuneet suorittamaan markkinatukiin liittyviä interventiotehtäviä alueilla, jos interventiojärjestelmät tulevaisuudessa aktivoidaan.

Ruokavirasto ohjaa lisäksi ELY-keskusten suorittamaa kasvinterveyden valvontaa, siemen- tuotannon tarkastuksia, rehu- ja lannoitelainsäädännön mukaista valvontaa sekä eläinten rekisteröinnin valvontaa. Lisäksi Ruokavirasto ohjaa ELY-keskuksia luomutuotannon valvonnan ja hallinnoinnin osalta.

Elintarvikeketjun sektorit, joille ELY-keskukset tekevät valvontaa ovat: kasvinterveyden ja taimiaineiston valvonta, siemenkaupan markkina- valvonta, hukkakauravalvonta, rehuvalvonta, lannoitevalmisteiden valvonta, kasvisten kaupan pitämisen vaatimusten valvonta, luonnonmukaisen tuotannon valvonta, eläinten merkitsemisen ja rekisteröinnin valvonta, kasvinsuojeluaineiden käytön valvonta sekä kasvintuotannon elintarvikehygienian valvonta.

Ruokavirasto ohjaa ELY-keskuksia elintarviketurvallisuuden varmistamisen kannalta keskeisissä tehtävissä perustanaan laki ELY-keskuksista 879/2009, 3§. ELY-keskusten ohjaus perustuu Ruokaviraston vuosittain laatimaan toimintasuunnitelmaan, jonka tavoitteena on varmistaa ruokajärjestelmän valvontakohteiden mahdollisimman suuri vaatimuksenmukaisuus. Elintarvikeketjun valvonnan tavoitteena on varmistaa elintarvikkeiden turvallisuus ja tuotantotoiminnan turvallisuus yrittäjille, eläimille ja ympäristölle. Valvonnat on suunniteltu riskiperusteisesti.

Aluehallintovirastojen osalta Ruokaviraston ohjaus koskee elintarvikevalvontaa sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa. Aluehallintovirastot ohjaavat ja arvioivat omalla alueellaan kuntien suorittamaa elintarvikevalvontaa. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin osalta aluehallintovirastot suorittavat osin itse valvontaa ja osin ohjaavat kuntien tekemää valvontaa ja eläinlääkäripalvelujen järjestämistä. Ruokavirasto ohjaa myös Lapin aluehallintoviraston järjestämää porojen lihantarkastusta. Ruokavirastolla on maksajavirastosopimukset myös aluehallintovirastojen kanssa. Aluehallintovirastot vastaavat eräistä maksajavirastotoiminnan piiriin kuuluvista valvontatehtävistä.

Ruokaviraston valvonnan strategiset tavoitteet perustuvat hallinnonalan, MMM:n ja Ruokaviraston strategioihin, sekä EU:n strategioihin ja säädöksiin, toimialakohtaisiin kansallisiin strategioihin sekä hallitusohjelman linjauksiin. Elintarvikeketjun valvonnan strategiset tavoitteet ja toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi on määritelty nk. virallista valvontaa koskevan EU-asetuksen mukaisessa Elintarvikeketjun monivuotisessa kansallisessa valvontasuunnitelmassa (VASU-suunnitelma). Yksittäisten viranomaisten

valvontasuunnitelmat, valvontaohjelmat ja vuosittaiset toimintasuunnitelmat laaditaan VASU-suunnitelma huomioiden. Lainsäädäntö ohjaa kaikkea Ruokaviraston toimialalla tehtävää valvontaa.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira

Valvira koskevan ns. Valvira-lain (669/2008) ja aluehallintovirastoja koskevan ns. AVI-lain (896/2009) mukaan niiden molempien tehtävinä on huolehtia useissa eri laeissa⁷⁸ niille säädetystä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta. Valvira ja aluehallintovirastojen POL-vastualueet hoitavat näitä tehtäviä rinnakkaisella ja päällekkäisellä toimivallalla.

Useiden sosiaali- ja terveydenhuollon erityislakien, alkoholilainsäädännön sekä ympäristö-terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön nojalla Valviran tulee huolehtia aluehallintovirastojen toiminnan ohjauksesta niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonnassa Valviralle kuuluvat periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset asiat, jos asia saattaa edellyttää turvaamis- tai kurinpitotoimenpiteitä taikka jos aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään asiaa. Terveys- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden osalta Valviralle kuuluvat myös asiat, joissa epäillään hoitovirhettä, joka on johtanut kuolemaan tai vaikeaan pysyvään vammautumiseen sekä asiat, jotka liittyvät oikeuslääkärin tekemään kuolemansyyn selvittämiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden valvonnassa Valviralle kuuluvat erityisesti asiat, jotka ovat periaatteellisesti tärkeitä tai laajakantoisia; asiat, jotka koskevat usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata; asiat, jotka liittyvät Valvirassa käsiteltävään muuhun valvonta-asiaan; sekä asiat, joissa aluehallintovirasto on esteellinen. Valvira myöntää yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen antamisen ns. valtakunnalliset luvat silloin, kun palvelujen tuottaja toimii useamman kuin yhden aluehallintoviraston alueella.

78 Terveys- ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015), kansanterveyslaissa (66/1972), työterveyshuoltolaissa (1383/2001), erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989), terveydenhuoltolaissa (1326/2010), mielenterveyslaissa (1116/1990), yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990), tartuntatautilaissa (1227/2016), terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetussa laissa (322/1987), sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa (61/2007), sosiaalihuoltolaissa (1301/2014), yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011), lastensuojelulaissa (417/2007), rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetussa laissa (1201/2013), kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977), terveydensuojelulaissa (763/1994), alkoholilaissa (1102/2017), tupakkalaissa (549/2016), vankiterveydenhuollon yksiköstä annetussa laissa (1635/2015) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (784/2021) säädetystä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta.

Valvira ja aluehallintovirastot toteuttavat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valvontaa ja ohjausta osana lakisääteistä sote-valvontaa.

Ympäristöterveydenhuollossa Valvira vastaa terveydensuojelulain ja tupakkalain toimeenpanosta, ohjauksesta sekä yleisesti ympäristöterveydenhuoltoon liittyvien asiantuntijatehtävien ja kehittämishankkeiden hoitamisesta. Valvira ohjaa lainsäädännön toimeenpanoa ja valvontaa valtakunnallisesti. Aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan toimintaa toimialueensa kunnissa, ohjaavat ja arvioivat ympäristöterveydenhuollon kunnallisten valvontayksiköiden toimintaa, valvovat itse, toimivat eräiden lupien ja ilmoitusten käsittelijänä alueellaan sekä käsittelevät kunnallisten ympäristöterveydenhuollon viranomaisten toiminnasta tehdyt kantelut.

Alkoholihallinnossa Valviran tehtäviin kuuluvat aluehallintovirastojen lupahallinnon ja valvonnan ohjaus ja kehittäminen, alkoholihallinnon tieto- ja viestintäpalveluiden tuottaminen sekä alkoholijuomien vähittäismyynnin ja anniskelun sekä mainonnan ja myynninedistämisen valvonta koko maassa. Aluehallintovirastot myöntävät mm. alkoholijuomien anniskeluluvat, anniskelun jatkoaikaluvat, alkoholijuomien vähittäismyyntiluvat, Alkon vähittäismyymälöiden hyväksymiset ja Alkon luovutuspaikkaluvat, käsittelevät anniskelu- ja vähittäismyyntipaikkaa sekä anniskeluluvan- ja vähittäismyyntiluvan haltijaa koskevia muutoksia, valvovat alkoholijuomien anniskelua, vähittäismyyntiä, alkoholijuomien mainontaa, muuta myynninedistämistoimintaa ja vähintään alkoholijuomien myyntikieltoa alle 18-vuotiaille sekä päihtyneille toimialueillaan. Yhteistyössä Valviran kanssa aluehallintovirasto ehkäisee harmaan talouden ja talousrikollisuuden esiintymistä alkoholielinkeinossa.

Valviralle kuuluu varhaiskasvatustalain (540/2018) 51 §:ssä säädetyt usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat varhaiskasvatuksen ohjauksen ja valvonnan asiat sekä asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

Varautumisasioissa Valviralla ei ole ohjaavaa roolia suhteessa aluehallintovirastoihin.

Valviran ja aluehallintovirastojen yhteistyö on monipuolista ja -kanavaista, ja siihen liittyy yhteisten, Valviran hallinnoimien yhteiskäyttöisten rekistereiden ja niiden sisältämän tiedon käyttö. Valviran ja aluehallintovirastojen yhteisiä tietojärjestelmiä ovat yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajia ja itsenäisiä ammatinharjoittajia sekä varhaiskasvatuksen palveluntuottajia koskeva yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteri Valveri sekä alkoholielinkeinorekisteri ALLU. Näiden omistajuus ja päävastuu ylläpidosta on Valviralla. Alkoholielinkeinorekisterissä on menossa Valviran johtama virastojen yhteinen ALLU 2.0-rekisteriuudistushanke, jossa syntyy täysin uusi ja asiakkaille kokonaisvaltaisesti sähköinen rekisteri. Lisäksi on alkamassa hyväksyttiin ns. sote-järjestämislakiin (612/2021) ja siihen yhteyksissä olevan valvontalain valmisteluun

kytkeytyvä Soteri-rekisterin valmisteluhanke, johon kootaan nykyisen Valveri-rekisterin sisältämien yksityisten sote-toimintayksiköiden lisäksi kaikki julkiset toimintayksiköt. Aluehallintovirastot ja Valvira eivät tällä hetkellä pysty yhteisesti hyödyntämään valvontatietoja puolin ja toisin, mutta tulevaisuudessa nämä valvontatiedot on tarkoitus tuottaa Soterin avulla. Soteri-hankkeen haasteena on löytää kustannustehokas tapa toteuttaa sähköisen asiointipalvelun, asioiden käsittelyyn toteutetun sähköisen työpöydän sekä kahden erillisen asianhallinnan (AVlen USPA, Valviran SAMPO) väliset integraatiot niin, että myös aluehallintovirastoissa voidaan vähentää manuaalisen työn määrää ja automatisoida prosesseja. Soteri-rekisterin kehittämisessä toteutetaan sähköiset palvelut asiakkaille sekä tarvittavat integraatiot muiden viranomaisten (mm. Kela, THL, DVV, HV-alueet) järjestelmiin, jotta ajantasainen ja kattava tieto sote-palveluntuottajista ja niiden tuottamista palveluista eri yksiköissä on ajantasaisena kaikkien sidosryhmien käytössä.

Valviran ja AVlen päällekkäisten ja rinnakkaisten tehtävien hoitamisessa olennaisen tärkeää on yhteisen tiedon helppo ja oikea-aikainen saatavuus, ja tähän liittyen myös yhteisten järjestelmien ja rekisterien käyttö ja kehittäminen. Tällä hetkellä haasteena tehtävien tulokselliselle ja vaikuttavalle hoitamiselle on se, ettei yhteistä tietoa ole riittävässä määrin ja reaaliaikaisesti saatavissa järjestelmistä, koska virastoissa on erilliset asianhallintajärjestelmät. Tämä aiheuttaa haasteita myös yhteisten rekisterien kehittämiseen, kun integraatiot tulee rakentaa molempiin järjestelmiin.

Valviran resurssit edellä kuvatuissa sote-toimialan tehtävissä vuonna 2019 olivat noin 170 henkilötyövuotta ja aluehallintovirastojen noin 211 henkilötyövuotta. Suurimmat tehtäväkokonaisuudet Valvirassa resursseilla mitattuna olivat terveydenhuollon ohjaus ja valvonta, terveydenhuollon luvat, ilmoitukset ja rekisteröinnit sekä kliinisen mikrobiologian toimiluvat, tilasto- ja rekisteriviranomaistehtävät sekä alkoholilain mukaiset ohjaus-, valvonta- ja lupa-asiat.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV)

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtävänä on markkinoiden toimivuuden edistäminen ja varmistaminen kilpailulainsäädännön ja kuluttajansuojan näkökulmasta. Tähän kuuluu mm. kartellien ja muiden kilpailunrajoitusten tutkinta, kilpailuneutraliteettikysymykset, julkiset hankinnat, yrityskauppa-asiat, kuluttaja-asiamiehen tehtävät (kuluttajansuojalain lisäksi useissa muissa laeissa), matkapakettien myyntiin liittyvien vakuuksien asettaminen sekä yksittäisten riitojen selvittely ja sovittelu kuluttajaneuvonnassa ja Euroopan kuluttajakeskuksessa. KKV tuottaa selvityksiä ja laskelmia sääntelyvaihtoehdoista eri ministeriöiden lainsäädäntötyötä varten ja vaihtoehtojen vaikutuksista markkinoiden toimivuuteen ja kuluttajiin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteys valtion aluehallintoon muodostuu aluehallintovirastojen tiettyjen tehtävien kautta. Aluehallintovirastot ovat hoitaneet muutamia tehtäviä Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen piirihallintoviranomaisina / ohjauksessa (kilpailu-asiat, hintamerkinnot, kuluttajaluottosopimukset, matkapakettien vakuuden-asettamisvelvollisuus). Vuosittain tehtävistä sovitaan hankesuunnitelmassa, jonka KKV ja aluehallintovirastot valmistelevat yhdessä. Vuonna 2021 hankkeet ovat liittyneet julkisyhteisöjen toimintaan markkinoilla, vesihuoltoon, uudisasuntojen markkinointiin, autokoulujen palveluihin tarjottaviin luottoihin ja matkapakettien vakuuksiin.

Nämä tehtävät oli päätetty siirtää KKV:oon vuoden 2020 alusta Luova-hankkeen yhteydessä. Siirtyvän henkilöstön määräksi arvioitiin TAE 2020 valmistelun yhteydessä 15,6 htv:tä. Aluehallintovirastojen kilpailu- ja kuluttajatehtäviä hoitava henkilöstö voi osallistua KKV:n sisäisiin perehdytystilaisuuksiin, joita järjestetään pääsääntöisesti kerran viikossa. Perehdytykseen on vuonna 2021 osallistunut yli 30 eri henkilöä, noin 10 henkilöä joka kerta. Vuosina 2020–2021 yhteisten hankkeiden toteutusta on rajoittanut ja vähentänyt korona: mm. matkapakettien vakuusvalvontaa ei ole voitu toteuttaa suunnitellusti matka-alan toimintaedellytysten heikennettyä merkittävästi.

KKV:n henkilöstöresurssit vuonna 2020 olivat noin 221 henkilötyövuotta. Näistä noin 1,5 henkilötyövuoden työpanos kohdistui aluehallintovirastojen ohjaukseen.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) on vuonna 1995 perustettu valtakunnallinen asiantuntijavirasto, jonka tehtävänä on valvoa ja edistää turvallisuutta ja luotettavuutta sekä yritysten tasapuolisia kilpailuolosuhteita. Tukes toimii työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla sekä viiden muun ministeriön (SM, MMM, LVM, STM ja YM) tulosohjauksessa. Tukes toimii yhteiskunnan ja Suomen kilpailukyvyn kannalta keskeisillä toimialoilla kuten kemianala, energiateollisuus, paperi- ja selluteollisuus, kaivostoiminta, sähköturvallisuus, kuluttajaturvallisuus sekä valvoo markkinoilla olevien tuotteiden vaatimustenmukaisuutta ja turvallisuutta.

Tukesiin on vaiheittain yhdistetty ja keskitetty kemikaali-, tuoteturvallisuus- ja teollisen turvallisuuden kannalta merkittäviä lupa- ja valvontatehtäviä paikallis-, alue- ja keskushallinnon organisaatioista. Tukesin yhteydessä toimii myös kansallinen riippumaton arviointi- ja akkreditointielin Finas ja markkinavalvonnan kansallinen yhteispiste FiPoint.

Tukesilla on myös keskeinen rooli tuotteiden markkinavalvonnassa, Suomen ja EU:n kemikaalien riskienhallinnassa sekä suurten teollisuuslaitosten ja kemikaalien luvituksessa ja valvonnassa. Tukes osallistuu aktiivisesti toimialueensa EU- ja kansainväliseen yhteistyöhön, EU-valvontaprojekteihin sekä EU-sääntelyn, standardien ja ohjeiden kehittämiseen.

Tukes vaikuttaa aktiivisesti kansallisissa ja kansainvälisissä verkostoissa sekä valvonta- ja tutkimushankkeissa. Tukes tekee aloitteellisesti ja aktiivisesti viranomaisyhteistyötä asiakaslähtöisten digitaalisten asiointipalvelujen kehittämiseksi, lupa- ja valvontaprosessien sujuvoittamiseksi ja yhteensovittamiseksi (YM:n yhden luukun lainsäädäntöhanke ja yhteiset digihankkeet). TEM:n ja Tukesin välisen tulossopimuksen 2022–2025 mukaan Tukes vahvistaa yhteistyötä ympäristöviranomaisten kanssa kaivoksiin ja kemikaaliturvallisuuteen liittyvissä lupa- ja valvonta-asioissa sekä edistää TEM:n Luvat ja valvonta-palvelukerroskäyttöä asiointin sujuvoittamiseksi sekä viranomaistoimien yhteensovittamiseksi. Nykytilassa investointihankkeiden luvituksen yhteensovittamisessa ja kokonaisuuden hallinnassa on tunnistettu Tukesin, alue- ja kuntatasojen toimijoiden kanssa merkittäviä lupien välisiä riippuvuuksia sekä tarpeita parantaa eri viranomaisten kokonaiskuvaa hankkeessa tarvittavista eri viranomaisluvista ja niiden sujuvasta yhteensovittamisesta.

Nykyisissä säädöksissä Tukesin tehtäviin sisältyvät seuraavat alue- ja paikallishallinnon ohjaustehtävät:

- Valvonnan ohjaus ja yhtenäistäminen: Tukes ohjaa ja yhtenäistää pelastusviranomaisten ja poliisin toimintaa kemikaaliturvallisuuslain säännösten noudattamisen valvonnassa (Kemikaaliturvallisuuslaki 390/2005, 116 §)
- Valvonnan ohjaus ja yhtenäistäminen: Mittauslaitelain (707/2011) noudattamista valvovat Tukes ja aluehallintovirastot. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ohjaa ja yhtenäistää valvontaviranomaisten toimintaa tämän mittauslaitelain noudattamisen valvonnassa. Luova-hankkeen valmistelun yhteydessä nämä tehtävät oli tarkoitus keskittää Tukesiin.
- Tarkastusohjelman mukaiset tarkastukset: Turvallisuus- ja kemikaaliviraston on ilmoitettava tarkastuksesta aluehallintovirastolle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja pelastusviranomaiselle sekä tarvittaessa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jotka voivat osallistua yhteisille tarkastuskäynneille. (Kemikaaliturvallisuuslaki 390/2005, 28 §).

Tukesin henkilöstöresurssit vuonna 2020 olivat noin 242 henkilötyövuotta. Näistä noin muutaman henkilötyövuoden työpanos kohdistui aluehallintovirastojen ohjaukseen.

Suomen ympäristökeskus SYKE

Suomen ympäristökeskus (SYKE) tuottaa uutta tietoa ja kehittää ratkaisumalleja kestävä kehityksen edistämiseksi valtioneuvoston, muun julkisen hallinnon ja elinkeinoelämän käyttöön. SYKE tuottaa tietoa ympäristöstä, sen tilan kehityksestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä sekä arvioi vaihtoehtoisia kehityssuuntia. SYKE huolehtii myös useista

EU-lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten edellyttämistä raportoinneista sekä hoitaa eräitä valtakunnallisia ympäristövalvonnan ja muita viranomaistehtäviä.

SYKE toimii ympäristöministeriön ohjauksessa, ja hoitaa myös maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa sen toimialaan kuuluvia vesivarojen käytön ja hoidon tehtäviä.

SYKellä ei ole suoria ohjaustehtäviä suhteessa aluehallinnon toimijoihin, mutta tietyissä tehtävissä, kuten hydrologisen datan keräämisessä, datan jalostamisessa ennusteiksi sekä ennusteiden jakelussa ja tulkinnassa, SYKEN ja ELY-keskusten toiminnat kytkeytyvät hyvin tiiviisti toisiinsa. Yhteistyö on kiinteää ja laaja-alaista myös useiden EU-asetusten, kuten vesien- ja merenhoitoa ohjaavien direktiivien sekä tulvadirektiivin toimeenpanossa. Samoin aluehallinto käyttää hyväkseen useita SYKEN tietojärjestelmiä.

SYKEN ja aluehallinnon yhteistyötä voidaan kuvata SYKEN osalta neljän päätehtävän avulla:

1. *Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta*, jonka tavoitteena on tuottaa uutta tutkimustietoa sekä uusia menettelytapoja ja työkaluja, jotka tehostavat aluehallinnon toimintaa.
2. *Asiantuntijatuki*, jonka tavoitteena on mahdollistaa uusimman tiedon hyödyntäminen päätösten valmistelussa, niiden toimeenpanossa sekä vaikutusten seurannassa.
3. *Sähköisten palveluiden, tietovarantojen ja tietojärjestelmien ylläpito ja kehittäminen*; tavoitteena on mahdollistaa ajantasaisen ja luotettavan tiedon käyttö ympäristö- ja aluehallinnon vastuulla olevien prosessien eri vaiheissa.
4. *Kansallisena yhteystahona toimiminen*; esimerkkinä kansallisten EU-säännösten tai kansainvälisten sopimusten edellyttämien raporttien kokoaminen ja toimittaminen. Tarvittava data näiden raporttien kokoamista varten syntyy ja kertyy merkittävältä osin osana aluehallinnon tehtävien hoitoa.

SYKEN henkilöstöresurssit vuonna 2020 olivat noin 653 henkilötyövuotta.

9 Liite 2: Oikeudelliset peruslähtökohdat ja hallinnon kehittämistä ohjaavat linjaukset

9.1 Perustuslain ja muun sääntelyn asettamat keskeisimmät lähtökohdat rakennekysymyksissä

Perustuslain 2 ja 14 §:ssä säädetään yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa elinympäristön kehittämiseen sekä julkisen vallan tehtävistä edistää yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä erityisesti jokaisen mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 17 §:ssä säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Pykälän 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä, turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 68 §:ssä säädetään ministeriöistä. Pykälän mukaan valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Hallinnon järjestämisestä säädetään perustuslain 11 luvussa (Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto, 119–126 §). Perustuslain 119 §:ssä säädetään valtionhallinnosta. Sen mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla. Pykälän 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

Perustuslain 120 §:ssä säädetään Ahvenanmaan erityisasemasta. Pykälän mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään.

Perustuslain 122 §:ssä säädetään hallinnollisista jaotuksista. Pykälän 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanaisten perusteiden mukaan.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään virkamieshallintoperiaatteesta. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

9.1.1 Asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn sekä hyvän hallinnon vaatimukset liittyvät myös hallinnon rakenteisiin

Perustuslain 21 §:n 2 momentti sisältää lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Hyvän hallinnon takeilla tarkoitetaan paitsi vaatimuksia asianmukaisesta ja viivytyksettömästä viranomaistoiminnasta myös yksilön ennakollista oikeusturvaa ilmentäviä menettelyllisiä vaatimuksia. Asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen on liitetty virkatoiminnan puolueettomuus ja hallintomenettelylain mukainen palveluperiaate. Hyvän hallinnon yleisesti noudatettavista laadullisista vähimmäisvaatimuksista ja perustuslain 21 §:ssä luetelluista menettelyllisen oikeusturvan tärkeimmistä osa-alueista sekä käsittelyn viivytyksettömyydestä säädetään hallintolaissa. Laissa ei

kuitenkaan ole mahdollista säätää kaikista hyvän hallinnon osakysymyksistä. Hallintolailla turvataan viranomaisten toiminnan lähtötaso (HE 72/2002 vp. s. 132–133).

Hallintolain 7 §:ssä säädetään hallinnon palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Pykälän mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain perustelujen mukaan palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Pykälässä ei kuitenkaan asetettaisi viranomaiselle ehdotonta velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin asiointipalvelujen asianmukaiseksi järjestämiseksi, vaan säännös mahdollistaisi käytettävissä olevien taloudellisten ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen (HE 72/2002 vp. s. 61–62). Asioinnin ei siten tarvitse olla miten helppoa tahansa, vaan asiointi järjestetään käytettävissä olevin resurssein. Hallintolain palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta koskeva pykälä huomioi hallinnon järjestämisen keskenään mahdollisesti ristiriitaiset tavoitteet, yhtäältä palvelun saatavuutta ja asioinnin helppoutta koskevan vaatimuksen ja toisaalta viranomaisen toiminnan kustannuspaineet. Asianmukaisen palvelun järjestäminen tapahtuu näiden tarpeiden tai tavoitteiden kompromissina.

Oikeuskansleri on painottanut valtiovarainministeriössä valmistellusta ja 1.12.2021 annetusta virastosuosituksesta lausudessaan, että hallinnon palveluperiaate koskee myös hallinnon organisointia ja rakennetta. Hallinnon uudelleenjärjestelyt on pyrittävä tekemään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallinnon organisaatioiden tulee olla selkeitä siten, että hallinnon asiakkailta ja ihmisillä ylipäänsä on mahdollisimman hyvät mahdollisuudet muodostaa kuva asioidensa käsittelystä hallinnossa. Hyvän hallinnon turvaamiseen ja toteuttamiseen liittyvät seikat tulee selvittää ja ottaa huomioon julkisia hallintotehtäviä järjestettäessä.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota siihen, että käsittelyn viivytyksettömyys ja asianmukaisuus on turvattava myös hallinnon muutostilanteissa, jotka tyypillisesti muodostuvat riskiksi mainituille perustuslain turvaamille asioille. Siirtymävaiheenkin osalta on ennakoivasti selvitettävä ja varmistettava asianmukainen asioiden käsittely ilman aiheutonta viivytystä sekä muutenkin hyvän hallinnon toteutuminen sekä riittävän laaja-alaisesti myös tarvittava ohjaus, voimavarat ja tietojärjestelmäratkaisut sekä myös toiminnan valvonta muuttuvassa organisaatiossa (katso esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/26/70/2020 ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu OKV/11/50/2008).

Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että viranomaisten erilaisissa yhteistyömalleissa, emovirastomallissa ja muutoin organisoiduissa monialaisissa virastoissa,

joissa toimii eri viranomaisia, on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten tiedonhallintalain mukaiset velvoitteet ja EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679) säädetyt rekisterinpitäjän vastuut on selkeästi osoitettu.

9.1.2 Ministeriön ohjaustoimivalta ja vastuu alaisestaan hallinnosta

Perustuslain 68 §:n toinen virke oikeuttaa ja velvoittaa ministeriön pitämään silmällä hallintoa omalla toimialallaan ja ryhtymään toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (katso HE 1/1998 vp 119, s. 118–119). Ministeriöllä on toimivalta antaa alaiselleen hallinnolle yleisiä tulkinnallisia, ei-sitovia ohjeita lainsäädännön sisällöstä ja soveltamisesta sekä menettelytapavaatimuksista.

Pääministeri Juha Sipilän hallituskauden esitys HE 14/2018 koski lakeja, joilla olisi perustettu Valtion lupa- ja valvontavirasto (Luova). Virastolle olisi koottu pääosa lakkautettavaksi ehdotettujen aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä, osa lakkautettavaksi ehdotettujen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävistä. Esitys HE 14/2018 vp oli perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä ja raukesi ennen perustuslakivaliokunnan lausunnon valmistumista. Perustuslakivaliokunnassa arvioitiin muun muassa kyseisen viraston uudenlaista ohjausmallia. Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi esityksen mukaan ollut valtakunnallinen, monialainen virasto, jonka ohjaus olisi tapahtunut ministeriöiden poikkihallinnollisena yhteistyönä. Esityksen tarkoituksena oli ehkäistä hallinnonalojen niin sanotusta siiloutumisesta johtuvia ongelmia. Osa valtiosääntöoikeuden asiantuntijoista piti esitystä Luovan ohjauksesta ongelmattomana ja osa ongelmallisena perustuslain 68 §:n kannalta. Eräät asiantuntijat eivät pitäneet esitettyä ohjausmallia lähtökohdaltaan ongelmallisena, mutta katsoivat, että Luovan ohjausjärjestelmää tuli olennaisesti täsmentää siten, ettei ministeriöiden toimivaltarajoissa olisi epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta. Asiantuntijat totesivat, ettei perustuslaki tunne ministeriöiden yhteisiä päätöksiä ja pohtivat, tuoko ehdotus poliittiseen ministerivastuuseen uuden elementin tai ohittaako yleisistunnon päätösvalta perustuslain 68 §:ssä säädetyt.

9.1.3 Kysymys siitä, tuleeko valtiolla olla aluehallintoa ja valtionhallintoa koskeva sääntelytaso

Perustuslain 119 §:n perustelujen mukaan pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtionhallinnon yleisestä rakenteesta ja todettaisiin valtionhallinnon jakautuvan keskus-, alue- ja paikallishallintoon. Valtion keskushallinnolla tarkoitetaan alueellisesti koko maan kattavaa hallintoa ja siihen liittyviä tehtäviä keskitetysti hoitavia hallintoyksiköitä. Säännöksen ilmaiseman peruslähdekohdan mukaisesti valtion keskushallinnon johdossa ovat ministeriöiden välityksellä eduskunnalle vastuunalaiset valtioneuvosto (60 §) ja ministeriöt (68 §), joiden lisäksi keskushallinnossa voi olla ministeriöiden välittömään alaisuuteen tai niiden hallinnonalalle muuten kuuluvia virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Keskushallintoon kuuluvia toimielimiä ei säännöksessä rajoiteta virastoihin ja laitoksiin, vaan ne voivat olla myös muulla tavalla järjestettyjä yksiköitä. Säännös ilmaisee, että valtiolla voi olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Yleinen säännös mahdollistaa näiltä osin valtionhallinnon joustavan kehittämisen. Tarkemmat säännökset valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisista voidaan antaa pykälän 2 momentin mukaisesti lailla tai asetuksella. Valtion aluehallinnon perusteista on kuitenkin säädettävä lailla. Perustuslain perusteluissa on nimenomaisesti tuotu esiin, että valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon joustavan kehittämisen tulee olla mahdollista, mistä syystä perustuslaissa ei ole säädetty mistään erityisestä jaotustavasta (HE 1/1998 vp, s. 173).

Rauenneen esityksen HE 14/2018 (edellä mainittu Luovaa koskeva esitys) asiassa perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat arvioivat sitä, mikä merkitys on valtion aluehallinnon tehtävien kokoamisella valtakunnallisen Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi. Eräät asiantuntijat katsoivat, että kokoaminen merkitsisi käytännössä valtion aluehallinnon lakkauttamista. Osa näistä asiantuntijoista piti kokoamista tästä syystä perustuslain 11 luvun (hallinnon järjestäminen ja itsehallinto) kannalta ongelmallisena. Osa kuuluisista asiantuntijoista korosti perustuslain esitöiden ilmentämää lainsäätäjän harkintavallan laajuutta hallinnon järjestämisen suhteen ja valtionhallinnon joustavan kehittämisen mahdollistamista.

Perustuslain perustelujen mukaan 119 §:n 2 momentin tavoitteena on lisätä hallituksen mahdollisuuksia järjestää erityisesti palveluja tuottavia valtion virastoja joustavasti (valtioneuvoston asetuksella). Momentti koskee valtion virastojen ja laitosten lisäksi muullakin tavalla järjestettyjä toimielimiä ja kattaa sekä keskushallinnon että alue- ja paikallishallinnon yksiköt. Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista on kuitenkin 84 §:n 4 momentin mukaan säädettävä aina lailla. Yleisistä perusteista on säädettävä lailla aina, jos toimielimen tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Ilmaisua ”julkisen valta” on tässä yhteydessä käytetty samassa merkityksessä kuin perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Julkisen vallan käyttämisestä olisi

siten kysymys esimerkiksi silloin, kun yksikkö voi antaa 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeussääntöjä tai tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin. Yksikön tehtäviin kuuluvaa julkisen vallan käyttämistä olisi lisäksi pidettävä merkittävänä. Nykyisin tällaisia tehtäviä kuuluu esimerkiksi poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisille sekä vero- ja sosiaalishallinnon yksiköille. Muissa kuin pykälän 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetuissa tilanteissa valtionhallinnon yksiköistä voidaan säätää joko lailla tai asetuksella, jollei kysymys ole valtion liikelaitoksen toiminnan ja talouden perusteiden sääntelystä (84 § 4 mom.). Merkittävistä valtionhallinnon järjestelyistä olisi kuitenkin asianmukaista säätää aina lailla.

Sääntelyn joustavuuteen liittyvien näkökohtien vuoksi on toisaalta tarpeen, että valtionhallinnon yksiköistä voidaan säätää myös asetuksella. Ehdotettu asetuksenantovaltuus kattaisi myös esimerkiksi neuvottelukunnat ja muut vastaavat valtionhallinnon sivuelimiksi luonnehdittavat yksiköt, joiden tehtäviin ei kuulu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Asetuksenantovaltaa koskevien yleisten säännösten (80 §) mukaisesti valtionhallinnon yksikköjä koskevat asetukset antaa valtioneuvosto, jollei laissa erikseen toisin säädetä (HE 1/1998 vp, s. 174).

Perustuslain 119 §:n 2 momentin säännöksin ei ole ollut tarkoitus pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa eli lailla tai asetuksella tehtäviksi. Niitä voidaan tehdä myös hallintopäätöksin, jos kulloinenkin asia luonteensa puolesta soveltuu hallintopäätöksellä ratkaistavaksi. Sijoittamispäätös on tällainen kysymys. Samalla on kuitenkin selvää, ettei ministeriön yksittäistapauksellista päätösvaltaa voida käyttää vastoin muissa laeissa mahdollisesti olevia säännöksiä yksikköjen sijoituspaikoista. Huomioon on otettava myös perustuslain 122 §:n säännökset kielellisten oikeuksien vaikutuksista hallinnollisiin jaotuksiin (Kielellisten jaotusten huomioon ottamisesta katso PeVL 20/2013 vp, s. 7–9, PeVL 29/2006 vp, s. 2/II).

Virastojen toimialueesta on mahdollista säätää asetuksella. Asetuksenantajan harkintavaltaa rajaavat kuitenkin muun muassa perustuslain 122 §:n säännökset kielellisten oikeuksien vaikutuksista hallinnollisiin jaotuksiin (Lainkirjoittajan opas, jakso 9. 2. Muuta valtionhallintoa koskevien säännösten antaminen).

Nykyiseen perustuslakiin ei ole otettu säännöstä siitä, että valtionhallinnon yksikköjä on mahdollista perustaa vain valtion talousarvion sallimissa rajoissa. Perustuslain perustelujen mukaan tätä periaatetta on pidettävä niin itsestään selvänä, ettei siitä tarvita erillistä säännöstä. Asetuksella ei siten voitaisi säätää uuden yksikön perustamisesta, ellei siihen ole osoitettu varoja valtion talousarviossa. Näin eduskunta ohjaisi kaikissa tilanteissa uusien valtionhallinnon yksikköjen perustamista (HE 1/1008 vp, s. 175).

Perustuslain perustelujen mukaan 119 § 2 momentissa hallinnon perusteilla (valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään lailla) tarkoitetaan valtion alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppejä. Alue- ja paikallishallinnon toimielimistä voitaisiin momentin ensimmäisen ja viimeisen virkkeen mukaisesti säätää joko lailla tai asetuksella (tehtävien laadun mukaan) (HE 1/1998 vp, s. 175).

Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaan kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen. Samoin kukin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

9.1.4 Ahvenanmaan itsehallinnon huomioon ottaminen

Valtionhallinnon viraston organisoinnissa on selvitettävä viraston tehtävien osalta, kuuluvatko ne Ahvenanmaan lainsäädäntövallan alaan ja näin ollen myös Ahvenmaan viranomaisten hoidettaviksi hallintoasioiksi.

9.1.5 Hallinnollisia jaotuksia koskevan perustuslain sääntelyn tulkinta

Hallinnollisia jaotuksia koskevan 122 §:n perustelujen mukaan pykälässä säädetään hallinnollisissa jaotuksissa noudatettavista periaatteista ja edellytetään kuntajaon perusteista säädetäväksi lailla.

Pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin merkitsee vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä. Perustuslain perusteluissa viitataan perustuslain säätämistä edeltävään jakojen yhtenäistämistä koskevaan valtioneuvoston periaatepäätökseen 1997, jonka mukaan valtion alueviranomaisten aluejaot yhteensovitetaan maakuntajakoon, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain (614/2021, tullut voimaan 1.7.2021) 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu maakuntiin. Maakuntaan kuuluu vähintään kaksi kuntaa. Pykälän 2 momentin mukaan Suomi jakaantuu hyvinvointialueisiin. Niiden itsehallinnosta säädetään hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021). Hyvinvointialueen alueena on maakunta. Uudenmaan maakunnan alueella voi kuitenkin olla useampi kuin yksi

hyvinvointialue, jos se on tarpeen alueen väestömäärän tai muun vastaavan perustellun syyn takia. Hyvinvointialueen on muodostuttava yhtenäisestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden. Pykälän 3 momentin mukaan hyvinvointialueen muuttaminen, hyvinvointialueiden yhdistyminen ja hyvinvointialueen jakaminen muuttaa 1 momentissa tarkoitettua maakuntajakoa hyvinvointialueen tai hyvinvointialueiden muuttosta vastaavasti. Käytännössä hyvinvointialueet voivat muuttua (lainsäädäntöä muuttamatta) vain siten, että hyvinvointialueiden määrä säilyy ennallaan tai vähenee. Lain 2 §:n mukaan hyvinvointialueen muuttamisella tarkoitetaan hyvinvointialueiden yhdistymistä ja kunnan siirtämistä kuuluvaksi toisen hyvinvointialueen alueella olevaan maakuntaan.

Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 3 §:n mukaan valtion viranomaisten toimialueiden tulee, jollei erityisistä syistä muuta johdu, perustua 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun maakuntajakoon niin, että viranomaisen toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta taikka, jos toimialue on pienempi kuin maakunta niin, että viranomaisen toimialue on kokonaisuudessaan yhden maakunnan alueella.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä luovuttiin aikaisemman hallitusmuodon mukaisesta pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin. Nykyisen perustuslain perustelujen mukaan on tärkeää, että hallintoa järjestettäessä otetaan huomioon kielelliset perusoikeudet (17 §) sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Säännöksessä korostetaan kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (katso myös 17 § 2 mom.).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet hallinnossa saattavat vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi (PeVL 21/2009 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että hallintoa järjestettäessä on otettava huomioon perustuslain 122 §:ssä ja 17 §:ssä säädetyt kielelliset perusoikeudet. Kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3).

Kielelliset oikeudet nousivat perustuslakivaliokunnassa esille edellä mainitussa HE 14/2018 käsittelyssä. Useat asiantuntijat pitivät välttämättömänä selvittää laajemmin sitä, miten kielelliset oikeudet tosiasiallisesti toteutuisivat valtakunnallisessa virastossa perustuslain 122 §:n kannalta. Asiantuntijat viittasivat perustuslakivaliokunnan käytäntöön, jonka

mukaan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää valittavaksi vaihtoehdon, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3). Asiantuntijoilla oli erilaisia käsityksiä siitä, minkälaisia säännöksiä kielellisten oikeuksien turvaamiseksi esitykseen olisi lisättävä, jotta se olisi sopusoinnussa perustuslain 122 §:n kanssa. Toisaalta kiinnitettiin huomiota myös siihen, että valtakunnallisen viraston perustamisella olisi myös myönteisiä vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin, koska viraston koko toiminta olisi kaksikielistä.

9.1.6 Ympäristöperusoikeuden toteuttaminen ja rakenteeseen liittyvät huomiot

Perustuslain perustelujen mukaan perustuslain 2 §:n 2 momentilla (jonka mukaan kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen) on läheinen yhteys 14 §:n 3 momenttiin ja 20 §:n 2 momenttiin, joissa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksilla on valtiosäännön kansanvaltaisuuden kannalta tärkeä merkitys, minkä vuoksi niitä koskeva säännös on otettu perusoikeusluvun lisäksi otettavaksi myös valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun. Säännös viittaa yksilön osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Se kattaa esimerkiksi äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä, muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. Säännös viittaa myös yleisemmin erilaisiin ihmisten yhteistoiminnan muotoihin. Säännös ilmaisee siten sen periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöperusoikeus toteutuu erityisesti ympäristölainsäädännön kautta, jossa lähtökohtana on, että ensisijaisesti valtiovallan tehtävänä on turvata perustuslain 20 §:n tavoitetta toteuttava yleisen edun toteutuminen. Yleisen edun valvontaa koskeva tehtävä pyrkii osaltaan turvaamaan jokaiselle kuuluvan oikeuden terveelliseen ympäristöön. Ympäristölainsäädännön mukaisissa menettelyissä suojattavat intressit ja ratkaisuharkinta vaihtelevat säädöksestä riippuen. Ympäristölliseen päätöksentekoon liittyy erilaisia ja myös erisuuntaisia yleisiä etuja ja intressejä, joiden toteutumisen ja valvonnan varmistaminen saattaa asettaa erityisiä edellytyksiä rakenneratkaisuille. Viime vaalikaudella rauenneen esityksen HE 14/2018 vp osalta valiokunnille (mukaan lukien perustuslakivaliokunnalle) annetuissa valtiosääntö- ja ympäristöoikeudellisissa asiantuntija-arvioissa käsiteltiin osaltaan ympäristöasioiden yleisen edun valvonnan järjestämiseen

kytkeytyviä seikkoja ja edellytyksiä, jotka liittyvät muun muassa virastorakenteisiin, viranomaisen muutoksenhakuoikeuksiin ja sääntelyn tasoon. Osa perustuslakiasiantuntijoista katsoi, että ympäristöperusoikeuden toteuttaminen edellytti yleistä etua valvovan viranomaisen hallinnollisen eriyttämisen jatkumista tehtävän puolueettoman hoitamisen turvaamiseksi.

Kansainvälisellä tasolla ympäristöllisille menettelyille luo puitteet Århusin yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 122/2004) ja siitä johtuvia velvollisuuksia EU:n lainsäädäntöön tuova osallistumista ja osallistumisoikeutta koskeva direktiivi (2003/35/EY).

9.1.7 Virkamieshallintoperiaate; julkinen hallintotehtävä järjestetään lähtökohtaisesti viranomaiseen

Perustuslain 124 §:n perustelujen mukaan pykälän tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Julkisella hallintotehtävällä viitataan laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (PeVL 17/2012 vp).

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei saa antaa muille kuin viranomaisille. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voitaisiin antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla ja lain nojalla ja vain säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa (tarkemmin HE 1/1998 vp, s. 178–179). Pykälän soveltamisproblematiikka liittyy osittain päällekkäisiin käsitteisiin julkinen hallintotehtävä, julkinen valta, merkittävä julkinen valta. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei saa antaa muille kuin viranomaisille.

9.2 Valtioneuvoston ohjesääntö

Valtioneuvoston ohjesäännön (3.4.2003/262) 11 §:n mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat

kuitenkin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät, joista säädetään 12 §:ssä.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuden varmistamiseksi ministeriön on toimitettava valtioneuvoston kanslialle tieto sellaisista hankkeista tai muista kehittämistoimista, joilla voi olla merkittäviä toiminnallisia vaikutuksia valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan, tietojärjestelmiin tai tietovarantoihin. Yhteentoimivuutta koskevat erimielisyydet ratkaistaan valtioneuvoston kanslian esittelystä. Erimielisyyksien ratkaisemisesta säädetään 8 §:ssä.

Ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Edellä mainitun lisäksi ohjesäännössä on määritelty kunkin ministeriön toimiala.

9.3 Valtion palveluiden saatavuus ja toimintojen sijoittaminen

Laissa valtion palvelujen saatavuuden ja toimintojen sijoittumisesta (15.7.2021/728) 2 §:n mukaan valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää sekä yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että koko maan kattavasti valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelun saatavuus vastaa eri asiointin keinoja käyttäen eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla. Valtion palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten ja suunnitelmien tulee lisäksi vahvistaa elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana maan eri osissa.

Edellä mainitun lain 5 §:n mukaan, jollei muualla laissa toisin säädetä, valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamisesta päättää se ministeriö, jonka toimialaan viranomaisen pääasiallisesti kuuluu. Edellä tarkoitettu toimivaltainen ministeriö voi kuitenkin sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään, pidättää itselleen toimialaansa kuuluvan viranomaisen päätösvallan yksiköiden ja toimintojen sijoittumista sekä yksiköissä annettavan palvelun laajuutta, aukioloa tai muuta palvelun saatavuutta koskevassa asiassa, jos ministeriö katsoo päätöksen merkittävästi vaikuttavan 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumiseen. Ministeriössä 1 momentissa tarkoitettujen asiain ratkaisee ministeriö. Asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 14 §:ssä. Ennen valtion yksiköiden ja toimintojen sijoittamista ja yksiköissä annettavan palvelun saatavuutta koskevan päätöksen tekemistä tulee

arvioida sen vaikutukset 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden ja 3 §:ssä tarkoitetun suunnitelman tavoitteiden toteutumisen kannalta. Vaikutusarviointi tulee pyynnöstä toimittaa valtiovarainministeriölle.

9.4 Ohjaavat linjaukset ja strategiat

9.4.1 Julkisen hallinnon strategia

Julkisen hallinnon strategia on suomalaisen hallinnon uudistamisen kehys, joka ohjaa ja vahvistaa koko julkisen hallinnon uudistamista. ”Julkinen hallinto rakentaa tulevaisuuden kestäväää arkea ja kaikissa tilanteissa toimivaa ja turvallista yhteiskuntaa” on Julkisen hallinnon strategiassa määritelty lupaus yhteiskunnalle. Kaikessa uudistamisessa vahvana perustana ovat taloudellinen, ekologinen ja sosiaalinen kestävyys, digitalisaation hyödyntäminen ja kansainvälinen edelläkävijyys.

Julkisen hallinnon strategian⁷⁹ toimintalinjausten mukaisesti palvelut järjestetään ihmislähtöisesti ja monimuotoisesti sekä laajennetaan mahdollisuuksia vaikuttaa ja rohkaistaan ihmisiä osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon. Tietoa hyödynnetään ja tarjotaan ennakoivasti ja monipuolisesti. Julkinen hallinto toimii ketterästi, yhtenäisesti ja yhdessä itseään haastaen. Se kantaa vastuuta ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta. Se tekee sujuvaa yhteistyötä muun yhteiskunnan kanssa.

Toimintalinjaukset kuvaavat, miten hallintoa uudistetaan käytännössä. Toimintalinjaukset ovat julkisen hallinnon johdon, kehittäjien ja henkilöstön työkalu ohjata toimintaa ja priorisointia. Strategialla tuetaan valtion viranomaisten, kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä ja työnjakoa.

Valtion aluehallinnon rakenteiden pohdinnassa julkisen hallinnon strategian näkökulmista on otettava huomioon erityisesti julkisen hallinnon kokonaisuuden näkökulma: valtion aluehallinnon rakenteen kehittämissuuntia ei voida tarkastella erillisenä kokonaisuutena ja kysymyksenä vaan huomioon on otettava valtion keskushallintoon, kuntahallintoon ja hyvinvointialueisiin muodostuva suhde. Samoin on tärkeää huomioida, miten koko kokonaisuus toimii ja on hahmotettavissa ihmisten näkökulmasta, ihmislähtöisesti.

⁷⁹ Julkisen hallinnon uudistamisen strategia. Valtiovarainministeriö 01.12.2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-684-8>

9.4.2 Monipaikkaisuus valtion tehtävissä sekä toimitila-, kiinteistö-, matkustus- ja hankintastrategiat

Kuluvalla hallituskaudella on laadittu useita valtionhallinnon järjestämistä eri näkökulmista ohjaavia strategioita, joista osa perustuu suoraan hallitusohjelman kirjauksiin.

Ehdotus valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen perusteista annetun lain mukaisesti suunnitelmaksi ja ehdotukset muiksi hallituksen puoliväli- ja kehysriihen linjauksessa tarkoitetuiksi toimiksi, joilla vahvistetaan joustavan monipaikkaisen työskentelyn, opiskelun tai asumisen mahdollisuuksia, on annettu.⁸⁰ Niiden mukaan valtion läsnäolo alueilla perustuu ennen kaikkea palveluiden ja viranomaistoiminnan alueellisen järjestämisen tarpeeseen. Lisäksi vahvistetaan alueiden elinvoimaisuutta, turvallisuutta, yhdenvertaisuutta kaikki asiakas- ja kieliryhmät huomioiden sekä valtion kilpailukykyä työnantajana. Valtion tehtävät tulee hoitaa tuloksellisesti. Valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää ja valtion yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että ne eri asiointin keinoja käyttäen vastaavat eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen. Paikkariippumatonta työtä tuetaan silloin, kun se on tehtävien tuloksellisen hoitamisen näkökulmasta mahdollista. Rakenteen tulee toisaalta myös mahdollistaa asiointi paikkariippumattomasti, eli käytännössä digitaalisten palveluiden kehittämisen edellytyksiä tulee vahvistaa.

Työnteon monipaikkaisuuden edistämistä valtionhallinnossa on tehty linjaukset ja monipaikkaisen työn ohjeet⁸¹. Linjausten mukaisesti paikkasidonnainen ja monipaikkainen työ ovat valtiolla samanarvoisia työtapoja. Uudistuvassa työelämässä ja työympäristöissä työnteon tapojen yhdistäminen perustuu virastojen erilaisiin työtehtäviin.

Valtion toimitilastrategia⁸² ohjaa valtion työympäristöjen ja toimitilojen käytön kehittämistä ja tarkoituksenmukaista yhtenäistämistä. Linjauksia sovelletaan uusiin käynnistytviin

80 Ehdotus valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen valtakunnalliseksi suunnitelmaksi. Työryhmäraportti. VM109:00/202 https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/9f1460da-92f4-4015-a624-81cd03a096b0/ed69492d-28d9-4a1d-ac77-2e7289f03866/KIRJE_20220131095718.PDF

Ehdotus valtioneuvoston periaatepäätökseksi monipaikkaisen työn, opiskelun ja asumisen tukemiseksi. VM109:00/2021 https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/9f1460da-92f4-4015-a624-81cd03a096b0/80ec7cef-1c8c-4d0c-93a1-1763f3ae1ec0/KIRJE_20220131095718.PDF

81 Monipaikkaisuuden edistämistä valtionhallinnossa koskevat linjaukset. <https://vm.fi/documents/10623/68097244/Monipaikkaisuuden+edist%C3%A4minen+valtionhallinnossa+linjaukset,+24.5.2021.pdf/c31d67bc-634b-7ec9-726f-792ee1a8ba15/Monipaikkaisuuden+edist%C3%A4minen+valtionhallinnossa+linjaukset,+24.5.2021.pdf?t=1622024515559>

82 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi, 16.12.2021, <https://vm.fi/documents/10623/0/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtion+toimitilastrategiaksi.pdf/9adb45e9-f7d1-90ce-511b-e53bbaee3e71/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtion+toimitilastrategiaksi.pdf?t=1639660738720>

toimitilahankkeisiin ja -ratkaisuihin. Valtion toimitilastrategian tavoitteena on, että tilat tukevat tuloksellista toimintaa. Tilojen kehittämisen edistetään työnteon ja asioinnin sujuvuutta ja parannetaan kustannusvaikuttavuutta. Tavoitteena on mahdollisuuksien mukaan myös vaikuttaa toimitilakustannuksia alentavasti. Tilaratkaisuissa varmistetaan tilojen terveellisyys ja esteettömyys, tietosuojat, tieto- ja tilaturvallisuus sekä sosiaalinen, ekologinen ja taloudellinen kestävyys. Strategian tavoitteet tulee saavuttaa vuoteen 2030 mennessä. Toimitilastrategia ohjaa suoraan myös valtion aluehallinnon toimitilojen kehittämistä.

Valtion kiinteistöstrategia⁸³ ohjaa valtion kiinteistöjen, rakenteiden sekä maa- ja vesialueiden omistajahallinnon järjestämistä. Strategian lähtökohtana on valtion kiinteistövarallisuuden hallinta ja hoitaminen tehokkaalla, kestäväällä ja valtion kokonaisedun varmistavalla tavalla. Poikkeukset kiinteistöstrategian linjauksista muodostuvat ongelmallisiksi hallinnon rakenteita uudistettaessa, ja ne on syytä saattaa ennakoivasti kiinteistöstrategian mukaiseen ratkaisuun. Valtion aluehallinnossa tällaisen tilanteen muodostavat ELY-keskusten hallinnoimat valtion vesistö rakenteet.

Valtion matkustusstrategialla pyritään vähentämään matkustamista⁸⁴ digitalisaation mahdollistamalla uusilla yhteydenpidon tavoilla. Matkustamisessa suositetaan ympäristöystävällisiä tapoja. Matkustamisen vähentämisellä pyritään myös vaikuttamaan henkilöstön työhyvinvointiin. Valtionhallinnossa otetaan käyttöön yhtenäinen tapa arvioida matkustuksen kokonaiskustannuksia ja päästöjä sekä eri matkustusvaihtoehtojen vastuullisuutta. Yhteisten palveluntuottajien käyttöä laajennetaan ja tehostetaan yhtenäisyyden lisäämiseksi ja kustannussäästöjen saamiseksi. Kokous- ja tapahtumahallintoa yhtenäistetään, sujuvoitetaan ja tehostetaan.

Valtionhallinnon palvelujen lähtökohtana ovat kattavat sähköiset asiointipalvelut, joita käyntiasiointi täydentää. Tulevaisuuden käyntiasioinnissa painottuu monialainen palvelu, digituki ja etäpalvelu. Rakentamalla yhteisiä asiakaspalvelupisteitä kuntien kanssa ja tarkastelemalla palveluverkkoa kokonaisuutena voidaan turvata käyntiasioinnin kattava saavutettavuus ja kehittää nykyistä palvelutasoa, mutta samalla myös saavuttaa kustannussäästöjä. Palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksen⁸⁵ tavoitteena on luoda näitä periaatteita noudattaen yksi yhteinen valtionhallinnon ja Kelan asiakaspalveluverkko vuoteen 2030 mennessä ja tiivistää toimitilojen määrää valtion toimitilastrategian mukaisesti.

83 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 2030, 16.12.2021, <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f807756f3>

84 Valtion matkustusstrategia – Harkittua matkustamista kestävästi ja turvallisesti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:15. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-695-4>

85 Palvelu- ja toimitilaverkkouudistus <https://vm.fi/valtion-palvelu-ja-toimitilaverkon-uudistaminen-2020-luvulla>

Uudistuksen tavoitteena on, että toimijoiden yhteisellä käyntiasioinnin palveluverkolla mahdollistetaan nykyistä asiakaslähtöisempi, kustannustehokkaampi ja suunnitelmallisempi toiminta asiakkaan eteen.

Valtion palvelujen digitalisoinnin tavoitteena on saattaa julkiset palvelut kansalaisten ja yritysten saataville digitaalisina vuoteen 2023 mennessä⁸⁶. Suomen digitaalinen kompassi laaditaan kevään 2022 aikana. Tavoitteena on luoda digitalisaatiolle ja datataloudelle yhteinen kansallinen visio ja tavoitteet vuoteen 2030 mennessä⁸⁷.

Kyseiset hankkeet vaikuttavat koko valtion virastokentän (mukaan lukien valtion aluehallinnon) toiminnan edellytyksiin. Yleisenä tendenssinä ovat entistä laajemmin hyödynnettävät yhteiset hallinnolliset ratkaisut ja toimintamallit koko valtionhallinnossa. Organisaatorakenteiden näkökulmasta keskeistä on toiminnan ja kehittämisen entistä suurempi riippumattomuus konkreettisista fyysisistä rakenteista ja edellytyksistä.

9.4.3 Linjaukset investointien edistämisestä ja lupamenettelyjen vauhdittamisesta

Hallitus on linjannut investointien edistämisen tavoitteet puoliväliriihensä yhteydessä⁸⁸ seuraavasti: Investointien määrä kasvaa tasaisesti ja uusien investointien määrä ylittää poistojen määrän. Suomi houkuttelee niin kotimaisia kuin kansainvälisiä teollisia investointeja. Tavoitteisiin liittyen hallitus on linjannut seuraavat toimenpide-ehdotukset:

- Suomeen suuntautuvien suurten ja strategisesti merkittävien investointien edistämiseksi luodaan investointien kiihdytyskaista, joka on tavoitteellisesti toimiva TEM:n koordinoima poikkihallinnollinen toimintamalli. Toimintamallin tarkoitus on edistää muun muassa rahoitusmahdollisuuksien, yleisten toimintaedellytysten sekä viranomaistoiminnan koordinoitua. Toimenpiteellä ei muuteta ministeriöiden toimivaltaa tai työnjakoa. Kiihdytyskaistaa voidaan käyttää talouspoliittisen ministerivaliokunnan niin päätettäessä.

86 Digitalisaation edistämisen ohjelma alkaa. Valtiovarainministeriön tiedote 26.2.2020. <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/digitalisaation-edistamisen-ohjelma-alkaa-julkiset-palvelut-digitaalisesti-saataville-vuoteen-2023-mennessa>

87 Ministeriryhmä linjasi Suomen digikompassista. Valtioneuvoston tiedote 27.10.2021. <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/ministeriryhma-linjasi-suomen-digikompassista>

88 Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021. https://vnk.fi/documents/10616/56906592/Hallituksen+linjaukset_29.4.2021.pdf/fe9617f8-a257-90ea-2ade-9d9afe5284da/Hallituksen+linjaukset_29.4.2021.pdf?t=1619718777847

- Tehostetaan investointien lupamenettelyä kohti yhden luukun periaatetta, kehitetään lupaprosessin digitalisointia sekä lisätään voimavaroja lupien käsittelyyn ja muutoksenhakutuomioistuimiin.
- Käynnistetään toimia lupakäsittelyiden nopeuttamiseksi ja prosessin ennakoitavuuden lisäämiseksi hakijan näkökulmasta. Selvitetään syyt yli vuoden kestävien lupamenettelyjen taustalla. Tavoitteena on laadukkaan ja sujuvan luvituksen toimintaedellytysten vahvistaminen ja käsittelyajan vähentäminen pääsääntöisesti alle vuoteen (pois lukien puutteellisen hakemuksen takia hakijan hakemuksen täydentämiseen kuluva aika) ympäristönsuojelun tasoa tai lupakäsittelyn laatua vaarantamatta. Toimenpiteet eivät koske tuomioistuinkäsittelyä. Mikäli muilla toimenpiteillä ei voida saavuttaa tavoitetta, hallituksen esitys annetaan kevätkaudella 2022.

Vuonna 2021 valmistuneessa selvityksessä syistä yli vuoden kestäneiden ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin⁸⁹ tarkasteltiin lähemmin 28 investointihankkeen lupapäätöstä. Selvityksessä käytiin läpi sekä luvanhakijoista että viranomaisista johtuvia syitä lupakäsittelyn venymiseen. Aluehallintovirastojen ympäristölupapäätöksistä kaksi kolmasosaa käsitellään alle vuodessa. Aluehallintovirastojen suurin haaste lupaprosessissa on lupakäsittelijöiden työkuorma, jonka takia kaikkia hakemuksia ei voida käsitellä samanaikaisesti. Ympäristölupia valvovien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristövastuualueet eivät myöskään suuren työkuorman vuoksi kykene kaikissa tapauksissa antamaan lausuntojaan pyydetyssä ajassa.

Aluehallintovirastojen käsittelemät ympäristöluvat ja ELY-keskusten ympäristölliset menettelyt, mukaan lukien ympäristövaikutusten arviointi (YVA), päätökset ja poikkeamiset ovat keskeisessä roolissa isojen investointien käynnistymisessä Suomessa. Lupamenettelyjen tehostamiseen voidaan olennaisesti vaikuttaa käytännössä kahta kautta: lainsäädäntöä muuttamalla sekä itse lupakäsittelyä kehittämällä ja resursoimalla. Ensisijaisesti kyseeseen tulee riittävien voimavarojen turvaaminen viranomaisissa. Rakenteiden kautta on tästä näkökulmasta mahdollista suoraan vaikuttaa siihen, minkä kokoisissa yksiköissä asioita käsitellään ja miten isojen kokonaisuuksien puitteissa voimavaroja niiden käsittelyyn ja käsittelyprosessin kehittämiseen kohdennetaan. Keskitetyssä viranomaisrakenteessa voidaan hajautettua joustavammin suunnitella voimavarojen käyttöä ja suunnata ne priorisoitaviin tehtäviin.

89 Syyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018–2020, Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:35

9.5 Hallinnonalakohtaiset valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon kannalta relevantit tavoitteet, linjaukset ja suositukset

Koko hallintoa koskevien linjausten ohella hallinnonaloilla on omia tavoitteitaan hallinnon rakenteen, organisoinnin ja tehtävienjaon järjestämiselle. Näitä tavoitteita tulee tarkastella osana hallinnon rakenteen kehittämisen kokonaisuutta.

Sosiaali- ja terveysministeriön virkamiestason tavoitelinjaukset hallinnonalansa lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävistä on sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoaminen valtakunnalliseen sosiaali- ja terveysalan valvontavirastoon. Perustettavan viraston tehtävät muodostuisivat Valviran nykyisistä tehtävistä kokonaisuudessaan (mukaan lukien yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa toteutettu⁹⁰ varhaiskasvatuksen valvonta) sekä niistä aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat-vastuualueiden tehtävistä, joita sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa. Kyse on sosiaali- ja terveydenhuollon, ympäristöterveydenhuollon ja alkoholihallinnon valvontatehtävistä sekä Valvirasta siirtyvien tehtävien osalta osaltaan myös varhaiskasvatuksen valvonnasta. Valvontaviraston perustaminen loisi pohjan valvontatehtävien kehittämistä koskevalle jatkotyölle. Jos hallinnonalan valvontavirasto toteutuu, jatkotyössä voitaisiin tarkastella myös aluehallintovirastojen työsuojeluvalvonnan sijoittumista osaksi valtakunnallista valvontavirastoa. Työsuojeluvalvonnan sijoittuminen osaksi valtakunnallista valvontavirastoa edellyttää laajempaa selvitystyötä, jossa otetaan huomioon mahdollinen laajempi aluehallinnon kokonaisuudistus sekä muun toimintaympäristön muutos. Jatkossa myös STM:n hallinnonalan uudet lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät tulisi pääosin keskittää perustettavaan valvontavirastoon. Linjaus kytkeytyy sote-uudistukseen ja sen ohjauksen ja valvonnan välttämättä edellyttämiin muutostarpeisiin, jotta voidaan turvata peruspalveluksien yhdenvertainen toteutuminen eri alueilla sekä edistää valvonnan vaikuttavuutta ja asiakas-, potilas- ja elinympäristön turvallisuutta. Lupa- ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestelymahdollisuuksia 19.10.2020–30.9.2021 selvittäneen työryhmän loppuraportin⁹¹ mukaan ratkaisuehdotus vastaisi parhaalla tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen ja valvonnan kehittämistarpeisiin ja varmistaisi asiakas- ja potilasturvallisuuden toteutumisen muuttuvassa toimintaympäristössä.

90 Opetus- ja kulttuuriministeriö laatii Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston kanssa tulostavoiteasiakirjan varhaiskasvatukseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi neuvoteltuaan asiasta sosiaali- ja terveysministeriön kanssa

91 Sosiaali- ja terveysministeriön toimialan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestelymahdollisuudet : Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:26. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7185-1>

Ympäristöministeriön virkamiestason tavoitelinjaus on hallinnonalansa ELY- ja AVI-tehtävien kokoaminen valtakunnalliseen lupa- ja valvontavirastoon⁹². Perustettava virasto voisi olla myös monialainen. Yhdistämisen avulla pystyttäisiin tasoittamaan nykyisiä alueellisia eroja lupahakemusten käsittelyajoissa ja varmistamaan asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu. Tällöin valtionhallinnossa yksi viranomainen vastaisi keskeisten ympäristöllisten lupien käsittelystä eli niin ennako- kuin jälkivalvonnasta. Yhden asiointiviranomaisen periaate toteutuisi merkittävässä määrin keskusurten ja suurten toimintojen lupamenettelyissä. Eri erityisalojen vahvan asiantuntemuksen kokoaminen yhteen lisää synergiahyötyjä ja tuo mahdollisuuden ennakkoon huomioida asioita laajemmin. Näin vaikuttavuus ja ympäristönsuojelun korkean tason ylläpito pystytään myös turvaamaan. Lupamenettelyn laatu ja riittävät voimavarat ovat tärkeitä, sillä ne nopeuttavat kokonaisuudessaan investointeja sekä ottavat huomioon asianosaisten aseman. Hyvin valmisteltuihin lupiin haetaan harvemmin muutosta ja ne myös muuttuvat harvemmin muutoksenhaussa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on suosittanut Liikenneverkon elinkaaren hallintaa koskeneessa tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan 12/2020⁹³, että valtioneuvosto arvioi ELY-keskusten liikennetoimialan tarkoituksenmukaisuutta ja tieverkon hallinnan siirrosta Väylävirastoon koituvat hyödyt. Taustalla on tarkastushavainto, jonka mukaan liikenneverkkojen hallintavastuun Väylävirastoon keskittämisen ansiosta liikenneverkkoa voidaan tarkastella aiempaa paremmin yhtenä kokonaisuutena. Tieverkon ylläpidossa ongelmia aiheuttaa ajoittain se, kun työvoima- ja elinkeinoministeriön kautta tuleva ELY-keskusten hallinnon toiminnan määräraha ei aina ole suhteessa perusväylänpitoon liikenne- ja viestintäministeriön pääluokassa osoitettuun määrärahaan. Vaikka hankkeisiin on ollut suhteellisen runsaasti eduskunnan myöntämää rahoitusta, niiden hallinnointiin ei ELY-keskuksissa ole ollut riittävästi resursseja. Tällöin esimerkiksi valvontatyötä hankitaan konsulttityönä, vaikka se sopisi paremmin viranomaistyöksi. Tarkastuksen johtopäätöksenä on, että tienpidon alueellinen organisointi ei tue liikenneverkon tarpeita, mikä puoltaisi sitä, että myös tieverkkoa koskeva toiminta keskitettäisiin Väylävirastoon.

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen työryhmä on esittänyt kuntien hoitamien ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtoa hyvinvointialueiden hoidettavaksi 1.1.2026 alkaen. Tämä siirto johtaa toteutuessaan arviointiin valtion virastojen hoitamien ympäristöterveydenhuollon tehtävien organisoinnista.

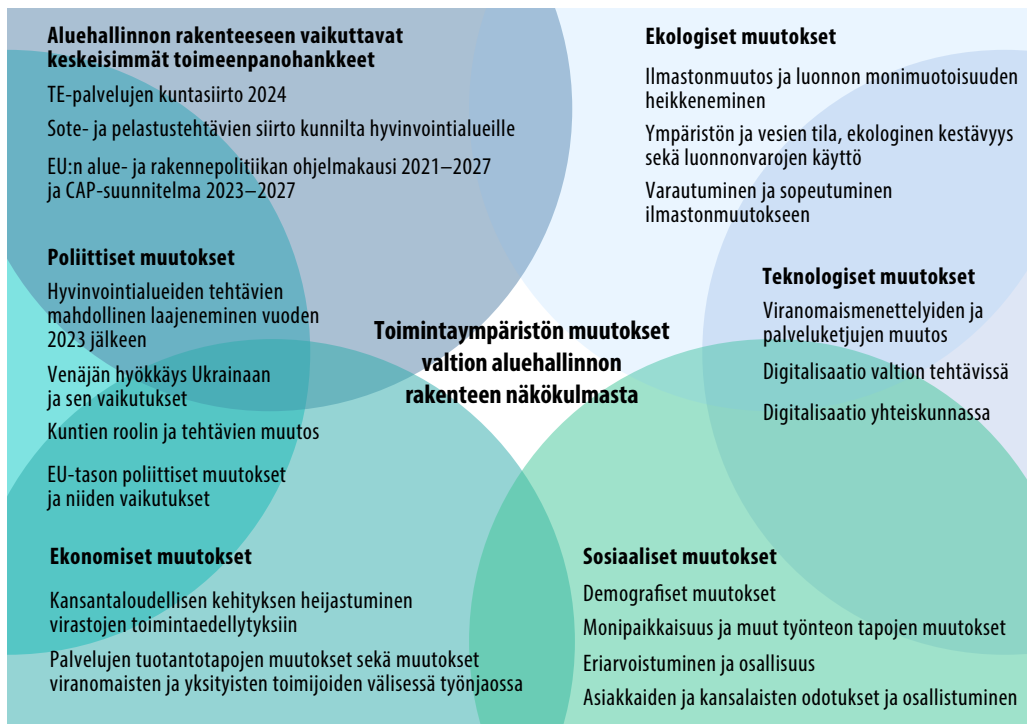
92 Ympäristölupien nopeampi käsittely vaatisi lisää resursseja sekä valtakunnallista lupa- ja valvontaviranomaista. Ympäristöministeriön tiedote 29.11.2021. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410903/ymparistolupien-nopeampi-kasittely-vaatisi-lisaa-resursseja-seka-valtakunnallista-lupa-ja-valvontaviranomaista>

93 Tuloksellisuustarkastuskertomus. Liikenneverkon elinkaaren hallinta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2020. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/11/VTV-Tarkastus-12-2020-Liikenneverkon-elinkaaren-hallinta.pdf>

10 Liite 3: Toimintaympäristön muutokset

10.1 Yhteenveto

Kuvio 1. Toimintaympäristön muutokset yhteiskuvassa



10.2 Aluehallinnon rakenteeseen vaikuttavat keskeisimmät toimeenpanohankkeet

10.2.1 TE-palvelujen kuntasiirto 2024

Työllisyyden kuntakokeilussa osa tiettyjä asiakasryhmiä koskevista TE-toimiston tehtävistä siirrettiin lainsäädännöllä työllisyyden kuntakokeiluun kuuluvan kunnan tehtäviksi. Kokeilu toteutetaan ajalla 1.3.2021–30.6.2023. Toimeenpano etenee alueittain keväällä 2021 hyväksytyyn toimeenpanosuunnitelman mukaisesti. Hallitus on antanut esityksen kuntakokeilusta annetun lain voimassaolon jatkamisesta 31.12.2024 asti.⁹⁴Näin turvataan TE-palvelujen sujuva siirto, kun palvelut siirtyvät pysyvästi kunnille vuoden 2024 aikana. Tavoitteena on, että myöhemmässä vaiheessa TE-toimistojen tehtävät siirretään valtaosaltaan kuntien järjestämisvastuulle.⁹⁵ Myös ELY-keskuksista E-vastuualueilta sekä KEHA-keskuksesta siirtyisi työvoimakoulutusten hankintaan ja niihin liittyviin maksatuksiin sekä hallintoon liittyviä tehtäviä ja voimavaroja kuntiin. Tämänhetkisen arvion mukaan KEHA-keskuksen rooli muodostuu merkittäväksi ja keskeiseksi valtion työllisyyden hoidon toimijaksi erityisesti työvoimapalvelujen toteuttamista tukevien kansallisten sähköisten tietojärjestelmien ja -palvelujen sekä tiedolla johtamisen tehtävissä.

10.2.2 Sote- ja pelastustehtävien siirto kunnilta hyvinvointialueille ja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen 1.1.2023

Suomeen syntyy uusi hallintotaso sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksessa näiden palvelujen järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta ja kuntayhtymiltä (muun muassa sairaanhoitopiireiltä) 21 hyvinvointialueelle.⁹⁶ Uudellamaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaa muun maan ratkaisusta siten, että palvelujen järjestämisvastuu on Helsingin kaupungilla, neljällä hyvinvointialueella ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymällä. Terveydenhuollon järjestämisvastuu jakautuisi laissa ja järjestämissopimuksessa määriteltävällä tavalla alueen hyvinvointialueiden, Helsingin sekä HUS-yhtymän välillä. Hyvinvointialueiden käynnistymiseen valmistaudutaan myös uudistamalla palveluja.

94 Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilun voimassaolon jatkamista koskevaksi lainsäädännöksi. HE 17/2022 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_17+2022.aspx

95 TE-palvelut 2024 -uudistus <https://tem.fi/te-palvelut-2024-uudistus>

96 Sote-uudistus <https://soteuudistus.fi/lainsaadanto>

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäjäjärakenteen tiivistyminen ja keskittyminen sekä painottuminen maantieteellisesti uudella tavalla johtavat tarpeeseen tarkastella valvonnan toimijarakennetta. Aluehallintovirastojen toimialueille tulee minimissään yksi, maksimissaan yhdeksän hyvinvointialuetta (Lapin AVI yksi, Etelä-Suomen AVI yhdeksän sekä lisäksi HUS-yhtymä). Tehtävien siirron vaikutukset konkretisoituvat hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyttyä, mutta uudistus tulee joka tapauksessa merkitsemään uutta valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla toteutuvaa palvelujen järjestämistä sekä vahvoja kansallisia strategisia tavoitteita palvelutoiminnan muutoksille. Koska hyvinvointialueet jakaantuvat epätasaisesti nykyisten aluehallintovirastojen alueille, tulisi nykyiset aluerajat pystyä entistä useammin ylittämään. Mikäli hyvinvointialueet käyttävät mahdollisuutta keskittää tiettyjä erityisosaamista edellyttäviä palveluja valtakunnallisesti tai muutoin, merkitsee se myös erikoistumistarvetta aluehallintovirastoissa. Tällä on myös vaikutuksia siihen, miten resurssit aluehallintovirastojen kesken tulisi jatkossa kohdistaa.

Sote-uudistuksen myötä lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä toteuttavien viranomaisten rooli, tehtävät ja työnjako sosiaali- ja terveydenhuollossa muuttuvat olennaisesti. Järjestämislain mukaan valvontaviranomaisten päätehtävänä on valvoa hyvinvointialueen järjestämistä vastaavien palvelujen lainmukaisuutta ja antaa siihen liittyvää ohjausta. Uudistus edellyttää myös valvonnan kehittämistä tukemaan uutta rakennetta ja järjestelmää sekä sen strategista ohjausta. Valvonnan painopistettä tulisi suunnata järjestämisvelvollisuuden laillisuusohjaukseen sekä omavalvontatehtävän tukeen ja valvontaan nykyiset aluerajat ylittävästi, ja siten, että ohjauksella ja valvonnalla varmistetaan valtakunnallinen yhdenvertaisuus sekä asiakas-, potilas- ja elinympäristön turvallisuuden toteutuminen eri alueilla. Laillisuusohjauksella ohjataan toiminnan kehittymistä valtakunnallisten strategisten tavoitteiden mukaisesti. Muutostekijät edellyttävät voimakasta yhdenmukaisen valvonnan johtamista sekä välitöntä yhdyspintaa hyvinvointialueiden kansalliseen ohjaukseen.

Ohjauksen ja valvonnan kehittämisessä tukemaan uutta rakennetta ja järjestelmää tulee muutostarpeita tarkastella ja arvioida koko valtionhallinnon näkökulmasta, huomioiden aluehallinnon ja keskushallinnon olennaiset yhteiset liittymäpinnat tehtävien hoitamisessa sekä toimijoiden keskinäinen yhteistyö. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta olennaisen merkityksellinen liittymäpinta toimintaympäristön muutokseen ja siitä seuraaviin kehittämistarpeisiin on olemassa Valviran ja aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat (ns. POL) -vastuualueiden monelta osin rinnakkaisten sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamisessa keskinäisessä yhteistyössä (mukaan lukien yhtenäiset ratkaisu- ja menettelytavat sekä yhteisen tiedon ja rekisterien käyttö).

Aluehallintovirastojen ja Valviran yhteinen hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen valvonnan suunnitteluun ja kehittämiseen tähtäävä projekti on käynnistynyt 1.11.2021. Projekti kestää 31.12.2022 asti. Projektilla voidaan nykyrakenteessa

osaltaan kehittää hyvinvointialueiden järjestämisvastuun ja sote-palvelujen valvontaa vastaamaan uutta rakennetta ja järjestämistehtävän muutosta. Se ei kuitenkaan riittävällä tai kestäväällä tavalla vastaa edellä todettuihin kehittämistarpeisiin. Valvonnan vaikuttavuuden kehittäminen sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden edistäminen edellyttävät voimakasta kansallista ohjausta ja tukea, jotka eivät toteudu riittävällä tavalla voimakkaasti hajautuneessa viranomaisrakenteessa. Järjestämisvastuun valvontaan sisältyy myös palvelurakenteen valvonta, jonka lisäksi valvonta kohdistuisi palvelujen tuotantoon, kuten nykyisinkin. Valvontaan sisältyisi myös palveluntuottajien ohjaus ja siihen liittyvät arviointikäynnit. Aluehallintovirasto voi jatkossakin kantelun johdosta tutkia, onko hyvinvointialue toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Sote-uudistuksen vaikutukset ovat valtion aluehallinnon näkökulmasta siten tehtäväkohtaisesti hyvin vaihtelevat. Muutos on edellä kuvatun mukaisesti erittäin merkittävä erityisesti aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystalvelujen lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävien sekä pelastustoimen ja varautumisen vastuualueiden tehtävien näkökulmasta. Kyseiset tehtävät muodostavat volyymiltään henkilötöyvuosina mitattuna noin 20 prosenttia aluehallintovirastojen toiminnan kokonaisuudesta.

Muiden aluehallintovirastojen isojen tehtäväkokonaisuuksien, eli opetus- ja kulttuuri-toimen, työsuojelun ja ympäristölupien vastuualueiden näkökulmasta sote-uudistus ei puolestaan näyttäydy merkittävänä muutostekijänä. Tilanne on sama ELY-keskusten eri tehtäväkokonaisuuksia koskien. Näiden tehtävien näkökulmasta sote-uudistus ja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen tarkoittaakin lähinnä vain sitä, että niillä alueilla, joissa ei ole tähän asti ollut maakunnan kokoista sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä hoitavaa kuntayhtymää tai pelastuslaitosta, tulee virastojen ottaa toiminnassaan huomioon uusi yhteistyötaho, jonka kanssa luodaan yhteistyötä koskevat menettelyt ja toimintatavat.

10.2.3 EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakausi 2021–2027 ja CAP-suunnitelma 2023–2027

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakausi Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 käynnistyi 1.11.2021. Alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetussa laissa (756/2021, toimeenpanolaki) säädetään alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmästä toimijoiheen sekä viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta. Laki sisältää myös Interreg-ohjelmien ja Interreg-ulkorajaohjelmien hallinnointia ja kansallista vastinrahoitusta koskevat kansalliset säännökset.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakaudella 2021–2027 rahoitusta välittäviä toimielimiä ovat ELY-keskukset, Ruokavirasto ja maakuntien liitot. Välittävän toimielimen

muutokset edellyttävät kansallisen lainsäädännön muutoksia sekä hallinto- ja valvontajärjestelmän uudelleen rakentamista. Koska muutosprosessi on hallinnollisesti raskas, tulisi rakenteelliset muutokset, joilla on vaikutusta välittäviin toimielimiin, pyrkiä mahdollisuuksien mukaan ajoittamaan ohjelmakausien vaihteeseen, eli siten tällä erää vuoteen 2027. Näkökulma on tärkeää ottaa huomioon yhtenä reunaehtona rakennemuutosten toteutusta ja vaikutuksia arvioitaessa. Samalla on kuitenkin syytä huomioida, ettei aluehallinnon rakenteen ja tehtävienjaon kehittäminen sinänsä ole alisteista alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanolle. Kysymys on lainsäädännön muutoksesta ja hallinnollisesta virkатыöstä.

Kansallinen CAP-suunnitelma (Common Agricultural Policy, yhteinen maatalouspolitiikka) toimitettiin komission hyväksyntäkäsittelyyn loppuvuonna 2021 sen jälkeen, kun sisällön ja linjaukset käsitteli ja hyväksyi kansallisesti valtioneuvosto. Osaa alempiasteisista EU-asetuksista valmistellaan parhaillaan. Myös kansallisia lakeja ja asetuksia valmistellaan. Nykyisen maaseutuohjelman toimenpiteet jatkuvat normaaliin tapaan myös siirtymäkautena (vuosina 2021 ja 2022). Näinä vuosina ovat käytössä myös maaseuturahaston elpymisvarat 2023–2027. Yhteisen maatalouspolitiikan toimintaympäristö muuttuu hallinnollisesti uudella EU:n rahoituskaudella merkittävästi uuden toimeenpanomallin, digitalisaation ja CAP:n modernisoinnin myötä. Maksut, tuotokset ja tulokset sidotaan vahvasti toisiinsa. Komissio valvoo jatkossa jäsenmaata ja jäsenmaa tuensaajiaan. Jäsenmaan toiminta on organisoitu tavalla, jonka muuttaminen vie aikaa, mikä on huomioitava virastorakenteen mahdollisissa muutoksissa. CAP-suunnitelman toimeenpanon tehtävistä suurin osa on niin sanottuja maksajavirastotehtäviä, joiden hoitamista ohjaavat yksityiskohtaiset EU-säädökset. Sädökset asettavat pakottavat vaatimukset muun muassa siirrettyjä tehtäviä hoitavien viranomaisten hallintorakenteelle. Suomessa EU-säädösten mukaisena Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) maksajavirastona toimii Ruokavirasto, joka ohjaa ja valvoo maksajavirastotehtävien suorittamista.

Maa- ja metsätalousministeriö toimivaltaisena viranomaisena hyväksyy maksajaviraston, kun sen hyväksymisedellytysten on tarkastelussa todettu täyttyvän. Hyväksymisedellytysten täyttymistä on valvottava jatkuvasti ja hyväksyminen voidaan tilanteen muuttuessa tai ongelmien ilmestyessä joutua myös asettamaan koeajalle ja pahimmassa tapauksessa hyväksyntä perumaan. Hyväksytyt maksajaviraston status on tärkeä, sillä vain hyväksytyt maksajavirastot ovat oikeutettuja toteuttamaan maatalousrahastojen kautta tapahtuvaa rahoitusta. Hyväksytyt maksajaviraston on tehtävä unionin lainsäädännön edellyttämät maksajavirastosopimukset niiden tahojen kanssa, joille maksajavirasto on siirtänyt unionin lainsäädännön mukaan siirrettävissä olevia maksajavirastotehtäviä (esimerkiksi hakemusten käsittely ja tarkastaminen, jota kuntien yhteistoiminta-alueet ja ELY-keskukset hoitavat sekä valvonta, jota muun muassa ELY-keskukset hoitavat). Maksajaviraston hyväksyntää tai maksajavirastosopimuksia ei pystytä korvaamaan asiasta kansallisessa lainsäädännössä säätämällä. Maksajavirastovaatimuksiin ja maksajavirastosopimuksiin sisältyy vaatimuksia,

joita unionin rahoitus edellyttää. Näitä ovat esimerkiksi eturistiriitojen todentaminen, petosten torjuntatoimenpiteet, tietojärjestelmien standardin mukaiset tietoturva vaatimukset. Jäsenvaltioon nimettävä todentamisviranomaisen ja komissio tarkastelevat näiden vaatimusten täyttymistä.

10.3 Poliittiset muutokset

10.3.1 Hyvinvointialueiden tehtävien mahdollinen laajeneminen vuoden 2023 jälkeen

Mikäli hyvinvointialueille siirretään jatkossa tehtäviä valtion aluehallinnosta, aiheuttaa se osaltaan tarpeen selvittää ja arvioida virastojen roolia ja tehtäväjakoa sekä keskenään että suhteessa muun muassa valtion keskushallinnon virastoihin ja hyvinvointialueisiin. Myös aluehallinnon virastojen mahdollisuus erikoistua tietyn/tiettyjen tehtävien hoitamiseen tulee harkittavaksi. Toisaalta hyvinvointialueiden tehtävälaajennukset voivat ainakin alkuvaiheessa myös lisätä ohjauksen ja valvonnan tarvetta ja tehtäviä.

Valtiovarainministeriö on asettanut itsehallinnollisten hyvinvointialueiden uusia tehtäviä ja näistä johtuvien rahoitusjärjestelyjen muutosten selvittämistä, arviointia ja säädöstarpeiden valmistelua varten hankkeen ajalle 1.7.2021–31.12.2022. Hankkeen toteuttaminen perustuu hallitusohjelman toimeenpanoon, ja on sidoksissa hallituksen toimikauteen. Hankkeen alatyöryhmä on esittänyt väliraportissaan uusia tehtäviä hyvinvointialueille. Näitä ovat kuntien tällä hetkellä hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät, öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävät sekä eräät erityisryhmien asumiseen liittyvät tehtävät. Lisäksi on jo aiemmin käynnistetty valmistelu oleskeluluvan saaneiden, alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisen tehtävien siirrosta hyvinvointialueille. Ehkäisevä päihdetyö kuuluisi jatkossa sekä kuntien että hyvinvointialueiden tehtäviin. Myös työryhmä puoltaa näiden tehtävien siirtämistä. Tehtävät siirtyisivät hyvinvointialueille eri aikoina, viimeisinä kuntien ympäristöterveydenhuollon tehtävät vuoden 2026 alusta.⁹⁷ Tehtävien laajentamisesta ei ole olemassa hallituksen tekemiä päätöksiä.

⁹⁷ Hyvinvointialueiden uusien tehtävien ja niiden rahoituksen sekä maakuntaveron tarkastelu – kohti monialaista maakuntaa. Projekti A: Hyvinvointialueiden uudet tehtävät. Valtio-neuvoston julkaisu 2022:7. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-587-0>

Jo aikaisemmin myös aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen työryhmä⁹⁸ on esittänyt kuntien hoitamien ympäristöterveydenhuollon⁹⁹ tehtävien siirtoa hyvinvointialueiden hoidettavaksi 1.1.2026 alkaen. Tämä siirto johtaa toteutuessaan arviointiin valtion virastojen hoitamien ympäristöterveydenhuollon tehtävien organisoinnista.

10.3.2 Kuntien roolin ja tehtävien muutos

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäväalueet siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle, vastaavat kunnat jatkossakin muun muassa varhaiskasvatuksesta, opetuksesta, liikunnasta, kulttuurista ja nuorisotyöstä, ympäristönsuojelusta, ympäristöterveydenhuollosta (aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen työryhmä on esittänyt kuntien hoitamien ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtoa hyvinvointialueiden hoidettavaksi 1.1.2026 alkaen), maankäytöstä ja rakentamisen ohjauksesta sekä maataloustukihallinnon tehtävistä. Useilla näistä tehtävistä on myös rajapintoja muun muassa hyvinvointialueiden ja TE-toimistojen kanssa. Kunnan asukkaat ovat myös hyvinvointialueen asukkaita ja asiakkaita.

Kunnalla on tärkeitä elinvoima-, sivistys-, hyvinvointi-, elinympäristö-, kehittäjä- ja kumppanuusrooleja sekä osallisuus- ja yhteisörooli.¹⁰⁰ Kunnilla on keskeinen rooli myös turvallisuuden kehittämisessä ja ylläpitämisessä.¹⁰¹ Tässä raportissa mainitut toimintaympäristön muutokset koskevat myös kuntia. Niiden kannalta keskeistä on myös, miten erilaisten kuntien toimintaedellytykset turvataan, mikä on valtion ohjaus ja miten kuntien rahoitusjärjestelmää kehitetään. Kuntapolitiikan tulevaisuustyöllä¹⁰² on haettu ratkaisuja, joilla voitaisiin korjata kuntien tulo- ja menokehityksen rakenteellista epätasapainoa, turvata peruspalvelujen yhdenvertainen saatavuus koko maassa sekä vahvistaa kuntien elinvoiman edellytyksiä. Kuntapolitiikan tulevaisuustyössä on laadittu kolme kuntapolitiikan

98 Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö <https://vm.fi/aluehallinnon-ja-monialaisten-maakuntien-parlamentaarinen-selvitystyö>

99 Sote-järjestämislain nojalla ja siinä säädetyin edellytyksin olisi mahdollista siirtää (vapaaehtoisesti) jo 2023 alusta lukien. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan hyvinvointialue ryhtyy hoitamaan ympäristöterveydenhuollon tehtäviä vuoden 2023 alusta.

100 Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visot 2030 <https://vm.fi/documents/10623/1106586/Tulevaisuuden+kunnan+skenaariot+ja+visiot+2030.pdf/f584dde0-f12b-4b96-b20d-c361d89797d7/Tulevaisuuden+kunnan+skenaariot+ja+visiot+2030.pdf?t=1486536896000>

101 Tulevaisuuden kunnan roolit ja toiminta. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/tulevaisuuden-kunnan-roolit-ja-toiminta>

102 Kuntapolitiikka käännekohtassa? : Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-910-8>

vaihtoehtoista tulevaisuuden kehityskulkua sekä löydetty erilaisia skenaarioita, joiden pohjalta voidaan arvioida tulevia ratkaisuja. Nämä kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot ovat vahvan toiminnallisen kehittämisen ja vastuun skenaario, järjestämiskriteerejä palveluihin -skenaario sekä yhtenäiskuntamallista irtautuminen -skenaario.

Kuntien roolin ja tehtävien muutos sekä suhde hyvinvointialueisiin konkretisoituu hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa. Yhteistyöstä ja yhdyspinnoilla tehtävästä työstä ja sen jatkuvuudesta sopiminen vie muutosten alkuvaiheessa aikaa ja resursseja. Yhteistyö on jatkuva, alueellisten tarpeiden mukaan kehittyvä prosessi.

Lisäksi esimerkiksi CAP-suunnitelman uuden toimeenpanomallin kokemusten perusteella voi tulla tarve tarkastella kuntien tehtäviä maataloustukitehtävissä.

Julkisen hallinnon rakenteen kokonaisuuden ja siten myös valtion aluehallinnon rakenteen ja tehtävänjaon kannalta keskeistä on, että kuntasektorilla on selkeät vastinparit ja yhteistyökumppanit valtionhallinnossa eri tehtävissä (alueellinen asiantuntemus, päätösvalan selkeys, valtakunnallinen linjakuus/yhdenmukaisuus jne.).

10.3.3 EU-tason poliittiset muutokset ja niiden vaikutukset

Euroopan vihreän kehityksen ohjelman (EU Green deal) päätavoitteena on varmistaa, että unioni on hiilineutraali vuonna 2050. EU:n vihreä siirtymä pakottaa eurooppalaisen yhteiskunnan ja rakenteet muuttumaan hiilineutraalisuuden toteuttamiseksi. Lisäksi tavoitteena on, että kiertotalous vahvistuu ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen pysähtyy. Muutokset saavutetaan lainsäädännöllisin keinoin, rahoitusinstrumenttien avulla ja yhteiskunnan ohjausmekanismeja muuttamalla. Suorana vaikutuksena valtion aluehallintoon voidaan ennakoida ainakin työmäärän kasvu sekä mahdollisesti myös kokonaan uudet tehtävät aluehallinnon kokonaisuudessa.

Ympäristön tilaa ja päästöjä koskevien direktiivien ohjaava vaikutus lupa- ja valvontamettelyissä ja niiden tulkintaa koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö korostavat asiantuntemuksen kokoamisen tarvetta, jotta varmistetaan ympäristölainsäädännön oikea ja mahdollisimman yhdenmukainen toimeenpano eri puolilla maata. Teollisuuspäästädirektiivi ja vesipuitedirektiivi ovat aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toimintaa eniten ohjaavia EU-säädöksiä.

10.3.4 Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sen vaikutukset

Venäjän helmikuussa 2022 aloittamalla hyökkäyksellä Ukrainaan on pitkäkestoisia vaikutuksia myös aluehallinnon tehtävälajeisiin. Asetetut pakotteet ja Venäjän hyökkäys näkyvät muun muassa energian, maakaasun, öljyn ja esimerkiksi viljan ja lannoitteiden hinnoissa sekä raaka-aineiden saatavuudessa.¹⁰³ Inflaatio syö ostovoimaa ja yritysten toimintaedellytykset kärsivät, työllisyyden ja kansantalouden kasvu hidastuvat. Pakotteiden vaikutukset erityisesti Venäjän kanssa kauppaa käyviin yrityksiin ovat dramaattiset.

Euroopan komission 8.3.2022 julkaisema toimintasuunnitelma asettaa tavoitteeksi riippumattomuuden venäläisestä energiasta vuosikymmenen loppuun mennessä. Välittömästi voimme vaihtaa monien polttoaineiden toimittajaa, mutta pidempiaikainen muutos edellyttää suuria investointeja energia- ja teollisuuslaitoksiin sekä siirtoyhteyksiin. Samalla on hyväksyttävä muutoksen vaikutukset energiahintoihin. Yritysten investointeihin ja niiden edistämiseen tarvitaan paljon rahaa. EU:n elpymispaketin rahoitus on tänä vuonna suurimmillaan käytettävissä. Yksin työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston vastuualueelta voidaan osoittaa noin 450 miljoonaa euroa demonstraatiohankkeisiin ja muihin puhtaan energian investointeihin. On myös tärkeää huolehtia muun muassa siitä, että yritysten tukihakemusten käsittely sekä ympäristö- ja muiden hankkeiden luvitusmenettelyt ovat prosesseiltaan sujuvia ja resurssit on kohdennettu tuloksellisen tehtävien hoidon näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla.¹⁰⁴

Suomeen odotetaan suurta määrää Venäjän hyökkäystä pakenevia pakolaisia. Valtakunnallisen sisäministeriön johtaman koordinaatioryhmän toiminnalla varmistetaan, että toimivaltaiset viranomaiset löytävät parhaat ratkaisut mahdollisiin ongelmakohtiin, joita voi ilmetä maahantuloa, vastaanottoa, oleskelua ja työskentelyä koskevissa käytännöissä ja lainsäädännössä. Myös alueellisesti tarvitaan tiivistä yhteistyötä ja koordinaatiota. Ukrainasta paenneiden auttamiseksi on EU:ssa otettu käyttöön tilapäisen suojelun direktiivi¹⁰⁵. Valtioneuvosto päätti 7.3.2022, että Suomessa suojelua annetaan EU-tason päätöstä laajemmalle Ukrainasta paenneiden joukolle. Valtioneuvoston päätös on voimassa 4.3.2023 saakka. Päätöstä suojelun antamisesta voidaan EU:ssa tarvittaessa pidentää, yhteensä enintään kolmeen vuoteen. Jos tilanne muuttuisi ja EU:ssa katsottaisiin, että Ukrainaan

103 Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-769-0>
Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriö 31.01.2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-245-6>

104 Venäläisestä energiasta irrottautuminen tapahtuu asteittain ja edellyttää valtavia investointeja -kolumni <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/riku-huttunen-venalaisesta-energiasta-irrottautuminen-tapahtuu-asteittain-ja-edellyttaa-valtavia-investointeja>

105 Neuvoston direktiivi 2001/55/EY <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=FI>

olisi mahdollista palata turvallisesti ja pysyvästi, suojelu voitaisiin myös neuvoston päätöksellä päättää lyhyemmässäkin ajassa. Tilapäistä suojelua saavilla on oikeus asua vastaanottokeskuksessa ja oikeus vastaanottokeskuksen järjestämiin palveluihin. He saavat esimerkiksi terveydenhuollon palveluita ja välttämättömiä sosiaalihuollon palveluita, ja heidän välttämätön toimeentulonsa turvataan. Halutessaan he voivat järjestää asumisensa myös itse. Tilapäistä suojelua saavilla on välittömästi oikeus tehdä työtä ja lapsilla on oikeus koulunkäyntiin. Koska maahan tulee henkilöitä useammilla erilaisilla tavoilla (esimerkiksi työntekijänä, matkailijana, turvapaikan hakijana, tilapäiseen suojeluun), ovat myös heidän oikeutensa palveluihin erilaiset¹⁰⁶. Tämä tarkoittaa lisätyötä useille aluehallinnon viranomaisille muun muassa ohjauksessa ja ympäristölupien sekä peruspalvelujen toteutumisen valvonnassa. Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan on myös vaikutusta valtion talouteen (katso 4.1) ja sitä kautta toimintojen rahoituspohjaan.

Varautumisesta ja huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset ja huoltovarmuusorganisaatio ylläpitävät ja kehittävät huoltovarmuuden turvaamiseksi tarvittavaa poikkihallinnollista varautumista aluetasolla sekä varmistavat osaltaan elinkeinoelämän, julkishallinnon ja kolmannen sektorin yhteistoiminnan ja tiedonvaihdon alueellisella tasolla. Alueellinen elinkeinoelämän varautumisen kehittäminen on osa valtakunnallisia elinkeinoelämän varautumisen järjestelyitä ja valtakunnallista huoltovarmuusorganisaatiota.¹⁰⁷ Alue 2030 -ohjelma¹⁰⁸ kehittää eri hallinnon- ja toimialojen varautumisen ja huoltovarmuuden yhteensovittamista niin valtakunnallisella kuin alueellisella tasolla. Ohjelma tähtää huoltovarmuuden kannalta kriittisten alueellisten toimintojen turvaamiseen pitkäkestoisissa ja vakavissa häiriötilanteissa. Alueiden erityispiireet huomioivassa ohjelmassa kehitetään poikkihallinnollista yhteistyötä alueellisen huoltovarmuuden ja varautumisen parantamiseksi.

106 STM kuntainfo 1/2022. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut Ukrainasta tulleille henkilöille. https://stm.fi/documents/1271139/107190314/Kuntainfo_1_2022_Ukraina_oikeus+palveluihin+09032022.pdf/f4c3b3fc-02c9-670d-f5dc-d04fdcd4d4f0/Kuntainfo_1_2022_Ukraina_oikeus+palveluihin+09032022.pdf?t=1647253716338

107 Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181048>

108 Alue 2030 -ohjelma (<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/alue-2030>)

Alue 2030 -ohjelma kytkeytyy HVK:n uuteen strategiaan ja ohjelmakokonaisuuteen, johon kuuluvat jo käynnissä olevat Energia 2030, Digitaalinen turvallisuus 2030 ja Logistiikka 2030.

10.4 Ekonomiset muutokset

10.4.1 Kansantaloudellisen kehityksen heijastuminen virastojen toimintaedellytyksiin

Suomen julkisessa taloudessa on edelleen merkittävä kestävyysvaje väestön ikääntymiseen liittyvän menokasvun johdosta. Ilman korjaavia toimia velkasuhteen odotetaan jatkuvan kasvuaan keskipitkällä aikavälillä. Velka-asteen vakauttamiseksi tulisi julkista taloutta sopeuttaa vuosittain noin 0,2–0,4 prosentilla suhteutettuna BKT:hen. Samaan aikaan muita menoja tulisi arvioida tarkkaan, jotta ilmastotoimille olisi finanssipoliittista tilaa.¹⁰⁹

Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja Venäjälle asetetut pakotteet vaikuttavat Suomen julkiseen talouteen muun muassa seuraavia kanavia pitkin: raaka-aineiden ja energian hinta ja saatavuus Venäjältä, muiden tavaroiden vienti Venäjälle ja tuonti Venäjältä, kuluttajien ja yrittäjien luottamus, mukaan lukien Suomen maariski, pankki- ja vakuutusmarkkinat, rahoituksen saatavuus ja hinta sekä pankkien altistuminen Venäjän riskeille. Julkiseen talouteen kohdistuu suurempi paine talouden ja työllisyyden kasvun hidastuessa. Työttömyys kasvaa sitä enemmän mitä syvemmälle ja laajemmalle konflikti laajenee. Tarpeet kasvattaa eräitä julkisia menoja lisäävät painetta julkiseen talouteen.¹¹⁰

Edellä esitetyt arviot ennakoivat hallinnon toiminnan tehostamisen ja tuottavuuden parantamisen tarvetta. Samaan aikaan kilpailu osaavasta työvoimasta kiristyy. Julkisen hallinnon, ja valtion aluehallinnon osana sitä, rakennatkoisujen tulisikin olla sellaisia, että ne selkeästi parantavat toiminnan kokonaistaloudellisuutta ja kustannusvaikuttavuutta. Kilpailu osaavasta työvoimasta edellyttää hallinnon kehittämistä niin, että valtion asema tavoiteltavana työpaikkana ja työnantajana säilyy.

10.4.2 Palvelujen tuotantotapojen muutokset sekä muutokset viranomaisten ja yksityisten toimijoiden välisessä työnjaossa

Data-, alusta-, bio-, jakamis- ja kiertotaloudessa keskeistä on digitalisaation ja tiedon hyödyntäminen. Uudet teknologiat ja toimintatavat sekä kehittyvä työnjako voivat auttaa turvaamaan riittävät palvelut tilanteessa, jossa väestön ikääntymisen seurauksena tarve julkisille palveluille kasvaa. Aluehallinnon toiminnan, rakenteen ja tehtävänjaon kannalta merkitystä on erityisesti toimijakentän laajentumisella ja monipuolistumisella sekä markkinaehtoisuuden korostumisella. Yksityisen sektorin rooli palveluiden kehittämisessä ja tuottamisessa todennäköisesti kasvaa. Digitaalisuuden merkitys kasvaa niin palveluiden

¹⁰⁹ Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2021 https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2022/01/Raportti_2021.pdf

¹¹⁰ Venäjän hyökkäys Ukrainaan, valtiovarainministeriön nettisivu <https://vm.fi/ukraina>

kustannustehokkaassa tarjoamisessa kuin viranomaistoiminnan muussa tehostamisessa tietyissä tehtävissä, esimerkiksi CAP-suunnitelman maksajavirastotehtävät, joissa on huomioitava EU-lainsäädännön pakottavat reunaehdot palveluiden järjestämiselle.

10.5 Sosiaaliset muutokset

10.5.1 Demografiset muutokset

Suomen väestö ikääntyy, vähenee, monikulttuuristuu ja keskittyy suuriin kaupunkeihin ja niiden lähialueille¹¹¹. Samalla on kuitenkin huomioitava, että suuri osa suomalaisista asuu osan vuotta muualla kuin rekisteröidyssä asuinkunnassaan. Luonnonvarakeskuksen selvityksessä¹¹² on arvioitu, että maaseutumaisissa kunnissa asuu kesäkuukausina yhteensä jopa 1,2 miljoonaa asukasta enemmän kuin niissä väestötilastojen mukaan on asukkaita. Lisääntynyt vapaa-aika ja digitalisaation mahdollistama ajasta ja paikasta riippumaton työnteko on pidentänyt esimerkiksi kakkosasunnoissa vietettävää aikaa, mutta tämä muutos ei näy virallisissa tilastoissa.

Koulutetut ja nuoret ikäluokat, erityisesti naiset keskittyvät lukumääräisesti kaupunkeihin. Matala syntyvyys heikentää väestöllistä huoltosuhdetta ja kilpailu osaavasta työvoimasta kiristyy.

Suomalaisten yksinolo on lisääntynyt, johon yhtenä syynä on yksin asumisen yleistyminen. Mikäli yksinolo tarkoittaa yksinäisyyttä, se voi lisätä julkisen tuen tarvetta.¹¹³ Nettyhteydet mahdollistavat erilaisia sosiaalisuuden ja osallisuuden muotoja ja joka toinen suomalainen onkin mukana jossakin verkkoyhteisöpalvelussa.

Aluehallinnon rakenteen ja tehtävänjaon kannalta edellä mainitut kehityskulut tarkoittaisivat jatkuessaan kasvavaa painetta keskittää palvelut sinne, missä parhaiten voidaan turvata osaavan työvoiman saatavuus tai lisätä esimerkiksi mahdollisuuksia etätöihin. Työmarkkinoilla olevan työvoiman vähenemisen, työn tuottavuuden kasvutavoitteiden ja

111 Tilastokeskuksen väestöennuste 2021 https://www.stat.fi/til/vaenn/2021/vaenn_2021_2021-09-30_tie_001_fi.html

112 Vihinen, Hilikka; Voutilainen, Olli; Muilu, Toivo; Lehtonen, Olli; Niskanen, Olli; Strandén, Max; Knuuttila, Marja: Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelmien aluetalous- ja työllisyysvaikutukset : Vaikuttavuusanalyysi kaudelta 2007–2013.

MMM:n julkaisuja 2019:16. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-005-2>

113 Tilastokeskus ja Jyväskylän yliopiston tutkimusuutiset <https://www.jyu.fi/fi/ajankohtaista/arkisto/2020/07/vertailu-osoitti-suomalaisten-yksinolo-lisaantynyt>

muiden syiden vuoksi tulee löytää keinoja tuottaa valtion palveluja nykyistä tehokkaammin pienemmällä henkilöstömäärällä.

Paine palvelujen digitalisointiin kasvaa. Niitä tulisi olla tarjolla monimuotoisina, helposti saavutettavina ja käytettävänä sekä välitöntä vuorovaikutusta tarjoavina. Digitaalista palvelua voidaan tarjota paikkariippumattomasti, jolloin viraston fyysisellä sijainnilla ei ole merkitystä. Edellytyksenä digitaalisten palveluiden saatavuudelle on nopeat ja vakaat tietoliikenneyhteydet sekä ihmisten kyky ja taidot käyttää digitaalisia palveluita.

10.5.2 Eriarvoistuminen ja osallisuus

Hyvinvointi-, terveys-, koulutus-, osaamis- ja varallisuuserot ovat kasvaneet. Luottamus palvelujärjestelmään ja yhteiskunnallinen osallistuminen on ominaista niille, joilla on korkea koulutus, hyvä terveys sekä optimistiset tulevaisuudennäkymät ja jotka suhtautuvat positiivisesti toimeenpaneviin instituutioihin sekä talouden tilaan.¹¹⁴ Samaan aikaan heikossa sosioekonomisessa asemassa ja marginaaleissa olevien kansalaisryhmien luottamus julkiseen palvelujärjestelmään on vaarassa heiketä¹¹⁵. Vaikka valtaosa kansalaisista luottaa ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen sekä oikeus-, sosiaaliturva- ja koulutusjärjestelmiin, on tietyissä ryhmissä tällaista luottamusta vain puolella niihin kuuluvista. Luottamus mediaan on jakaantunut. Aluehallinnon rakenteen ja tehtävänjaon kannalta keskeistä on, että hallinnon rakenteet turvaavat yhdenmukaiset, tasapuoliset, oikeudenmukaiset ja oikeasuhtaiset päätökset, hallintomenettelyt ja säädöstulkinnat. Järjestelmän tulee myös kyetä reagoimaan asianmukaisesti ja viivytyksettä kansalaisten ja kansalaisryhmien yhteydenottoihin.

Suurin osa väestöstä osaa ja haluaa käyttää digitaalisia palveluita entistä enemmän, mutta edelleen on ihmisiä, jotka eivät eri syistä johtuen pysty tai halua käyttää digitaalisia palveluita (esimerkiksi ikä, puute kognitiivisissa kyvyissä, syrjäytyminen, puute kielitaidossa, taloudelliset syyt, digitaalisten yhteyksien puute). Vuoden 2018 Pisa-tutkimuksen¹¹⁶ mukaan suomalaisnuorista erinomaisen lukutaidon tasoille sijoittuvien osuus (14,5 %) on säilynyt ennallaan (14,2 % vuonna 2009), mutta heikkojen lukijoiden osuus on lisääntynyt selvästi. Vuonna 2009 alle 2 tason lukijoita oli 8,1 prosenttia, mutta vuonna 2018 jo

114 Kansakunnan kivijalka. EVA-analyysi nro 95. https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2021/06/no_95.pdf

115 Valtiovarainministeriön tiedote 4.5.2021 <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/oecd-n-luottamusarviointi-antaa-suomelle-suosituksia-toimista-joilla-voidaan-vahvistaa-kansalaisten-luottamusta-hallintoon-ja-julkisiin-instituutioihin>

116 Pisa 18 ensituloksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:40. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-678-2>

13,5 prosenttia kaikista oppilaista. On siis yhä enemmän nuoria, joiden lukutaito ei riitä opiskeluun ja yhteiskunnassa toimimiseen. Aluehallinnon rakenteen ja tehtävänjaon kannalta tämä tarkoittaa palveluiden turvaamista myös ihmisille, jotka eivät pysty käyttämään digitaalisia palveluita (asiointipisteitä, joissa saatavilla tukea digitaalisten palveluiden käyttöön, esimerkiksi yhteistyö kirjastojen kanssa) sekä ketteryyttä ja joustavuutta, jolla annetaan tilaa alueellisille ja paikallisille innovaatioille palveluiden kehittämisessä ja tarjoamisessa.

Monimuotoisen viestinnän ja sen osaamisen merkitys korostuu osallisuuden kokemuksen luomisessa ja eriarvoistumiskehityksen katkaisemisessa. Osallisuutta edistetään parhaiten huomioimalla se kaikilla tasoilla strategioista rakenteisiin. Yhteiskunnan palveluilla on tässä merkittävä roolinsa. Nämä kehityskulut tulee ottaa huomioon valtion aluehallinnon rakenteita pohdittaessa, sillä yhteiskunnallinen jakautuminen ja syrjäytyminen on myös turvallisuusriski. Hallinnon rakenteen ja vastuusuhteiden selkeys ja ymmärrettävyys, yhteensopivat aluejaot ja sujuva viranomaisyhteistyö, selkeä ja osaava viestintä ja tavoitettavuus sekä tasapuolinen ja yhdenmukainen viranomaistoiminta tukevat osallistumista ja ehkäisevät eriarvoisuutta.

10.5.3 Asiakkaiden ja kansalaisten odotukset ja osallistuminen

Aluehallinnolla on usean tyyppisiä henkilö- ja yhteisöasiakkaita: esimerkiksi yrittäjiä, jotka odottavat sujuvaa lupahallintoa tai kehittämisrahoitusta; kansalaisia, jotka odottavat viranomaistoiminnalta selkeyttä ja yhdenvertaista kohtelua sekä nopeaa ratkaisua tekemäänsä kanteluun tai epäkohtailmoituksen pohjalta asioita kuntoon; työntekijöitä, jotka odottavat viraston järjestämää koulutusta; järjestöjä, joille avustushakemusten käsittely on tärkeää. Lisäksi asiakas tai laajemmin tarkasteltuna yksityishenkilö tai yhteisö voi olla palvelusta tai tehtävästä riippuen eri rooleissa valtion aluehallintoon nähden, esimerkiksi edunsaajana, asianosaisena tai haitankärsijänä. Kaikkien erilaisten asiakasryhmien tarpeet on huomioitava virastorakenteen perusratkaisuissa, jotta rakenne mahdollistaa joustavan ja kokonaisvaltaisen palvelun, mutta ei lähtökohtaisesti luo rooleiltaan ja tavoitteiltaan ristiriitaisia työkokonaisuuksia.¹¹⁷

Asiakkaat odottavat viranomaistoiminnalta myös yhdenvertaisuutta, yhdenmukaisuutta sekä laatua. Kansalaisen, yritysten tai muiden yhteisöasiakkaiden kannalta ei välttämättä

117 ELY-keskusten sidosryhmätutkimus 2021 (uutinen: <https://www.ely-keskus.fi/-/sidosryhmatutkimus-2021-yhteistyota-ely-keskusten-kanssa-arvostetaan>), Aluehallintovirastojen asiakaskysely 2018, Aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen lupapalvelun asiakaskysely 2019, Aluehallintovirastojen sidoryhmätutkimus 2015.

ole olennaista, missä päätökset tehdään ja kenen toimesta, kunhan ne ovat selkeitä, perusteltuja ja johdonmukaisia, ja niistä viestitään selkeästi. Ohjaus- ja neuvontapalvelut sekä lupahallinto voivat sijaita fyysisesti kaukanakin. Samalla on kuitenkin tärkeää ja virastorakenteella ja tehtävienjaolla ratkaistava kysymys, että vastuu- ja valtasuhteet viranomaisten välillä ovat selkeät.

10.5.4 Monipaikkaisuus ja muut työnteon tapojen muutokset

Työnteon paikat ovat muuttuneet erityisesti asiantuntijatyössä, jossa työtä voidaan tehdä ilman paikkasidonnaisuutta. Vuosina 2020 ja 2021 valtion virastoille tehtyjen kyselyjen mukaan etätyötä voidaan soveltaa vajaaseen 60 prosenttiin kaikista valtion tehtävistä henkilötyövuotta mittarina käyttäen. Arvio oli lähes samanlainen molempina kyselyajankohdina, joten pandemialla ei ole ollut merkittävää vaikutusta arvioon. Paikkasidonnaisen työn määräksi kyselyn vastaajat arvioivat noin 40 prosenttia ja määrän arvioitiin pienevän vain hieman seuraavan viiden vuoden aikana. Selkeästi eniten paikkasidonnaista työtä tehdään nyt ja myös jatkossa turvallisuussektorin organisaatioissa. Pandemia-aikana valtion noin 75 000 työntekijästä arviolta noin puolet on työskennellyt etätyössä.¹¹⁸ Virastorakenteen tulee tukea paikkariippumatonta työtä silloin, kun se on tehtävien tuloksellisen hoitamisen näkökulmasta mahdollista. Rakenteen tulee toisaalta myös mahdollistaa asiointi paikkariippumattomasti, eli käytännössä digitaalisten palveluiden kehittämisen edellytyksiä tulee vahvistaa¹¹⁹.

Asenteet, monipaikkaisuus ja paikkariippumattomuus yhdistettynä digitalisaatioon ovat johtaneet ja johtavat enenevästi monimuotoisempiin palveluverkkoihin ja työskentelytapoihin. Toimivat sähköiset yhteydet ja laitteet mahdollistavat monipaikkaisuutta ja työnteon tapojen muutosta. Osa viranomaisten työstä ei ole lainkaan tai juuri lainkaan paikkasidonnaista. Esimerkiksi aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten paikkasidonnaisen työn osuudeksi on arvioitu noin 5–30 prosenttia edellä mainituissa kyselyissä. Monipaikkaisesti aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten työstä on mahdollista järjestää tehtyjen kyselyn perusteella noin 80–90 prosenttia. Osa työstä edellyttää esimerkiksi

118 Metsäranta ym. Etätyön vaikutukset liikenteen kasvihuonekaasupäästöihin. Valtioneuvoston selvityksiä 2021:4. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021091346055>

Rannanpää ym. 2022: Monipaikkaisuus – nykytila, tulevaisuus ja kestävyys. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:9. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-150-6>

119 Ehdotus valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen valtakunnalliseksi suunnitelmaksi. Työryhmäraportti. VM109:00/202 https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/9f1460da-92f4-4015-a624-81cd03a096b0/ed69492d-28d9-4a1d-ac77-2e7289f03866/KIRJE_20220131095718.PDF

maastokäyntejä, valvontakäyntejä, yrityskäyntejä ja paikalla tehtäviä katselmuksia. Näiden edellyttämien matkojen ei tulisi olla suhteettoman pitkiä. Kehitys heijastuu myös tilahallintaan toimitilojen voimakkaampana tehostamisena ja monimuotoistamisena. Valtion aluehallinnon ja myös laajemmin valtionhallinnon rakenteiden näkökulmasta kehitys tekee entistä merkityksellisemmäksi perinteisen jaottelun valtion keskus-, alue- ja paikallishallintoon sekä madaltaa virallisuonteisten organisaatorakenteiden muodostamia rajoja ja kanssakäynnin esteitä.

10.6 Teknologiset muutokset

10.6.1 Digitalisaatio yhteiskunnassa

Digitaalisten alustojen ja välineiden hyödyntäminen yhteydenpidossa ja asioiden hoitamisessa niin työelämässä kuin vapaa-ajalla on arkipäiväistynyt ja monipuolistunut. Korona on osaltaan vauhdittanut tätä kehitystä. Etätyö on lisääntynyt merkittävästi erityisesti asiantuntijatyössä. Myös viestintäverkkojen ja viestintäpalveluiden saatavuus on Suomessa yleisesti jo hyvällä tasolla, 4G-verkot kattavat tällä hetkellä jopa 99,9 prosenttia väestöstämme.¹²⁰

Vuoden 2019 lopussa nopea laajakaistayhteys (100 Mbit/s) oli saavutettavissa 64 prosentille Suomen kotitalouksista. Erot maakuntien kesken ovat suuria, mutta myös kuntien väliset erot samassa maakunnassa ovat suuria. Kuntakohtainen tarkastelu osoittaa, että Suomessa on edelleen 29 kuntaa, joissa valokuituyhteys on saatavilla alle 10 prosentille sen asukkaista ja kahdeksan kuntaa, joissa saatavuus on joko 0 tai 1 prosenttia¹²¹.

Laajakaistayhteyksien EU-jäsenvaltioiden välisessä vertailussa¹²² Suomi sijoittuu vuoden 2020 digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksillä (DESI) mitattuna ensimmäiseksi (1), mutta yhteen liitettävyydessä vasta yhdeksänneksi (9). Yli 30 Mbit/s nopeudella toimivien NGA [Next Generation Access2] -yhteyksien kattavuudessa maaseutualueilla Suomi sijoittuu vasta sijalle 27/28. EU-komission Vihreän kehityksen ohjelman (Green Deal) Suomea koskevissa suosituksissa tavoitteena on, että maaseutuväestöstä 100 prosenttia olisi nopean laajakaistan piirissä.

120 Liikenne- ja viestintävirasto, Matkaviestinverkon kotitaloussaatus kunnittain ja maakunnittain, <https://www.traficom.fi/fi/tilastot/matkaviestinverkon-laajakaistapalvelujen-peittoalueet>

121 Liikenne- ja viestintävirasto, Kiinteän verkon laajakaistasaatus maakunnittain ja kunnittain, <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/kiinteän-verkon-laajakaistasaatus>

122 Laajakaistayhteyksien EU-jäsenvaltioiden välinen vertailu <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

Aluehallinnon rakenteen ja tehtävänjaon kannalta tämä merkitsee, että yhä suurempi osa asiakkaista hoitaa yhteydenpidon viranomaisiin digitaalisten palvelukanavien kautta, viranomaiset hoitavat entistä useamman asian paikkariippumattomasti digitaalisuutta hyödyntäen ja että osaavaa työvoimaa voidaan rekrytoida laajemmilta alueilta, jos etätyötä on mahdollista tehdä jatkuvasti tai ainakin valtaosa työajasta.

10.6.2 Digitalisaatio valtion tehtävissä

Viranomaisten palveluja digitalisoidaan enenevässä määrin¹²³. Julkisella sektorilla hallittavan datan määrä kasvaa ja tekoälyn ja automatiikan hyödyntäminen lisääntyy. Digitalisaatio mahdollistaa paikkariippumattomuutta ja monipaikkaisuutta. Kyberturvallisuus, tietoturva, tietosuojat, saavutettavuus sekä varautuminen esimerkiksi sähköisten yhteyksien katkeamiseen vaativat kasvavaa huomiota sekä resursseja ja osaamista. Kaukokartoituksella, dronella kuvaamalla, sateelliittien avulla kuvaamalla sekä muulla video- ja digitaalikuva- ja digitaalikuvamateriaalilla voidaan korvata aiemmin paikalla käynnin vaatinutta tiedonhankintaa ja esimerkiksi valvontakäyntejä.

Aluehallinnon rakenteen ja tehtävänjaon kannalta kehitys tarkoittaa suuremmista yksiköistä saatavaa mittakaavaetua, mitä tulee digitaalisten järjestelmien rakentamiseen sekä tiedon hyödynnettävyyteen ja hyödyntämiseen, tekoälyn ja automatiikan käyttöön, tietoturva- ja tietosuojasta huolehtimiseen ja erityisesti näihin tarvittavan erityisosaamisen varmistamiseen. Samalla kehityksen myötä viranomaisrakenteen – toimivallan- ja tehtävienjaon – kysymykset eivät enää määritä niin vahvasti viranomaistöiden organisointia ja palveluiden tarjontaa kuin ennen. Yhteistyö ja tietojenvaihto viranomaisten välillä helpottuu, usein automatisoituu ja palveluja tarjotaan asiakkaille enenevässä määrin yhteen kokoavien portaalien, palvelukerrostojen ja muiden useille toimivaltaisille viranomaisille yhteisten palvelukanavien kautta. Tästä kehityksestä yksi esimerkki on Luvat ja valvonta-hankkeessa luotu yhteinen palvelukerros samaan hankkeeseen liittyvien eri lupien hakemiseksi yhden keskitetyn portaalin kautta¹²⁴. Toisena valtion aluehallintoon liittyvänä esimerkkinä voidaan mainita maataloustehtävät, joissa teknologiset muutokset näkyvät erityisesti siten, että yhden hallinto- ja valvontajärjestelmän toiminnan on perustuttava sähköisiin tietokantoihin ja paikkatietojärjestelmiin, ja sen on mahdollistettava tietojen vaihtaminen ja yhdistäminen sähköisten tietokantojen ja paikkatietojärjestelmien

123 VM Raportti palvelulupauksista 3.12.2020, YritysDigi-hanke, Digitalisaation edistämisen ohjelma. <https://vm.fi/documents/10623/30028323/Palvelulupaus+-raportti+2020.pdf/14128f47-532e-f965-7529-27c370bbc6c2/Palvelulupaus+-raportti+2020.pdf?t=1607069120783>

124 Luvat ja valvonta -tukisivusto viranomaisille <https://www.luvatjavalvonta.fi/>

välillä. Sähköinen tuen hakeminen ja sähköinen tiedonvaihtojärjestelmä tuenhakijan ja hallinnon välille tulevat pakollisiksi.

10.6.3 Viranomaismenettelyiden ja palveluketjujen muutos

Viranomaismenettelyjä ja palveluketjuja pyritään yhtenäistämään niin toiminnallisin ja teknisin kuin lainsäädännöllisin ratkaisuin. Esimerkki tästä kehityksestä on laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019), jonka tavoitteena on sovittaa yhteen ja jouduttaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Lakia sovelletaan ympäristönsuojelulain (527/2014), vesilain (587/2011), maa-aineslain (555/1981), kaivoslain (621/2011), luonnonsuojelulain (1096/1996), maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) sekä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) mukaisen lupa-asian käsittelyyn. Jos hankkeen toteuttaminen edellyttää ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan, vesilain mukaisen luvan tai maa-aineslain mukaisen aineiden ottamisluvan, lupahakemuksen käsittelevä lupaviranomainen, aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, voi hakijan pyynnöstä sovittaa luvan käsittelyn yhteen useita muita erikseen lainsäädännössä määriteltyjä lupia koskevien hakemusten kanssa.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteinen strategia-asiakirja vuosille 2020–2023 asettaa toiminnan kehittämiseksi kolme painopistettä: asiakkuudet ja digitalisaatio, yhteiset toimintatavat ja kumppanuudet sekä henkilöstö ja työyhteisö. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tiiviimmällä yhteistyöllä ja toimintatapojen uudistamisella voidaan tehostaa AVlen ja ELY-keskusten toimintaa, nopeuttaa menettelyjä ja hyödyntää erityisosaamista yli organisaatorajojen. AVlen ja ELY-keskusten tiiviimmällä yhteistyöllä erityisesti lupamenettelyn aikana on mahdollista varmistaa aiempaa paremmin se, että ne tulkitsevat päätöksen sisältöä samalla tavalla, ja parhaimmassa tapauksessa välttää valituksia. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten laaja osaaminen saadaan tehokkaasti käyttöön lisäämällä keskustelua ja yhteistyötä ennen lupamenettelyä, lupakäsittelyn aikana sekä valvontavaiheessa lupapäätöksen antamisen jälkeen. Hyviä toimintatapoja on kehitetty ja yhteistyötä tiivistetty aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteistyönä ympäristöministeriön rahoittamissa kehittämishankkeissa (niin sanotut OHKE-hankkeet).

Aluehallinnon rakenteen ja tehtävänjaon kannalta kehityssuunnan vaikutus on kaksijakoinen. Toisaalta se vähentää rakenteiden ja organisaatorajojen merkitystä auttaessaan ylittämään ne. Toisaalta tämänkaltaisten järjestelyjen toteuttaminen on sitä helpompaa, mitä pienempi määrä toimivaltaisia erillisiä organisaatioita yhteiskehittämisessä on mukana.

10.7 Ekologiset muutokset

10.7.1 Ympäristön ja vesien tila, ekologinen kestävyys sekä luonnonvarojen käyttö

Suomalaisen luonnonvarojen kokonaiskäyttö on kaksinkertaistunut vuoden 1975 tasosta. Resurssituottavuus eli kuinka tehokkaasti luonnonvaroja hyödynnetään suhteessa bruttokansantuotteeseen on parantunut, mutta varsin hitaasti. Uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä, päästöjä ja jätteiden määrää on vähennettävä merkittävästi. Kestävä kulutus ja tuotanto vaatii jatkossa uudenlaisia ratkaisuja, osaamista ja toimintamalleja niin julkishallinnolta kuin yksityisiltä toimijoilta. Muutos edellyttää merkittäviä investointeja.

Luonnonvarojen kestävä käytön reunaehdot heijastuvat siten merkittävästi lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviin. Erityisesti tarpeen on saada paras mahdollinen osaaminen valtakunnalliseen käyttöön. Tehtävät vaativat monialaista ja syvällistä osaamista sekä monenlaista erityisasiantuntemusta esimerkiksi ympäristövaikutuksista, parhaista mahdollisista käytössä olevista teknologioista, teollisuudesta, energiantuotannosta, jätehuollosta, eläinsuojelusta, kaivosasioista, korvausasioista, hallintopakoista sekä luonnonsuojeluasioista. Asioiden käsittelyyn pitää olla käytettävissä parhaat asiantuntijat toiminnan sijaintipaikasta riippumatta. Ympäristölupia vaativien isompien yksittäisten laitosinvestointien koko voi olla erittäin suuri (jopa yli miljardi euroa). Lisäksi ympäristövaikutukset voivat olla merkittäviä ulottuen osin jopa Suomen rajojen ulkopuolelle. Laitosten lupa-asioiden käsittelyyn liittyvät laajat toistuvat tietojen toimittamisvelvoitteet Euroopan komissiolle.

Suomen pintavesien ja Itämeren hyvän tilan saavuttaminen yhdessä puhtaan ilman ja maaperän kanssa takaa laadukkaan ja puhtaan ympäristön. Hyvä raakaveden laatu takaa juomaveden ja moni teollisuuden sektori on riippuvainen vedestä ja sen tuomasta lisäarvosta. Päämäärän saavuttaminen edellyttää vahvaa yhteistyötä ja sitoutumista ympäristön ja vesien tilaa parantavien toimenpiteiden toimeenpanoon julkisen hallinnon ja yksityisten toimijoiden välillä. Alueellisten olosuhteiden tuntemus on tässä työssä tärkeää, mutta vesistöalueet eivät noudata aluehallinnon rajoja. Vesiensuojelussa korostuu EU-lainsäädännön mukanaan tuoma aluehallinnon viranomaisrooli ja alueiden yhteistyö ministeriöiden kanssa. EU-lainsäädäntöön liittyy myös valvonta raportointineen ja mahdollisine seuraamusvaikutuksineen.

Ympäristönsuojelun valvontaviranomaiset huolehtivat ympäristön tilan seurannasta alueellaan. Ilmatieteen laitos ja Suomen ympäristökeskus seuraavat säädettyllä tavalla ympäristön tilaa, julkistavat tiedot ja toimittavat tarvittavat tiedot EU:lle. Ilmanlaadun arvioinnissa Suomi on epäpuhtauksien mukaan eri tavoin jaettu nykyiseen aluejakoon perustuviin seuranta-alueisiin. Seuranta-alueet voitaisiin määritellä myös muulla perusteella.

10.7.2 Ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen

Ilmastonmuutoksen hillintä ja luontokadon torjunta edellyttävät mittavia muutoksia ja vahvaa valtakunnallista ohjausta sekä johtamista tavoitteita kohti. Toisaalta keinot päästöjen vähentämiseksi saattavat vaihdella eri alueilla maan sisällä. Alueellisille ja paikallisille innovaatioille tulisi antaa tilaa, mikä korostaa alueellista tuntemusta ja läsnäoloa. Alueellisuuden huomioiminen on myös tärkeää ilmastotoimiin ja luonnon monimuotoisuuteen sitoutumisen kannalta.

Ilmastonmuutos vaikuttaa aluehallintoon myös erilaisten toimintaympäristömuutosten kautta. Esimerkiksi vihreän siirtymän investoinnit, tuulivoimarakentaminen ja tuulivoiman suunnittelu ovat ilmastotavoitteiden myötä voimakkaassa kasvussa, millä on merkittäviä vaikutuksia aluehallinnon työmäärään etenkin lupakäsittelyn ennako- sekä jälkimenettelyissä sekä alueidenkäytön ja YVA-tehtävissä.

10.7.3 Varautuminen ja sopeutuminen ilmastonmuutokseen

Ilmastonmuutos vaikuttaa Suomessa eri tavalla eri alueilla. Varautuminen ekologisten muutosten seurauksiin tarkoittaa varautumista muun muassa sähkön jakeluhäiriöihin, tulviin, kuivuuteen, pitkäaikaisen helteen mukanaan tuomiin ongelmiin ja muuttoliikkeen. Tarvitaan vaihtoehtoisia ratkaisuja palvelutuotannon ja sen toimintakyvyn varmistamiseen siten, että huomioidaan sekä alueelliset että valtakunnalliset palvelujärjestelmän joustomahdollisuudet. Tarvitaan myös kykyä toimia nopeasti yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa silloin, kun tilanne sitä edellyttää.

Aluehallinnon rakenteen ja tehtävänjaon kannalta tämä tarkoittaa alueellisen tuntemuksen ja läsnäolon merkityksen säilymistä, jopa korostumista. Ilmaston muutokseen, siitä johtuviin tai siitä riippumattomiin arjen häiriötilanteisiin, pandemioihin ja poikkeusolosuhteisiin valmistautumiseen tulee panostaa, suunnittelun tulee tapahtua yhteistyössä paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten viranomaisten ja muiden toimijatahojen kanssa ja sen tulee olla jatkuvaa. Tämä edellyttää riittävää alueellista läsnäoloa ja viranomaisten kykyä ryhtyä ripeästi kulloinkin tarvittaviin toimiin.

10.8 Muut toimintaympäristön muutokset

Erilaisiin arjen häiriötilanteisiin varautumisen merkitys on kasvanut. Olemme aiempaa riippuvaisempia muun muassa sähkö- ja vesijohtoverkosta, mutta myös erilaiset kyber- ja hybrdivaikuttamiseen liittyvät asiat ovat nousseet esille.¹²⁵ Matkailun ja muun liikkuvuuden lisääntymisen myötä myös erilaisten pandemioiden leviämiskasvu on kasvanut. Osa häiriöistä on paikallisia, osa alueellisia ja osassa tarvitaan valtakunnallista päätöksentekoa ja tukea. Aluehallinnon viranomaisilla on yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden turvaamisen kannalta lukuisia vastuita niin arjen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin.

Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden turvaaminen perustuu yhteistoimintamalliin, jossa toimijat jakavat ja analysoivat turvallisuutta koskevaa tietoa sekä suunnittelevat, harjoittelevat ja toimivat yhdessä. Yhteistoimintamalli kattaa kaikki relevantit toimijat kansalaisesta viranomaiseen. Yhteistyön perustana ovat lakisäätöiset tehtävät, yhteistyösopimukset ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategia¹²⁶. Yhteiskunnan kannalta elintärkeitä toimintoja, jotka turvataan kaikissa tilanteissa, ovat johtaminen, henkinen kriisinkestävyys, väestön toimintakyky ja palvelut, talousinfrastruktuuri ja huoltovarmuus, sisäinen turvallisuus, puolustuskyky sekä kansainvälinen ja EU-toiminta. Edellä mainitut asiat koskevat tavalla tai toisella kaikkia aluehallinnon virastojen toimialoja niin ennakkolisessä varautumisessa, kriisin aikaisessa häiriötilanteen hallinnassa kuin häiriön jälkeisessä jatkotyössäkin.

Alueellisen yhteistyön rooli korostuu arjen häiriötilanteisiin, pandemioihin, zoonoseihin ja poikkeuksellisiin olosuhteisiin liittyvässä päätöksenteossa, jota aina edeltää alueelliset olosuhteet huomioiva tilanteen ja käytettävissä olevien vaihtoehtojen arviointi, jotta ratkaisut olisivat oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja oikeasuhtaisia vallitsevien olosuhteiden näkökulmasta. Eri viranomaisten ratkaisujen tulee olla samansuuntaisia ja ne tulee tehdä tietoisina muiden ratkaisuista. Tämä puolestaan edellyttää kiinteää yhteyttä, tiedonkeruuta ja -vaihtoa sekä muiden alueiden viranomaisiin että valtakunnallisesti ministeriöihin ja keskusvirastoihin.

Aluehallinnon rakenteen ja tehtävänjaon kannalta myös tämä tarkoittaa alueellisen tuntemuksen ja läsnäolon tärkeyden huomioimista. Erilaisiin tilanteisiin valmistautumiseen tulee panostaa, varautumissuunnittelun tulee tapahtua yhteistyössä paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten viranomaisten ja muiden toimijatahojen kanssa ja sen tulee olla

125 Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-769-0>
Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriö 31.01.2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-245-6>

126 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia/>

jatkuva. Tämä edellyttää riittävää alueellista toimivaltaa sekä olemassa olevia ja toimivia yhteistyörakenteita eri toimijoiden kesken. Nämä mahdollistavat tarvittavan nopean reagoitakyvyn ja ketteryyden ryhtyä ripeästi tilanteen vaatimiin paikallisiin tai alueellisiin toimiin. Kytkenästä valtakunnalliseen päätöksentekoon ja valtakunnallisuutta edellyttäviin toimiin tulee samassa yhteydessä huolehtia.

11 Lähteet

Ahvenanmaan itsehallintolaki 6.8.1991/1144.

Alue 2030 -ohjelma. <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/huoltovarmuusorganisaatio/huoltovarmuuskeskus/4962-2/alue-2030>.

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-722-7>.

Aluehallinnon uudistamishanke. Hankeikkuna: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM016:00/2008>.

Aluehallintovirastojen asiakaskysely 2018. Asiakaskyselyn raportti 5.6.2018.

Aluehallintovirastojen asiakkuusstrategia 2020–2023.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategia-asiakirja 2020–2023. Työ- ja elinkeinoministeriön Internet-sivut: [https://tem.fi/documents/1410877/0/AVI-ELY-Strategia_2020-2023_FI_uusi+\(2\).pdf/f28231ef-831a-3264-5f9b-b2e734541f8b/AVI-ELY-Strategia_2020-2023_FI_uusi+\(2\).pdf?t=1613991853902](https://tem.fi/documents/1410877/0/AVI-ELY-Strategia_2020-2023_FI_uusi+(2).pdf/f28231ef-831a-3264-5f9b-b2e734541f8b/AVI-ELY-Strategia_2020-2023_FI_uusi+(2).pdf?t=1613991853902).

Aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen lupapalvelun asiakaskysely 2018–2019.

Aluehallintovirastojen sidosryhmätutkimus 2015.

Aluehallintovirastojen tilinpäätökset vuosilta 2010–2021. Etelä-Suomen aluehallintovirasto, kirjanpitoyksikkö. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut.

Aluehallintovirastojen valvonta-, tarkastus- ja ohjauskäynnin asiakaskysely 2019.

Alueiden kehittämislaki 12.7.2002/602.

Apulaisoikeuskanslerin päätös Kelan perustoimeentulotukipäätöksistä ja niiden laadusta 15.1.2021. OKV/26/70/2020. Oikeuskanslerinviraston Internet-sivut: <https://oikeuskansleri.fi/-/kelan-perustoimeentulotukipaatokset-ja-niiden-laatu>

Asetus valtion talousarviosta 11.12.1992/1243.

Asiakkaat ovat edelleen hyvin tyytyväisiä ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen palveluihin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten Internet-sivujen uutinen 2.3.2022. <https://www.ely-keskus.fi/-/asiakkaat-ovat-edelleen-hyvin-tyytyv%C3%A4isi%C3%A4-ely-keskusten-ja-keha-keskuksen-palveluihin?redirect=%2Fajankohtaista>.

Digibarometri 2021: Suomi säilyttää kakkossijan digitaalisuuden hyödyntämisessä – verkkokaupan kehityksessä Suomi ei kuitenkaan yllä kärjen vauhtiin. <https://www.etla.fi/ajankohtaista/digibarometri-2021-suomi-sailyttaa-kakkossijan-digitaalisuuden-hyodyntamisessa-verkkokaupan-kehityksessa-suomi-ei-kuitenkaan-ylla-karjen-vauhtiin/>.

Digitaalisten palvelujen asiakaslähtöinen suunnittelu. Versio 2.0 / 31.1.2020. Suomidigi. <https://www.suomidigi.fi/sites/default/files/2020-03/Digitaalisten%20palvelujen%20asiakaslahtoinen%20suunnittelu.pdf>.

The Digital Economy and Society Index (DESI). 2021. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

Digitalisaation edistämisen ohjelma alkaa – julkiset palvelut digitaalisesti saataville vuoteen 2023 mennessä. Valtiovarainministeriön tiedote 26.2.2020 valtioneuvoston Internet-sivuilla: <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/digitalisaation-edistamisen-ohjelma-alkaa-julkiset-palvelut-digitaalisesti-saataville-vuoteen-2023-menessa>.

Ehdotus valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen valtakunnalliseksi suunnitelmaksi. Työryhmäraportti. VM109:00/202. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/9f1460da-92f4-4015-a624-81cd03a096b0/ed69492d-28d9-4a1d-ac77-2e7289f03866/KIRJE_20220131095718.PDF.

Ehdotus valtioneuvoston periaatepäätökseksi monipaikkaisen työn, opiskelun ja asumisen tukemiseksi. VM109:00/2021 https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/9f1460da-92f4-4015-a624-81cd03a096b0/80ec7cef-1c8c-4d0c-93a1-1763f3ae1ec0/KIRJE_20220131095718.PDF.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten asiakkuusstrategia.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja KEHA-keskuksen palvelutyytyväisyyskysely 2020.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) Tilinpäätös vuodelta 2021. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-398-044-0>

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sidosryhmätutkimus 2021 ja uutinen: <https://www.ely-keskus.fi/-/sidosryhmatutkimus-2021-yhteistyota-ely-keskusten-kanssa-arvostetaan>.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tilinpäätökset vuosilta 2010–2021. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus).

EU Digital Economy and Society Index (DESI). 2021. <https://www.ficom.fi/ict-ala/tietopankki/sahkoinen-asiointi/kansainvalisia-tietoyhteiskuntavertailuja/kansainvalisia-tietoyhteiskuntavertailuja/>.

Euroopan neuvoston direktiivi 2001/55/EY vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi. 20.7.2001. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=FI>.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus). 27.4.2016.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen. 26.5.2003.

Euroopan vihreän kehityksen ohjelma (EU Green deal).

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntaudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskeväksi lainsäädännöksi HE 14/2018 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilun voimassaolon jatkamista koskevaksi lainsäädännöksi. HE 17/2022 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_17+2022.aspx.

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp.

Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021. https://vnk.fi/documents/10616/56906592/Hallituksen+linjaukset_29.4.2021.pdf/fe9617f8-a257-90ea-2ade-9d9afe5284da/Hallituksen+linjaukset_29.4.2021.pdf?t=1619718777847.

Huttunen, Riku. 2022. Venäläisestä energiasta irrottautuminen tapahtuu asteittain ja edellyttää valtavia investointeja. Kolumni 9.3.2022 työ- ja elinkeinoministeriön Internet-sivuilla: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/riku-huttunen-venalaisesta-energiasta-irrottautumisen-tapahtuu-asteittain-ja-edellyttaa-valtavia-investointeja>.

Hyvinvointialueiden uusien tehtävien ja niiden rahoituksen sekä maakuntaveron tarkastelu – kohti monialaista maakuntaa. Projektin A: Hyvinvointialueiden uudet tehtävät. Valtioneuvoston julkaisu 2022:7. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-587-0>

Hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki 29.6.2021/614.

Julkisen hallinnon uudistamisen strategia. Valtiovarainministeriö 01.12.2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-684-8>

Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriön julkaisu 2019:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-245-6>

Kieku-työajanseuranta. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut ja KEHA-keskus.

Kiinteän verkon laajakaistasaatavuus maakunnittain ja kunnittain. Liikenne- ja viestintävirasto. <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/kiinteän-verkon-laajakaistasaatavuus>.

Koivunen, Kirsi. 2017. Asiakas- tai ihmislähtöisyys – tasavertaisuutta ja vastavuoroisuutta ammattilaisten ja palvelun käyttäjien kanssa. ePOOKI 6/2017, Oulun ammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehitystyön julkaisut. <http://www.oamk.fi/epooki/2017/asiakas-ja-ihmislahtoisuus-sosiaali-ja-terveydenhuollossa/>

Kuntalaki 10.4.2015/410.

Kuntapolitiikka käännekohdassa? : Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-910-8>

Kysely julkisen hallinnon asiointipalveluista. Tutkimusraportti 2021. Valtiovarainministeriö. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/51744718/Tutkimusraportti,+Kysely+julkisen+hallinnon+asiointipalveluista.pdf/99f81c38-6edb-4424-beb5-964da9b12a72/Tutkimusraportti,+Kysely+julkisen+hallinnon+asiointipalveluista.pdf?t=1639638735534>

Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>.

Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896.

Laki alueiden kehittämisestä 10.12.1993/1135 (kumottu).

Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta 1.9.2021/756.

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 20.11.2009/897.

Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta 19.6.2019/764.

Laki hyvinvointialueesta 29.6.2021/611.

Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta 661/2012.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 9.2.2007/169.

Laki Liikenne- ja viestintävirastosta 23.11.2018/935.

Laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021)

Laki Ruokavirastosta 18.5.2018/371.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 29.6.2021/612.

Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta 29.6.2021/616.

Laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta 31.10.2008/669.

Laki Suomen ympäristökeskuksesta 11.12.2009/1069.

Laki Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta 17.12.2010/1261.

Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 3.6.2005/390.

Laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista 15.7.2021/728.

Laki valtioneuvostosta 28.2.2003/175.

Laki Väylävirastosta 13.11.2009/862.

Liikenneverkon elinkaaren hallinta. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2020. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/11/VTV-Tarkastus-12-2020-Liikenneverkon-elinkaaren-hallinta.pdf>

Luvat ja valvonta -tukisivusto viranomaisille. Palvelukerroksen käyttöönotto ja toimintatapamuutos. <https://www.luvatjavalvonta.fi/>.

Maakuntajakolaki 11.12.1997/1159 (kumottu).

Matkaviestinverkon kotitaloussaatavuus kunnittain ja maakunnittain. Liikenne- ja viestintäviraston taulukot 31.12.2020 ja 30.9.2021. <https://www.traficom.fi/fi/tilastot/matkaviestinverkon-laajakaistapalvelujen-peittoalueet>.

Metelinen, Sami. 2021. Kansakunnan kivijalka. Pandemiassakin suomalainen luottaa presidenttiin, poliisiin ja puolustusvoimiin. EVA-analyysi nro 95, 8.6.2021. https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2021/06/no_95.pdf.

Metsäranta, Heikki ym. 2021. Etätyön vaikutukset liikenteen kasvihuonekaasupäästöihin. Valtioneuvoston selvityksiä 2021:4. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021091346055>

Ministeriryhmä linjasi Suomen digikompassista – tavoitteena olla EU-maille suunnannäyttävä. Liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön tiedote 27.10.2021 valtioneuvoston Internet-sivuilla: <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/ministeriryhma-linjasi-suomen-digikompassista>.

Mittauslaitelaki 17.6.2011/707.

Mäenpää, Olli. 2018. Hallinto-oikeus.

OECD:n luottamusarviointi antaa Suomelle suosituksia toimista, joilla voidaan vahvistaa kansalaisten luottamusta hallintoon ja julkisiin instituutioihin. Valtiovarainministeriön tiedote 4.5.2021. <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/oecd-n-luottamusarviointi-antaa-suomelle-suosituksia-toimista-joilla-voidaan-vahvistaa-kansalaisten-luottamusta-hallintoon-ja-julkisiin-instituutioihin>

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 29/2006 vp: Hallituksen esitys laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 72/2006 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 21/2009 vp: Hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi HE 59/2009 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 17/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskeväksi lainsäädännöksi HE 32/2012 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 20/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta ja Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä HE 31/2013 vp ja HE 53/2013 vp.

Pisa 18 ensituloksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:40. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-678-2>

Rannanpää, Sari ym. 2022: Monipaikkaisuus – nykytila, tulevaisuus ja kestävyys. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:9. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-150-6>.

Raportti palvelulupauksista. Valtiovarainministeriö. YritysDigi-hanke, Digitalisaation edistämisen ohjelma. 3.12.2020. <https://vm.fi/documents/10623/30028323/Palvelulupaus+-raportti+2020.pdf/14128f47-532e-f965-7529-27c370bbc6c2/Palvelulupaus+-raportti+2020.pdf?t=1607069120783>.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen keskeiset lait. <https://soteuudistus.fi/lainsaadanto>.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut Ukrainasta tulleille henkilöille. Sosiaali- ja terveysministeriö, kuntainfo 1/2022, 11.3.2022. https://stm.fi/documents/1271139/107190314/Kuntainfo_1_2022_Ukraina_oikeus+palveluihin+09032022.

pdf/f4c3b3fc-02c9-670d-f5dc-d04fdcd4d4f0/Kuntainfo_1_2022_Ukraina_oikeus+palveluihin+09032022.pdf?t=1647253716338.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimialan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestelymahdollisuudet : Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2021:26. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7185-1>

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Syntyvyys ei ole Suomessa ikärakenteen kannalta riittävällä tasolla. Väestöennuste 30.9.2021. Tilastokeskus. https://www.stat.fi/til/vaenn/2021/vaenn_2021_2021-09-30_tie_001_fi.html.

Syyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018–2020. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:35.

Talospolitiikan arviointineuvoston raportti 2021. Suomenkielinen käännös. 2022. VATT Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. https://www.talospolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2022/01/Raportti_2021.pdf.

TE-palvelut 2024 -uudistus. Työ- ja elinkeinoministeriön Internet-sivut: <https://tem.fi/te-palvelut-2024-uudistus>.

TEPA-termipankki. Erikoisalojen sanastojen ja sanakirjojen kokoelma – Sanastokeskus. <https://termipankki.fi/tepa/fi/haku/asiakasl%C3%A4ht%C3%B6isyys>.

Tilinpäätös 2021. Etelä-Suomen aluehallintovirasto – kirjanpitoyksikkö. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut. Aluehallintovirastojen julkaisuja 131/2022.

Toimintakertomus tuloksellisuus ELY-keskukset ja KEHA-keskus 2021.

Tulevaisuuden kunnan roolit ja toiminta. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/tulevaisuuden-kunnan-roolit-ja-toiminta>.

Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005. <https://vm.fi/documents/10623/307545/Tulosohjauksen+k%C3%A4sikirja.pdf/b7f9a7f9-2b46-4dbb-bb66-85bf1074b88a>.

Työ- ja elinkeinoministeriön kannanotot ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen vuosien 2019 ja 2020 tilinpäätöksistä.

Uusitalo, Hanna ja Ruotsala, Riikka. 2019. Aluehallintovirastojen työsuojeluvalvonnan asiakastytyväisyyskyselyn analyysi vuosilta 2017 ja 2018. Työterveyslaitos.

Valiokuntien asiantuntijalausunnot. 2018–2019. Eduskunta. Asian käsittelytiedot HE 14/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lain-säädännöksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_14+2018_asiantuntijalausunnot.aspx

Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshankkeen kysely valtion aluehallinnon tehtäväkokonaisuuksien yhteyksistä 17.1.2022.

Valtion matkustusstrategia: Harkittua matkustamista kestävästi ja turvallisesti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:15. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-695-4>

Valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistaminen 2020-luvulla. Hanke-sivu valtiovarainministeriön Internet-sivuilla: <https://vm.fi/valtion-palvelu-ja-toimitilaverkon-uudistaminen-2020-luvulla>.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittumisen valtakunnallinen suunnitelma. Valtioneuvoston päätös VM/2022/39. <https://vm.fi/paatos?decisionId=0900908f8079e5b3>

Valtion talousarvioesitykset vuosilta 2010–2022.

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista 20.11.2009/906.

Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 20.11.2009/910 ja 28.12.2018/1373.

Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista – valtion virastot. 19.7.2021. OKV/1861/21/2021. Oikeuskanslerinviraston Internet-sivut: <https://oikeuskansleri.fi/-/lausunto-virastosuosituksesta>

Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös Hätäkeskuslaitoksen toiminnasta hätäkeskuspalvelujen tuottamisessa 21.3.2011. OKV/11/50/2008. Oikeuskanslerinviraston Internet-sivut: <https://oikeuskansleri.fi/-/hatakeskuslaitoksen-toimintakyky-1>

Valtioneuvoston periaatepäätös tietoturvan ja tietosuojan parantamiseksi yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla. 10.6.2021. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80732d82>.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion kiinteistöstrategiaksi 16.12.2021. VN/6761/2021. [https://vnk.fi/documents/10623/0/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtion+kiinteist%C3%B6strategiaksi+2030+\(1\).pdf/628574fd-2366-c8e1-f537-85972bbfc00a/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtion+kiinteist%C3%B6strategiaksi+2030+\(1\).pdf?t=1639660977325](https://vnk.fi/documents/10623/0/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtion+kiinteist%C3%B6strategiaksi+2030+(1).pdf/628574fd-2366-c8e1-f537-85972bbfc00a/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtion+kiinteist%C3%B6strategiaksi+2030+(1).pdf?t=1639660977325)

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi. 16.12.2021. <https://vm.fi/documents/10623/0/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtion+toimitilastrategiaksi.pdf/9adb45e9-f7d1-90ce-511b-e53bbaee3e71/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+valtion+toimitilastrategiaksi.pdf?t=1639660738720>.

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181048> <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181048>.

Valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun antamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi. 7.3.2022.

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-769-0>

Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot. Valtiovarainministeriön suositus 1.12.2021. Valtiovarainministeriön Internet-sivut: <https://vm.fi/valtionhallinnon-ohjeet-ja-suositukset>.

Valtiovarainministeriön kannanotot aluehallintovirastojen vuosien 2012–2020 tilinpäätöksistä.

Valtiovarainministeriön kysely monipaikkaisesta työstä ja sen potentiaalista. 16.12.2020. VN/962/2020.

Valtiovarainministeriön kysely paikkariippumattomista työtehtävistä ja niiden potentiaalista. 3.1.2020. VN/13660/2019.

Valtiovarainministeriön päätös monipaikkaisuuden edistämisestä valtionhallinnossa. 24.5.2021. <https://vm.fi/documents/10623/68097244/Monipaikkaisuuden+edist%C3%A4minen+valtionhallinnossa+-linjaukset,+24.5.2021.pdf/c31d67bc-634b-7ec9-726f-792ee1a8ba15/>

[Monipaikkaisuuden+edist%C3%A4minen+valtionhallinnossa+-linjaukset,+24.5.2021.pdf?t=1622024515559](#)

Varhaiskasvatuslaki 13.7.2018/540.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan. Valtiovarainministeriön Internet-sivut: <https://vm.fi/ukraina>.

Vertailu osoitti: suomalaisten yksinolo lisääntynyt. Jyväskylän yliopiston tutkimus uutiset 8.7.2020. <https://www.jyu.fi/fi/ajankohtaista/arkisto/2020/07/vertailu-osoitti-suomalaisten-yksinolo-lisaantynyt>.

Vihinen, Hilikka; Voutilainen, Olli; Muilu, Toivo; Lehtonen, Olli; Niskanen, Olli; Strandén, Max; Knuuttila, Marja. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmien aluetalous- ja työllisyysvaikutukset: Vaikuttavuusanalyysi kaudelta 2007–2013. MMM:n julkaisu 2019:16. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-005-2>

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia/>.

Ympäristölupien nopeampi käsittely vaatisi lisää resursseja sekä valtakunnallista lupa- ja valvontaviranomaista. Ympäristöministeriön tiedote 29.11.2021. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410903/ymparistolupien-nopeampi-kasittely-vaatise-lisaa-resursseja-seka-valtakunnallista-lupa-ja-valvontaviranomaista>.

Århusin yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa SopS 122/2004.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-243-7 (pdf)

Huhtikuu 2022