



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

## LIITE 5

# Selvitys Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehtoista

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö.  
Hallintopolitiikka (Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:1)

## Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö

Liite 5. Selvitys Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystalveluiden  
valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehdoista

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Valviran ja aluehallintovirastojen nykyiset tehtävät, resurssit ja organisointi .....</b>	<b>14</b>
2.1	Valviran tehtävät, resurssit ja organisointi .....	14
2.2	Aluehallintovirastojen tehtävät, resurssit ja organisointi .....	21
2.3	Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien resurssit .....	35
<b>3</b>	<b>Sosiaali- ja terveyspalveluiden lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien organisoinnista muissa Pohjoismaissa.....</b>	<b>37</b>
<b>4</b>	<b>Sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyn vaihtoehdot.....</b>	<b>39</b>
4.1	Uudelleenjärjestelyn perussuuntien kolme vaihtoehtoa .....	40
4.2	Valtakunnallinen monialainen valtion lupa- ja valvontaviranomainen (monialainen virasto) -vaihtoehdon tarkempi kuvaus .....	44
4.2.1	Vaihtoehtoon välttämättä liittyvät perusoletukset ja reunaehdot.....	44
4.2.2	Tehtävät ja organisointi .....	45
4.2.3	Viraston koko ja resurssit .....	46
4.2.4	Johtamisjärjestelmän peruslähtökohdat .....	46
4.2.5	Toimivalta ja alueellisen toiminnan järjestäminen .....	47
4.2.6	Tulosohjaus .....	48
4.3	Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomainen (toimialavirasto) -vaihtoehdon tarkempi kuvaus .....	49
4.3.1	Vaihtoehtoon välttämättä liittyvät perusoletukset ja reunaehdot.....	49
4.3.2	Tehtävät ja organisointi .....	50
4.3.3	Viraston koko ja resurssit .....	50

4.3.4	Johtamisjärjestelmän peruslähtökohdat .....	51
4.3.5	Toimivalta ja alueellisen toiminnan järjestäminen .....	51
4.3.6	Tulosohjaus .....	51
<b>5</b>	<b>Tarkempi vaikutusarviointi valtakunnallisen viraston vaihtoehdoista .....</b>	<b>52</b>
5.1	Yhteiskunnalliset- ja asiakasvaikutukset .....	52
5.1.1	Vaikutukset valvonta- ja ohjausjärjestelmän tehokkuuteen .....	52
5.1.2	Vaikutukset kansalaisiin ja perusoikeuksien toteutumiseen .....	53
5.1.3	Vaikutukset valvonnan kohteisiin.....	54
5.1.4	Kielelliset vaikutukset .....	56
5.2	Viranomaisvaikutukset .....	56
5.2.1	Vaikutukset toimivallan ja tehtäväjakojen selkeyteen.....	56
5.2.2	Vaikutukset johtamisjärjestelmän selkeyteen ja riskienhallintaan.....	57
5.2.3	Organisatoriset vaikutukset (vaadittavien muutosten sisältö ja laajuus).....	58
5.2.4	Vaikutukset valvonnan kohteiden ja alueellisten olosuhteiden tuntemukseen.....	59
5.2.5	Taloudelliset vaikutukset .....	60
5.2.6	Henkilöstövaikutukset.....	62
5.2.7	Vaikutukset viraston ohjaukseen .....	63
5.3	Vaikutukset valtionhallinnon kokonaisuuteen.....	65
<b>6</b>	<b>Säädösmuutostarpeet eri vaihtoehdoissa.....</b>	<b>67</b>
6.1	Aluehallintovirastokentän sisäisen organisoinnin muuttaminen tai aluehallintovirastojen ja Valviran välisen työnjaon selkeyttäminen virastojen säilyessä erillisinä.....	67
6.2	Sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoaminen kattavasti yhden valtakunnallisen viraston tehtäviksi .....	68
6.2.1	Valtakunnallinen monialainen valtion lupa- ja valvontaviranomainen (monialainen virasto) .....	68
6.2.2	Sosiaali- ja terveysalan valtakunnallinen lupa- ja valvontaviranomainen (toimialavirasto) .....	69
<b>7</b>	<b>Lopuksi .....</b>	<b>71</b>
	<b>Liitteet .....</b>	<b>73</b>
	Sosiaali- ja terveysministeriön edustajien lausuma alatyöryhmän raporttiin .....	73

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston edustajan lausuma alatyöryhmän raporttiin .....	76
Aluehallintovirastojen edustajien lausuma alatyöryhmän raporttiin.....	77

## LUKIJALLE

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön valmisteluryhmä asetti työnsä tueksi alaryhmän selvittämään Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystalvontaluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehdot toimikaudelle 1.9.–30.10.2020. Valmisteluryhmän pidensi 9.10.2020 tekemällä päätöksellä alaryhmän toimikautta 30.11.2020 asti.

Selvitystyön ja alatyöryhmän asettaminen perustuivat hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan ”Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystalvontaluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävät [ - - ] selvitetään parlamentaarisen selvitystyön yhteydessä”.

Alatyöryhmä luovutti raporttinsa aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön valmisteluryhmälle 7.12.2020. Valmisteluryhmä teki eräitä tarkennuksia raporttiin koskien erityisesti sen selkeyttämistä, että tässä raportissa esitetyt arvioinnit on tehty vain sosiaali- ja terveystalan tehtäväkokonaisuuden näkökulmasta ja vain sosiaali- ja terveystalan tehtäviä koskien. Muilta osin tässä liitteessä esitetävän pohjana on toiminut suoraan alatyöryhmän valmisteluryhmälle luovuttavama raportti.

Raportin mukainen selvitys on rajattu koskemaan hallitusohjelman mukaisesti vain sosiaali- ja terveystalan lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävien uudelleenorganisointivaihtoehtojen tunnistamista ja arviointia. Raportissa kuvataan työn lähtökohdat, sosiaali- ja terveystalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja aluehallintovirastojen (AVI) tehtävät sekä pohjoismaiset verrokkit, tunnistetaan uudelleenjärjestelyvaihtoehdot, arvioidaan niitä ja niiden edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia sekä esitetään lopuksi näkökulmia asian jatkotarkastelussa huomiotaviksi.

Raportissa ei esitetä ehdotusta uudelleenjärjestelymallin valitsemisesta ja sen edellyttämien muutosten toimeenpanemisesta, vaan raportti toimii taustaselvityksenä ja kuvauksena eri vaihtoehdoista sekä niiden keskeisimmistä piirteistä ja vaikutuksista.

Raporttia valmistelleen alatyöryhmän tehtävänä oli:

1. Tunnistaa sosiaali- ja terveystalvontaluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehdot muuttuvassa toimintaympäristössä.

2. Arvioida eri uudelleenjärjestelyvaihtoehtoja erityisesti perusoikeuksien toteuttamisen (yhdenvertaisuus ja oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin), tehokkaan valvonta- ja ohjausjärjestelmän, selkeiden tehtäväjakojen, menettelyiden sujuvoittamisen, valvontakohteiden ja alueellisten olosuhteiden tuntemuksen ja ennakkollisuuden, asiakaslähtöisyyden ja yhden luukun palveluiden sekä yleisten valtionhallinnon rakenneperiaatteiden toteuttamisen ja valtionhallinnon kokonaisuuteen asemoitumisen näkökulmista.
3. Tunnistaa eri vaihtoehtojen mukaisten säädösmuutostarpeiden laajuus ja arvioida vaihtoehtojen vaikutuksia kansalaisiin, yrityksiin, viranomaisten toimintaan sekä valtionhallinnon rakenteeseen.

Alatyöryhmän työskentelyyn osallistuivat neuvotteleva virkamies Mikko Saarinen (puheenjohtaja), lainsäädäntöneuvos Elina Isoksela, neuvotteleva virkamies Jaana Salmi sekä erityisasiantuntija Miira Lehto valtiovarainministeriöstä, johtaja Jaska Siikavirta ja erityisasiantuntija Kirsi Kaikko sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylijohtaja Markus Henriksson Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvirasta sekä johtaja Kristiina Poikajärvi Etelä-Suomen aluehallintovirastosta sekä johtaja Leena Laajala Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta.

# 1 Johdanto

## Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö

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. Parlamentaarisen työn valmistuttua hallitus valmistelee lainsäädännön.

Valtiovarainministeriö asetti valtioneuvoston 11.6.2020 tekemän päätöksen mukaisen Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön toimikaudelle 11.6.2020–31.12.2020. Työssä selvitetään, millä edellytyksin ja mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta voitaisiin siirtää hallitusohjelman mukaisesti muodostettaville kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille.

Lisäksi hallitusohjelmassa linjataan, että Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävät sekä muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyt selvitetään parlamentaarisen selvitystyön yhteydessä. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että sosiaali- ja terveyspalveluissa palveluntuotannon laadun ja vastuullisuuden valvontaa vahvistetaan.

Hallitusohjelman linjaamien selvitysten valmistelun kannalta avainasemassa on sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistuksen tarkempi sisältö ja aikataulu. Hallitusohjelman mukaisesti hallitus on käynnistänyt sote-uudistuksen valmistelun, jossa otetaan huomioon edellisten vaalikausien valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot. Hallitusohjelma linjaa, että uudistus tehdään hallitusti ja vaiheistaen, ja että sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen kootaan kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille, ja että myös pelastustoimen järjestäminen siirretään maakuntien tehtäväksi. Parlamentarisessa selvitystyössä tulee lisäksi ottaa huomioon liittymäpinnat Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin alueen erillisratkaisuuksiin, maakuntien rahoitukseen sekä maakuntien verotusoikeuteen liittyvä valmistelu, joka tapahtuu hallitusohjelman mukaisesti omassa parlamentarisessa komiteassaan.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus valmistelee myös julkisen hallinnon strategian, jonka keskeinen tavoite on kansalaisille annettava palvelulupaus. Strategialla tavoitellaan julkisen hallinnon läsnäolon vahvistamista suomalaisten arjessa koko maan alueella molemmilla kansalliskielillä, digitaalisen esteettömyyden kehittämistä ja selkeän



hallinnollisen kielen käytön laajentamista. Strategiatyön yhtenä näkökulmana on työnjako hallinnon eri tasojen välillä, joten strategiatyö ja parlamentaarinen selvitystyö on tärkeää sovittaa yhteen.

## Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja pelastustoimen järjestämistä koskeva hallituksen esitysluonnos on ollut lausunnoilla 25.9.2020 asti. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan sote-uudistuksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja; turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut; parantaa turvallisuutta sekä palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta; turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti; vastata yhteiskunnallisten muutosten, kuten väestön ikääntymiseen ja huoltosuhteen heikkenemisen mukanaan tuomiin haasteisiin; sekä hillitä kustannusten kasvua. Tavoitteena on, että palvelut ovat yhteen sovitettuja, palveluketjut sujuvia ja ihmiset saavat tarpeenmukaiset ja vaikuttavat palvelut oikea-aikaisesti.

Esitysluonnoksen mukaan Suomeen perustettaisiin 21 hyvinvointialuetta, joille siirretäisiin kuntien ja kuntayhtymien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Myös opiskelijahuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut siirtyisivät kunnilta hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Uudenmaan alueella sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu poikkeaisi Uudenmaan erillisratkaisun seurauksena muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jäisi edelleen niitä koskeva järjestämisvastuu. Lisäksi palvelujen järjestämisestä Uudellamaalla vastaisi neljä hyvinvointialuetta ja osasta terveydenhuoltoa lisäksi HUS-yhtymä. Esitysluonnoksen mukaan hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen olisi jatkossa sekä kuntien että hyvinvointialueiden tehtävä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa (sote-järjestämislaki) koottaisiin yhteen sosiaalihuollon ja terveydenhuollon sekä perustason ja erityistason palvelut hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Sote-järjestämislaissa säädettäisiin myös viidestä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueesta, joihin kuuluvien hyvinvointialueiden tulisi sopia sosiaali- ja terveydenhuollon työnjaosta, yhteistyöstä ja yhteensovittamisesta laissa tarkemmin säädetyissä asioissa. Lisäksi säädettäisiin kaksikielisten hyvinvointialueiden veloitteesta sopia yhteistyöstä ja työnjaosta ruotsinkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisessa.

Henkilöstöä hyvinvointialueille siirtyisi yhteensä noin 173 000 henkilöä. Lisäksi 14 400 henkilöä jatkaisi Helsingin kaupungin ja 22 800 henkilöä HUS-yhtymän (nyk. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri) palveluksessa soten tai pelastustoimen tehtävissä.

Kuntien olisi lähtökohtaisesti jatkossakin mahdollista tuottaa sosiaali- ja terveystalvueluita omalla verorahoituksellaan yleisen toimialansa perusteella ja ne voisivat osallistua hyvinvointialueen järjestämään palveluiden tuottamista koskevaan tarjouskilpailuun. Tässä tulisi kuitenkin huomioida EU-valtiontukisääntely, joka lähtökohtaisesti edellyttäisi kunnalta toiminnan yhtiöittämistä.

Hyvinvointialueen tulisi ohjata ja valvoa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa. Hyvinvointialueella olisi oikeus saada yksityiseltä palveluntuottajalta ja tämän alihankkijalta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä palveluiden asianmukaisen tuotannon edellytysten varmistamista ja valvonnan toteuttamista varten välttämättömät tiedot ja selvitykset. Hyvinvointialueen viranomaisella olisi lisäksi palveluiden asianmukaisen tuotannon edellytysten varmistamista ja valvonnan toteuttamista varten oikeus tarkastaa yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan tiloja ja laitteita sekä päästä tässä yhteydessä yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan hallinnassa oleviin tiloihin. Tämä vastaa nykyistä kuntien oikeutta ja velvollisuutta ohjata ja valvoa palvelutuotantoa.

Hyvinvointialueen olisi ilmoitettava yksityisen palveluntuottajan tai tämän alihankkijan toiminnassa ilmenneistä epäkohdista ja puutteista välittömästi palveluja valvovalle valvontaviranomaiselle. Jos valvontaviranomainen saisi valvontatoiminnassaan tiedon epäkohdista tai puutteista yksityisen palveluntuottajan tai tämän alihankkijan toiminnassa, valvontaviranomaisen olisi vastaavasti ilmoitettava asiasta välittömästi hyvinvointialueille, joille yksityinen palveluntuottaja tuottaa palveluja. Lisäksi hyvinvointialueen ja valvontaviranomaisen olisi lähetettävä toisilleen tiedoksi laatimansa tarkastuskertomukset, jotka koskevat hyvinvointialueelle palveluja tuottavan yksityisen palveluntuottajan tai tämän alihankkijan toimintaa.

Sote-järjestämislaissa säädettäisiin hyvinvointialueeseen kohdistuvasta viranomaisvalvonnasta ja valvontaviranomaisten toimivaltuuksista. Valvonta kuuluisi aluehallintovirastoille ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle sekä yleisellä tasolla sosiaali- ja terveysministeriölle kuten nykyisinkin.

Aluehallintovirasto valvoisi toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen lainmukaisuutta ja antaisi valvontaan liittyvää ohjausta. Aluehallintovirastot vastaisivat myös kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lainmukaisuuden valvonnasta ja valvontaan liittyvästä ohjauksesta.

Valvira puolestaan ohjaisi aluehallintovirastojen toimintaa valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa. Lisäksi Valvira valvoisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen lainmukaisuutta sekä antaisi valvontaan liittyvää

ohjausta silloin, kun kysymyksessä olisivat esimerkiksi periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat tai usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat. Tehtäväjako vastaisi nykyistä järjestelyä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa suunnattaisiin painopistettä järjestämisen, palvelurakenteen sekä siihen kuuluvan hyvinvointialueen omavalvonnan valvontaan. Lisäksi valvonta kohdistuisi myös palvelujen tuotantoon (ja sen omavalvontaan). Valvira voisi antaa määräyksiä omavalvontaohjelman tarkemmasta sisällöstä ja sen toteutumisen seurannasta kuten nykyisinkin. Valvontaviranomainen voisi tehdä ohjauksen toteuttamiseksi ohjaus- ja arviointikäyntejä sekä hyvinvointialueille että palvelujen tuotantoyksiköihin. Myös nykyisen kaltainen tarkastusoikeus säilyisi. Valviran ja aluehallintovirastojen tarkemmasta työnjaosta ohjauksessa ja valvonnassa voitaisiin säätää tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluisivat edelleenkin sosiaali- ja terveysministeriölle.

Hyvinvointialueiden valtion ohjaus on lakiluonnoksissa suunniteltu rakenteellisesti siten, että hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ohjattaisiin erikseen säädetyn sosiaali- ja terveydenhuollon vuorovaikutteisen ohjausjärjestelmän puitteissa sosiaali- ja terveysministeriön (STM) johdolla ja pelastustoimen järjestämistä vastaavasti sisäministeriön (SM) johdolla erikseen säädetyn pelastustoimen vuorovaikutteisen ohjausjärjestelmän puitteissa. Kyse olisi strategisesta ohjauksesta, jossa käsiteltäisiin myös hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon omavalvontaa. Valtiovarainministeriö (VM) vastaisi hyvinvointialueiden talouden ohjauksesta, ja merkittävät hyvinvointialuetaloutta koskevat asiat käsiteltäisiin hyvinvointialuetalouden- ja hallinnon neuvottelukunnassa, jonka puheenjohtajuus olisi VM:llä. Edellä mainittujen osa-alueiden ohjaus on kuitenkin lakiluonnoksissa pyritty yhdenmukaistamaan ja yhteen sovittamaan siten, että hyvinvointialueiden talouden ohjaus on osa niiden toiminnan ohjausta ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen liittymäpinnat tulevat huomioiduiksi.

Hyvinvointialueiden rahoitus olisi laskennallista ja yleiskatteista valtion rahoitusta. Lisäksi hyvinvointialueiden käyttöön tulisi lähinnä sosiaali- ja terveystalouksista perittävät asiakasmaksut. Ajanjaksolle 9.3.2020–31.12.2020 on asetettu parlamentaarinen maakuntaverokomitea, jonka tehtävänä on selvittää ja arvioida hyvinvointialueiden verotusoikeutta hyvinvointialueiden rahoituslähteenä.

Ensimmäiset aluevaalit järjestettäisiin hallituksen esitysluonnoksen mukaan alkuvuodesta 2022. Aluevaalien ajankohtaan vaikuttaisi eduskunnan edellyttämä esityksen käsittelyaikataulu. Esitykseen liittyvät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden

2023 alusta lukien. Tarkoituksena on saattaa lakiehdotukset eduskunnan käsiteltäväksi joulukuussa 2020.

Pääministeri Sannan Marinin hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö toteutti sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön (MMM) kanssa erillisselvityksen ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä. Selvityksen tavoitteena oli arvioida ympäristöterveydenhuollon tulevaisuuden järjestämisen vaihtoehtojen (kuntarakenne vai maakunta) toteutettavuutta. Valtiollistamisvaihtoehto ei ollut mukana selvityksessä. Osana selvitystä ministeriöt toteuttivat yhteistyössä kyselyn ympäristöterveydenhuollon yksiköihin, aluehallintovirastoihin, Valviraan, Ruokavirastoon, ympäristöministeriöön (YM), SM:ön ja Suomen Kuntaliittoon.

Selvitys ja siihen liittyvä kysely osoittivat, että molemmissa vaihtoehtoissa nähdään sekä haasteita että mahdollisuuksia. Molempia vaihtoehtoja koskevat perustelut olivat ymmärrettäviä, mutta ympäristöterveydenhuollon sijoittuminen jatkossakin kuntarakenteisiin sai enemmän kannatusta. Ohjausjärjestelmän kehittämiseksi ja toiminnan sujuvuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi muuttuvassa toimintaympäristössä olisi rakenteellisten vaihtoehtojen selvitystyötä tarkoituksenmukaista jatkaa vielä myöhemmin. Sote-ministerityöryhmä linjasi erillisselvityksen perusteella, että ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ei sote-uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa sisällytetä hyvinvointialueen tehtäviin. Tehtävien siirtoa hyvinvointialueille selvitetään myöhemmin monialaisen maakunnan valmistelun yhteydessä.

Osassa kuntien ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita on samassa yhteistoiminnassa järjestetty myös ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan tehtävät. Yhteistyö näiden toimijoiden kesken on tärkeä varmistaa myös, mikäli ympäristöterveydenhuollon organisoituminen muuttuu.

## Muu asiaan liittyvä valmistelu

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut hallinnonalansa sisäisen työryhmän selvittämään toimialansa lupa- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestelymahdollisuuksia (VN/21145/2020, VN/21145/2020-STM-4). Työryhmän toimeksianto koskee Valviran ja Fimean tehtäviä kokonaisuudessaan, aluehallintovirastojen tehtäviä STM:n ohjauksessa peruspalvelut, oikeusturva ja luvat (POL)- ja työsuojelun vastuualueilla sekä Findatan tehtäviä ja eräitä muita THL:n yhteyteen sijoitettuja tehtäviä. Työryhmän tehtävänä on tunnistaa kehittämistarpeet tässä oman toimialansa virastorakenteen kokonaisuudessa ja tehdä ehdotukset uudelleenjärjestelyistä kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa ehdotetaan kiireelliset, erityisesti sote-uudistuksen voimaantulon edellyttämät muutokset ja toisessa vaiheessa laajemmat muutokset. Ehdotukset on

tehtävä vuoden 2021 aikana. Työryhmän työllä on yhdyspinta sosiaali- ja terveystalveluiden valvontatehtävien osalta.

## **Valtionhallinnon rakenneperiaatteet edellisillä vaalikausilla**

Valtionhallinnon rakenteen kehittämiseksi ei ole tällä vaalikaudella poliittisesti linjattu ja vahvistettu selkeitä rakenneperiaatteita. Edellisten vaalikausien valmistelusta voidaan kuitenkin nostaa esiin eräitä peruseriaatteita.

Vuonna 2015 valmistuneessa työryhmätyössä Keskus- ja aluehallinnon virastoseselvitushankkeen yhteinen koontiraportti (Valtiovarainministeriön julkaisu 5/2015) koottiin yhteen keskeisiä peruseriaatteita valtion virastomuotoisen toiminnan järjestämisestä. Hanke esitti, että kirjanpitoyksiköstä tehdään virastokäsitteen perusta ja jatkossa uudet virastot tulisi perustaa kirjanpitoyksikköinä. Hankkeen työn tuloksena päädyttiin viiteen keskeiseen yhteiseen virastorakenteen kehittämissperiaatteeseen, jotka olivat (1) selkeä rakenne ja ohjaus, (2) valtakunnallinen toimivalta, (3) asiakasnäkökulma, (4) sähköiset palvelut sekä (5) kyky muutokseen ja riskienhallinta.

Viime vaalikauden sote- ja maakuntauudistusvalmistelun yhteydessä puolestaan määriteltiin tehtäväjako kuntien, valmistelussa olleiden maakuntien sekä valtion suhteen. Valtion osaksi tässä työnjaossa nähtiin oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista sekä turvallisuustehtävistä samoin kuin kansainvälisistä ja valtakunnallisista tehtävistä ja yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta vastaaminen. Samassa yhteydessä linjattiin, että valtion hallintotehtävissä olisi jatkossa periaatteena valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Toiseksi periaatteeksi valtion hallintotehtävissä linjattiin valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännön soveltaminen.

## **Alaryhmän asettaminen ja tehtävät**

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön valmisteluryhmä asetti alaryhmän työnsä tueksi selvittämään Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehdot. Alaryhmän toimikausi oli 1.9.–30.10.2020. Valmisteluryhmän pidensi 9.10.2020 tekemällään päätöksellä alaryhmän toimikautta 30.11.2020 asti.

Alaryhmän tehtävänä oli

1. Tunnistaa sosiaali- ja terveystalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehdot muuttuvassa toimintaympäristössä.

2. Arvioida eri uudelleenjärjestelyvaihtoehtoja erityisesti perusoikeuksien toteuttamisen (yhdenvertaisuus ja oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin), tehokkaan valvonta- ja ohjausjärjestelmän, selkeiden tehtävänjakojen, menettelyiden sujuvoittamisen, valvontakohteiden ja alueellisten olosuhteiden tuntemuksen ja ennakkollisuuden, asiakaslähtöisyyden ja yhden luukun palveluiden sekä yleisten valtionhallinnon rakenneperiaatteiden toteuttamisen ja valtionhallinnon kokonaisuuteen asemoitumisen näkökulmista.
3. Tunnistaa eri vaihtoehtojen mukaisten säädösmuutostarpeiden laajuus ja arvioida vaihtoehtojen vaikutuksia kansalaisiin, yrityksiin, viranomaisten toimintaan sekä valtionhallinnon rakenteeseen.

Alaryhmän selvityksessä otettiin huomioon parlamentaarisessa selvitystyössä itsehallinnollisille alueille ehdotettavien mahdollisten tehtäväsiirtojen vaikutukset valtionhallinnon rakenteeseen ja tehtävien organisointiin sekä kuntien toimintaan; muut rakennek kehittämisen tarpeet ja periaatteet, karkeat järjestelyvaihtoehdot ja niiden reunaehdot.

Alatyöryhmä on ulottanut tekemänsä tarkastelun koskemaan sosiaali- ja terveysalan valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehtoja (erotuksena pelkkiin sosiaali- ja terveydenhuollon vastaaviin tehtäviin), mikä on tarkoittanut, että alaryhmä on sisällyttänyt tarkasteluunsa myös aluehallintovirastojen ja Valviran alkoholihallinnon tehtävät sekä Valviran sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ympäristöterveydenhuollon tehtävät. Alatyöryhmä on katsonyt yksimielisesti tämän termillisen täsmennyksen ja sisällöllisen laajennuksen olevan perusteltu ja tarpeen, jotta uudelleenjärjestelyvaihtoehtoja voidaan mielekkäästi hahmottaa ja arvioida.

Alaryhmän puheenjohtaja toimi neuvotteleva virkamies Mikko Saarinen valtiovarainministeriöstä. Alaryhmän jäseninä toimivat lainsäädäntöneuvos Elina Isoksela valtiovarainministeriöstä, johtaja Jaska Siikavirta sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Kirsi Kaikko sosiaali- ja terveysministeriöstä, johtaja Kristiina Poikajarvi Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, johtaja Leena Laajala Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta ja ylijohtaja Markus Henriksson Valvirasta. Sihteerinä toimi neuvotteleva virkamies Jaana Salmi valtiovarainministeriöstä.

Alaryhmä raportoi selvityksensä etenemisestä aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön valmisteluryhmälle. Alaryhmä kuuli työnsä aikana Suomen Kuntaliittoa, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL:ä, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKOa sekä Ammattiliitto Pro:ta.

## 2 Valviran ja aluehallintovirastojen nykyiset tehtävät, resurssit ja organisointi

### 2.1 Valviran tehtävät, resurssit ja organisointi

#### Tehtävät

##### Lainsäädännössä Valviran tehtävistä

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira on perustettu 1.1.2009, jolloin Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) ja Terveystieteiden tutkimuskeskus (TEO) lakkautettiin ja niiden tehtävät siirrettiin Valviraan. Tämän jälkeen eräitä tehtäviä on siirretty Valvirasta muuhun valtion virastoon (kuten kemikaalivalvonnan tehtävät Tukesiin) ja Valviralle on tullut uusia tehtäviä. Vuoden 2019 loppuun saakka Valvira on hoitanut myös terveysteknologiaan ja laajemmin biolääketieteeseen liittyviä tehtäviä. Valviran toimiala ja tehtävät on määritelty Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetussa laissa (669/2008, jäljempänä *Valviralaki*).

Valviran tehtävänä on Valvira-lain mukaan huolehtia 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), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007), sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa (61/2007), sosiaalihuoltolaissa (1301/2014), yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011), kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977), terveydensuojelulaissa (763/1994), alkoholi-laissa (1102/2017), tupakkalaissa (549/2016) ja Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetussa laissa (1635/2015) sille säädetystä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta.

Lisäksi viraston tehtävänä on huolehtia raskauden keskeyttämisestä, sterilisoinnista, hedelmöityshoitoista, adoptiota sekä sosiaali- ja terveystietojen toissijaista käyttöä koskevassa lainsäädännössä sille säädettyistä tehtävistä sekä muussa laissa tai asetuksessa sille säädettyistä tehtävistä. Virasto hoitaa lisäksi ne edellä tarkoitetun lainsäädännön nojalla sen toimialaan liittyvät tehtävät, jotka sosiaali- ja terveysministeriö sille erikseen määrää.

### **Tehtävien toteuttaminen**

Valvira myöntää hakemuksen perusteella oikeuden harjoittaa sosiaali- tai terveydenhuollon ammattia laillistettuna ammattihenkilönä sekä merkitsee hakemuksesta oikeuden käyttää nimikesuojattua ammattinimikettä Suomessa ja ulkomailla koulutetuille sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöille. Terveydenhuollon ammattihenkilön ammattioikeus ja nimikesuojaus merkitään Terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteri Terhikkiin ja sosiaalihuollon ammattihenkilön ammattioikeus ja nimikesuojaus merkitään sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteri Suosikkiin. Rekistereihin merkitään vuosittain noin 35.000 uutta sosiaali- ja terveydenhuollon ammattioikeutta.

Valvira myöntää myös lupia yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen antamiseen silloin, kun palvelujen tuottaja toimii useamman kuin yhden aluehallintoviraston alueella. Tähän liittyy myös palveluntuottajien rekisteröinti yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteriin (Valveri).

Valvira ohjaa ja valvoo sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toimintaa sekä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa. Valvonnalla ja siihen liittyvällä ohjauksella turvataan ja edistetään palvelujen laatua sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta. Tavoitteena on ehkäistä jo ennalta asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantavien olosuhteiden ja käytäntöjen syntymistä. Valvira käsittelee terveydenhuollon tai sosiaalihuollon ammattihenkilön valvontaa koskevan asian silloin, jos se on periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen, jos asia saattaa edellyttää turvaamis- tai kurinpitotoimenpiteitä taikka jos aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään asiaa. Terveydenhuollon ammattihenkilöiden osalta Valviralle kuuluvat myös asiat, joissa epäillään hoitovirhettä, joka on johtanut kuolemaan tai vaikeaan pysyvään vammautumiseen sekä asiat, jotka liittyvät oikeuslääkärin tekemään kuolemansyyntutkimukseen. Valvira antaa lisäksi sekä organisaatio- että ammattihenkilövalvontaan liittyen runsaasti sähköposti- ja puhelinneuvontaa omavalvonnan edistämiseksi, tukemiseksi ja varmistamiseksi.

Valvira voi poistaa terveydenhuollon ammattihenkilöiden ja sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammatinharjoittamisoikeuden tai rajoittaa sitä tai kieltää nimikkeen käyttöoikeuden tai antaa kirjallisen varoituksen. Tässä mainitut asiat käsitellään sosiaali- ja



terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnassa, jossa puheenjohtajana toimii Valviran virkamies (käytännössä ylijohdaja), mutta jäsenet ovat viraston ulkopuolisia asiantuntijoita ja edustavat laissa erikseen mainittuja tahoja. Vuonna 2019 Valviran ammattihenkilöiden valvontalautakunta ratkaisi yhteensä 227 asiaa. Oikeuden rajoittamis- ja menetyspäätöksiä (turvaamistoimenpiteitä) tehtiin yhteensä 155.

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.

Ympäristöterveydenhuollossa Valvira vastaa terveydensuojelulain ja tupakkalain toimeenpanosta, ohjauksesta sekä yleisesti ympäristöterveydenhuoltoon liittyvien asiantuntijatehtävien ja kehittämishankkeiden hoitamisesta. Valviralle kuuluu myös tupakkatuotteiden mainontakiellon valvonta sekä haitta-aineiden ja pakkausmerkintöjen valvonta. Valvira ylläpitää tupakan myyntirekisteriä. Valvira hyväksyy talusveden ja uima-allasvesien hygieenistä osaamistestausta suorittavat testaajat ja valvoo testaajia sekä myöntää testin suorittaneille todistukset. Valvira ylläpitää myös osaamistestausjärjestelmää (OSTI).

Valvira on alkoholin valmistuksen, tukkumyynnin, verottoman käytön ja väkiviinan maahantuonnin lupa- ja valvontaviranomainen. Viraston 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. Valvira on alkoholilupa-asioiden käsittelyä ja valvontaa sekä alkoholitilastointia varten elinkeinonharjoittajista pidettävän valtakunnallisen alkoholielinkeinorekisterin vastuullinen rekisterinpitäjä.

Valviran tehtävänä on nykyisin lisäksi valvoa markkinoilla olevien terveydenhuollon tietojärjestelmien turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta. Lisäksi Valviralle kuuluu sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain mukaisia rekisterinpitäjän tehtäviä sekä tietoturvallisten käyttöympäristöjen valvontatehtävä.

Näiden tehtäväkokonaisuuksien lisäksi Valviran tehtävänä ovat raskauden keskeyttämisen luvat tietyin laissa säädetyin edellytyksin kahdennentoista viikon jälkeen, luvat sterilointiin laissa erikseen säädetyissä tilanteissa ja luvat hedelmöityshoidon antamiseen sekä lausunnot Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa käsiteltäviin sosiaalihuoltoa ja terveydenhuoltoa koskeviin asioihin silloin, kun sosiaali- ja terveysministeriö niin edellyttää.

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

Kokonaisuudessaan Valviran tehtävissä on kyse kattavasta toimialan ohjauksesta ja valvonnasta, jota tehdään yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa ja jota suoritetaan suunnitelmallisena oma-aloitteisena ohjauksena ja valvontana, tarkastustoimintana, kantelukäsittelynä ja muuna reaktiivisena valvontana. Lupa- ja rekisteritehtävät ovat maksullisia omakustannusarvon mukaisia suoritteita.

Valviralle kuuluu myös eräitä adoptiolain mukaisia tehtäviä, vaikka pääosa tehtävistä kuuluukin adoptiolaisissa ja -asetuksessa säädetyille adoptiolautakunnalle.

Lisäksi Valviralle kuuluu varhaiskasvatustulolain (540/2018) mukaan varhaiskasvatuksen ohjausta ja valvontaa erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat sekä asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. Opetus- ja kulttuuriministeriö laatii Valviran kanssa tulostavoiteasiakirjan varhaiskasvatukseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi neuvoteltuaan asiasta sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Valvira antaa kaikkiin tehtäviinsä liittyen paljon asiantuntijalausuntoja muun muassa ylimmille laillisuusvalvojille, sosiaali- ja terveysministeriölle, muille ministeriöille sekä poliisille ja muille viranomaisille.

## **Organisaatio ja siinä lähiaikoina tapahtuvat muutokset**

Valvira on sosiaali- ja terveysministeriön alainen keskushallinnon virasto. Valvira solmii hallituskausittain ministeriön kanssa tulossopimuksen, jota tarkistetaan vuosittain. Valvirassa työskentelee noin 160 henkilöä. Virastossa on kolme substanssiosastoa ja hallinto-osasto. Virastoa johtaa ylijohtaja. Terveydenhuollon valvontaosasto vastaa terveydenhuollon valvonta-asioista, tietojärjestelmien valvonnasta sekä toisiolain mukaisista valvontatehtävistä, Yksityiset luvat ja sosiaalihuollon valvonta -osasto vastaa sosiaalihuollon valvonnasta ja valtakunnallisista yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon luvista ja Terveys, oikeudet ja teknologia -osasto vastaa ammattioikeuksiin, alkoholihallintoon ja terveydensuojeluun liittyvistä tehtävistä sekä raskaudenkeskeyttämis- ja sterilöimisasioista ja hedelmöityshoitoluvista. Tukipalvelut virastossa kuuluvat hallinto-osastolle (henkilöstö- ja taloushallinto, asianhallinta sekä tietohallinto) ja ylijohtajan alaisuudessa toimivalle viestintäryhmälle. Viraston kehittämistehtävät hoidetaan ylijohtajan alaisuudessa.

Osa Valviralle kuuluvista tehtävistä ratkaistaan lautakunnassa, kuten erikseen on säädetty. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnassa käsitellään ja ratkaistaan ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamista ja menettämistä, ammatinharjoittamisluvan peruuttamista sekä ammattihenkilön ammatinimikkeen käytön kieltämistä koskevat asiat sekä kurinpitoa koskevat asiat. Raskauden keskeyttämis- ja sterilöimisasioiden lautakunnassa käsitellään ja ratkaistaan pääosin raskaudenkeskeyttämisestä annetun laissa ja sterilöimislaissa säädettyt Valviran tehtävät.

Lisäksi Valviran yhteydessä toimivat adoptiolautakunta ja valtakunnallinen lääketieteellinen tutkimuseettinen toimikunta (TUKIJA). Adoptiolautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja, joka on Valviran virkamies sekä esittelijäsihteereitä, jotka myös ovat Valviran virkamiehiä. Adoptiolaisissa ja -asetuksessa säädettyä tehtäväänsä suorittaessaan adoptiolautakunta on riippumaton toimielin. TUKIJAn toimintaa hoitavat henkilöt (pääsihteeri, ylitarkastajat ja assistentit) ovat Valviran virkamiehiä, mutta toimikunnan puheenjohtajisto ja jäsenet ovat ulkopuolisia. TUKIJAn toiminnan tulee olla riippumattonta ulkopuolisista toimijoista, mutta myös Valvirasta.

Valvirassa on käynnissä organisaatiouudistus. Tällä hetkellä terveydenhuollon valvontaosastolle ja yksityiset luvat ja sosiaalihuollon valvontaosastolle kuuluvat tehtävät yhdistetään osastolle, jonka nimeksi tulee sosiaali- ja terveydenhuolto-osasto. Samalla toinen ns.substanssiosasto, nykyinen Terveys, oikeudet ja teknologia -osasto saa nimekseen Terveys, oikeudet ja tuoteturvallisuus -osasto. Uudistus tulee voimaan 1.1.2021.

## Valvira rekisterinpitäjänä

Kuten tehtäviä koskevassa osassa on todettu, Valvira ylläpitää useita rekistereitä. Lisäksi Valvirassa on käytössä Sampo-asianhallintajärjestelmä.

**SAMPO-asianhallintajärjestelmä** on Valviralle rakennettu järjestelmä, jossa virkamiehillä on käytössään sähköinen työpöytä, jonka kautta käytetään sähköistä asianhallintajärjestelmää ja se osaltaan mahdollistaa sähköisen arkistoinnin sekä asiakirjojen sähköisen allekirjoituksen. Sampo-järjestelmään liittyen on rakennettu raportointi Valviran lupa- ja valvontatoimintaa tukemaan. SAMPO-asianhallintajärjestelmään perustuen Valvira tarjoaa asiakkailleen sähköisiä palveluita.

Valviran ylläpitämiä rekistereitä ovat (tähdellä merkityjä rekistereitä ylläpidetään yhdessä aluehallintovirastojen kanssa):

- Alkoholirekisterit ALLU\*
- Hedelmöistyshoitorekisteri Luoteri
- Osaamistestausrekisteri OSTI
- Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilörekisterit Terhikki ja Suosikki
- Tupakan myyntirekisteri TURRE
- Yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteri Valveri\*

**Alkoholirekisterit** ovat alkoholielinkeinorekisteri, alkoholiluparekisteri ja tuoterekisteri. Alkoholielinkeinorekisteriin tallennetaan tiedot alkoholielinkeinojen toimijoista, alkoholiluvista ja alkoholitoimituksista. Tietojärjestelmien avulla tuotetaan viralliset alkoholitilastot ja alkoholiasioita koskevat tieto-, rekisteri- ja viestintäpalvelut. Alkoholiluparekisteristä löytyy tiedot alkoholielinkeinojen toimijoista ja alkoholiluvista. Alkoholiluparekisteri on ensisijaisesti tarkoitettu alkoholijuomien valmistus- ja tukkumyyntiluvanhaltijoille ja viranomaisille asiakkaan osto-oikeuden tarkistamiseen. Valvira voi myöntää luparekisterin käyttöoikeuden myös muille tahoille perusteltua tarvetta varten. Tuoterekisteri: Suomessa myytävistä ja Suomeen maahantuoduista alkoholijuomista ja alkoholipitoisista aineista täytyy tehdä Valviralle tuoteilmoitus ennen myynnin aloittamista.

**Hedelmöityshoitorekisteri, Luoteriin** merkitään tieto hedelmöityshoitoa varten tehdyistä sukuolujen ja alkioiden luovutuksista. Rekisteriin talletetaan luovutuksen vastaanottaneen terveydenhuollon toimintayksikön ilmoituksen perusteella luovuttajan nimi ja henkilötunnus sekä tieto luovuttajan tunnuksesta, isyyden vahvistamista koskevasta suostuksesta ja sen peruutuksesta sekä siitä, onko kyse siittiöiden, munasolujen vai alkioiden luovutuksesta.

**Osaamistestausrekisteri OSTI:** Kaikkien työntekijöiden, joiden työtehtävät voivat vaikuttaa vesilaitoksen jakaman talousveden tai uimahallin ja kylpylän allasveden laatuun, pitää osoittaa talous- tai allasvesihygieeninen osaaminen suorittamalla Valviran ylläpitämä osaamistesti. Valvira hyväksyy testaajat, joilla on oikeus pitää osaamistestejä. Valvira myös ylläpitää osaamistestausjärjestelmää, josta testaajat saavat testeissä käytettävät kysymykset. Valvira laatii osaamistestin kysymykset sekä vastaa testausjärjestelmän ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Valvira myöntää osaamistestin hyväksytysti suorittaneille vesityökortin.

**Terhikki ja Suosikki:** Valvira ylläpitää sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekistereitä valvontatehtävien hoitamiseksi. Rekisterinpidosta on säädetty

terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa ja sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa. Rekisteriin merkitään kaikki Valviran laillistamat ammattihenkilöt ja lisäksi rekisteröidään nimikesuojauksen saaneet henkilöt. Ammattihenkilörekisterissä ei seurata työssäolotietoja eli sitä, toimiiko henkilö ammattihenkilönä. Rekistereihin liittyy julkinen tietopalvelu (JulkiTerhikki/Suosikki).

**TURRE:** Valvira pitää yhdessä kuntien kanssa tupakan vähittäismyyntilupa-asioiden käsittelyä ja valvontaa varten tupakkatuotteiden vähittäismyynnin luparekisteriä. Tupakkatuotteiden myyntilupaa haetaan myyntipaikan sijaintikunnalta tai liikennevälineiden osalta hakijan kotikunnalta. Tupakkatuotteiden vähittäismyynnin luparekisteri sisältää tiedot elinkeinonharjoittajista, joille on myönnetty vähittäismyyntilupa tai jotka ovat hakeneet tällaista lupaa. Valvira on vastuullinen rekisterinpitäjä.

**Valveri:** Valvira ja aluehallintovirastot ylläpitävät rekisteriä yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen antajista ja itsenäisistä ammatinharjoittajista. Rekisteriä ylläpidetään lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyä sekä toiminnan valvontaa ja tilastointia varten. Valvira on vastuullinen rekisterinpitäjä.

## Valviran sähköinen asiointi

Valvirassa on otettu käyttöön sähköistä asiointia vaiheittain kevästä 2016 alkaen. Lisäksi Valvirassa kaikki työntekijät käyttävät sähköistä asianhallintajärjestelmä Sampoa, jossa on käytössä sähköinen allekirjoitus.

Sähköinen asiointi on käytettävissä kaikille Suomessa tutkinnon suorittaneille sosiaalihuollon ammattihenkilöille (sosiaalityöntekijät, sosionomit, geronomit, kuntoutuksen ohjaajat ja lähihoitajat) sekä lähes kaikille terveydenhuollon ammatinharjoittamiskouden hakijoille, jotka ovat suorittaneet terveydenhuollon ammattihenkilön tutkintonsa suomalaisessa yliopistossa, ammattikorkeakoulussa tai ammatillisessa oppilaitoksessa ja tutkinnon suoritus tiedot on merkitty korkeakoulujen valtakunnalliseen VIRT-Opintotietopalveluun ja ammatillisen tutkinnon osalta KOSKI-opintotietopalveluun.

Yksityiset sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat ja itsenäiset ammatinharjoittajat voivat sähköisessä asiointissa hakea uutta lupaa, tehdä lupaan liittyviä ilmoituksia, tehdä aluehallintovirastolle ilmoituksen terveydenhuollon itsenäisestä ammatinharjoittamisesta ja seurata hakemuksen tai ilmoituksen käsittelyn tilannetta. Asiointipalvelu on tarkoitettu sekä Valviran että aluehallintovirastojen luvalla toimiville palveluntuottajille.

Alkoholielinkeinon sähköisessä asiointissa voi tarkistaa asiakkaan osto-oikeuden, tehdä tuoteilmoituksen, hakea anniskelun jatkoaikalupaa, tehdä anniskelun neljännesvuosi-ilmoituksen tai toimittaa alkoholijuomien vähittäismyynnin vuosi-ilmoituksen.

Myös sosiaalihuollon kantelun voi tehdä Valviralle sähköisessä asiointissa. Valviran laajentaa sähköistä asiointia jatkuvasti. Tavoitteena on saada terveydenhuollon kantelut sähköisen asiointiin piiriin viimeistään ensi vuoden alusta.

## Rahoitus

Pääosan Valviran rahoituksesta muodostaa valtion talousarviossa myönnettävä toimintamenomääräraha. Vuoden 2020 valtion talousarviossa Valviran toimintamomentille (33.02.05, siirtomääräraha 2 v.) on osoitettu 12 758 000 euron toimintamenomääräraha.

Valviran talousarvio perustuu osittaiseen nettobudjettiin. Valviran toimintamomentille kirjataan terveyden- ja sosiaalihuollon ammattihenkilöitä koskevista laillistamis- ja nimikesuojauspäätöksistä, tupakkalain mukaisista ilmoituksista, valtakunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien lupatoiminnasta sekä valtakunnallisen lääketieteellisen tutkimuseettisen toimikunnan lausunnoista saatavat tulot. Vuonna 2020 maksullisen toiminnan nettobudjetoituja tuloja momentille arvioidaan kertyvän 4 200 000 euroa.

Viraston bruttobudjetoidut tulot, joista valtaosa on alkoholilupahallinnon ja -valvonnan tuloja, kirjataan momentille 12.33.02. Vuonna 2020 bruttobudjetoituja tuloja arvioidaan kertyvän 1 200 000 euroa.

## Toimipaikat

Valviralla on toimipaikat Helsingissä ja Rovaniemellä.

## 2.2 Aluehallintovirastojen tehtävät, resurssit ja organisointi

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). Manner-Suomen aluehallintovirastoissa oli vuonna 2019 tilinpäätöstietojen mukaan henkilöstöä 1192,9 henkilötyövuotta, joista 769,1 henkilötyövuotta rahoitetaan aluehallintovirastojen toimintamenomomentilta, 393,5 henkilötyövuotta työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenomomentilta ja 30,3 henkilötyövuotta muilta momenteilta. Ahvenanmaan maakunnassa on aluehallintovirastoista annetussa laissa tarkoitettuna valtionhallinnon viranomaisena Ahvenanmaan valtionvirasto. Ahvenanmaan valtionvirastossa oli vuonna 2019 tilinpäätöstietojen mukaan henkilöstöä 15,2 henkilötyövuotta.

## Tehtävät

Aluehallintovirastot edistävät 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) ympäristöterveydenhuolto; 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.

Aluehallintoviraston tehtävänä on lisäksi peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi, varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen, alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen sekä viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisista viranomaisista ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken. Aluehallintovirastolla voi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä.

## Aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontatehtävät

Aluehallintovirastojen tehtävänä on huolehtia 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), avioliittolaissa (234/1929), päihdehuoltolaissa (41/1986), ehkäisevä päihdetyön järjestämisestä annetussa laissa (523/2015),

lastensuojelulaissa 417/2007, rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetussa laissa(1201/2013), lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä annetussa laissa (1009/2008), yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011), kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977), terveydensuojelulaissa (763/1994), alkoholilaissa (1102/2017), tupakkalaissa (549/2016) ja Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetussa laissa (1635/2015) sille säädetyistä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä varautumistehtävistä. Aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista arjen häiriötiloihin ja poikkeusolosuhteisiin. Tehtävä on tärkeä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen jatkuvuuden varmistamiseksi. Aluehallintovirastot ovat keränneet tietoa omaa ja valtakunnallista päätöksentekoa varten alueellisesta tilanteesta niin Covid-19-epidemian, laajojen sähkökatkojen kuin lakkojenkin vaikutuksista palveluihin. Aluehallintovirastojen POL-vastuualueiden koulutus- ja ohjauspanos on sisällöllisesti merkittävä. Yhteistyö niin puolustusvoimien, Pelastusopiston kuin aluehallintovirastojen pelastustoimen vastuualueen kanssa on kiinteä. Aluehallintovirastot myöntävät lupia yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen antamiseen silloin, kun palvelujen tuottaja toimii yhden aluehallintoviraston alueella. Tähän liittyy myös palveluntuottajien rekisteröinti yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteriin (Valveri).

Aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toimintaa sekä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa. Valvonnalla ja siihen liittyvällä ohjauksella turvataan ja edistetään palvelujen laatua sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta. Tavoitteena on ehkäistä jo ennalta asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantavien olosuhteiden ja käytäntöjen syntymistä. Aluehallintovirastot antavat lisäksi sekä organisaatio- että ammattihenkilövalvontaan liittyen runsaasti sähköposti- ja puhelinneuvontaa omavalvonnan edistämiseksi, tukemiseksi ja varmistamiseksi.

Aluehallintovirastot maksavat seuraavia valtion rahoituksia ja korvauksia: valtion rahoitus terveyden tutkimukseen, valtion korvaus yliopistollisille sairaaloille lääkäri- ja hammaslääkärikoulutukseen, valtion korvaus muille terveydenhuollon toimintayksikölle kuin yliopistollisille sairaaloille lääkäri- ja hammaslääkärikoulutukseen, valtion korvaus sairaanhoitajan rajatun lääkkeenmääräämisen edellyttämään koulutukseen, valtion korvaus sosiaalihuollon ammattihenkilöiden yliopistollisesta erikoistumiskoulutuksesta ja valtion korvaus lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi Lounais-Suomen aluehallintovirasto vastaa STM:n rahoittamien kehittämishankkeiden valtionavustusten maksamiseen liittyvistä tehtävistä vuosina 2020–2022. Se myös maksaa sosiaalihuollon tutkimusrahoituksen hankkeiden toteuttajille kahdessa erässä vuosittain.



Aluehallintovirasto on ympäristöterveydenhuollon alueellinen valvontaviranomainen. Viraston tavoitteena on turvallisen elinympäristön sekä laadukkaiden ja tasapuolisten ympäristöterveyspalvelujen turvaaminen väestölle ja toiminnanharjoittajille. Aluehallintovirasto ohjaa ja arvioi ympäristöterveydenhuollon kunnallisten valvontayksiköiden toimintaa, valvoo itse sekä toimii eräiden lupien ja ilmoitusten käsittelijänä alueellaan. Aluehallintovirasto käsittelee kunnallisten ympäristöterveydenhuollon viranomaisten toiminnasta tehdyt kantelut.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävänä on suojata kansalaisia erilaisilta ympäristön vaaroilta. Tavoitteena on hyvälaatuinen talousvesi ja terveellinen asuin- ja elinympäristö. Valvomalla ympäristöterveydenhuollon lakien noudattamista varmistetaan, että elinympäristöön vaikuttava toiminta on suunniteltua ja toimintaa harjoitetaan turvallisesti ja riskejä minimoiden. Ympäristöterveydenhuollon tehtäviä hoidetaan tämän lisäksi myös mm. elintarvikelain ja eläinlääkintähuoltolain nojalla.

Aluehallintovirastot myöntävät muun muassa alkoholijuomien anniskeluluvat, anniskelun jatkoaikaluvat, alkoholijuomien vähittäismyyntiluvat, Alkon vähittäismyymälöiden hyväksymiset ja Alkon luovutuspaikkaluvat toimialueillaan. Lisäksi aluehallintovirasto käsittelee myös anniskelu- ja vähittäismyyntipaikkaa sekä anniskeluluvan- ja vähittäismyyntiluvan haltijaa koskevia muutoksia. Tavoitteena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta sekä vähentää ihmisille ja yhteiskunnalle alkoholista aiheutuvia haittoja.

Aluehallintovirasto valvoo alueillaan alkoholijuomien anniskelua, vähittäismyyntiä sekä alkoholijuomien mainontaa ja muuta myyinnedistämistoimintaa. Aluehallintovirasto valvoo myös vähintään alkoholijuomien myyntikieltoa alle 18-vuotiaille sekä päihtyneille.

Yhteistyössä Valviran kanssa aluehallintovirasto ehkäisee harmaan talouden ja talousrikollisuuden esiintymistä alkoholielinkeinossa. Tavoitteena ovat toimivat markkinat ja elinkeinonharjoittajien sitoutuminen toimintaa ohjaavien ja yhteiskunnallisen vastuun edellyttämien säännösten noudattamiseen.

Aluehallintovirasto ylläpitää Valviran kanssa alkoholitietojärjestelmää Allua. Järjestelmään on tallennettu tiedot alkoholielinkeinojen toimijoista ja alkoholiluvista. Valvontaa varten tietojärjestelmään kerätään tietoja myös alkoholitoimituksista luvanhaltijoiden välillä sekä ravintoloiden anniskelumyynnistä ja vähittäismyymälöiden myynnistä. Tietojärjestelmän tiedoista kootaan kansalliset kapasiteetti-, myynti- ja kulutustilastot.

## Organisaatio

Aluehallintovirastoista annetun lain 5 §:n mukaan aluehallintovirastojen lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä on säädetty aluehallintovirastojen nimistä, toimialueista ja toimipaikoista. Aluehallintovirastoja ovat Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ja Lapin aluehallintovirasto. Aluehallintovirastoilla on yhteensä 12 toimipaikkaa sekä 14 muuta työskentelypaikkaa.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluvat Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Hämeenlinnassa ja muut toimipaikat Helsingissä ja Kouvolassa. Virastossa on henkilöstöä noin 507 henkilötyövuotta (vuoden 2019 tilinpäätöstieto).

Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluvat Varsinais-Suomen ja Satakunnan maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Turussa. Virastossa on henkilöstöä noin 125 henkilötyövuotta (vuoden 2019 tilinpäätöstieto).

Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluvat Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Mikkelissä ja muut toimipaikat Kuopiossa ja Joensuussa. Virastossa on henkilöstöä noin 143 henkilötyövuotta (vuoden 2019 tilinpäätöstieto).

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluvat Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Vaasassa ja muut toimipaikat Tampereella ja Jyväskylässä. Virastossa on henkilöstöä noin 245 henkilötyövuotta (vuoden 2019 tilinpäätöstieto).

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluvat Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Oulussa. Virastossa on henkilöstöä noin 138 henkilötyövuotta (vuoden 2019 tilinpäätöstieto).

Lapin aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluu Lapin maakunta. Viraston päätoimipaikka on Rovaniemellä. Virastossa on henkilöstöä noin 36 henkilötyövuotta (vuoden 2019 tilinpäätöstieto).

Aluehallintovirastoista annetun lain 6 §:n mukaan aluehallintovirasto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan. Aluehallintovirasto voi kuitenkin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa virastojen toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaiden kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka toimialueen laajentaminen on tarkoituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi. Aluehallintovirasto jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten vastuualueisiin. Vastuualueiden sijoittumisesta aluehallintovirastoihin ja virastojen toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Se, mitä vastuualueita kussakin aluehallintovirastossa on, vaihtelee. Lisäksi virastojen toimialueita on laajennettu valtioneuvoston asetuksella useassa virastolle kuuluvassa tehtävässä. Toimialueen laajentamisesta työsuojelun tehtävissä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella ja ympäristölupa-asioiden tehtävissä ympäristöministeriön asetuksella.

Kaikissa aluehallintovirastoissa on peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue (POL), opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue (OKT) sekä pelastustoimi ja varautuminen -vastuualue (PeVa). Näiden lisäksi Etelä-Suomen aluehallintovirastossa, Itä-Suomen aluehallintovirastossa ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa on ympäristölupavastuualue ja kaikissa muissa aluehallintovirastoissa paitsi Lapin aluehallintovirastossa on työsuojelun vastuualue.

Etelä-Suomen aluehallintovirastossa on aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue, jonka toimialueena on koko maa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Vastuualue hoitaa kaikkien aluehallintovirastojen sisäisen toiminnan hallinto- ja kehittämispalvelutehtäviä. Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien yhteisten tukipalvelujen järjestämisestä säädetään erikseen. Jokaisessa aluehallintovirastossa on lisäksi vastuualueista erillisenä toimiva johdon tuen yksikkö, joka tukee viraston johtamista ja hoitaa sellaisia viraston hallinto- ja kehittämispalvelutehtäviä, joita ei hoideta valtakunnallisesti aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueella.

Aluehallintovirastoilla on yksi ruotsinkielinen opetustoimen palveluyksikkö, jonka toimialueeseen kuuluu koko maa. Yksikkö toimii Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa sen vastuualueista erillisenä yksikkönä. Lounais-Suomen aluehallintovirastossa toimii aluehallintovirastojen sisäisen tarkastuksen toimintayksikkö.

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 viranomaislainen. Jos aluehallintovirastot eivät pääse asiassa yhteisymmärrykseen, voi päätöksen tehdä myös toimialaohjauksesta vastaava ministeriö. Päätöksessä on mainittava, missä laajuudessa virkamies on toisen aluehallintoviraston käytettävissä.

Virkamiehen vastaanottava aluehallintovirasto voi määrätä virkamiehen tekemään 1 momentissa tarkoitettussa laajuudessa vastaanottavalle aluehallintovirastolle kuuluvia asianomaisen virkamiehen virkaa vastaavia tehtäviä. Pelastustoimen asioita hoitavan vastuualueen tehtävien ja ympäristölupa-asioita hoitavan vastuualueen tehtävien osalta määräyksen antaa kyseisen vastuualueen päällikkö. Työsuojelun tehtäviä hoitavan vastuualueen virkamiehen määräämisestä tekemään toiselle aluehallintovirastolle kuuluvia tehtäviä säädetään työsuojeluhallinnosta annetun lain 3 §:ssä. Mahdollisuutta määrätä aluehallintoviraston virkamies tekemään tilapäisesti toisen aluehallintoviraston tehtäviä on hyödynnetty erityisesti ympäristölupavastuualueen tehtävissä.

## Johtaminen

Aluehallintovirastoa johtaa viraston johtaja, jonka nimikkeenä on ylijohdaja. Viraston johtaja vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja viraston yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Aluehallintoviraston vastuualuetta johtaa vastuualueen päällikkö. Vastuualueen päällikön nimikkeenä on johtaja. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut -vastuualueen päällikön nimikkeenä on 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.

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 kuitenkin 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 vastualueen toimivaltaan tai joka kuuluu pelastustoimen tehtäviä hoitavan vastualueen 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 vastualueen toimintojen järjestämisestä sekä henkilöstön tehtävistä ja työskentelypaikkakunnista. Vastualueen työjärjestyksestä päättää vastualueen päällikkö.

## Ohjaus

Aluehallintovirastojen ohjaus jakaantuu strategiseen suunnitteluun ja tulosohjaukseen sekä toisaalta yleishallinnolliseen ohjaukseen ja toimialaohjaukseen.

Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu AVI-lain 7 §:n mukaan valtiovarainministeriölle. Yleishallinnollisella ohjauksella tarkoitetaan sitä, että aluehallintovirastot kuuluvat valtiovarainministeriön toimialalle siinä merkityksessä, kuin ministeriöiden välisestä toimialajaosta säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja sen perusteella annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä. Tämä koskee esimerkiksi viraston hallintoa ja sen järjestämistä koskevaa normiohjausta. Yleishallinnollinen ohjaus pitää sisällään myös sen, että valtiovarainministeriö vastaa aluehallintovirastojen strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen koordinoinnista sekä virastojen yhteisiä toimintoja koskevasta toimialaohjauksesta ja sitä, että aluehallintovirastojen tulossopimukset allekirjoittaa valtiovarainministeriön puolelta kuntaministeri ja aluehallintovirastojen puolelta virastojen yliohtajat.

Aluehallintovirastoista annetun lain 8 §:ssä säädetään virastojen strategisesta suunnittelusta ja tulosohjauksesta. 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). Lisäksi jokaiselle aluehallintovirastolle laaditaan tulossopimus (tulosohjaus). Strategia-asiakirja ja tulossopimukset laaditaan hallituksen toimikaudeksi, ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtioneuvoston kehykset ja valtion talousarvio.

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

Valtiovarainministeriö laatii aluehallintovirastojen tulossopimukset yhdessä muiden ohjaavien ministeriöiden ja lain 10 §:ssä tarkoitettujen aluehallintovirastoja ohjaavien keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen ja tarvittavin osin maakunnan liittojen kanssa.

Aluehallintovirastojen toiminnan strategisen suunnittelun ja tulosohtauksen sisällöstä ja menettelytavoista sekä suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittamista varten perustettavista ryhmistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

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

Aluehallintovirastojen toimialaohjauksesta säädetään lain 10 §: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. Aluehallintovirastojen toimialaohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

## Rahoitus

Aluehallintovirastojen toimintamenot budjetoidaan valtiovarainministeriön pääluokan momentille aluehallintoviraston toimintamenot (mom. 28.40.01, siirtomääräraha 2 v., jatkossa AVI-momentti) ja sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan momentille työsuojelun aluehallintoviranomaisten toimintamenot (mom. 33.02.07, siirtomääräraha 2 v., jatkossa TS-momentti).

TS-momentilta maksetaan työsuojelun vastuualueiden henkilöstömenot ja matkamenot sekä eräät muut esimerkiksi työsuojelun vastuualueiden tiettyihin kehittämistoimenpiteisiin liittyvät verrattain vähäiset menot. AVI-momentilta maksetaan virastojen kaikki muut menot pl. edellä mainitut.

AVI-momentille on osoitettu vuoden 2020 valtion talousarviossa 56 505 000 euron nettomäärärahaa. Toiminnan rahoitus perustuu osittaiseen nettobudjetointiin ja nettoutettavia tuloja momentille arvioidaan kertyvän 11 330 000 euroa. Tuloista hieman yli puolet kertyy peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen julkisoikeudellisista suoritteista ja hieman alle puolet ympäristölupavastuualueiden julkisoikeudellisista suoritteista. Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen tuloista merkittävimpiä ovat alkoholihallinnon sekä yksityisen terveydenhuollon ja yksityisten sosiaalipalvelujen julkisoikeudelliset maksutulot. TS-momentille on osoitettu vuoden 2020 valtion talousarviossa 26 167 000 euron nettomääräraha. Nettoutettavia tuloja momentille arvioidaan kertyvän 170 000 euroa.

Momenttien mukainen jakautuminen ohjauksessa jatkuu tulossopimustasolle. Valtiovarainministeriön koordinoimassa prosessissa valmisteltavissa tulossopimuksissa osoitetaan virastoille määrärahat AVI-momentilta kaikkien muiden paitsi työsuojelun tavoitteiden saavuttamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osasto puolestaan osoittaa aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueille valmisteltavissa omissa tulossopimuksissaan määrärahat TS-momentilta työsuojelun tavoitteiden saavuttamiseksi. Neuvotteluprosessit käydään erillään toisistaan, vaikkakin valtiovarainministeriön edustaja osallistuu työsuojelun vastuualueiden ja sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osaston välisiin tulosneuvotteluihin. Esimerkiksi aluehallintovirastojen ylijohtajat eivät kuitenkaan näihin neuvotteluihin osallistu. AVI-momenttia koskevasta osuudesta neuvoteltaessa osallistuvat tulosneuvotteluihin kaikki aluehallintovirastoja ohjaavat ministeriöt sekä kunkin aluehallintoviraston ylijohtaja ja vastuualuejohtajat mukaan lukien työsuojelun vastuualueen johtaja.

Aluehallintovirastojen henkilöstöresurssit ovat vuodesta 2010 lähtien kehittyneet sosi-  
aali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tehtävissä sekä virastojen muissa tehtävissä  
taulukon yksi mukaisesti.

**Taulukko 1. Aluehallintovirastojen henkilöstöresurssit vuosien 2010–2019 tilinpäätösten mukaan.**  
(\* Vuodelle 2014 aluehallintovirastoihin siirtyi ELY-keskuksista 53 htv:n edestä opetus- ja kulttuuritoimen  
tehtäviä ja henkilöstöä)

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015	2016	2017	2018	2019	Muutos 2011– 2019, htv	Muutos 2011– 2019, %
Peruspalvelut-, oikeusturva ja luvat -vastuualue, STM:n hallinnonalan tehtävät	237	227	225	222	232	220	211	211	214	231	-5	-2 %
Työsuojelun vastuualueet	418	410	421	453	451	453	431	418	400	394	-25	-6 %
Muut tehtävät yhteensä	594	563	547	540	571	576	561	546	551	537	-57	-10 %
AVIt yhteensä	1249	1199	1193	1216	1253	1249	1202	1175	1164	1162	-87	-7 %

## Aluehallintovirastojen sähköinen asiointi

Aluehallintovirastoissa kehitetään sähköistä asiointia. Käytössä on asianhallintajärjes-  
telmä USPA, jossa on käytössä sähköinen hyväksyntä. Lisäksi käytetään sähköistä  
allekirjoitusta (älykortti).

USPA on ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA  
/ AHTI) asian- ja asiakirjahallintajärjestelmän kehitysprojektin tulos, joka otettiin alue-  
hallintovirastoissa käyttöön 2012. USPA -asianhallintajärjestelmää käyttävät aluehal-  
lintovirastot sekä ELY-keskukset ja TE-toimistot. Järjestelmässä on käyttäjiä noin  
6000. Järjestelmä mahdollistaa asianhallintajärjestelmän perustoiminallisuuksien li-



säksi tiedonohjaussuunnitelman ylläpidon, sähköisen arkistoinnin, sähköisen hyväksynnän, moottorin rakenteisten asiakirjojen laadintaan, asiakirjojen PDF-generoinnin ja julkaisutoiminallisuuden. USPA-asianhallintajärjestelmään on rakennettu integraatio raportointijärjestelmään, joka tukee aluehallintovirastojen tiedolla johtamista. Tämänhetkisen tiedon mukaan USPA-asianhallintajärjestelmään on integroitu noin 20 eri substanssijärjestelmää.

USPA-asianhallintajärjestelmän kehittäminen on yksi aluehallintovirastojen tulossopimushanke. Hankkeessa kehitetään USPAAan integraatioita VTJ-palveluun ja asiakastietovarantoon sekä Digi- ja väestötietoviraston viestit-palveluun. Näiden lisäksi myös useilla muilla aluehallintovirastojen kehittämishankkeilla on liittymäpinta USPA-asiahallintajärjestelmään. Sähköisessä asiointissa yksityiset sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat ja itsenäiset ammatinharjoittajat voivat hakea uutta lupaa, tehdä lupaan liittyviä ilmoituksia, tehdä aluehallintovirastolle ilmoituksen terveydenhuollon itsenäisestä ammatinharjoittamisesta ja seurata hakemuksen tai ilmoituksen käsittelyn tilannetta. Asiointipalvelu on tarkoitettu sekä Valviran että aluehallintovirastojen luvalla toimiville palveluntuottajille. Palvelua ylläpitää Valvira.

WIRTA sote -projekti käynnistyi vuonna 2019. Projektin tavoitteena on tuottaa digitaalinen toimintamalli sosiaali- ja terveydenhuollon tarkastuskäynteihin. Tarkoituksena on selvittää soveltuuko alun perin alkoholihallinnon tarkastustoimintaan suunniteltu digitaalinen toimintamalli myös sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden tarkastus- ja ohjaus- ja arviointikäyntien toteuttamiseen. Pilotointi/koekäyttö toteutetaan vuoden 2020 loppuun mennessä ja sen perusteella arvioidaan jatko. Ensimmäisenä koekäyttöön/pilotointiin on valittu vanhustenhuollon ympärivuorokautisten palvelujen asumis- palveluyksikköjen tarkastus/ohjaus- arviointikäynnit.

Aluehallintovirastojen tulossopimushankkeena on kantelujen käsittelyprosessin kehittäminen ja digitalisointi vuosille 2020–2023. Hankkeen tavoitteena on kantelujen käsittelyn yhdenmukaistaminen ja toiminnan sähköistäminen tiedonhallintalain mukaisesti. Vuoden 2020 tavoitteena on kantelujen käsittelyn geneerisen toimintamallin määrittäminen ja käsikirjan laatiminen sekä Sakali-projektin tehtävät. Aluehallintovirastojen nykyisten internet-sivujen kanteluohjeet päivitetään ja osallistutaan AVI.fi uudistuksen kanteluja koskevien tietojen sisällöntuotantoon.

Hankkeen tavoitteena on, että vuonna 2023 kaikilla toimialoilla on kokonaisvaltainen sähköinen ratkaisu kantelujen käsittelyssä käytössä ja mahdolliset jatkokehitystoimet ovat määritetty. Kehittämistoiminnan tavoiteltu muutos palvelee kantelijaa, kantelun käsittelyä aluehallintovirastossa ja kantelun kohdetta.

Kantelujen käsittelyhanke koskee vain aluehallintovirastoja (sen eri toimialoja), mitä voidaan pitää puutteena, koska sote-kanteluita käsitellään myös Valviran Sampo-järjestelmässä. Tämä ei yhtenäistä sote-valvontatietojen käsittelyä.

**Allu 2.0 -hankkeessa** kehitetään sähköistä asiointia alkoholihallinnossa. Allu 2.0 on alkoholihallinnon rekisteriuudistus, jossa sähköistetään alkoholihallinnon hakemukset asiakkaille ja tehdään uusi rekisteri. Jatkossa asiakas voi hakea alkoholihallinnon (sekä AVI:n että Valviran) luvat sähköisesti asiointipalvelun kautta. Palvelu on kokonaisvaltaisesti sähköinen. Ensimmäinen osuus eli anniskelulupahakemus on määrä tulla asiakkaille käyttöön 2021. (Tällä hetkellä ei ole käytössä sähköistä asiointia). Allun kehittämistyötä johtaa Valvira.

Sähköisen asioinnin prosessien kehittäminen tehostaa hakemusten ja ilmoitusten osalta kirjaamiseen ja tallentamiseen kuluva työaika niin aluehallinnossa kuin Valvirassa. Lupahallinnon tehostaminen vapauttaa resursseja valvontaan, jolloin valvonnan vaikuttavuus nousee vastaamaan roolin muutosta ja asiakkaiden odotusarvoa. Kaikki hakemusten ja ilmoitusten tarvittavat liitteet ovat saatavilla järjestelmässä heti, kun asia tulee vireille. Lupakäsittelyn kannalta oleellisten tietojen saaminen suoraan muiden viranomaisten rekistereistä vähentää erillisten tietopyyntöjen tarvetta ja keventää käsittelyprosessia ja vähentää yhteydenottojen määrää käsittelijöiden ja asiakkaan välillä.

Tällä hetkellä AVI:ssä lupa-asioita on vuositasolla n. 8000 ja Valvirassa 1000 kappaletta. Sähköinen asiointi säästää työtä jokaista ilmoitus- ja hakemusasiaa kohti ja toimijoiden hallinnollinen taakka vähenee, kun kirjallisen materiaalin tuottaminen ja postittaminen vähenee. Tämä muodostaa suoria säästöjä asiakkaille ja palvelukokemus sekä tyytyväisyys ylittäänsä viranomaisen toimintaan kasvaa.

Kaikki aluehallintovirastot ovat ottaneet kesän aikana käyttöön alkoholivalvonnan digitaalisen tarkastusohjelman tehdessään valvonta- ja tarkastuskäyntejä eri kohteisiin. Havainnot kerätään kentällä mobiililaitteella ja laadittu tarkastuspöytäkirja ähätetään asiakkaan sähköpostiin pdf:nä. Havainnot kirjautuvat samalla rekisteriin automaattisesti. Allu 2 maailmassa tarkastuspöytäkirja kirjautuu asiakkaan asiointitilille. Mobiilikäyttöinen tarkastuskertomus on tuonut alkoholitarkastukseen tehokkuutta ja helpottanut ylitarkastajien työtä. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto otti ensimmäisten joukossa Wirta-tarkastusohjelman käyttöön.

Alkoholihallinnossa on myös käytössä Aldo-chatbot, joka tarjoaa asiakaspalvelua vuorokauden ympäri. Se auttaa alkoholihallinnon lupa-asiakkaita suoraan tarvitsemiensa lomakkeiden ja tietolähteen luokse ja kertoo mihin käytetyt lomakkeet liitteineen tulee toimittaa. Aldoa kehitetään jatkuvasti, jotta se vastaisi asiakkaiden tarpeisiin..

Ympäristöterveydenhuollossa kehitetään sähköistä asiointia toimijoille (Ruokaviraston omistama VATI = ympäristöterveydenhuollon toiminnanohjaus- ja tiedonhallintajärjestelmä), esim. ilmoitukset, luvat, omien tietojen muutokset, omien valvontatietojen katselu, näytetulosten saaminen. Kansalaisille tarkoitettuun sähköiseen asiointiin tulee mm. ruokamyrkytyspäilyilmoitusten lähettäminen.

Toiminta kattaa pääasiassa yrityksiä, mutta myös julkisia toimijoita, kuten kouluja ja päiväkoteja. Toiminta kattaa kaikki elintarvikealan yritykset (maatiloista isoihin laitoksiin ja ravintoloihin/päivittäistavarakauppaan), terveydensuojelun kohteet ja tupakkavalvonnan kohteet (pääasiassa yrityksiä). Terveystietojen kohteet voivat olla yksityisasuntoja, mitä tahansa rakennuksia, mutta myös abstraktimpia kohteita kuten vaikka "rottaongelma Viikissä". Sähköinen asiointi on kohdistettu pääasiassa yrityksille.

Tulevaisuuden merkittävä haaste on Valviran ja aluehallintovirastojen yhteisen sote-valvontarekisterin kehittäminen. Aluehallintovirastoilta siirtyy valvontatieto erillisen systeemin kautta (Tilda) Valviran rekisteriin (tilastotietona) mutta aluehallintovirastot ja Valvira eivät pysty yhteisesti hyödyntämään valvontatietoja puolin ja toisin. Uuden sähköisen rekisterin olisi oltava valmiina viimeistään vuonna 2023 ennen sote-uudistuksen käynnistymistä. Siitä pitää olla yhteydet myös hyvinvointialueisiin, jotka toteuttavat myös omaa valvontatehtäväänsä.

## Toimipaikat

Aluehallintovirastoilla on kuusi päätoimipaikkaa ja kuusi muuta toimipaikkaa, joiden sijainnista on säädetty valtioneuvoston asetuksella.

Lisäksi virastoilla on muita pieniä toimipaikkoja, ns. työskentelypisteitä, joiden sijainnista ei erikseen säädetä asetustasolla. Näitä on tällä hetkellä 9 kappaletta ja näissä työskentelee noin 60 henkilöä, mikä on noin 5 prosenttia aluehallintovirastojen koko noin 1.200 henkilön henkilöstömäärästä.

## 2.3 Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien resurssit

Alla olevassa taulukossa on kuvattu Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävät resursseineen 2017–9/2020 Kieku-työaikakirjausten mukaan.

**Taulukko 2. Aluehallintovirastojen ja Valviran henkilöstöresurssit vuosien 2017–9/2020 Kieku-työaikakirjausten mukaan.**

Tehtävät	AVIt htv 9/2020	AVIt htv 2019	AVIt htv 2018	AVIt htv 2017	Valvira htv 9/2020	Valvira htv 2019	Valvira htv 2018	Valvira htv 2017
Sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta	36	40	30	29	5	8	6	6
Terveysterveysten ohjaus ja valvonta ml. Vapu-tehtävät **** (PSAVI)	38	42	39	41	15	25	25	24
Sosiaalihuollon luvat ja ilmoitukset	10	12	12	11	5	9	10	11
Terveysterveysten luvat, ilmoitukset ja rekisteröinnit sekä kliinisen mikrobiologian toimiluvat	17	22	20	19	13	21	20	16
Alkoholilain mukaiset ohjaus-, valvonta- ja lupa-asiat	35	52	54	54	7	9	8	9
Ympäristöterveydenhuollon tehtävät (STM:n hallinnonalan lainsäädännön)	6	9	9	9	5	6	7	7
Muut tehtävät - Sos. ja terv.huollon muut tehtävät (AVIt) - Romaniasiat (AVIt) - Tukija (Valvira) - Adoptiolautakunta (Valvira)	14	18	17	18	3	3	3	3
Tilasto- ja rekisteriviranomaistehtävät	0,2	0,5	0	0	6	10	10	9
Erytishuollon oikaisuvaatimukset - Kehitysvammaisten erityishuollon oikaisuvaatimusten käsittely	1,3	1,5	1	1,3	-	-	-	-
Valtion koulutuskorvaukset, tutkimus- korvaukset sekä STM:n rahoittamat kansalliset kehittämishankkeet	5	5	5	5	-	-	-	-
Valmius- ja varautumistehtävät	2,8	0,9	0,9	1,3	0,2	0,3	0,3	0,5
Hallinto ja tukipalvelut*	22	27	28	24	49	79	74	70
Sote-tehtävien htv yht.	170	211	196	193	107**	170**	165**	157**
AVIen POL-tehtävien htv yht.***	285	358	334	334				
Virastojen htv yht.	871	1133	1075	1119	107	176	173	165

\* AVI:n luvut sisältävät aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut -vastuualueen henkilötyövuosista jyvistystä sote-tehtävien osalta seuraavasti: 2020: 17 htv, 2019: 20 htv, 2018: 20 htv ja 2017: 19 htv. Valviran luvut sisältävät sekä Valviran hallinto- ja viestintätehtävissä työskentelevien osuuden (9/2020 yhteensä noin 30 henkilötyövuotta) että sote-substanssiosastoilla hoidettujen hallintotehtävien henkilötyövuosia.

\*\*Ilman Valviran varhaiskasvatuksen valvonnan ja ohjauksen tehtäviä, TLT-, biopankki- ja geenitekniikkatehtäviä. Taulukossa todettujen henkilötyövuosien lisäksi Valvirassa on kirjattu vuonna 2020 syyskuun loppuun mennessä työaikaa varhaiskasvatuksen valvonnan ja ohjauksen tehtäviin yhteensä 0,45 henkilötyövuotta.

\*\*\*Sosiaali- ja terveysalan tehtävien lisäksi aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueella (POL) hoidettavia tehtäviä ovat eläinlääkintähuollon, eläinsuojelun ja elintarviketurvallisuuden ohjaus ja valvonta sekä kilpailuvalvonta ja kuluttajien aseman turvaaminen sekä eräät oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädännön tehtävät.

\*\*\*\* Vankien ja puolustusvoimien terveydenhuollon valvonta

### 3 Sosiaali- ja terveyspalveluiden lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien organisoinnista muissa Pohjoismaissa

Tässä selvitystyössä käytettävissä olleen aikataulun puitteissa ei ole ollut mahdollista tehdä kattavaa kansainvälistä vertailua verrokkimaissa käytössä olevista sosiaali- ja terveyspalveluiden lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien organisointimalleista. Muiden Pohjoismaiden omaksumia ratkaisuja voidaan kuitenkin luonnehtia yleisellä tasolla seuraavasti.

Tanskan Sundhetstyrelseniä voidaan käytännössä luonnehtia sekamuodoksi Suomen sosiaali- ja terveysministeriön, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen, Valviran ja aluehallintovirastojen tehtävistä. Kyseinen järjestely on perusteiltaan niin omanlaisensa, ettei sitä ole mahdollista vertailla suhteessa Suomen nykytilaan tai tässä raportissa tarkempaan arviointiin valittuihin vaihtoehtoihin.

Norjan Helsetilsynet – Fylkesmenn (county governor) –mallin Helsetilsynet –keskusvirasto muistuttaa peruseriaateiltaan Valviran nykymallin mukaista ratkaisua. Fylkesmenn –virastot muistuttavat puolestaan perusrooliltaan ja osin tehtäviltäänkin aluehallintovirastoja. Virastojen yhtenä tehtävälana on sosiaali- ja terveydenhuolto<sup>1</sup>.

Ruotsin mallin mukainen Inspektion för vård och omsorg (IVO) -virasto vertautuu sosiaali- ja terveyspalveluita tarkasteltaessa varsin suoraan tässä raportissa hahmoteltuun ja tarkemman arvioinnin kohteena olevaan sosiaali- ja terveysalan toimialavirastomalliin. Virasto on noin 700 henkilön resursein ja 65 miljoonan euron budjetilla<sup>2</sup> operoiva viranomainen. Ruotsissa on tämän toimialaviraston rinnalla toiminnassa monialainen valtion aluehallinnon viranomainen lääninhallitusten (länstyrelsen) muodossa. Näiden organisaatioiden tehtävät ovat osin samat kuin Suomen aluehallintovirastoilla, mutta myös merkittävilä osin niistä poikkeavat<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Lähde: <https://www.fylkesmannen.no/en/About-us/>

<sup>2</sup> Lähde: <https://www.ivo.se/om-ivo/other-languages/finska-tata-on-ivo/>

<sup>3</sup> Ruotsin lääninhallitukset hoitavat tehtäviä seuraavilla toimialoilla: asuntovirastotehtävät, energiviranomaistehtävät, kansanterveysviranomaistehtävät, meri- ja vesiviranomaistehtävät, maatalousviranomaistehtävät, väestönsuojelun ja varautumisen viranomaistehtävät, valtion antikviiteettivirastotehtävät, sosiaalishallitustehtävät, liikennetehtävät.

Ruotsin (IVO) ja Norjan (Helsetilsynet) malleja tarkasteltaessa on hyvä lisäksi huomata, että molempien maiden keskusvirastojen tehtäväkenttä poikkeaa jonkin verran Suomen Valviran vastaavasta. Ruotsin IVO keskittyy vain sosiaali- ja terveydenhuoltoon, kun Valviran tehtäväkenttä ulottuu sosiaali- ja terveysalan tehtäviin ja siten myös alkoholihallintoon ja sosiaali- ja terveysministeriön lainsäädännön ympäristöterveydenhuollon tehtäviin. Ruotsin mallin mukaiseen virastoon eivät myöskään kuulu ammattioikeushakemusasiat, jotka käsitellään Ruotsissa Socialstyrelsenissä eli ei IVOssa. Suomessa kyseiset asiat käsitellään Valvirassa. Norjan Helsetilsynetin tehtävät ovat puolestaan jonkin verran laajempia kuin Valviralla sisältäen mm. epidemiologisia tehtäviä.

## 4 Sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyn vaihtoehdot

Yleisellä tasolla aluehallintovirastojen ja Valviran tehtävien ja toimivallan osittainen rinnakkaisuus ja päällekkäisyys käyvät ilmi tämän raportin luvussa 2.3 esitetystä resurssitaulukosta. Sekä aluehallintovirastot että Valvira hoitavat sosiaalihuollon ohjausta ja valvontaa, terveydenhuollon ohjausta ja valvontaa, sosiaalihuollon lupia ja ilmoituksia, terveydenhuollon lupia, ilmoituksia ja rekisteröintejä, alkoholilain mukaisia ohjaus-, valvonta- ja lupa-asioita sekä ympäristöterveydenhuollon tehtäviä STM:n hallinnonalan lainsäädännön osalta. Näistä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa ja valvonnassa on tunnistettavissa osittain päällekkäisiä tehtäviä ja epäselvää toimivaltajakoa.

Tarkemmin sosiaali- ja terveysalan lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävien nykytilaa ja tehtävänjakoa eri toimijoiden kesken on aikaisemmin selvitetty mm. valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeena<sup>4</sup>. Kyseessä olevassa selvityksessä valvonnalla tarkoitetaan sekä valvontaviranomaisten toteuttamaa ennakkollista valvontaa (esimerkiksi rekisteröintimenettelyt) ja jälkikäteistä valvontaa (esimerkiksi kanteluihin perustuva valvonta) että palvelujen järjestämisestä vastuussa olevan tahon oman palveluntuotantonsa ja järjestämisvastuulle kuuluvien, muiden tuottajien tuottamien palvelujen valvontaa. Valvontaviranomaisten toteuttamassa valvonnassa valvotaan ennen kaikkea säännösten ja määräysten noudattamista ja yksilöiden oikeuksien toteutumista. Järjestäjän toteuttamalla valvonnalla valvotaan lakisääteisten velvoitteiden lisäksi sitä, että tuottajat toimivat niitä sitovien hankinta- ja muiden sopimusten mukaisesti. Omavalvonnalla tarkoitetaan lakiin (esim. sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 47 §) perustuvaa velvoitetta valvoa omaa toimintaansa.

Valvonta liittyy monin tavoin toiminnan ohjaukseen. Valvontaan liittyvällä ohjauksella toimijoita ohjataan sekä etu- että jälkikäteisen valvonnan keinoin toimimaan lainsäädännön mukaisesti. Toisaalta valvonnan eri keinoin voidaan valvoa normi-, resurssi-, informaatio- ja sopimusohjauksen toteutumista. Normiohjauksella tarkoitetaan lainsäädännöllä, asetuksilla ja asetusta alemmilla velvoittavilla viranomaismääräyksillä toteutettavaa ohjausta. Resurssiohjauksella ohjataan voimavarojen käyttämistä, ja sen keskeisin väline on eduskunnan päättämä talousarvio. Informaatio-ohjauksessa toimintaan pyritään vaikuttamaan tiedon avulla muun muassa oppaiden, suositusten ja

---

<sup>4</sup> VNTEAS Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, maaliskuu 2017 Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2017



koulutuksen keinoin. Sopimusohjauksessa ohjausta toteutetaan osapuolia sitovin sopimuksin.

Selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysalan nykyiseen valvonnan viranomaisrakenteeseen liittyy ongelmia johtuen siitä, että aluehallintovirastojen ja Valviran tehtävät ovat osittain päällekkäiset, toimivaltajaot ovat epäselvät sekä siitä, että samalla tehtävälalla toimii useita aluehallintovirastoja ja yksi valtakunnallinen virasto. Päällekkäinen toimivalta laillisuusvalvonnassa johtaa käytännössä siihen, että samaa asia koskeva kantelu voi tulla vireille eri valvontaviranomaisissa. Aluehallintovirastojen ja Valviran työnjaon kannalta epäselvää on muun muassa se, mitä oli pidettävä periaatteellisesti tärkeinä ja laajakantoisina ja siten Valviran eikä aluehallintovirastojen vastuulle kuuluvina asioina.

Hallinnon asiakkaille aluehallintovirastojen ja Valviran työnjako näyttäytyy helposti epäselvänä. Virastojen sisällä epäselvyydet aiheuttavat päällekkäistä työtä ja ristiriitoja käytännön toiminnassa. Sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokonaisuuden kannalta nämä seikat vaikeuttavat resurssien optimaalista käyttöä.

## 4.1 Uudelleenjärjestelyn perussuuntien kolme vaihtoehtoa

Periaatteellisella tasolla valtion eli aluehallintovirastojen sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) hoitamien sosiaali- ja terveysalan valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehtojen perussuuntia voidaan tunnistaa ainakin kolme:

### 1. Aluehallintovirastokentän sisäisen organisoinnin muuttaminen, mutta aluehallintovirastojen ja Valviran välisen tehtävänjaon säilyttäminen nykyisellään.

Tämä voisi tarkoittaa käytännössä joko aluehallintovirastojen yhdistämistä toisiinsa siten, että virastoja olisi jatkossa vähemmän kuin nykyiset kuusi, mutta kuitenkin enemmän kuin yksi ja/tai aluehallintovirastojen sisäisen organisoinnin muuttamista esimerkiksi siten, että virastojen sisäistä vastuualuejakoa muutettaisiin tai vastuualueille kuuluvia tehtäviä määriteltäisiin uudelleen.

Jälkimmäinen muutos voisi tarkoittaa esimerkiksi nykyisin peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueille organisoitujen sosiaali- ja terveysalan<sup>5</sup> tehtävien organisoimista omiksi vastuualueikseen tai pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien organisoimista omiksi vastuualueikseen.

Virastojen yhdistäminen nykyistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi tasapainotaisi aluehallintovirastojen ja peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen kokoeroja toisiinsa nähden ja loisi suurempia organisaatioyksiköitä<sup>6</sup>. Sosiaali- ja terveysalan tai pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien organisoiminen omaksi vastuualueekseen tai pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien organisoiminen omaksi vastuualueeksi aluehallintovirastoissa puolestaan vahvistaisi kyseisten tehtävien johtamista ja selkeyttäisi toimialaohjausta. Vastaavalla tavalla omaksi vastuualueeksi on aluehallintovirastoissa organisoitu ympäristöministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja sisäministeriön hallinnonalan aluehallintovirastoille kuuluvat tehtävät. Muutos jättäisi kuitenkin erikseen ratkaistavaksi muiden nykyisin aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueille sijoittuvien tehtävien organisoinnin. Osa em. tehtäväalueista on pieniä, joten niiden uudelleen organisointi voisi olla haasteellista.

Uudelleenjärjestelyvaihtoehto ei edellyttäisi muutoksia valtionhallinnon ja valtion aluehallinnon perusrakenteeseen, vaan aluehallintovirastot ja Valvira jatkaisivat toimintaansa joltakin osin muuttuneella rakenteella ja valtionhallinnon rakenne sekä tehtävänjako perustuisi edelleen tältä osin ministeriöt – keskuhallinnon virastot – aluehallinnon virastot -nykymalliin. Alueilla säilyisi valtion monialainen lupa- ja valvontaviranomainen. Vaihtoehto ei ratkaisisi nykyistä rinnakkaisen toimivallan ongelmaa aluehallintovirastojen ja Valviran välillä eikä toiminnan ja sen johtamisen valtakunnallisuuteen pohjautuvia tarpeita.

## **2. Aluehallintovirastojen ja Valviran välisen tehtävänjaon selkeyttäminen, mutta virasto-organisaatioiden säilyttäminen pääsääntöisesti nykyisellään.**

Tämä voisi tarkoittaa sitä, että aluehallintovirastojen tehtäviä siirrettäisiin joltakin osin Valviralle ja/tai Valviran tehtäviä joltakin osin joko kaikille aluehallinto-

---

<sup>5</sup> Sosiaali- ja terveysalan tehtävät käsittävät sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien lisäksi myös alkoholihallinnon tehtävät sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ympäristöterveydenhuollon tehtävät.

<sup>6</sup> Suurin oli vuonna 2019 Etelä-Suomen aluehallintoviraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat vastuualue (133 henkilötyövuotta) ja pienin Lapin aluehallintoviraston (21 henkilötyövuotta).

virastoille, osalle aluehallintovirastoja tai valtakunnallisina erikoistumistehtävinä yhdelle aluehallintovirastolle. Tavoitteena järjestelyssä olisi, että toimeenpanotehtäviä ei olisi – ainakaan niin kattavasti kuin nykyisin – jaettu kahden eri valtionhallinnon tason virastokokonaisuuden vastuulle sen mukaan, onko kyseessä valtakunnallinen vai alueellinen tehtävä. Tehtävät ja prosessit pyritäisiin sen sijaan osoittamaan mahdollisimman kattavasti ja kokonaisuudessaan yhdelle virastolle tai virastokokonaisuudelle. Esimerkiksi yksityisen sosiaali- ja terveysalan lupatehtävät voitaisiin keskittää aluehallintovirastoille tai Valviralle päällekkäisyyden purkamiseksi.

Uudelleenjärjestelyvaihtoehto ei edellyttäisi muutoksia valtionhallinnon ja valtion aluehallinnon perusrakenteeseen, vaan aluehallintovirastot ja Valvira jatkaisivat toimintaansa joltakin osin muuttunein tehtävin ja valtionhallinnon rakenne sekä tehtävänjako perustuisi edelleen tältä osin ministeriöt – keskuhallinnon virastot – aluehallinnon virastot -nykymalliin. Alueilla säilyisi valtion monialainen lupa- ja valvontaviranomainen. Vaihtoehdolla voitaisiin toteutusmallista riippuen ainakin osittain ratkaista nykyinen rinnakkaisen toimivallan ongelma aluehallintovirastojen ja Valviran välillä.

### **3. Sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoaminen kattavasti yhden valtakunnallisen viraston tehtäviksi.**

Tämä voisi tarkoittaa kyseisten tehtävien kokoamista joko valtakunnalliseen monialaiseen valtion lupa- ja valvontavirastoon (lyhennetään jatkossa monialainen virasto), kuten oli tarkoituksena viime vaalikaudella valmistellussa Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) mallissa, tai tehtävien kokoamista valtakunnalliseen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon (lyhennetään jatkossa toimialavirasto).

Uudelleenjärjestelyvaihtoehto merkitsisi variaatiosta riippumatta erittäin merkittävää muutosta valtionhallinnon ja valtion aluehallinnon perusrakenteeseen. Aluehallintovirastot eivät jatkaisi enää tältä osin tehtäviltään kattavina monialaisina valtion lupa- ja valvontaviranomaisina alueellisella toimivallalla, vaan monialaisessa variaatiossa niistä muodostuisi käytännössä keskushallinnon alueella toimiva virasto. Toimialavirastovaihtoehdossa puolestaan välittömänä vaikutuksena aluehallintovirastojen tehtävät supistuisivat aivan olennaisesti ja se johtaisi virastokokonaisuuden jatkon uudelleenarviointiin. Vaihtoehto ratkaisisi nykyisen rinnakkaisen toimivallan ongelman aluehallintovirastojen ja Valviran välillä.

Edellä kuvatut vaihtoehdot ovat kaikki mahdollisia sosiaali- ja terveysalan valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehtoja.

Vaihtoehdot 1 ja 2 merkitsisivät uudelleenjärjestelyjen toteuttamista nykyisen hallintorakenteen peruspuitteissa. Vaihtoehtojen vaikutukset riippuisivat pitkälti siitä, kuinka laajasti aluehallintovirastorakenteen uudelleenorganisointia (vaihtoehto 1) tai tehtävänjaon muutoksia aluehallintovirastojen ja Valviran välillä (vaihtoehto 2) toteutettaisiin.

Vaihtoehto 3 merkitsisi uudelleenjärjestelyn myötä molemmissa variaatioissaan perustavaa laatua olevaa muutosta nykyiseen hallintorakenteeseen. Vaihtoehdon etuna olisi kuitenkin tehtävien kokoaminen kattavasti yhden johdon alaisuuteen ja virastotasoisen valtakunnallisen toimivallan tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen tehtävien toteuttamisessa. Vaihtoehto ratkaisisi samalla nykyisen rinnakkaisen toimivallan ongelman aluehallintovirastojen ja Valvira välillä. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjät eli valvonnan kohteet ovat yhä useammin entistä suurempia organisaatioita, jotka kattavat useamman kunnan - jopa maakunnan alueen. Tämä suurempiin kokonaisuuksiin johtanut kehitys tukee myös valvonnan uudelleen organisoitumista, jotta se pystyisi yhä paremmin ja vaikuttavammin vastaamaan tulevaisuuden palvelutuotannon ja palveluiden järjestämisen haasteisiin. Vaihtoehdot mahdollistaisivat myös tehokkaimmin tehtävien ohjauksen menettelyllisesti ja asiallisesti yhtenä strategisena kokonaisuutena.

Molempia vaihtoehdon 3 mukaisia variaatioita (*monialainen virasto* ja *toimialavirasto*) on arvioitu aikaisemmin mm. viime vaalikauden ns. Luova-malliin johtaneen valmistelun yhteydessä, joten mallien arviointityön pohjaksi on olemassa valmista materiaalia ja myös hallitusohjelma ohjaa hyödyntämään sote-uudistukseen kytkeytyvässä valmistelussa edellisten vaalikausien valmistelua. Aiemmillä vaalikausilla omaksutut valtionhallinnon rakenneperiaatteet ja valtionhallinnon rakenteiden toteutunut kehitys 2000-luvulla ovat kulkeneet kohti valtakunnallisen toimivallan omaavia aikaisempaa isompia ja resursseiltaan vahvempia virastoja. Lisäksi nykytilaa sosiaali- ja terveyspalveluiden lupa- ja valvontatehtävien jakautumisesta kahteen eri virastoon sen mukaan, ovatko kyseessä valtakunnalliset vai alueelliset tehtävät, ei voida pitää ideaalina ja monien sosiaali- ja terveyspalveluiden lupa- ja valvontatehtävien tuloksellinen hoitaminen hyötyisi valtakunnallisesti johdetuista prosesseista ja työjonoista.

Edellä mainituin perustein työryhmä on päättänyt arvioida vielä edellä kuvattua tarkemmalla tasolla vaihtoehdon kolme mukaisia valtakunnallisia malleja, jotka ovat:

- Valtakunnallisen monialaisen valtion lupa- ja valvontaviraston malli (*monialainen virasto*).

- Valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston malli (toimialavirasto)

Arvioinnissa on hyödynnetty edellisellä vaalikaudella valmistellun lakiesityksen Valtion lupa- ja valvontavirastosta (Luova) taustaksi tehtyä valmistelua niin monialaisen kuin toimialaviraston vaihtoehtoista sekä kyseisen Luova-viraston lakiesityksen sisältäneen hallituksen esityksen (HE 14/2018) mukaisia vaikutusarviointoja.

## 4.2 Valtakunnallinen monialainen valtion lupa- ja valvontaviranomainen (monialainen virasto) -vaihtoehdon tarkempi kuvaus

### 4.2.1 Vaihtoehtoon välttämättä liittyvät perusoletukset ja reunaehdot

Mallissa aluehallintovirastojen ja Valviran sosiaali- ja terveysalan tehtävät koottaisiin yhteen valtakunnalliseen virastoon. Lisäksi mallin otsikosta ilmenevän monialaisuuden määritelmän mukaisesti malliin sisältyy perusedellytyksenä se, että samaan virastoon ja siten toiminnallis-taloudelliseen kokonaisuuteen koottaisiin varsin laajastikin myös muita valtion lupa- ja valvontatehtäviä yli valtioneuvoston ohjesäännön mukaisien hallinnonalarajojen. Käytännössä ratkaisu edellyttäisi ollakseen taloudellis-toiminnallisesti mielekäs, että ainakin valtaosa nykyisistä aluehallintovirastojen tehtävistä koottaisiin kyseiseen virastoon.

Toimeenpantava muutos olisi siten tosiasiallisesti suurempi kuin vain sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointi. Aluehallintovirastojen sekä Valviran nykyisiä tehtäviä arvioiden olisi organisoitava uudelleen yhteensä noin 1.300–1.400 henkilötyövuoden edestä sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, ympäristöministeriön, oikeusministeriön, sisäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalojen lainsäädännön oikeusturva-, lupa- ja valvontatehtäviä joko osaksi kyseistä uutta virastoa tai osin muiden virastojen tehtäviksi. Muutokset heijastuisivat koko valtion aluehallinnon järjestelmään uudelleenjärjestelyinä.

Virastoa luonnehtisi ja sen toiminnan perusajatuksena olisi valtion lupa- ja valvontatehtävistä vastaaminen ja niiden kehittäminen vaikuttavasti, kattavasti, kokonaisvaltaisesti ja poikkihallinnollisesti. Tästä näkökulmasta ja mikäli tällä tavoin muodostetta-

siin resursseiltaan vahva ja merkittävää osaa valtion lupa- ja valvontatehtävistä hoitava uusi virasto, olisi perusteltua harkita myös muiden synergisten valtion hoitamien lupa- ja valvontatehtävien kokoamista samaan yhteyteen.

## 4.2.2 Tehtävät ja organisointi

Edellä todetuin perusoletuksin valtakunnallinen monialainen valtion lupa- ja valvontavirasto hoitaisi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lupa- ja valvontatehtävien lisäksi myös useiden muiden ministeriöiden hallinnonalojen lainsäädännön mukaisia tehtäviä, joten virastoon muodostuisi useampia toimialoja. Toimialat voitaisiin organisoida joko valtioneuvoston ohjesäännön mukaisia toimialamääritelmiä noudattaen substanssilähtöisesti tai esimerkiksi asiakasryhmien mukaan tai valtakunnallisen viraston sisällä alueellisia kokonaisuuksia muodostaen.

Realistisimpana ja todennäköisimpänä organisointimallina toiminnan käynnistymisen yhteydessä voitaneen nähdä substanssilähtöinen toimialajaotus, joka tulisi lisäksi määritellä laki- ja asetustasoisesti. Viime vaalikaudella tehdyn varsin pitkälle edenneen valmistelun pohjalta voidaan päätellä, että toimialajaotus olisi todennäköisesti pääpiirteissään seuraava:

- sosiaali- ja terveysalan luvista, ohjauksesta ja valvonnasta vastaava toimiala (tämän selvityksen tehtäväksiannon mukainen toiminta)
- ympäristötoimiala, joka vastaisi ainakin aluehallintovirastojen nykyisin hoitamien ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupa-asioiden hoitamisesta, vaikkakaan tämän selvityksen tehtäväksiänto ei ulotu näiden tehtävien organisoinnin arviointiin,
- työsuojelutoimiala, joka vastaisi aluehallintovirastojen nykyisin hoitamista työsuojelun valvonnan tehtävistä, vaikkakaan tämän selvityksen tehtäväksiänto ei ulotu näiden tehtävien organisoinnin arviointiin,
- opetus- ja kulttuuritoimiala, joka vastaisi ainakin aluehallintovirastojen nykyisin hoitamista opetus- ja kulttuuritoimen tehtävistä, vaikkakaan tämän selvityksen tehtäväksiänto ei ulotu näiden tehtävien organisoinnin arviointiin,
- muista mahdollisista tehtävistä vastaava toimiala, joka hoitaisi ainakin aluehallintovirastojen nykyisin hoitamia resursseiltaan pienempiä tehtäviä, kuten oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädännön eräitä oikeusturvatehtäviä, vaikkakaan tämän selvityksen tehtäväksiänto ei ulotu näi-

den tehtävien organisoinnin arviointiin. Myös kysymys maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ympäristöterveydenhuollon ja työ- ja elinkeinoministeriön tuoteturvallisuus- ja kuluttaja-asioiden organisoinnista tulisi ratkaista.

Lisäksi virastolla olisi viraston päällikkönä toimiva pääjohtaja ja hänen alaisuudessaan viraston hallinto- ja kehittämispalveluita hoitava yksikkö tai toimiala sekä johdon esikuntana toimiva yksikkö.

Viraston yhteyteen sijoitettaisiin myös eräät nykyisin Valviraan sijoittuvat, valtakunnallista toimivaltaa käyttävät lautakunnat. Nämä Valviran yhteydessä toimivat riippumattomat lautakunnat ovat adoptiolautakunta ja valtakunnallinen lääketieteellinen tutkimuseettinen toimikunta (TUKIJA). Adoptiolautakunnan valtioneuvosto asettaa enintään viideksi vuodeksi kerrallaan ja se toimii erityisenä asiantuntija-, lupa- ja valvontaviranomaisena adoptioasioissa. TUKIJAn valtioneuvosto asettaa neljäksi vuodeksi. Toimikunnan tehtävänä on toimia tutkimuseettisten kysymysten asiantuntijana, seurata, ohjata ja koordinoita tutkimuseettisten kysymysten käsittelyä sekä osallistua kansainväliseen viranomaisyhteistyöhön.

Virastolle voitaisiin osoittaa myös muita sosiaali- ja terveysalan valtakunnalliseen ohjaukseen ja valvontaan sekä niiden kehittämiseen liittyviä tehtäviä.

### 4.2.3 Viraston koko ja resurssit

Viraston henkilöstöresurssit olisivat edellä hahmotelluilla lähtökohdilla noin 1.300–1.400 henkilötyövuotta ja tästä sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitavan toimialan osuus olisi arviolta noin 450 henkilötyövuotta. Toimintamenoina tämä tarkoittaisi vuoden 2021 talousarvioesityksen perusteella arvioiden karkeasti noin 100 miljoonaa euroa ja lisäksi viraston toimintaa rahoitettaisiin toiminnan tuloilla arviolta 15 miljoonan euron edestä.

Kokonaisuus ei ole suoraan verrannollinen viime vaalikauden Valtion lupa- ja valvontavirasto Luovan valmisteluun, jonka perusteella muodostuneen viraston henkilötyövuodet olisivat olleet 1.800–1.900 henkilötyövuotta, koska arvioon ei sisälly oletuksia tehtävien siirtämisestä ELY-keskuksista tässä kuvattavaan virastoon.

### 4.2.4 Johtamisjärjestelmän peruslähtökohdat

Virastoa johtaisi pääjohtaja, joka vastaisi viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Pääjohtaja ratkaisisi asiat, jotka eivät kuulu toimialojen tehtäviin, jollei toisin säädetä. Viraston toimialaa johtaisi toimialan johtaja, joka

vastaisi toimialan toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta sekä toimialan toiminnan osalta koko viraston tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Normaalista ns. päällikkövirastosta poiketen monialaiselle virastolle olisi tarpeen luoda myös uudenlainen yhteisen johtamisen malli, jossa viraston johdon tehtävissä korostuisi edellä kuvatun perinteisen tulosvastuun ohella vastuu viraston sisäisen yhteistyön, poikkihallinnollisen toiminnan ja yhteisten tavoitteiden toteuttamisesta ja edistämisestä. Virastolla olisi johtoryhmä, jonka tehtävänä olisi tukea pääjohtajaa viraston tulostavoitteiden saavuttamisessa, toimintojen yhteensovittamisessa ja muussa viraston johtamisessa.

Ratkaisuvaltaa koskevassa sääntelyssä toimialojen substanssiasioiden ratkaisuvalta olisi koottu toimialojen johtajille siten, että viraston pääjohtajalla ei olisi niihin kohdistuvaa otto-oikeutta<sup>7</sup>. Pääjohtaja ratkaisi asiat, jotka eivät kuulu toimialojen tehtäviin tai jotka liittyvät usean toimialan (yhteisiin) tehtäviin, jollei toisin säädetä tai määrätä viraston työjärjestyksellä. Tämä on periaatteellisesti merkittävä rajausta pääjohtajan toimivaltaan, mutta asialla ei kuitenkaan ole suurta merkitystä käytännön ja viraston toiminnan näkökulmasta, sillä vastaavaa delegointia olisi välttämätöntä tehdä tämän kokoluokan organisaatiossa joka tapauksessa työjärjestyksellä, vaikka asiasta ei olisi lain tai asetuksen tasolla säädetty.

Viraston pääjohtajan nimittäisi valtioneuvosto valtiovarainministeriön esityksestä. Valtiovarainministeriön olisi valmisteltava esityksensä yhdessä muiden virastoa ohjaavien ministeriöiden kanssa. Nykyistä AVI:n tapauksessa säädettyä ja viime vaalikauden Luova-ratkaisun mukaista käytäntöä noudattaen toimialan johtajan nimittäisi valtioneuvosto toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa olevan ministeriön esityksestä. Esityksen tekevän ministeriön olisi valmisteltava esityksensä yhdessä muiden virastoa ohjaavien ministeriöiden kanssa ja kuultava viraston pääjohtajaa ennen päätöksentekoa.

## 4.2.5 Toimivalta ja alueellisen toiminnan järjestäminen

Virastolla olisi valtakunnallinen toimivalta ja viraston toimialueena olisi koko maa, jollei erikseen toisin säädettäisi. Valtion alueellinen läsnäolo turvattaisiin riittävän laajalla toimipaikkaverkostolla. Asiakkaiden ja toiminnan tarpeista lähtevä toimipaikkaverkosto

---

<sup>7</sup> Myös toimialojen johtajien osalta voi olla tehtäkohtaisia poikkeuksia ratkaisuvaltaa koskien. Esimerkiksi aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden toimintaa koskee säädös (eräiden ympäristö- ja vesiasoiden käsittely AVI:ssa 898/2009), jonka mukaan ympäristötoimialan johtajalla ei ole otto-oikeutta toimialan lupa-asioihin, vaan lupa-asiaan määrätty kokoonpano on ratkaisutoiminnassaan riippumaton.



vastaisi laajimmillaan nykyistä aluehallintovirastojen toimipaikkaverkostoa, mutta myös harvempi verkosto olisi tuloksellisen toiminnan näkökulmasta mahdollinen. Kaikissa toimipaikoissa ei tehtäisi viraston kaikkien toimialojen tehtäviä, vaan henkilöstö sijoittuisi eri toimipaikkoihin ja työskentelypisteisiin tehtävien hoidon kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Valtakunnallisen toimivallan johdosta vireille tulevia asioita voitaisiin asian luonteesta riippuen ohjata käsiteltäväksi esimerkiksi joko tietyn alueen toimipaikkaan tai tiettyihin tehtäviin erikoistuneelle valtakunnalliselle tiimille / yksikölle tai valtakunnalliseen paikariippumattomaan työhön. Toimipaikkoihin voitaisiin myös kerätä asiantuntemusta ja ne voisivat erikoistua tiettyihin tehtäviin.

## 4.2.6 Tulosohtaus

Viraston ohjausmalli vaatisi laki- ja tarvittaessa myös asetustason määrittelyä johtuen siitä, että virasto hoitaisi monen hallinnonalan merkittäviä tehtäväkokonaisuuksia. Käytännön toteuttamismahdollisuuksia ohjausmalliksi on lähtökohtaisesti useita:

- Ohjausmallissa voitaisiin ottaa mallia nykyisten aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ohjausmallista, jossa ohjaus on jaettu yleishallinnolliseen ohjaukseen ja toimialaohjaukseen. Mallissa viraston tulosohtauksesta ja siten toiminnan tuloksellisuuden varmistamisesta ohjauksella vastaa yksi ministeriö (AVI:n osalta valmistelu ja päätöksenteko VM:llä). Muut ministeriöt ohjaavat virastoa tulosohtauksen mukaisten raamien puitteissa (toimialaohjaus).
- Ohjausmallissa voitaisiin ottaa mallia nykyisen Digi- ja väestötietoviraston ohjausmallista, jonka mukaan Digi- ja väestötietoviraston toimintaa ohjaa ja valvoo valtiovarainministeriö, mutta siltä osin kuin viraston tehtävät perustuvat oikeusministeriön toimialan lainsäädäntöön, ministeriöiden on tehtävä yhteistyötä viraston ohjauksessa. Lisäksi ohjauksen sisällöstä ja menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Myös tässä mallissa viraston tulosohtauksesta ja siten toiminnan tuloksellisuuden varmistamisesta ohjauksella vastaa yksi ministeriö (VM).
- Ohjausmallissa voitaisiin ottaa mallia viime vaalikauden Luova-valmistelussa määritellystä mallista, jossa ohjaukselle määriteltiin oma ns. yhteisen ohjauksen mallinsa. Mallin ytimessä olisi ollut vaatimus ohjaavien ministeriöiden yksimielisyydestä viraston tulosohtauksen – eli tuloksellisuuden tavoitteisiin ja resursseihin – kuuluvissa asioissa eli ts. viraston

osalta julkisen talouden suunnitelmaan (kehysesitys), talousarvioesitykseen ja tulossopimukseen kirjattavissa asioissa. Perälaudaksi yksimielisyyden saavuttamista ja varmistamista varten olisi säädetty asian käsittelemisestä viime kädessä valtioneuvostossa. Tässä mallissa viraston tulosohjaukseen liittyvien asioiden valmistelusta vastaisi yksi erikseen määriteltävä ministeriö kuitenkin niin, että tulosohjaukseen liittyvien päätösten (tavoitteisiin ja resursseihin eli talousarvio- ja kehysesitykseen ja viraston kanssa tehtävään tulossopimukseen) tulee olla yksimielisiä lainsäädännössä virastoa ohjaaviksi määriteltujen ministeriöiden kesken.

Virastolle tässä hahmotettua tehtäväkokonaisuutta arvioiden ohjausmallia tulisi lähtökohtaisesti rakentaa viime vaalikaudella valmistellun Luova-mallin pohjalta sitä edelleen kehittämällä ja selkeyttämällä. Viraston ohjausmallia valmistellessa tulisi varmistaa tehtäviä virastolle osoittavien ministeriöiden ohjausvastuun ja -vallan toteutumisen perustuslain 68 §:n edellyttämällä tavalla samoin kuin ohjausmallin perustuslain mukaisuus kokonaisuutena. Ohjausmallissa ja siihen sisältyvissä päätöksentekovaltuuksissa tulisi huomioida kunkin ministeriön hallinnonalan tehtävien luonne, määrä ja voimavarat. Työsuojeluvalvonnan riippumaton asema tulisi turvata Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksen mukaisesti.

## **4.3 Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomainen (toimialavirasto) -vaihtoehdon tarkempi kuvaus**

### **4.3.1 Vaihtoehtoon välttämättä liittyvät perusoletukset ja reunaehdot**

Mallissa aluehallintovirastojen ja Valviran sosiaali- ja terveysalan tehtävät koottaisiin yhteen valtakunnalliseen virastoon. Ratkaisu edellyttäisi aluehallintovirastoihin jäävien muiden tehtävien organisointitavan uudelleen arviointia. Toimeenpantava muutos olisi siten tosiasiallisesti suurempi kuin vain sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointi. Aluehallintovirastojen sekä Valviran nykyisiä tehtäviä arvioiden olisi organisoitava uudelleen yhteensä noin 1.300–1.400 henkilötyövuoden edestä sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, ympäristöministeriön, oikeusministeriön, sisäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalojen lainsäädännön oikeusturva-, lupa- ja valvontatehtäviä joko olemassa olevaan virastokenttään tai uusi virasto tai virastoja perustamalla.

Valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomaista luonnehtisi ja sen toiminnan perusajatuksena olisi valtion sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontatehtävistä vastaaminen ja niiden kehittäminen vaikuttavasti, kattavasti ja kokonaisvaltaisesti. Tästä näkökulmasta ja mikäli tällä tavoin muodostettaisiin resursseiltaan vahva ja kattavasti valtion sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, ohjaus ja valvontatehtäviä hoitava uusi virasto, olisi perusteltua harkita myös muiden synergisten valtion hoitamien sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontatehtävien kokoamista samaan yhteyteen.

Ratkaisun myötä tulisi arvioitavaksi, olisivatko aluehallintovirastot enää toiminnallistaloudellisesti toimiva kokonaisuus sosiaali- ja terveysalan ohjaus, lupa- ja valvontatehtävien kokonaisuudesta irrottamisen myötä ja vastaisiko niiden lakiin kirjattu toiminta-ajatus enää tosiasiallisesti niiden hoidettavana olevaa tehtäväkokonaisuutta. Tämä arviointi heijastuisi koko valtion aluehallinnon järjestelmään uudelleenjärjestelyinä.

### 4.3.2 Tehtävät ja organisointi

Viraston tehtävät muodostuisivat Valviraan tehtävistä kokonaisuudessaan sekä niistä AVI:n peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueiden tehtävistä, joita sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa. Viraston sisäisestä organisoitumisesta ja henkilöstön sijoittamisesta päätettäisiin viraston työjärjestyksellä.

Viraston yhteyteen sijoitettaisiin eräät nykyisin Valviraan sijoittuvat, valtakunnallista toimivaltaa käyttävät lautakunnat. Nämä Valviraan yhteydessä toimivat riippumattomat lautakunnat ovat adoptiolautakunta ja valtakunnallinen lääketieteellinen tutkimuseettinen toimikunta (TUKIJA). Adoptiolautakunnan valtioneuvosto asettaa enintään viideksi vuodeksi kerrallaan ja se toimii erityisenä asiantuntija-, lupa- ja valvontaviranomaisena adoptioasioissa.

Virastolle voitaisiin osoittaa myös muita sosiaali- ja terveysalan valtakunnalliseen ohjaukseen ja valvontaan sekä niiden kehittämiseen liittyviä tehtäviä.

### 4.3.3 Viraston koko ja resurssit

Virastoon siirtyisivät edellä mainittuja tehtäviä nykyisissä virastoissa hoitava henkilöstö sekä erikseen sovittava, tehtävien edellyttämä henkilöstö – kokonaisuudessaan n. 450 henkilötyövuotta. Toimintamenoina tämä tarkoittaisi vuoden 2021 talousarvioesityksen perusteella arvioiden karkeasti noin 30–40 miljoonaa euroa ja lisäksi viraston toimintaa rahoitettaisiin toiminnan tuloilla arviolta 6-7 miljoonan euron edestä.

### 4.3.4 Johtamisjärjestelmän peruslähtökohdat

Virasto olisi ns. normaali päällikkövirasto. Virastoa johtaisi pääjohtaja, joka vastaisi virastolle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta ja siitä, että viraston tehtävät hoidetaan tuloksellisesti. Pääjohtaja päättäisi viraston toimialaan kuuluvista asioista, jollei asiaa olisi säädetty tai pääjohtaja olisi työjärjestyksellä siirtänyt päätösvaltaa muulle viraston virkamiehelle. Pääjohtaja vahvistaisi viraston työjärjestyksen. Pääjohtajan tukena toimisi johtoryhmä, jonka kokoonpano määriteltäisiin viraston työjärjestyksessä.

Pääjohtajan nimittäisi valtioneuvosto sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä. Muun viraston henkilöstön nimittäisi tai ottaisi palvelukseen pääjohtaja, ellei viraston työjärjestyksellä muuta määrättäisi.

### 4.3.5 Toimivalta ja alueellisen toiminnan järjestäminen

Virastolla olisi valtakunnallinen toimivalta ja viraston toimialueena olisi koko maa, jollei erikseen toisin säädettäisi. Virastolla olisi alueellisia toimipaikkoja, joiden määrä ja sijainti ratkaistaisiin valmistelun aikana. Käytännössä toiminnan tuloksellisen järjestämisen näkökulmasta ratkaisu edellyttäisi aluehallintovirastojen nykyistä toimipaikkaverkostoa vastaavaa tai mahdollisesti sitä jossain määrin harvempaa verkostoa. Aluehallintovirastoilla on nykyisin toimipaikat 12 paikkakunnalla. Viraston organisoitumisesta, mukaan lukien alueellista läsnäoloa edellyttävästä toiminnasta ja henkilöstön sijoittamisesta, päätettäisiin viraston työjärjestyksellä.

Alueellisissa toimipaikoissa käsiteltäisiin mm. alueelta tulevat kantelun ja hoidettaisiin alueellisia valvontatehtäviä. Tehtäviä tasattaisiin tarvittaessa toimipaikkojen kesken. Toimipaikat tai osa niistä erikoistuisivat lisäksi tiettyihin valtakunnallisiin tehtäviin. Esimerkiksi lupa-asiat ja ammattihenkilöhakemusasiat voitaisiin keskittää.

### 4.3.6 Tulosohtaus

Virastoa ohjaisi sosiaali- ja terveysministeriö ja sen tehtävät koostuisivat ainakin lähtötilanteessa pelkästään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävistä. Virastoa ohjattaisiin valtionhallinnon tulosohtausmallin peruseriaatteiden mukaisesti.

# 5 Tarkempi vaikutusarviointi valtakunnallisen viraston vaihtoehtoista

## 5.1 Yhteiskunnalliset- ja asiakasvaikutukset

### 5.1.1 Vaikutukset valvonta- ja ohjausjärjestelmän tehokkuuteen

Sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien valtakunnallinen kokoaminen valtakunnalliseen monialaiseen valtion lupa- ja valvontaviranomaiseen (monialainen virasto) tai valtakunnalliseen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomaiseen (toimialavirasto) selkeyttäisi valvonta- ja ohjausjärjestelmää. Molemmille vaihtoehdoille yhteiset hallinnollisen fuusion hyödyt liittyvät aluehallintovirastojen ja Valviran sosiaali- ja terveysalan päällekkäisten tehtävien purkautumiseen ja tehtävien synergioiden hyödyntämiseen. Kummassakin valtakunnallisessa mallissa sosiaali- ja terveysalan lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävien nykyiset päällekkäisyydet ja epäselvyydet häviäisivät ja tehtävissä toimivia henkilöresursseja voitaisiin käyttää nykyistä tehokkaammin. Yksi virasto ja valtakunnallinen toimialue myös yhdenmukaistaisi lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien linjauksia ja käytäntöjä sekä vahvistaisi välillisesti ihmisten yhdenvertaisuutta sosiaali- ja terveystaloudissa.

Monialainen lupa-, ohjaus- ja valvontavirasto luo edellytyksiä laajojen yhteiskunnallisten ilmiöiden ja ongelmien hahmottamiselle lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävissä ilman virastorajoja. Monialainen virasto olisi vahva laillisuusvalvonnan osaaja toimialasta riippumatta. Malli mahdollistaa resurssien suuntaamista monialaisen valvonnan kehittämiseen, toteuttamiseen ja johtamiseen, mikä voi vähentää juuri sosiaali- ja terveysalan valvontaan kohdennettavissa olevaa vastaavaa panosta, mutta samalla parantaa kokonaisuutena asiakkaan saamaa palvelua sekä yhdenmukaistaa käytäntöjä. Ilman toimivaa johtamista riskinä voi olla myös se, että monialaisuus laajempia kokonaisuuksia koskevana hidastaa sosiaali- ja terveysalan kehittämistä tai voi johtaa sosiaali- ja terveysalaa koskevien menettelyiden kehittämiseen ns. pienimmällä yhteisellä nimittäjällä tai sosiaali- ja terveysalan synergiat tai asiakastarpeet virheellisesti hahmottaen.

Toimialaviraston mallin vahvuutena olisi viraston selkeät ja tarkkarajaiset ydintehtävät ja tavoitteet, joiden kautta toiminnan kehittäminen, toteuttaminen ja johtaminen ovat kohdennettavissa juuri sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan strategian mukaisesti. Haasteena on, että monialaisten ongelmien hahmottaminen sekä toimintamallien yhtenäistäminen ohjauksessa ja valvonnassa edellyttää virastorajat ylittävää yhteistyötä. Tämä on tosin tarpeen myös monialaisen viraston mallissa silloin, kun menettelyjä halutaan kehittää viraston omia toimialoja laajemmin suhteessa muihin virastoihin.

Sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien järjestämismalli ei sinänsä lisäisi tai vähentäisi poikkihallinnollisen yhteistyön tarvetta eri tehtäväkokonaisuuksien välillä.

## 5.1.2 Vaikutukset kansalaisiin ja perusoikeuksien toteutumiseen

Molemmissa arvioitavissa vaihtoehdoissa virastopohjan valtakunnallisuus on keskeisin yksittäinen muutostekijä, joka luo edellytyksiä toiminnan entistä paremmalla yhdenmukaisuudelle, vaikuttavuudelle, asiakaslähtöiselle kehittämiselle, menettelyiden sujuvoittamiselle ja tehostamiselle.

Monialainen virasto mahdollistaa laaja-alaisen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden johtuen viraston laajasta tehtävärepertuaarista. Yhteiskunnallisiin vaikutuksiin liittyvien hyötyjen toteutumiseen liittyy kuitenkin myös toimeenpanovaiheen riskejä erityisesti ohjauksen yhteensovittamisessa ja johtamisessa. Monialaisen viraston tavoitteita on sovittava yhteen keskenään, jotta ne sopivat kaikille toimialoille tai sitten niitä on asetettava erikseen toimialoittain tai tehtäväkokonaisuuksittain. Monialaisen viraston toimialojen synergioiden syvyys vaihtelee, eikä kaikkien toimialojen kesken välttämättä ole synergioita. Monialaisen viraston hyödyt ovat parhaimmillaan, jos sitä ohjaavat tahot onnistuvat yhteensovittamaan ohjauksensa, jos monialainen virasto kykenee itse yhteensovittamaan ristiriitaistakin ohjausta tai jos eri toimialojen toimenpiteet muutoin toimivat samansuuntaisesti.

Myös kansalaisten asiat voivat olla monialaisia. Esimerkiksi lasten sosiaali- ja terveydenhuollon asiat voivat liittyä myös varhaiskasvatukseen tai perusopetukseen. Kantelun tekeminen lapsen ja nuoren asiassa eri sektorivirastoihin edellyttää kantelun tekijältä monialaisessa asiassa enemmän tietoa, taitoa ja työtä kuin kanteleminen samassa asiassa monialaiselle valvontaviranomaiselle. Kantelun tekijän on tunnistettava oikea viranomainen ja kohdennettava asiansa kullekin valvovalle viranomaiselle oikein. Toimialavirastosta voitaisiinkin joutua toteuttamaan monialavirastoa enemmän

hallintolain nojalla tehtäviä asian siirtoja toimivaltaiselle viranomaiselle. Toisaalta toimialavirastossakaan ei olisi tarvetta asian siirtoihin, joita nykyisin tehdään aluehallintovirastojen ja Valviran välillä, ja suurin osa siirroista on juuri näitä siirtoja. Myös monialaisessa virastossa kantelun kohteena olevan asian sisällöllinen ja asiaan liittyvien ulkoisten sekä sisäisten toimivaltojen hahmottaminen vaatii työpanosta, samoin kuin mahdollisen yhteisratkaisun luominen niin menettelyllisesti kuin sisällöllisesti. Välillisesti sosiaali- ja terveysalan toimialaviraston perustaminen voisi vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen siten, että monialaiset esimerkiksi lasten ja nuorten asioihin liittyvät kantelut vähentyisivät. Tällöin osa kansalaisten kokemista epäkohdista jäisi saattamatta valvojan viranomaisen tietoon. Toimialaviraston perustaminen voisi myös hidastaa lasten ja nuorten asioiden käsittelyä, kun eri valvontaviranomaiset joutuisivat pyytämään toisiltaan lausuntoja. Näiden lausuntojen määrä ja merkitys vaatisi kuitenkin erikseen tehtävää arviota. Toisaalta toimialavirasto on omiaan selkeyttämään kansalaisille sitä, mikä viranomaisen mistäkin asiasta vastaa silloin kun kansalaisen asiassa on kyse selkeästi yhden toimialan asiasta.

Toimialaviraston vaikuttavuus edellyttäisi toimialaa laajemmissa ilmiöissä ja asioissa hyvää ja tiivistä yhteistyötä esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kanssa. Yhteistyölle reunaehdot loisivat toimialavirastomallissa virastojen raja-aidat. Ensihoitoa, varautumista, oppilas- ja opiskelijahuoltoa, varhaiskasvatusta, kehitysvammaisten sivistyspalveluja sekä työsuojelun kanssa yhteisiä valvonta-asioita koskevissa asioissa asiakas joutuisi samassa asiakokonaisuudessa asioimaan eri viranomaisten kanssa.

Hallinnollisen uudistuksen merkitys ei ole yksin ratkaiseva lupa-, ohjaus- ja valvonta-tehtävien laadun kannalta, mutta virastorajojen aiheuttamia hidasteita ja esteitä lupa-, valvonta- ja ohjausprosesseissa on vaikea voittaa esimerkiksi viranomaisyhteistyötä tehostamalla. Toisaalta viranomaisyhteistyötä tehtäisiin laajasti käytännössä myös moniaisen viraston sisällä, ja joka tapauksessa suhteessa muihin viranomaisiin ja virastoihin (esim. Verohallinto, poliisi ja kunnat). Monialaisenkin viraston ulkopuolelle jää joka tapauksessa merkittävä määrä sellaista valtion lupa- ja valvontatoimintaa, jolla on yhtymäpintoja tässä raportissa käsitelyihin tehtäviin.

### 5.1.3 Vaikutukset valvonnan kohteisiin

Kumpikin malli, monialavirasto sekä sosiaali- ja terveysalan toimialavirasto, mahdollistaisivat koko toiminnan kattavan valtakunnallisen toimivallan myötä valvonnan kohteena olevien asiakkaiden entistä tehokkaamman palvelun ja yhdenmukaisen valvonnan. Lisäksi ne mahdollistavat virastojen sosiaali- ja terveysalan tietovarantojen sekä asiakaspalvelujen digitalisoinnin, toimintojen automatisoinnin sekä tietovarantojen yhteiskäyttöisyyden. Digitalisoiminen ja sähköistäminen tehostavat hallintoa ja vähentä-

vät asiakkaan hallinnollista taakkaa. Välillisesti digitalisointi tehostaisi valvontaa. Digitalisointi on molemmissa vaihtoehdoissa ja joka tapauksessa laajempi viranomaisrajat ylittävä tavoite julkisen hallinnon kehittämisessä ja viranomaisten välisen yhteystoiminnan mahdollistamisessa. Tärkeää on tunnistaa myös yhteys hallituksen linjaaman sote-uudistuksen mukaisesti muodostettaviin hyvinvointialueisiin, jotka ovat keskeisiä sote-valvonnan kohteita. Hyvinvointialueilla on omalla alueellaan sote-valvontatehtävä palvelutuotantonsa omavalvonnassa sekä tilaamiensa sote-palvelujen valvonnassa. Hyvinvointialue tuottaa valvontatietoa sote-valvontaviranomaiselle ja valvontaviranomainen puolestaan tietoa hyvinvointialueelle sen tekemän valvonnan tueksi ja toiminnan ohjaamiseksi. Hyvinvointialueiden ja valvontaviranomaisen valvontatietokannan tulisi olla yhtenäinen, jotta ohjausta voidaan suunnata ennakkolisesti ja riskiperusteisesti.

Valtakunnalliset sähköiset ja digitaaliset järjestelmät helpottaisivat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestelmän ajantasaisen ja vertailukelpoisen tiedon hankintaa ja laajentaisivat valvonnan tietoperustaa. Digitalisoinnin on arvioitu (HE 14/2018 vp) tehostavan aluehallintovirastojen ja Valviran lupa- ja valvontaprosesseja noin 20 prosentilla. Digitalisointi loisi edellytykset sille, että valvontaviranomainen voisi toteuttaa sille säädettyä ehdotettavaa valvontatehtävää riskiperusteisesti ja ennakoivasti ja parantaisi myös valvonnan vaikuttavuuden seuranta.

Toimialaviraston toiminnan digitalisoiminen olisi yksinkertaisempaa ja yksittäisinä hankkeina edullisempaa kuin monialaviraston toiminnan digitalisoiminen. Aluehallintovirastoilla ja Valviralla on nykyisinkin esimerkiksi yhteiskäyttöisiä tietovarantoja ja tietojärjestelmiä. Monialaisen viraston toiminnan digitalisoiminen poikkihallinnollisessa yhteistyössä edellyttäisi, että digitaalisaation tukena oleva tietojärjestelmäkokonaisuus yhtenäistettäisiin ja rajapintojen yhteentoimivuus varmistettaisiin. Käytännössä monialaisten prosessien digitalisoiminen olisi yhtenä kokonaishankkeena laaja kokonaisuus sekä veisi paljon resursseja ja aikaa, minkä lisäksi erityistä huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että se mahdollistaisi sosiaali- ja terveysalan asiakassegmenteille spesifien tarpeiden toteuttamisen. Asiakastoimintojen hallinnonala- ja virastorajat ylittävä asiakaslähtöinen digitalisointi on joka tapauksessa yksi julkisen hallinnon kehittämisen merkittäviä tavoitteita.

Monialaisen viraston vahvuutena on myös valvontatehtävissä se, että virasto pystyy sekä etukäteisvalvonnassa että reaktiivisessa valvonnassa ohjaamaan toimintaa ja puuttumaan epäkohtiin myös sellaisissa toiminnoissa, jotka sijoittuvat valtion hallinnon alajaossa usealle eri hallinnonalalle tai hallinnonalojen rajapintoihin, kuten esimerkiksi ensihoidossa, oppilashuollossa ja lastensuojelussa. Virastolla on mahdollisuus sovittaa poikkihallinnollisesti yhteen valvontatoimintaa niin operatiivisesti kuin prosessuaalisesti ja asiallisesti, eli hyödyntää esimerkiksi yhteisiä tarkastuskäyntejä, käsi-



tellä samassa menettelyssä saman valvottavan useampia asioita ja punnita eri asiaratkaisujen keskinäistä suhdetta ja merkitystä jo valvovan viranomaisen sisällä. Näin virasto voi vaikuttaa valvottavaan toimintaan kattavasti, oikea-aikaisesti ja vuorovai-  
kutteisesti.

### 5.1.4 Kielelliset vaikutukset

Kumpikin sosiaali- ja terveysalan tehtävien valtakunnallinen järjestämismalli tehostaisi kielellisten oikeuksien toteutumista, koska valtakunnallisella toimijalla olisi paremmat mahdollisuudet rekrytoida kielellistä osaamista sekä järjestää henkilöresurssinsa ja asiakaspalvelunsa siten, että asiakkaiden kielellisiin tarpeisiin pystyttäisiin vastaamaan entistä paremmin.

## 5.2 Viranomaisvaikutukset

### 5.2.1 Vaikutukset toimivallan ja tehtäväjako- selkeyteen

Molempien vaihtoehtojen vahvuutena on toimivaltojen selkiytyminen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontatehtävissä: tällä hetkellä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomaisia on Suomessa seitsemän, molemmissa tässä arvioiduissa vaihtoehtoissa yksi. Viranomaisten välisten toimivaltarajojen määrä vähenisi sosiaali- ja terveysalan tehtävissä nykytilanteeseen nähden, jolloin toimivallat ja tehtävänjaot yksinkertaistuisivat.

Monialaisen viraston mallin mukainen toimialoittainen organisoituminen noudattaa substanssilainsäädännön mukaista toimintaa ja tehtäväjakoa, vaikka virasto toiminnallis-taloudellisena kokonaisuutena on pelkkää sosiaali- ja terveysalan virastoa laajempi tehtäviltään. Tietyissä määrin tämä organisointi samalla ylläpitää hallinnonalojen välistä rajoja ja korostaa viraston sisäisen yhteensovituksen tarpeita.

Toimialavirastomallin vahvuutena on viraston ja siten toiminnallis-taloudellisen kokonaisuuden toimivallan helposti hahmotettava ja selkeä rajautuminen vain sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontatehtäviin. Heikkoutena on, että ns. yhdyspintatehtävissä, esimerkiksi monia eri tehtäväaloja koskevissa valvontatapauksissa (ensihoito, varautuminen, oppilas- ja opiskelijahuolto, varhaiskasvatus, kehitysvammaisten kasvatustalvet, yhteiset valvontakohteet työsuojelun kanssa), toimivalta jakautuisi useammalle virastolle kuin monialaisen viraston mallissa ja näin ollen mallissa muodostuisi

sama määrä itsenäisten virastojen välisiä toimivaltaroja ja –rajapintoja kuin nykytilassa ja suurempi määrä kuin monialaisen viraston mallissa.

## 5.2.2 Vaikutukset johtamisjärjestelmän selkeyteen ja riskienhallintaan

Molempien vaihtoehtojen vahvuutena on valtakunnallisen kokonaisuuden johtamisen mahdollistuminen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvonta-asioissa sekä näiden tukipalveluissa, mikä selkeyttäisi johtamisjärjestelmää sekä parantaisi riskienhallintaa nykytilanteeseen verrattuna. Tällä hetkellä samaa funktiota toteutetaan seitsemän itsenäisen viranomaisen välisten koordinaatio- ja ohjaussuhteiden kautta. Nykyisin aluehallintovirastojen ohjaukseen kuuluvia tehtäviä, kuten esimerkiksi virastojen toiminnan yhdenmukaisuuden ohjaus, siirtyisi viraston sisäisen johtamisen piiriin kuuluvaksi. Viraston ohjauksen ja toisaalta viraston sisäisen johtamisen välinen jako selkeytyisi kummassakin vaihtoehdossa nykytilanteeseen nähden.

Molemmissa vaihtoehdoissa virastot toimisivat korostetun monipaikkaisesti, mikä lisää johtamis- ja lähiesimiestyön haasteellisuutta nykyiseen nähden. Molemmissa vaihtoehdoissa virastot tulisivat olemaan verrattain isoja organisaatioita ja nykyiseen nähden uhkana on, että ylin johto etäännyy henkilöstöstä. Toisaalta kummankaan vaihtoehdon mukainen virasto ei olisi henkilöstömäärältään mitenkään poikkeuksellisen suuri valtion virastojen joukossa, vaan ennemminkin keskikokoa.

Monialaisen viraston mallin uhkana tai mahdollisuutena – näkökulmasta riippuen – on, että se edellyttää ison kokonaisuuden johtamista sekä hyvää yhteensovittamista ja selkeitä määriteltyjä prosesseja niin viraston sisäisessä johtamisessa kuin johtamisen suhteessa ohjaaviin ministeriöihin. Toiminnan ja resurssien johtaminen on toimialoittaisessa organisointirakenteessa näillä reunaehdoilla verrattain selkeää, mutta uhkana on, että tämä johtaa ilman poikkihallinnollisen ohjaus- ja johtamismallin kehittämistä toimialakohtaisiin johtamis- ja toimintakulttuureihin ja sitä kautta osaoptimointiin monialaisen virastokokonaisuuden sisällä. Mallin vahvuutena on riskienhallinnan näkökulmasta isossa virastokokonaisuudessa vahvojen resurssien ja laaja-alaisen osaamisen myötä mahdollistuva riskien hallinta ja vaikeasti ennakoitaviin muutoksiin sopeutuminen sekä uusiin ilmiöihin vaikuttaminen suoraan viraston käytettävissä ja johdettavissa olevilla kyvykkyyksillä.

Toimialavirastomallin vahvuutena on, että se muodostaisi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan johtamisen näkökulmasta katsoen erittäin selkeän ja helposti hahmotettavan tavanomaisen päällikkövirastomallin mukaisen kokonaisuuden, jossa ohjaus jatkuu suorana linjana sosiaali- ja terveysministeriön ylimmästä johdosta aina virastossa johtamisen kautta lupa- ja valvontatehtäviä toimeenpanevaan henkilöstöön

asti. Riskienhallinta olisi sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontatehtäviä koskien selkeää tässä kokonaisuudessa, mutta heikkoutena on, että kokonaisvaltaisempi toimintaympäristön ilmiöistä lähtevä riskienhallinta pirstoituisi hallinnonalakohtaisemmaksi toiminnaksi niin nykyiseen malliin kuin monialaisen viraston malliin verrattuna.

### 5.2.3 Organisatoriset vaikutukset (vaadittavien muutosten sisältö ja laajuus)

Molemmissa vaihtoehtoissa tarvittava organisaatiomuutoshanke olisi sekä välittömiltä että välillisiltä vaikutuksiltaan laaja. Välittöminä vaikutuksina molemmissa vaihtoehtoissa olisi perustettava uusi virasto, luotava tälle oma uusi lainsäädäntönsä ja sen mukaiset rakenteet, jaettava henkilöstö ja muut resurssit uuden rakenteen mukaisesti sekä ryhdyttävä rakentamaan uuden muodostuvan viraston toimintakulttuuria ja suhteita muihin virastoihin. Välillisesti muutos johtaisi molemmissa vaihtoehtoissa jatkossa myös muihin uudelleenorganisointitarpeisiin valtion aluehallinnossa.

Nämä kaikki vaikutukset voidaan nähdä sekä – varsinkin pidemmällä aikavälillä – isoina mahdollisuuksina että – varsinkin lyhyemmällä aikavälillä – merkittävinäkin uhkina. Ilmeistä kuitenkin on, että molemmissa vaihtoehtoissa tulee varautua useamman vuoden muutosvaiheeseen, jonka aikana ns. perustoiminnasta ohjautuu huomiota ja resursseja muutoksen toteuttamiseen. Erityisesti on huomioitava, että valtakunnallisesti johdettuihin prosesseihin siirtyminen ja siihen vaadittava kehitystyö on aikaa vievä prosessi, mikä on voitu todeta useissa virastomuutoksissa 2000-luvun kuлуessa. Samalla mahdollisuuksia luo se, että tämän suuntaista kehitystyötä on tehty jo useamman vuoden ajan nykyrakenteen mahdollistamissa puitteissa. Kehittämistyö edellyttää resursseja ja tyypillisenä isojen rakennemuutosten heikkoutena on, etteivät hyödyt realisoidu lyhyellä aikavälillä vaan vasta pitkäjänteisen uudessa rakenteessa ja uuden johdon johdolla toteutettavan työn tuloksena. Pidemmällä aikavälillä mahdollisuudet toiminnan kehittämiseksi ovat kuitenkin tässä suhteessa suuret molemmissa malleissa nykytilanteeseen nähden.

Monialaisen viraston mallin lyhyen aikavälin haasteena on vain sosiaali- ja terveysalan tehtävien näkökulmaan rajaten laaja, myös muita kuin vain sosiaali- ja terveysalan toimialoja välttämättä koskeva organisaatiomuutos valtakunnallisiksi toimialoiksi – muutosta ei ole mahdollista rajata edes teoriassa koskemaan vain sosiaali- ja terveysalaa. Muutos mahdollistaisi laajemmin tavoitteen valtakunnallisista yhden luokun lupamenettelyistä. Monialaisen viraston mallissa olisi sosiaali- ja terveysalan valtakunnallisten prosessien ohella kohdistettava resursseja toiminnan monialaisuuden tuottaman lisäarvon mahdollistamiseen. Nämä muodostuvat sisäisen työnjaon toteuttamisesta ja yhtenäisen toiminnan sisällöllisen ja menettelyllisen yhteensovittamisen mahdollistavien rakenteiden luomisesta. Tämä työ on edellytys sille, että virastolla on

mahdollisuus saavuttaa sille asetettuja monialaisuuden mahdollistamia tavoitteita. Mallin vahvuutena olisi viime vaalikaudella pitkälle vietyä Valtion lupa- ja valvontavirasto Luovan mallia monelta osin muistuttava viraston lainsäädäntö- ja toimeenpanovalmistelu, jonka mukaisia ratkaisuja ja osaamispääomaa voitaisiin hyödyntää muutoksen toteuttamisessa.

Toimialavirastomallin vahvuudeksi voidaan vain sosiaali- ja terveysalaan tarkastelu rajaten arvioida muutoksen selkeä rajaus ja toimeenpantavuus. Myös tässä valmistelussa olisi mahdollista hyödyntää aikaisemman vaalikauden valmistelua sote-toimialan osalta. Vahvuus on kuitenkin aluehallintoviraston muiden toimialojen kannalta yksipuolinen, sillä sote-alan tehtävien siirto pois aluehallintovirastoista kyseenalais-taisi virastojen toiminnan jatkamisen jäljelle jäävällä tehtäväpohjalla ja johtaisi siten välillisesti mutta väistämättä virastojen jäljelle jäävien tehtävien uudelleenorganisoinnin harkintaan tavalla tai toisella<sup>8</sup>. Tämän uudelleenorganisoinnin toteuttamistapaa ja kehityskulkua on kuitenkin vaikea ennakoida ja asia vaatisi omaa tarkempaa selvitystään ja linjauksiaan.

## 5.2.4 Vaikutukset valvonnan kohteiden ja alueellisten olosuhteiden tuntemukseen

Molempien mallien vahvuutena on, että osaamisen kokoaminen ja kohdistaminen eri maantieteellisille alueille mahdollistuu nykyistä joustavammin ja paremmin toimintaympäristön vaatimuksia vastaavalla tavalla, sillä ratkaisuja eivät rajoita nykyiset alueelliset toimivaltarajat. Kummassakin mallissa toiminta on mahdollista järjestää alueellisesti paitsi konkreettisenä sijoittumisena alueille niin myös toiminnan organisointina alueellisiin tiimeihin tms., jos tästä on tehtävien tuloksellisen hoitamisen näkökulmasta hyötyä. Uhkina molemmissa malleissa on, että alueellisten erityispiirteiden ja -olosuhteiden tuntemuksen ja ymmärryksen välittyminen myös viraston ylimpään johtoon ja siten päätöksentekoon heikkenee. Myös alueellisista verkostoista etäännyminen ja niihin osallistumisen väheneminen on uhkana molemmissa malleissa ja vaatisi erityishuomiota organisoinnissa.

Monialaisen viraston mallin toimialarajat ylittävänä vahvuutena on, että monialainen virasto pystyy muodostamaan vain yhtä toimialaa laajemman kuvan kunkin alueen ja

---

<sup>8</sup> Esimerkiksi Lapin aluehallintovirasto olisi tehtäväsiirtojen jälkeen erittäin pieni noin 20 henkilötyövuoden virasto ja noin viideosa tästä henkilövahvuudesta olisi johtajatason henkilöstöä. Lisäksi järjestelmä- sekä toiminta-ajatusnäkökulmasta aluehallintovirastot eivät enää vastaisi sitä tarkoitusta, jota toteuttamaan ne on ALKU-uudistuksessa yhdessä ELY-keskusten kanssa vuonna 2010 luotu, ja tähän olisi reagoitava virastorakenteita uudelleen järjestelemällä.

sen toimijoiden (kunnat, hyvinvointialueet, alueella toimivat yritykset) tilanteesta valvontatoiminnassaan<sup>9</sup>. Tilannekuvaan sekä alueellisiin ilmöihin reagointi samoin kuin ennakkollinen vaikuttaminen niihin myös mahdollistuu viraston omin päätöksin ja oman johtamisen puitteissa. Malli ei kuitenkaan merkitse suurta muutosta suhteessa nykytilaan tältä osin.

Toimialavirastomallissa on heikkoutena se, että näkemys alueiden tilanteesta rajoittuu viraston sisällä ja sen lakisääteisen toiminnan perusteella vain sosiaali- ja terveysalaan. Laajempi ymmärrys ja kuva on muodostettava yhteistyössä muiden alueilla toimivien viranomaisten kanssa, mikä on mahdollista toteuttaa, mutta vaatii erikseen organisoitavaa verkostoyhteistyötä viranomaisten välillä. Toisaalta siltä osin kun sote-alan tehtävillä on yhdyspintoja näihin toimialoihin ja viranomaisiin, verkostot on luotu jo nykyvirastojen puitteissa.

## 5.2.5 Taloudelliset vaikutukset

Molempiin malleihin sisältyy lyhyellä aikavälillä heikkouksia ja uhkia nykytilaan nähden mutta samalla merkittäviä vahvuuksia ja mahdollisuuksia pidemmällä aikavälillä.

Lyhyellä aikavälillä organisaatiomuutos aiheuttaa molemmissa ratkaisussa kertaluonteisia kuluja viranomaisille. Näitä ovat mm. työajanseurantajärjestelmän, laskujen ja asiakirjojen kierrätys- ja arkistointijärjestelmän ja matkahallintajärjestelmän muutokset sekä uuden viraston intra- ja internet-sivustoratkaisut. Lisäksi suoria kustannuksia aiheuttavat muun muassa muutoksen suunnittelu- ja toimeenpanotyö, virastojen viestintämateriaalien uudistaminen, toimitilaratkaisut sekä muut vastaavat uuden viraston tai virastojen perustamisesta aiheutuvat välttämättömät toimenpiteet.

Pidemmän aikavälin suoria kustannuksia aiheuttavia tekijöitä ovat mm. uusien sähköisten järjestelmien kehittäminen, palveluprosessien ja palvelukanavien kehittäminen sekä toimintamallien ja -kulttuurin uudistamiseen tähtäävät muutuskoulutukset. Samalla pidemmällä aikavälillä uudelleenjärjestely kuitenkin myös mahdollistaa valti-onhallinnon toiminnan tuottavuuden parantumisen, kun nykyisin useassa eri viranomaisessa hoidetuissa tehtävissä poistetaan hallinnollisia päällekkäisyyksiä ja yhtenäistetään toimintatapoja sekä siirrytään valtakunnallisesti ohjattuihin prosesseihin lupa- ja valvontatehtävissä. Valtakunnallinen toimivalta yhdistettynä digitalisaation hyödyntämiseen tarjoaakin merkittävän tuottavuuspotentiaalin. Esimerkiksi vuonna

---

<sup>9</sup> Tosin on huomattava, että tässä kuvattu malli ei ole valvontatoiminnan osalta yhtä kattava kuin viime vaalikaudella valmisteltu Valtion lupa- ja valvontaviraston malli, sillä tässä arvioituun malliin eivät sisältyisi ympäristövalvonnan tehtävät, jotka ovat tällä hetkellä ELY-keskusten hoitamia tehtäviä.

2016 laaditussa selvityksessä<sup>10</sup> arvioitiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon lupaprosessien kattavalla digitalisoinnilla olisi saavutettavissa merkittäviä kustannushyötyjä, arviolta noin 40 henkilötyövuoden säästö vuosittain, kun huomioidaan sekä aluehallintovirastojen että Valviran hoitamat tehtävät.

Molemmissa vaihtoehdoissa syntyvät virastokokonaisuudet olisivat itsessään riittävän suuret (monialainen noin 1.300–1.400 htv ja toimialavirasto noin 400 htv) hallintopalveluiden tuottamiseksi verrattain taloudellisesti ja tehokkaasti.

Monialaisen viraston mallin vahvuutena olisi edellä kuvattujen hyötyjen lisäksi hallintopalvelujen tarjoaminen yhdessä toiminnallis-taloudellisessa kokonaisuudessa toimialavirastomallia laajemmalle kokonaisuudelle. Monelta osin prosesseina geneerisinä toteutettavissa olevat sekä skaalautuvat talous-, henkilöstö- ja toimitilahallinto sekä asianhallintatoiminnot on mahdollista toteuttaa tuottavammin kuin nykyisin tai toimialavirastomallissa. Samoin viraston viestintätoiminnot on mahdollista järjestää samanaikaisesti kokonaisuutena vahvemmin resurssein, mutta substanssitehtäviin suhteutettuna pienemmin kustannuksin isommassa monialaisessa organisaatiossa. Digitalisaation edistämiseksi on mahdollista luoda paitsi toimialakohtaisia niin myös toimialojen yhteisiä järjestelmä- ja tiedonhallintaratkaisuja (esim. yhteinen asiakkuuksienhallinta), mikä parantaa yhteentoimivuutta ja on kustannustehokkaampaa. Valtakunnallisten tietovarantojen tiedot olisivat nykyistä vertailukelpoisempia ja analysoitavissa. Näin saadaan reaaliaikaista tilannekuvaa toiminnan suunnitteluun ja läpinäkyvyyttä toimintaan, mikä luo osaltaan vaikuttavuutta. Suurempi virastokokonaisuus mahdollistaa myös isommat ja vaikuttavammat investoinnit sähköisiin järjestelmiin sekä tekoälyn ja robotiikan hyödyntämiseen.

Toimialavirastomalli on hallintopalveluiden tuottavuuden kehittämismahdollisuuksien näkökulmasta heikompi kuin monialaisen viraston malli. Mallin myötä syntyvä tilanne vastaisi kokonaisuuden tasolla pitkälti nykytilaa: erilliset virastot säilyisivät omine hallintopalveluineen. Toimialaviraston olisi lisäksi solmittava omiin nimiinsä uudet toimitilasopimukset ja tässä merkityksessä perustettava uudet toimipisteet nykytoiminnan sijaintipaikkakunnille eli kymmenelle uudelle paikkakunnalle sekä järjestettävä näiden toimipisteiden aukiolo, asiakaspalvelu ja muu toiminnan vaatima perusinfrastruktuuri. Ratkaisuisissa tukeuduttaisiin luonnollisesti valtion kokonaisedun näkökulmasta mahdollisimman pitkälti jo nykyisin käytössä oleviin ratkaisuihin sekä esim. toimitilojen osalta yhteiskäyttöisyyteen, mikä voisi pienentää kustannustennousupainetta. Kehityskulkujen myötä on kuitenkin olemassa selkeä uhka hallinnollisten tukipalveluiden aiheuttamien kustannusten kasvamisesta kokonaisuuden tasolla.

---

<sup>10</sup> Valtiokonttorin selvitys *Digistartti: hankeaihioiden arviointi* (31.3.2016) ja HE 14/2018

## 5.2.6 Henkilöstövaikutukset

Kummatkin mallit voivat parantaa mahdollisuuksia rekrytoida sosiaali- ja terveysalan erityisosaajia nykytilanteeseen verrattuna. Mahdollisuuden voidaan arvioida olevan jossain määrin parempi toimialavirastossa kuin monialaisessa virastossa.

Kummatkin mallit loisivat mahdollisuuksia henkilöstön osaamisen uudelaaiseen ja valtakunnalliseen hyödyntämiseen. Samalla muutos edellyttäisi henkilöstön osaamisen kehittämistä vastaamaan uudenlaista toimintaympäristöä sekä uutta tehtäkokonaisuutta ja toimintatapoja. Entistä suurempi organisaatio antaisi henkilöstölle myös paremmat mahdollisuudet oman osaamisen ja asiantuntijuuden kehittämiseen sekä uralla etenemiseen. Kummassakin mallissa olisi nykyisiä organisaatioita paremmat mahdollisuudet työn tasaamiseen ja sijaisjärjestelyihin valtakunnallisesti. Suurempi virasto tarjoisi myös nykyistä paremmat mahdollisuudet turvata työpaikkojen säilyminen tehtävien lakatessa tai siirtyessä toiseen organisaatioon. Suuremman virastokoon ja monialaisuuden myötä edellä mainittujen mahdollisuuksien voidaan arvioida toteutuvan jossain määrin todennäköisemmin monialaisen viraston mallissa kuin toimialavirastomallissa, jossa mm. monialaisen osaamisen kehittäminen on rajallisempaa. Toisaalta sosiaali- ja terveysalan näkökulmasta vaadittava erityisosaaminen ja ammatillinen koulutus asettavat joka tapauksessa rajoitteita monialaisuuden hyödyntämiselle. Kummallakaan mallilla ei arvioida olevan sukupuolivaikutuksia.

Kummallakaan mallilla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia henkilöstön sijoittamiseen. Henkilöstöä ei kummassakaan mallissa keskitetäsi yhteen toimipaikkaan, vaan henkilöstö jatkaisi edelleen työskentelyä alueilla. Asiakkaiden ja toiminnan tarpeista lähtevä toimipaikkaverkosto vastaisi kummassakin vaihtoehdossa nykyistä aluehallintovirastojen toimipaikkaverkostoa tai sitä jossain määrin harvempaa verkkoa. Tämän lisäksi virastolla voisi olla myös työskentelypisteitä. Henkilöstön mahdollisten siirtotarpeiden vaikutusta voidaan vähentää myös etätyöllä ja muilla monipaikkaisilla työskentelymuodoilla. Toisaalta valtakunnallinen virasto voi kummassakin mallissa avata henkilöstölle myös parempia mahdollisuuksia vaihtaa työskentelypaikkaa henkilön itse niin halutessa. Valtakunnallisen viraston virat ovat kummassakin mallissa lähtökohtaisesti yhteisiä virkoja ja virasto voi päättää niiden sijoittamisesta.

Kummassakin mallissa henkilön tehtävät saattavat muuttua, mikä voi vaikuttaa myös palkkaukseen. Kummatkin mallit johtaisivat lisäksi ylimmän johdon ja hallintotehtävien määrän vähenemiseen. Uudistus aiheuttaisi myös välillisesti henkilöstön määrän vähenemistä, kun tehtävien hoitoa pyrittäisiin uudessa virastossa tehostamaan. Mikäli määrärahat säilyisivät muutoksessa nykyisten kehysten mukaisina, pystyttäisiin henkilöstön määrän muutokset toteuttamaan hallitusti luonnollisen poistuman kautta.

Kummankin vaihtoehdon heikkoutena on, että organisaatioiden yhdistyminen synnyttää tarpeen harmonisoida palkkausjärjestelmiä tai rakentaa kokonaan uusi palkkausjärjestelmä, mikä lisää kustannuksia. Toimialaviraston mallissa on tarpeen yhdistää aluehallintovirastojen ja Valviran palkkausjärjestelmät. Muihin aluehallintoviraston tehtäviin kohdistuvia palkkausjärjestelmämuutoksia on tässä mallissa sen sijaan vaikea ennakoida, mutta jonkinlaisia muospaineita todennäköisesti aiheutuisi. Monialaisen viraston mallissa on tarpeen yhdistää vain aluehallintovirastojen ja Valviran palkkausjärjestelmät.

Monialaisen viraston mallin vahvuutena on, että se voi virastoon koottavien toimialojen laajuudesta riippuen laajentaa nykyisestä sosiaali- ja terveysalan ja myös muiden toimialojen henkilöstön mahdollisuuksia tehtäväkiertoon. Monialaisuus luo lisäksi mahdollisuuden henkilöstön tehtäväkuvien monipuolistamiselle yli toimialarajojen. Toisaalta mahdollisuuksia henkilöstön tehtäväkuvien monipuolistumiseen ja myös monialaisen osaamisen kehittämiseen rajoittaa mm. henkilöiden kyky käytännössä hallita kovin suurta tehtäväkokonaisuutta sekä asiantuntijatehtävissä vaadittava erityisosaaminen ja ammatillinen koulutus. Monialaisen viraston mallissa on mahdollista tehdä valtakunnallista henkilöstösuunnittelua toimialavirastomallia laajemmin toimialarajat ylittäen.

Toimialavirastomallin vahvuutena on, että se mahdollistaa valtakunnallisen henkilöstösuunnittelun sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan sisällä nykyistä paremmin. Toimialavirastomallin heikkoutena on puolestaan se, että malli kaventaa aluehallintovirastoissa tällä hetkellä työskentelevän sosiaali- ja terveysalan henkilöstön mahdollisuuksia tehtäväkiertoon eri toimialojen välillä viraston sisällä. Toisaalta tähänastisten kokemusten perusteella siirtyminen toimialalta toiselle ei monialaisessa virastossa ole käytännössä kovinkaan yleistä.

## 5.2.7 Vaikutukset viraston ohjaukseen

Molemmissa malleissa on ohjausjärjestelmän puitteissa mahdollista muodostaa kiinteä yhteys sosiaali- ja terveysministeriöön ja konserniyhteistyön kautta koko hallinnonalaan. Tällä on erityinen merkitys toiminnassa ensisijaisesti tarvittavan laajan sosiaali- ja terveysalan asiantuntemuksen kannalta. Yhteistyön kautta asiantuntemus on verkostomaisesti käytössä koko konsernissa ja toisaalta tehtävien kokoaminen taloudellisesti kantokykyiselle laajalle pohjalle tukee viraston oman sisältöasiantuntemuksen ylläpitämisen, kehittämisen ja laajentamisen mahdollisuuksia. Samoin molemmissa malleissa Valviran ja aluehallintovirastojen välisen ohjausrakenteen poistuminen keventää viranomaisten välistä ohjauskokonaisuutta.



Monialaisen viraston mallin vahvuutena on, että ohjauksessa eri toimintojen yhteiset rajapinnat ja muut yhteiset tekijät tulevat helpommin käsitellyiksi ja huomioon otetuiksi kuin yksittäisten hallinnonalakohtaisten virastojen erillisissä ohjausprosesseissa. Ohjauksessa tapahtuva yhteistyö luo mahdollisuuden edistää julkisen hallinnon kokonaisuuden kannalta parhaiden ratkaisujen löytämistä myös valtioneuvoston tasolla ja vähentää suomalaisen hallinnon ongelmaksi useissa kansainvälisissä vertailuissa ja arvioinneissa todettua siiloutuneisuutta. Uhkana mallin mukaisessa ohjausmallissa on, että toimintojen aidosti yhteisiä rajapintoja ei osata tunnistaa. Tällöin ohjaus ei palvele tarkoitustaan, mikäli yhteensovitus toteutetaan vain asettamalla tavoitteet pienimmän yhteisen nimittäjän mukaan keskittyen toiminnan kannalta vähämerkityksellisiin yksityiskohtiin. Ohjausmallissa on myös enemmän toimijoita ja ohjausprosessissa enemmän vaiheita kuin toimialaviraston ohjausmallissa, mikä edellyttää merkittävää panostusta ohjausprosessien luomiseen ja ohjauksen organisointiin. Toimeenpanoriskinä on huomioitava se, että ohjausmallia ei ole valtiosääntöisesti testattu, mikäli lähdetään siitä, että se toteutetaisiin viime vaalikaudella valmistellun Luova-viraston mallin tai jonkin muun kokonaan uudelleen ohjausmallin mukaisena.

Sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoaminen toimialavirastoon selkeyttäisi sosiaali- ja terveysalan ohjausta nykyisin aluehallintovirastoissa hoidettavien sosiaali- ja terveysalan tehtävien osalta. Sosiaali- ja terveysalan tavoitteet olisivat nykyistä selkeämmin asetettavissa ja ohjaus ketterämpää niissä asioissa, joihin ei liity yhteensovittamistarpeita suhteessa muihin toimialoihin. Toimialavirastomallin vahvuutena onkin selkeä asetelma vain yhdestä ohjaukseen osallistuvasta ministeriöstä suhteessa virastoon. Ohjauksessa käsiteltävät kysymykset rajautuvat vain sosiaali- ja terveysministeriön sektoria koskeviksi, eikä muiden hallinnonalojen näkökulmia tarvitse ottaa huomioon. Myös sosiaali- ja terveysministeriön konserninäkökulmaa voidaan huomioida korostuneemmin, valtionhallinnon kokonaisuutta konsernina tarkastelemisen sijaan. Vahvuutena on myös se, että tulosohjauksen toteuttaminen on käytännön prosessina helpompaa, koska tulosohjaukseen osallistuu vähemmän tahoja, ohjausprosessissa on vähemmän vaiheita ja ohjattava kokonaisuus on pienempi ja rajatumpi kuin monialaisen viraston mallin mukainen kokonaisuus.

Toimialaviraston mallin heikkoudet ovat käänteisiä sen vahvuuksille: ministeriöiden välinen yhteistyö vähenisi. Yhteensovittamistarpeet ratkaisun myötä eriytyvien tehtävien ohjauksessa jäävät jatkossa joko tunnistamatta tai jos ne tunnistetaan, täytyy asiat käsitellä tapauskohtaisesti neuvotellen ilman pysyvää rakennetta ja menettelyjä koordinaatiolle. Valtion lupa- ja valvontatehtävien toimeenpanorakenteet sektoroituisivat sekä nykytilaan että monialaisen viraston malliin verrattuna.

## 5.3 Vaikutukset valtionhallinnon kokonaisuuteen

Kummassakin mallissa vahvuutena on se, että virastoista muodostuu selkeitä valtakunnallisen toimivallan keskusvirastoja. Kummatkin mallit selkeyttävät valtion virastorakennetta sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontatehtävissä sekä parantavat mahdollisuuksia voimavarojen tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen hyödyntämiseen verrattuna nykytilaan, jossa toiminta on hajautettu kuudelle aluehallintovirastolle ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan tehtävä on erityisen vaativa juuri nyt, kun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta uudistetaan laajamittaisesti. Todennäköistä on, että valvonnan tarve tulee lyhyellä aikavälillä kasvamaan nykyisestä. Palvelurakenteiden muutos edellyttää valvonnalta vahvaa sosiaali- ja terveydenhuollon erityispiirteet tunnistavaa ja huomioivaa sekä palvelujärjestelmän kokonaisuuden hahmottavaa ja osaavaa asiantuntemusta ja riittäviä voimavaroja.

Molemmat mallit johtavat valtion hallintorakenteen kokonaisuuden laajempaan tarkasteluun. Aikaisemmin luvuissa 4 ja 5 on viitattu koko valtion aluehallinnon järjestelmää koskeviin vaikutuksiin. Näiden arviointi ei ole tämän alaryhmän tehtäväksiannossa, mutta ilmeistä kuitenkin on, että molemmat uudelleenjärjestelyvaihtoehdot johtaisivat valtion aluehallinnon roolin ja tehtävien merkittävään kapenemiseen nykyisestä ja siten pohdintaan siitä, onko nykyinen virastorakenne tarkoituksenmukainen. Tämä voidaan nähdä pidemmällä aikavälillä nykytilaan nähden näkökulmasta riippuen joko mahdollisuutena tai uhkana. Ilmeistä kuitenkin on, että lyhyellä aikavälillä muutoksesta aiheutuisi häiriöitä perustoimintaan ja vaikutukset hallintorakenteen kokonaisuuteen olisivat moninaiset ja vaikeasti ennakoitavat.

Monialaisen viraston malli kokoaa sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontatehtävien lisäksi valtakunnallisesti yhteen myös muita nykyisin aluehallintovirastoihin organisoituja eri hallinnonalojen lupa- ja valvontatehtäviä, mikä osaltaan selkeyttää valtionhallinnon virastorakennetta. Samalla malli johtaa kuitenkin käytännössä tarpeeseen selvittää myös muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelytarpeita ja -mahdollisuuksia joko osaksi kyseistä uutta virastoa tai osin muiden virastojen tehtäväksi. Tällöin myös näiden tehtävien ja niiden organisoinnin suhde tuleviin hyvinvointialueisiin on väistämättä ratkaistava samalla. Asiaa on kuvattu tarkemmin edellä luvussa 4.

Toimialavirastomalli selkeyttää sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan virastorakennetta. Samalla malli johtaa käytännössä tarpeeseen selvittää aluehallintovirastojen muiden tehtävien uudelleenjärjestelytarpeet ja -mahdollisuudet. Malli ei kuitenkaan it-

sessään ota suoraan kantaa valtion aluehallinnon nykyisin hoitamien muiden tehtävien organisointitapaan. Asiaa on kuvattu tarkemmin edellä luvussa 4. Mikäli uudelleenjärjestely johtaisi siihen, että myös muita valtion aluehallinnon tehtäviä siirrettäisiin hallinnonalakohtaisiin virastoihin, uhkana olisi, että hallinnonalojen väliset rajat vahvistuisivat nykyisestä ja myös ministeriöiden väliset kannusteet yhteistyöhön heikenisivät, kun yksi yhteistyön ja yhteensovittamisen prosessi – monialaisten virastojen ohjaus – tältä osin lakkaisi.

## 6 Säädosmuutostarpeet eri vaihtoehtoissa

### 6.1 Aluehallintovirastokentän sisäisen organisoinnin muuttaminen tai aluehallintovirastojen ja Valviran välisen työnjaon selkeyttäminen virastojen säilyessä erillisinä

Edellä luvussa 4.1. kuvatut vaihtoehdot, joissa

1. aluehallintovirastokentän sisäistä organisointia muutettaisiin (esim. aluehallintovirastojen yhdistäminen toisiinsa tai sosiaali- ja terveysalan tehtävien eriyttäminen omiksi vastuualueikseen), mutta aluehallintovirastojen ja Valviran välinen tehtävänjako säilytettäisiin nykyisellään tai
2. aluehallintovirastojen ja Valviran välistä tehtävänjakoa selkeytettäisiin, mutta virasto-organisaatiot säilyisivä pääsääntöisesti nykyisellään,

olisivat toteutettavissa vähäisin säädosmuutoksin.

Aluehallintovirastojen organisaation sisäinen kehittäminen edellyttäisi lähinnä aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) muuttamista ja mahdollisesti myös aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) tarkistamista.

Vaihtoehto, jossa myös aluehallintovirastojen ja Valviran keskinäistä tehtäväjakoa muutettaisiin, edellyttäisi lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2009) tarkistamista sekä substanssisääntelyn vastaavia muutoksia.

## 6.2 Sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoaminen kattavasti yhden valtakunnallisen viraston tehtäviksi

### 6.2.1 Valtakunnallinen monialainen valtion lupa- ja valvontaviranomainen (monialainen virasto)

Valtakunnallisen monialaisen valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen edellä tarkoitettulta pohjalta edellyttäisi käytännössä seuraavaa:

- Uudesta monialaisesta ja valtakunnallisesta valtion virastosta säädettäisiin kokonaan uusi laki ja mahdollisesti erikseen laki Ahvenanmaan valti-  
onvirastosta sekä uudistuksen voimaantulolaki.
- Valmistelussa oleviin lakiin hyvinvointialueista, sote-järjestämislakiin, la-  
kiin pelastustoimen järjestämisestä sekä voimaantulolakiin tehtäisiin  
uuden viraston perustamisen edellyttämät tekniset tarkistukset. Viittauk-  
set aluehallintovirastoon korvattaisiin viittauksin valtion lupa-, ohjaus- ja  
valvontavirastoon. Samalla tarkistettaisiin muut mahdolliset muutokset  
johtuen siitä, että monialainen virasto poistaisi tarpeen aluehallintoviras-  
ton ja Valviran keskinäisen toimivaltarajan määrittelemiseksi.
- Aluehallintovirastojen kaikkien toimialojen substanssilait tarkistettaisiin  
teknisesti siten, että aluehallintoviraston kaikki tehtävät säädettäisiin uu-  
den monialaisen viraston tehtäväksi.
- Kaikki Valviran tehtäviä sääntelevät substanssilait tarkistettaisiin tekni-  
sesti siten, että Valviran tehtävät säädettäisiin uuden monialaisen valtion  
lupa- ja valvontaviraston tehtäviksi.
- Lait aluehallintovirastosta (896/2009) sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa-  
ja valvontavirastosta (669/2008) Valvirasta kumottaisiin.
- Ei muutostarpeita hallinnon yleislakeihin.

Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäviä ei siirrettäisi eikä keskuksia lakkautettaisi, säädösmuutosten tarve olisi suppeampi ja teknisempi suhteessa rauenneeseen hallituksen esitykseen HE 14/2018 vp. Jos aluehallintovirastojen tehtävät koottaisiin sellaisenaan uudelle valtakunnalliselle virastolle, eikä esimerkiksi vesilaissa

tarkoitettua toimivaltaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja aluehallintoviraston välillä järjestettäisiin uudelleen, siirtäminen ei johtaisi yleisen edun valvonnan järjestämistä koskeviin haasteisiin.

## 6.2.2 Sosiaali- ja terveysalan valtakunnallinen lupa- ja valvontaviranomainen (toimialavirasto)

Valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston perustaminen edellä esitelty pohjalta edellyttäisi käytännössä seuraavaa:

- Uudesta valtakunnallisesta sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta säädettäisiin kokonaan uusi laki ja uudistuksen voimaantulolaki tehtävien ja henkilöstön ym. siirtämiseksi aluehallintovirastoista ja Valvirasta.
- Lakiin hyvinvointialueista, sote-järjestämislakiin, lakiin pelastustoimen järjestämisestä ja voimaantulolakiin tehtäisiin uuden viraston perustamisen ja aluehallintovirastojen tehtävien jakamisen edellyttämät tekniset ja aineelliset tarkistukset hyvinvointialueiden valvonnan järjestämisen osalta. Hyvinvointialueiden sote-palvelujen valvonnan osalta sote-järjestämislaissa tulisi viitata sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon, mutta sote-palvelujen järjestämisen laillisuusvalvonta jäisi ilmeisesti laissa hyvinvointialueista edelleen aluehallintovirastolle, vrt. kuntien laillisuusvalvonta.
- Aluehallintovirastojen nykyisiä sote-tehtäviä ja Valviran nykyisiä tehtäviä sääntelevät niin sanotut substanssilait tarkistettaisiin teknisesti siten, että tehtävät säädettäisiin uuden sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtäviksi.
- Aluehallintoviraston muita kuin sote-tehtäviä sääntelevät niin sanotut substanssilait voisivat jäädä ennalleen.
- Aluehallintovirastoista annetusta laista (869/2009) poistettaisiin sote-tehtävät.
- Laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (669/2008) Valvirasta kumottaisiin.
- Hallinnon yleislakeihin ei muutostarpeita.

Sosiaali- ja terveysalan toimialaviraston perustaminen edellyttäisi välittömästi suppeampaa säädösmuutosten tarvetta kuin valtion monialaisen lupa- ja valvontaviraston perustaminen, koska aluehallintovirastoihin jäljelle jäävät muiden kuin sosiaali- ja terveysalan tehtävien sääntelyä ei välttämättä tarvitsisi samassa yhteydessä muuttaa.

## 7 Lopuksi

Tämän raportin mukainen selvitys on rajattu koskemaan hallitusohjelman mukaisesti vain sosiaali- ja terveysalan lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävien uudelleenorganisointivaihtoehtojen tunnistamista ja arviointia.

Periaatteellisella tasolla valtion eli aluehallintovirastojen sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) hoitamien sosiaali- ja terveysalan valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehtojen perussuuntia voidaan tunnistaa kolme:

1. Aluehallintovirastokentän sisäisen organisoinnin muuttaminen, mutta aluehallintovirastojen ja Valviran välisen tehtävänjaon säilyttäminen nykyisellään.
2. Aluehallintovirastojen ja Valviran välisen tehtävänjaon selkeyttäminen, mutta virasto-organisaatioiden säilyttäminen pääsääntöisesti nykyisellään.
3. Sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus ja valvontatehtävien kokoaminen kattavasti yhden valtakunnallisen viraston tehtäviksi joko valtakunnalliseen monialaiseen virastoon tai valtakunnalliseen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon.

Raportissa on tarkasteltu ja arvioitu tarkemmin kahta erilaista valtakunnallisesti järjestettyä sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien (vaihtoehto 3) järjestämisen mallia. Ensimmäisessä mallissa sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät koottaisiin muodostamalla uusi valtakunnallinen ja monialainen virasto aluehallintovirastojen lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävistä sekä Valviran tehtävistä. Toisessa mallissa sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät irrotettaisiin aluehallintovirastoista ja yhdistettäisiin uudeksi valtakunnalliseksi virastoksi koamalla ne yhteen Valviran tehtävien kanssa.

Raportissa tarkemmin arvioidut mallit eivät ole erikseen ja itsessään suoraan toteuttamiskelpoisia vaan edellyttävät arviointia suhteessa muuhun hallinnon, erityisesti valtion aluehallinnon, kokonaisuuteen. Kysymys sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinnista onkin väistämättä laajempi kuin vain kyseisiä tehtäviä koskeva johtuen tehtävien, toimivaltasuhteiden ja hallinnon rakenteiden nykyisestä ja tosiasiallisesta järjestämisen tavasta.



Jos kehittämisen pohjaksi valittaisiin jompikumpi tässä tehtyä tarkempaa vertailua varten muodostetuista valtakunnallisista malleista, purkautuisi valtion aluehallinto merkittäviltä osin. Kyseessä on siten merkittävä periaatteellinen valinta koko julkisen hallinnon kokonaisrakenteen näkökulmasta. Valinta tulisikin tehdä hallinnon rakenteen ja valtion aluehallinnossa hoidettavien tehtävien kokonaisuuden, ei vain yhden – vaikkakin sinänsä hyvin merkittävän – toimialan, näkökulmasta asiaa tarkastellen.

Ratkaisussa tulisi huomioida yhdyspinnat ja tehtävänjako julkisessa hallinnossa suhteessa kuntiin sekä valmisteilla olevan sote-uudistuksen mukaisiin hyvinvointialueisiin. Horisontaalisen yhteistyön tarve eri toimijoiden välillä ja eri tasoilla on pikemminkin kasvamassa kuin vähentymässä ja tehtävien organisoinnin tulisi kokonaisuudessa tukea tähän tarpeeseen vastaamista. Näiden näkökulmien huomiointi ei kuitenkaan ole vielä tässä vaiheessa mahdollista, koska hyvinvointialueita koskeva lainvalmistelu on vielä kesken ja toisaalta vasta selvitetään hyvinvointialueille mahdollisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lisäksi siirrettäviä tehtäviä. Valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyjä tulisi arvioida suhteessa siihen, minkälainen hyvinvointialueiden roolista ja tehtäväkentästä lopulta niin lainsäädännön kuin käytännönkin tasolla rakentuu.

Tässä raportissa esitetyt näkökohdat ja vaihtoehdot tulisi osaltaan huomioida jatkossa valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehtoja pohdittaessa.

Raporttia valmistelleen alatyöryhmän työskentelyyn ovat osallistuneet valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sekä aluehallintovirastojen edustajat. Sosiaali- ja terveysministeriön, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran sekä aluehallintovirastojen edustajien edellä esitettyä täydentävät näkemykset raportin sisältöön käyvät ilmi kunkin tahon omasta lausumasta, jotka ovat raportin liitteinä.

# Liitteet

## Sosiaali- ja terveysministeriön edustajien lausuma alatyöryhmän raporttiin

Sosiaali- ja terveysministeriö jättää selvitysraporttiin seuraavan lausuman:

### Alaryhmän esittämät uudelleenjärjestelyvaihtoehdot

Ministeriö huomauttaa, että selvitysraportin lukuun 4 on sen valmistelun loppuvaiheessa lisätty kaksi uutta yläkategoriaa erilaisista uudelleenjärjestelyvaihtoehdoista (Aluehallintovirastokentän sisäisen organisoinnin muuttaminen, mutta aluehallintovirastojen ja Valviran välisen tehtävänjaon säilyttäminen nykyisellään; Aluehallintovirastojen ja Valviran välisen tehtävänjaon selkeyttäminen, mutta virasto-organisaatioiden säilyttäminen pääsääntöisesti nykyisellään).

Lisäys ei ole perustunut Moma- valmisteluryhmän ohjaukseen eikä alaryhmän jäsenillä ole ollut mahdollisuutta käydä niistä keskustelua. Ministeriön käsityksen mukaan ne eivät pohjaudu alaryhmän jo työnsä alussa hahmottamiin ratkaistaviin ongelmiin, jotka on tunnistettu aikaisemmillä hallituskausilla, ja jotka liittyvät tehtävien hoitamisen sekä johtamisen valtakunnallisuuteen, nykyrakenteen toimivaltojen päällekkäisyyteen ja rinnakkaisuuteen sekä tehtävien ohjauksen haasteisiin. Kirjatut vaihtoehdot ovat sisällöltään niin epätasällisia, ettei niistä muutoinkaan ilmene mitä kehittämistarpeita ne ratkaisisivat ja mikä niiden merkitys raportissa on.

Näin ollen ja ottaen huomioon alaryhmän toimeksianto, ministeriö katsoo, että nämä edes yläkategorioina esitetyt vaihtoehdot eivät ole merkityksellisiä eivätkä sellaisina voi kuulua ryhmän raporttiin. Ministeriö ei tältä osin yhdy alaryhmän raportin sisältöön.

### Alaryhmän johtopäätökset

Alaryhmän toimeksiantoon ei kuulu ehdotuksen tai nimenomaisten johtopäätösten tekeminen arvioiduista uudelleenjärjestelyvaihtoehdoista. Näin ollen raportissa on esitetty vaihtoehtojen vaikutuksia sekä niiden toteuttamiseen liittyviä hypoteeseja ja reunaehdoja.

Ministeriö on kuitenkin arvioinut näitä johtopäätöksiä oman toimialansa kannalta alaryhmän työn edistyessä, ja ilmaisee oman käsityksensä seuraavasti:

Hyvinvointialueiden perustaminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon siirtäminen näille organisaatioille on yksi Suomen historian suurimmista rakenteellisista uudistuksista, joka asettaa myös valtionhallinnon uudistamiselle muutostarpeita. Tällaisissa kiireellisissä muutostarpeissa on ensisijaisesti kysymys hyvinvointialueiden perustamisen, toiminnan käynnistämisen ja vakiinnuttamisen tukemisesta sekä ohjaamisesta. Tässä suhteessa merkitystä on sillä, miten valtion virastoille kuuluvan laillisuusvalvonnan ja -ohjauksen keinoin voidaan osaltaan varmistaa järjestämisvastuun siirtymisen sekä palvelutuotannon turvallisuus, laatu ja asiakkaiden sekä potilaiden oikeuksien toteuttaminen.

Tämän toteuttaminen edellyttää, että hyvinvointialueiden ja niille siirtyvien tehtävien

- strategisella valtionohjauksella sekä laillisuusohjauksella on saumaton yhteys
- järjestämisvastuun valtakunnallisesti yhdenmukainen valvonta voidaan rakentaa ennakoivasti vastaamaan tarpeisiin, ja
- tuotantovastuun valvonnan jatkuvuus, aktiivisuus sekä yhteensovitus em. tehtävään voidaan turvata.

Samalla tulee turvata lupa- ja valvontatehtävien uuden lainsäädännön valtakunnallisesti yhdenmukainen toimeenpano ja prosessien suunnittelu.

Näin ollen kiireellisissä muutostarpeissa on keskeistä

1. riittävä valtakunnallisuus valvontatoiminnassa ja sen johtamisessa
2. aluetuntemuksen säilyttäminen ja vuorovaikutteisuus valvonnassa ja ohjauksessa, sekä
3. näiden edellyttämien muutosten toimeenpantavuus uudistuksen voimaantulon aikajänteessä.

Arvioiduista vaihtoehdoista tehtävien kokoaminen valtakunnalliseen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon vastaa parhaiten näitä tavoitteita ja vastaa muuttuvan toimintaympäristön kiireellisiin tarpeisiin.

Virasto olisi tavoitteiltaan ja tehtäviltään erittäin selkeä kokonaisuus, joka on valtakunnallisesti johdettavissa ja ohjattavissa. Viraston ohjaus ja johtaminen olisivat toteutettavissa yksikanavaisesti sekä menettelyltään ja toimijoiltaan virtaviivaisesti.

Muutoksen myötä Suomeen muodostuisi koko STM:n konsernin kannalta selkeä ja näkyvä toimija, jolla olisi vahva mandaatti toimialallaan ja merkittävä potentiaali STM:n hallinnonalan virastorakenteen jatkokehitykselle. Valtionhallinnon kokonaisuudessa virasto muodostaisi kantokykyisen ja muihin hallinnonaloihin nähden symmetrisen keskushallinnon toimijan, mikä selkeyttäisi koko valtion virastorakennetta.

Vaihtoehdolla voidaan myös tosiasiassa saavuttaa ne keskeiset hyödyt, jotka sisältyvät monialaiseen virastoon. Muutos olisi toimeenpantavissa verrattain yksinkertaisesti ja ennen kaikkea toimintakykyisesti vastaamaan hyvinvointialueiden perustamisen asettamiin tarpeisiin. Monialaisen virastomallin toimeenpano olisi selkeästi haastavampaa ja muodostaisi myös aikataulullisen toimeenpanoriskin edellä todettujen tavoitteiden saavuttamiselle.

## Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston edustajan lausuma alatyöryhmän raporttiin

Valvira yhtyy kaikilta osin em. STM:n lausumaan. Sote-uudistus on yksi maan historian tärkeimmistä lakiuudistuksista, ja se merkitsee hyvin perustavanlaatuista muutosta sote-palvelujärjestelmässä. Muutostilanne ja muutoksen tavoitteissa onnistuminen tarvitsee mahdollisimman toimivaa valvontaa monesta syystä, mm. siitä syystä, että muutostilanne on riski asiakas- ja potilasturvallisuudelle, vaikka pidemmällä aikavälillä sote-uudistus mahdollistaa turvallisuuden parantamisen. Valvontaviranomaisrakenteiden nykytila ei ole tarkoituksenmukainen. Valtakunnallisista malleista toimialavirasto antaisi nopeasti valvonnalle kyvykkyyttä varmistaa sote-uudistuksen onnistumista. Sen sijaan, koska monialaviraston toimeenpano kestäisi kauemmin ja sen yhteydessä tapahtuva suunnittelu vaatisi paljon resursseja sote-valvontaviranomaisilta, voisi monialavirastomalli jopa muodostaa riskin sote-uudistuksen valvonnalliselle varmistamiselle.

## Aluehallintovirastojen edustajien lausuma alatyöryhmän raporttiin

Ryhmän jäsenenä yhdyimme Valviran tukemaan STM:n edellä esitettyyn lausumaan seuraavilta osin:

*”Selvitysraportin lukuun 4 lisättiin viimeiseen kokoukseen kaksi uutta yläkategoriaa erilaisista uudelleenjärjestelyvaihtoehdoista (Aluehallintovirastokentän sisäisen organisoinnin muuttaminen, mutta aluehallintovirastojen ja Valviran välisen tehtävänjaon säilyttäminen nykyisellään; Aluehallintovirastojen ja Valviran välisen tehtävänjaon selkeyttäminen, mutta virasto-organisaatioiden säilyttäminen pääsääntöisesti nykyisellään).*

*Lisäys ei ole perustunut Moma- valmisteluryhmän ohjaukseen eikä alaryhmän jäsenillä ole ollut mahdollisuutta käydä niistä keskustelua. Ministeriön käsityksen mukaan ne eivät pohjautu alaryhmän jo työnsä alussa hahmottamiin ratkaistaviin ongelmiin, jotka on tunnistettu aikaisemmilla hallituskausilla, ja jotka liittyvät tehtävien hoitamisen sekä johtamisen valtakunnallisuuteen, nykyrakenteen toimivaltojen päällekkäisyyteen ja rinnakkaisuuteen sekä tehtävien ohjauksen haasteisiin. Kirjatut vaihtoehdot ovat sisällöltään niin epätasällisia, ettei niistä muutoinkaan ilmene mitä kehittämistarpeita ne ratkaisisivat ja mikä niiden merkitys raportissa on.*

*Näin ollen ja ottaen huomioon alaryhmän toimeksianto, ministeriö katsoo, että nämä edes yläkategorioina esitetyt vaihtoehdot eivät ole merkityksellisiä eivätkä sellaisina voi kuulua ryhmän raporttiin. Ministeriö ei tältä osin yhdy alaryhmän raportin sisältöön.”*



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 160 01  
vm.fi

Tammikuu 2021