



9.6.2020

## Aluehallintovirastot

### Valtiovarainministeriön kannanotto vuoden 2019 tilinpäätöksestä

Valtiovarainministeriö antaa valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i §:n mukaisen perustellun kannanottonsa aluehallintovirastojen vuoden 2019 tilinpäätöksestä.

Tilinpäätöskannanoton perustana ovat viraston tilinpäätös, joka sisältää toimintakertomuksen, sekä siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus.

Ministeriön yleisarvio aluehallintovirastojen tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta on **hyvä**<sup>1</sup>.

Aluehallintovirastojen toiminta oli vakaata, vastuullista ja hallittua. Virastojen tehtäviin heijastuivat erityisesti vanhustenhuollon, lastensuojelun ja varhaiskasvatuksen palvelujen riittävyteen ja laatuun liittyvät ongelmat ja laaja julkinen keskustelu. Aluehallintovirastot tekivät erinomaista työtä toimintaympäristön muutosten analysoinnissa sekä toimintojen priorisoinnissa tilanteen vaatimalla tavalla. Valvontaan ja ohjaukseen panostamisen ohella virastot ovat pystyneet hoitamaan perustehtävänsä hyvin. Aluehallintovirastot saavuttivat niille asetetut tavoitteet pääsääntöisesti hyvin. Tavoitteet toteutettiin asetettujen määrärahakehysten puitteissa. Lisämäärärahoilla tehtiin loppuvuonna rekrytointeja, joiden vaikutukset näkyvät laajemmin vuonna 2020.

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksessa ei ollut kirjanpitoyksikölle huomautettavaa.

### 1 Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Aluehallintovirastojen tuloksellisuus on kehittynyt hyvin ja oikeansuuntaisesti niin vuosien 2018-2019 välisessä vertailussa kuin pidemmällä aikavälillä. Aluehallintovirastoille asetetut toiminnalliset tulostavoitteet toteutuvat pääsääntöisesti hyvin, hanketoiminta on ollut aikaisempaa tuloksellisempaa ja henkisten voimavarojen hallinnan tulokset ovat pysyneet jatkuvasti hyvällä tasolla.

#### 1.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Aluehallintovirastot saavuttivat tavoitteensa pääosin.

Aluehallintovirastot omalta osaltaan vaikuttavat ministeriöiden hallinnonalakohdaksiin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin. Aluehallintovirastojen vaikuttavuustavoitteet vuonna 2019 olivat:

1. Peruspalvelujen saatavuus ja laatu paranevat
2. Terveys- ja hyvinvointierot kaventuvat ja ihmisten vastuunotto omasta terveydestä ja elämäntavoista lisääntyy

<sup>1</sup> Asteikko: erinomainen / hyvä / tyydyttävä / välttävä / heikko

3. Palveluntuottajien toimintavapaus lisääntyy
4. Ennakoitavuus liiketoimintaympäristössä vahvistuu ja elinkeinoelämän toimintaympäristön, turvallisuuden ja markkinoiden toimivuus paranee
5. Elintarviketurvallisuusketjun laatu ja turvallisuus sekä ympäristöterveydenhuollon valvonnan ohjaus säilyvät hyvällä tasolla.

Aluehallintovirastot ovat raportoineet vaikuttavuustavoitteiden toteumista tilinpäätöksessä vastuualueittain. Vaikuttavuustavoitemittareiden toteumisissa on alueellisia eroja. Yhteisenä havaintona voidaan todeta, että perusterveydenhuollossa lääkärille yli 7 päivää odottaneiden osuus kasvoi edellisvuodesta kaikilla alueilla. Joistakin mittareista vuoden 2019 tietoa ei ollut saatavilla. Muuten raportointi antaa hyvän kuvan kunkin vastuualueen sekä aluehallintoviraston alueen tilanteesta.

## 1.2 Toiminnallinen tuloksellisuus

Aluehallintovirastot saavuttivat tavoitteensa pääosin.

Seuraavassa esitetään yleisarvio kunkin toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteen toteutumisesta.

**Lisätään ennakoivaa ohjausta, omavalvontaa ja riskiperusteista valvontaa sekä syvennetään informaatio-ohjausta** -tavoitteessa onnistuttiin mittareiden valossa erinomaisesti. Tavoitearvot toteutuivat lähes kokonaan. Vanhuspalveluja ja lastensuojelun sijaishuoltoa koskeneen mittavan valtakunnallisen keskustelun myötä jälkikäteisvalvonta ja kantelumäärät lisääntyivät etenkin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Palveluntuottajien omavalvonnan puutteiden vuoksi aluehallintovirastojen panostukset valvontaan ja ohjaukseen kasvoivat ja painopisteen siirtäminen omavalvontaa korostavaksi hidastui.

**Asiakkaiden oikeusturvaa koskevat asiat ratkaistaan aikaisempaa nopeammin ja tehokkaammin** -tavoitteen mittareissa tavoitearvot olivat lähellä edellisvuoden tasoa ja toteutuivat suurimmalla osalla aluehallintovirastoista. Opetus- ja kulttuuritoimen oikaisuvaatimusten ja lausuntojen sekä varhaiskasvatuksen kanteluiden käsittelyajoissa aluehallintovirastojen keskiarvo jäi jonkin verran tavoitteista. Vireille tulleiden asioiden ja median tietopyyntöjen lisääntyminen ruuhkautti käsittelyä.

**Lupa-, valvonta- ja valtionavustusprosesseja digitalisoidaan ja käsittely yhdenmukaistuu, nopeutuu sekä tehostuu** -tavoitteen mittarikohtaiset käsittelyaikatavoitteet saavutettiin hieman edellisvuotta heikommin. Aluehallintovirastojen keskiarvotavoitteista jäätii ympäristö- ja vesilupien keskimääräisessä käsittelyajassa, vesilain mukaisten asioiden mediaanikäsitteilyajassa, yksityisen sosiaalihuollon palveluntuottajien luvissa, varhaiskasvatuksen yksityisen toiminnan ilmoitusmenettelyssä sekä kiinteistön- ja vuokranvälitysluokkien rekisteröintipäätöksissä. Muilla kuin Etelä-Suomen aluehallintovirastolla oli ongelmia myös BAT-tarkastusten tavoitteissa. Sähköisen lupapalvelun kattavuudessa viisi aluehallintovirastoa jäi asetetusta tavoitteesta.

**Häiriötilanteiden kokonaisvaltainen hallinta ja yhteistyö paranevat** -tavoite toteutui erittäin hyvin.

**Muista tavoitteista** vuoden 2019 lopussa päättynyt aluehallintovirastojen yhteinen asiakaslähtöisen toiminnan kehittämishanke ATOMI saavutti tavoitteensa. Hankkeen projekteissa tehtiin erinomaista eri vastuualueet ylittävää yhteistyötä ja edistettiin valtionavustusten ja kantelujen käsittelyn digitalisoin-

tia, lisättiin sähköisen asioinnin kattavuutta, toteutettiin sähköisten lomakkeiden konsepti ja otettiin käyttöön palvelumuotoilun menetelmät kaikessa kehittämisessä.

Aluehallintovirastot osallistuivat alkuvuonna 2019 kiitettävästi maakuntauudistuksen ja sen osana Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) valmisteluun sekä valtakunnallisissa että alueellisissa valmisteluryhmissä. Maakunta- ja sote-uudistus raukesi hallituksen jätettyä eronpyyntönsä maaliskuussa 2019. Luova-hanke vahvisti eri toimijoiden yhteistyötä ja yhdenmukaisti ohjaus-, lupa- ja valvontatoimintaa. Tiivistynyttä yhteistyötä jatkettiin ja Luova-valmistelun tuloksia pystyttiin osin hyödyntämään virastojen sisällöllisessä kehittämisessä.

Aluehallintovirastot valmistautuivat maistraattien, maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön ja Väestörekisterikeskuksen yhdistämiseen Digi- ja väestötietovirastoksi 1.1.2020 lukien. Muutostilanteesta huolimatta sekä maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö että maistraatit saavuttivat tavoitteensa hyvin ja toiminta jatkui kertomusvuonna häiriöttä.

### **Toimialakohtaiset arviot toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta**

Aluehallintovirastot hoitavat usean hallinnonalan tehtäviä. Kukin ministeriö vastaa aluehallintovirastojen toimialaohjauksesta oman hallinnonalan tehtävissä. Seuraavassa esitetään toimialakohtaiset arvioinnit tavoitteiden saavuttamisesta vuonna 2019.

**Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla** aluehallintovirastojen ja Valviran sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmallisen valvonnan painopiste vuonna 2019 oli sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen valvontajohjelman mukaisessa valvonnassa. Yhteiset valvontajohjelmat tarjoavat hyvät puitteet valvonnan yhteiskehittämiseksi ja mukauttamiseksi priorisoitaviin aiheisiin sekä kohteisiin – valvontamenetelmiä, muun muassa riskinarviointia, kehitettiin valvontajohjelmaa toimeenpantaessa. Valvontajohjelman mukaiset ohjaus- ja arviointikäynnit, alueelliset tilaisuudet sekä asiakirjapohjainen valvonta toteutettiin pääsääntöisesti suunnitelman mukaisesti.

Vuoden aikana ilmeni vanhuspalveluiden reaktiivisen valvonnan tarpeita toimintayksiköiden toiminnassa havaittujen vakavien ja asiakasturvallisuutta vaarantaneiden epäkohtien vuoksi. Aluehallintovirastojen ja Valviran yhteistyö toiminnan keskeyttämispäätöksissä ja valvontatyössä selkeytti työnjaon ja yhteistyön prosesseja. Voimakas julkinen keskustelu lisäsi valvontaviranomaisten vastaanottamien, erityisesti sosiaalihuoltoon liittyvien epäkohtailmoitusten ja kanteluiden määrää. Vanhustenhuollon valvonnassa ilmi tulleet ongelmat heijastuivat myös terveydenhuollon valvonnan puolelle, ja terveydenhuollosta tehtyjen kanteluiden määrä nousi edellisvuodesta. Haasteista huolimatta sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluissa saavutettiin käsittelyaikataavoite. Sosiaali- ja terveydenhuollon vireille tulleiden lupa-asioiden kasvu taittui edellisestä vuodesta ja lupien käsittelyaikataavoite toteutui.

Vanhuspalveluiden hoivakriisin leimaama vuosi 2019 korosti valvonnan tarpeellisuutta. Seurantaa ja tarvittaessa koviakin valvontatoimia tarvitaan. Ilmoitusten johdosta valvontaviranomaiset (myös kunnat) kohdistivat runsaasti valvontaa vanhuspalveluihin. Vanhustenhuollon valvonta ruuhkautui ja tehtäviä jouduttiin priorisoimaan aiempaa enemmän. Priorisointiin liittyy aina tietty valinta: jotain valvonnan tarpeita saatetaan priorisointipäätöksien vuoksi joutua ohittamaan. Aluehallintovirastot osoittivat kiitettävää kykyä tähän priorisointiin ja toiminnan mukauttamiseen. Vaikka hoivapalveluista on viime aikoina saatu

myönteisiäkin signaaleja, ei tilanne ole ohi. Kokonaisuutena katsottuna vanhuspalveluiden valvonta oli vaikuttavaa ja se on parantanut vanhusten asumis- palveluiden asiakasturvallisuutta sekä tuonut valvontatyön tärkeyden laajasti julkiseksi. Jatkossa tulee kiinnittää yhä painokkaammin huomiota opittuihin malleihin valvonnan kohdentamisessa ja uudelleensuuntaamisessa sekä valvonnan eri toteutustapojen valinnassa. Kasvava merkitys tulee olemaan kyllä käyttää rinnakkain ns. kovan valvonnan menetelmiä, omavalvonnan arviointiin ja ohjaukseen liittyviä menetelmiä sekä viestintää.

Alkoholihallintoa koskevat tavoitteet saavutettiin hyvin. Omavalvontaa ja käsittelyaikoja koskevat tulossopimuksen tavoitteet jopa ylitettiin joiltain osin. Alkoholilain kokonaisuudistuksen toimeenpano eteni lupahallinnon jälkeen vaihteittain valvonnan kokonaisuuteen, jossa aluehallintovirastot ovat kohdistaneet ansiokkaasti työtä elinkeinon omavalvonnan ohjaukseen. Lisäksi harmaan talouden torjunnassa on tehty erinomaista työtä. Uuden alkoholilain myötä lupamäärät ovat nousseet merkittävästi. Lisääntyneen työmäärän ohella tämä on tarkoittanut tulojen kasvua budjetoitua enemmän. Alkoholihallinnossa käyttöön otetut sähköinen tarkastuspöytäkirja ja Chatbot-Aldo palvelu tukevat erinomaisella tavalla alkoholihallinnon digitalisoinnin strategisia tavoitteita.

Ympäristöterveydenhuollossa aluehallintovirastot saavuttivat niille tulossopimuksessa asetetut terveydensuojelua koskevat tavoitteet hyvin. Samoin aluehallintovirastot suoriutuivat tupakkalain ohjaustehtävistään tavoitteiden mukaisesti. Tupakkatuotteiden laittoman kaupan ehkäisyä koskeva lainsäädäntöuudistus aiheutti keväällä ja kesällä 2019 äkillisesti kasvaneen viranomaisneuvonnan tarpeen. Haasteellisesta tilanteesta huolimatta aluehallintovirastot suoriutuivat ohjauksesta ja neuvonnasta ansiokkaasti. Aluehallintovirastot ovat onnistuneesti vakiinnuttaneet arviointi- ja ohjauskäynnit (AJO-käynnit) ja niiden laatu valvonnan ja ohjauksen työkaluina on jatkuvasti parantunut. AJO-käyntien, ja myös hallintokanteluiden, yhdenmukaistamiseen liittyvä työ on erittäin hyvää. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Valvira pitävät tärkeänä, että jatkossa aluehallintovirastot osallistuisivat johdonmukaisemmin tupakkalain ohjaukseen kokonaisuutena. Lisäksi ennakoivan ohjauksen ohella tulisi vahvemmin tukea ja kannustaa ohjattavia viranomaisia hallinnollisten pakkotoimien käyttämisessä silloin, kun ne ovat perusteltuja. Talousveden valvontaan ja ohjaukseen liittyvä tiivis yhteistyö on hyvää ja myös muiden terveydensuojelun toimialojen osalta toivotaan tiivistystä yhteistyötä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tulosohjausmenettelyn mukaisesti erillisen palautteen aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueille 26.2.2020 ja se on käsitelty vastuualueiden kanssa 18.3.2020. Palautteessa todetaan, että työsuojelun vastuualueet ovat resurssivajaus huomioon ottaen saavuttaneet toimintavuoden 2019 sekä nelivuotiskauden 2016-2019 tavoitteet tulossopimuksessa sovitun mukaisesti. Arvioinnin kokonaisarvosana on 4/5. Ministeriö pitää toiminnan valtakunnallista suunnittelua, seurantaa ja raportointia erittäin tärkeänä kehityssuuntana. Valvonnan suunnittelussa ja toteutuksessa valtakunnallista yhtenäisyyttä tulee kehittää erityisesti yhtenäisen valvontaotteen näkökulmasta. Nelivuotiskautta 2020-2023 leimaavat aktiivinen kehittäminen ja toimintatapojen muutokset. Henkilöstön hyvinvoinnista ja muutosjohtamisesta huolehtiminen onkin vastuualueilla tärkeässä roolissa.

**Maa- ja metsätalousministeriön toimialalla** elintarvikeketjun laatu ja turvallisuus sekä ympäristöterveydenhuollon valvonnan ohjaus säilyivät hyvällä tasolla. Vireille tulleiden elintarvikeasioiden määrä pysyi vakaana, mutta eläintautitapausten määrä kasvoi. Vakavat eläinsuojelutapaukset työllistivät aiempaa enemmän, mutta suunnitellut tarkastukset saatiin pääosin tehtyä. Virastojen yhteistyö maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston kanssa oli kiitettävän aktiivista ja vuorovaikutteista.

Ympäristöterveydenhuollon toiminnalliset tavoitteet toteutuivat pääsääntöisesti hyvin. Kunnallisen ympäristöterveydenhuollon arviointi- ja ohjauskäynnit saatiin suoritettua tavoitteiden mukaisesti, eräissä aluehallintovirastoissa tavoite jopa ylittyi. Aluehallintovirastojen välillä on kuitenkin havaittavissa eroja siinä, millaisessa laajuudessa ja millä painotuksilla arviointi- ja ohjauskäyntejä tehdään. Yksi aluehallintovirasto on elintarvikevalvonnassa suurimmaksi osaksi jättänyt noudattamatta Ruokaviraston ohjeistusta ja päälinjauksia arviointi- ja ohjauskäynneissään eikä käyntien siksi voida katsoa täyttäneen niille asetettuja tavoitteita.

Eläintautien leviämisen estämiseksi annettiin kaikissa aluehallintovirastoissa tarvittavat päätökset ja tehtiin riittävät epidemiologiset selvitykset. Eläinten hyvinvoinnin ja täydentävien ehtojen otantatarkastusten sekä eläinten lääkitsemisen valvontaohjelma toteutui pääosin tavoitteiden lukuun ottamatta Itä-Suomen aluehallintovirastoa, jossa kaikkia eläintenhyvinvoinnin tarkastuksia ei ehditty tehdä (70 prosenttia kohteista tarkastettiin).

Lapin aluehallintoviraston erikoistumistehtävänä oleva poronlihan tarkastus suoritettiin valvontaohjelman mukaisesti ja järjestämisen arvioinnissa havaitut poikkeamat korjattiin. Etelä-Suomen aluehallintoviraston erikoistumistehtävinä olevat eläinlupien myöntämiseen ja niiden valvontaan liittyvät tehtävät samoin kuin uutena tehtävän virastolle osoitetut vieraslajiasetuksen mukaiset poikkeusluvat ja niiden valvonta saatiin hoidettua asianmukaisesti.

**Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan** tavoitteet toteutuivat hyvin lukuun ottamatta kiinteistö- ja vuokratvälitysliikkeiden rekisteröintien määräaikatavoitetta, joka ylitettiin jokaisessa aluehallintovirastossa. Rekisteri-ilmoitusten käsittelyaika ja vireillä olevien asioiden määrää lisäsi välitysliikkeiden luotettavuuden arviointi. Sähköisen rekisterin käyttöönotto viivästyi eikä lakimuutoksen edellyttämiä rekisterihakemuksia voitu vastaanottaa eikä valvontaa tehdä täysipainoisesti. Kilpailu- ja kuluttajahallinnossa keskityttiin toimintasuunnitelmaan kirjattujen ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston käynnistämien valvonta- ja selvityshankkeiden toteuttamiseen. Toteutumisasteen tavoite toteutui yhtä aluehallintovirastoa lukuun ottamatta.

**Ympäristölupavastuualueilla** päästiin kokonaisuutena käsittelyn tavoiteaikoihin lukuun ottamatta ympäristö- ja vesilupahakemusten keskimääräistä käsittelyaika ja vesilain mukaisia asioita, ja tätä voidaan pitää hyvänä signaalina ympäristölupavastuualueiden palvelukyvyistä. Käsittelyajoissa on suurta vaihtelua eri aluehallintovirastojen välillä. Aluehallintovirastojen tulee jatkossa kiinnittää huomiota siihen, että näiden keskeisten mittareiden tavoite voidaan jatkossa saavuttaa.

Merkittävä osa vuonna 2019 vireille tulleista asioista on ollut uutta toimintaa tai toiminnan muutoksia koskevia ja näihin liittyy usein investointeja. Tästä syystä ne on käsiteltävä kiireellisinä. Tähän on panostettu ja kaikkien ympäristölupavastuualueiden tavoitteeseen on päästy (10,5 kuukautta), mutta käsittelyajoissa on vaihtelua eri aluehallintovirastojen välillä (9,1 – 24,7 kuukautta). Ympäristönsuojelulain muutoksien seurauksena 2010-luvulla on siirretty pienempiä asioita joko ilmoitusmenettelyyn tai kuntien luvitettaviksi. Tämän vuoksi nykyään ympäristöluvitettavat asiat ovat aiempaa vaativampia.

Ympäristölupien käsittelyajat herättävät kiinnostusta yhteiskunnassa talouden näkökulmasta. Vuonna 2019 toteutetussa ympäristövastuualueiden resurssija koskeneessa selvityksessä yhtenä havaintona oli, että aluehallintovirastojen käyttämää asianhallintajärjestelmää ei palvele parhaalla mahdollisella tavalla ympäristölupien käsittelyaikojen seuranta. Asianhallintajärjestelmä USPAan

on tulossa mahdollisuus merkitä ajankohta, jolloin lupa on valmiina kuulutuksia varten. Tällaiselle lupien käsittelyaikojen ja lupaprosessin tarkemmalle seurannalle on tarvetta. Tämä palvelee myös toiminnanharjoittajia.

Toimintamenoilla rahoitettu ympäristölupavastuualueiden kokonaisen henkilöstömäärä on pysynyt 2010-luvun loppupuolella suhteellisen tasaisena. Luparuuhkien purkamiseen useana vuonna saaduilla lisäresursseilla on ollut positiivinen vaikutus käsiteltäviin määriin ja ruuhkien pienentämiseen. Tilapäisellä resurssikorotuksella on kuitenkin ollut vain tilapäinen vaikutus ja osassa aluehallintovirastoja on ollut aaltoilevaa vireillä olevien asioiden määrässä. Haasteena on myös kokeneiden luvittajien eläköityminen ja osaamisen turvaaminen korvausrekrytointien kautta. Uusia luvittajia rekrytoitaessa tulisi ottaa huomioon laajemmin kaikkien aluehallintovirastojen osaamistarpeet ja tarkastella aluehallintovirastoja enemmän kokonaisuutena.

**Opetus- ja kulttuuritoimen** vastuualueilla on yhteistyön tiivistämiseksi ja asiakaslähtöisyyden parantamiseksi toteutettu erittäin tuloksellisesti vuoden 2019 tulossopimukseen kirjattuja valtakunnallisten toimintamallien kokeiluja.

Varhaiskasvatustalouden uudistuksen myötä ennakoivan ohjauksen tarve lisääntyi. Virastojen tehtäviin heijastuivat myös varhaiskasvatuksen palvelujen riittävyteen ja laatuun liittyvät ongelmat. Aluehallintovirastoille osoitettiin lisäresursseja varhaiskasvatuksen valvontaan. Lisääntyneen henkilöresurssin myötä mahdollisuus ennakoivaan ohjaukseen parantui. Aluehallintovirastot laativat yhteistyössä Valviran kanssa varhaiskasvatuksen valvontaohjelman vuosiksi 2019-2020. Tavoitteeksi asetettiin ennakkollisen ohjauksen lisääminen ja syventäminen.

Varhaiskasvatuksen yksityisen toiminnan ilmoitus- ja rekisterimenettelyä kehitettiin yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, aluehallintovirastojen ja Valviran kanssa, mutta prosessin digitalisointi ei edennyt toivotulla tavalla. Menettelyä kehitettiin valtakunnallisesti yhdenmukaisemmaksi laatimalla muun muassa rekisteröintiopas palveluntuottajille ja järjestämällä valtakunnallinen ohjaustilaisuus.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää hyvänä, että yksityisen varhaiskasvatustoiminnan ilmoitusmenettelyn kehittämiseen on aluehallintovirastoissa kiinnitetty paljon huomiota ja tätä työtä vielä jatketaan. Ilmoitusmenettelyn digitalisointiin tulee edelleen aktiivisesti pyrkiä etsimään ratkaisuja vuonna 2020.

Opetustoimen kantelujen keskimääräinen käsittelyaika lyheni edelliseen vuoteen verrattuna ollen kuitenkin noin yhdeksän kuukautta, kun tavoite oli kahdeksan kuukautta. Tämän raportoitiin johtuvan oikeusturva-asioiden lisääntymisestä ja vuodelta 2018 siirtyneen ruuhkan purkamisesta. Myös varhaiskasvatuksen valvonta-asiat lisääntyivät. Varhaiskasvatuksen lupa-asioiden käsittelyaika saavutettiin useimmissa aluehallintovirastoissa. Varhaiskasvatuksen kantelujen käsittelyaikoja alettiin seurata erikseen ensi kertaa vuoden 2019 aikana. Varhaiskasvatuksen kanteluja ratkaistiin huomattavasti enemmän kuin edellisenä vuonna johtuen lisätalousarviossa myönnetystä lisäresurssista.

Opetustoimessa priorisoitiin opetustoimen erityislainsäädännön mukaisten oikaisuvaatimusten käsittely kantelujen edelle. Oikaisuvaatimukset tulee opetustoimen säädösten mukaan käsitellä kiireellisinä. Oikaisuvaatimusten määrän kasvu aiheutti ruuhkaa myös kantelujen käsittelyyn. Oikaisuvaatimusten käsittelyaikataavoite 2,5 kk ylittyi jonkin verran.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää hyvänä kanteluprosessin valtakunnallista kehittämistä osana oikeusturvaprosessin tehostamista. Lisäksi ministeriö pitää

hyvänä virka-avun antamista sekä henkilöiden rekrytointia oikeusturva-asioiden ruuhkan purkamiseksi.

Täydennyskoulutuksen määrälliset ja laadulliset tavoitteet saavutettiin. Aluehallintovirastot ovat edistäneet täydennyskoulutusten monimuotoisuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää hyvänä aluehallintovirastojen alueellisten oppimisyhteisöjen turvallisuusverkostojen osalta tehtyä työtä ja sitä, että verkoston toimintamuodot vakiintuivat alueiden tarpeet ja toimijat huomioiden. Ministeriö pitää hyvänä, että turvallisuusverkostojen toimintaa kehitetään edelleen valtakunnallisessa toimintamalliryhmässä.

**Pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueet** saavuttivat pääosin niille asetetut tavoitteet. Vastuualueet ovat pääosin selvinneet lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta sekä osallistuneet aktiivisesti erilaisten yhteistyörakenteiden työskentelyyn ja pyrkineet toiminnan kehittämiseen, vaikka poikkeamista on raportoitu.

Pelastusopiston kanssa ei kyetty alueellisten valmiusharjoitusten riittävään yhteiseen valmisteluun ja kehittämiseen. Öljyntorjuntavahinkojen torjunnan valvontavelvollisuuteen liittyvät yhteistyörakenteet ovat tarkentumatta. Toimintaja turvallisuusympäristön muutokset edellyttivät lisätoimenpiteitä. Kehittämistä vaativiksi asioiksi tunnistettiin pelastustoimen palvelutason proaktiivisen valvonnan ja yhteistoiminnan edistäminen, sisäministeriön tukeminen väestösuojelutehtävissä sekä muissa poikkeusoloja koskevissa kansallisissa järjestelyissä ja valmiuksissa, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, alueellisen varautumisen yhteensovittaminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuus- ja valmiussuunnittelun edistäminen.

Pelastustoimen valvontaan ja varautumisen yhteensovittamiseen liittyvissä tehtävissä on ollut ongelmia saavuttaa tulostavoitteita.

Vastuualueet jatkoivat ja tiivistivät edelleen yhteistyötä pelastustoimen valvontaa koskevissa asioissa. Pelastustoimen valvontaa yhdenmukaistamalla havaittiin pelastustoimen palveluiden tuottamisessa eroja pelastuslaitosten välillä. Kiireellisen avun saatavuuteen liittyvät ongelmat vaikuttavat keskittyvän erityisesti suurten kaupunkien alueille. Saatavuuteen liittyvät ongelmat koskevat pääsääntöisesti I-riskiluokkaan kuuluvia alueita, jolloin tilastollisesti tarkasteltuna kiireellisten tehtävien osalta keskiarvoon pohjautuva ajallinen tavoitettavuus jää joillakin aluehallintovirastojen toiminta-alueilla alle 50 prosentin. II-IV-riskiluokkiin kuuluvien alueiden osalta pelastustoimen kiireellisen avun saatavuudessa havaittiin joitakin yksittäisiä puutteita.

### 1.2.1 Toiminnallinen tehokkuus

Aluehallintovirastot saavuttivat tavoitteensa osittain.

Toiminnan tuottavuuden tavoitteet saavutettiin erinomaisesti. Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudessa jäätin alle tavoitteen vain ympäristöluvista. Aluehallintovirastojen toiminnan kokonaismenot kasvoivat edellisvuodesta.

Aluehallintovirastot kokonaisuutena saavuttivat tuottavuudelle asetetut tavoitteet kaikissa seurantakohteissa eli kanteluissa, alkoholiluista ja ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa jäätin hieman tavoitteesta Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastoissa sekä kanteluissa Lapin aluehallintovirastossa. Edellisvuoteen verrattuna suoritteiden määrät kasvoivat kanteluissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon luista. Tuottavuus pysyi kanteluissa ja ympäristönsuojelulain

ja vesilain mukaisissa asioissa sekä terveydenhuollon luvissa edellisvuoden tasolla, nousi sosiaalihuollon luvissa ja laski alkoholiluvissa.

Kanteluille ja alkoholiluvuille asetetut tuottavuustavoitteet ylitettiin. Kanteluissa tavoite oli 60 ratkaisua henkilötyövuotta kohti ja toteuma 72 ratkaisua. Edellisvuoteen verrattuna käsiteltyjen kanteluiden kappalemäärät henkilötyövuotta kohti ovat nousseet Itä-Suomen ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoissa. Alkoholiluvissa tavoite oli 230 ratkaisua henkilötyövuotta kohti ja toteuma 317. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa toteuma kokonaisuutena oli tavoitteen mukainen 10 ratkaisua henkilötyövuotta kohti.

Toiminnan taloudellisuudelle ei asetettu tavoitearvoja vuodelle 2019. Taloudellisuus parani vuoteen 2018 verrattuna kanteluissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon luvissa, pysyi samalla tasolla ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa ja heikkeni alkoholiluvissa suoritteiden määrän laskiessa.

Aluehallintovirastojen maksullisen julkisoikeudellisen toiminnan tulot olivat yhteensä 14,5 miljoonaa euroa. Tulot nousivat 900 000 euroa edellisvuodesta. Aluehallintovirastojen kustannusvastaavuudelle kokonaisuudessaan asetettu 60 prosentin tavoite ylitettiin, toteuma oli 65,7 prosenttia. Vuonna 2018 kustannusvastaavuus oli 62,5 prosenttia. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupien kustannusvastaavuus oli 36,2 prosenttia, 50 prosentin tavoitetta ei saavutettu ja tulos heikkeni 1,7 prosenttiyksikköä vuodesta 2018. Lupamaksutulot heikkenivät edellisvuodesta ja kustannustaso pysyi aikaisemmalla tasolla. Muissa julkisoikeudellisissa suoritteissa kustannusvastaavuus puolestaan parani 7,8 prosenttiyksikköä ja toteuma 103,7 prosenttia ylitti tavoitteena olleen 100 prosenttia.

Kustannusvastaavuutta nostivat alkoholihallinnon vuosimaksutuottojen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon lupatuottojen nousu. Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudessa on kuitenkin huomattavat erot aluehallintovirastojen välillä. Jos tarkastellaan niitä virastoja, joissa on ympäristölupavastuualue, toteumat vaihtelevat Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 50,1 prosentista Etelä-Suomen aluehallintoviraston 72,6 prosenttiin. Korkein oli Lapin aluehallintoviraston kustannusvastaavuus 100,2 prosenttia. Ympäristölupavastuualueiden kustannusvastaavuuden heikkoon kehitykseen liittyen valmistui 2019 ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön asettama selvitys aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden prosesseista, toiminnasta ja tuloksellisuudesta. Selvityksen ehdotuksia hyödynnetään virastojen tulohajauksessa ja johtamisessa sekä niiden toimeenpanoa seurataan säännöllisesti.

### 1.2.2 Tuotokset ja laadunhallinta

Aluehallintovirastot saavuttivat tavoitteensa osittain.

Tuotoksia ja laatua koskevien tavoitteiden toteutuminen tilinpäätöksessä on esitetty yhteisten palvelutavoitteiden toteutumisena sekä suoritteiden määrinä ja aikaansaatuina julkishyödykkeinä. Palvelukykyä on kuvattu käsittelyaikojen painotettuina keskiarvoina ja mediaaneina.

Vireille tulleiden kantelujen ja valvonta-asioiden määrä nousi edellisvuodesta 27 prosentilla ollen 9 266. Ratkaistujen kantelujen määrä (3 761) nousi 16 prosentilla. Vuonna 2019 vireille tulleita kanteluita oli noin 8 prosenttia enemmän kuin ratkaistuja kanteluita. Suurimmat volyymit olivat terveydenhuollon ja sosiaalihuollon kanteluissa. Vireillä olevien kantelujen määrä nousi lähes 14 prosenttia vuoteen 2018 verrattuna. Muistutusmenettelyyn siirrettyjen kantelujen osuus nousi hieman edellisvuodesta ja oli 25 prosenttia.



Aluehallintovirastot saavuttivat laadunhallinnan tavoitteet osittain. Käsittelyajat eroavat edellisvuosien tapaan merkittävästi toisistaan aluehallintovirastoittain. Kaikki aluehallintovirastot saavuttivat tavoitteet sote-valvontaohjelman mukaisissa käynneissä, alkoholihallinnon valvonta- ja tarkastuskäynneissä, varhaiskasvatuksen ja opetushenkilöstön täydennyskoulutustilaisuuksien osallistujamäärissä, nuorisotoimen koulutustilaisuuksissa, kunnallisen ympäristöterveydenhuollon arviointi- ja ohjauksen käynneissä, pelastustoimen alueiden palvelutason valvonnassa, alkoholiluvissa ja maanpuolustuskurssien laadussa. Kantelujen keskimääräiset käsittelyajat on saatu pidettyä tavoiteajassa, vaikka viireille tulleiden kanteluiden määrä on kasvanut 16,5 prosenttia.

Ympäristö- ja vesilupahakemuksissa aluehallintovirastot saavuttivat mediaanikäsittelyaikatavoitteen Pohjois-Suomen aluehallintovirastoa lukuun ottamatta. Käsittelyajan keskiarvotavoite saavutettiin vain Etelä-Suomen aluehallintovirastossa. Uutta toimintaa ja toiminnan muutoksia koskevissa ympäristönsuojelun mukaisissa lupa-asioissa aluehallintovirastot kokonaisuutena pääsivät lähelle mediaanikäsittelyaikatavoitetta. Vesilain mukaisissa asioissa ainoastaan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto saavutti mediaanikäsittelyaikatavoitteen. Tarkastelussa on syytä huomioida, että lainsäädäntömuutosten vuoksi ympäristölupavastuualueilla on nykyisin käsiteltävänä aiempaa suuritoisempia asioita. Toteuma-ajoissa on vaihtelua aluehallintovirastojen välillä osin myös siksi, että luvittavat hankkeet ovat laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan hyvin vaihtelevia.

### 1.2.3 Henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen

Aluehallintovirastot saavuttivat tavoitteensa täysin.

Aluehallintovirastojen henkilöstömäärä 31.12.2019 oli yhteensä 1 250 henkilöä ja koko vuoden henkilötyövuositoteuma 1 193. Henkilöstön kokonaismäärä kasvoi 47 henkilöllä eli lähes 4 prosenttia vuodesta 2018. Kasvu johtui pysyvistä resurssilisäyksistä rahanpesun, lastensuojelun, vanhusten ja vammaisten palvelujen sekä varhaiskasvatuksen valvontaan.

Työtyytyväisyys nousi edelleen. Työtyytyväisyysindeksi vuonna 2019 oli 3,68, kun se edellisenä vuonna oli 3,63. Kaikki aluehallintovirastot saavuttivat tavoitteeksi asetetun 3,6. Korkein työtyytyväisyysindeksi oli Lapin aluehallintovirastossa: 4,12. Erittäin myönteistä on työtyytyväisyystulosten pysyminen erinomaisella tasolla huolimatta sote- ja maakuntauudistuksen ja Luovan valmistelusta ja sen päättymisestä kesken.

Sairauspoissaolojen määrä pieneni 9 työpäivään henkilötyövuotta kohti (9,3 vuonna 2018). Tämä oli tavoitteen mukainen aluehallintovirastoja yhtenä kokonaisuutena tarkastellen. Sairauspäivien määrä vaihteli kuitenkin virastoittain välillä 5,7–14,5.

## 2 Käytettyjen tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulosvas- tuun kannalta sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista

Tilinpäätös on sisällöltään informatiivinen ja vertailevaa otetta voidaan pitää erittäin hyvänä. Toteumia analysoivat tekstit antavat hyvää lisätietoa toteumien taustoista.

Tilinpäätösasiakirja on viime vuosina ollut hyvin pitkä ja sitä on onnistuneesti lyhennetty. Toiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus raportoidaan nyt tiiviimmin vastuualuekohtaisesti ja valtakunnallisesti. Aluehallintovirastokohtaisesti tuodaan esiin vain suuret poikkeamat sekä erikoistumistehtävien toteutuminen.

Näin keskeisimmät asiat ja kokonaisuus hahmottuvat aikaisempaa selkeämmin ja raportoinnin luettavuus on parantunut. Havainnollisuutta on lisätty myös kaaviokuvilla.

Kirjanpitoyksikön tilinpäätös antaa luotettavan kuvan aluehallintovirastojen toiminnasta ja tuloksellisuudesta. Asiakirja on laadittu huolellisesti ja se sisältää runsaasti tulosohjauksen kannalta hyödyllistä informaatiota. Tilinpäätöksessä on raportoitu pääosin riittävästi niiden tavoitteiden toteutuminen, joista tulossopimuksessa on sovittu. Tilinpäätöksestä eivät kuitenkaan käy ilmi syyt kuntien eläinlääkintähuollon menojen kasvuun eivätkä eläinten hyvinvoinnin tarkastusten toteutumatta jäämiseen ja eläintauteja koskevien selvitysten puuttumiseen.

### **3 Toimenpiteet, joihin viraston on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi**

Tuloksellisuuden parantamiseksi aluehallintovirastojen tulee vuosien 2020-2023 toiminnassa painottaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten uuden strategia-asiakirjan ja aluehallintovirastojen uudistuneen tulossopimuksen tavoitteita.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteisessä strategia-asiakirjassa 2020-2023 Kestävää tulevaisuutta tekemässä – ihmisten ja alueiden parhaaksi on määritelty virastojen strategisiksi painopisteiksi turvata hyvinvointia ja yhdenvertaisuutta, lisätä elinvoimaa ja tavoitella hiilineutraaliutta. Virastojen toimintatavoissa painopisteinä ovat asiakkuudet ja digitalisaatio, yhteiset toimintatavat ja kumppanuudet sekä henkilöstö ja työyhteisö. Tärkeää on, että virastot ja vastuualueet sovittavat strategian tavoitteet osaksi jokapäiväistä virastojen johtamista ja toimintaa sekä keskustelevat niistä yhdessä ja sidosryhmien kanssa. Aluehallintovirastot ovat tiiviisti mukana myös tavoitteiden toteutumisen seurantatyössä.

Ohjaavien tahojen ja aluehallintovirastojen yhteistyönä laadittiin strategiakaudelle 2020-2023 uusi tulossopimus, joka tarkentaa strategia-asiakirjan tavoitteita toiminnalliselle tasolle. Tulossopimus ei mittaroi toiminnallista tuloksellisuutta samalla tarkkuudella kuin edellisvuosien tulossopimus, vaan jättää paljon virastojen harkinnan varaan, mitä toimenpiteitä ja keinoja painotetaan. Tulossopimuskaudella keskiössä on aluehallintovirastojen yhtenäinen valtakunnallinen toiminta. Tavoitteiden saavuttamista mitataan ja arvioidaan paitsi aluehallintovirastokohtaisesti, niin myös aluehallintovirastojen yhteisenä valtakunnallisena tuloksena.

Aluehallintovirastojen keskeisinä tavoitteina lähivuosina ovat

- toiminnan tuottavuuden ja maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuden parantaminen
- valvontakohteiden omavalvonnan toteutumisen ja ennaltaehkäisevien menetelmien käytön varmistaminen
- valvonnan suuntaaminen palveluihin, joiden saatavuudessa, laadussa tai oikea-aikaisuudessa on vakavimpia puutteita
- oikeusturvaprosessin vaikuttavuuden lisääminen osana valvontaa
- lupakäsittelyn nopeuttaminen ja säilyttäminen laadukkaana
- varautumisen ja valmiussuunnittelun koordinoitumisen tehostaminen
- valtakunnallisten yhtenäisten toimintamallien kehittäminen ja hyödyntäminen.

Virastojen välinen yhteistyö digitalisaation ja asiakaslähtöisyyden edistämisessä on erittäin tärkeää. Tulossopimuksessa keskeisimmiksi hankkeiksi on

määritelty kanteluiden käsittelyprosessin kehittäminen ja digitalisointi, asiakaspalvelutoiminnan kehittäminen, USPA-jatkokehitys, eLupa-jatkokehitys, Vadi-jatkokehitys ja tiedolla johtamisen jatkokehittämisen pilotti. Kaikkien aluehallintovirastojen tulee edistää yhteisten tulossopimushankkeiden onnistumista.

Toimintaympäristön muutokset ja asiamäärien kasvuun nähden niukkenevat resurssit lisäävät tarvetta prosessien, riskienhallinnan ja yhteistyön kehittämiseen. Aluehallintovirastot ovat osoittaneet kykynsä toimia joustavasti ja puuttua ongelmiin sekä tuottaa yhteistä tilannekuvaa esimerkiksi vanhustenhuollon, lastensuojelun ja varhaiskasvatuksen palveluissa ilmenneiden ongelmien johdosta. Vuonna 2019 aluehallintovirastot saivat lisämäärärahaa lastensuojelun ohjaukseen ja valvontaan sekä vanhusten ja vammaisten palveluiden ja varhaiskasvatuksen valvontaresurssien vahvistamiseen. Vaikutusten odotetaan näkyvän vuoden 2020 toiminnassa. Tärkeää on jatkaa menettelytapojen uudistamista ja yhtenäistämistä, jotta voidaan ehkäistä asiaruuhkien syntyä ja edistää asiakkaiden oikeusturvan toteutumista. On tärkeää vahvistaa valvonnan vaikuttavuutta myös tehokkaalla viestinnällä.

Muutokset lisäävät entisestään tarvetta riskinarvioinnin kehittämiseen valvonnan kohteiden ja valvontamenetelmien valinnassa sekä valvonnan vaikutusten arvioinnin kehittämiseen. Tämä korostaa jatkossa entistä laajemmin ja yhtenäisen tilannekuvan muodostamista sekä tästä saatavaan tietoon perustuvaa valvonnan dynaamista johtamista. Tärkeää on myös eri viranomaisten ja kunnan valvontatehtävien sekä -roolien ja työnjaon selkeyttäminen sekä kunnan toimesta tapahtuvan valvonnan kehittäminen. Sosiaali- ja terveysalan kentän toimijoiden lisääntyvät yhteydenotot valvontaviranomaisille viestivät kentän omavalvonnan tuen tarvetta, johon tulee vastata esimerkiksi jatkamalla Valviran ja aluehallintovirastot yhteisiä seminaareja kuntaverkostolle ja siten edistämällä kuntien vastuulle kuuluvan valvonnan toteuttamista. Valvontaviranomaisten tulee panostaa suunnitelmalliseen valvontaan. Eri toimialojen valtakunnallisissa valvontaohjelmissä näkyy valvonnan keskeinen strateginen painopiste eli toimijoiden tehokkaan omavalvonnan korostaminen. Keskeistä tässä on luoda yhdenmukaisia arviointikehikkoja, joihin myös alueellinen ja tapauskohtainen harkinta voidaan perustaa.

Aluehallintovirastojen tehtäviin kuuluu muun muassa asiakas- ja potilaskanteluiden käsittely, joka merkittävällä tavalla kuormittaa laillisuusvalvontaresursseja. Lisääntyvät perustehtävät edellyttävät päivittäistä tehtävien priorisointia niihin tehtäviin, joissa arvioidaan olevan suurimmat asiakas- ja potilasturvallisuus- sekä elinympäristöturvallisuusriskit. Myös valvonta-asioiden käsittelyprosessia tulee jatkuvasti kehittää niin, että valvontaviranomainen ottaa selvittääkseen valvonta-asioita vain huolellisen harkinnan ja asiakas-/potilasturvallisuus arvioinnin perusteella. Esimerkiksi suuri osa kanteluista voidaan siirtää muistutuksina käsiteltäviksi toimintayksiköihin, joissa käsittely yleensä tapahtuu asianmukaisesti ja kantelijaa tyydyttävällä tavalla. Muitakin kantelukäsittelyn kevennettyjä menettelyjä on otettava laajemmin käyttöön ja lähennettäväns. valvontakynnystä sekä kantelukäsittelyn kynnyksiä toisiinsa. Valvontaviranomaiselle tulleista kanteluista seikkaperäisesti selvitettäväksi otetaan enää vain pieni määrä. Tämä vapauttaa aikaa lisääntyneiden, ilmoituksella vireille tulevien suuren riskin valvonta-asioiden käsittelyyn sekä suunnitelmalliseen, ennakoivaan valvontaan.

Aluehallintovirastojen keskinäinen yhteistyö on toiminut hyvin ja sitä tulee edelleen kehittää hyödyntämällä laajemmin aluehallintovirastoista annetun lain 6 a §:n mahdollistamaa tilapäistä ”virka-avun” antamista toiselle virastolle.

Ympäristölupavastuualueilla on panostettu jo useana vuonna lupien käsittelyyn ja päätösten yhdenmukaisuuteen, toiminnanharjoittajien neuvontaan sekä

vuonna 2017 tuotantokäyttöön siirtyneen eLupa-järjestelmän jatkokehittämiseen. eLupa-järjestelmän kehittämistyö jatkuu vuonna 2020 ja vaatii vastuualueen henkilöstön työpanosta, jotta järjestelmä kehittyy palvelemaan ympäristöhallinnon asiakkaita ja lupakäsittelyä parhaalla mahdollisella tavalla.

Ympäristövastuualueet joutuvat toiminnassaan huomiomaan myös teollisuus-päästödirektiivin toimeenpanoon johdosta sovellettavaksi tulevat teollisuus-päästödirektiivin soveltamisalaan liittyvät BREF-vertailuasiakirjat (best available techniques reference document) sekä niiden toimialakohtaiset BAT-päätelmät. BAT-päätelmät määrittävät myös käsittelymäärärajat tarkistusten toteutukselle. Ympäristövastuualueita kehoitetaan priorisoimaan jatkossakin BAT-tarkistuksia sekä uutta toimintaa tai toiminnan muutoksia koskevia hakeuksia, jotta niille asetetut tiukat määräajat saavutettaisiin. Lisäksi on syytä selvittää BAT-tarkistusten hinnoittelun perusteiden oikeellisuus.

Luova-viraston valmistelun aikana nousi aiempaa selkeämmin esille se, että ympäristöhallinnossa on entistä suurempi tarve viranomaisyhteistyön kehittämiseksi. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet ovat todenneet, että niiden ja ELY-keskusten välinen yhteistyö on jo nykyisellään toimivaa. Ministeriö kuitenkin painottaa, että AVLen ja ELY-keskusten yhteistyö on tärkeää esimerkiksi yhden luukun periaatteen toteutumiseksi ja sitä on syytä kehittää edelleen muun muassa OHKE II -hankkeen kokeilujen mukaisesti. Yhteistointia on tarvetta kehittää säännönmukaisempaan suuntaan.

Lisäksi on tärkeää, että jo käynnistynyttä aluehallintovirastojen, ELY-keskusten ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesin välisen yhteistyön tiivistämistä sekä systematisointia jatketaan vuonna 2020 alkaneella tulossopimuskaudella. Viranomaisyhteistyön lisääminen on otettu vaikuttavuustavoitteeksi aluehallintovirastojen tulossopimuksessa vuosille 2020-2023.

Maa- ja metsätalousministeriön toimialan tehtävissä aluehallintovirastoja kehoitetaan taloudellisen tehokkuuden varmistamiseksi jatkossa seuraamaan alueensa kuntien eläinlääkintähuoltomenojen kehitystä sen selvittämiseksi, mistä eri seikoista menojen kasvu johtuu ja tarvittaessa ohjaamaan kuntia tehokkaaseen resurssien käyttöön. Siltä osin kuin valvontatavoitteita jää jossakin virastossa yhtenä vuonna saavuttamatta, toimijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi tulisi pyrkiä huolehtimaan tarkastusten suorittamisesta tavoitteiden mukaisesti seuraavina vuosina.

Aluehallintovirastojen henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen ovat erittäin hyvällä tasolla. Vireille tulleiden asioiden määrän kasvun lisäksi asiat ovat muuttuneet entistä vaativammiksi, mikä asettaa paineita henkilöstön kehittämiseksi. Henkilöstövoimavarojen kehittämisen ja hallinnan ohjaamiseksi laaditaan aluehallintovirastojen henkilöstöstrategiset linjaukset, jotka pohjautuvat valtiolla yhteiseksi sovittuihin linjauksiin ja AVLen ja ELY-keskusten strategiaan. Henkilöstöjohtamisella tulee luoda edellytyksiä uudistumiselle, poikkihallinnollisuudelle, innovatiivisuudelle ja asiakaslähtöisten palvelujen tuottamiselle. Aluehallintovirastojen on tärkeää ottaa huomioon toimintaympäristön ja työn tekemisen muutokset, tukea osaamisen kehittämistä ja liikkuvuutta sekä uudistaa työnantajakuvaansa yhdessä teke-mällä. Henkilöstön osaamista ja esimiesten johtamisosaamista tulee kehittää suunnitelmallisesti. Esimerkiksi valvontatyötä tekeville tulisi suunnitella yhteistä valvontaosaamisen koulutusta. Myös luvituksesta olisi hyvä järjestää yhteistä koulutusta yhtenäisten toimintatapojen vahvistamiseksi. Osaava-järjestelmällä tuetaan valmentavaa johtamisotetta ja osaamisen kehittämistä.

Aluehallintovirastojen resurssienjakomallia uudistettiin vuosien 2020-2023 tulossopimukseen. Tulossopimuksessa esitetään aluehallintovirastokohtaiset vuoden 2020 määräraha-kehitykset sekä alustavat vuosien 2021-2023 määräraha-kehitykset. Koko kehyskauden sarjaa päivitetään rullaavasti vuosittain. Kukin aluehallintovirasto vastaa sille osoitetun määrärahan riittäväydestä toimintaansa vuotta 2020 koskien ja suunnittelee toimintaa ja taloutta ottaen huomioon vuosien 2021-2023 alustavat määräraha-kehitykset. Aluehallintovirastojen ylijohdajien yhteisesti substanssitoimintaan kohdennettavaksi varataan miljoonan euron jakamaton määräraha vuosittain. Mallilla kannustetaan virastoja entistä tiiviimpään yhteistyöhön resurssien käyttöä koskeissa päätöksissä.

Vuoden 2020 koronavirustilanne muuttaa aluehallintovirastojen näkymää tavoitteiden, resurssien ja rahoituksen suhteen. Aluehallintovirastojen täytyy kohdentaa resursseja kriittisiin ja priorisoitaviin tehtäviin, jolloin joitakin tavoitteita ja ennakoitua tulokertymää on todennäköisesti vaikeampi saavuttaa. Tilanteessa korostuu yhteisen tilannekuvan ja riskiarvion säännöllinen ylläpitäminen ja ratkaisujen etsiminen aluehallintovirastojen yhteistyönä ja yhdessä ohjaavien tahojen kanssa. Ennen koronatilannetta aluehallintovirastojen määrärahatilanne oli vakaa ja siirtyvää erää oli kertynyt varsin paljon. Tulorahoituksen supistuminen syö tätä puskuria. Aluehallintovirastojen tulee suunnitella toimenpiteitä rahoituksen ja toiminnan turvaamiseksi.

#### **4 Valtiovarainministeriön ja muiden ohjaavien ministeriöiden toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi**

Ministeriöt sitoutuvat ohjaamaan aluehallintovirastoja yhteistyössä ja yhtenäisesti sekä huomioimaan virastoille asetettavien tulostavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi osoitettavien resurssien tasapainon. Ohjaavat tahot edistävät valtionhallinnon tietojärjestelmin yhteiskäyttöä ja sähköistä raportointia, tukevat hankkeiden edellyttämien toimintatapamuutosten toteuttamista sekä mahdollistavat riskiperusteiseen ja ennakoivaan valvontaan siirtymisen. Ministeriöt tukevat ohjauksellaan virastojen johtoa toiminnan uudistamisessa ja yhtenäistämässä sekä tuloksellisuuden parantamisessa.

Ministeriöt seuraavat osana tulosohjausprosessia aluehallintovirastojen toiminnan kehittymistä, riskianalyysijä ja resurssien riittävyttä sekä edistävät hyvien käytäntöjen leviämistä aluehallintovirastojen välillä. Ohjauksessa painotetaan laajempaa resurssien yhteiskäyttöä ja aluehallintovirastoista annetun lain 6 a §:n mahdollisuutta käyttää tilapäistä "virka-apua" toiselta virastolta.

Koronavirustilanteessa ohjaavat tahot keskustelevat aiempaa tiiviimmin yhdessä ja aluehallintovirastojen kanssa tavoitteiden saavuttamisen, tulossopimushankkeiden ja rahoituksen kokonaiskuvasta ja tekevät sen pohjalta tarvittaessa linjauksia aluehallintovirastojen tulossopimuksen muuttamisesta ja siitä, miten toimintakykyä ja määrärahojen riittävyttä varmistetaan. Ohjauksessa korostuu matalan kynnyksen yhteistyö, yhteinen tilannekuva, ratkaisukeskeisyys ja toimeenpanokyky.

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt tulosohjauksen ja virastorakenteen kehittämistyön 2020-2023. Osana kehittämistyötä toteutetaan VNTEAS-hanke, jossa arvioidaan valtionhallinnon tulosohjauksen periaatteita ja käytännön toteutumista sekä määritellään tulosohjausmallin kehitystarpeita ja vaihtoehtoisia kehityssuuntia.

Valtiovarainministeriössä on vuonna 2020 meneillään myös hallinnonalan tulosohjauksen ja taloussuunnittelun kehittämishanke.

Aluehallintovirastojen vuosien 2021-2022 maksuasetuksen valmistelussa keskitytään erityisesti ympäristölupavastuualueiden maksullisiin suoritteisiin.

Valtiovarainministeriö toimitti vastauksensa ja toimenpiteensä oikeuskanslerin viraston ratkaisuun Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lastensuojelua koskevien kanteluiden käsittelyajoista (dnro OKV/8/50/2018). Valtiovarainministeriö on vuonna 2019 osoittanut pysyviä lisäresursseja aluehallintovirastoille lastensuojelun valvontaan ja kanteluiden käsittelyyn sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta- ja ohjaustehtäviin vanhusten ja vammaisten palveluiden valvonnan voimavarojen vahvistamiseen. Lisäksi on tiivistetty lastensuojelun valvonnan seuranta ja asetettu aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmä vuoden 2020 loppuun asti. Seurantaryhmässä arvioidaan aluehallintovirastojen toimintamalleja ja toiminnan johtamista erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla sekä mahdollisia poikkeamia Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa. Seurantatyöryhmä tekee selvityksen pohjalta ehdotuksia menettelyjen yhdenmukaistamiseksi ja tehostamiseksi.

Keskeisenä tavoitteena kanteluissa on jatkossa, että aluehallintovirastojen oikeusturvaprosessien vaikuttavuus osana valvontaa lisääntyy. Tulossopimuksen käsittelyaikatavoitteiden sekä tuottavuus- ja tehokkuustavoitteiden saavuttaminen sekä valtakunnallisten yhtenäisten toimintamallien hyödyntäminen on nostettu tulossopimustavoitteina aluehallintovirastojen ylijohtajien johtamissopimuksiin. Yhteisiin tavoitteisiin sitoutumisen vahvistamiseksi ylijohtajat tekevät kaudelle 2020-2023 johtamissopimukset vastuualueiden johtajien kanssa.

Valtakunnallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi ja lupa- ja valvontatoiminnan yhdenmukaistamiseksi myös Valvira kehittää sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa edelleen aluehallintovirastoille antamaansa ohjausta ja hakee aktiivisesti uusia keinoja muun muassa lupa- ja valvontapäätösten ratkaisijoiden toimintatapoihin. Valviran ja aluehallintovirastojen johdon koordinaatioryhmässä jatketaan ohjausrakenteiden ja -menetelmien kehittämistä. Digitaalisatiahankkeiden edistäminen on jatkossakin tärkeää. Ympäristöterveydenhuollon keskitetyn toiminnanohjaus ja tiedonhallintajärjestelmän (VATI) hyödyntämisessä VATI-asiantuntemuksen tulee jakaantua aluehallintovirastojen kesken tasaisesti ja järjestelmän kehittämiseen tulee osallistua erityisesti tupakkalain valvontaa ohjaavan viranomaisen näkökulmasta. Aluehallintovirastojen ja Valviran reaaliaikaista tiedonhallintaa ja vaihtoa tulee kehittää edelleen. Sote-palveluiden valvonnan uudistettu tilastoluokitus otettiin käyttöön vuoden 2020 alussa. Pyrkimyksenä on parantaa tiedolla johtamista ja palvella paremmin moninaisia ulkopuolisia tietopyyntöjä, jotka ovat toistaiseksi kuormittaneet asiantuntijoita. Valvontaprosessien edelleen kehittämiseksi sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä ja osaltaan tukee sitä, että aluehallintovirastot ja Valvira kehittävät yhdessä yhteisiä tietokantoja, rekistereitä ja niihin liittyviä sähköisiä palveluja, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteriä ja alkoholielinkeinorekisteriä (Allu). Jatkossa on tärkeää tarkastella aktiivisesti nykyisiä tiedontuotannon mahdollisuuksia ja esimerkiksi peruspalveluiden arvioinnin tiedontuotanto tulisi paremmin integroida osaksi valvonnan tietopohjaa. Valvira ja aluehallintovirastot kokosivat vuonna 2019 Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa sovitulla tavalla valvontahavaintoraportin alueellisten sote-palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ja raportoinnin kehittäminen jatkuu edelleen keväällä 2020.

Ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö toteuttivat vuonna 2019 yhdessä aluehallintovirastojen, HAKEn, Syken ja Broadscope-konsulttitoimiston kanssa laajan selvityshankkeen aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden prosesseista, toiminnasta ja tuloksellisuudesta. Hankkeessa tarkasteltiin muun muassa ympäristölainsäädäntö- ja toimintaympäristömuutoksia. Selvityksen

avulla on saatu tarkempaa tietoa lupavastuualueiden prosesseista sekä resursseista, käsiteltävistä asiatyypeistä, toiminnan tehokkuudesta ja kustannusvastaavuudesta. Selvityksen tuottamaa informaatiota hyödynnetään virastojen tulosoajauksessa ja johtamisessa. Selvityshankkeen ohjausryhmä linjasi kehittämistavoitteita ympäristövastuualueille, mutta myös ohjaaville tahoille. Tavoitteiden toteutumista seurataan säännöllisesti.

Selvityksestä kävi ilmi, että ympäristövastuualueet toimivat hyvin ja tehokkaasti. Jos ympäristölupavastuualueille asetettuja käsittelyaikoja halutaan nykytasosta nopeuttaa, tämä edellyttää lisäresurssia. Selvitys ei paljastanut mitään yksittäistä syytä pitkiin käsittelyaikoihin eikä selkeitä, yksittäisiä käsittelyajan nopeuttamiskeinoja tunnistettu. Myöskään maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuteen, joka ympäristölupavastuualueilla on ollut jatkuvasti alle tavoitteen, ei saatu selville selkeää yhtä syytä. Taustalla vaikuttavat selvityksen perusteella monet syyt, muun muassa lainsäädännön muutokset, käsiteltävien asioiden monimutkaistuminen keskimäärin, asiamäärien painotusten muutokset eri toimialojen välillä sekä toiminnan seurantaan liittyvät näkökohdat.

Selvityksessä annettiin 20 johtopäätöstä/ehdotusta ja näihin ehdotuksiin ympäristölupavastuualueet ovat ripeästi tarttuneet ja vastuualuejohtajat ovat toimittaneet ministeriön oman toimintasuunnitelmansa. Maksuasetuksen ja siihen kiinteästi liittyvän kustannusvastaavuusprosentin osalta järjestettiin maksuasetustyöpaja marraskuussa 2019.

Ympäristöministeriö tukee aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa hoidettavien ympäristötehtävien kehittämistä. Ministeriö on asettanut ja rahoittanut ensin Luova OHKE I -hanketta (Luova-virastoa valmistellut ympäristöhallinnon prosessien ja toimintamallien kokonaisuus). Maakuntauudistuksen kaaduttua ja Luovan valmistelun päätyttyä keväällä 2019 ympäristöhallinnon kehittämistyön jatkamista pidettiin kuitenkin tärkeänä ja tällöin asetettiin OHKE II -jatko-hanke vuosille 2019-2020.

OHKE II -hankkeessa aluehallintovirastot ovat yhdessä ELY-keskusten kanssa toteuttaneet Valtakunnallisten toimintatapojen kokeiluhanketta (OHKE II), jossa on kokeiltu muun muassa erilaisia yhteistyötapoja ympäristö- ja vesilupakäsittelyn eri vaiheissa. Kokemukset yhteistyön tiivistämisestä ja osaamisen hyödyntämisestä yli organisaatorajojen ovat olleet positiivisia ja myös aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteiset asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä viranomaisyhteistyön kehittämiseen. Kehittämistyötä tullaan jatkamaan OHKE II -hankkeen päättymisen jälkeen. OHKE III -hanke on keväällä 2020 asettamisvaiheessa.

Pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueiden resurssit ovat pienentyneet AVlen toiminnan alkuvuodesta noin neljällä henkilötyövuodella ja siten noin 10 prosentilla tehtävien säilyessä lainsäädännössä ennallaan ja toimintaympäristön muuttuessa. Sisäministeriö ja valtiovarainministeriö käyvät aktiivista vuoropuhelua niin resursseista kuin vastuualueiden tuloksellisuudestakin vuoden 2020 kuluessa ja päättävät yhdessä aluehallintovirastojen kanssa mihin toimenpiteisiin asiassa on perusteltua ryhtyä.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta linjataan, että itsehallinnolliset alueet mahdollistavat vaiheittaisen siirtymisen monialaisiin maakuntiin. Tämä valmistellaan parlamentaarisesti vuoden 2020 loppuun mennessä. Työssä selvitetään, mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta siirretään maakunnille. Lisäksi hallitusohjelmassa linjataan samassa yhteydessä, että Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystalv

den valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävät sekä muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyt selvitetään parlamentaarisen selvitystyön yhteydessä. Valtiovarainministeriö asettaa aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyön sen jälkeen, kun valtioneuvosto on tehnyt asiasta päätöksen.

Kuntaministeri

Sirpa Paatero

Alivaltiosihteeri

Päivi Nerg

Tiedoksi

Valtiovarainministeriö, valtionhallinnon kehittämisosasto  
Valtiokonttori, tutkiahallinto.fi  
Valtionalouden tarkastusvirasto