VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Alue-hallinnon selvitys-ryhmän raportti

VIRSU

Keskus- ja aluehallinnon virastoselvitys -hanke

4/2015

Valtiovarainministeriön julkaisuja

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Aluehallinnon selvitysryhmän raportti

Keskus- ja aluehallinnon virastoselvitys -hanke

Valtiovarainministeriön julkaisuja

4/2015

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anitta Heiskanen/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, helmikuu 2015	
Tekijät	Aluehallinnon selvitysryhmä	
Julkaisun nimi	Keskus- ja aluehallinnon virastoselvitys -hanke (VIRSU), Aluehallinnon selvitysryhmän raportti	
Asiasanat	Aluehallinto, työnjako, rakenne, vaikutukset	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut. Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015	
ISBN 978- 952-251-642-8 (nid.) **ISSN** 1459-3394 (nid.) **ISBN** 978-952-251-643-5 (PDF) **ISSN** 1797-9714 (PDF)	**Sivuja** 244	**Kieli** Suomi

Tiivistelmä

Aluehallinnon selvitysryhmän raportissa tarkastellaan valtion aluehallinnon toimintaympäristöä, sisäisiä muutoshankkeita sekä toisaalta keskus- ja aluehallinnon ja toisaalta valtion ja kuntien välistä työnjakoa. Selvitysryhmä on määritellyt neljä keskenään peruslähtökohdiltaan erilaista perusratkaisua aluehallinnon rakenteen kehittämiseksi: mallit A, B, C ja D. Malleista on mahdollista toteuttaa myös erilaisia yhdistelmiä ja variaatioita. Malleista tehdyssä vaikutusarvioinnissa arvioidaan kunkin perusratkaisun ominaisuuksia ja vaikutuksia suhteessa nykytilaan. Selvitysryhmä ei ota kantaa siihen, minkä mallin pohjalta tai suuntaisesti aluehallintoa tulisi tulevalla hallituskaudella kehittää, vaan luovuttaa selvitystyönsä taustamateriaaliksi käytettäväksi asiasta jatkossa päätöksiä ja linjauksia tehtäessä.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, februari 2015	
Författare	Utredningsgruppen för regionförvaltningen	
Publikationens titel	Keskus- ja aluehallinnon virastoselvitys -hanke (VIRSU), Aluehallinnon selvitysryhmän raportti	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 4/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut. Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2015	
ISBN 978- 952-251-642-8 (nid.) **ISSN** 1459-3394 (nid.) **ISBN** 978-952-251-643-5 (PDF) **ISSN** 1797-9714 (PDF)	**Sidor** 244	**Språk** Finska

Sammandrag

I rapporten från utredningsgruppen för regionförvaltningen granskas verksamhetsmiljön för statens regionförvaltning, interna reformeringsprojekt samt arbetsfördelningen såväl mellan staten och regionförvaltningen som mellan staten och kommunerna. Utredningsgruppen har definierat fyra sinsemellan avvikande grundalternativ för utvecklandet av regionförvaltningens struktur: modellerna A, B, C och D. Modellerna kan även ordnas till olika kombinationer med varierande sammansättningar. Vid konsekvensutvärderingen av de olika modellerna har man jämfört varje grundalternativs egenskaper och verkningar i förhållande till nuläget. Utredningsgruppen tar inte ställning till vilken modell som borde utgöra grunden för utvecklandet av regionförvaltningen under den kommande regeringsperioden, utan överlämnar sin utredning som bakgrundsmaterial för beslutsfattandet och det framtida utstakandet av riktlinjer.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, February 2015	
Author(s)	The study group on regional administration	
Title of publication	Keskus- ja aluehallinnon virastoselvitys -hanke (VIRSU), Aluehallinnon selvitysryhmän raportti	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 4/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut. There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2015	
ISBN 978- 952-251-642-8 (nid.) **ISSN** 1459-3394 (nid.) **ISBN** 978-952-251-643-5 (PDF) **ISSN** 1797-9714 (PDF)	**No. of pages** 244	**Language** Finnish

Abstract

This report by the working group on regional administration examines the operating environment and internal adjustment projects of regional administration, as well as the division of work between central and regional administration and the division of work between government and municipalities. The working group has defined four basic solutions for developing the structure of regional administration, based on different basic premises: the models A, B, C and D. These models can also be used in different combinations and variations. An impact assessment has been performed for the models, to evaluate the characteristics of each basic solution and its effects compared to the current situation. The study group does not favour any of the model as a basis or guide for the development of regional administration in the coming government term. Instead, it submits the results of its work for use as background material for future decision-making and policy definitions on the matter.

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 11.4.2014 hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan perustuen keskus- ja aluehallinnon virastoselvitys hankkeen (VIRSU) toimikaudelle 11.4.2014–28.2.2015. Hanke koostuu keskushallinnon virastoja koskevasta selvitystyöstä ja aluehallintoa koskevasta selvitystyöstä.

Aluehallintoa koskevan selvitystyön tavoitteet eri näkökulmista ovat:

Asiakkaiden näkökulma

- Palvelujen saatavuutta on parannettava resurssien pienenemisestä huolimatta. Palvelujen on oltava tasalaatuisia ja sisällöltään samanlaisia kaikkialla maassa.
- Asiointi valtion aluehallinnossa täytyy tehdä nykyistä helpommaksi ja joustavammaksi.
- Asiakkaiden oikeusturva ja yhdenvertaisuus tulee turvata koko maassa
- Perusoikeuksien ml. kielellisten oikeuksien toteutuminen tulee turvata koko maassa.

Organisaationäkökulma

- Valtion aluehallinnon järjestelmää, tehtäviä ja tavoitteita tulee selkeyttää ja yhtenäistää.
- Valtion aluehallinnon tulee muodostua monialaisista viranomaisista ja sen tulee hoitaa asioita poikkihallinnollisesti.
- Resursseja tulee voida käyttää nykyistä joustavammin ja asiantuntemus tulee turvata vähenevien resurssien olosuhteissa.
- Valtion aluehallinnon tulee olla nykyistä tehokkaampi, taloudellisempi ja sen tuottavuuden tulee nousta 0,5 % vuotuisesti.
- Valtion aluehallinnon päätöksenteko ja läsnäolo alueilla tulee varmistaa.
- Hyvän hallinnon toteutuminen tulee turvata.

Aluekehittämisen ja sidosryhmien näkökulma

- Kunnille ja maakunnan liitoille tulee löytyä valtiolta kehittämiskumppani ja vastinpari alueellisten ja paikallisten asioiden hoitamiseen.
- On varmistettava, että alueelliset kumppanuudet palvelujen tuotannossa toimivat.

Aluehallinnon selvitysryhmän tehtävänä on ollut:

1. Selvittää

- aluehallinnon ja keskushallinnon virastojen välistä työnjakoa tavoitteena
  - o työnjaon selkeys ja päällekkäisen työn välttäminen
  - o tuottavuuden parantaminen sekä alue- että keskushallinnossa
  - o tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas kokonaisuus
- valtion ja kuntien välistä työnjakoa tavoitteena
  - o valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien tarkoituksenmukainen ja taloudellinen työnjako ja tarvittavat yhteistyömenettelyt
  - o metropolialueen erityistarpeiden huomioon ottaminen

2. Tarkastella aluehallinnon tehtäviä siitä näkökulmasta,

- mitkä tehtävistä edellyttävät toiminnallisesti niiden hoitamista tietyllä alueella ja mitkä ovat tässä suhteessa paikkariippumattomia,
- missä tehtävissä toimivallan tulisi olla oikeudellisesti tiettyyn alueeseen sidottu,
- voidaanko joistakin tehtävistä luopua,
- miten toimintaprosesseja voidaan uudistaa ja keventää peruspalvelujen saatavuutta ja oikeusturvaa vaarantamatta sekä
- miten toiminnan ja palvelujen sähköistäminen ja asiakaspalvelun kokoaminen muuttavat aluehallinnossa tehtävää työtä.

3. Selvittää aluehallinnon uudistusvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia ottaen huomioon

- virastojen kokoamismahdollisuus,
- TE-palvelujen tarkoituksenmukainen ja asiakaslähtöinen järjestäminen,
- ohjausmalli, jolla varmistetaan se, että toimivaltainen ministeriö ohjaa viraston toimintaa toimialallaan sekä
- tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen edellytyksenä olevat oikeudelliset reunaehdot.

4. Kaikkia vaihtoehtoja arvioidaan suhteessa edellä todettuihin uudistuksen tavoitteisiin. Selvitystyössä arvioidaan vaihtoehtojen keskeiset vaikutukset (mm. taloudelliset, asiakas- ja henkilöstövaikutukset, kielelliset vaikutukset sekä vaikutukset viranomaisten toimintaan ja ohjaukseen) ja vaikutukset resurssitehokkuuteen (0,5 % tuottavuusvaatimus) sekä mahdollisuudet resurssien uudelleen allokointiin.

Aluehallinnon selvitysryhmän tehtäväksianto koskee aluehallinnon virastoja mukaan lukien TE-toimistot ja maistraatit. Selvitysryhmän puheenjohtajana toimi hallitusneuvos, yksikön päällikkö Tarja Hyvönen valtiovarainministeriöstä ja varapuheenjohtajana teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlman työ- ja elinkeinoministeriöstä. Ryhmän jäseninä toimivat neuvotteleva virkamies Anu Nousiainen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Anna Kaarina Piepponen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Tarja Reivonen työ- ja elinkeinoministeriöstä, ympäristöneuvos Pirkko Oilinki-Nenonen ympäristöministeriöstä, ylijohtaja Riitta Kaivosoja opetus- ja kulttuuriministeriöstä,

27.10.2014 lukien vesihallintojohtaja Kai Kaatra maa- ja metsätalousministeriöstä (siihen asti elintarviketurvallisuusjohtaja Veli-Mikko Niemi maa- ja metsätalousministeriöstä), ylijohtaja Leena Tenhola Maaseutuvirastosta, talousjohtaja Mikko Staff sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Ari-Pekka Manninen liikenne- ja viestintäministeriöstä, kieliasiainneuvos Corinna Tammenmaa oikeusministeriöstä, ylijohtaja Kari Häkämies Lounais-Suomen aluehallintovirastosta, ylijohtaja Kari Virranta Pohjois-Savon ELY-keskuksesta, maistraatin päällikkö Auli Peltoniemi Sisä-Suomen maistraatista, johtaja Pasi Patrikainen Pohjois-Savon TE-toimistosta ja neuvottelujohtaja Harri Sirén Pardia ry:stä. Selvitysryhmän sihteereinä toimivat ylitarkastaja Mikko Saarinen valtiovarainministeriöstä ja 28.5.2014 lukien ylitarkastaja Tarja Pyöriä työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Hankkeen ohjausryhmä ohjaa selvitystyötä ja hyväksyy päätösesitykset hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmälle sekä huolehtii muiden kansliapäälliköiden informoinnista ja kuulemisesta. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä ohjaa ja linjaa hankkeen työtä.

Saatuaan työnsä valmiiksi aluehallinnon selvitysryhmä jättää loppuraporttinsa kunnioittavasti valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 26. tammikuuta 2015

Tarja Hyvönen

Marja-Riitta Pihlman

Anu Nousiainen

Anna Kaarina Piepponen

Tarja Reivonen

Pirkko Oilinki-Nenonen

Riitta Kaivosoja

Kai Kaatra

Leena Tenhola

Mikko Staff

Ari-Pekka Manninen

Corinna Tammenmaa

Kari Häkämies

Kari Virranta

Auli Peltoniemi

Pasi Patrikainen

Harri Sirén

Mikko Saarinen

Tarja Pyöriä

Sisältö

Valtiovarainministeriölle ... 9

1 Johdanto ... 15

2 Pohjoismainen viitekehys ... 19

3 Valtion aluehallinnon toimintaympäristö rakenteen ja tehtävien näkökulmasta ... 23

3.1 Yleisiä toimintaympäristön muutossuuntia ... 23

3.2 Toimialakohtaiset rakennemuutokset ... 24

4 Valtion aluehallinnon sisäiset muutoshankkeet ... 27

4.1 Aluehallinnon asiakaslähtöinen toimintamalli ... 27

4.2 Aluehallintovirastot ja maistraatit ... 29

4.3 ELY-keskukset ja TE-toimistot ... 32

5 Uudistuksen tavoitteet ... 39

6 Hallinnon työnjaon tarkastelu ... 41

6.1 Valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon käsitteet ... 41

6.1.1 Valtion hallintojärjestelmän yleisestä rakenteesta ja valtionhallinnon järjestämisen perusteista ... 41

6.1.2 Nykytilan arviointia ... 43

6.2 Valtion aluehallinnon virastojen sekä eräiden keskushallinnon virastojen tehtävien analyysi ... 45

6.2.1 Aluehallintovirastojen tehtävät ... 46

6.2.2 ELY-keskusten tehtävät ... 48

6.2.3 Maistraattien tehtävät ... 49

6.2.4 TE-toimistojen tehtävät ... 51

6.2.5 Eräiden keskushallinnon virastojen tehtäväanalyysi ... 52

6.3 Valtion aluehallinnon ja kuntien välinen työnjako ... 53

6.4 Johtopäätökset hallinnon työnjaosta tehdyistä selvityksistä ... 55

6.4.1 Työnjaon hallinnonala- ja tapauskohtaisuus sekä työnjaon ja rakenteen välinen yhteys ... 55

6.4.2 Työnjakoon liittyvät ehdotukset ... 56

7 Valtion aluehallinnon rakenteen nykytilan avainluvut 59

8 Uuden valtion aluehallinnon rakennemallit 63

8.1 Rakennemallien kuvaus 64
8.1.1 Malli A 64
8.1.2 Malli B 65
8.1.3 Malli C 66
8.1.4 Malli D 68
8.2 Aluejako eri malleissa 71
8.2.1 Malli A 72
8.2.2 Malli B 83
8.2.3 Malli C 86
8.2.4 Malli D 86
8.3 Ohjausjärjestelmä eri rakennemalleissa 87
8.3.1 Malli A 87
8.3.2 Malli B 88
8.3.3 Mallit C ja D (valtakunnallisen toimivallan omaava virasto) 88
8.4 Valtion keskus- ja aluehallinnon sekä kuntien välisen työnjaon muutokset eri rakennemalleissa 89
8.4.1 Malli A 89
8.4.2 Malli B 90
8.4.3 Malli C 91
8.4.4 Malli D 92
8.5 Toimipisteverkot ja yhteisen asiakaspalvelun hyödyntäminen 93
8.5.1 Viranomaisten oma toimipisteverkko 93
8.5.2 Julkisen hallinnon yhteiset asiointipisteet 97
8.6 Yleiskuvaus hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien asettamista vaatimuksista 99
8.6.1 Hyvä hallinto ja palveluperiaate 99
8.6.2 Hyvä hallinto ja käsittelyn viivytyksettömyys 100
8.6.3 Kielelliset oikeudet 100
8.6.4 Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto 102
8.6.5 Sivistykselliset oikeudet 102
8.6.6 Oikeus työhön ja työvoiman suojelu 103
8.6.7 Oikeus sosiaaliturvaan 103
8.6.8 Oikeus terveelliseen ympäristöön 104
8.6.9 Oikeusturva ja muutoksenhaku 104

9 Rakennemallien vaikutusarviointi 107
9.1 Asiakasvaikutukset 107
9.1.1 Malli A 108
9.1.2 Malli B 112
9.1.3 Malli C 113
9.1.4 Malli D 115
9.1.5 Yhteenveto ja asiakasvaikutusten vertailu eri mallien välillä 118
9.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan, johtamiseen ja ohjaukseen 119
9.2.1 Malli A 119
9.2.2 Malli B 125
9.2.3 Malli C 129
9.2.4 Malli D 132
9.2.5 Yhteenveto ja vaikutusten viranomaisten toimintaan, johtamiseen ja .. ohjaukseen vertailu eri mallien välillä 137
9.3 Henkilöstövaikutukset 138
9.3.1 Vaikutukset palkkausjärjestelmiin 141
9.3.2 Yhteenveto ja henkilöstövaikutusten vertailu eri mallien välillä 143
9.4 Vaikutukset alueiden kehittämiseen 144
9.4.1 Yleistä mallien vertailusta alueiden kehittämisen näkökulmasta 144
9.4.2 Malli A 145
9.4.3 Malli B 146
9.4.4 Malli C 146
9.4.5 Malli D 147
9.4.6 Yhteenveto ja vaikutusten alueiden kehittämiseen vertailu eri mallien välillä 148
9.5 Taloudelliset vaikutukset 149
9.5.1 Malli A 149
9.5.2 Malli B 151
9.5.3 Malli C 154
9.5.4 Malli D 156
9.5.5 Yhteenveto ja taloudellisten vaikutusten vertailu eri mallien välillä. 160
9.6 Oikeudelliset vaikutukset 161
9.6.1 Hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien toteutuminen mallissa A 162
9.6.2 Hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien toteutuminen mallissa B 166
9.6.3 Hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien toteutuminen mallissa C 169

9.6.4 Hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien toteutuminen mallissa D ... 171
9.6.5 Yhteenveto ja oikeudellisten vaikutusten vertailu eri mallien välillä 176
9.7 Toimialakohtaiset vaikutukset ja eräiden tahojen näkemykset ... 178
9.7.1 Ympäristöministeriön toimiala ... 178
9.7.2 Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala ... 179
9.7.3 Maa- ja metsätalousministeriön toimiala ... 181
9.7.4 Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala ... 183
9.7.5 Opetus- ja kulttuuriministeriön toimiala ... 185
9.7.6 Työ- ja elinkeinoministeriön toimiala ... 187
9.7.7 Aluehallintovirastot ... 190
9.7.8 ELY-keskukset ... 192
9.7.9 Maistraatit ... 193
9.7.10 TE-toimistot ... 194
9.7.11 Pääsopijajärjestöjen näkemykset ... 196
10 Aluehallinnon rakennemallien variaatiot ... 199
11 Ehdotus jatkotyöstä ... 201
Liite 1 Aluehallinnon muutokset Pohjoismaissa 2000-luvulla ... 205
Liite 2 Valtion aluehallinnon toimintaympäristö rakenteen ja tehtävien näkökulmista ... 223

1 Johdanto

Valtiovarainministeriö asetti 11.4.2014 hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan perustuen keskus- ja aluehallinnon virastoselvitys -hankkeen (VIRSU). Hankkeen toimikausi on 11.4.2014–28.2.2015.

Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi (29.8.2013) todetaan, että ”Valtionhallinto on edelleen sekä rakenteellisesti että toiminnallisesti hajautunut, mikä vaikeuttaa voimavarojen tehokasta kohdentumista ja yhteisten linjausten läpiviemistä ja heikentää tätä kautta saavutettavaa vaikuttavuutta ja saa aikaan päällekkäistä työtä. Kansalaisille ja yrityksille tarjottavien sähköisten palvelujen osuutta on lisättävä siten, että palvelut voidaan jatkossa hoitaa laadukkaasti nykyistä tehokkaammin ja taloudellisemmin. Palvelurakenteita ja toimintoja uudistetaan sekä keskushallinnossa että aluehallinnossa valtionhallinnon tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Kansliapäälliköt vastaavat uudistusten valmistelusta ja siinä tarvittavasta yhteistyöstä osana rakennepoliittisen ohjelman jatkovalmistelua ottaen huomioon sekä valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman että keskushallinnon uudistusohjelman.”

Hallitus antoi 29.11.2013 päätöksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Keskus- ja aluehallintoa koskien päätöksessä todetaan mm. seuraavaa: ”Hallitus täydentää esityksiä valtionhallinnon palvelurakenteiksi siten, että mm. valtion keskushallinnon ja aluehallinnon uudelleen järjestämisen yhteydessä käytetään henkilöresursseja aiempaa joustavammin ja järjestetään hallinnollisia tehtäviä uudelleen niin, että julkisen palvelutuotannon tuottavuudelle asetettu 0,5 prosentin vuotuinen kasvutavoite toteutuu myös valtion toiminnoissa. Valmistelua jatketaan painopisteen ollessa erityisesti hallitusryhmien puheenjohtajien 8.11.2013 tekemien linjausten (mm. KEHU, aluehallinto) mukaisissa toimenpiteissä. Erityisesti valtion aluehallinnon uudelleen järjestämisen yhteydessä käytetään asiantuntijaresursseja aiempaa joustavammin ja järjestetään hallinnollisia tehtäviä uudelleen niin, että julkisen palvelutuotannon tuottavuudelle asetettu 0,5 prosentin vuotuinen kasvutavoite toteutuu myös valtion toiminnoissa.”

VIRSU-hanke koostuu keskushallinnon virastoja koskevasta selvitystyöstä ja aluehallintoa koskevasta selvitystyöstä.

Asettamispäätöksen mukaan aluehallintoa koskevan selvitystyön tavoitteet eri näkökulmista ovat:

Asiakkaiden näkökulma

- Palvelujen saatavuutta on parannettava resurssien pienenemisestä huolimatta. Palvelujen on oltava tasalaatuisia ja sisällöltään samanlaisia kaikkialla maassa.
- Asiointi valtion aluehallinnossa täytyy tehdä nykyistä helpommaksi ja joustavammaksi.
- Asiakkaiden oikeusturva ja yhdenvertaisuus tulee turvata koko maassa
- Perusoikeuksien ml. kielellisten oikeuksien toteutuminen tulee turvata koko maassa.

Organisaationäkökulma

- Valtion aluehallinnon järjestelmää, tehtäviä ja tavoitteita tulee selkeyttää ja yhtenäistää.
- Valtion aluehallinnon tulee muodostua monialaisista viranomaisista ja sen tulee hoitaa asioita poikkihallinnollisesti.
- Resursseja tulee voida käyttää nykyistä joustavammin ja asiantuntemus tulee turvata vähenevien resurssien olosuhteissa.
- Valtion aluehallinnon tulee olla nykyistä tehokkaampi, taloudellisempi ja sen tuottavuuden tulee nousta 0,5 % vuotuisesti.
- Valtion aluehallinnon päätöksenteko ja läsnäolo alueilla tulee varmistaa.
- Hyvän hallinnon toteutuminen tulee turvata.

Aluekehittämisen ja sidosryhmien näkökulma

- Kunnille ja maakuntien liitoille tulee löytyä valtiolta kehittämiskumppani ja vastinpari alueellisten ja paikallisten asioiden hoitamiseen.
- On varmistettava, että alueelliset kumppanuudet palvelujen tuotannossa toimivat.

Aluehallinnon selvitysryhmän tehtävänä on ollut:

1. Selvittää
   - aluehallinnon ja keskushallinnon virastojen välistä työnjakoa tavoitteena
     - työnjaon selkeys ja päällekkäisen työn välttäminen
     - tuottavuuden parantaminen sekä alue- että keskushallinnossa
     - tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas kokonaisuus
   - valtion ja kuntien välistä työnjakoa tavoitteena
     - valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien tarkoituksenmukainen ja taloudellinen työnjako ja tarvittavat yhteistyömenettelyt
     - metropolialueen erityistarpeiden huomioon ottaminen

2. Tarkastella aluehallinnon tehtäviä siitä näkökulmasta,
   - mitkä tehtävistä edellyttävät toiminnallisesti niiden hoitamista tietyllä alueella ja mitkä ovat tässä suhteessa paikkariippumattomia,
   - missä tehtävissä toimivallan tulisi olla oikeudellisesti tiettyyn alueeseen sidottu,
   - voidaanko joistakin tehtävistä luopua,
   - miten toimintaprosesseja voidaan uudistaa ja keventää peruspalvelujen saatavuutta ja oikeusturvaa vaarantamatta sekä
   - miten toiminnan ja palvelujen sähköistäminen ja asiakaspalvelun kokoaminen muuttavat aluehallinnossa tehtävää työtä.
3. Selvittää aluehallinnon uudistusvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia ottaen huomioon
   - virastojen kokoamismahdollisuus,
   - TE-palvelujen tarkoituksenmukainen ja asiakaslähtöinen järjestäminen,
   - ohjausmalli, jolla varmistetaan se, että toimivaltainen ministeriö ohjaa viraston toimintaa toimialallaan sekä
   - tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen edellytyksenä olevat oikeudelliset reunaehdot.
4. Kaikkia vaihtoehtoja arvioidaan suhteessa edellä todettuihin uudistuksen tavoitteisiin. Selvitystyössä arvioidaan vaihtoehtojen keskeiset vaikutukset (mm. taloudelliset, asiakas- ja henkilöstövaikutukset, kielelliset vaikutukset sekä vaikutukset viranomaisten toimintaan ja ohjaukseen) ja vaikutukset resurssitehokkuuteen (0,5 % tuottavuusvaatimus) sekä mahdollisuudet resurssien uudelleen allokointiin.

Aluehallinnon selvitysryhmän tehtäväksianto koskee aluehallinnon virastoja mukaan lukien TE-toimistot ja maistraatit. Selvitysryhmän puheenjohtajana toimi hallitusneuvos, yksikön päällikkö Tarja Hyvönen valtiovarainministeriöstä ja varapuheenjohtajana teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlman työ- ja elinkeinoministeriöstä. Ryhmän jäseninä toimivat neuvotteleva virkamies Anu Nousiainen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Anna Kaarina Piepponen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Tarja Reivonen työ- ja elinkeinoministeriöstä, ympäristöneuvos Pirkko Oilinki-Nenonen ympäristöministeriöstä, ylijohtaja Riitta Kaivosoja opetus- ja kulttuuriministeriöstä, 27.10.2014 lukien vesihallintojohtaja Kai Kaatra maa- ja metsätalousministeriöstä (siihen asti elintarviketurvallisuusjohtaja Veli-Mikko Niemi maa- ja metsätalousministeriöstä), ylijohtaja Leena Tenhola Maaseutuvirastosta, talousjohtaja Mikko Staff sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Ari-Pekka Manninen liikenne- ja viestintäministeriöstä, kieliasiainneuvos Corinna Tammenmaa oikeusministeriöstä, ylijohtaja Kari Häkämies Lounais-Suomen aluehallintovirastosta, ylijohtaja Kari Virranta Pohjois-Savon ELY-keskuksesta, maistraatin päällikkö Auli Peltoniemi Sisä-Suomen maistraatista, johtaja Pasi Patrikainen Pohjois-Savon TE-toimistosta ja neuvottelujohtaja Harri Sirén Pardia ry:stä. Selvitysryhmän sihteereinä toimivat ylitarkastaja Mikko Saarinen valtiovarainministeriöstä ja 28.5.2014 lukien ylitarkastaja Tarja Pyöriä työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Hankkeen ohjausryhmä ohjaa selvitystyötä ja hyväksyy päätösesitykset hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmälle sekä huolehtii muiden kansliapäälliköiden informoinnista ja kuulemisesta. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä ohjaa ja linjaa hankkeen työtä.

2 Pohjoismainen viitekehys

Aluehallinnolla tarkoitetaan hallintoa, joka on keskushallinnon ja kuntasektorin välissä ja viittaa organisaatioihin, jotka vastaavat aluekehittämisestä, hyvinvointitehtävistä, ohjauksesta ja valvonnasta sekä koordinoinnista. Pohjoismaissa tällaisia aluetason organisaatioita ovat Ruotsissa lääninhallitukset ja maakäräjät, Tanskassa regionit ja Norjassa fylkesmann. Suomessa näihin vertautuvat lähinnä valtion puolelta aluehallintovirastot ja ELY-keskukset sekä kunnallisen itsehallinnon puolelta Maakuntien liitot.

Norjan, Ruotsin ja Suomen aluehallintoa voi pääpiirteissään kuvata tehtäviltään samanlaiseksi. Hyvinvointipalvelut ovat julkisen sektorin vastuulla ja kaikilla kansalaisilla on yhtäläinen oikeus palveluiden käyttöön. Tanska poikkeaa kuitenkin jo lähtökohdiltaan (mm. pinta-ala) sekä vuoden 2007 rakenneuudistuksen jälkeen myös hallinnollisilta ratkaisuiltaan muista entistä selvemmin. Tanskassa kunnat vastaavat sosiaalivakuutusetujen (eläkkeet ja työttömyysturva) hallinnosta. Muissa Pohjoismaissa nämä ovat valtion viranomaisten vastuulla. Toinen suuri tehtäväalue on työnvälitys, josta Tanskassa vastaavat kunnat ja muissa Pohjoismaissa valtio.

Kunta- ja alueraken teen uudistustarpeet nousevat samoista lähtökohdista Pohjoismaissa. Uudistuspaineet liittyvät väestönkehitykseen, julkisiin palveluihin kohdistuviin haasteisiin sekä tehokkuus- ja tuloksellisuuspaineisiin. Kaikissa tarkasteltavissa maissa on ollut 2000-luvun alkupuolella varsin laaja ja yhteinen ymmärrys siitä, että rakenneuudistuksia tarvitaan.

Yleiset lähtökohdat julkiselle hallinnolle ovat Pohjoismaissa samankaltaiset. Kunnilla on laaja itsehallinto ja peruspalveluiden suunnittelu ja tuottaminen tapahtuu julkisella sektorilla, erityisesti kunnissa. Pohjoismaisessa vertailussa eroja aluetasolla tulee maakuntahallinnossa, jossa Tanska eroaa muista vain viidellä alueellaan. Muiden Pohjoismaiden alueiden määrät esitetään taulukossa 1.

Taulukko 1. Muutokset aluehallinnossa ja kuntien määrissä Pohjoismaissa vuosien 2000, 2008 ja 2014 välisessä vertailussa

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja
Aluehallinto 2000-luvun alussa	5 lääniä 18 maakuntaa Ahvenanmaa	21 lääninhallitusta (länsstyrelse) 18 maakäräjää (landsting) 2 aluetta Gotlanti	14 lääniä	2000: 19 fylker (18 fylkeskommuner + Oslo) + erikoisstatus-alueet Jan Mayen ja Huippuvuoret 18 fylkesmannsembeter* (maaherra)
Aluehallinto 2008	5 lääniä 18 maakuntaa Ahvenanmaa	21 lääninhallitusta 18 maakäräjää (landsting) 2 aluetta Gotlanti	5 Aluetta (Regioner) 5 Regionale statslige kontorer	19 fylker (18 fylkeskommuner + Oslo) + erikoisstatusaluueet Jan Mayen ja Huippuvuoret 18 fylkesmannsembeter* (maaherra)
Aluehallinto 2014	Avit + Elyt + 18 maakuntaa Ahvenanmaa	20 lääninhallitusta 18 maakäräjää (landsting) 4 aluetta	5 Regioner 5 Regionale statslige kontorer	19 fylker (18 fylkeskommuner + Oslo) + erikoisstatusaluueet Jan Mayen ja Huippuvuoret 18 fylkesmannsembeter** (maaherra)

*Oslossa sekä Akershusin fylkessä on ollut sama fylkesmann vuodesta 1918. Oslo on sekä lääni että kunta.
** 1.1.2016 Aust-Agderrin ja Vest-Agderin fylkesmannin virka yhdistetään. Itse alueita ei kuitenkaan (vielä) yhdistetä.

Pohjoismaiselle aluehallinnolle on tyypillistä tehtävien ja toimivaltuuksien uudelleenjärjestelyt valtion aluehallinnon ja maakunnallisen hallinnon välillä. Suomessa ja Ruotsissa tehtävänjaon muutokset ovat olleet vähäisempiä kunta- ja valtiosektorin välillä kuin Norjassa tai Tanskassa, mutta samalla ne ovat olleet haastavampia. Norjassa ja Tanskassa tehtäväjako kuntien ja alueellisen tason välillä on suhteellisen joustava. Suomessa kohtaavat aluetasolla virkamieshallintoon perustuva valtionhallinto ja itsehallintoon pohjautuva toisen asteen kunnallishallinto. Maavertailuissa tämä erottaa Suomen useimmista Euroopan maista. Työnjaon yleisperiaatteena on Pohjoismaissa ollut, että palvelujen tuottamisesta vastaavat kuntaorganisaatiot, kun taas ohjaus-, lupa- ja valvontatehtävistä vastaavat valtion organisaatiot.

Pohjoismaisia aluehallintoja uudistettaessa keskustelujen painopisteet ovat 2000-luvulla olleet erityisesti hallintotasojen ja -yksiköiden määrässä, demokraattisessa ohjauksessa, substanssialueissa, kuten terveydenhuollon kysymyksissä, ja kuntien ja alueiden välisen yhteistyön lisäämisessä. Pohjoismaisissa aluehallintoreformeissa on haluttu koota ja keskittää tehtäviä tiettyihin yksiköihin. Käytännössä tämä on monissa tapauksissa tarkoittanut mm. terveydenhoidon, liikenne- ja koulutusasioiden ja aluekehittämistehtävien siir-

toja maakuntaorganisaatioille. Valvonta- ja ohjaustehtäviä on puolestaan koottu lääninhallitusten tai niitä vastaavien valtion organisaatioiden – Suomessa aluehallintovirastot ja ELY-keskukset – vastuulle. Eräs selittäjä kokoamiselle on Ruotsin, Suomen ja Tanskan jäsenyydet Euroopan unionissa, jossa alueet nähdään merkittävinä yhteiskunnallisen kehityksen ja talouskasvun kannalta

Aluehallintoa on Pohjoismaista uudistettu 2000-luvulla merkittävimmin Suomessa ja Tanskassa. Suomessa luovuttiin lääneistä yhtenä keskeisenä aluejakona ja valtion piiri- ja alueviranomaiset koottiin kahteen virastokokonaisuuteen: aluehallintovirastoihin ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY-keskukset). Aluehallintovirastot hoitavat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla ja ELY-keskukset puolestaan edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla alueilla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä. Virastot ovat monialaisia, ts. ne hoitavat monen eri ministeriön tehtäviä, mikä on perusratkaisuna analoginen Ruotsin ja Norjan valtion aluehallinnon järjestelmien kanssa. Toteutuksen yksityiskohdat vaihtelevat kuitenkin maittain. Tanskassa on puolestaan edellä kuvatun mukaisesti siirrytty vuoden 2007 alusta voimaan tulleessa uudistuksessa 14 maakunnasta viiteen alueeseen samalla kuntien määrää radikaalisti vähentäen. Toisaalta Tanskan tapa järjestää aluehallinto ja tehtävänjako valtion ja kuntien kesken on ehkä omaleimaisin tässä tarkastelluista maista. Suomen, Ruotsin ja Norjan järjestelmien välillä on helpompi löytää yhteisiä piirteitä ja periaatteita.

Valtion aluehallinnon organisoinnin ja ohjausjärjestelmän perusta on Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa keskenään yhtenevä. Valtion tehtäviä alueilla hoitavat monialaiset organisaatiot: Ruotsissa lääninhallitukset, Norjassa lääninhallinto (fylkesmannsembeter) ja Suomessa aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Lisäksi monilla viranomaisilla on vielä tämän lisäksi ainakin 2010-luvun alun tilanteen mukaan varsin merkittävästi muita omia alueellisia viranomaisia. Valtion aluehallinnon ohjaus myös toteutuu Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa pääpiirteissään samalla tavalla, sillä kukin hallinnonala ohjaa aluehallinnon virastoja omalta osaltaan ja omia tehtäviään koskien. Käytännön ohjausfunktion toteuttaminen on keskitetty Norjassa ja erityisesti Ruotsissa vahvoihin hallinnonalakohtaisiin keskusvirastoihin.

Aluehallinnon muutoksia Pohjoismaissa 2000-luvulla on kuvattu tässä esitettyä tarkemmin työryhmäraportin liitteenä 1 olevassa taustamuistiossa.

3 Valtion aluehallinnon toimintaympäristö rakenteen ja tehtävien näkökulmasta

3.1 Yleisiä toimintaympäristön muutossuuntia

Valtion aluehallinnon kannalta merkityksellisiä toimintaympäristötekijöitä ovat erityisesti yleinen taloudellinen kehitys, valtion keskushallinnon tehtävien ja rakenteen muutos, alueiden sosiaalinen ja taloudellinen kehitys, kuntarakenteen muutos ja metropolihallinto sekä asiointikanavien muutokset.

Valtiovarainministeriön viimeisimmässä taloudellisessa katsauksessa (talvi 2014) ennustetaan Suomen bruttokansantuotteen vuoden 2014 vuosikasvuksi 0,1 %. Vuoden 2015 kasvuksi ennustetaan 0,9 % ja kasvu muuttuu laajapohjaisemmaksi. Viennin kasvu jää kuitenkin edelleen maailmankaupan kasvua heikommaksi ja siten markkinaosuuksien menettäminen jatkuu. Vuoden 2016 talouskasvuksi ennustetaan 1,3 %.

Julkinen talous on vuonna 2014 alijäämäinen jo kuudetta vuotta peräjälkeen. Alijäämä pienenee vuonna 2015 sopeutustoimien ja talouden hienoisen elpymisen ansiosta. Alijäämä on kuitenkin edelleen tuntuva ja julkisyhteisöjen velka on ylittämässä 60 prosentin rajan. Julkisen talouden sektoreista valtion rahoitusasema muuttuu eniten suhdannevaihtelun mukaan etenkin verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi. Valtiontalous on siten edelleen syvästi alijäämäinen. Kuntataloutta heikentävät vaimea verotulojen kehitys, valtionosuusleikkaukset sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kysynnän kasvu. Kuntatalouden arvioidaan pysyvän lähivuosina alijäämäisenä. Työeläkelaitokset on ainoa ylijäämäinen julkisen talouden sektori, mutta senkin ylijäämä on aiempiin vuosiin verrattuna pienempi.

Valtionhallinnon virastoihin kohdistuu heikon taloudellisen tilanteen johdosta lähivuosina sopeutustoimia ja myös valtion aluehallinnon rahoitus pienenee merkittävästi kehyskaudella 2015-2018. Valtion vuoden 2015 talousarviossa aluehallintovirastojen, ELY-keskusten, maistraattien ja TE-toimistojen muodostaman aluehallinnon kokonaisuuden määrärahat vähenevät yhteensä 11 miljoonalla eurolla vuoden 2014 talousarvioon nähden. Vuosina 2016-2018 määrärahat vähenevät perättäisten vuosien välisessä vertailussa vielä tätä enemmän.

Tässä kuvatun yleisen taloudellisen kehityksen lisäksi valtion aluehallinnon toimintaympäristöä on kuvattu tämän työryhmäraportin liitteenä 2 olevassa taustamuistiossa myös keskushallinnon tehtävien ja rakenteen muutoksen, alueiden sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen, kuntarakenteen muutoksen ja metropolihallinnon sekä asiointikanavien muutoksien näkökulmasta.

3.2 Toimialakohtaiset rakennemuutokset

Valtion aluehallinnon viranomaisista erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja aluehallintovirastot mutta osaltaan myös maistraatit ovat monialaisia viranomaisia. Näin ollen niihin kohdistuu myös toimintaympäristömuutoksia laajemmalta alueelta yhteiskunnasta kuin sektoriviranomaisiin.

Rakenteen näkökulmasta merkittäviä toimialakohtaisia toimintaympäristöön liittyviä kysymyksiä ovat erityisesti lainsäädännön kehitys, mutta myös toimialan erityinen yleisyhteiskunnallisesta kehityksestä poikkeava taloudellinen, sosiaalinen tai teknologinen kehitys. Aluehallinnon näkökulmasta on merkityksellistä myös mikäli esimerkiksi taloudellinen tai sosiaalinen kehitys voimakkaasti eriytyy maantieteellisesti.

Valtion aluehallinnon rakenteen näkökulmasta keskeinen lähivuosien toimialakohtainen muutostekijä on sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus ja uusi laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, jota koskeva hallituksen esitys (HE 324/2014) on annettu 4.12.2014 eduskunnalle. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan kehityksellä on suorat yhtymäkohtansa erityisesti aluehallintovirastojen toimintaan ja rakenteeseen. Uudessa mallissa on erotettu palvelujen järjestäminen ja niiden tuottaminen toisistaan. Järjestämisvastuu tulee olemaan viidellä sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymällä (sote-alue). Jokainen kunta kuuluu yhteen sote-alueeseen. Sote-alueet eivät itse tuota palveluja, vaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta vastaavat sote-alueen järjestämispäätöksessä määritellyt kuntayhtymät. Kunnat rahoittavat sote-alueen toiminnan. Kunnan rahoitusosuuteen vaikuttaa sen asukasluvun lisäksi asukkaiden ikärakenne ja sairastavuus.

Valtion ohjausta tullaan vahvistamaan. Sosiaali- ja terveysministeriöön perustetaan ohjausyksikkö lain toimeenpanoa ja seurantaa varten. Sosiaali- ja terveysalueiden sekä tuottamisvastuussa olevien kuntayhtymien palvelurakenteen ja toiminnan sekä niiden järjestämien ja tuottamien palvelujen lainmukaisuuden valvonta ja valvontaan liittyvä ohjaus kuuluu aluehallintovirastolle toimialueellaan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa. Sosiaali- ja terveysalueen (sote-alue) kuntayhtymiä tulee olemaan viisi: Eteläisen sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymä, Itäisen sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymä, Keskisen sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymä, Läntisen sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymä sekä Pohjoisen sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymä. Viiden sote-alueen ja kuuden aluehallintoviraston toimialueet eivät vastaa toisiaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain hallituksen esityksessä on todettu, että riskinä tässä tilanteessa on valvonnan ja ohjauksen pirstaloituminen ja päällekkäisyys. Hallituksen esityksen mukaan aluehallintovirastojen nykyisestä

toimialuejaosta ja siihen perustuvasta toimivallasta sosiaali- ja terveysalueiden valvonnalle aiheutuvat ongelmat on tarkoitus ratkaista aluehallintovirastojen virastorakennetta koskevilla muutoksilla, jotka ensi vaiheessa valmistellaan valtiovarainministeriön asettamassa valtion keskus- ja aluehallinnon selvityshankkeessa (VIRSU-hanke) ja että aluehallintovirastojen virastorakennetta koskevien muutosten on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti järjestämislain kanssa 1 päivänä tammikuuta 2017.

Sote-uudistuksen sisältöä on kuvattu vielä tässä esitettyä tarkemmin työryhmän raportin liitteenä 2 olevassa taustamuistiossa. Samaisessa muistiossa on kuvattu lisäksi muita keskeisiä toimintaympäristön muutostekijöitä seuraavia toimialoja koskien: elinkeinot ja työllisyys, ruoka- ja luonnonvaratalous, työsuojelu, liikenne, ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu ja alueiden käyttö, ympäristöterveydenhuolto, opetus- ja kulttuuri sekä liikunta- ja nuorisotoimi, pelastustoimi ja varautuminen sekä alueiden kehittäminen.

4 Valtion aluehallinnon sisäiset muutoshankkeet

4.1 Aluehallinnon asiakaslähtöinen toimintamalli

Aluehallinnon asiakaslähtöinen toimintamalli perustuu julkisen hallinnon asiakkuusstrategian periaatteille. Strategian yhtenä periaatteena on, että asiakas saa helppokäyttöiset ja esteettömät palvelut. Viranomaisten tulee huolehtia siitä, että sähköinen kanava on asiakkaalle houkuttelevin. Viranomaisten tulee määrätietoisesti tukea asiakkaiden siirtymistä sähköiseen palveluun. Asiakkaalle järjestetään tarvittaessa mahdollisuus käyntiasiointiin.

Aluehallinnon palveluiden sähköistämiseen kiinnitetään erityistä huomiota ja työssä hyödynnetään kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman tuotoksia. Ohjelman tavoitteena on toteuttaa vuosina 2014–2017 digitaalinen palveluinfrastruktuuri, jonka avulla tiedon siirto organisaatioiden ja palvelujen välillä on helppoa. Ohjelmassa luodaan kansallinen palveluväylä (tiedon välityskerros), kansalaisten, yritysten ja viranomaisten tarvitsemat yhteiset palvelunäkymät, uusi kansallinen sähköinen tunnistusratkaisu sekä kansalliset ratkaisut organisaatioiden ja luonnollisten henkilöiden roolien ja valtuutusten hallintaan.

Julkisen hallinnon yhteistä asiakaspalvelua on valmisteltu valtiovarainministeriön asettamassa Asiakaspalvelu2014-hankkeessa. Yhteisen asiakaspalvelun tavoitteena on, että asiakkaat saavat julkisen hallinnon asiakaspalvelut yhteisistä asiointipisteistä koko maassa yhdenvertaisesti ja kohtuuetäisyydellä asuinpaikastaan. Toimintamallilla turvataan julkisen hallinnon palveluiden saatavuus ja samalla palvelut voidaan tuottaa käyntiasiakaspalvelun kysynnän vähentyessä tehokkaasti ja taloudellisesti. Asiakaspalvelu2014-hankkeen taustalla ovat pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman yhteispalvelun kehittämistä koskevat linjaukset.

Asiakaspalvelu 2014-hankkeen mukaisten asiointipisteiden pilotointi on käynnistynyt 23.9.2014 viidellä paikkakunnalla ja tarkoituksena on, että julkisen hallinnon yhteistä asiakaspalvelua koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syksyllä 2015. Ensimmäiset lakisääteiset asiointipisteet avautuisivat tällöin aikaisintaan syksyllä 2016 ja siirtyminen yhteiseen asiakaspalveluun tapahtuisi maakunnittain edeten vuosien 2016–2019 aikana.

Hankkeessa laaditun lakiluonnoksen mukaan Suomeen perustetaan koko maan kattava lakisääteinen julkisen hallinnon yhteisten asiointipisteiden verkko. Yhteisen asiakaspalvelun järjestämisestä vastaavat kunnat ja asiointipisteissä annetaan lakisääteisesti kunnan omia

palveluja sekä poliisin lupahallinnon, TE-toimistojen, Verohallinnon ja maistraattien palveluja. Kansaneläkelaitos ja muut viranomaiset voivat sopia kuntien kanssa erikseen palvelujensa tarjoamisesta asiointipisteissä.

Yhteinen asiakaspalvelu merkitsee suurta muutosta aluehallinnon viranomaisten tavalle tarjota palvelujaan asiakkaille. Oman asiakaspalvelua valtakunnallisesti kattavasti tarjoavan toimipisteverkon ylläpitäminen käy asiakasnäkökulmasta tarpeettomaksi, kun yhä suurempi osa asioinnista tapahtuu sähköiseesti ja jäljelle jäävät käyntiasiakastapahtumat ohjautuvat yhteisiin asiointipisteisiin. Asiointipisteissäkin asiakkaat ohjataan ensisijaisesti sähköisten palvelujen käyttöön ja samalla annetaan niiden käytön edellyttämää neuvontaa.

Tällä hetkellä merkittävin aluehallinnon virastoja nykyistä asiakaslähtöisemmiksi kehittävä hanke on Iskukykyinen ELY -hankekokonaisuus. Hankkeen taustalla on hallituksen kehysriihen 21.3.2013 päätös, jolla myöhennettiin ELY-keskusten toimintamenoihin vuosille 2014–2015 ajoitetut säästöt vuosille 2016–2017. Aikalisän hyödyntämiseksi käynnistettiin Iskukykyinen ELY -hankekokonaisuus, jonka avulla rakennetaan entistä toimivampi, 500 henkilötyövuotta pienemmällä panoksella toimiva palvelumalli. Kokonaisuuden kuudesta hankkeesta merkittävin on eELY, jonka tavoitteena on sähköistää ELY-keskusten tehtävät ja palvelut.

Yksi osa eELY-hanketta tulevaisuuden toimintamallin määrittely. Toimintamallin ideana on perinteisen tuotanto- ja tehtävälähtöisen lähestymistavan sijaan kuvata ELY-keskusten palvelut yhdenmukaisten ydinprosessien kautta tuotettavina asiakaslähtöisinä kokonaisuuksina. Tehokkaan palvelumallin ulottuvuudet ovat asiakkaat, palvelukanavat, palvelutarjonta ja palvelukuvaukset, prosessit, informaatio ja teknologia.

Kesäkuussa 2013 käynnistyneen toimintamallityön ensimmäisessä vaiheessa määriteltiin karkean tason yhtenäinen ELY-toimintamalli ja prosessikartta. Toisessa vaiheessa määriteltiin ELY-keskusten asiantuntijoita osallistaen tavoitetilan mukaiset asiakaslähtöiset prosessit rahoitukseen, maksatukseen sekä lupiin ja valvontoihin. Osana tätä vaihetta arvioitiin se, mitä nykyisiä prosesseja yhdenmukaisesti muuttamalla on mahdollista saada keskimäärin noin 20 prosentin tuottavuushyöty. Syksyllä 2014 on yhteistyössä ELY-keskuksia ohjaavien tahojen kanssa hahmotettu hallinnonalat ylittävää, vuodet 2015–2018 kattavaa etenemisen tiekarttaa, jonka avulla sähköistämisen kannalta tarvittavat muutokset toimeenpannaan.

Aluehallintovirastoille on laadittu asiakkuuksien hallinnan strategia 2012–2015, jota ollaan nyt päivittämässä vuosille 2015-2017 julkisen hallinnon asiakkuusstrategian pohjalta. Suunnitelmissa on myös käynnistää vuonna 2015 laajempi asiakaslähtöisen toiminnan kehittämisen hanke aluehallintovirastojen ja maistraattien yhteistyönä.

Aluehallintovirastoissa on toteutettu vuonna 2012 laadittua sähköistämissuunnitelmaa eAVI – asiantuntevaa asiakaspalvelua verkosta. Tällä hetkellä toteutuksessa painottuvat erityisesti asianhallintajärjestelmän kehittäminen yhdessä ELY-keskusten kanssa, lupa- ja valvontaprosessien kehittäminen sekä kanteluiden käsittelyyn liittyvän sähköisen työympäristön rakentaminen.

4.2 Aluehallintovirastot ja maistraatit

Aluehallintovirastojen toimivallan muuttaminen osassa tehtäviä valtakunnalliseksi: Aluehallintovirastojen hallinnollisten tehtävien kokoaminen

Aluehallintovirastojen hallinnolliset tehtävät kootaan uudeksi hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueeksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston alaisuuteen henkilöstön työskennellessä kuitenkin alueellisesti hajautetusti 1.3.2015 lukien.

Aluehallintovirastojen muut käynnissä olevat hankkeet

Aluehallintovirastojen toiminnan kehittämisen painopisteet liittyvät asiakaslähtöisen toiminnan vahvistamiseen ja sähköisten palvelujen rakentamiseen. Aluehallintovirastot ovat toteuttaneet ensimmäisten toimintavuosien aikana laajan asiakaskyselyn ja CAF-itsearvioinnin, joiden esiin nostamia kehittämistoimenpiteitä toteutetaan. Keskeisimmät sähköistämishankkeet koskevat kantelujen käsittelyn työympäristön rakentamista, välitysvalvontaa, ympäristölupien käsittelyä sekä lupa- ja valvontaprosessien kehittämistä.

Kantelun käsittelyn sähköinen työympäristöprojekti on pilotti, jossa hyödynnetään valtion yhteistä viestintäratkaisua (Vyvi-työtila) ja asianhallintajärjestelmän (USPA) ominaisuuksia. Projektissa toteutetaan asiantuntijatyön tehostamiseksi sähköinen toimintamalli, jonka tavoitteena on yhteistyön tehostaminen, paperiton käsittelyprosessi sekä yhtenäiset käsittelytavat.

Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välitysvalvonnan kehittämishankkeessa (VäSä) toteutetaan sähköinen toimintamalli, rekisteri ja rekisterin automaattinen julkaisu. Jatkotyössä toteutetaan asiakkaan sähköinen asiointi. Hankkeen toteutuksessa on huomioitu sen monistettavuus vastaavanlaisiin pienrekistereihin ja valvontatehtäviin asioiden sähköiseen käsittelyyn ja asiakkaan sähköiseen asiointiin.

Ympäristölupien käsittelyn tietojärjestelmähankkeessa kehitetään lupahakemusten sähköistä luvan hakemista ja lupakäsittelyä. Menettelyn avulla ympäristölupien hakeminen ja päätösvalmistelu voidaan tulevaisuudessa tehdä lähes kokonaan sähköisesti. Järjestelmän käyttöönotolla tavoitellaan lupahakemusten ja lupapäätösten laadun parantamista ja lupien yhdenmukaistamista, niiden läpimenoajan lyhentämistä ja lupavalmistelun voimavarasäästöjä. Lupahakemuksia ja niistä kuulemista sekä lupapäätöksiä koskeva Lupa-Tietopalvelu on jo avattu aluehallintovirastojen internet-sivuille.

Lupa- ja valvontaprosessien kehittäminen keskittyy jatkossa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä alkoholihallinnon toiminnan sähköistämiseen sekä raportoinnin ja seurannan tehostamiseen hyödyntäen sähköisiä työmenetelmiä ja tietojärjestelmiä. Kehitettäviä malleja voidaan hyödyntää myös muissa aluehallintoviraston tehtävissä.

Uuden valvontatietojärjestelmän (Vera) käyttöönotto etenee työsuojelun vastuualueilla. Tietojärjestelmän käyttöönotto yhtenäistää valvontakäytäntöjä ja parantaa toiminnan raportointia. Asiakkaiden sähköinen asiointi erilaisissa lupa-, ilmoitus- ja muissa vastaavissa asioissa mahdollistuu tietojärjestelmän käyttöönoton edetessä.

Maistraattien liittäminen osaksi aluehallintovirastoja

Maistraattien liittämistä osaksi aluehallintovirastoja on selvitetty valtiovarainministeriössä keväästä 2013 alkaen. Selvitysmies Matti Korkealehto ehdotti valtiovarainministeriön toimeksiannosta laatimassaan selvityksessä lokakuussa 2013, että maistraatit liitettäisiin osaksi aluehallintovirastoja aikaisintaan vuoden 2015 alussa. Selvityksestä saatiin lausuntokierroksella 31 lausuntoa. Enemmistö maistraateista ja osa henkilöstöjärjestöistä vastusti Korkealehdon ehdotuksesta antamissaan lausunnoissa liittämisehdotusta. Aluehallintovirastot sekä maistraatteja ja aluehallintovirastoja ohjaavat tahot puolsivat liittämistä muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Suuri osa lausunnonantajista edellytti myös yhdistämisen oikeudellisten, organisatoristen ja taloudellisten vaikutusten tarkempaa selvittämistä.

Vaikutusten selvittämistä on jatkettu lausuntokierroksen jälkeen valtiovarainministeriössä virkatyönä. Kesäkuussa 2014 valmistuneessa muistiossa todetaan, että kysymyksessä ei ole tavoitteiltaan ensisijaisesti hallinnon säästöhanke. Maistraattien liittämistä aluehallintovirastoihin puoltaa muun muassa kummankin viraston luonne kansalaisten oikeusturvan edistäjinä ja perusoikeuksien turvaajina, toimialueiden osittainen yhdenmukaisuus, ohjauksen yksinkertaistuminen ja keventyminen sekä suuremman virastokokonaisuuden antamat paremmat mahdollisuudet toiminnan ja prosessien kehittämiselle ja tehostamiselle sekä resurssien joustavammalle käytölle.

Liittämisen jälkeen uuden viraston koko olisi yhteensä 1 974 henkilötyövuotta. Muistiossa arvioitiin, että maistraattien liittämisellä aluehallintovirastoihin on mahdollista saavuttaa enintään arviolta 20 henkilötyövuoden säästö vuoteen 2018 mennessä. Liittämisen on arvioitu aiheuttavan 900 000–950 000 euron kertaluonteiset lisäkulut. Pysyvät säästöt huomioiden pysyviä lisäkuluja aiheutuisi lisäksi arviolta 660 000 euroa. Tästä suurin osa aiheutuisi palkkausjärjestelmämuutoksesta.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (Halke) puolsi 11. kesäkuuta 2014 valmistelun jatkamista maistraattien liittämisestä aluehallintovirastoihin siten, että valmistelussa otetaan huomioon keskus- ja aluehallinnon virastoselvitys -hankkeen (VIRSU) työ ja linjaukset, joiden pohjalta tehdään johtopäätökset.

Kauppa- ja yhdistysrekisteri-ilmoitusten ja asunto-osakeyhtiöilmoitusten käsittelyn ja neuvonnan siirtäminen maistraateista Patentti- ja rekisterihallitukselle

Kauppa- ja yhdistysrekisteri-ilmoitusten ja asunto-osakeyhtiöilmoitusten käsittely ja neuvonta siirretään maistraateista Patentti- ja rekisterihallitukselle (PRH) 1.9.2015 alkaen. Tasavallan presidentti vahvisti lain kaupparekisterilain, yhdistysrekisterilain ja yritys- ja yhteisötietolain muuttamisesta 12.12.2014. Lakimuutoksen myötä koko kauppa- ja yhdistysrekisteritehtävien paikallisviranomaisverkosto lakkaa ja tehtävät siirtyvät PRH:lle maistraattien lisäksi myös ELY-keskuksista.

Siirtyvien tehtävien hoitamiseen käytettiin maistraateissa vuonna 2013 yhteensä 46,7 henkilötyövuotta. Tämän henkilöstön tarve lakkaa maistraateissa toisaalta edellä mainituissa tehtävissä käyttöönotettavien sähköisen palveluiden ja toisaalta tehtävien siirtymi-

sen seurauksena. Maistraateista arvioidaan siirtyvän PRH:een noin 21 henkilötyövuoden työpanos. PRH:een siirtyvien henkilöiden määrä täsmentyy maistraateissa tammikuussa 2015 käynnistettyjen yhteistoimintaneuvottelujen yhteydessä.

Tehtävien siirtoa valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriön toimikaudelle 3.6.2013–31.8.2015 asettamassa Patentti- ja rekisterihallinnon paikallisviranomaisverkoston uudistamista valmistelevassa työryhmässä.

Rahankeräysilmoitukset mahdollisena uutena tehtävänä maistraateille

Sisäministeriö on asettanut toimikaudelle 28.8.2014–27.2.2015 lainsäädäntöhankkeen, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus rahankeräyslain uudistamisesta. Hankkeen taustalla on pääministeri Stubbin hallituksen ohjelman kirjaus, jonka mukaan rahankeräykset vapautetaan nykyisenkaltaisesta lupamenettelystä vastaamaan nykypäivän toimintaympäristöä.

Tällä hetkellä toimivaltaiset viranomaiset rahankeräysluvan myöntämisessä ovat paikalliset poliisilaitokset ja Poliisihallitus. Lainsäädäntöhankkeessa selvitetään myös mahdollisuudet uuden, ilmoituksiin perustuvan tehtävän siirtämiselle poliisilta muun viranomaisen hoidettavaksi. Loppuvuodesta 2014 lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitysluonnoksessa tehtävää on ehdotettu maistraateille.

Maistraattien MERP-hanke

Käynnissä olevan MERP-hankkeen tarkoituksena on toteuttaa maistraateille ja maistraattien asiakkaille sähköisen asioinnin, toiminnanohjauksen sekä asianhallinnan ympäristö, jonka avulla saavutetaan maistraateille asetettujen tuottavuustavoitteiden edellyttämiä tuloksellisuus- ja vaikuttavuushyötyjä.

Asiakaspalvelu2014-hankkeen vaikutukset maistraattien käyntiasiakaspalveluun

Valtiovarainministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta. Hallituksen esityksen taustalla on valtiovarainministeriössä 12.1.2012 alkaen toiminut julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishanke (Asiakaspalvelu2014-hanke). Hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on koko maan kattava lakisääteinen julkisen hallinnon yhteisten asiakaspalvelupisteiden verkko, jossa on tarkoitus tarjota lakisääteisesti aina mm. maistraatin asiakaspalveluja.

Julkisen hallinnon yhteistä asiakaspalvelua pilotoidaan syyskuusta 2014 alkaen viidellä paikkakunnalla: Oulun Kiimingissä, Mikkelissä, Saarijärvellä, Paraisilla ja Pelkosenniemellä. Hallituksen esitysluonnosta muokataan pilotoinnista saatavien kokemusten perusteella. Hallituksen esitys on tavoitteena antaa eduskunnalle syksyllä 2015 ja lain on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2016. Uudet yhteiset asiakaspalvelupisteet aloittaisivat kesällä 2016. Siirtymisen yhteiseen asiakaspalveluun on suunniteltu tapahtuvan maakunnittain vuosien 2016–2019 aikana.

Maistraatin palveluja antaisivat osittain yhteisten Asiointipisteiden palveluneuvojat ja osittain maistraatin omat asiantuntijat. Asiantuntijapalvelua annetaan joko etäpalveluna tai ajanvarauksella paikan päällä. Maistraatin palveluista paikan päällä maistraatin oman henkilökunnan toimesta annettavaksi ehdotettuja palveluja ovat julkisen notaarin ja kaupanvahvistajan palvelut sekä vihkimiset ja parisuhteen rekisteröinnit. Käyntiasiakaspalvelun keskittäminen yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin mahdollistaa oman toimipisteverkon ja toiminnan suunnittelun siten, että toiminta on tehokasta ja taloudellista.

4.3 ELY-keskukset ja TE-toimistot

ELY-keskusten ja TE-toimistojen sopeuttamistoimet

ELY-keskusten toimintaan vaikuttavat yhteensä noin 33 miljoonan euron määrärahaleikkaukset vuoteen 2018 mennessä. Leikkaukset tarkoittavat noin 610 htv:n vähennystä vuoteen 2018 mennessä. Vähennystarve tulee koskemaan ELY-keskusten koko henkilöstöä ja kaikkia tehtäviä. Keväällä 2014 sovittujen kehyssäästöjen osuus vähennystarpeesta on noin 150 htv. Aiempiin kehyksiin sisältyi vähennyksiä noin 450 htv:n verran ja näiden säästöjen toteuttamiseksi käynnissä on Iskukykyinen ELY -ohjelma.

Toimintamenosäästöjen johdosta keskeiset ELY-keskuksia ohjaavat ministerit linjasivat marraskuun lopulla toimeenpanon suuntaviivoja. Säästötavoitteet osoitetaan kaikille ELY-keskuksia ohjaaville hallinnonaloille. Alustavasti säästötavoitteiksi on sovittu: työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla 20 %, maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla 16 %, liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla 20 % ja ympäristöministeriön hallinnonalalla 15 %. Vuoden 2015 alussa aloittavan ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteisen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA) säästötavoite on 31 %. Myös ELY-keskusten muista yhteisistä tehtävistä pyritään saamaan lisäsäästöjä.

ELY-palveluja uudistetaan – kohti Iskukykyinen ELY 2 -ohjelmaa

ELY-palveluja uudistetaan asiakaslähtöisesti ja tehtäviä priorisoidaan sekä toimeenpannaan tarvittavat säädösmuutokset. Uudistukset valmistellaan ELY-keskusten keväällä 2013 käynnistyneen Iskukykyinen ELY -ohjelman (IE) jatkoksi. Työnimellä Iskukykyinen ELY 2 (IE2) poikkihallinnollisesti valmisteltavassa ohjelmassa kiinnitetään enenevästi huomiota alkuperäisen Iskukyky-ohjelma toimeenpanossa havaittuihin parantamisalueisiin, esim. eri hankkeiden ja niiden koordinaatioon sekä toimeenpanosta viestimiseen niin ELY-keskusten kuin niitä ohjaavien tahojen suuntaan. Tammikuussa 2015 käynnistettävän IE2-ohjelman tarkoituksena on turvata sekä 2013 käynnistyneen IE-kokonaisuuden loppuun saattaminen (erityisesti eELY), että toisaalta tukea ohjaavien tahojen marraskuussa 2014 nimeämien sopeutusehdotusten toimeenpanoa.

Iskukykyinen ELY 2 -ohjelman valintoja – ja samalla keinoja ELY-palveluiden uudistamiseksi - ovat mm. ELY-tehtävien kokoaminen laajemmilla palvelualueilla hoidettaviksi,

toimintatapojen ja prosessien uudistaminen, sähköistämisen vauhdittaminen sekä ELY-palvelujen ja tehtävien uudelleenjärjestelyn edellyttämä säädösperkaus. Tavoitteena on varmistaa, että asiakkaat ja sidosryhmät saavat ELY-palveluja kaikilla alueilla Suomessa, resurssien niukkenemisesta huolimatta.

Eri hallinnonalojen tehtävien priorisointi kohdistuu niihin elinkeino-, liikenne- ja ympäristötehtäviin, joilla on merkitystä kestävän talouskasvun ja elinkeinoelämän uudistumisen vauhdittamisessa. Lisäksi huomiota on kiinnitetty ympäristönsuojelun tason turvaamiseen.

Pidemmällä aikajänteellä tehtävien uudistusten ohella keskeiset ELY-ministeriöt ovat nopealla aikataululla valmistelleet uudelleenjärjestelyjä, joilla voidaan turvata avaintehtävien hoitaminen niukemmin henkilöresurssein. Esimerkkeinä jo käynnistyneistä uudistamisprosesseista voidaan mainita alueellisten Team Finland palveluiden keskittäminen yhden erikoistuneen ELYn ohjaukseen ja alle 5-8 alueelliseen yksikköön (TEM), yritysten kehittämispalvelujen uudelleenjärjestelyt (TEM), kalataloustehtävien uudelleenjärjestelyt (MMM) sekä liikenteen lupa-asioiden sähköistäminen (Livi). Ministeriöt ovat lisäksi määritelleet niitä tehtäviä ja toimintatapoja, joita muutetaan tai joista luovutaan uudistuksen ja sopeuttamisen yhteydessä.

Iskukykyinen ELY -hankekokonaisuus (2013–2017)

Hallituksen kehysriihessä 21.3.2013 päätettiin myöhentää ELY-keskusten toimintamenoihin vuosille 2014–2015 ajoitetut säästöt vuosille 2016–2017. Tämän aikalisän hyödyntämiseksi käynnistettiin Iskukykyinen ELY -hankekokonaisuus, jonka tarkoituksena on toimintatapoja uudistamalla turvata ELY-keskusten palvelu- ja toimintakyvyn säilyminen 500 henkilötyövuotta pienemmällä panoksella, sekä keskusten mahdollisuus pitää kiinni asiantuntijoista ja uusintaa osaamista. Kokonaisuuden muodostavat seuraavat hankkeet:

1. Ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistaminen (OSY)
2. Toiminnan ja palveluiden sähköistäminen (eELY 2.0)
3. ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteinen kehittämis- ja hallintoyksikkö (KEHA)
4. Asiakaspalvelun toimintamalli (ASPAT)
5. Erikoistumiset ja keskittämiset
6. Maksupolitiikan tarkistaminen

Hankkeista Erikoistumiset ja keskittämiset sekä Maksupolitiikan tarkistaminen päättivät toimintansa keväällä 2014. Seuraavassa on lyhyesti neljästä käynnissä olevasta hankkeesta, niiden tavoitteista ja ennakoiduista vaikutuksista.

1. Ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistaminen (OSY)

ELY-keskuksissa, ja myös aluehallintovirastoissa (AVI), siirrytään seuraavalla hallitusaudella kaksiportaiseen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmään. Uudessa järjestelmässä virastojen ohjausasiakirjoja ovat hallituskaudeksi laadittava AVIen ja ELY-keskusten yhteinen strategia-asiakirja sekä kullekin virastolle tehtävät tulossopimukset.

ELY-keskusten ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistaminen -hankkeessa määritellään ELY-keskusten uusien tulossopimusten rakenne ja keskeinen sisältö sekä kehitetään muita ohjauksen menetelmiä ja ELY-keskusten vastuualueiden välistä yhteistyötä. Uutta ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän toimintatapaa on pilotoitu vuonna 2014 Pirkanmaan, Pohjois- ja Etelä-Savon ELY-keskuksissa. Hankkeen ehdotukset ja loppuraportti valmistuvat vuoden 2015 helmikuun loppuun mennessä ja uusi ohjausjärjestelmä otetaan kaikissa ELY-keskuksissa käyttöön vuoden 2015 aikana.

OSY-hankkeen lopputuloksena ELY-keskuksille syntyy nykyistä strategisempi ja kevyempi tulosohjausmenettely seuraavalle hallituskaudelle. Lisäksi valtionhallinnon yhteinen raportointijärjestelmä Netra on hyötykäytössä ELY-keskusten tulossopimusten laadinnassa sekä tuloksellisuuden seurannassa ja raportoinnissa.

2. ELY-keskusten toiminnan ja palvelujen sähköistäminen (eELY 2.0)

eELY 2.0 on merkittävin (200 htv) ja pitkäkestoisin (2013–2017) hankekokonaisuuden kuudesta projektista. eELY:n tarkoituksena on hallitusti ja määrätietoisesti uudistaa koko ELYn toimintamalli ELY-keskusten toiminnan ja palveluiden vaiheittaisella sähköistämisellä. Tarkoituksena on, että nykyiset, kuuden eri hallinnonalan tehtävät kootaan asiakaslähtöisiksi, vastuualuerajat ylittäviksi palvelukokonaisuuksiksi. Selvästi merkittävämpi osa asiakkaan tarvitsemasta tiedosta ja palvelusta on saatavilla Internetin, itsepalvelun tai asiakaspalvelukeskuksen kautta. Tavoitteena on, että vuonna 2017 asiakkaille on tarjolla monikanavainen saumaton asiakaspalvelukokonaisuus. ELY-keskusten sähköistämisohjelmaa tehdään tiiviissä yhteistyössä ELY-keskuksia ohjaavien tahojen kanssa huomioiden samalla koko valtionhallinnon yhteiset tietohallinnon linjaukset.

3. ELY-keskusten yhteinen kehittämis- ja hallintoyksikkö (KEHA)

1.1.2015 toimintansa aloitti ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteinen kehittämis- ja hallintoyksikkö (KEHA). Kehittämis- ja hallintoyksikkö on osa ELY-keskusten ja TE-toimistojen virastokokonaisuutta, johon sovelletaan lakia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. Yksikkö toimii tiiviissä yhteistyössä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kanssa, muttei sitä ole sijoitettu minkään ELY-keskuksen yhteyteen. Se muodostaa kirjapitoyksikön yhdessä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kanssa. KEHAan siirtyvä henkilöstö (noin 600) on pääsääntöisesti sijoitettu ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteyteen.

KEHAn toiminnassa on tunnistettu kolme erilaista roolia: palvelurooli, kehittämisrooli sekä hallinnollisten tehtävien ohjaus ja tuki ELY- ja TE-johdolle.

KEHAan on koottu ELY-keskusten erillisyksiköiden, koulutus- ja kehittämiskeskus Salmian sekä ELY-keskusten hallintoyksiköiden tehtävät kattavasti. Myös ELY-keskuksen vastuualueiden ja TE-toimistojen hallintotehtäviä on koottu tarvittavilta osin KEHAan. Lisäksi sinne on koottu ELY-keskusten toiminnan kehittämisen tehtäviä ja työ- ja elinkeinoministeriön operatiivisia ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintotehtäviä. KEHA johtaa yksikköön koottuja kehittämis- ja hallintotehtäviä ja tuottaa ne yhden-

mukaisesti kaikille ELY-keskuksille ja TE-toimistoille sekä tuottaa ELY-keskuksia ja TE-toimistoja koskevia palveluita myös ohjaaville tahoille.

4. ELY-keskusten ja TE-toimistojen asiakaspalvelun toimintamallin toimeenpano (ASPAT-toimeenpanohanke)

ELY-keskusten johtoryhmä päätti kokouksessaan 20.3.2014 asiakaspalvelukeskusten yhdistämisestä niin, että hallinnollisesti keskuksen yhdistyvät vuoden 2016 alusta, mutta toiminnallisesti niiden lähentäminen aloitetaan välittömästi. Yhdistetty asiakaspalvelukeskus palvelee kaikkia ELY-keskuksia ja TE-toimistoja kaikilla substanssialoilla. Asiakaspalvelun toimintamallilla tavoitellaan:

- tehokkuutta ja tuottavuutta (25–30 htv:n säästö ELY-keskuksissa vuoteen 2017 mennessä)
- asiakkaiden yhdenvertaisuutta koko maassa
- asiakaskokemuksen ja palvelun laadun parantamista
- toimintatapojen ja kulttuurien yhtenäistämistä
- vastuualueiden ja yksikköjen yhteistyön kehittymistä asiakkaan kokonaisvaltaiseksi palvelemiseksi.

Asiakaspalvelukeskuksen toimintamalli luo puitteita ELY-keskusten ja TE-toimistojen palvelutuotannon monikanavaiselle kehittämiselle ja tuottavuuden lisäämiselle, kun uusien tehtävien siirtäminen asiakaspalvelukeskuksen hoidettavaksi on entistä suunnitelmallisempaa. Samalla asiakaspalvelun saatavuus ja laatu yhtenäistyvät.

Vuonna 2016 aloittaa hallinnollisesti yhtenäinen, mutta ulospäin palvelukokonaisuusbrändien kautta näkyvä asiakaspalvelu. Yhteisenä päämääränä on monikanavainen toimintamalli, joka koostuu verkkopalvelun, puhelinpalvelun ja syvemmän asiantuntija-palvelun saumattomasta yhdistelmästä (vrt. eELY 2.0 -hankkeen tavoitetila)

Asiakaspalvelun toimintamallin suuntaviivat on luotu ELY-keskusten ja TE-toimistojen asiakasyhteydenonttojen (ASYH) hallintaprojektissa vuonna 2012 sekä sitä seuranneessa Iskukykyinen ELY -hankekokonaisuuteen kuuluneessa Asiakaspalvelun toimintamalli (ASPAT) hankkeessa, jonka toimikausi oli 21.3.2013–31.3.2014.

Rakennerahastohallintomallin toimeenpano ja mahdolliset jatkotoimet

Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 Suomen rakennerahasto-ohjelma muodostaa merkittävän aluekehittämisen välineen, jonka avulla tuetaan pk-yritysten kilpailukykyä, työllisyyttä, vähähiilistä taloutta ja syrjäytymisen ehkäisyä. Rakennerahasto-ohjelman rahoitus kaudelle 2014–2020 on yhteensä noin 2,6 miljardia euroa.

Vuonna 2014 käynnistyneelle ohjelmakaudelle on luotu entistä tehokkaampia hallintomenettelyjä esimerkiksi sähköisen rahoitusprosessin myötä ja virtaviivaistettujen rahoittajaorganisaatioiden avulla. Vuoden 2014 alusta neljä ELY-keskusta hoitaa kaikki rakennerahastojen hallintoon ja hankkeiden rahoittamiseen liittyvät välittävän toimielimen tehtä-

vät kaikkien 15 ELY-keskuksen puolesta, joilla kuitenkin säilyy entisellään rooli alueensa kehittämisen ja strategiatyön osalta myös rakennerahasto-ohjelmassa.
Rakennerahastoasioihin erikoistuvat ELY-keskukset suuralueittain ovat:

- Pohjois-Suomi: Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus,
- Itä-Suomi: Etelä-Savon ELY-keskus,
- Länsi-Suomi: Keski-Suomen ELY-keskus ja
- Etelä-Suomi: Hämeen ELY-keskus.

Maakuntien liitot ovat välittäviä toimielimiä. Hallinnon tehokkuuden lisäämiseksi myös liitoissa on lisätty hallintotyöhön liittyvää koordinaatiota ja yhteistyötä.

TE-palvelu-uudistus

Hallituksen budjettiriihessä elokuussa 2014 tekemän päätöksen mukaisesti TEM asetti työryhmän selvittämään työvoimapolitiikan hallinnon järjestämisvaihtoehdot.

Työryhmän tehtävänä oli esittää työvoimapolitiikan hallinnon kehittämis- ja tehostamisvaihtoehdot ottaen huomioon VIRSU-selvityksen ja Iskukykyinen ELY-hankekokonaisuuden tavoitteet sekä valtion ja kunnan yhteistyön ja työnjaon kehittämistarpeet työllisyyden hoidossa sekä arvioida vaihtoehtoiset tavat turvata työmarkkinajärjestöjen ja yrittäjäjärjestöjen mahdollisuudet vaikuttaa tehokkaasti työvoimahallinnon toiminnan suunnitteluun ja johtamiseen.

Työvoimapolitiikan hallinto uudistettiin vuoden 2013 alussa, jolloin muodostettiin 15 alueellista TE-toimistoa. TE-toimistot toimivat ELY-keskusten ohjauksessa. Samassa yhteydessä uudistettiin TE-toimistojen palveluvalikoima ja monikanavainen palvelumalli sekä määritettiin työnvälitys TE-toimiston ydinpalveluksi. Uudistuksessa korostettiin TE-toimiston yrityspalvelujen merkitystä. Palvelu-uudistuksen tavoitteita ovat työhakijoiden nopea työllistyminen, työvoiman saatavuuden turvaaminen ja yritysten toimintaedellytysten turvaaminen.

Kuntien roolia työvoimapolitiikassa vahvistetaan. Työllisyyspoliittisessa kuntakokeilussa on tarkoituksena löytää uusia paikalliseen kumppanuuteen perustuvia toimintamalleja rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi. Lokakuussa eduskunnalle annettu hallituksen esitys työllisyyttä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta lisää kuntien vastuuta yhteispalveluverkoston johtamisessa ja työmarkkinatuen rahoituksessa. Lisäksi useat kunnat järjestävät omaehtoisesti työllisyyspalveluja erityisesti nuorille ja pitkäaikaistyöttömille.

Asiakaspalvelu2014-hankkeen vaikutukset TE-toimistojen käyntiasiointiin

Julkisen hallinnon yhteisissä asiakaspalvelupisteissä palveluneuvojien tehtävänä on ohjata TE-palveluita kysyvä asiakas ensisijaisesti TE-toimiston verkkopalveluihin ja niitä tukeviin Työlinja- ja Yritys-Suomi-puhelinpalveluihin. Verkkopalvelussa asiakas ohjautuu asuinkunnan mukaisesti määritellyn TE-toimiston asiakkaaksi. Tarvittaessa asiakkaalle tarjotaan mahdollisuus saada kuvayhteys TE-toimiston asiantuntijaan. Asiakasprosessin alkuvaihe tuotetaan samalla tavoin kaikissa TE-toimistoissa, tavoitteena on valtakunnal-

lisesti yhdenmukainen palvelumalli. Työ- ja elinkeinoministeriö on linjannut TE-toimistojen osallistuvan yhteispalveluun erityisesti niillä paikkakunnilla, joilla TE-toimipaikkoja on lakkautettu tai ollaan lakkauttamassa. Yhteisiä asiakaspalvelupisteitä käytetään hyväksi myös työvoiman palvelukeskusten asiakaspalvelun järjestämisessä.

Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -strateginen ohjelma (RTT-hanke) ja työpolitiikan palvelurakenteen arviointi

Pääministeri Kataisen hallitusohjelman yhtenä kärkihankkeena käynnistettiin Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -strateginen ohjelma (RTT), jolla luodaan yhteinen koordinoitu muutosprosessi eri hallinnonalojen vastuulla oleviin hallitusohjelman toimiin, joilla parannetaan työmarkkinoiden toimivuutta, nostetaan työllisyysastetta ja alennetaan työttömyysastetta. Työmarkkinoiden toimivuutta ja työvoimapolitiikkaa lähestytään eri hallinnonalojen yhteisvastuun näkökulmasta.

Ohjelman osana työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt työpolitiikan palvelurakennearvioinnin. Työpolitiikan palvelurakennearvioinnin tavoitteena on arvioida nykyinen työpoliittinen järjestelmä poikkihallinnollisena ja -sektorisena kokonaisuutena ja arvioida sen kykyä tuottaa asiakkaan ja yhteiskunnan kannalta entistä vaikuttavammat palvelut. Työpolitiikan palvelurakenne on laaja kokonaisuus, se koskee kolmea eri hallinnonalaa, kuntia sekä niiden ylläpitämiä palveluita.

Palvelurakennearvioinnin ensimmäisessä vaiheessa tarkastelu kohdistetaan neljään teemakokonaisuuteen:

1. Työttömyysturvatehtävien työnjako eri toimijoiden välillä (TE-toimistot, KELA, työttömyyskassat)
2. Työpoliittisten palvelujen tuottamistavat ja toimijasektorien (valtio, kunta, yksityinen, kolmas sektori) roolit työnvälityksessä ja vaikeasti työllistyvien palveluissa
3. Hallinnonalojen yhteistyö työelämän kehittämiseen liittyvissä palveluissa
4. Työpolitiikan palvelurakenteen ohjaus ja kolmikantayhteistyö

Arviointitehtävien toteuttamista varten asetettiin valmisteluryhmät, joiden työskentely käynnistyi syksyllä 2013. Arvioinnin välitarkastelu oli keväällä 2014 ja loppuraportti annetaan keväällä 2015. Arvioinnin ohjausryhmänä toimii RTT-ohjelman neuvottelukunta työministeri Lauri Ihalaisen johdolla.

5 Uudistuksen tavoitteet

Aluehallintoa koskevan selvitystyön tavoitteet eri näkökulmista ovat:

Asiakkaiden näkökulma

- Palvelujen saatavuutta on parannettava resurssien pienenemisestä huolimatta. Palvelujen on oltava tasalaatuisia ja sisällöltään samanlaisia kaikkialla maassa.
- Asiointi valtion aluehallinnossa täytyy tehdä nykyistä helpommaksi ja joustavammaksi.
- Asiakkaiden oikeusturva ja yhdenvertaisuus tulee turvata koko maassa.
- Perusoikeuksien ml. kielellisten oikeuksien toteutuminen tulee turvata koko maassa.

Organisaationäkökulma

- Valtion aluehallinnon järjestelmää, tehtäviä ja tavoitteita tulee selkeyttää ja yhtenäistää.
- Valtion aluehallinnon tulee muodostua monialaisista viranomaisista ja sen tulee hoitaa asioita poikkihallinnollisesti.
- Resursseja tulee voida käyttää nykyistä joustavammin ja asiantuntemus tulee turvata vähenevien resurssien olosuhteissa.
- Valtion aluehallinnon tulee olla nykyistä tehokkaampi, taloudellisempi ja sen tuottavuuden tulee nousta 0,5 % vuotuisesti.
- Valtion aluehallinnon päätöksenteko ja läsnäolo alueilla tulee varmistaa.
- Hyvän hallinnon toteutuminen tulee turvata.

Aluekehittämisen ja sidosryhmien näkökulma

- Kunnille ja maakuntien liitoille tulee löytyä valtiolta kehittämiskumppani ja vastinpari alueellisten ja paikallisten asioiden hoitamiseen.
- On varmistettava, että alueelliset kumppanuudet palvelujen tuotannossa toimivat.

6 Hallinnon työnjaon tarkastelu

6.1 Valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon käsitteet

6.1.1 Valtion hallintojärjestelmän yleisestä rakenteesta ja valtionhallinnon järjestämisen perusteista

Valtionhallinto

Perustuslain 119 §:ssä säädetään valtionhallinnosta. Pykälän 1 momentin mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla.

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on pykälän 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

Pykälän 1 momentissa säädetään sen perustelujen (HE 1/1998, s. 173-175) mukaan valtionhallinnon yleisestä rakenteesta ja todettaisiin valtionhallinnon jakautuvan keskus-, alue- ja paikallishallintoon. Valtion keskushallinnolla tarkoitetaan alueellisesti koko maan kattavaa hallintoa ja siihen liittyviä tehtäviä keskitetysti hoitavia hallintoyksiköitä. Säännöksen ilmaiseman peruslähtökohdan mukaisesti valtion keskushallinnon johdossa olisivat ministereiden välityksellä eduskunnalle vastuunalaiset valtioneuvosto (PL 60 §) ja ministeriöt (PL 68 §), joiden lisäksi keskushallinnossa voisi nykyiseen tapaan olla ministeriöiden välittömään alaisuuteen tai niiden hallinnonalalle muuten kuuluvia virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Keskushallintoon kuuluvia toimielimiä ei säännöksessä rajoitettaisi virastoihin ja laitoksiin, vaan ne voisivat olla myös muulla tavalla järjestettyjä yksikköjä. Ehdotettu säännös ilmaisisi, että valtiolla voi olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Perustuslakiin otettava yleinen säännös mahdollistaisi näiltä osin valtionhallinnon joustavan kehittämisen. Tarkemmat säännökset valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisista voitaisiin ehdotetun pykälän 2 momentin mukaisesti antaa lailla tai asetuksella. Valtion aluehallinnon perusteista olisi kuitenkin säädettävä lailla.

Koska valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon joustavan kehittämisen tulisi olla mahdollista, ei perustuslaissa enää ole säännöksen perustelujen mukaan aihetta säätää jotakin erityistä jaotustapaa (esim. kihlakuntajako) hallinnon alueellisten rakenteiden perustaksi.

Pykälän 2 momentin perustelujen mukaan ei valtion kaikkien virastojen ja laitosten yleisistä perusteista enää välttämättä olisi säädettävä lailla, vaan valtionhallinnon toimielimistä voitaisiin säännöksen puitteissa säätää myös asetuksella. Säännös koskisi valtion virastojen ja laitosten lisäksi muullakin tavalla järjestettyjä toimielimiä ja kattaisi sekä keskushallinnon että alue- ja paikallishallinnon yksiköt. Säännöksen mukaan valtionhallintoon kuuluvan toimielimen yleisistä perusteista olisi säädettävä lailla aina, jos toimielimen tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan nykyiseen tapaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä (HE 238/1984 vp, 262/1990 vp ja 328/1994 vp) ja toimivaltuuksia. Ilmaisua ”julkinen valta” on tässä yhteydessä käytetty samassa merkityksessä kuin PL 2 §:n 3 momentissa. Julkisen vallan käyttämisestä olisi siten kysymys esimerkiksi silloin, kun yksikkö voi antaa PL 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeussääntöjä tai tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin. Yksikön tehtäviin kuuluvaa julkisen vallan käyttämistä olisi lisäksi pidettävä merkittävänä. Nykyisin tällaisia tehtäviä kuuluu esimerkiksi poliisi-, tulli- ja rajavartioviranomaisille sekä vero- ja sosiaalihallinnon yksiköille.

Muissa kuin pykälän 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetuissa tilanteissa valtionhallinnon yksiköistä voitaisiin sen perustelujen mukaan säätää joko lailla tai asetuksella. Merkittävistä valtionhallinnon järjestelyistä olisi kuitenkin asianmukaista säätää aina lailla. Sääntelyn joustavuuteen liittyvien näkökohtien vuoksi on toisaalta tarpeen, että valtionhallinnon yksiköistä voitaisiin säätää myös asetuksella. Asetuksenantovaltaa koskevien yleisten säännösten (PL 80 §) mukaisesti valtionhallinnon yksikköjä koskevat asetukset antaisi vastaisuudessa valtioneuvosto, jollei laissa erikseen toisin säädettäisi.

Periaatetta, jonka mukaan valtionhallinnon yksiköitä voidaan perustaa vain valtion talousarvion sallimissa rajoissa, on säännöksen perustelujen mukaan pidettävä niin itsestään selvänä, ettei siitä tarvita erillistä säännöstä. Asetuksella ei siten voitaisi säätää uuden yksikön perustamisesta, ellei siihen ole osoitettu varoja valtion talousarviossa. Näin eduskunta ohjaisi kaikissa tilanteissa uusien valtionhallinnon yksikköjen perustamista.

Pykälän 2 momentti sisältää lisäksi säännöksen, jonka mukaan valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään lailla. Ehdotetussa säännöksessä hallinnon perusteilla tarkoitetaan valtion alue- ja paikallishallinnon yleistä rakennetta, kuten hallinnollisen jaotuksen perusteita ja viranomaistyyppejä. Alue- ja paikallishallinnon toimielimistä voitaisiin momentin ensimmäisen ja viimeisen virkkeen mukaisesti säätää joko lailla tai asetuksella.

Hallinnolliset jaotukset

Perustuslain 122 §:ssä säädetään hallinnollisista jaotuksista. Pykälän 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin. Kuntajaon perusteista säädetään pykälän 2 momentin mukaan lailla.

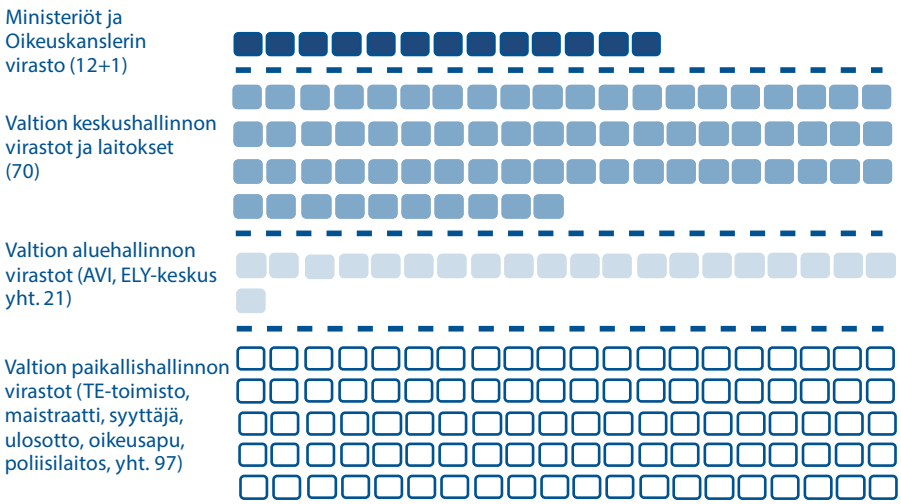
Pykälän 1 momentissa todettu pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin merkitsee säännöksen perustelujen (HE 1/1998, s. 177) mukaan perustuslaissa säädettäväksi ehdotettua vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä. Perusteluissa todetaan myös, että valtioneuvoston valtion aluejakojen yhtenäistämisestä antaman periaatepäätöksen (6.2.1997) mukaan valtion alueviranomaisten aluejaot yhteen sovitetaan maakuntajakoon, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Periaatepäätös on sopusoinnussa ehdotetun perustuslain säännöksen kanssa. Maakuntajaon perusteista säädetään nykyisin maakuntajakolaissa (1159/1997).

Maakuntajakolain 1 §:n 3 momentin mukaan valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden tulee, jollei erityisistä syistä muuta johdu, perustua maakuntajakoon niin, että toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta. Valtioneuvosto antaa tarvittaessa tarkempia säännöksiä valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden yhtenäistämisestä.

6.1.2 Nykytilan arviointia

Valtionhallinnon virastot jaetaan vakiintuneesti hallinnon tasoihin seuraavan jaottelun mukaisesti:

Kuva 1. Valtionhallinnon organisaatiot hallinnon tasoittain



Tämän hahmotus- ja erottelutavan taustalla on pitkälti käsitys kunkin viraston toimialueesta ja sen laajuudesta. Ministeriöillä ja keskushallinnon virastoilla toimialue on koko maan laajuinen (pl. Ahvenanmaa). Lisäksi keskushallinnon ominaispiirteeksi on perustuslain esitöissä kuvattu tehtävien hoitaminen keskitetysti. Aluehallinnon viranomaisten toimialue on puolestaan oletettu määritelmällisesti alueelliseksi ja paikallishallinnon toimialueet taas vielä tätä pienemmiksi kokonaisuuksiksi, paikallisiksi.

Hallinnon rakenteiden toteutunut kehitys on kuitenkin asettanut edellä todetut tyyppipiirteet hallintomallien luokittelun perustana kyseenalaisiksi. Valtion viranomaisten organisaatiorakenteiden muuttuessa useiden nykyisten viranomaisten organisoitumisen tapa sisältää piirteitä sekä perinteisestä keskushallinnosta että perinteisestä alue- tai paikallishallinnosta.

Valtionhallintoon on viime vuosina muodostettu valtakunnallisen toimivallan omaavia keskushallinnon virastoja kokonaisuuksista, joihin on aiemmin kuulunut myös alueellisen tai paikallisen toimivallan omaavia itsenäisiä virastoja. Näitä uusia valtakunnallisia ja siten keskushallinnon virastoja kuitenkin luonnehtivat edelleen monet sellaiset määreet, jotka on tavattu yhdistää valtion alue- tai paikallishallintoon. Kuten esimerkiksi, että tehtävillä on selvä alueellinen ulottuvuus (tilanne vaihtelee alueittain ja alueen tuntemuksesta on niiden hoitamisessa hyötyä); ja että tehtäviä ei voida tosiasiallisesti hoitaa kuin olemalla läsnä aina kyseisellä alueella (esim. paikalla käymistä edellyttävä tarkastustoiminta). Esimerkkejä tällaisista viranomaisista ovat Tulli, Verohallinto ja Maanmittauslaitos.

Samanaikaisesti edellä kuvatun kehityksen kanssa on toinen osakokonaisuus valtionhallinnosta edennyt rakenteen kehittämisessä hallinnonalat ylittävän kokoamisen periaatteella. Aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin on koottu hallinnonalarajojen yli entisiä sektorikohtaisia aluehallintoviranomaisia. Aluehallinnon yhdeksi ominaispiirteeksi onkin noussut poikkihallinnollisuus. Samalla näillä viranomaisilla on kuitenkin edelleen säilynyt peruslähtökohtana alueellinen toimivalta. Toimivallan alueellisuus ei kuitenkaan ole säilynyt yksinomaisena toimivallan määrittäjänä, vaan sekä aluehallintovirastoissa, ELY-keskuksissa että mm. perinteisessä mielessä paikallishallintoa edustavissa maistraateissa osa tehtävistä on säädetty valtakunnallisesti hoidettaviksi vain yhdelle virastolle, mitä taas on pidetty yhtenä keskeisenä keskushallinnon viranomaisen ominaispiirteenä jo perustuslainkin näkökulmasta.

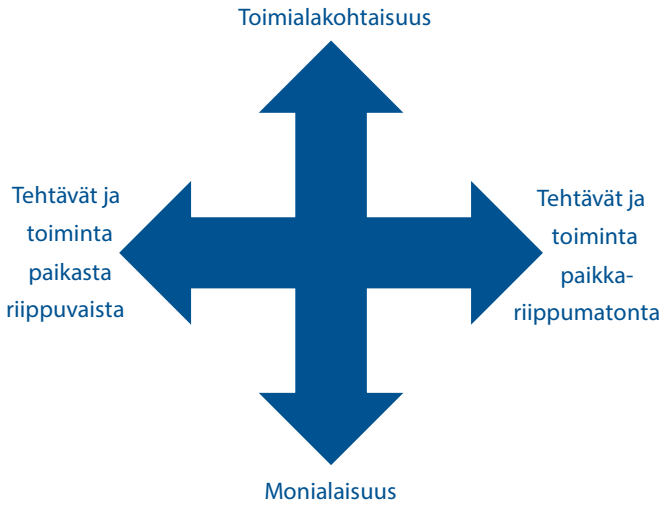
Valtion keskus- ja aluehallinnon keskeisimpänä erottelevana tekijänä ei voidakaan enää perustellusti pitää ainakaan vain toimialueen käsitettä. Käytännössä monien keskushallinnon viranomaisen organisointi perustuu ainakin osin aluejakoon ja alueelliseen toimintaan, mitä on pidetty perinteisenä aluehallinnon organisaation piirteenä. Toisaalta alue- ja paikallishallinnossa tehtäviä on puolestaan järjestetty valtakunnallisen toimivallan ja keskitetyn tehtävien hoitamisen pohjalta, mitä taas on pidetty perinteisesti keskushallinnon organisaation piirteenä.

Hallinnon rakenteiden kehitys onkin valtionhallinnon sisällä edennyt siten, että perinteinen toimivallan valtakunnallisuuden tai alueellisuuden tyyppipiirre ei enää ole riittävä tekijä valtionhallinnon erottelemiseksi keskus-, alue- tai paikallishallintoon. Toimialueen käsitteen rinnalla valtion virastoja suhteessa toisiinsa määrittävinä tekijöinä tulisikin nykytilanteessa yhtä perustellusti pitää sitä, edellyttävätkö viraston tehtävät *käytännössä* maantieteellisesti hajautettua organisointia vai eivät, ts. onko viraston tehtävien hoitaminen paikasta riippuvaista vai paikkariippumatonta.

Lisäksi *monialaisuus* suhteessa *toimialakohtaisuuteen* on muodostunut eri virastomuotoja selkeästi toisistaan erottavaksi tekijäksi, kun ALKU-uudistuksen myötä suuri osa entisistä sektorikohtaisista valtion aluehallinnon viranomaisista on koottu kahteen poikkihallinnolliseen virastokokonaisuuteen, mutta samanaikaisesti perinteisesti keskushallinnon

virastoiksi mielletyissä virastoissa on edetty edelleen vahvan sektorikohtaisen organisoitumismallin pohjalta.

Kuva 2. Valtion keskus- ja aluehallinnon keskeiset tarkastelu-ulottuvuudet toteutuneen kehityksen perusteella



6.2 Valtion aluehallinnon virastojen sekä eräiden keskushallinnon virastojen tehtävien analyysi

Edellä kuvattuun valtion virastorakenteen tosiasiallisen kehityksen havainnointiin perustuen VIRSU-hankkeen aluehallinnon selvitysryhmä on analysoinut sekä aluehallinnon että eräiden keskushallinnon virastojen tehtäviä asiakas-, organisaatio- ja sidosryhmänäkökulmista.

Selvitysryhmä katsoo, että hallinnon rakenne tulisi nähdä ennen kaikkea käytännöllisenä kysymyksenä: sillä on toisin sanoen tehtävien hoitoa palveleva rooli, eikä mikään rakenne voi olla tavoite itsessään. Näistä lähtökohdista keskeiseksi kysymykseksi muodostuu, minkälainen rakenne parhaiten tukee valtion – ja laajemmin tarkasteltuna julkishallinnon – tehtävien hoitamista. Vastausta tähän kysymykseen tulisi kunkin tehtävän kohdalla arvioida asiakas-, organisaatio- ja sidosryhmänäkökulmasta.

Selvitysryhmän työssään käyttämät virastojen tehtävien arviointikysymykset ovat olleet arviointinäkökulmittain seuraavat:

- Asiakasnäkökulma
    - Tulisiko ratkaisujen ja palvelujen olla yhdenmukaiset alueesta riippumatta vai tulisiko niissä ottaa huomioon alueelliset erityispiirteet?
    - Kohdistuuko asiakkaan palvelutarve vain yhdelle sektorille vai liittyykö siihen useiden sektoreiden palveluja?

- Organisaationäkökulma
    - Voidaanko tehtävää käytännössä hoitaa ja palvelua tarjota keskitetysti vai onko tehtävää käytännössä hoidettava ja palvelua tarjottava alueellisesti?
    - Edistääkö tehtävän tuloksellista hoitamista vastuuttaminen sektoriviranomaiselle vai vastuuttaminen monialaiselle viranomaiselle?
- Sidosryhmien näkökulma
    - Ovatko tehtävän ensisijaiset sidosryhmät valtakunnallisia vai alueellisia?
    - Tulisiko tehtävään liittyvän päätöksenteon olla alueelliseen vai valtakunnalliseen toimivaltaan sidottua?

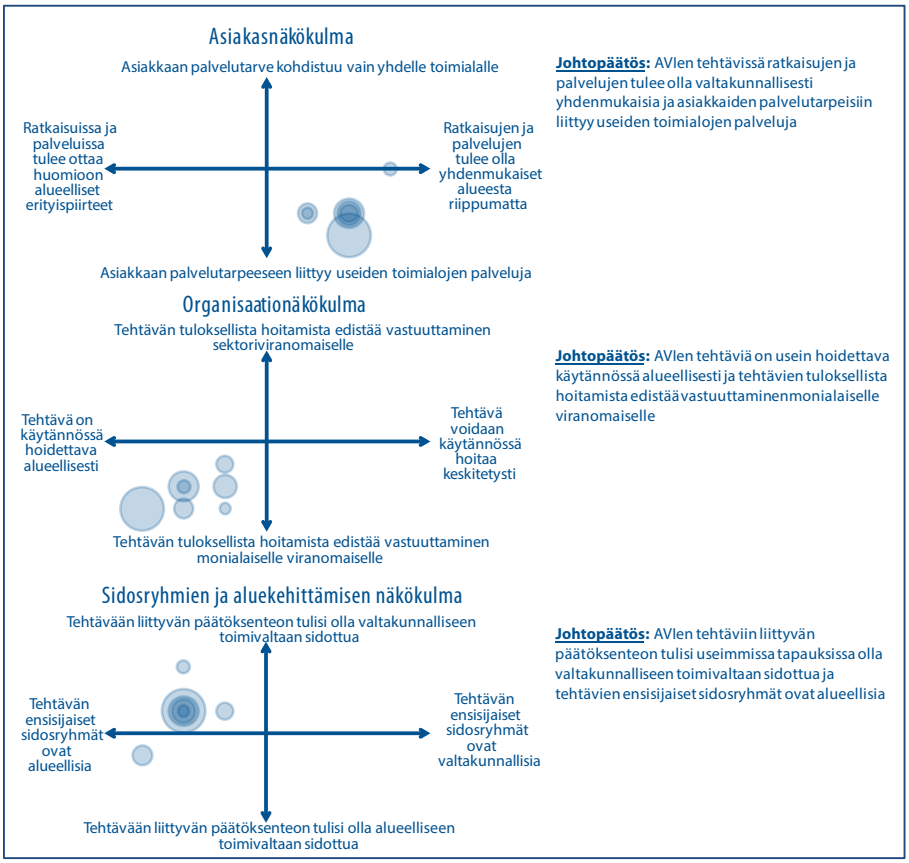
6.2.1 Aluehallintovirastojen tehtävät

Aluehallintovirastojen tehtävät ovat:

Tehtävä	HTV-arvio
Sosiaali- ja terveydenhuolto	210
Ympäristöterveydenhuolto	70
Koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi	90
Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat	130
Pelastustoimi ja varautuminen	30
Työsuojelu	450
Kuluttaja- ja kilpailuhallinto	40

Alla olevassa kuvassa 3 on kuvattu näiden aluehallintovirastojen tehtävien analyysi eri tarkastelunäkökulmista. Kuvioihin piirretyt ympyrät kuvaavat kukin yhtä tehtäväkokonaisuutta, ympyrän koko puolestaan tehtävän henkilötyövuosimäärää.

Kuva 3. Aluehallintovirastojen tehtäväanalyysi



6.2.2 ELY-keskusten tehtävät

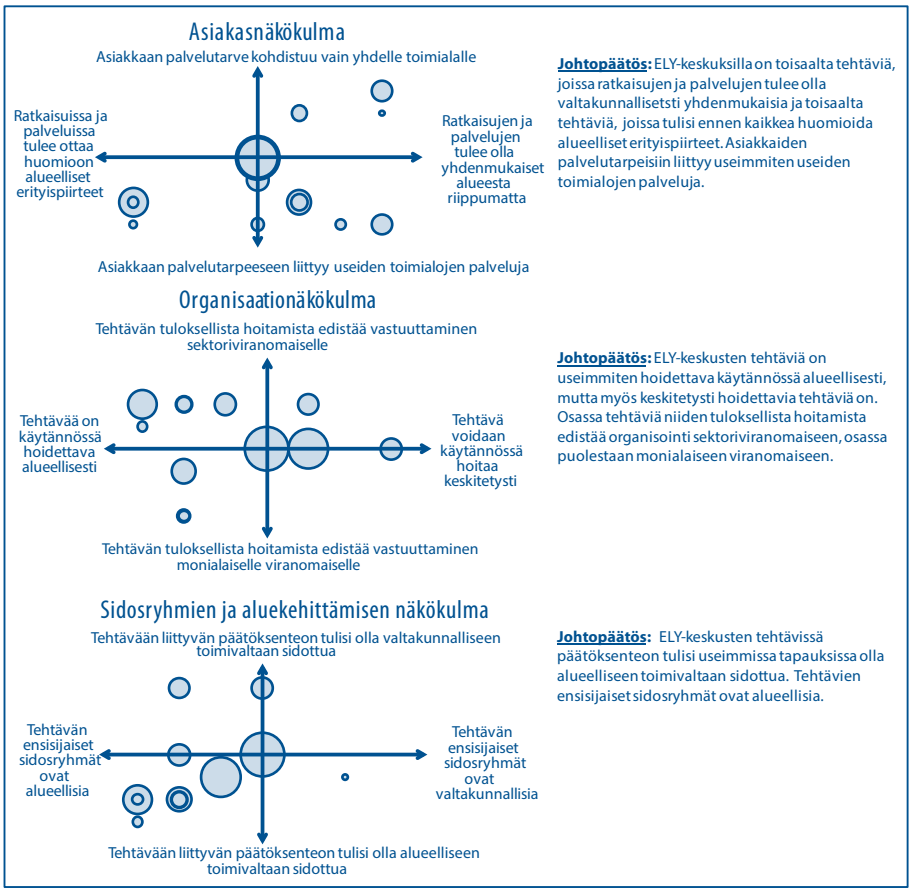
ELY-keskusten tehtävät ovat:

Tehtävä	HTV-arvio[1]
Yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen	80
Innovaatiot ja kansainvälinen liiketoiminta	175
Työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys	151
Palkkaturva-asiat	33
Koulutus, osaaminen ja kulttuuri	58
Maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet	31
Maatilatalous, maaseudun kehittäminen, eläintunnistusjärjestelmä sekä maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja kasvinterveys	660
Luonnonvaratalous	280
Energia ja sen tuotanto	10
Liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen	481
Ympäristönsuojelu ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ohjaus	200
Alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus ja kulttuuriympäristön hoito	90
Luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö	80
Vesien hoito ja merenhoito ml. seurantatehtävät	90
Eräät edellä mainittuihin tehtäviin liittyvät rakennerahasto- ja aluekehitystehtävät	151

[1] Tehtävien henkilötyövuositiedot ovat ELY-keskusten työajanseurannan TAIKA-järjestelmästä. Luvut sisältävät projektirahoituksella työskentelevät. Esitettyjen lukujen lisäksi ELY-keskuksissa on noin 900 henkilötyövuoden edestä hallintotehtäviä.

Alla olevassa kuvassa 4 on kuvattu näiden ELY-keskusten tehtävien analyysi eri tarkastelunäkökulmista. Kuvioihin piirretyt ympyrät kuvaavat kukin yhtä tehtäväkokonaisuutta, ympyrän koko puolestaan tehtävän henkilötyövuosimäärää.

Kuva 4. ELY-keskusten tehtäväanalyysi



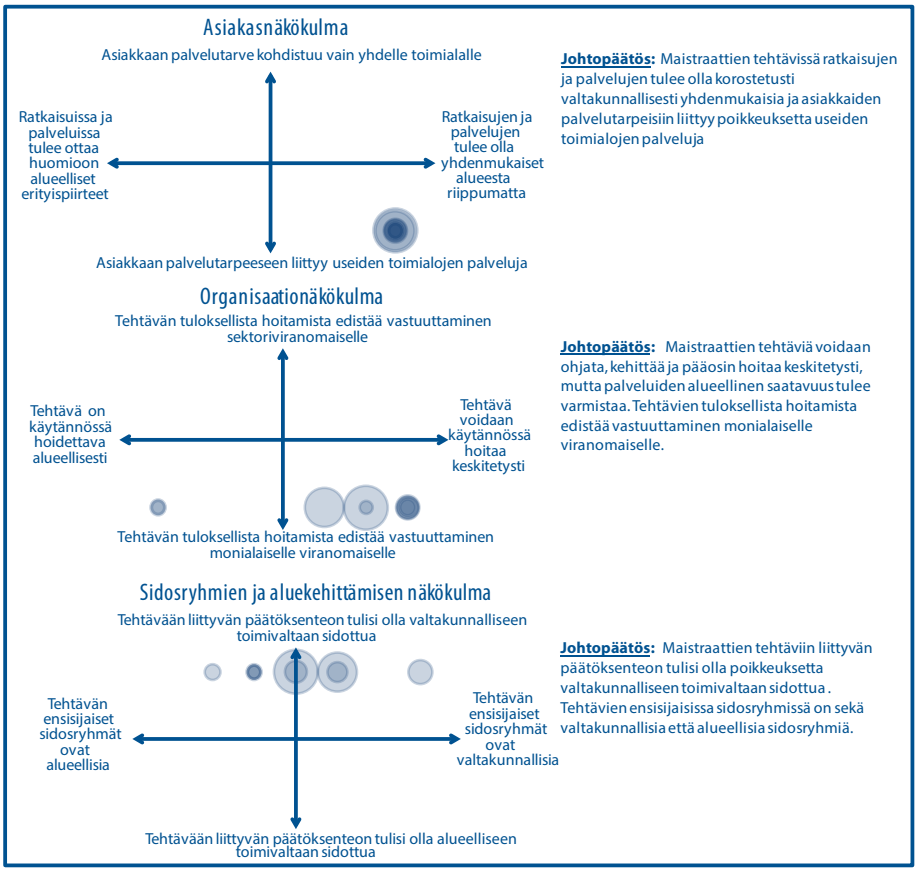
6.2.3 Maistraattien tehtävät

Maistraattien tehtävät ovat:

Tehtävä	HTV-arvio
Tietohuolto	20
Tietopalvelut	50
Todistajapalvelut	30
Vihkiminen ja parisuhteen rekisteröinti	20
Henkilöoikeudelliset palvelut	190
Perhe- ja perintöoikeudelliset palvelut	30
Kuluttajaneuvontapalvelut	70
Yhteisöoikeudelliset palvelut	60
Holhoustoimen edunvalvontapalvelut	240

Alla olevassa kuvassa 5 on kuvattu näiden maistraattien tehtävien analyysi eri tarkastelunäkökulmista. Kuvioihin piirretyt ympyrät kuvaavat kukin yhtä tehtäväkokonaisuutta, ympyrän koko puolestaan tehtävän henkilötyövuosimäärää.

Kuva 5. Maistraattien tehtäväanalyysi



Maistraattien palvelut liittyvät pääasiassa yksityishenkilöiden erilaisiin elämäntilanteisiin. Heidän palvelutarpeensa kohdistuvat maistraatin palveluiden ohessa rakennemalleihin A–D sisältyvistä virastoista lähinnä TE-toimistojen palveluihin (maahanmuuton rekisteröiminen, henkilötietojen rekisteröinti, holhoustoimen edunvalvontapalvelut) ja jossain määrin myös ELY-keskusten palveluihin (maahanmuuton rekisteröinti). Maistraattien asiakkaiden palvelutarpeilla on lisäksi merkittäviä yhtymäkohtia erityisesti kuntien, Verohallinnon, poliisin, Kelan, oikeuslaitoksen, oikeusaputoimistojen ja Maanmittauslaitoksen palveluihin.

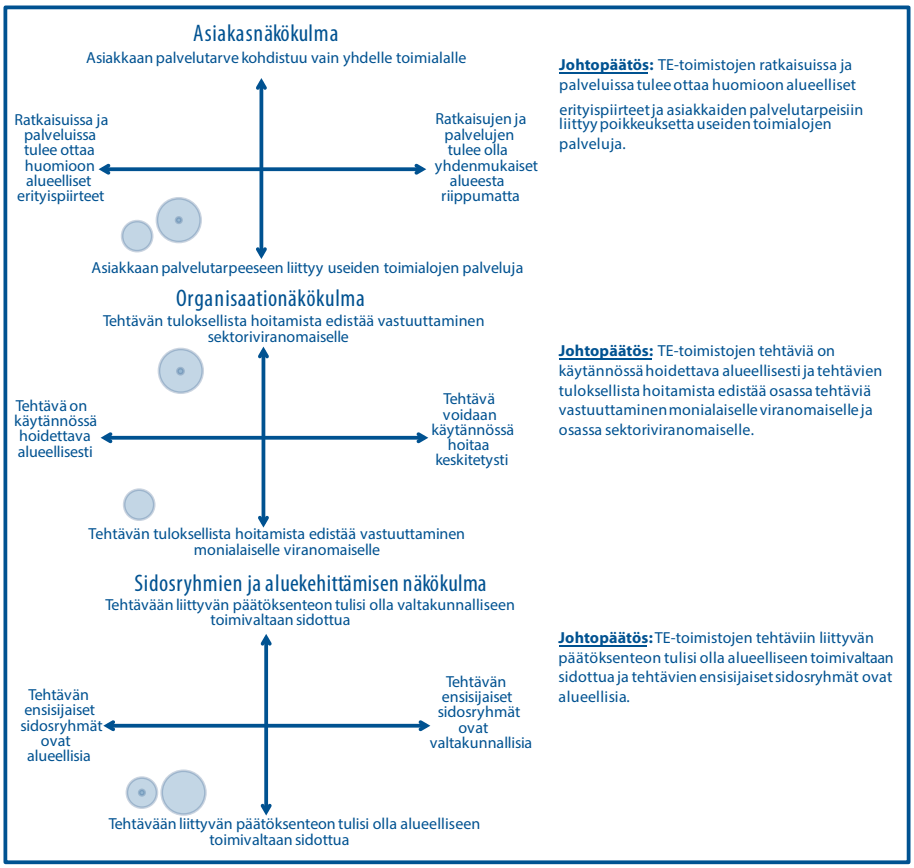
6.2.4 TE-toimistojen tehtävät

TE-toimistojen tehtävät ovat:

Tehtävä	HTV-arvio
Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (ml. aloittavan yrityksen palvelut)	1 956
Maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen	32
Muut TE-toimistoille säädetyt tai ELY-keskusten niille määräämät tehtävät	932

Alla olevassa kuvassa 6 on kuvattu näiden TE-toimistojen tehtävien analyysi eri tarkastelunäkökulmista. Kuvioihin piirretyt ympyrät kuvaavat kukin yhtä tehtäväkokonaisuutta, ympyrän koko puolestaan tehtävän henkilötyövuosimäärää.

Kuva 6. TE-toimistojen tehtäväanalyysi



6.2.5 Eräiden keskushallinnon virastojen tehtäväanalyysi

Aluehallinnon virastojen lisäksi aluehallinnon selvitysryhmä on analysoinut osana työtään seuraavien keskushallinnon virastojen tehtävät:

- Maanmittauslaitos
- Evira
- Valvira
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Tukes
- Tekes
- Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi
- Liikennevirasto
- Verohallinto
- Tulli
- Maahanmuuttovirasto

Näillä kaikilla virastoilla on valtakunnallinen toimivalta. Analyysin kohteeksi ne on valittu siksi, että niillä kaikilla on joko toiminnallinen liittymäkohta aluehallintoon ja/tai niillä on merkittävää alueellista toimintaa.

Näistä virastoissa tehdyissä tehtäväanalyyseissa korostuivat pääsääntönä niiden tehtävien luonne valtakunnallista yhdenmukaisuutta vaativina niin asiakkaan kuin organisaationkin näkökulmista. Useimmissa tapauksissa tehtävien nähtiin myös olevan sellaisia, että asiakkaan palvelutarve kohdistuu vain yhdelle toimialalle ja tehtävän tuloksellista hoitamista edistää sen vastuuttaminen sektoriviranomaiselle. Lisäksi on huomattava, että osa keskushallinnon virastojen tehtävistä on joko tietojärjestelmien tai muiden puitteiden luomista tai keskitettyä ohjaamista toisen viranomaisen toiminnan mahdollistamiseksi.

Tehdyn analyysin perusteella on voitu kuitenkin havaita joitakin poikkeuksia edellä todetuista pääsäännöistä:

- seuraavissa tehtävissä ratkaisujen ja palvelujen tulisi ottaa huomioon alueelliset erityispiirteet
  - osallistuminen liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen (Liikennevirasto)
- seuraavissa tehtävissä asiakkaan palvelutarpeeseen liittyy usean toimialan palveluja:
  - Elintarvikkeiden ja maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuuden ja laadun valvonta ja tutkimus (Evira)
  - Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja tutkimus (Evira)
  - Kasvinterveyden valvonta ja tutkimus (Evira)
  - Tutkimus- ja kehitysprojektien ja innovaatiotoiminnan aktivointi ja rahoitus (Tekes)

  - Osallistuminen liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen (Liikennevirasto)
  - Tullien kanto (Tulli)
  - Vienti- ja tuontirajoitusten valvonta (Tulli)
- seuraavissa tehtävissä tehtävää on käytännössä hoidettava tai palvelua tarjottava alueellisesti:[1]
  - Vienti- ja tuontirajoitusten valvonta (Tulli)
  - Tullirikosten torjunta (Tulli)
  - Turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäminen (Maahanmuuttovirasto)
- seuraavissa tehtävissä tehtävän tuloksellista hoitamista edistää tehtävän vastuuttaminen monialaiselle viranomaiselle
  - Osallistuminen liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen (Liikennevirasto)
  - Tullien kanto (Tulli)
  - Vienti- ja tuontirajoitusten valvonta (Tulli)
  - Tullirikosten torjunta (Tulli)
- seuraavissa tehtävissä tehtävän ensisijaiset sidosryhmät ovat alueellisia:
  - Tutkimus- ja kehitysprojektien ja innovaatiotoiminnan rahoitus (Tekes)
  - Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnallisesta ohjauksesta toimialalla ja tienpidon yhteensovittamisesta sanotuissa keskuksissa vastaaminen (Liikennevirasto)
  - Tullirikosten torjunta (Tulli)
- seuraavissa tehtävissä tehtävään liittyvän päätöksenteon tulisi olla alueelliseen toimivaltaan sidottua:
  - osallistuminen liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen (Liikennevirasto).

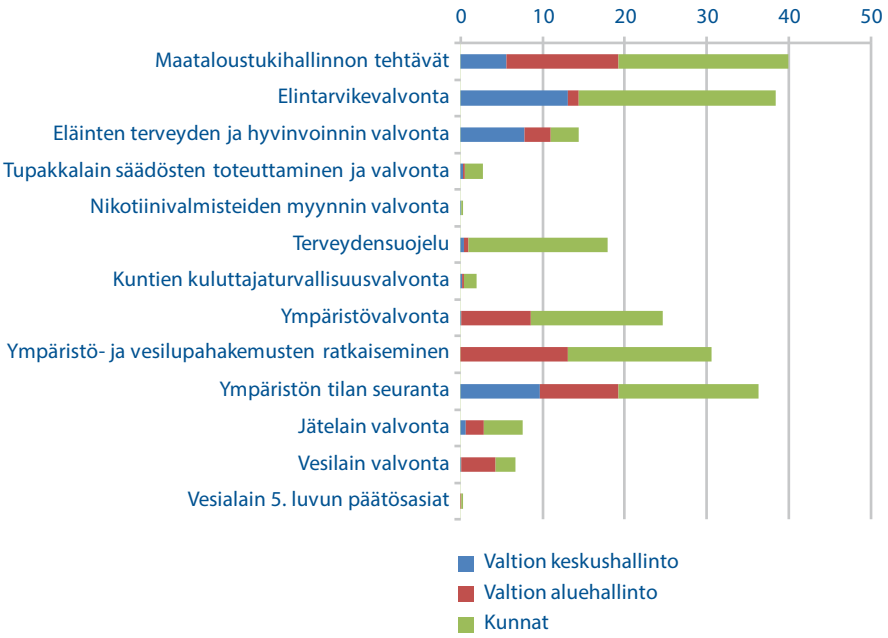
6.3 Valtion aluehallinnon ja kuntien välinen työnjako

Aluehallinnon selvitysryhmän alatyöryhmänä toiminut valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien työnjakoa selvittänyt alatyöryhmä selvitti työssään työnjakoa valtion ja kuntien välillä erityisesti niissä tehtävissä, joissa jotakin osaa samasta tehtävästä, toiminnosta, prosessista tai tehtäväkokonaisuudesta hoidetaan sekä valtiolla että kunnissa.

Tehtäväjaon arviointi toteutettiin kartoittamalla ensin sellaiset tehtävät ja prosessit, joissa jotakin osaa samasta tehtävästä tai prosessista hoidetaan useammalla hallinnon tasolla (keskushallinnossa/aluehallinnossa/kunnissa). Kartoituksen perusteella selvitetyt tehtävät sekä arviot niihin vuosittain kohdistuneista kuluista hallinnon tasoittain ovat seuraavat:

[1] Myös Maanmittauslaitoksella ja Eviralla on eräitä valtakunnallisia tehtäviä, joihin sisältyy paikallisesti fyysisesti suoritettavan työn osuus (esim. eräät tarkastukset).

Kuva 7. Selvitettyjen tehtävien vuosittaiset kulut (miljoonaa euroa, vuosien 2013 ja 2014 tiedot)



Tehtävien nykyistä työnjakoa sekä sen muutostarpeita arvioitiin seuraavilla arviointikysymyksillä:

- Kuinka monen hallinnon tason tehtävästä on kyse?
- Onko toimivalta lainsäädännöllä yhteinen vai selvästi jaettu?
- Missä tehtävissä kunnat ovat lain nojalla velvoitettuja muodostamaan yhteistoiminta-alueita?
- Sisältääkö tehtävää pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuus- vai oikeusharkintaa?
- Saako tehtävän toteutuksessa olla paikallista vaihtelua vai tuleeko tehtävä toteuttaa yhdenmukaisesti koko maassa?
- Onko kyse pääasiallisesti toimeenpanotehtävästä vai ohjaus- ja valvontatehtävästä?
- Edellyttääkö tehtävä paikallista läsnäoloa tai toimeenpanoa vai alueellista tai ei lainkaan läsnäoloa?
- Kuinka tiivis on tehtävän yhteys peruskunnan organisaatioon? Tehdäänkö tehtävää peruskunnassa, vai yhteistoiminnassa vai mahdollisesti kokonaan irrallaan kunnan organisaatiosta?

Työryhmä pääsi työssään yhteisymmärrykseen (pl. maakuntien liittojen edustaja) yhden tehtävän vaatimista työnjakomuutoksista. Tämä tehtävä oli kuntien kuluttajaturvallisuusvalvonta, jota koskien tehtävän valtiollistaminen sekä samassa yhteydessä tehtävän sisällöllinen kehittäminen katsottiin perustelluksi toteuttaa mahdollisimman kiireellisesti.

Lisäksi, kuten kuvasta 7 on havaittavissa, tehty tarkastelu sisältää resurssinäkökulmasta kaksi varsin marginaalista tehtävää: nikotiinivalmisteiden myynnin valvonnan ja vesilain 5. luvun päätösasiat. Näissä kahdessa tapauksessa mahdolliset jatkotarkastelut tulisi tehdä laajempien tehtäväkokonaisuuksien osina. Nikotiinivalmisteiden myynnin valvonta tulee tarkastella tiiviissä yhteydessä tupakkalain säädösten toteuttamisen ja valvonnan tarkastelun kanssa. Vesilain 5. luvun päätösasiat tulee puolestaan tarkastella osana ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupa- ja valvontaviranomaisten tehtävien kokonaistarkastelua.

6.4 Johtopäätökset hallinnon työnjaosta tehdyistä selvityksistä

6.4.1 Työnjaon hallinnonala- ja tapauskohtaisuus sekä työnjaon ja rakenteen välinen yhteys

Aluehallinnon selvitysryhmän tekemien selvitysten perusteella hallinnon tehtävänjaosta muodostuu kuva hyvin hallinnonala- ja tapauskohtaisista sekä monimuotoisesta tehtävänjaosta valtion keskus- ja aluehallinnon välillä.

Valtion keskushallinnon virastoilla on virastosta riippuen keskitettyä paikkariippumatonta toimintaa kuin myös alueellista tai paikallista läsnäoloa edellyttävää toimintaa. Alueellista tai paikallista läsnäoloa edellyttävät tehtävät toteutetaan kuitenkin valtakunnallisesti määriteltyjen prosessien ja pelisääntöjen (lainsäädäntö, menettelytavat, palvelutavoitteet, laatutavoitteet) mukaisesti, eikä niihin sisälly paikallista harkintaa. Lisäksi vaikka keskushallinnon virastojen tehtäväkentästä selkeästi valtaosa on ns. toimialatehtäviä, myös sellaisia tehtäviä, joiden tuloksellista hoitamista edistäisi sijoittuminen monialaiseen viranomaiseen, löytyy.

Valtion aluehallinnolla puolestaan on vielä laajemmalla variaatiolla jo nyt valtakunnallisesti keskitettyä tai tehtyjen analyysien mukaan keskitettävissä olevaa ja siten paikkariippumatonta tehtävää sekä toisaalta myös runsaasti tehtäviä, jotka edellyttävät alueellista läsnäoloa.

Aluehallintovirastojen ja maistraattien tehtävät ovat pääsääntöisesti leimallisesti sellaisia, että asiakkaan näkökulmasta alueellisuus ei välttämättä tuo mitään erityistä uutta huomioitavaa näkökulmaa itse palvelun tai toiminnan sisältöön. Asiakkaan näkökulmasta keskeistä on palvelun saatavuus alueilla ja se, että ratkaisut ja palvelut ovat valtakunnallisesti yhdenmukaiset. ELY-keskuksien nykyisestä tehtäväkentästä muodostuva yleiskuva puolestaan on, että tehtäväkenttä on käytetyistä tarkastelunäkökulmista katsoen aluehallinnon virastoista monimuotoisin ja hajanaisin. TE-toimistojen tehtävissä korostui puolestaan alueellinen näkökulma selvästi muita tässä käsiteltyjä virastoja enemmän.

Myös ELY-keskusten ja erityisesti TE-toimistojen palveluvalikoimien on kuitenkin tarpeen olla valtakunnallisesti samansisältöisiä. Alueellista kehittämistyötä tehdään erityisesti ELY-keskuksissa ja aluehallintovirastoissa.

Se, miten valtion aluehallinnon viranomaisille nykyisin kuuluvat tehtävät tulisi jatkossa asiakaslähtöisyyden ja tuloksellisuuden näkökulmista organisoida valtion keskushallinnon, valtion aluehallinnon, kuntien ja maakuntien liittojen kesken, riippuu oleellisesti siitä, mikä organisointimalli valtion aluehallinnolle jatkossa valitaan.

Tästä johtuen selvitysryhmän tehtäväkohtaiset ehdotukset työnjaon muuttamiseksi valtion keskus- ja aluehallinnon sekä kuntien välillä esitetään raportin luvussa 8.4 kunkin valtioin aluehallinnon rakennevaihtoehdon kuvauksen yhteydessä. Alla kuitenkin esitetään selvitysryhmän hyväksi katsomat yleiset periaatteet työnjaolle valtion keskushallinnon, aluehallinnon ja kuntien kesken.

6.4.2 Työnjakoon liittyvät ehdotukset

Valtion keskus- ja aluehallinnon välinen työnjako

Aluehallinnon selvitysryhmä esittää, että työnjakoa valtion keskus- ja aluehallinnon välillä tulee jatkossa kehittää seuraavien periaatteiden mukaisesti:

1. Tehtävät, jotka edellyttävät alueellista läsnäoloa ja joiden tuloksellista hoitamista edistää organisointi monialaiseen virastokokonaisuuteen, tulisi organisoida valtion aluehallinnon tehtäväksi.
2. Kuntien sekä kuntien yhteistoiminnan ohjauksen ja valvonnan tehtävät tulisi organisoida ensisijaisesti valtion aluetason hallinnon tehtäviksi. Periaate ei koske opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäviä lukuun ottamatta niitä tehtäviä, jotka on jo organisoitu hoidettaviksi aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa.
3. Tehtävät, jotka voidaan hoitaa paikkariippumattomasti ja joiden tuloksellista hoitamista edistää organisointi toimialaviranomaiseen sekä joihin ei liity kuntien tai kuntien yhteistoiminnan ohjausta, tulisi organisoida valtion keskushallinnon tehtäviksi.
4. Euroopan yhteisön tehtävien jakoon vaikuttavat säännökset otetaan kansallisissa ratkaisuissa huomioon toimintaa selkeyttäen.

Valtion aluehallinnon ja kuntien välinen työnjako

Valtion ja kuntien välistä työnjakoa koskevasta selvityksestä muodostui yleiskuvaksi, että kunnille on säädetty useita sellaisia ohjaus- ja valvontatehtäviä, joissa:

- tehtävän toteuttaminen on sidottu oikeusharkintaan,
- tehtävä on toteutettava yhdenmukaisesti koko maassa,
- tehtävän hoitaminen on valtion ohjaamaa,
- on usein kolmiportainen valtion ohjausjärjestelmä: ministeriön yleinen ohjaus, keskushallinnon viraston ohjaus valtion aluehallintoon tai suoraan kuntatoimijaan sekä valtion aluehallinnon valvonta tai ohjaus kuntatoimijaan
- osassa tehtäviä tehtävän hoito on velvoitettu toteutettavaksi peruskunnan ulkopuolella laajemmalla alueella ja peruskunta on käytännössä vain toiminnan rahoittajana.

Tarkasteltujen tehtävien toteuttaminen vaatii usein kuitenkin paikallisesti tehtävää ns. operatiivista kenttätyötä. Voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, onko tämä ehto riittävä perustelu sille, että yllä kuvatun kaltaiset tehtävät tulee hoitaa kuntien toimintana.

Aluehallinnon selvitysryhmä ehdottaa, että työryhmän selvittämien tehtävien valtiollistamista selvitettäisiin jatkotyössä valtiovarainministeriön koordinoimana asianomaisten hallinnonalojen yhteishankkeena. Samalla valtiollistamisen yhteydessä tehtävien keventämis- ja rationalisointitoimien tavoitteelliseksi säästöksi tulee asettaa 1/3 säästö vuoden 2014 tason kunkin tehtäväkokonaisuuden julkiselle hallinnolle aiheuttamista kokonaiskustannuksista vuoteen 2020 mennessä. Selvityksen keskeiset johtopäätökset tulee valmistella huhtikuun 2015 loppuun mennessä.

7 Valtion aluehallinnon rakenteen nykytilan avainluvut

Tässä raportissa on jo aiemmin kuvattu varsin laajalti tarkasteltavina olevien valtion aluehallinnon virastojen toimintaympäristöä, sisäisiä muutostekijöitä sekä tehtäviä eri näkökulmista. Tässä luvussa esitetään valtion aluehallinnon rakennevaihtoehdoista tehtävän vertailun pohjaksi valtion nykymuotoisen aluehallinnon tunnusluvut. Näistä keskeisimmät on esitetty alla olevassa taulukossa.

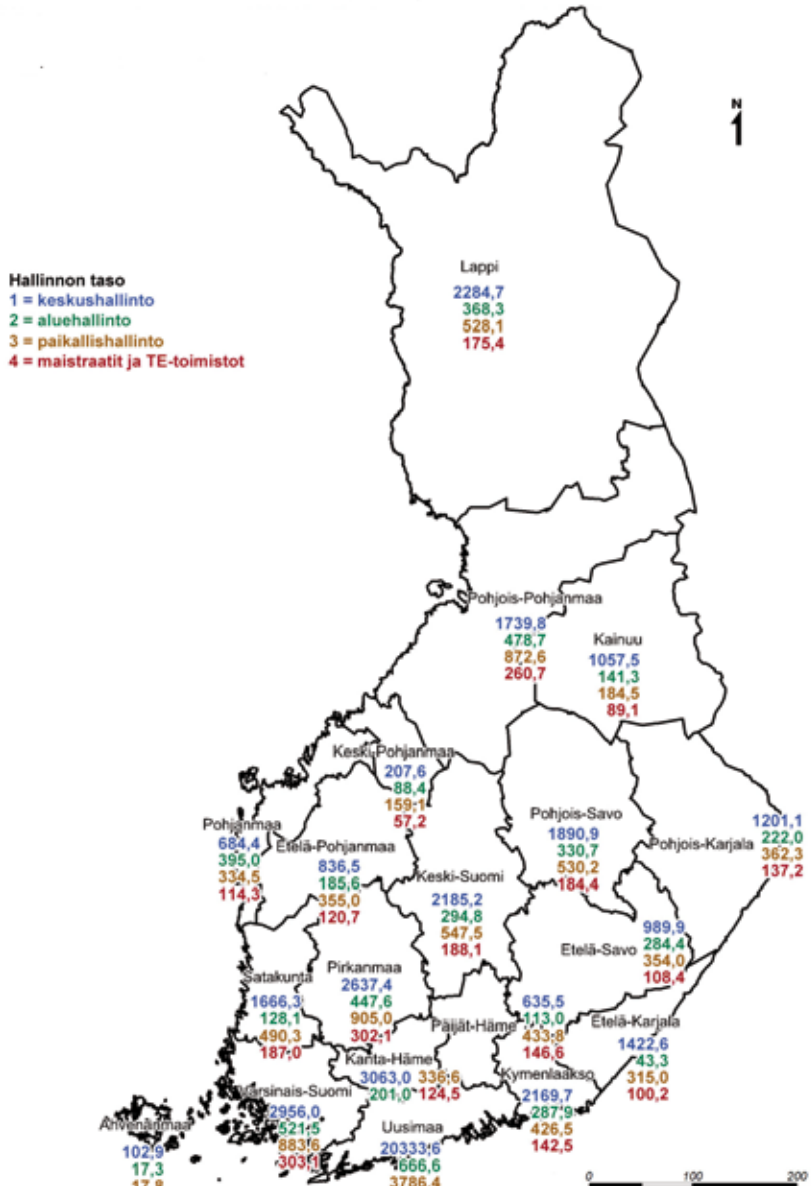
Taulukko 2. Valtion aluehallinnon avainluvut[1]

	AVI	ELY-keskus	Maistraatti	TE-toimisto	Yhteensä
Itsenäisten virastojen määrä	6	16	11	15	48
Toimipisteiden määrä	26	56	40	104	226
Virastoja ohjaavien organisaatioiden määrä	12 (8+4)	10 (6+4)	7 (4+3)	15	
Johtamisrakenne					
- Viraston johtajien määrä	6	16	11	15	48
- Vastuualuejohtajien määrä	20	23	32	45	120
Virastokokonaisuuden henkilötyövuodet	1 261	2 878 [2]	696	2 417[3]	7 252
Itsenäisen viraston htv					
- keskiarvo	210	180	63	161	151
- todellinen vaihteluväli	37-530	60-682	42-94	48-527	37-682
Virastokokonaisuuden vuosittaiset					
- bruttomenot (milj. euroa)	98,1	225,2	45,8	153,8	522,9
- bruttotulot (milj. euroa)	12,3	12,0	14,7	0,0	39,0
Itsenäisen viraston vuosittaiset bruttomenot					
- keskiarvo (milj. euroa)	16,4	14,1	4,2	10,3	44,8
- todellinen vaihteluväli (milj. euroa)	7,5-26,8	2,9-65,6	2,4-5,5	2,3-38,6	2,3-38,6

[1] Kaikki tässä taulukossa esitettävät sekä jatkossa kunkin rakennevaihtoehdon kohdalla esitettävät avainlukutaulukoiden luvut sisältävät vain kunkin viraston toimintamenomomenttien henkilötyövuodet sekä menot ja tulot. Luvut esitetään valtion vuoden 2015 talousarvion tai vuotta 2015 koskevan arvion mukaisina. Luvuissa on otettu huomioon ELY-keskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen sekä aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen perustaminen.
[2] Kaikki momentit yhteensä 3 578 htv
[3] Kaikki momentit yhteensä 2 817 htv

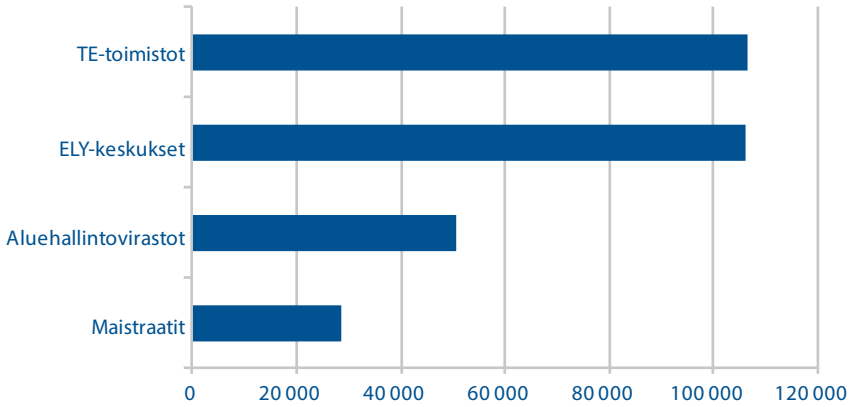
Vuoden 2013 toteumaa tarkasteltaessa valtion aluehallinnon henkilöstö sijoittuu maantieteellisesti oheisen kuvan 8 mukaisesti (kokonaisuudet 2 ja 4). Kuvassa on esitetty vertailutietona myös valtion keskushallinnon sekä valtion paikallishallinnon (pl. maistraatit ja TE-toimistot) henkilöstön maantieteellinen sijoittuminen.

Kuva 8. Valtionhallinnon henkilötyövuosien maantieteellinen sijoittuminen



Valtion aluehallinnon käytössä oleva yhteenlaskettu toimitilojen neliömäärä on noin 291 000 neliötä. Kokonaisuus jakautuu virastojen kesken seuraavasti:

Kuva 9. Valtion aluehallinnon toimitilaneliöt virastokokonaisuuksittain



8 Uuden valtion aluehallinnon rakennemallit

Aluehallinnon selvitysryhmän tehtäväksi asetettiin selvittää aluehallinnon uudistusvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Arviointi- ja vertailuasetelman luomiseksi selvitysryhmä määritteli neljä keskenään peruslähtökohdiltaan erilaista perusratkaisua aluehallinnon rakenteen kehittämiseksi. Nämä rakennemallit ovat:

Malli A: Maistraatit yhdistetään aluehallintovirastoihin ja TE-toimistot ELY-keskuksiin. Muodostuvien kahden virastokokonaisuuden rakennetta tiivistetään aluejakoja laajentamalla.

Malli B: Aluehallintovirastot, maistraatit, ELY-keskukset ja TE-toimistot yhdistetään valtion aluehallinnon viranomaisiksi. Viranomaisilla on omat kunta- tai maakuntajakoon perustuvat, nykyistä olennaisesti laajemmat toimialueet.

Malli C: Aluehallintovirastot ja maistraatit yhdistetään yhdeksi valtion aluehallinnon viranomaiseksi (uusi AVI), jonka toimialue on koko maa sekä ELY-keskukset ja TE-toimistot yhdeksi valtion aluehallinnon viranomaiseksi (uusi ELY-keskus), jonka toimialue on koko maa.

Malli D: Valtion aluehallinnolle kuuluvat alueiden kehittämiseen liittyvät tehtävät siirretään maakuntien liitoille ja valtiolle jäävät aluehallinnon tehtävät organisoidaan yhteen viranomaiseen.

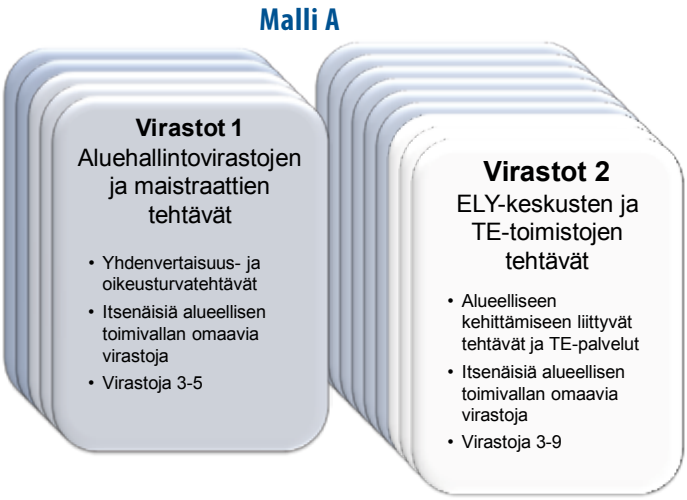
Mallit käsiteltiin ja hyväksyttiin arvioinnin pohjaksi hallinnon ja aluekehittämisen ministerityöryhmässä (HALKE) 9.10.2014.

Mallit ovat eräänlaisia ideaali- tai perusmalleja ja niistä on mahdollista käytännössä toteuttaa myös erilaisia yhdistelmiä ja variaatioita, mikäli näin katsotaan olevan tarkoituksenmukaista. Seuraavissa alaluvuissa kuvataan kukin malli pääpiirteiltään perusratkaisun tasolla. Myös malleista tehty, luvun yhdeksän vaikutusarviointi arvioi kunkin perusratkaisun ominaisuuksia ja vaikutuksia suhteessa nykytilaan. Raportin lopuksi luvussa 10 kuvataan kuhunkin malliin sisältyviä todennäköisimmiksi arvioitavissa olevia variaatiomahdollisuuksia.

8.1 Rakennemallien kuvaus

8.1.1 Malli A

Kuva 10. Malli A



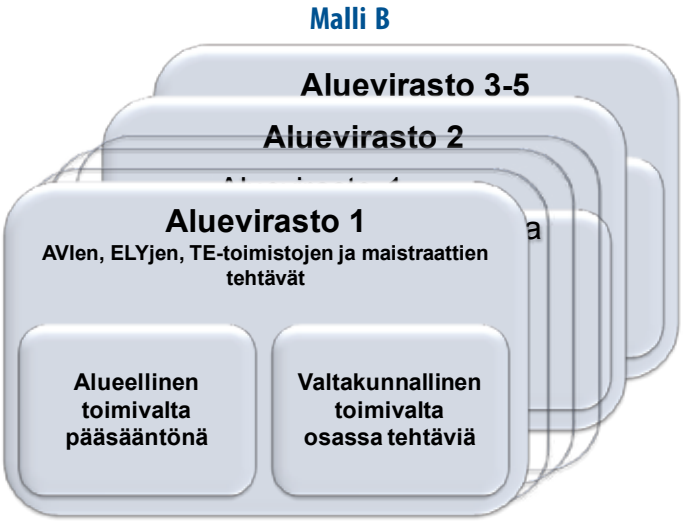
Mallissa A maistraatit yhdistetään aluehallintovirastoihin ja TE-toimistot ELY-keskuksiin. Muodostuvien kahden virastokokonaisuuden rakennetta tiivistetään aluejakoja laajentamalla. Kun huomioidaan valtion aluehallinnolle asetetut tuottavuuden parantamisen vaatimukset, muodostettavia uusia aluehallintovirastoja voisi olla 3-5 ja ELY-keskuksia 3-9.

Taulukko 3. Mallin A avainluvut

	Uusi AVI	Uusi ELY-keskus	Yhteensä
Itsenäisten virastojen määrä	3-5	3-9	6-14
Toimipisteiden määrä	66	160	226
Virastoja ohjaavien organisaatioiden määrä	12 (8+4)	10 (6+4)	
Johtamisrakenne			
- Viraston johtajien määrä	3-5	3-9	6-14
- Osastonjohtajien määrä	18-30	12-27	
Virastokokonaisuuden henkilötyövuodet	1 957	5 295	7 252
Itsenäisen viraston htv (keskiarvo)			
- 3 virastoa	652	1 765	1 209
- 5 tai 9 virastoa	391	588	518
Virastokokonaisuuden vuosittaiset			
- bruttomenot (milj. euroa)	143,9	379,0	522,9
- bruttotulot (milj. euroa)	27,0	12,0	39,0
Itsenäisen viraston vuosittaiset bruttomenot (keskiarvo)			
- 3 virastoa	48,0	126,3	87,2
- 5 tai 9 virastoa	28,8	42,1	37,4

8.1.2 Malli B

Kuva 11. Malli B



Mallissa B aluehallintovirastot, maistraatit, ELY-keskukset ja TE-toimistot yhdistetään valtion aluehallinnon viranomaisiksi. Viranomaisilla on omat kunta- tai maakuntajakoon perustuvat, nykyistä olennaisesti laajemmat toimialueet ja tarvittava määrä alueellista läsnäoloa vaativia toimintayksiköitä. Näiden viranomaisten joitakin tehtäviä voidaan asetuksella säätää hoidettaviksi keskitetysti viranomaisten toimialuejaosta riippumatta. Näitä organisaatioita olisi 3-5.

Taulukko 4. Mallin B avainluvut

	Valtion aluehallinnon viranomainen
Itsenäisten virastojen määrä	3-5
Toimipisteiden määrä	226
Virastokokonaisuutta ohjaavien organisaatioiden määrä	16 (9+7)
Johtamisrakenne	
- Viraston johtajien määrä	3-5
- Osastonjohtajien määrä	30-50
Virastokokonaisuuden henkilötyövuodet	7 252
Itsenäisen viraston henkilötyövuodet (keskiarvo)	
- 3 virastoa	2 417
- 5 virastoa	1 450
Virastokokonaisuuden vuosittaiset	
- bruttomenot (milj. euroa)	522,9
- bruttotulot (milj. euroa)	39,0
Itsenäisen viraston vuosittainen bruttomeno (keskiarvo)	
- 3 virastoa (milj. euroa)	174,3
- 5 virastoa (milj. euroa)	104,6

8.1.3 Malli C

Kuva 12. Malli C

Mallissa C aluehallintovirastot ja maistraatit yhdistetään yhdeksi valtion aluehallinnon viranomaiseksi (uusi AVI), jonka toimialue on koko maa sekä ELY-keskukset ja TE-toimistot yhdeksi valtion aluehallinnon viranomaiseksi (uusi ELY-keskus), jonka toimialue on koko maa. Viraston virkamiehet ovat molemmissa virastoissa viraston yhteisiä (pl. työsuojelun tehtäviä hoitavat virkamiehet) ja virkamiehillä on valtakunnallinen toimivalta. Molemmilla viranomaisilla on tarvittava määrä alueilla olevia toimintayksiköitä, joilla on päätöksentekoa sisältäviä ja alueellista läsnäoloa edellyttäviä tehtäviä.

Taulukko 5. Mallin C avainluvut

	Uusi AVI	Uusi ELY-keskus	Yhteensä
Itsenäisten virastojen määrä	1	1	2
Toimipisteiden määrä	66	160	226
Virastokokonaisuutta ohjaavien organisaatioiden määrä	12 (8+4)	10 (6+4)	
Johtamisrakenne			
- Viraston johtajien määrä	1	1	2
- Osastonjohtajien määrä	6	4	10
Virastojen henkilötyövuodet	1 957	5 295	7 252
Virastojen vuosittaiset			
- bruttomenot (milj. euroa)	143,9	379,0	522,9
- bruttotulot (milj. euroa)	27,0	12,0	39,0

Ehdotus aluehallintoviraston (uusi AVI) oikeudelliseksi sääntelymalliksi Malli C:ssä

Laissa säädettäisiin, että:

- valtiovarainministeriön toimialalla ja ao. ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen toiminnallisessa ohjauksessa olisi aluehallintovirasto, jonka toimialueena olisi koko maa;
- aluehallintovirastolla olisi vähintään X (kpl) toimintayksikköä, joista yksi olisi viraston päätoimipaikka, johon viraston johto ja keskushallinto sijoittuisivat;
- aluehallintovirasto jakautuisi sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten osastoihin (tai muulla vastaavalla tavalla nimettyihin organisaatioyksiköihin);
- työsuojelun, ympäristölupien ja kilpailuasioiden osastojen riippumattomuus on turvattu;
- valtionhallinnon viranomaisena Ahvenanmaan maakunnassa olisi Ahvenanmaan valtionvirasto.

Lakiin otettaisiin asetuksenantovaltuussäännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin:

- toimintayksikköjen lukumäärästä ja nimistä;
- missä toimintayksiköistä olisi aluehallintoviraston päätoimipaikka;
- viraston osastoista sekä niiden nimistä, tehtävistä ja sijoittumisesta toimintayksikköihin;
- viraston toimintayksikköjen toimipaikoista ja niiden sijainnista;
- viraston toimintayksikköjen ja/tai osastojen palvelualueiden määräytymisen perusteista.

Lakiin otettaisiin työjärjestyksenantovaltuussäännös, jonka mukaan aluehallintoviraston työjärjestyksellä voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä:

- viraston keskushallinnon tehtävistä ja niiden järjestämisestä;
- toimintayksikköjen sisäisestä organisaatiosta (ottaen huomioon työsuojelun, ympäristölupien ja kilpailuasioiden osastojen riippumattomuus);
- muista kuin viraston toimintayksiköiden toimipaikoista ja niiden sijainnista;
- viraston toimintayksikköjen ja/tai osastojen palvelualueista.

Lakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan aluehallintoviraston työjärjestyksen vahvistaisi aluehallintoviraston johtaja.

Lakiin otettaisiin työjärjestyksenantovaltuussäännös, jonka mukaan aluehallintoviraston osaston työjärjestyksellä voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä osaston tehtävien järjestämisestä ja sisäisestä organisaatiosta.

Lakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan osaston työjärjestyksen vahvistaisi osaston johtaja.

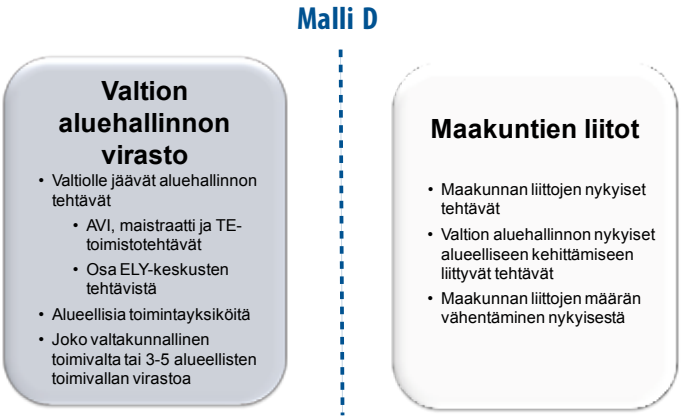
Ehdotus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikeudelliseksi sääntelymalliksi malli C:ssä

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus olisi työ- ja elinkeinoministeriön toimialalla ja asianomaisten ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen toiminnallisessa ohjauksessa oleva valtion aluehallinnon viranomainen, joka muodostuisi osastoista ja X (kpl) toimintayksiköstä. Keskuksen toimialueena olisi koko maa. Keskusta johtaisi pääjohtaja/ylijohtaja, jonka virka olisi päätoiminen.

ELY-keskuksen organisoinnissa noudatettaisiin muuten soveltuvin osin edellä aluehallintovirastojen osalta kuvattuja periaatteita.

8.1.4 Malli D

Kuva 13. Malli D



Mallissa D valtion aluehallinnolle kuuluvat alueiden kehittämiseen liittyvät tehtävät siirretään maakuntien liitoille ja valtiolle jäävät aluehallinnon tehtävät organisoidaan yhteen viranomaiseen. Maakunnille pitäisi siirtää tässä mallissa myös kunnilta niiden yhteistoiminnassa hoitamat tehtävät. Maakuntien liittojen määrää vähennettäisiin samalla nykyisestä. Valtion aluehallinnon viranomaisella voisi olla 3-5 toimialuetta tai sillä olisi valtakunnallinen toimivalta. Maakunnilla ja valtion aluehallintoviranomaisella tulisi olla läheinen yhteistyö toimialoillaan, koska osa substansseista jakautuisi niiden kesken toiminnan luonteen (kehittäminen, valvonta, ohjaus) mukaan. Maistraatit ja mahdollisesti TE-toimistot liitettäisiin valtion aluehallintoon. Maakuntien liittojen määrää vähennettäisiin nykyisestä noin kymmeneen.

Taulukko 6. Mallin D avainluvut

	Valtion aluehallinnon viranomainen	Maakuntien liitot
Itsenäisten virastojen määrä	1-5	n. 10
Toimipisteiden määrä	226	ei arvioitavissa
Virastokokonaisuutta ohjaavien organisaatioiden määrä	16 (9+7)	ei arvioitavissa
Johtamisrakenne		
- Viraston johtajien määrä	1-5	10
- Osastonjohtajien määrä	10-50	ei arvioitavissa
Virastokokonaisuuden henkilötyövuodet	6 952	300-320
Itsenäisen viraston henkilötyövuodet (ka.)		
- 1 virasto	6 952	
- 5 virastoa / 10 maakuntien liittoa	1390,4	30
Virastokokonaisuuden vuosittaiset		
- bruttomenot (milj. euroa)	498,9	24
- bruttotulot (milj. euroa)	39,0	ei arvioitavissa
Itsenäisen viraston vuosittainen bruttomeno (ka.)		
- 1 virasto (milj. euroa)	498,9	-
- 5 virastoa/10 maakuntien liittoa (milj. euroa)	99,8	2,4

[1] Maakuntien liitoille valtion aluehallinnosta siirrettäviä tehtäviä koskeva arvio (samoin kuin kohdissa itsenäisen viraston henkilötyövuodet, virastokokonaisuuden vuosittaiset bruttomenot sekä itsenäisen viraston vuosittainen bruttomeno).

Mallissa D maakunnilla olisi nykyistä selvästi laajemmat tehtävät, jotka liittyisivät ensisijaisesti alueen kehittämiseen ja alueen elinvoiman vahvistamiseen. Valtiolle jäävät aluehallinnon tehtävät olisivat luonteeltaan yhdenvertaisuuteen ja oikeusturvaa liittyviä asioita.

Toiminnallisista lähtökohdista on ilmeistä, ettei tehtäviä voitaisi siirtää nykyisille maakuntien liitoille, koska nykyistä taloudellisempi ja tuottavampi toiminta ei olisi mahdollista osittain nykyistä pienemmissä yksiköissä. Tuottavuus- ja taloudellisuusnäkökohdista tarve on pikemminkin suurempiin yksiköihin.

Jotta ELY-keskusten tehtäviä voitaisiin siirtää maakunnille, tulisi maakuntien lukumäärää pudottaa pienemmäksi kuin ELY-keskusten nykyinen lukumäärä on eli maakuntia olisi nykyisen 18 sijaan alle 15. Maakuntarakenteeseen tarvittaisiin merkittäviä muutoksia jo pyrittäessä nykyiseen ELY-keskusten määrään.

Maakuntien liitot, joiden kautta maakuntien tehtäviä tällä hetkellä hoidetaan, ovat pakkokuntayhtymiä. Kuntayhtymien päätöksenteko ei perustu suoraan edustukselliseen demokratiaan, joten nykymuotoisilla maakunnilla järjestelyssä ei syntyisi uutta itsehallinnollista tasoa. Rahoituksen näkökulmasta tehtävien siirtäminen kuntayhtyminä toimiville maakunnille merkitsisi uusien tehtävien antamista kunnille. Pääministeri Stubbin hallituksen hallitusohjelman mukaan tällöin tulisi joko vähentää kuntien muita tehtäviä ja velvoitteita tai osoittaa tehtäviin 100 % valtion rahoitus.

Tehtäviä, jotka voisivat siirtyä ELY-keskuksilta maakuntien liittojen hoidettavaksi, voisivat olla:

- Yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen
  - Neuvonta-, koulutus- ja rahoitustehtäviä voitaisiin siirtää maakuntien liitoille. Rahoitustehtävän hoitamista varten tulisi siirtää myös siihen tarvittava rahoitus. (tehtävät keskitetty ELY-keskuksissa)
- Innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta
  - Maakuntien liitoille voitaisiin siirtää ELY-keskuksista vienti- ja kansainvälistymisneuvonta ja -valmiuksien arviointi, yritysten ja niiden henkilöstön kansainvälistymisvalmiuksien kehittäminen, kansainvälistymisen rahoitusneuvonta ja -tuki, yritysten välisten vientiyhteistyöverkostojen luominen sekä ohjaus eri tietolähteisiin ja yhteistyökumppaneiden kuten Finpron palveluihin sekä tuki ja neuvonta yksityishenkilöiden ja mikroyritysten keksintöjen kehittämiseen ja kaupallistamiseen. (tehtävät keskitetty ELY-keskuksissa)
- Työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys
  - Maakuntien liitoille voitaisiin siirtää työvoimakoulutuksen suunnittelu ja hankinta ja työllisyysperusteiset yritystuet rahoituksineen.
- Koulutus, osaaminen ja kulttuuri
  - Liitoille voitaisiin siirtää lyhyen aikavälin työvoima- ja koulutustarpeen ennakointi ja analysointi, alueellisen yhteistyön edistäminen, nuorisotakuun koordinointi sekä kulttuuripalvelujen tuotantoedellytysten parantaminen.
- Maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet
  - Liitoille voitaisiin siirtää maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät tehtävät, yrittäjäksi ryhtyvien maahanmuuttajien neuvonta, etnisen tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistäminen sekä Euroopan pakolaisrahastosta (ERF) tiedottaminen. ELY-keskuksissa tehtävä sisältää maahanmuutto-, pakolais- ja turvapaikanhakija-asiat.
- Maatilatalous, maaseudun kehittäminen, eläintunnistusjärjestelmä sekä maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja kasvinterveys
  - Liitoille voitaisiin siirtää maaseudun palveluiden kehittäminen, koulutuksen ja yhteistyön vahvistaminen. (tehtäviä keskitetty ELY-keskuksissa)
- Energia ja sen tuotanto
  - Liitoille voitaisiin siirtää alle 5 miljoonaan euron energiatuet energian säästöä, käytön tehostamista tai uusiutuvien energialähteiden käyttöä edistäviin investointi- ja kehittämishankkeisiin. Rahoitus tulisi siirtää tehtävän mukana. (tehtävät keskitetty ELY-keskuksissa)
- Liikennejärjestelmän toimivuus, julkisen liikenteen järjestäminen
  - Liitoille voitaisiin siirtää ELY-keskuksen joukkoliikenteeseen liittyvät hankinta-, lupahallinto-, suunnittelu- ja rahoitustehtävät sekä joukkoliikenteen toimintaympäristön kehittämistehtävät. Rahoitus ja taloudelliset yksityiskohdat selvitetään erikseen.

  - Joukkoliikenteen osalta olisi samalla pyrittävä nykyistä laajempiin suunnittelualueisiin; siirrossa on huolehdittava, että maakuntien liitoilla on riittävä osaaminen ja resurssit tehtävien hoitamiselle sekä maakuntien liittojen sekä kunnallisten ja seudullisten viranomaisten yhteistyöstä.
- Muut ELY-keskusten tehtävät jäisivät valtion aluehallinnolle.

Siirrettävät henkilötyövuodet olisivat noin 300–320 henkilötyövuotta.

8.2 Aluejako eri malleissa

Valtion aluehallinnon toimialueiden määrittelystä säädetään maakuntajakolain (1159/1997) 1 pykälän 3 momentissa. Sen mukaan valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden tulee, jollei erityisistä syistä muuta johdu, perustua maakuntajakoon niin, että toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta. Uudistuksessa ei saisi syntyä eri viranomaisille voimakkaasti toisistaan poikkeavia aluejakoja.

Jos aluehallinnon rakennemallien (mallit A-D) mukaisesti maistraatit yhdistettäisiin johonkin syntyvään uuteen viranomaiseen, on minimissään poistettava maininta maistraateista valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetusta laista (126/1992). Lain kumoamista on valmisteltu jo aiemmin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan edellä mainittu laki on kuitenkin tärkeä osa perustuslain mukaista hallinnon sääntelyjärjestelmää. Lakiin sisältyy kihlakuntajakoon ja läänijakoon viittaavia säännöksiä ja se on auttamattoman vanhentunut. Olisi tärkeää, että valtion paikallishallinnon perusteita koskevan lainsäädännön tarve voitaisiin selvittää ja ratkaista viimeistään VIRSU-hankkeen yhteydessä.

Nykyinen aluehallintovirastojen valvoma peruskunnissa tai kuntien yhteistoimintana tapahtuva toiminta on pääsääntöisesti toimialuejaoltaan siten organisoitua, että yhtä kunnallista toimijaa ohjaa ja valvoo vain yksi aluehallintovirasto. Aluehallintovirastojen toimialueiden sisälle sijoittuu toimialasta ja aluehallintovirastosta riippuen yksi tai useampia valvonnanalaisia kunnallisia toimijoita. Kunnan järjestämisvastuulle säädetyn tehtävän laillisuusvalvonta toteutetaan kokonaisuutena yhden valvojan toimesta. Perustettavissa sote-alueissa tämä valvontajärjestelmän perusrakenne kuitenkin muuttuisi, mikäli aluehallintovirastojen toimialueet pysyisivät nykyisellään. Perustettavia sote-alueita on viisi – vähemmän kuin aluehallintovirastoja – ja ne vastaavat julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä toimialueellaan. Niiden alueilla toimivat enintään 19 tuottamisvastuussa olevaa kuntayhtymää vastaavat julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamisesta toimialueiden kuntalaisille.

Järjestämislain hallituksen esityksen mukaan aluehallintovirastojen tehtävänä on valvoa toimialueellaan sote-alueita sekä tuottamisvastuussa olevia kuntayhtymiä. Aluehallintovirasto valvoo sote-alueiden ja tuottamisvastuussa olevien kuntayhtymien palvelurakenteen, toiminnan ja niiden järjestämien ja tuottamien palveluiden lainmukaisuutta.

Sosiaali- ja terveysalueiden kuntayhtymien toimialuejaosta syntyy väestön perustuslailla suojattujen peruspalveluiden kannalta erityisen keskeinen uusi aluejako. Perusteltavissa ei

ole ratkaisu, jossa sote-alueittain yhtenäiseksi kootun ja alueella yhdenmukaisesti järjestettävän sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamistoiminnan ja palvelurakenteiden laillisuusvalvonta ja siihen liittyvä ohjaus hajautettaisiin yhden sote-alueen osalta monelle aluehallintovirastolle, jolloin yhteen sote-alueeseen tai yhteen tuottamisvastuussa olevaan alueeseen kohdistuisi usean aluehallintoviraston ristikkäistä ohjausta ja valvontaa. Valvonnan kokonaisuus hajoaisi eikä kenellekään kuuluisi kokonaisvastuu sote-alueen palvelurakenteen ja palveluiden laillisuusvalvonnassa. Perusoikeuksien kannalta erityisen merkittävän valvonnanalaisen toiminnan perusaluejaon muuttuessa on myös valvojan toimialuejakoa sopeutettava niin, ettei se ole ristiriidassa valvonnanalaisen toiminnan organisoinnin kanssa ja että se siten mahdollistaa vaikuttavan ja tehokkaan laillisuusvalvonnan.

8.2.1 Malli A

Yksinkertaisuuden vuoksi muodostettavia virastoja kutsutaan tässä aluehallintovirastoiksi (AVI) ja ELY-keskuksiksi.

Mallissa maistraatit yhdistettäisiin aluehallintovirastoihin ja TE-toimistot ELY-keskuksiin. Uusien virastokokonaisuuksien toimialueita laajennettaisiin siten, että aluehallintovirastoja olisi 3-5 ja ELY-keskuksia 3-9.

Uudet aluehallintovirastot

Aluehallintovirastojen aluejaoilla on merkitystä ELY-keskusten lisäksi maakunnille, muodostettaville sosiaali- ja terveysalueille[1] ja tuomioistuinlaitokselle. Aluejakojen tulisi olla yhtenäisiä ja toiminnallisesti olisi tärkeää, että aluehallintovirastojen sekä sosiaali- ja terveysalueiden aluejaot olisivat yhtenevät. Sosiaali- ja terveysalueiden aluejako on määritelty uudistuksen voimaanpanolain sisältävässä hallituksen esityksessä[2]. Hallinto-oikeuksien tuomiopiirejä on kuusi ja ne perustuvat maakuntajakoon (vrt. kohta 8.6.9).

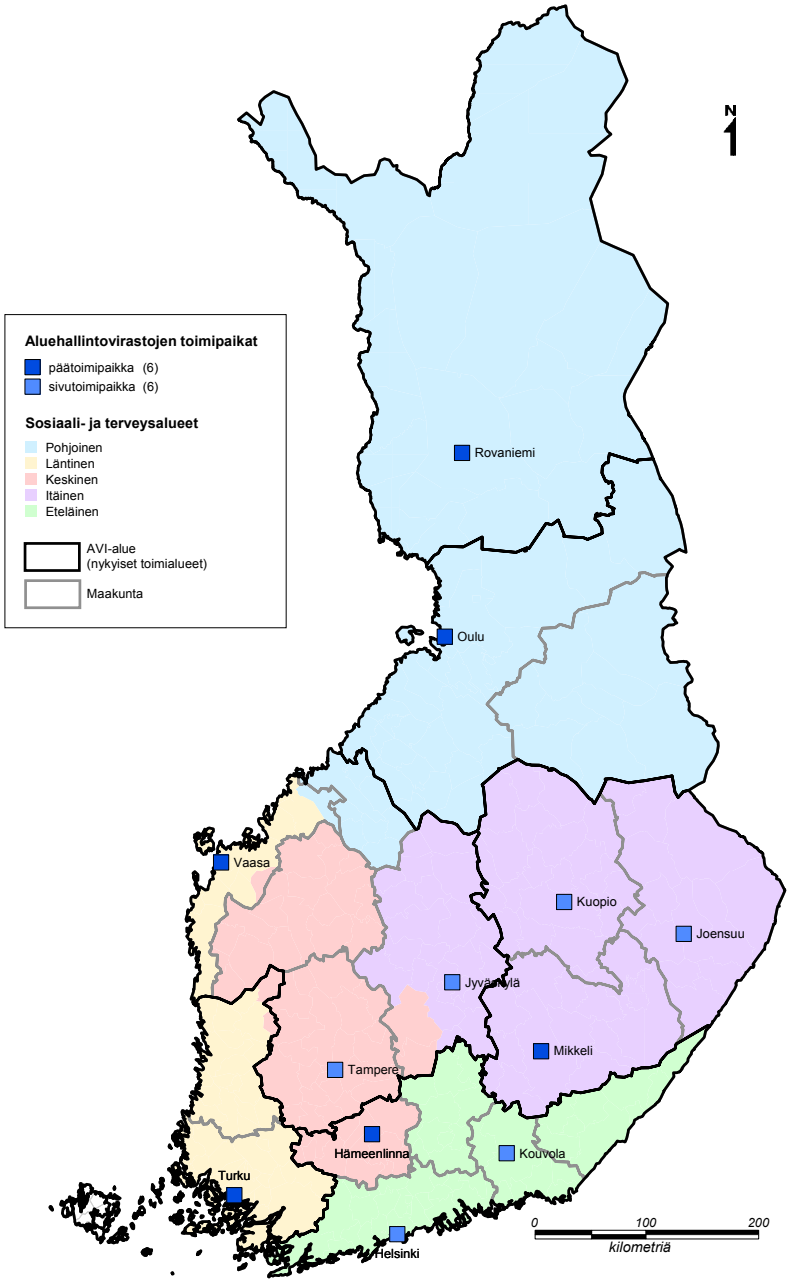
Nykyiset aluehallintovirastojen ja maistraattien toimialueet eivät ole yhteensopivat sosiaali- ja terveysalueiden kanssa. Tulevaisuudessakin aluehallintovirastojen toimialueiden tulisi perustua maakuntajakoon, johon sosiaali- ja terveysalueet eivät kokonaan perustu. Pieniä epäyhtenäisyyksiä aluejaoissa voitaisiin valvonnan osalta korvata säännöksillä, jotka koskisivat sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan toimivaltaa näiden osalta.

---

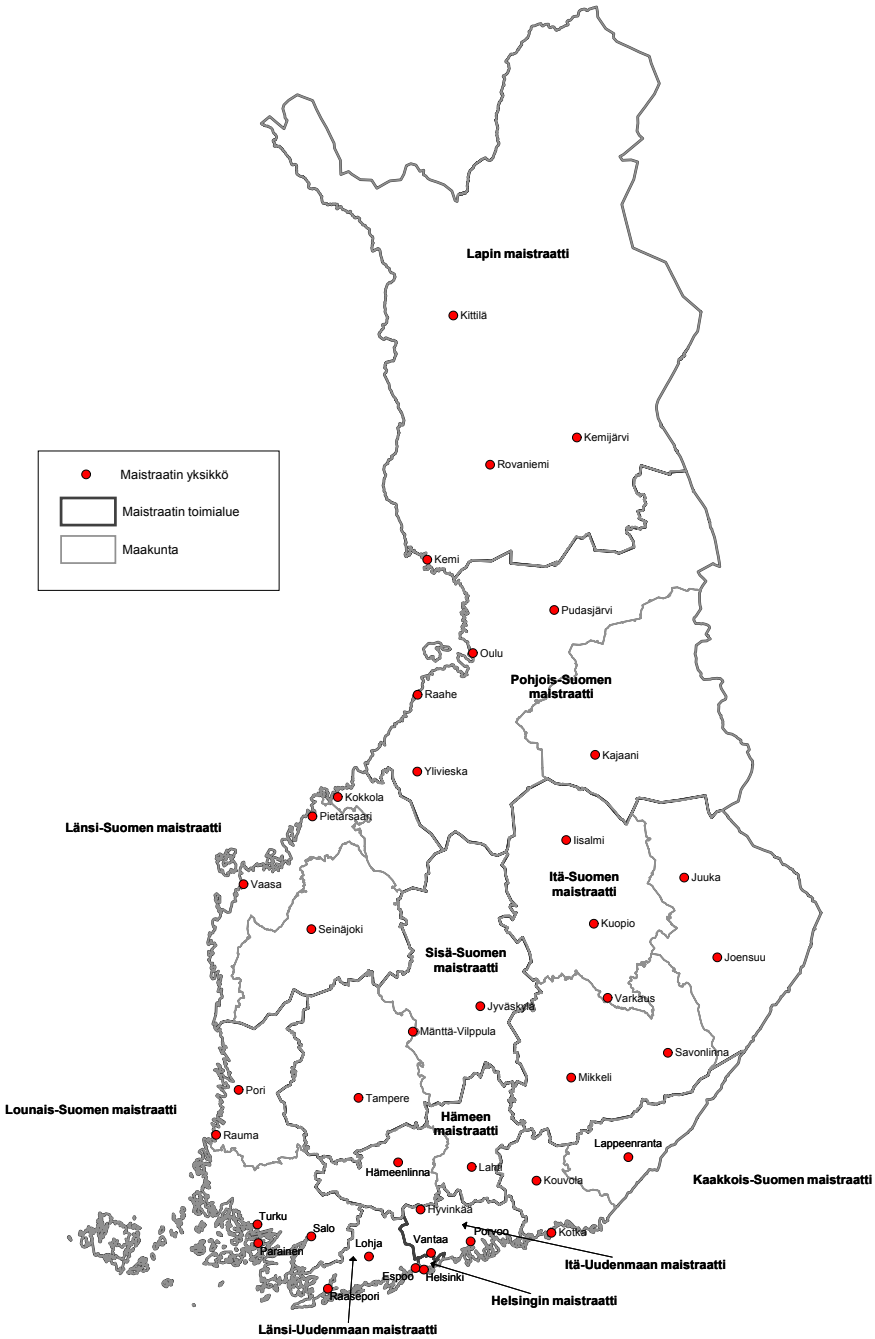
1 Sote-alue on sote-järjestämislain hallituksen esityksessä (HE 324/2014) tarkoitettu kuntayhtymä, jonka vastuulla tulisi luonnoksen mukaan olemaan sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottaminen.

2 Erityisvastuualue, joka koostuu sairaanhoitopiireistä.

Kuva 14. Aluehallintovirastojen toimialueet ja pää- sekä sivutoimipaikat nykytilanteessa sekä sosiaali- ja terveysalueet.



Kuva 15. Maistraattien toimialueet ja yksiköt



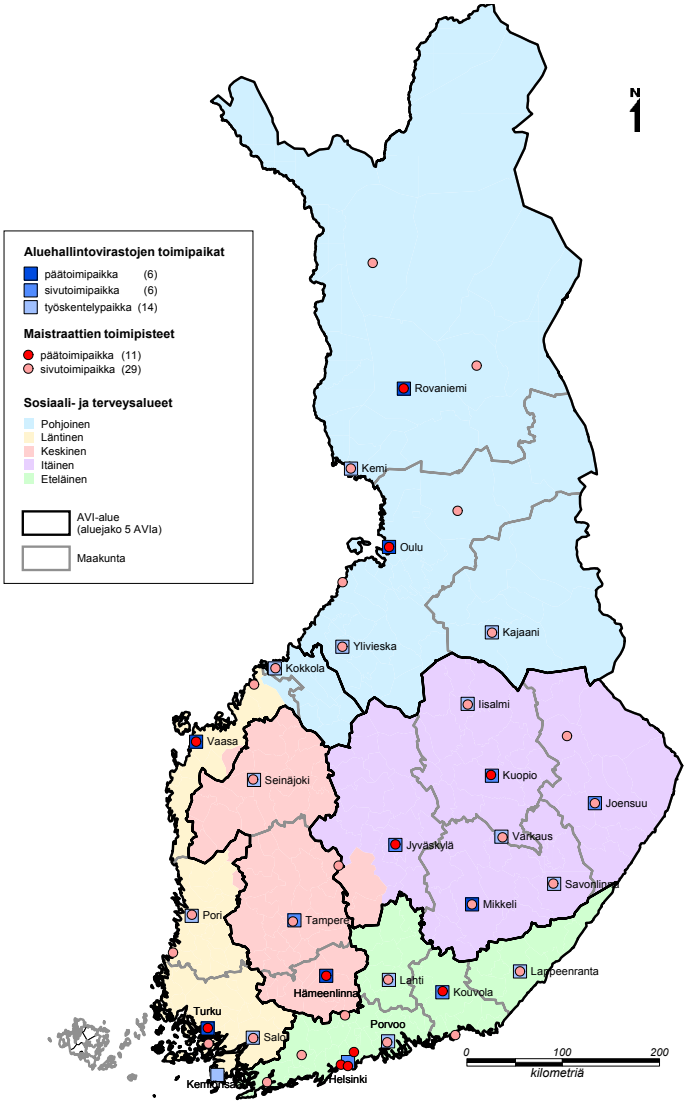
Pohjois-Suomen alueella sosiaali- ja terveysalueen kanssa yhteensopiva uuden aluehallintoviraston aluejaotus ei ole helposti muodostettavissa. ALKU-hankkeen yhteydessä selvitettiin mahdollisuudet liittää Keski-Pohjanmaa nykyiseen Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon ja tämä ei ollut mahdollista toimenpiteen kielellisten vaikutusten vuoksi. Tilanne on tämän osalta edelleen sama, joten ainakaan pohjoisen sosiaali- ja terveysalueen kanssa täysin yhteensopivaa uutta aluehallintovirastoa ei ole mahdollista tehdä.

Kielellisistä syistä Keski-Pohjanmaan tulisi kuulua samaan aluehallintovirastoon Pohjanmaan maakunnan kanssa. Muutoin aluehallintoviraston aluejako olisi periaatteessa mahdollista rakentaa sosiaali- ja terveysalueiden kanssa yhteensopivaksi.

Viiden aluehallintoviraston – sosiaali- ja terveysalueen kanssa yhteensopivassa mallissa

- Muodostettaisiin Pohjois-Suomen aluehallintovirasto Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnista. Toimialueelle jäisivät nykyisten Lapin ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen päätoimipaikat ja kaikki Lapin (4) ja Pohjois-Suomen maistraatin (5) yksiköt. Tämä olisi yksikielinen virasto.
- Länsi-Suomen aluehallintovirasto muodostettaisiin Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnista. Toimialueelle jäisivät kahden AVIn pääpaikat ja kaikki (5) Lounais-Suomen maistraatin ja osa (4) Länsi-Suomen maistraatin yksiköistä Virasto olisi kaksikielinen.
- Sisä-Suomen aluehallintovirasto muodostettaisiin Etelä-Pohjanmaan, Pirkanmaan ja Kanta-Hämeen maakunnista. Toimialueelle jäisi nykyisen ESAVIn päätoimipaikka ja osa (yksi) Länsi-Suomen maistraatin, osa (2) Sisä-Suomen maistraatin yksiköistä ja Hämeen maistraatin kaikki (2) yksiköt. Virasto olisi yksikielinen.
- Itä-Suomen aluehallintovirasto muodostettaisiin Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Keski-Suomen maakunnista. Toimialueelle jäisi nykyisen ISAVIN päätoimipaikka ja kaikki (7 kpl) Itä-Suomen maistraatin yksiköt ja osa (1 kpl) Sisä-Suomen maistraatin yksiköistä. Virasto olisi yksikielinen.
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto muodostettaisiin Uudenmaan, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnista. Uuden aluehallintoviraston alueella ei sijaitsisi yhtään nykyistä päätoimipaikkaa. Sen toimialueelle jäisivät kaikki Kaakkois-Suomen maistraatin yksiköt (3 kpl), kaikki Länsi-Uudenmaan maistraatin yksiköt (3 kpl), kaikki Itä-Uudenmaan maistraatin yksiköt (3 kpl) ja Helsingin maistraatti (1 yksikkö). Virasto olisi kaksikielinen.

Kuva 16. Hahmotus viiden aluehallintoviraston mallista[1]



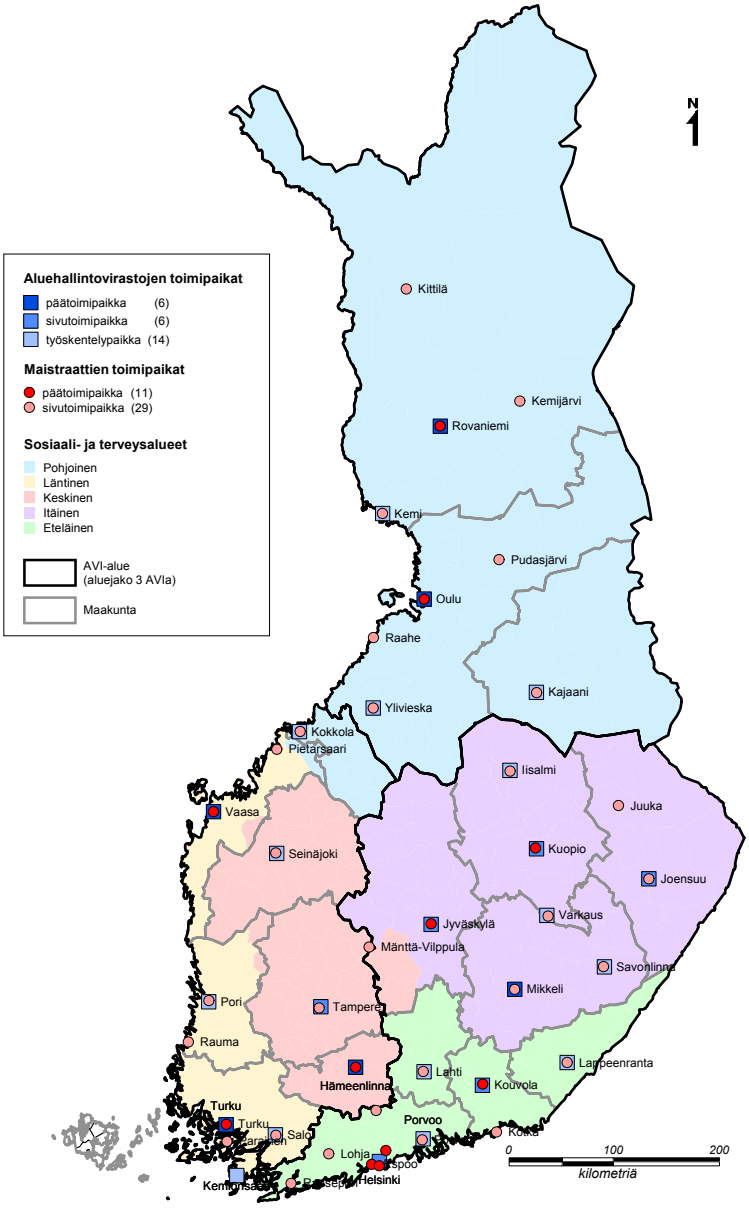
[1] Maistraateilla on maistraattien sijaintipaikoista ja yksiköistä annetun valtiovarainministeriön asetuksen (585/2011) mukaan virallisesti ainoastaan yksiköitä ja sijaintipaikkoja, eikä niitä ole jaettu pää- ja sivutoimipaikkoihin. Tässä ja muissa eri malleja kuvaavissa kartoissa maistraatin päätoimipaikoiksi on kuitenkin merkitty vertailukohtana aluehallintovirastojen päätoimipaikoille pääsääntöisesti ne paikkakunnat, joissa maistraatin johto toimii.

Neljän ja kolmen aluehallintoviraston mallit tarkoittaisivat käytännössä viiden viraston mallin aluehallintovirastojen yhdistämisiä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston eteläpuolella.

Neljän aluehallintoviraston malli syntyisi ehkä parhaiten yhdistämällä edellisistä Länsi-Suomen ja Sisä-Suomen aluehallintovirastot, jolloin syntyisi nykyistä selkeästi suurempi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (kaksikielinen), nykyistä suurempi Itä-Suomen aluehallintovirasto (yksikielinen) ja nykyistä pienempi Etelä-Suomen aluehallintovirasto (kaksikielinen). Kolmen aluehallintoviraston malliin on käytännössä vain yksi vaihtoehto, jos haetaan sosiaali- ja terveysalueisiin yhteensopivaa aluejaotusta. Siinä uudet aluehallintovirastot muodostettaisiin seuraavasti:

- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto: Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu. Virasto olisi yksikielinen.
- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto: Keski-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Satakunta, Pirkanmaa, Kanta-Häme ja Varsinais-Suomi. Virasto olisi kaksikielinen.
- Etelä- ja Itä-Suomen aluehallintovirasto: Uusimaa, Päijät-Häme, Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala ja Keski-Suomi. Virasto olisi kaksikielinen.

Kuva 17. Hahmotus kolmen aluehallintoviraston mallista



Uudet ELY-keskukset

ELY-keskusten aluejakojen tulisi olla yhtenevät maakuntajakoon ja myös muuhun valtionhallintoon ja julkiseen hallintoon nähden. Uuden ELY-keskuksen toimialueita määriteltäessä nykytila asettaa seuraavia lähtökohtia:

- Kolmen vastuualueen (E, L ja Y -vastuualueet) ELY-keskuksia on tällä hetkellä 9: Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pirkanmaa, Varsinais-Suomi, Uusimaa, Pohjois-Savo ja Kaakkois-Suomi.
- Kahden vastuualueen (E ja Y -vastuualueet) ELY-keskuksia ovat Häme, Kainuu, Pohjois-Karjala ja Etelä-Savo.
- Yhden vastuualueen (E) ELY-keskuksia ovat Pohjanmaan ja Satakunnan ELY-keskukset.
- Rakennerahastojen välittävän toimielimen tehtäviä hoitavat RR-ELY-keskukset ja niiden toimialueet ovat:
    - Häme, toimialueenaan lisäksi Uusimaa ja Kaakkois-Suomi
    - Etelä-Savo, toimialueenaan lisäksi Pohjois-Savo ja Pohjois-Karjala
    - Keski-Suomi, toimialueenaan lisäksi Varsinais-Suomi, Satakunta, Pirkanmaa, Etelä-Pohjanmaa ja Pohjanmaa
    - Pohjois-Pohjanmaa, toimialueenaan lisäksi Kainuu ja Lappi

Aluejakojen tulisi olla yhtenevät myös muuhun valtionhallintoon ja julkiseen hallintoon. Uudistuksessa ei saa syntyä eri viranomaisille voimakkaasti toisistaan poikkeavia aluejakoja. Laissa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) säädetään maakuntien yhteistoiminta-alueista. Lain 18 §:n mukaan maakuntien liittojen yhteistoiminta-alueen on muodostettava toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen kokonaisuus yhteistoiminnan kohteena olevien tehtävien hoitamiseksi. Yhteistoiminta-aluejako tulee ottaa huomioon muodostettaessa sellaisten ELY-keskusten toimialueita, joissa hoidetaan kaikkia keskuksen toimialaan kuuluvia tehtäviä.

Nykyiset maakuntien yhteistoiminta-alueet ovat yhteensopivat ELY 9 –aluejaon kanssa. Ne muodostettiin vuoden 2010 alussa samaan aikaan ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen perustamisen kanssa.

Suomen rakennerahasto-ohjelmaa Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 toteutetaan koko maassa, pl. Ahvenanmaa, jolla on oma ohjelmansa. Itä- ja Pohjois-Suomi on Lissabonin sopimuksen 174 artiklan mukainen harvaan asuttu pohjoinen alue, joka kärsii pysyvistä luontoon ja matalaan väestöntiheyteen liittyvistä haitoista.

- Itä- ja Pohjois-Suomen alueeseen kuuluvat maakunnat ovat: Etelä-Savo, Kainuu, Keski-Pohjanmaa, Lappi, Pohjois-Karjala, Pohjois-Pohjanmaa ja Pohjois-Savo.
- Etelä ja Länsi-Suomen alueeseen kuuluvat maakunnat ovat: Etelä-Karjala, Etelä-Pohjanmaa, Kanta-Häme, Keski-Suomi, Kymenlaakso, Pirkanmaa, Pohjanmaa, Päijät-Häme, Satakunta, Uusimaa ja Varsinais-Suomi.

Muihin ELY-keskuksien aluejaon kannalta tärkeisiin aluejakoihin kuuluu NUTS-järjestelmä.

Euroopan yhteisen tilastollisen alueluokitusjärjestelmän (NUTS-tilastoluokitus) perustella Euroopan unioni seuraa sosiaalista ja taloudellista kehitystä ja kohdentaa sen perusteella aluetukia. NUTS-järjestelmässä on kolme tasoa, NUTS 1, NUTS 2 ja NUTS 3. Suomessa voimassa oleva NUTS-aluejaot ovat:

- NUTS 1: Manner-Suomi, Ahvenanmaa
- NUTS 2: Itä- ja Pohjois-Suomi (Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Kainuu, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Lappi); Helsinki-Uusimaa; Etelä-Suomi (Varsinais-Suomi, Kanta-Häme, Päijät-Häme, Kymenlaakso ja Etelä-Karjala) ja Länsi-Suomi (Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Satakunta ja Pirkanmaa) sekä
- NUTS 3: maakunnat.

TE-toimiston asiakaspalvelu järjestetään valtakunnallisen palvelumallin mukaisesti aluejaosta riippumatta. Henkilö- ja yritysasiakkaiden käyntiasiointia varten on oltava riittävä paikallisten tai seudullisten TE-toimipaikkojen ja julkisen hallinnon yhteisten asiointipisteiden verkosto. Verkoston tulee olla riittävän kattava, jotta asiointietäisyydet eivät muodostu kohtuuttoman pitkiksi, ja että yritysyhteistyön toimivuus voidaan varmistaa. Käyntiasiointia ei ole rajattu asiakkaan oman paikkakunnan toimipaikkaan, vaan asiakas voi asioida muussakin toimipaikassa. Käyntiasioinnin ohella asiointia ohjataan entistä enemmän valtakunnallisiin puhelin- ja verkkopalveluihin. Aluejaolla on käytännössä vaikutuksia TE-toimiston kumppanuusyhteistyön järjestämiseen. TE-toimistojen keskeisiä kumppaneita ovat erityisesti kunnat ja seudulliset yrityspalvelut. Maakunnat eivät ole keskeinen TE-toimiston yhteistyökumppani.

Vaihtoehtojen tarkastelua

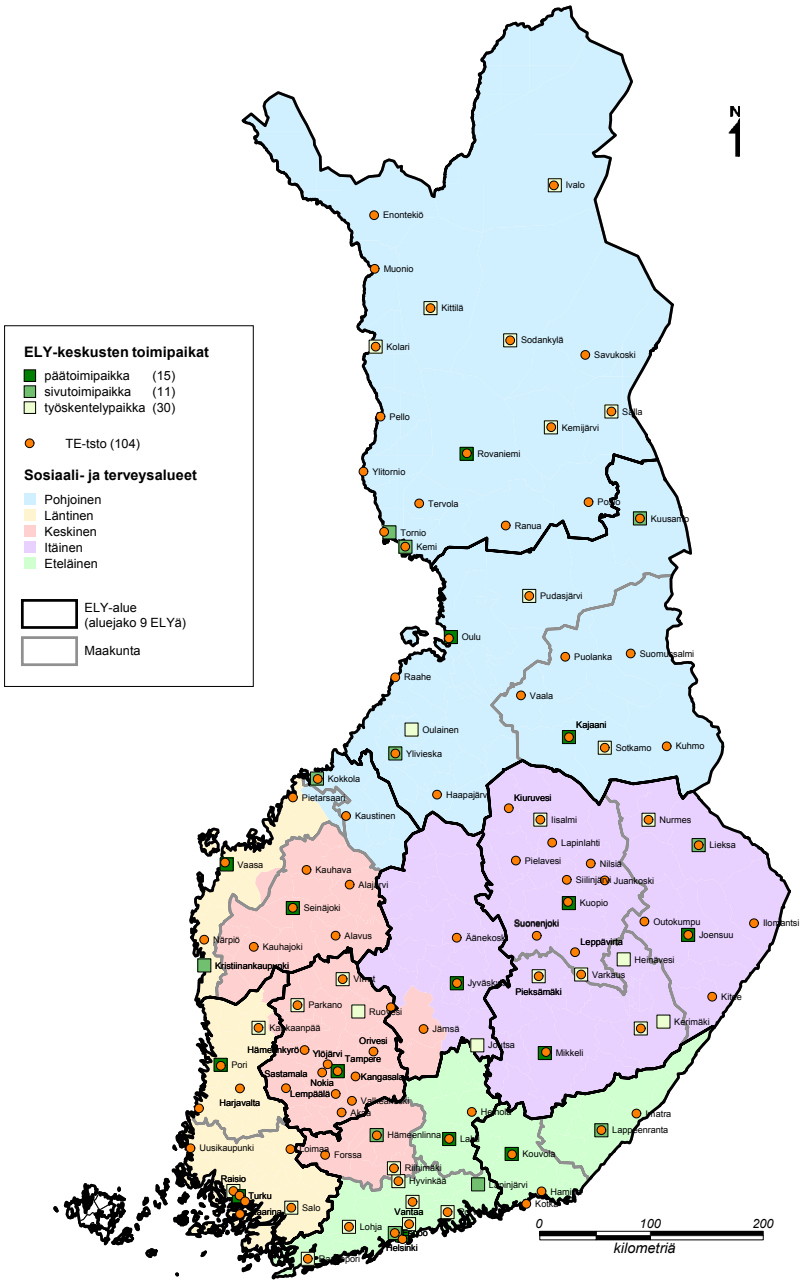
Yhdeksän ELY-keskusta

Mallissa A uusien ELY-keskusten aluejaossa toiminnallisia lähtökohtia helpoimmin tukee nykyisten kolmen vastuualueen muodostamien ELY-keskusten rakenne (=ELY 9). Sen mukaisesti on määritelty monet nykyiset erikoistumisen ja keskittämisen tehtävät ELY-kentässä.

ELY-keskukset muotoutuisivat seuraavasti:

- ELY 1: Lapin maakunta,
- ELY 2: Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnat,
- ELY 3: Keski-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan maakunnat,
- ELY 4: Keski-Suomen maakunta,
- ELY 5: Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon maakunnat,
- ELY 6: Varsinais-Suomen ja Satakunnan maakunnat,
- ELY 7: Pirkanmaan maakunta,
- ELY 8: Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnat,
- ELY 9: Uudenmaan, Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakunnat.

Kuva 18. Hahmotus yhdeksän ELY-keskuksen mallista.



Neljä ELY-keskusta

Yksi vaihtoehto voisi olla, että uudet ELY-keskukset muodostettaisiin Suomen rakennerahasto-ohjelman välittävinä toimieliminä toimivien ELY-keskusten pohjalta. Tällöin ELY-keskukset muodostuisivat seuraavasti:

- ELY 1: Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnat
- ELY 2: Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon ja Etelä-Savon maakunnat
- ELY 3: Kymenlaakson, Etelä-Karjalan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen ja Uudenmaan maakunnat
- ELY 4: Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat.

Uudet ELY-alueet olisivat yhteensopivat maakuntien yhteistoiminta-alueiden kanssa.

Kolme ELY-keskusta

Kolmen ELY-keskuksen malli ELY 3 olisi periaatteessa mahdollista muodostaa em. RR-ELY-keskusten pohjalta siten, että Itä- ja Pohjois-Suomen alue olisi yksi ELY-keskus, Etelä- ja Länsi-Suomi kuten edellä ELY 4 mallissa.

Muita vaihtoehtoja olisi malli ELY 3a, jossa Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELYt muodostaisivat yhden Pohjois-Suomen ELYn. Väli-Suomen ELYn muodostaisivat Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Pirkanmaan, Keski-Suomen, Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan ELYt. Etelä-Suomen ELYn muodostaisivat Varsinais-Suomen, Satakunnan, Uudenmaan Hämeen ja Kaakkois-Suomen ELYt.

Malli ELY 3b olisi Pohjois-Suomen osalta edellä kuvattu. Itä-Suomen ELYn muodostaisivat Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Kaakkois-Suomen ELYt. Länsi-Suomen ELYn muodostaisivat Uudenmaan, Hämeen, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ELYt.

Mallissa ELY 3a alueet olisivat yhteensopivia maakuntien yhteistoiminta-alueiden kanssa. Etelä-Suomen alue kattaisi aikaisemman Etelä-Suomen liittouman toimialueen lisättynä Satakunnan maakunnalla. Väli-Suomen alue olisi maantieteellisesti laaja ja varsin heterogeeninen, eikä ko. alueella ole aikaisempaa yhteistyön perinnettä. Pohjois-Suomen alueella on aikaisemmin tehty mm. Pohjois-Suomi -strategiatyötä ym. yhteistyötä. Mallissa ELY 3b Länsi-Suomen ELY olisi varsin laaja ja heterogeeninen eikä vaikuttaisi kovin luontevalle.

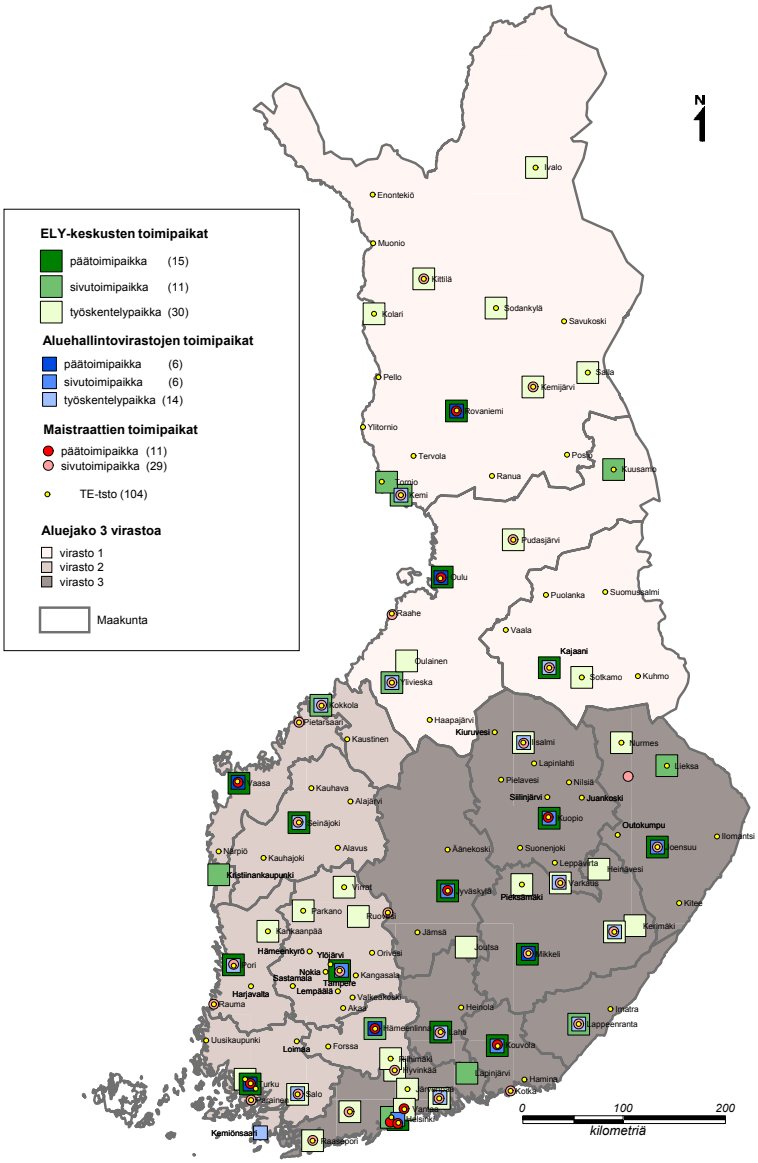
8.2.2 Malli B

Tässä mallissa samaan viranomaiseen yhdistettäisiin aluehallintovirastot, ELY-keskukset, maistraatit ja TE-toimistot. Toimialueita viranomaisella olisi 3-5.

Kolmen viraston malli olisi peruslähtökohdan (yhtenevyys sote-alueiden kanssa on tärkeää) mukaan suoraan mallissa A esitetty kolmen viraston vaihtoehto eli:

1. Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnat (yksikielinen)
2. Uudenmaan, Keski-Suomen, Kymenlaakson, Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnat (kaksikielinen)
3. Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat (kaksikielinen)

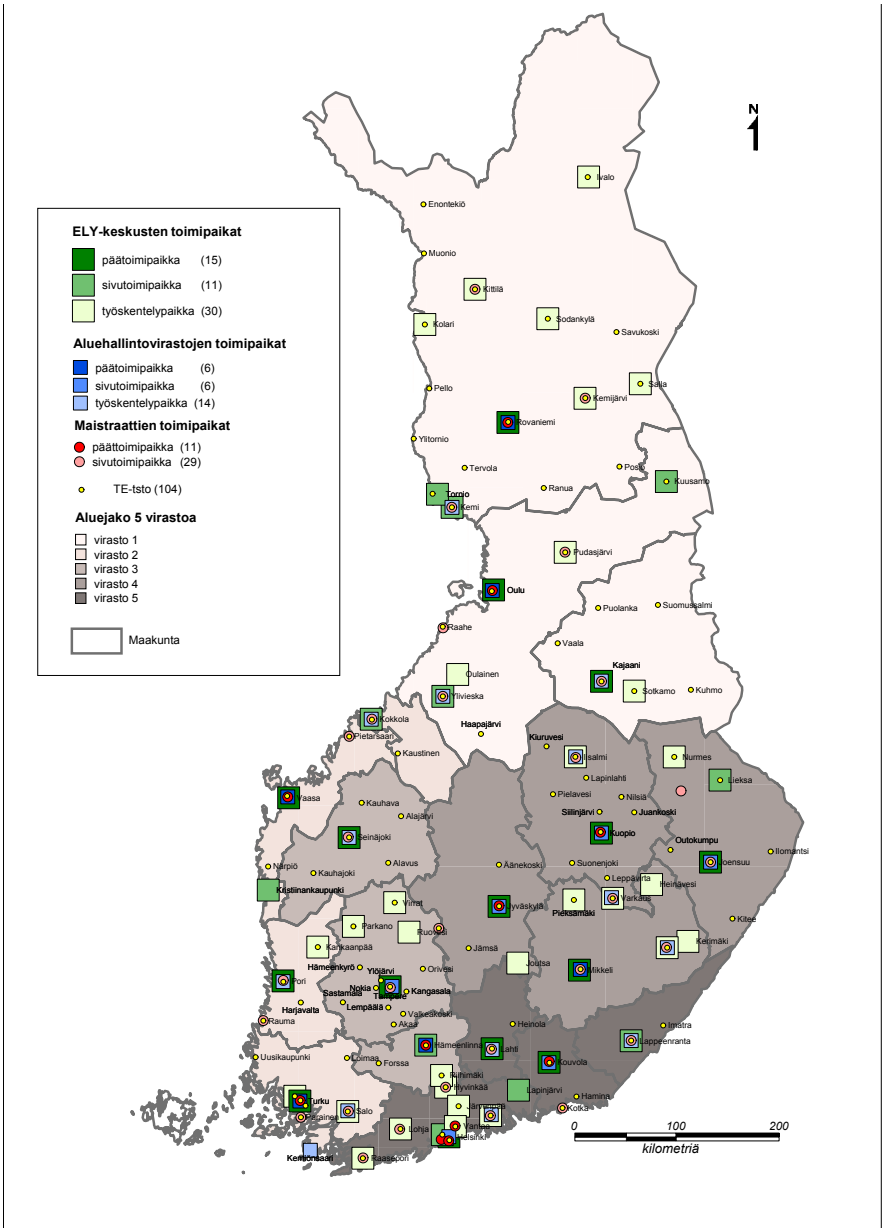
Kuva 19. Hahmotus kolmen viraston mallista.



Viiden viraston malli vaihtoehtona olisi seuraava:

1. Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnat (yksikielinen)
2. Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat (kaksikielinen)
3. Pirkanmaan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Etelä-Pohjanmaan maakunnat (yksikielinen)
4. Keski-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnat (yksikielinen)
5. Uudenmaan, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnat (kaksikielinen).

Kuva 20. Hahmotus viiden viraston mallista.



Kaikissa vaihtoehdoissa on huomattavaa, että kolmen viraston mallissa yksikieliseksi jäisi ainoastaan Pohjois-Suomen kattava virasto.

Yhteensopivuus sote-alueisiin tarkoittaa aluejaoissa nykytilaan muutamia muutoksia:

- Keski-Suomen maakunta kuuluisi Itä-Suomen aluejakoihin nykyisestä poiketen.
- Kanta-Häme ja Päijät-Häme eivät kuuluisi samaan aluejakoon.
- Etelä-Pohjanmaa kuuluisi monissa vaihtoehdoissa eri alueeseen kuin Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa.

Malli B:n aluejako ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävien näkökulmasta

Yllä esitetyssä kolmen viraston vaihtoehdossa Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntien muodostama virasto riittävällä toimipisteverkostolla, jolla olisi myös toimivaltaa aluekehittämis- ja TE-palveluun liittyvissä tehtävissä olisi melko luonteva. Uudenmaan, Keski-Suomen, Kymenlaakson, Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnat kattava virasto olisi maantieteellisesti varsin laaja ja heterogeeninen. Uudenmaan ja Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon yhdistäminen samaan toimialueeseen tuntuu käytännön työn (esim. yritystoiminnan edistäminen) kannalta vieraalta. Vaihtoehdossa Uudenmaan ja Hämeen nykyinen L-vastuualueen tehtävät jakautuisivat kahteen. Luontevampaa olisi muodostaa aluejako elellä esitetyn ELY 3b vaihtoehdon mukaisesti tai siten, että Keski-Suomi kuuluisi Itä-Suomen virastoon.

Alueellisen läsnäolon määrä ratkaisee millaiset edellytykset on alueelliselle kumppanuudelle. Jos aluevirastoja on vähän, vaarana on se, että kunnat ja maakuntien liitot eivät löydä valtion aluehallinnosta luontevaa kehittämiskumppania. Liian laajat toiminta-alueet etäännyttävät kumppanuutta. Kolmen alueviraston mallissa maakunnat ohittaisivat alueviraston ja asioisivat suoraan ministeriöihin. Kolmen alueviraston malli on tarpeeton.

Yllä esitetty viiden viraston vaihtoehto olisi edellistä luontevampi, mutta jakaisi myös Uudenmaan nykyisen ELY-keskuksen toimialueen kahteen virastoon L-asioissa.

8.2.3 Malli C

Mallissa C maistraatit ja nykyiset aluehallintovirastot koottaisiin yhdeksi valtakunnalliseksi aluehallintovirastoksi. TE-toimistot ja ELY-keskukset koottaisiin vastaavasti yhdeksi valtakunnalliseksi ELY-keskukseksi. Näillä olisi alueellisia toimintayksiköitä ja alueyksiköillä olisi asetuksilla säädettyä tai työjärjestyksillä määrättyä alueellista toimivaltaa. Organisaatiorakenteesta säädettäisiin asetuksella.

Aluejakokysymys ei ole kovin relevantti tässä mallissa, koska virasto olisi valtakunnallinen kokonaisuus.

Koska mahdollinen aluejako olisi luonteeltaan sisäinen, se voisi lähteä melko puhtaasti viraston toiminnallisista lähtökohdista. Aluehallintovirastoilla ja ELY-keskuksilla voisi olla erilaiset sisäiset aluejaot, koska niiden tehtävien luonnekin on erilainen. Aluehallintoviraston toiminnassa sote-alueet olisivat merkittävä asia tässäkin mallissa, mutta valtakunnallisena virastona aluejako ei asettaisi reunaehtoja sote–alueiden valvonnalle.

8.2.4 Malli D

Mallissa D alueiden kehittämiseen liittyvät valtion aluehallinnon tehtävät siirrettäisiin maakuntien liitoille (kunnille) ja valtiolle jäävät aluehallinnon tehtävät organisoitaisiin yhteen viranomaiseen. Maistraatit ja mahdollisesti TE-toimistot liitettäisiin valtion aluehallintoon.

Maakuntien määrää vähennettäisiin nykyisestä ja valtion aluehallintoviranomainen olisi valtakunnallinen tai sillä voisi olla 3-5 toimialuetta.

Teorian tasolla voidaan arvioida, että toiminnallisia vaatimuksia vastaavaan organisaatioon pääsemiseksi tulisi maakuntajaon muutoksia harkita ainakin seuraavasti:

- Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan liittäminen yhteen,
- Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan liittäminen yhteen,
- Etelä-Savon liittäminen toiseen edellä mainituista kokonaisuuksista,
- Päijät-Hämeen ja Kanta-Hämeen liittäminen yhteen tai johonkin muuhun naapurimaakuntaan,
- Satakunnan osien liittäminen Varsinais-Suomeen ja Pirkanmaahan,
- Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan liittäminen yhteen,
- Kainuun liittäminen Pohjois-Pohjanmaahan,
- Keski-Suomen liittäminen joko itäiseen tai läntiseen naapuriinsa.

Tällaisessa uudistuksessa tulisi myös harkittavaksi metropolialueen rooli maakuntajaossa ja siihen liittyen Uudenmaan jakaminen.

Maakunnilla ja valtion aluehallintoviranomaisella tulisi olla läheinen yhteistyö toimialoillaan, koska osa substansseista jakautuisi niiden kesken toiminnan luonteen (alueellinen kehittäminen, valvonta, ohjaus) mukaan.

Valtion viranomaisen mahdollisen aluejaon osalta tilanne olisi pitkälti samankaltainen kuin mallissa B, mutta tässä tehtävien siirtäminen maakunnille vähentäisi alueellisen toimivallan tarvetta valtion aluehallinnossa. Yksi valtion viranomainen voisi olla tarkoituksenmukaisempi ratkaisu. Sillä tulisi kuitenkin olla alueellisia tarvittavilta osin toimivaltaisia yksiköitä, joiden kanssa maakuntien liitoilla olisi luonteva yhteistyöalue mm. TE-toimistotehtävissä.

8.3 Ohjausjärjestelmä eri rakennemalleissa

8.3.1 Malli A

Ohjausjärjestelmä vastaisi pääosin aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa nyt käytettyä ohjausjärjestelmää. Ns. substanssiministeriöt ohjaisivat toiminnallisesti hallinnonalansa tehtäviä. Kysymys on viraston sektorikohtaista operatiivista toimintaa koskevasta ohjauksesta. Ohjaustehtävään sisältyy myös toimintojen valvonta.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavat ministeriöt (VM ja TEM) taas vastaisivat virastojen strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen koordinoinnista. Virasto kuuluisi yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavan ministeriön toimialalle siinä merkityksessä, kuin ministeriöiden välisestä toimialajaosta säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja sen perusteella annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä. Yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaava ministeriö ohjaisi lisäksi toiminnallisesti viraston yhteisiä hallinnollisia toimintoja.

Aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille laadittaisiin kaikkien ohjaavien ministeriöiden yhteistyönä yhteinen strategia-asiakirja ja kullekin virastolle ja keskukselle strategia-asiakirjaan pohjautuva tulossopimus.

Aluehallintovirastoa ja ELY-keskusta johtaisi pääjohtaja/ylijohtaja. Kullakin viraston osastolla olisi johtaja. Pääjohtajan tehtävät ja toimivaltuudet vastaisivat nykyisten aluehallintovirastojen ylijohtajien tehtäviä ja valtuuksia. Pääjohtaja vastaisi viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja viraston yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Virasto olisi ns. päällikkövirasto, mutta tästä säädettäisiin poikkeuksia tiettyjen osastojen tehtävien luonne (työsuojeluasiat, ympäristölupa-asiat ja kilpailuasiat) huomioiden. Muilla osastoilla pääjohtajan päätösvaltaa delegoitaisiin työjärjestyksellä osastoille. Osastojen johtajat vastaisivat osastojen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Viraston virkamiehet olisivat viraston yhteisiä (pl. työsuojelun tehtäviä hoitavat virkamiehet). Hallinnonalakohtaisilla määräraha- ja htv-kehyksillä määriteltäisiin ja rajattaisiin resurssien kohdentuminen eri tehtäviin. Työ- ja elinkeinoministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön katsovat kuitenkin, että määräraha- ja henkilötyövuosikehykset tulisi osoittaa virastolle 2 kokonaisuutena.

8.3.2 Malli B

Malli B vastaisi pääosin mallia A. Perustettavien virastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluisi kuitenkin vain yhdelle ministeriölle. Tämä tehtävä soveltuisi valtiovarainministeriölle, koska valtiovarainministeriöllä ei pääsääntöisesti ole viraston hallintoa ja yleistä kehittämistä lukuun ottamatta oman hallinnonalansa substanssitehtäviä ohjattavanaan. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että perustettavien virastojen yleishallinnollinen ohjaus voisi kuulua yhdelle ministeriölle tai sellaiselle ministeriölle, jonka ohjauksessa on useampia toimialoja.

Henkilötyövuosi- ja määrärahakehykset määriteltäisiin tulossopimuksissa hallinnonalakohtaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö katsovat kuitenkin, että määräraha- ja henkilötyövuosikehykset tulisi osoittaa virastoille kokonaisuutena.

8.3.3 Mallit C ja D (valtakunnallisen toimivallan omaava virasto)

Malleissa C ja valtakunnallisen toimivallan omaavan viraston mallissa D ohjausmalli vastaisi mallia A seuraavin poikkeuksin:

Osastojen johtajien alaisuudessa toimisivat viraston toimintayksiköihin sijoitetut osastojen yksiköiden päälliköt, joista yksi nimettäisiin toimimaan oman tehtävänsä ohella toimintayksikön päällikkönä. Toimintayksikön päällikön tehtäviin kuuluisi osastojen toimenpiteiden koordinaation edistäminen, toimintayksikön johtoryhmän johtaminen, sidosryhmäyhteistyö ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät yhteensovittamistehtävät.

Viraston virkamiehet olisivat viraston yhteisiä (pl. työsuojelun tehtäviä hoitavat virkamiehet) ja virkamiehillä olisi valtakunnallinen toimivalta. Hallinnonalakohtaisilla määräraha- ja htv-kehyksillä määritellään ja rajataan resurssien kohdentuminen osastoille ja eri tehtäviin. Viraston henkilöstö olisi työnjohdollisesti sijoitettu toimintayksikköihin ja niissä toimiviin osastoihin ja se työskentelisi viraston toimipaikoissa.

8.4 Valtion keskus- ja aluehallinnon sekä kuntien välisen työnjaon muutokset eri rakennemalleissa

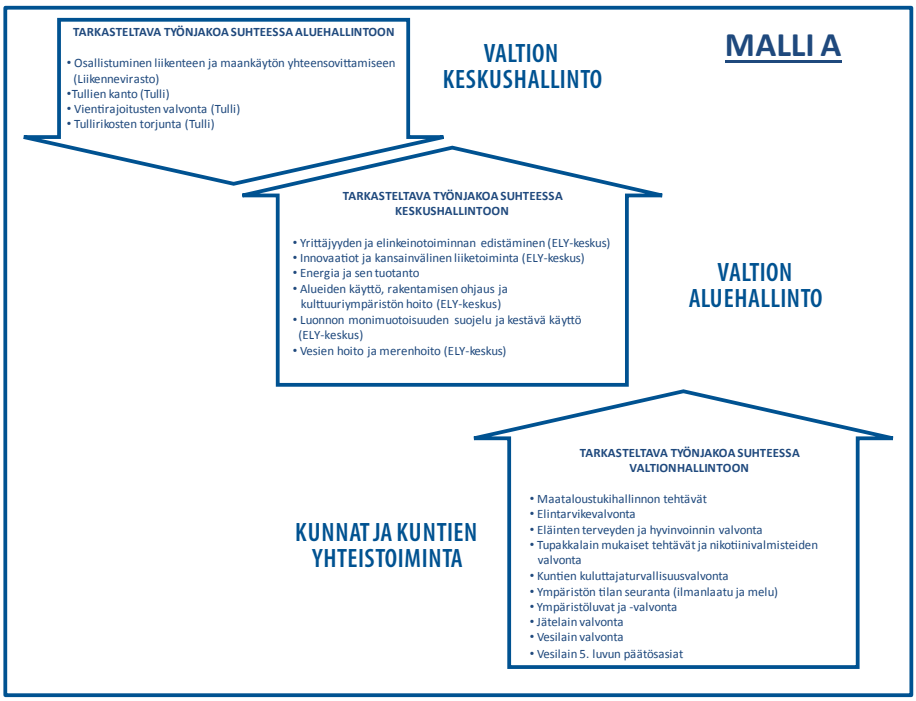
8.4.1 Malli A

Mallissa A valtion hallintorakenteen perusteet säilyisivät entisellään tarkasteltaessa jakoa valtion keskus- ja aluehallintoon. Tehdyn tehtäväanalyysin perusteella oheiseen kuvaan 21 on koottu:

- ne keskushallinnon virastojen tehtävät, joilla on asiakas- tai organisaationäkökulmasta alueellinen ulottuvuus ja jotka asiakas- ja tai organisaationäkökulmasta hyötyvät sijoittamisesta monialaiseen virastoon
- ne aluehallinnon virastojen tehtävät, joilla ei ole asiakas- tai organisaationäkökulmasta alueellista ulottuvuutta ja jotka asiakas- ja tai organisaationäkökulmasta hyötyvät sijoittamisesta toimialavirastoon

Lisäksi kuviossa esitetään selvitystyössä esiin nousseet ne kuntien tehtävät, joiden suhteen tulisi harkita siirtämistä valtion hoidettaviksi.

Kuva 21. Tehtäväanalyysin tulokset mallin A näkökulmasta

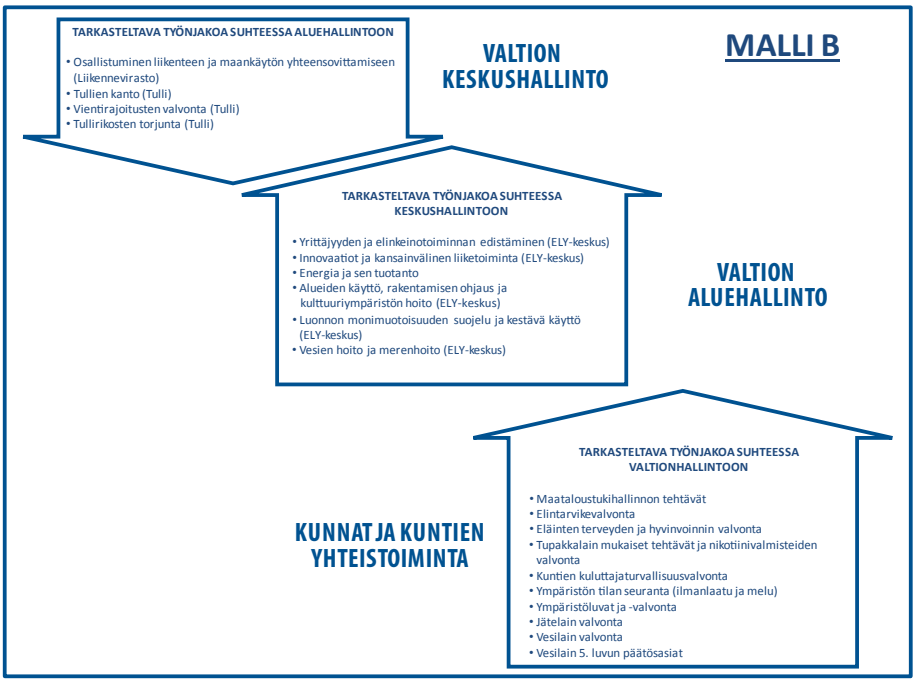


Tehdyn analyysin perusteella ei ole noussut esiin merkittäviä työnjaon tarkistamistarpeita valtion keskus- ja aluehallinnon välillä olettaen, että valtion aluehallintoa kehitettäisiin tulevaisuudessa mallin A mukaisesti. Analyysissa esiin nousseilla Tullin tehtävillä ei ole nykyisellään merkittävää toiminnallista liittymäkohtaa aluehallintovirastoihin, ELY-keskuksiin, maistraatteihin tai TE-toimistoihin, joten niiden jatkotarkastelua ei voida pitää relevanttina tässä yhteydessä.

8.4.2 Malli B

Mallissa B valtion hallintorakenteen perusteet säilyisivät entisellään tarkasteltaessa jakoa valtion keskus- ja aluehallintoon. Tehdyn tehtäväanalyysin perusteella oheiseen kuvaan 22 on koottu tehtävät samalla periaatteella kuin mallin A kohdalla ja tulos on täten yhtenevä mallin A kanssa. Lisäksi kuviossa esitetään selvitystyössä esiin nousseet ne kuntien tehtävät, joiden suhteen tulisi harkita siirtämistä valtion hoidettaviksi.

Kuva 22. Tehtäväanalyysin tulokset mallin B näkökulmasta

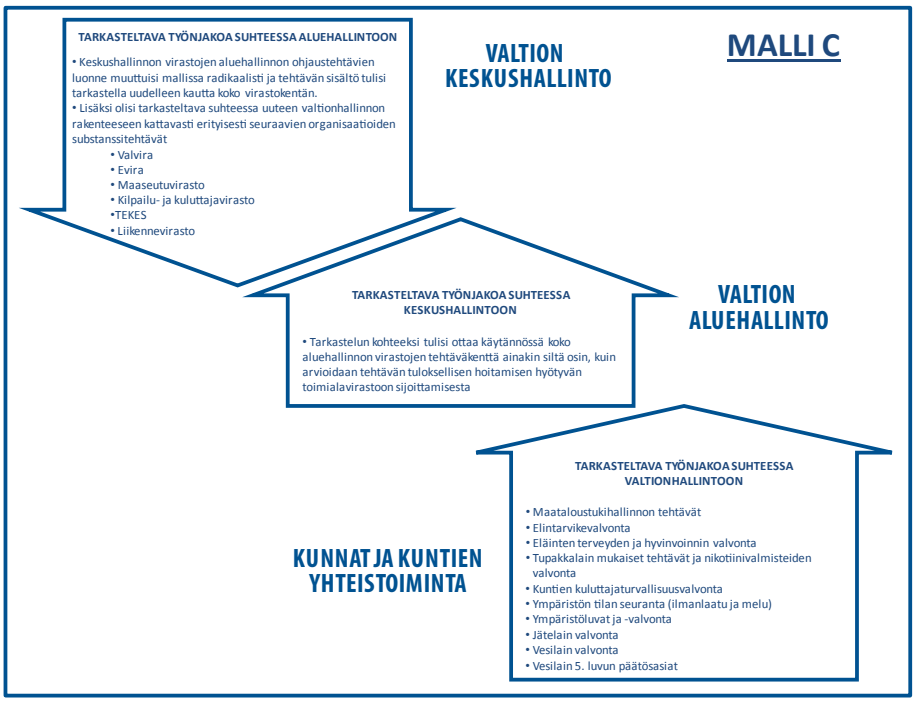


Tehdyn analyysin perusteella ei ole siten noussut esiin merkittäviä työnjaon tarkistamistarpeita valtion keskus- ja aluehallinnon välillä olettaen, että valtion aluehallintoa kehitettäisiin tulevaisuudessa mallin B mukaisesti. Analyysissa esiin nousseilla Tullin tehtävillä ei ole nykyisellään merkittävää toiminnallista liittymäkohtaa aluehallintovirastoihin, ELY-keskuksiin, maistraatteihin tai TE-toimistoihin, joten niiden jatkotarkastelua ei voida pitää relevanttina tässä yhteydessä.

8.4.3 Malli C

Mallissa C valtion hallintorakenteen perusteissa tapahtuisi merkittävä muutos, sillä aluehallinnon virastoja koskien siirryttäisiin nykyisestä poiketen lähtökohtaisesti valtakunnalliseen toimivaltaan. Tähän muutokseen ja tehtyyn tehtäväanalyysiin perustuen nykyisten keskushallinnon ja aluehallinnon organisaatioiden tehtävänjakoa tulisi tarkastella laajasti uudestaan oheisen kuvan 23 suuntaisella tavalla:

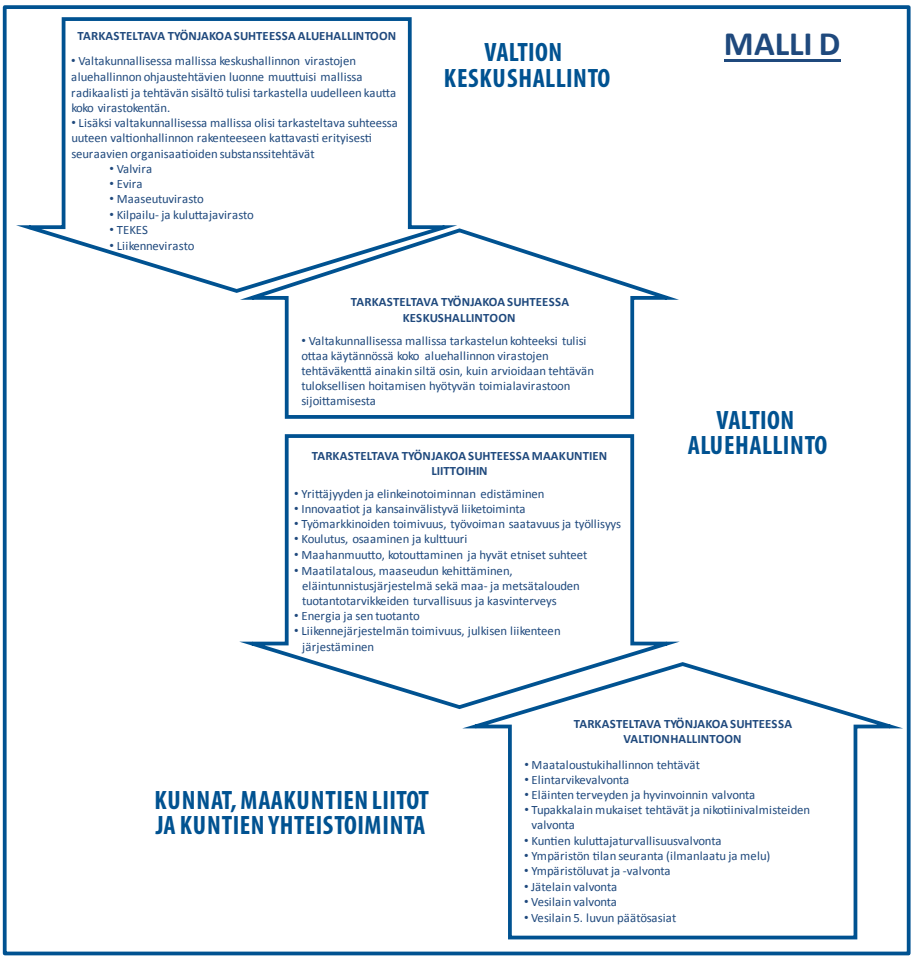
Kuva 23. Tehtäväanalyysin tulokset mallin C näkökulmasta



8.4.4 Malli D

Mallissa D maakuntien liittojen asema muuttuisi erittäin merkittävästi. Lisäksi, mikäli valtion puolella organisoituminen tapahtuisi valtakunnalliseen toimivaltaan perustuen, tapahtuisi valtion hallintorakenteen perusteissa samalla merkittävä muutos. Näihin muutoksiin ja tehtyyn tehtäväanalyysiin perustuen valtion nykyisten keskushallinnon ja aluehallinnon organisaatioiden sekä maakuntien liittojen ja kuntien tehtävänjakoa tulisi tarkastella laajasti uudestaan oheisen kuvan 24 suuntaisella tavalla:

Kuva 24. Tehtäväanalyysin tulokset mallin D näkökulmasta



8.5 Toimipisteverkot ja yhteisen asiakaspalvelun hyödyntäminen

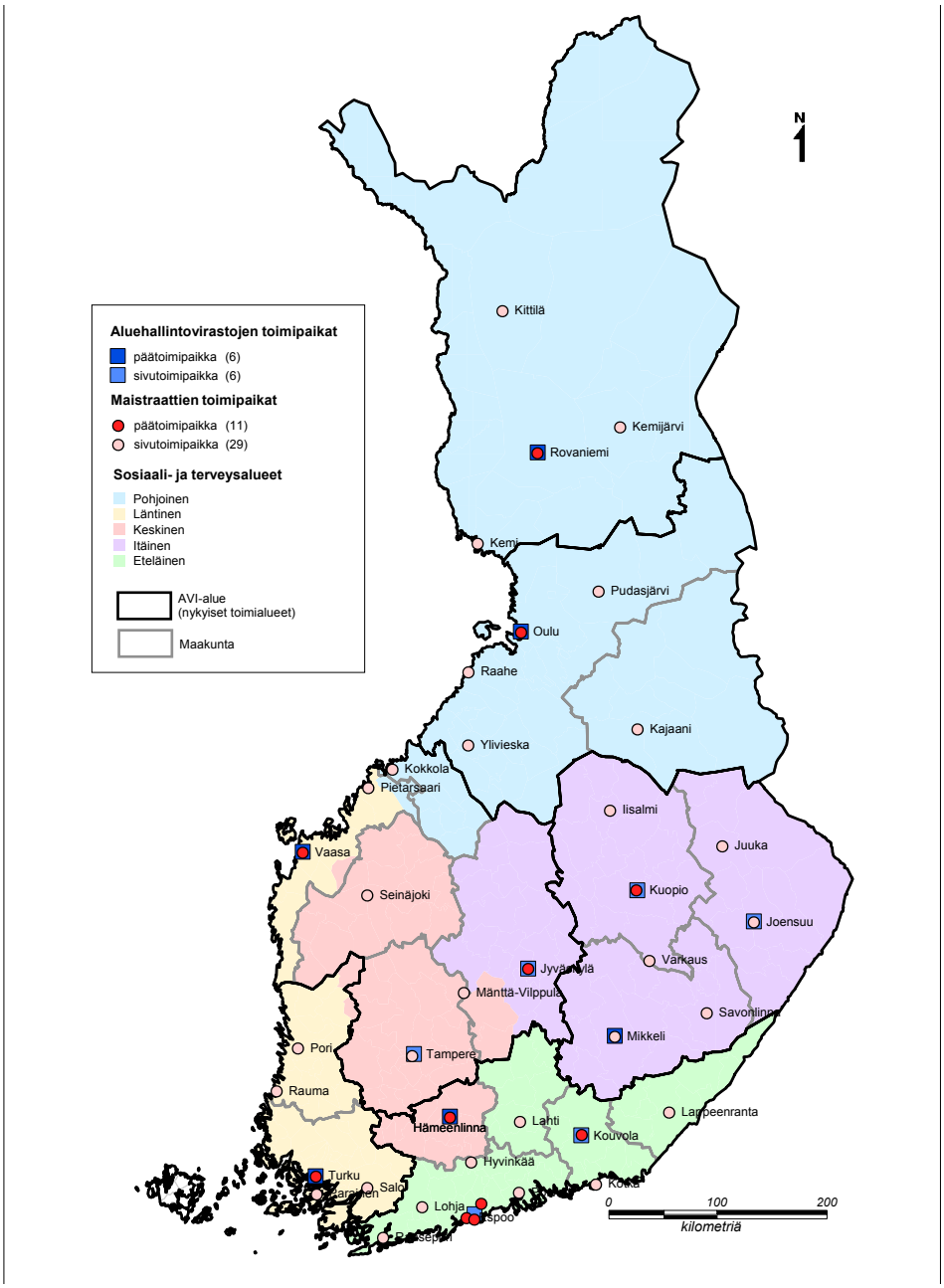
8.5.1 Viranomaisten oma toimipisteverkko

Manner-Suomessa toimii kuusi aluehallintovirastoa, joilla on 12 varsinaista toimipaikkaa ja lisäksi 14 muuta työskentelypaikkaa. Aluehallintovirastojen aluejako sekä päätoimipaikat, sivutoimipaikat ja työskentelypaikat käyvät ilmi kuvasta 25.

Manner-Suomessa toimii 11 maistraattia, joilla on yhteensä 40 toimipaikkaa. Maistraattien yksiköt ja sijaintipaikat käyvät ilmi kuvasta 25. Maistraattien palveluja on saatavissa myös 42 nykyisessä yhteispalvelupisteestä ja viidessä julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun pilottipisteessä.

Maistraattien toimipaikkaverkon uudistamistarpeista valmistui kokonaistarkastelu maaliskuussa 2014 (Itä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 19/2014). Työryhmä ehdotti, että maistraattien toimipaikkaverkkoa supistettaisiin 41 yksiköstä 25 yksikköön. Näin ollen maistraattien 16 yksikköä lakkaisi ja niiden palvelut korvattaisiin vaiheittain vuosien 2016–2019 aikana perustettavilla julkisen hallinnon yhteisillä asiointipisteillä. Lakkautettavaksi ehdotetuista yksiköistä kaksi pientä yksikköä on päätetty lakkauttaa jo vuoden 2015 aikana: Länsi-Suomen maistraatin Kristiinankaupungin yksikkö lakkasi ja korvattiin yhteispalvelulla 1.1.2015 lukien ja Itä-Suomen maistraatin Juuan yksikkö lakkautetaan ja korvataan yhteispalvelulla 1.6.2015 lukien.

Kuva 25. Aluehallintovirastojen päätoimipaikat, sivutoimipaikat ja työskentelypaikat sekä maistraattien yksiköt ja johdon sijaintiyksiköt[1]

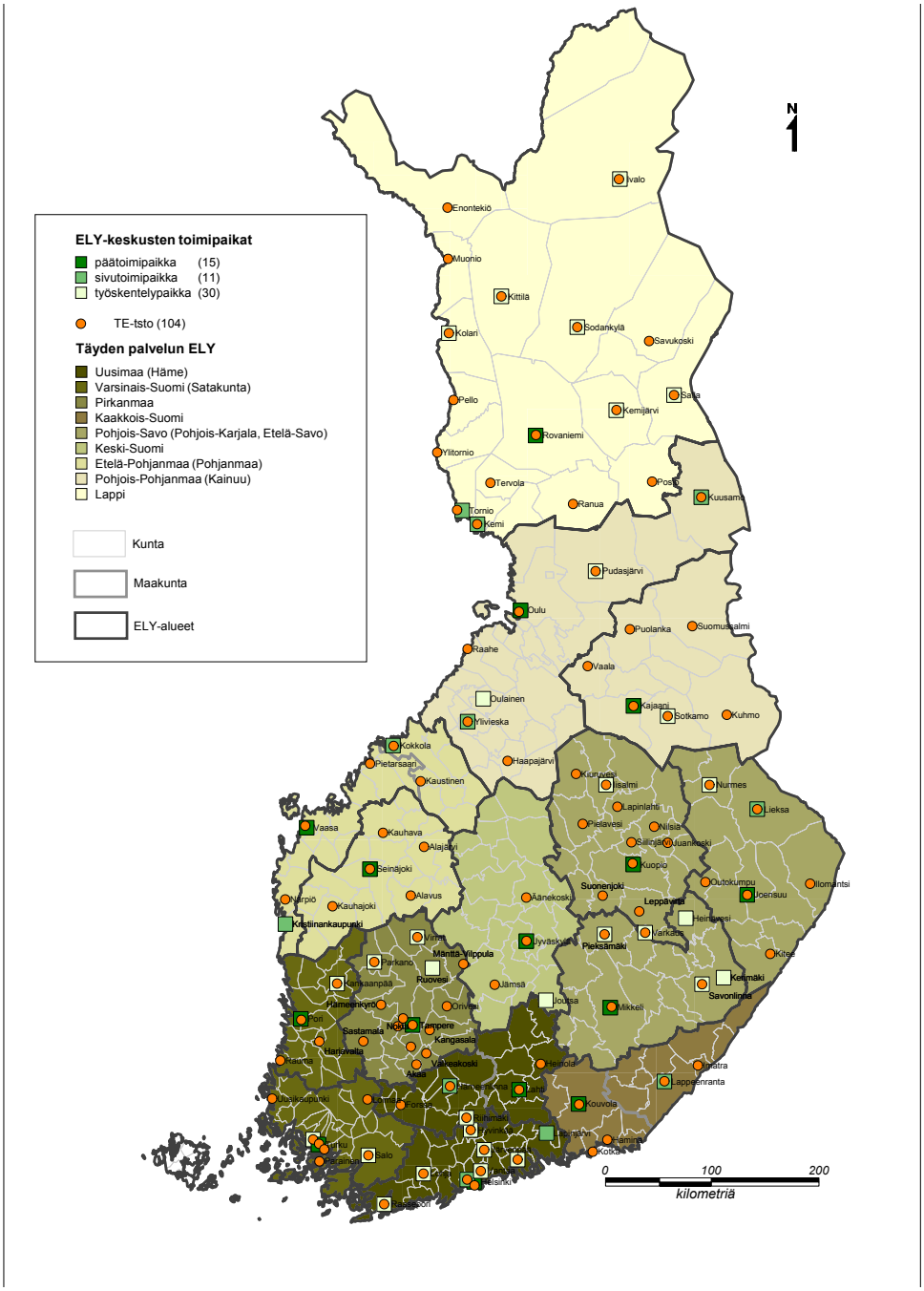


[1] Maistraateilla on maistraattien sijaintipaikoista ja yksiköistä annetun valtiovarainministeriön asetuksen (585/2011) mukaan virallisesti ainoastaan yksiköitä ja sijaintipaikkoja, eikä niitä ole jaettu pää- ja sivutoimipaikkoihin. Kartassa maistraatin päätoimipaikoiksi on kuitenkin merkitty vertailukohtana aluehallintovirastojen päätoimipaikoille pääsääntöisesti ne paikkakunnat, joissa maistraatin johto toimii.

ELY-keskukset: Manner-Suomessa toimii 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta, joilla on yhteensä 26 toimipaikkaa ja lisäksi 30 muuta työskentelypaikkaa. ELY-keskusten työskentelypaikoiksi on nimetty ne paikat, joissa työskentelee enintään kaksi ELY-keskuksen työntekijää. Yhdeksässä ELY-keskuksessa on kolme vastuualuetta (elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri; liikenne ja infrastruktuuri; ympäristö ja luonnonvarat). Nämä ELY-keskukset ovat Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pirkanmaa, Varsinais-Suomi, Uusimaa, Pohjois-Savo ja Kaakkois-Suomi. Kahden vastuualueen (elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri; ympäristö ja luonnonvarat) ELY-keskukset ovat Häme, Kainuu, Pohjois-Karjala ja Etelä-Savo. Pohjanmaan ja Satakunnan ELY-keskuksissa on yksi vastuualue (elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri). Asetukseen ELY-keskuksista kirjattujen erikoistumistehtävien puitteissa ELY-keskukset hoitavat tehtäviä yli omien toiminta-alueidensa. ELY-keskusten aluejako sekä pää- ja sivutoimipaikat sekä työskentelypaikat käyvät ilmi kuvasta 26. ELY-keskusten palveluja on saatavissa myös 9 nykyisessä yhteispalvelupisteessä.

TE-toimistot: Manner-Suomessa toimii 15 TE-toimistoa, joilla on 104 toimipaikkaa. TE-toimistojen toimipaikat käyvät ilmi kuvasta 26. TE-toimistojen palveluita on saatavissa myös 60 nykyisestä yhteispalvelupisteessä ja viidessä julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun pilottipisteessä.

Kuva 26. ELY-keskusten ja TE-toimistojen päätoimipaikat, sivutoimipaikat ja työskentelypaikat



8.5.2 Julkisen hallinnon yhteiset asiointipisteet

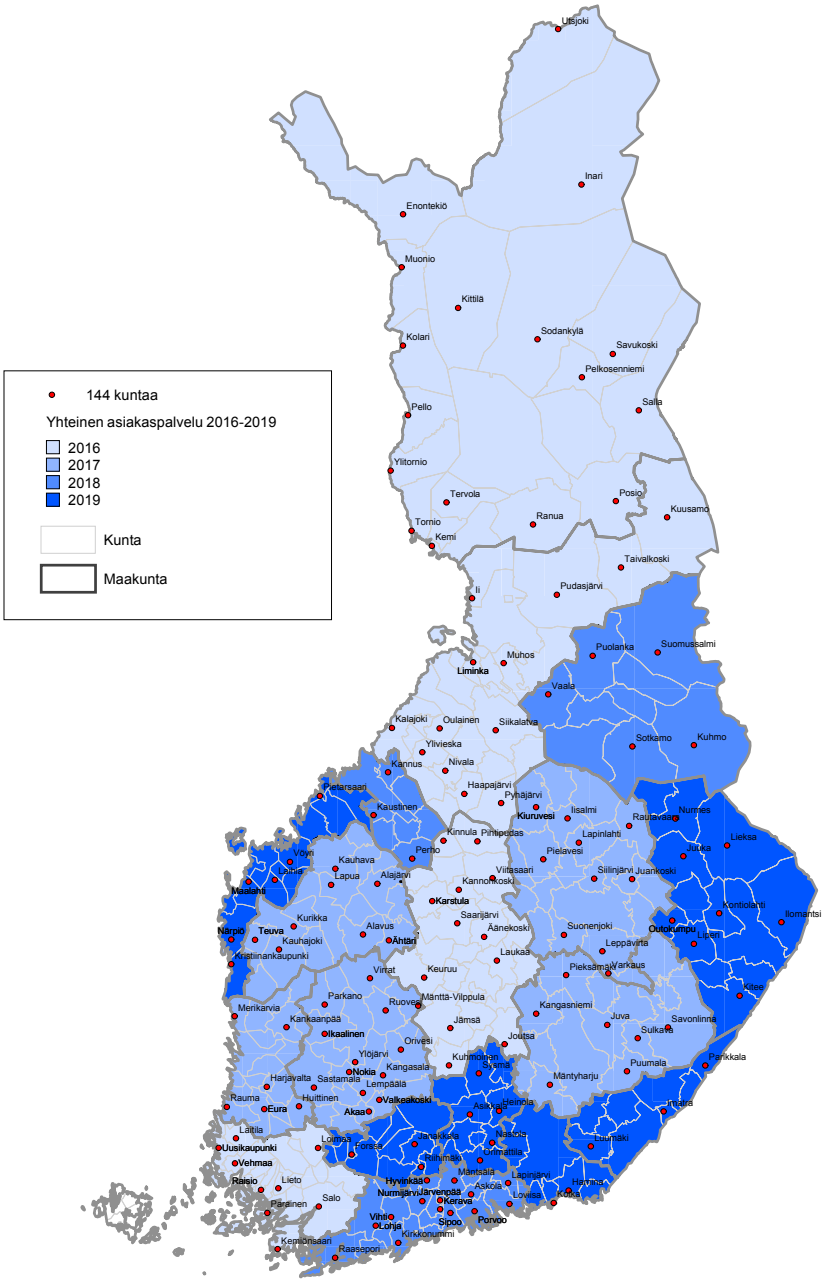
Valtiovarainministeriössä käynnissä olevan Asiakaspalvelu2014-hankkeen jatkovalmistelutyöryhmä on ehdottanut loppuraportissaan (valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2014), että Suomeen perustettaisiin lakisääteisiä julkisen hallinnon yhteisiä asiointipisteitä 144 kuntaan. Asiointipisteitä ylläpitävät kunnat on pyritty valitsemaan niin, ettei asiointipisteiden ja toimijoiden omien pisteiden kesken synny tarpeetonta päällekkäisyyttä ja että asiointipisteen vaikutusalueen asukkaista vähintään 90 %:lla on asiointipisteeseen maanteitse tai rautateitse lyhyempi matka kuin 40 kilometriä. Ehdotetun asiointipisteverkon ulkopuolelle jää muun muassa 22 suurinta kaupunkia, joissa yhteiseen asiakaspalveluun lakisääteisesti osallistuvilla toimijoilla on edelleen omat toimipisteet. Vuonna 2015 arvioidaan hallituksen esityksen jatkovalmistelun yhteydessä, tulisiko yhteiset asiointipisteet perustaa myös 22 suurimpaan kaupunkiin.

Yhteinen käyntiasiointipalvelua tarjoavien pisteiden verkosto tarjoaa viranomaisille mahdollisuuden siirtää oma käyntiasiointinsa näissä pisteissä tarjottavaksi. Oma toimipisteverkko voidaan silloin suunnitella lähtien muista toiminnallisista tarpeista sen sijaan, että lähtökohtana olisi oman asiakaspalvelun tarjoaminen alueellisesti kattavasti koko maassa. Valtakunnallisen toimivallan omaavissa organisaatioissa toiminta voidaan organisoida koko maassa paikkariippumattomasti ja alueellisen toimivallan omaavissa organisaatioissa kyseisen organisaation alueella.

Kaikissa aluehallinnon rakennemalleissa tulee siirtää käyntiasiakkaiden palvelu julkisen hallinnon yhteisiin asiointipisteisiin. Siirron toteutuessa lakkautetaan kyseisellä paikkakunnalla oma käyntiasiakkaiden palvelu. Toimipisteverkko uudistetaan uutta tilannetta vastaavaksi sitä huomattavasti supistaen. Toimipisteverkon uudistamisessa otetaan kuitenkin huomioon toiminnalliset tarpeet kuten esim. alueellista läsnäoloa edellyttävät tehtävät ja niiden palveluiden tarjoaminen, joissa edellytetään henkilökohtaista asiointia viranomaisessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on linjannut TE-toimistojen osallistuvan yhteispalveluun erityisesti niillä paikkakunnilla, joilla TE-toimipaikkoja on lakkautettu tai ollaan lakkauttamassa. Ministeriön linjauksen mukaan yhteisiä asiakaspalvelupisteitä käytetään hyväksi myös työvoiman palvelukeskusten asiakaspalvelun järjestämisessä.

Kuva 27. Ehdotus julkisen hallinnon yhteisistä asiointipisteistä ja siirtymäaikataulusta maakunnittain 2016–2019.



8.6 Yleiskuvaus hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien asettamista vaatimuksista

Tässä raportissa esitettyjä rakennemalleja on kussakin tapauksessa erikseen jäljempänä (kohdat 9.6.1 – 9.6.4) arvioitu seuraavien perusoikeuksien kannalta:

- PL 6 §:ssä tarkoitettu yhdenvertaisuus,
- PL 16 §:ssä tarkoitetut sivistykselliset oikeudet,
- PL 17 §:ssä tarkoitetut kielelliset oikeudet,
- PL 18 §:ssä tarkoitettu oikeus työhön ja työvoiman suojelu,
- PL 19 §:ssä tarkoitettu oikeus sosiaaliturvaan,
- PL 20 §:ssä tarkoitettu vastuu ympäristöstä, sekä
- PL 21 §:ssä tarkoitettu hyvä hallinto.

Hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien toteutumiseen vaikuttavat rakenneuudistusten lisäksi ja usein jopa niitä merkittävämmin riittävien taloudellisten resurssien ja käytettävissä olevan asiantuntemuksen turvaaminen aluehallinnon viranomaisille sekä niiden toimivaltaan kuuluvien tehtävien hoitamista koskevan aineellisen lainsäädännön sisältö ja selkeys.

8.6.1 Hyvä hallinto ja palveluperiaate

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain tarkoittamista hyvän hallinnon takeista on koottu säännöksiä hallintolakiin. Lain 7 §:ssä on säädetty palveluperiaatteesta. Palveluperiaate nousee keskeiseksi viranomaistoiminnan organisointitapaan linkittyväksi hyvän hallinnon osa-alueeksi, kun arvioidaan mallien vaikutuksia perustuslain suojaaman hyvän hallinnon toteutumiseen. Hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen mukaisesti hyvään hallintoon kuuluu, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Palveluperiaatteen keskeisenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Lisäksi asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Palveluperiaatteesta johtuu, että julkisia palveluja järjestettäessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivien valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tule rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Hallinnossa asioivien itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulee pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu palvelujen saatavuuden edellyttävän viranomaisen järjestävän palvelunsa niin, että palveluja on riittävästi ja että niiden käyttö on helppoa. Palvelujen helppokäyttöisyys voi edellyttää muun muassa asiointiaikojen ja -paikkojen järjestämistä siten, että palvelu on vaivatta saatavissa. Palvelujen käytettävyyteen liittyy myös tasapuolisuusvaatimus. Viranomaispalveluihin liittyvä asiointi tulisi järjestää myös alueellisesti yhtäläisellä tavalla niin, että ainakin jokapäiväiseen elämään liittyvät viranomaispalvelut, kuten terveys- ja turvallisuuspalvelut, ovat saatavilla kaikkialla maassa. Palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen on todettu merkitsevän sitä, että viranomaisen kanssa asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään mahdollisimman joustavaksi ja palvelumyönteiseksi. Hallinnon palveluperiaatteen keskeisenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Siksi viranomaisen on tarpeen mukaan pyrittävä lieventämään menettelyllisiä vaikeuksia muun muassa neuvonnalla, uusia viestintämenetelmiä ja sähköistä asiointia käyttämällä sekä menettelyä johtamalla. (Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2012, s. 94-95).

8.6.2 Hyvä hallinto ja käsittelyn viivytyksettömyys

Välillisesti viranomaisen organisoitumisen malli vaikuttaa myös hyvään hallintoon sisältyvään velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä (perustuslain 21 §, hallintolain 23 §).

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat katsoneet ratkaisuissaan vakiintuneesti, että käsittelyn keston viipymistä ei voida perustella esimerkiksi henkilöstövoimavarojen puutteella, vaan viranomaisten tulee pyrkiä organisoimaan toimintansa siten, etteivät yksityisten oikeudet viranomaistoiminnassa vaarannu (esim. AEOA 10.5.2012 D 1587/4/11, AEOA10.5.2012 D 1588/4/11, AEOA 15.3.2011 D 3985/4/09, EOA 8.9.2000 D 918/4/00). Ylimpien laillisuusvalvojien käytännössä on todettu, että kohtuullinen käsittelyaika voi vaihdella tapauskohtaisesti ja käsittelyaikaan vaikuttaa myös asian erityislaatu, kuten asian vaikeus ja sen käsittelyyn liittyvät erityiset selvitystarpeet. Käsittelyn viivytyksettömyyttä on katsottu voitavan arvioida myös samaan asiaryhmään kuuluvien asioiden keskimääräisen käsittelyajan avulla (AEOA 10.5.2012 D 1587/4/11). Käsittelyaikaa tulee arvioida myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta: lähtökohtana tulee olla, että samankaltaiset asiat käsitellään yhtä ripeästi. Jos säännönmukaisesta käsittelyajasta poiketaan, tulee sille olla hyväksyttävä syy.

8.6.3 Kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Säännös lausuu maan virallisen kaksikielisyyden periaatteen ja sisältää ajatuksen kansalliskielten yhdenvertaisuudesta.

Pykälän 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä turvataan jokaisen oikeus käyttää asiassaan omaa kieltään, suomea tai ruotsia, tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä saada tällä kielellä toimituskirjansa. Säännökseen sisältyy viittaus oikeuden turvaamiseen lailla. Siten oikeus käyttää omaa kieltään ja saada toimituskirjansa tällä kielellä ei suoraan

ulottuisi ehdottomana oikeutena yksikielisten kuntien ja muiden itsehallintoyhdyskuntien viranomaisiin, jollei lainsäädäntöä tältä osin ensin muuteta. Momentin toiseen virkkeeseen sisältyy julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös edellyttää paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista. Säännöksellä on merkitystä esimerkiksi yhteiskunnallisten palvelujen sekä koulu- ja muiden sivistysolojen ja omakielisen tiedonvälityksen järjestämisessä.

Pykälän 3 momentin ensimmäinen virke sisältää muiden kuin suomen- ja ruotsinkielisten kieliryhmien yhteisöllisen oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksessä on erikseen mainittu kaksi perinteistä suomalaisen yhteiskunnan vähemmistöryhmää, saamelaiset ja romanit. Saamelaisten asema maan ainoana alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen on todettu erikseen. Säännöksessä tarkoitettuja muita ryhmiä olisivat lähinnä kansalliset ja etniset vähemmistöt. Pitkään Suomessa olleista säännöksen tarkoittamista vähemmistöryhmistä voidaan mainita myös juutalaiset ja tataarit. Säännös ei kuitenkaan rajoitu koskemaan vain perinteisiä Suomessa olevia vähemmistöjä. Toisaalta säännöksen tarkoittamana ryhmänä ei voida pitää esimerkiksi satunnaisesti Suomessa oleskelevaa ihmisjoukkoa, vaan ryhmältä edellytetään tiettyä kiinteyttä ja pysyvyyttä. Säännöksen kohderyhmä on siten pitkälti sama kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten käyttämällä käsitteellä ”vähemmistö” (minority). Säännös ei rajoitu pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuu laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Siten esimerkiksi säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys.

Yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa em. säännös velvoittaa julkista valtaa sallimaan ja tukemaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Säännös tarjoaa valtiosääntöisen perustan myös siinä tarkoitettujen ryhmien elinolosuhteiden kehittämiselle niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen. Toisaalta säännös ei merkitse siinä tarkoitettujen ryhmien oikeutta omaan kulttuuriinsa vedoten poiketa suomalaisen oikeusjärjestyksen asettamista säännöistä.

Momentin toiseen virkkeeseen sisältyy viittaussäännös saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa. Säännös edellyttää, että lailla on turvattu saamelaisille yksilöllinen oikeus asioida viranomaisessa äidinkielellään, saamella, laissa tarkemmin säädetyssä laajuudessa. Voimassa olevassa lainsäädännössä tällainen oikeus on turvattu saamen kielilaissa (1086/2003).

Lisäksi momentin viimeinen virke sisältää säännöksen viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien turvaamisesta lailla (vrt. HE 309/1993, s. 65-66).

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Hallintoa järjestettäessä on tärkeää ottaa huomioon kielelliset perusoikeudet (17 §) sekä turvata suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Säännöksessä

korostetaan kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (HE 1/1998, s. 177).

8.6.4 Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto

Perustuslain 6 §:n 1 momentti sisältää yhdenvertaisuuslausekkeen, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen. Yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Perinteisesti yhdenvertaisuus lain edessä on merkinnyt ensi sijassa vaatimusta yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa. Säännös sisältää periaatteen, jonka mukaan viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Lainsoveltajaan kohdistuvana yhdenvertaisuusperiaate on viranomaisten harkintavallan rajoitusperiaate (vrt. HE 309/1993, s. 42).

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää syrjintäkieltoa koskevan säännöksen. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintäsäännös koskee myös erilliskohtelua (segregaatiota). Siten yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille olisi kiellettyä, jollei sitä voitaisi jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrätyssä tilanteessa oikeutettuna. Syrjintäkielto koskisi myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtaisivat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsilläolo olisi arvioitava jonkin menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan olisi pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää. Pykälä ei kuitenkaan kieltäisi kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (vrt. HE 309/1993, s. 43-44).

8.6.5 Sivistykselliset oikeudet

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Koska säännöksessä on kysymys laajakantoisemmasta oikeudesta kuin oikeudesta perusopetukseen, ei sitä turvattaisi subjektiivisena oikeutena, vaan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy runsaasti tätä oikeutta turvaavia säännöksiä. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan sido lainsäätäjää voimassa oleviin järjestelyihin eikä velvoita nykyisten opetuslaitosten ylläpitämiseen, vaan asettaa yleisen velvollisuuden huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään, liittyvät paitsi opetukseen myös esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Julkinen valta luo edellytyksiä yksilön mahdollisuudelle

kehittää itseään muun muassa siten, että se ylläpitää ja tukee kirjastoja, kansalais- ja työväenopistoja sekä kulttuuri- ja liikuntalaitoksia ja avustaa tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista. Julkisen vallan velvollisuuksista säädetään tarkemmin lailla. Säännös ei velvoita pitämään voimassa nykyistä lainsäädäntöä sinänsä, mutta edellyttää toisaalta, että itsensä kehittämisen mahdollisuutta edistäviä järjestelmiä, kuten erityisesti kirjastolaitos, on riittävästi olemassa (vrt. HE 309/1993, s. 63-64).

8.6.6 Oikeus työhön ja työvoiman suojelu

Perustuslain 18 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Säännös asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden huolehtia työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännös asettaa julkiselle vallalle työllisyyden edistämisvelvollisuuden. Siinä ei kuitenkaan oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettäviin keinovalikoimiin. Pykälän 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Lailla voidaan määritellä koulutuksen tavoitteet ja koulutukseen pääsemisen edellytykset (vrt. HE 309/1993, s. 67-69).

Suomen ratifioiman kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleisen konferenssin vuonna 1947 hyväksymä, ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskeva sopimus (SopS 44/1949) edellyttää mm., että tarkastushenkilökunnan tulee olla julkisia virkamiehiä, että heidän riippumattomuutensa ulkopuolisesta vaikuttamisesta on turvattu (6 artikla), että tarkastushenkilökunnan lukumäärä on riittävä tarkastustehtävien tehokkaan suorittamisen takaamiseksi (10 artikla) sekä että heille on järjestetty tarpeelliset työtilat ja kulkuvälineet.

8.6.7 Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71).

Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännöksessä ei aseteta nimenomaisia laatuvaatimuksia asumisen tasolle. Edistettäessä oikeutta asuntoon on kiinnitettävä erityistä huomiota asumisen terveellisyyteen. Säännös sisältää viittauksen asumisen omatoimiseen järjestämiseen. Sosiaaliset perusoikeudet eivät voi olla yksinomaan julkisen vallan vastuulla (HE 309/1993 vp, s. 72).

8.6.8 Oikeus terveelliseen ympäristöön

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristön terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee luonnollisesti olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Toisaalta ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia. Terveellisyyteen sisältyy esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus. Säännös vaikuttaisi ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Säännös merkitsee myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (vrt. HE 309/1993, s. 66).

8.6.9 Oikeusturva ja muutoksenhaku

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 §:ssä säädetään toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä on sen viranomaisen toimialue, jonka päätöksestä valitetaan. Jollei tätä perustetta voida käyttää, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee tai, jollei tätäkään perustetta voida käyttää, sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty. Pykälän 2 momentin mukaan poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, sellaisen viranomaisen päätöksestä, jonka toimialueena on koko maa, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy sen vuoksi, että tässä tuomiopiirissä sijaitsee pääosa päätöksessä tarkoitetusta alueesta tai kiinteistöstä taikka sen henkilön kotikunta tai sen yhteisön kotipaikka, johon päätös pääosin liittyy. Jos asiassa ei ole toimivaltaista hallinto-oikeutta 1 ja 2 momentin perusteella, valitus tehdään pykälän 3 momentin mukaan Helsingin hallinto-oikeudelle.

Hallinto-oikeuksien tuomipiireistä annetun valtioneuvoston asetuksen (338/2013) mukaan tuomiopiirit muodostuvat maakuntajaon pohjalta seuraavasti:

1. Helsingin hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluu Uudenmaan maakunta;
2. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Kanta-Hämeen, Keski-Suomen, Pirkanmaan ja Päijät-Hämeen maakunnat;
3. Itä-Suomen hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Kymenlaakson, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon maakunnat;
4. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Kainuun, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnat;
5. Turun hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Varsinais-Suomen ja Satakunnan maakunnat;

6. Vaasan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakunnat.

Hallinto-oikeuksien kehittämisessä lähtökohtana on, että kaikki kuusi alueellista hallinto-oikeutta ovat mahdollisimman tasavahvoja keskenään.

Eräissä selvityksen kohteena olevien viranomaisten tehtävissä toimivaltaisena tuomioistuimena on yleinen tuomioistuin. Holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 87 a §:n mukaan tiettyihin maistraatin holhousviranomaisena antamiin päätöksiin on oikaisukeinona käräjäoikeudelle tehtävä ratkaisupyyntö. Toimivaltaisesta käräjäoikeudesta säädetään lain 70 ja 71 §:ssä. Toimivaltasäännöksissä toimivaltaisen käräjäoikeuden määräytymisperuste ei ole päätöksen tehneeseen viranomaiseen sidottu, vaan toimivalta määräytyy esimerkiksi sen henkilön kotikunnan mukaan, jonka etua on valvottava tai sen mukaan, mikä on laillinen tuomioistuin jäämistöä koskevassa asiassa. Näin ollen holhousviranomaisen toimialuejaon muutoksilla ei ole vaikutusta holhoustoimilaissa tarkoitettujen ratkaisupyyntöjen ohjautumiselle eri käräjäoikeuksiin.

9 Rakennemallien vaikutusarviointi

Tässä luvussa esitetään arvioitaviksi valittujen rakennemallien vaikutusarviointi. Vaikutusarviointia tehdään seuraavista näkökulmista:

- asiakasvaikutukset;
- vaikutukset viranomaisten toimintaan, johtamiseen ja ohjaukseen;
- henkilöstövaikutukset;
- vaikutukset alueiden kehittämiseen;
- taloudelliset vaikutukset;
- oikeudelliset vaikutukset.

Näkökulmien alle muodostetut arviointikysymykset on johdettu työryhmän asettamispäätöksessä uudelle aluehallinnon rakenteelle asetetuista tavoitteista.

Kunkin rakennevaihtoehdon vaikutuksia arvioidaan aina kussakin osiossa lähtökohtaisesti *nykytilaan* nähden. Arvioinneista esitetään varsinaisen arviointitekstin ohella myös lyhyet sanalliset tiivistelmät sekä pisteytykset aina kunkin näkökulman mukaisen arvioinnin päätteeksi.

Mallin D arviointi on toteutettu noudattaen olettamaa, jonka mukaan valtiolle jäävien tehtävien organisointi toteutettaisiin valtakunnalliseen toimivaltaan perustuen.

9.1 Asiakasvaikutukset

Aluehallinnon virastot/virasto tarjoavat kaikissa neljässä mallissa palvelujaan monikanavaisesti verkossa, etäpalveluna, puhelimessa ja perinteisenä käyntiasiointina. Perinteinen käyntiasiointi voidaan toteuttaa julkisen hallinnon yhteisissä asiointipisteissä ja virastojen omissa toimipaikoissa.

Palvelujen ja palvelukanavien merkitykseen toiminnassa vaikuttaa erityisesti se, että maistraatit ja mahdollisesti TE-toimistot on tarkoitus liittää aluehallinnon virastoihin/virastoon. Näiltä toimijoilta uusi valtion aluehallinto perii merkittävän asiakaspalveluroolin ja palveluita, jotka kuuluvat julkisen hallinnon yhteisten asiointipisteiden lakisääteiseen palveluvalikoimaan.

Virastot kehittävät asiakaspalveluaan ja palvelukanaviaan joka tapauksessa ja rakennevaihtoehdosta riippumatta. Eri mallit, ja myös työnjako ministeriöiden ja virastojen välillä tarjoavat tähän erilaisia lähtökohtia, mutta ne eivät poista tai vähennä asiakaspalvelun ja

palvelukanavien kehittämistarvetta. Asiakasvaikutuksia selvitetään seuraavassa tarkemmin mallikohtaisesti erityisesti palveluiden saatavuuden, asioinnin helppouden ja joustavuuden näkökulmista.

Aluehallinnon palveluita käyttävät sekä henkilö että yritysasiakkaat. Yritysvaikuttavuutta arvioidaan yrityspalvelujen saatavuuden ja asioinnin helppouden näkökulmasta. Keskeistä on tarjottavien palveluiden valtakunnallinen tasalaatuisuus - yhtä laadukkaat ja asiantuntevat palvelut tulee olla saatavilla sijaintimaakunnasta riippumatta - sekä yhdenvertaisuus, selkeys ja ristiriidattomuus. Päätösten tulee olla yhdenvertaisia samanlaisissa hankkeissa alueista riippumatta.

Vaikka sähköisten palveluiden määrä on lisääntymässä, on käyntiasioinnin merkitys edelleen suuri vaativimmissa rahoitus- ja muissa yrityspalveluissa. Merkitys vaihtelee palvelusta riippuen. Maantieteellinen ja ajallinen etäisyys käyntiasiointipisteeseen vaikuttaa yrityksen kokemukseen käyntiasioinnin saatavuudesta. Vastaavasti palvelua tarjoavalla asiantuntijalla tulee olla riittävä tuntemus yritysten tarpeista ja kehittämismahdollisuuksista. Pitkät etäisyydet asiakasyrityksiin vähentävät asiantuntijoiden mahdollisuuksia yrityskäynteihin ja yritysten tarpeiden selvittämiseen.

Mitä vaativammasta ja erikoistuneemmasta palvelusta on kysymys, sitä tärkeämpää tulevaisuudessa on, että olemassa oleva kansallinen palveluverkosto kykenee palvelun tarjoamaan. Etäisyys on tällöin toissijaista. Yrityksen kasvuun ja kansainvälistymiseen liittyvän yritysneuvonnan, verkottamisen ja rahoituksen osalta keskeistä on palvelua antavan henkilöstön yritysmaailman syvällinen liiketoiminnan toiminnan ja innovaatiotoiminnan mahdollisuuksien ja kansainvälisten markkinoiden tuntemus, sekä välittömät yhteydet ja verkostot parhaisiin kansallisiin palveluihin Suomessa ja maailmalla. Erityisesti kansainvälistymispalveluissa näkökulma tulee olla vahvasti kansallista etua tavoitteleva, sillä globaali kilpailuympäristö on kaikille yrityksille sama sijainnista huolimatta, ei maakunnallinen. Tekesin alueverkoston ja uusi alueellinen Team Finland -palvelumalli perustuu tähän lähtökohtaan, jossa yrityksille tarjotaan verkoston kautta kulloinkin parasta saatavilla olevaa asiantuntemusta sijainnista riippumatta.

Kysymys on pitkälti siitä, miten saavutetaan riittävä tasapaino yrityspalveluiden kysynnän ja tarjonnan välillä käytettävissä olevilla vähenevillä resursseilla. Alueilla haasteeseen pyritään vastaamaan julkisten palveluntarjoajien yhteistyöllä.

9.1.1 Malli A

Palvelujen saatavuuden parantaminen resurssien pienentyessä

Asiakasnäkökulma

Mallissa A säilyy valtion aluehallinnossa jako kahteen viranomaiseen. Malli tarjoaa mahdollisuuden asiakas¬palvelun selkeyttämiseen jatkamalla jo käynnistettyjä kehittämistoimia.

Vaikutukset sähköisten palveluiden saatavuuteen

Virastoissa 1 ja 2 monikanavaisuuden kehittäminen tarjoaa asiakkaille selkeät palvelukanavat. Toimintojen kokoaminen mallin A mukaisesti lisää yhteistä valmistelua ja päätöksentekoa palvelukanavien suhteen. Uudet isommat organisaatiot pystyvät rakentamaan nykyistä jonkin verran kattavamman palvelustrategian, jossa kyetään huomioimaan tarkoituksenmukaiset palvelukanavat koko laajan palveluvalikoiman osalta.

Verkkopalvelun osuus tulee kasvamaan, jolloin palveluiden saatavuus paranee niiden asiakkaiden osalta, joilla on mahdollisuus ja osaaminen verkkopalveluiden käyttöön. Virastoihin 1 ja 2 yhdistettävissä organisaatioissa on tehty ja tehdään parhaillaankin yhteistyötä sähköisten palveluiden käyttöönoton ja kehittämisen suhteen. Toimintojen yhdistäminen lisää osaltaan mahdollisuuksia tiivistää tätä yhteistyötä sekä palvelukanavien hyödyntämisessä että sähköisten palveluiden kehittämisessä. Uudelleenorganisointi (esim. resurssien ja osaamisen kokoaminen) luo edellytyksiä yrityksille ja asukkaille suunnattujen sähköisten palveluiden lisäämiseen ja niiden käytön tehostamiseen.

Organisaatioiden uudelleenorganisointi vähentää myös verkkopalveluiden kehittämiseen ja ylläpitämiseen liittyvästä koordinoinnista johtuvia kustannuksia. Erilaiset käytännöt ja näkemykset toiminnasta täytyy aina yhtenäistää ennen palvelun sähköistämistä. Seurauksena on, että verkkopalveluja syntyy hitaammin, kun virastoja on useampia.

Verkkopalvelujen käytettävyys ja laatu ovat keskeisiä asioita palvelujen saavutettavuudessa. Jo olemassa olevien verkkopalvelujen edelleen kehittäminen ja uudistaminen on helpompaa, kun toimijoita on vähemmän.

Sähköisten palveluiden, ja yleensäkin palvelukanavien, kehittämistä hidastaa tällä hetkellä ennen muuta taloudellisten resurssien vähäisyys. Jos toimintojen kokoamisella saavutetaan taloudellista liikkumavaraa, voidaan tätä kautta kohdistaa nykyistä enemmän resursseja sähköisten palveluiden kehittämiseen.

Organisaatioiden uudelleenorganisointi ei vaikuta missään mallissa verkkopalveluiden saatavuuden kannalta olennaisiin laajakaistan saatavuuteen ja toimivuuteen, eikä väestön verkkoasiointitaitoihin.

Vaikutukset puhelin- ja etäpalveluiden saatavuuteen

Pienempi virastojen määrä parantaa nykytilanteeseen verrattuna jonkin verran todennäköisyyttä virastokohtaisten puhelinpalvelujen kokoaikaiseen hyvään saatavuuteen. Mitä useampaan virastoon osaaminen jakautuu, sitä pienemmällä joukolla kunkin viraston piirissä puhelinpalvelua joudutaan hoitamaan. Valtakunnallisiin puhelinpalveluihin mallilla ei ole merkittäviä vaikutuksia.

Etäpalvelun suuri merkitys on siinä, että se mahdollistaa asiantuntijapalveluiden nykyistä suuremman paikkariippumattomuuden. Kuvayhteys helpottaa useiden asioiden käsittelyä ja voi merkittävästi parantaa asiakkaan kokemusta palvelusta.

Perinteisen käyntiasioinnin saatavuus

Perinteisen käyntiasioinnin rooli on pienentynyt ja pienenee edelleen. Se ei kuitenkaan katoa kokonaan, koska kaikkia palveluja ei ole mahdollista sähköistää ja osa asiakkaista tarvitsee mahdollisuuden käyntiasiointiin myös tulevaisuudessa. Käyntiasiointi toimii osalle asiakkaista porttina puhelinpalveluihin ja verkkopalveluihin, kun käyntiasioinnin tavoitteeksi asetetaan asiakkaiden ohjaaminen näihin palveluihin.

Käyntiasioinnin kysynnän vähentyessä myös viranomaisten siihen käyttämien resurssien on pienennyttävä, jotta resursseja voidaan suunnata asiakkaiden palvelemiseen muiden palvelukanavien kautta. Uusiin aluehallinnon virastoihin koottavista virastoista erityisesti maistraatit ja TE-toimistot ovat jo vähentäneet ja tulevat jatkossa edelleen vähentämään omien toimipisteidensä määrä. Kaikki virastojen toimipisteet eivät myöskään tarjoa asiakaspalvelua ja osa käyntiasiakaspalvelua tarjoavista pisteistä on avoinna vain rajoitetun ajan. Maantieteellinen ja ajallinen etäisyys käyntiasiointipisteeseen, liikenneyhteydet sekä käyntiasiointipisteen aukioloajat vaikuttavat olennaisesti asiakkaan kokemukseen käyntiasioinnin saatavuudesta.

Virastoon 1 koottavien aluehallintovirastojen ja maistraattien käyntiasiakaspalvelua antavien toimipisteiden verkko on yhteensä jo nykyisin melko harva ja se keskittyy jatkossa yhä enemmän pääasiassa suuremmille paikkakunnille. Keskuspaikkojen etuna on, että asiointi ja liikenneyhteydet keskittyvät niihin, mikä helpottaa käyntiasiointia. Matka-ajat muodostuvat silti pitkiksi, jos otetaan huomioon, että asioinnin niissä tulee tapahtua arkisin virka-aikaan. Tunnin matka-aika yhteen suuntaan merkitsee työssäkäyvälle jo merkittävää kynnystä käyntiasiointiin etenkin, jos se ei yhdisty johonkin muuhun asiointiin.

Virastojen käyntiasiakaspalvelu siirretään kaikissa malleissa julkisen hallinnon yhteisiin asiointipisteisiin. Siirron toteutuessa lakkautetaan kyseisellä paikkakunnalla oma käyntiasiakkaiden palvelu. Toimipisteverkko uudistetaan uutta tilannetta vastaavaksi sitä huomattavasti supistaen. Malli A tarjoaa nykyistä jonkin verran paremmat mahdollisuudet organisoida asiantuntijatyö ja asiakaspalvelu paikkariippumattomasti. Muutoksia tehtäessä noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa valtion yhteistoimintalain ja -sopimuksen mukaisesti sekä yleisiä periaatteita valtion henkilöstön asemasta organisaation muutostilanteissa.

Toimipisteverkon uudistamisessa otetaan kuitenkin huomioon toiminnalliset tarpeet, kuten esim. alueellista läsnäoloa edellyttävät tehtävät ja niiden palveluiden tarjoaminen, joissa edellytetään henkilökohtaista asiointia viranomaisessa. Tällaisia ovat mm. nykyisten aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden valvontatehtävät, jotka välttämättä edellyttävät valvontaa suorittavan henkilöstön sijoittamista lähelle valvontakohteita eli työpaikkoja ja toisaalta esimerkiksi maistraattien maahanmuuton rekisteröintitehtävät, vihkimispalvelut ja julkisen notaarin palvelut. Myös esimerkiksi maatilatalous- ja ympäristötehtävissä toiminnalliset tarpeet ja yhteys toimijoihin ja fyysiseen ympäristöön edellyttävät mm. valvontaa suorittavien virkamiesten sijoittamista järkevälle etäisyydelle valvottavista kohteista.

Lakisääteinen yhteinen käyntiasiointi toimisi samalla tavalla koko maassa ja siinä mielessä virastorakenteella ei olisi suurta merkitystä käyntiasioinnin saatavuuden kannalta. Tilanne on toinen, mikäli lakisääteinen julkisen hallinnon yhteinen asiakaspalvelu ei toteu-

tuisi ja yhteinen asiakaspalvelu jäisi sopimuksenvaraiseksi toiminnaksi. Tällöin pisteiden syntymiseen ja virastojen 1 ja 2 palvelujen tarjoamiseen niissä vaikuttaisivat sopimismahdollisuudet kuntien kanssa ja kunkin viraston näkemykset ja mahdollisuudet saada sopimuksia aikaan. Tällöin käyntiasioinnin saavutettavuus vaihtelisi alueittain ja verkon ylläpitäminen vaatisi jatkuvaa sopimiseen liittyvää toimintaa.

Yhteisellä käyntiasioinnilla olisi kaikissa malleissa vaikutusta myös virastojen verkkopalveluihin, koska asiointipisteet tarjoaisivat asiakkaille ensisijaisesti verkkoasiointivaihtoehtoa ja tarvittaessa myös tukea verkkopalveluiden käyttämiseen. Tällä tavoin verkkopalveluiden käyttäjiksi olisi mahdollista saada myös asiakkaat, joita on muuten vaikeaa saada niiden piiriin. Asiakkaan kannalta tämän kaltainen ohjaus on pehmeämpää kuin käyntiasioinnin heikentäminen niin, että verkkoasiointi jää käytännössä ainoaksi vaihtoehdoksi.

Yhteisissä asiointipisteissä tarjolla olevan etäpalvelun laajamittainen käyttö toisi myös suurimman osan tapaamista vaativista asiantuntijapalveluista saataville viranomaisen omasta verkosta riippumatta. Etäpalvelu tulee joissain palveluissa mahdolliseksi myös kotoa käsin omin välinein.

Asioinnin helppous ja joustavuus

Asioinnin helppous ja joustavuus liittyvät keskeisesti organisaation kykyyn tarjota palvelujaan asiakaslähtöisesti sekä palveluprosessin mutkattomuuteen. Julkisen sektorin asiakaslähtöistä toimintaa voidaan edistää kokoamalla julkisen hallinnon palvelut tuotettavaksi asiakkaan elämäntilanteisiin perustuvien palvelutarpeiden pohjalta sekä monikanavaisilla palveluilla, tehokkailla prosesseilla, uudella teknologialla ja hallinnon rakenteiden yksinkertaistamisella.

Virastojen kokoaminen yhdessä uusien asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien rakentamisen kanssa mahdollistaa asiakkaiden palvelemisen kokonaisvaltaisemmin. Asiakkuuden hallintaa kyetään hoitamaan mallissa A jonkin verran nykyistä paremmin, kun asiakkaan tarpeet tunnistetaan laajemmin ja niihin pystytään vastaamaan eri elämäntilanteissa. Monialaiset ja suuremmat organisaatiot pystyvät mallissa A jonkin verran nykyistä paremmin rakentamaan ja hyödyntämään asiakkuuden hallintaan liittyviä järjestelmiä ja vastaamaan laajemmalla palveluvalikoimalla asiakkaiden tarpeisiin. ELY-keskukset ja TE-toimistot tuottavat yhdessä palveluja henkilö- ja yritysasiakkaille, jolloin niiden suunnittelussa ja hankinnassa voidaan saada virastossa 2 resurssisäästöjä. Samalla voidaan vähentää myös päällekkäisyyksiä varsinkin yritysasiakkaiden kohtaamisessa ja tarpeiden selvittelyssä. Virastossa 1 mahdollisuudet asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien rakentamiseen ovat rajallisemmat kuin virastossa 2, koska asiakkaiden aluehallintovirastoilta ja maistraateilta tarvitsemat palvelut eivät liity suoraan toisiinsa.

Laajaa palveluvalikoimaa kyetään tarjoamaan myös eri palvelukanavien välityksellä. Uuden teknologian hyödyntämiselle ja yhtenäistämiselle luodaan paremmat edellytykset isommissa organisaatioissa.

Virastojen määrän väheneminen ja organisaatiorakenteiden selkeytyminen yksinkertaistavat hallinnon rakenteita sekä helpottavat mallissa A jonkin verran asiakkaan näkökulmasta oikean tahon löytämistä. Asiakkaan asiointia helpottaa merkittävästi myös käyntiasioinnin kokoaminen julkisen hallinnon yhteiseen asiakaspalveluun.

Asiakas hyötyy myös siitä, että mallin A nykyistä laajemmissa organisaatioissa resursseja voidaan henkilöstön osaamisen sallimissa rajoissa kohdentaa aikaisempaa jonkin verran laajemmin substanssitehtäviin, joissa tarve on kriittisin. Asiakkaan asia saatetaan näin saada hoidettua nykyistä nopeammin. Vaikka myös useista pienemmistä ja itsenäisistä organisaatioista koostuvia kokonaisuuksia on mahdollista johtaa ja ohjata toimimaan yhtenäisillä toimintamalleilla, edistävät suuremmat organisaatiot myös toimintamallien yhdenmukaistamista nykyistä laajemmalla alueella ja sitä kautta parantavat asiakkaiden yhdenmukaista kohtelua.

Organisaatioiden kokoaminen ei merkittävästi lisää tai helpota asiakkaan mahdollisuuksia seurata itseään koskevaa tietoa ja päätöksentekoa. Tässä suhteessa ratkaisevaa on valtakunnallisten kehittämishankkeiden läpivienti ja onnistuminen. Erityisesti korostuvat palveluarkkitehtuuria ja sen eri osa-alueita koskevat hankkeet, kuten nykyisen Asiointitilin uudistaminen.

9.1.2 Malli B

Palvelujen saatavuuden parantaminen resurssien pienentyessä

Asiakkaan kannalta yksi yhtenäinen valtion aluehallinto on selkeä. Malli antaa hyvän mahdollisuuden yhden luukun palvelun kehittämiseen.

Monikanavaisuuden kehittäminen tarjoaa myös mallissa B asiakkaille selkeät palvelukanavat. Kaikkien neljän viraston kokoaminen samaan organisaatioon lisää mallia A enemmän yhteistä valmistelua ja päätöksentekoa palvelukanavien suhteen. Uudessa isommassa organisaatiossa pystytään rakentamaan mallia A ja nykyistä tilannetta merkittävästi kattavampi palvelustrategia, jossa kyetään huomioimaan tarkoituksenmukaiset palvelukanavat koko laajan palveluvalikoiman osalta. Malli B tarjoaa myös selvästi mallia A laajemmat mahdollisuudet yhteistyöhön sekä sähköisten palveluiden että muiden palvelukanavien kehittämisessä ja hyödyntämisessä. Samalla myös verkkopalveluiden kehittämiseen ja ylläpitämiseen liittyvästä koordinoinnista johtuvat kustannukset vähenevät mallia A enemmän. Verkkopalveluja voidaan arvioida syntyvän nopeammin, kun virastoja on vähemmän.

Mallissa B pienempi virastojen määrä parantaa myös mallia A enemmän todennäköisyyttä puhelin- ja etäpalveluiden kokoaikaiseen hyvään saatavuuteen, koska se laajentaa virastokohtaisiin puhelin- ja etäpalveluihin käytettävissä olevan henkilöstön määrää.

Samoin kuin muissakin malleissa, myös mallissa B perustettavien virastojen käyntiasiakaspalvelu siirretään julkisen hallinnon yhteisiin asiointipisteisiin. Siirron toteutuessa lakkautetaan kyseisellä paikkakunnalla oma käyntiasiakkaiden palvelu. Toimipisteverkko uudistetaan uutta tilannetta vastaavaksi sitä huomattavasti supistaen. Malli B tarjoaa samoin kuin malli A nykyistä jonkin verran paremmat mahdollisuudet organisoida asiantuntijatyö ja asiakaspalvelu paikkariippumattomasti. Toimipisteverkon uudistamisessa otetaan huomioon toiminnalliset tarpeet, kuten esim. alueellista läsnäoloa edellyttävät tehtävät ja niiden palveluiden tarjoaminen, joissa edellytetään henkilökohtaista asiointia viranomaisessa. Muutoksia tehtäessä noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa valtion yhteistoimintalain ja -sopimuksen mukaisesti sekä yleisiä periaatteita valtion henkilöstön asemasta organisaation muutostilanteissa.

Asioinnin helppous ja joustavuus

Asiakkuuden hallinta pystytään hoitamaan mallissa B mallia A paremmin, kun asiakkaan tarpeet on mahdollista tunnistaa laajemmin ja niihin vastattaessa pystytään hyödyntämään laajempaa asiantuntemusta. Niissä tehtävissä, joita hoidetaan valtakunnallisesti, asiantuntemusta voidaan hyödyntää muita tehtäviä joustavammin asiakkaiden palvelemiseksi. Mallia A monialaisemmissa ja suuremmissa virastoissa pystytään rakentamaan ja hyödyntämään paremmin myös asiakkuuden hallintaan liittyviä järjestelmiä ja vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin laajemmalla palveluvalikoimalla eri palvelukanavia hyödyntäen. Isommassa organisaatiossa uuden teknologian hyödyntämiselle ja yhtenäistämiselle on paremmat mahdollisuudet.

Malli B yksinkertaistaa hallinnon rakenteita mallia A enemmän, mikä helpottaa asiakkaan näkökulmasta oikean tahon löytämistä. Asiakkaan asiointia helpottaa merkittävästi myös käyntiasioinnin kokoaminen julkisen hallinnon yhteiseen asiakaspalveluun. Ympäristöhallinnon lupa- ja valvontaprosessi voisi asiakkaan näkökulmasta yksinkertaistua tehtävien yhteen viranomaiseen kokoamisen myötä, vaikkakin prosessia pyritään kehittämään jo nykyisinkin mahdollisimman suoraviivaiseksi ja tehokkaaksi nimenomaan asiakkaan kannalta.

Asiakas voi hyötyä myös siitä, että mallia A laajemmassa organisaatiossa resursseja voidaan henkilöstön osaamisen sallimissa rajoissa kohdentaa laajemmin substanssitehtäviin, joissa tarve on kriittisin. Asiakkaan asia saatetaan näin saada hoidettua nykyistä ja myös mallia A nopeammin. Samoin kuin mallissa A, myös mallissa B nykyistä suurempi organisaatio edistää toimintamallien yhdenmukaistamista nykyistä laajemmalla alueella ja sitä kautta parantaa asiakkaiden yhdenmukaista kohtelua. Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan toimi mallissa B yhtä hyvin kuin valtakunnallisessa mallissa C.

9.1.3 Malli C

Palvelujen saatavuuden parantaminen resurssien pienentyessä

Asiakasnäkökulmasta malli varmistaa yhtenäiset käytännöt ja palvelutason koko maassa.

Monikanavaisuuden kehittäminen tarjoaa mallissa C samoin kuin muissakin malleissa asiakkaille selkeät palvelukanavat. Malli C parantaa vastaavalla tavalla kuin malli A mahdollisuuksia palvelukanavien yhteiseen valmisteluun sekä yhteistyöhön palvelukanavien hyödyntämisessä ja niitä koskevassa päätöksenteossa ja sähköisten palveluiden kehittämisessä. Malli C mahdollistaa myös vastaavalla tavalla kuin malli A jonkin verran nykyistä kattavamman palvelustrategian laatimisen. Resurssien ja osaamisen kokoaminen luo mallin A kanssa vastaavalla tavalla myös edellytyksiä sähköisten palveluiden lisäämiseen ja niiden käytön tehostamiseen. Myös verkkopalveluiden kehittämiseen ja ylläpitämiseen liittyvät koordinointikustannukset vähenevät vähintään mallia A vastaavasti. Erona malliin A on kuitenkin, se, että virastoja on valtakunnallisessa mallissa C vähemmän ja asioiden hoito yhden valtakunnallisen organisaation sisällä on helpompaa kuin mallin A 3-5 virastossa.

Malli C parantaa todennäköisyyttä puhelin- ja etäpalveluiden kokoaikaiseen hyvään saatavuuteen mallia A enemmän, koska malli mahdollistaa resurssien ja asiantuntemuksen joustavamman hyödyntämisen valtakunnallisesti. Malli C on resurssien valtakunnallisen käyttömahdollisuuden näkökulmasta myös mallia B parempi ratkaisu puhelin- ja etäpalvelujen saatavuuden ja laadun kannalta.

Myös mallissa C valtakunnallisten virastojen käyntiasiakaspalvelu siirretään julkisen hallinnon yhteisiin asiointipisteisiin. Siirron toteutuessa lakkautetaan kyseisellä paikkakunnalla oma käyntiasiakkaiden palvelu. Toimipisteverkko uudistetaan uutta tilannetta vastaavaksi sitä huomattavasti supistaen. Toimipisteverkon uudistamisessa otetaan kuitenkin huomioon toiminnalliset tarpeet, kuten esim. alueellista läsnäoloa edellyttävät tehtävät ja niiden palveluiden tarjoaminen, joissa edellytetään henkilökohtaista asiointia viranomaisessa. Malli C antaa malleja A ja B huomattavasti paremmat mahdollisuudet organisoida asiantuntijatyö ja asiakaspalvelu paikkariippumattomasti ja tehokkaasti, koska viranomaisen toimivalta ei tässä mallissa ole lainkaan alueeseen sidottua. Muutoksia tehtäessä noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa valtion yhteistoimintalain ja -sopimuksen mukaisesti sekä yleisiä periaatteita valtion henkilöstön asemasta organisaation muutostilanteissa.

Asioinnin helppous ja joustavuus

Malli C tarjoaa asiakkaiden tarpeiden tunnistamiseen ja niihin vastaamiseen sekä asiakkuuden hallinnan hoitamiseen vähintään vastaavanlaiset mahdollisuudet kuin malli A. Valtakunnallisessa virastossa henkilöstön asiantuntemusta voidaan kuitenkin hyödyntää joustavammin asiakkaiden palvelemiseksi kuin malleissa A ja B.

Malli C yksinkertaistaa asiakkaiden näkökulmasta hallinnon rakenteita ja helpottaa oikean tahon löytämistä merkittävästi nykytilannetta ja jonkin verran malleja A ja B enemmän, koska asiakkaan ei valtakunnallisen organisaation kanssa asioidessaan tarvitse tietää, millä alueellisella virastolla on päätösvalta hänen asiassaan. Asiakkaan asiointia helpottaa myös tässä mallissa merkittävästi käyntiasioinnin kokoaminen julkisen hallinnon yhteiseen asiakaspalveluun. Asiakkaiden näkökulmasta malli onkin nykytilannetta selkeämpi vaihtoehto, kun alueellisten ja paikallisten yksiköiden organisoiminen sekä suhde keskushallinnon virastojen rooliin järjestetään asiakaslähtöisestä näkökulmasta. Mallin riskinä on se, että se heikentää alueellisten erojen huomioon ottamista asiakkaiden palvelemisessa sekä alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamista päätöksenteossa.

Asiakas hyötyy mallissa C vastaavalla tavalla kuin mallissa A siitä, että resursseja voidaan henkilöstön osaamisen sallimissa rajoissa aikaisempaa laajemmin kohdentaa substanssitehtäviin, joissa tarve on kriittisin. Mallin C valtakunnalliset virastot antavat kuitenkin toisin kuin mallit A ja B mahdollisuuden käyttää resursseja koko maassa alueellisesti tarkoituksenmukaisemmalla tavalla ja tehokkaammin. Asiakkaan asia saatetaan näin saada hoidettua nykyistä nopeammin. Malli C tarjoaa malleja A ja B paremman mahdollisuuden toimintamallien yhdenmukaistamiseen koko valtakunnan tasolla ja varmistaa tätä kautta myös paremmin asiakkaiden yhdenmukaisen kohtelun. Yhtenäiset prosessit lisäävät myös toiminnan tehokkuutta.

9.1.4 Malli D

Palvelujen saatavuuden parantaminen resurssien pienentyessä

Asiakkaan kannalta muutos nykyiseen vastuujakoon olisi suuri, kun liitoille siirrettäviä tehtäviä koskien luotaisiin täysin uusi itsehallinnon taso. Yhden luukun periaatteen sijaan voisikin siirrettävissä tehtävissä kehittyä kaksi luukkua, jos myös kuntatoimija keskittäisi palvelunsa. Valtakunnallisesti yhtenäisen palvelutason ylläpitäminen olisi mallissa haasteellista.

Monikanavaisuuden kehittäminen tarjoaa myös mallissa D muiden mallien tavoin asiakkaille selkeät palvelukanavat. Malli D parantaa valtion aluehallintoon jäävissä tehtävissä lähes vastaavalla tavalla kuin malli B mahdollisuuksia palvelukanavien yhteiseen valmisteluun sekä yhteistyöhön palvelukanavien hyödyntämisessä ja niitä koskevassa päätöksenteossa ja sähköisten palveluiden kehittämisessä, edellyttäen että myös TE-toimistot liitetään osaksi valtion aluehallinnon virastoa. Samalla myös verkkopalveluiden kehittämiseen ja ylläpitämiseen liittyvästä koordinoinnista johtuvat kustannukset vähenevät valtion aluehallintoon jäävissä tehtävissä lähes vastaavalla tavalla kuin mallissa B. Palvelustrategian näkökulmasta malli D ei kuitenkaan mahdollista yhtä kattavan palvelustrategian laatimista kuin malli B, koska osa tehtävistä siirretään maakuntien liitoille. Toisaalta malli D mahdollistaa tehtäväsiirtojen seurauksena nykyistä laajemman palvelustrategian laatimisen myös maakuntien liitoille.

Verkkopalveluja voidaan arvioida syntyvän nopeammin, kun virastoja on vähemmän. Jos valtion aluehallinnon virastosta muodostettaisiin valtakunnallisen toimivallan omaava virasto, virastoja olisi vähemmän ja asioiden hoito yhden valtakunnallisen organisaation sisällä olisi helpompaa kuin jos perustettaisiin 3-5 alueellisen toimivallan virastoa.

Malli D parantaisi todennäköisyyttä virastokohtaisten puhelin- ja etäpalveluiden kokoaikaiseen hyvään saatavuuteen, koska se laajentaisi puhelin- ja etäpalveluihin käytettävissä olevan henkilöstön määrää. Malli D yhdistää lähes yhtä laajasti kuin malli B nykyisten viraston henkilöstöä yhteen virastoon ja parantaa valtakunnallisessa vaihtoehdossa henkilöstön hyödyntämismahdollisuuksia koko maan laajuisesti vastaavalla tavalla kuin malli C.

Samoin kuin muissa malleissa, myös mallissa D perustettavan valtion aluehallinnon viraston käyntiasiakaspalvelu siirretään julkisen hallinnon yhteisiin asiointipisteisiin. Siirron toteutuessa lakkautetaan kyseisellä paikkakunnalla oma käyntiasiakkaiden palvelu. Toimipisteverkko uudistetaan uutta tilannetta vastaavaksi sitä huomattavasti supistaen. Toimipisteverkon uudistamisessa otetaan kuitenkin huomioon toiminnalliset tarpeet, kuten esim. alueellista läsnäoloa edellyttävät tehtävät ja niiden palveluiden tarjoaminen, joissa edellytetään henkilökohtaista asiointia viranomaisessa. Muutoksia tehtäessä noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa valtion yhteistoimintalain ja -sopimuksen mukaisesti sekä yleisiä periaatteita valtion henkilöstön asemasta organisaation muutostilanteissa.

Mallin D valtakunnallinen vaihtoehto antaa vastaavasti kuin malli C huomattavasti malleja A ja B paremmat mahdollisuudet organisoida asiantuntijatyö ja asiakaspalvelu paikkariippumattomasti ja tehokkaasti, koska viranomaisen toimivalta ei mallissa ole alueeseen sidottua. Alueellisen toimivallan vaihtoehdossa malli D parantaa vastaavasti kuin malli B jonkin verran mahdollisuuksia työn paikkariippumattomaan organisointiin.

Myös maakuntien liittoihin siirrettävien tehtävien osalta tulee selvittää mahdollisuudet julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun hyödyntämiseen käyntiasiakaspalvelun antamisessa. Käyntiasiakaspalvelun turvaamiseen tulee kiinnittää huomiota, kun maakuntien liittojen määrää vähennetään mallissa D nykyisestä.

Asioinnin helppous ja joustavuus

Malli D parantaa valtion aluehallintoon liittyvissä tehtävissä lähes vastaavalla tavalla kuin malli B mahdollisuuksia asiakkuuden hallinnan hoitamiseen ja asiakkaiden kokonaisvaltaiseen palvelemiseen. Palveluvalikoima, jolla asiakkaiden tarpeisiin pystytään vastaamaan, on mallia B suppeampi maakuntien liittoihin siirrettävien tehtävien osalta. Toisaalta maakuntien liittojen palveluvalikoima laajenee vastaavasti ja niille tulee tehtäviä, joihin asiakaspalvelu liittyy olennaisena osana. Tämä asettaa uusia vaatimuksia maakuntien liittojen asiakkuuden hallinnan hoitamiseen ja asiakkaiden palvelemiseen.

Asiakkuuden hallinta kyetään valtion aluehallintoon jäävissä tehtävissä hoitamaan laajemmissa organisaatioissa paremmin, kun asiakkaan tarpeet tunnistetaan laajasti ja niihin vastattaessa pystytään hyödyntämään laajempaa asiantuntemusta. Valtakunnallisen toimivallan omaavassa valtion aluehallinnon virastossa asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää henkilöstön osaamisen sallimissa rajoissa joustavammin asiakkaiden palvelemiseksi kuin alueellisen toimivallan virastoissa.

Mallissa D pystytään rakentamaan ja hyödyntämään valtion aluehallintoon jäävissä tehtävissä lähes vastaavalla tavalla kuin mallissa B myös asiakkuuden hallintaan liittyviä järjestelmiä. Isossa organisaatiossa uuden teknologian hyödyntämiselle ja yhtenäistämiselle on paremmat mahdollisuudet.

Mallissa D vaihtoehto, jossa perustetaan valtion aluehallintoon jäävissä tehtävissä valtakunnallisen toimivallan omaava virasto (vrt. malli C), yksinkertaistaa asiakkaiden näkökulmasta hallinnon rakenteita ja helpottaa oikean tahon löytämistä enemmän kuin vaihtoehto, jossa valtion aluehallinto jakaantuu alueellisen toimivallan virastoihin (vrt. malli B). Asiakkaan ei valtakunnallisen organisaation kanssa asioidessaan tarvitse tietää, millä alueellisella virastolla on päätösvalta hänen asiassaan. Asiakkaan asiointia helpottaa merkittävästi myös valtion aluehallinnon viraston käyntiasioinnin kokoaminen julkisen hallinnon yhteiseen asiakaspalveluun.

Osa substanssiasioista jakaantuisi mallissa D valtion aluehallinnon viraston ja maakuntien liittojen kesken toiminnan luonteen (kehittäminen, valvonta, ohjaus) mukaisesti, mikä voi vaikeuttaa jonkin verran vastuiden hahmottamista asiakkaiden näkökulmasta, ellei työnjako ole riittävän selkeä. Kaikkien alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien kokoaminen maakuntien liittoihin helpottaisi asiakkaiden näkökulmasta oikean tahon löytämistä näissä asioissa. Ympäristölupa- ja valvontaprosessi voisi asiakkaan näkökulmasta yksinkertaistua mallissa D vastaavalla tavalla kuin mallissa B.

Asiakas voi hyötyä myös siitä, että malli D parantaa lähes samalla tavalla kuin malli B mahdollisuuksia kohdentaa resursseja valtion aluehallintoon jäävissä tehtävissä substanssitehtäviin, joissa tarve on kriittisin. Toisaalta resursseja voidaan valtakunnallisen toimivallan omaavassa virastossa kohdentaa uudelleen mallia B paremmin myös koko maan tasolla

henkilöstön osaamisen sallimissa rajoissa. Asiakkaan asia saatetaan näin saada hoidettua nykyistä nopeammin.

Valtakunnallisen toimivallan omaava virasto tarjoaisi mallissa D vastaavasti kuin malli C mahdollisuuden toimintamallien yhdenmukaistamiseen koko valtakunnan tasolla ja varmistaisi tätä kautta myös paremmin asiakkaiden yhdenmukaisen kohtelun koko maassa. Yhdenvertaisuus ei toimisi yhtä hyvin mallin D vaihtoehdossa, jossa valtion aluehallinnon virasto jakaantuisi 3-5 alueellisen toimivallan virastoon.

Tehtävien siirtäminen valtiolta kuntasektorille tulee tehdä hallitusti, selkein tehtäväkokonaisuuksin niin, että asiakkaille on selvää mikä viranomainen mitäkin tehtäväkokonaisuutta hoitaa. Koska hallintoon on, sekä rakennerahastoissa että kansallisessa alueiden kehittämisessä käytössä vähäiset ja yhä vähenevät resurssit, on tärkeimpiä hallinnon uudistamisen lähtökohtia oltava synergiaetujen painottaminen.

9.1.5 Yhteenveto ja asiakasvaikutusten vertailu eri mallien välillä

Arviointikohta	Malli A	Malli B	Malli C	Malli D*
Palvelustrategian kattavuus	Mahdollistaa jonkin verran nykyistä kattavamman palvelustrategian laatimisen.	Mahdollistaa nykyistä merkittävästi kattavamman palvelustrategian laatimisen.	Vaikutus on sama kuin vaihtoehdosssa A.	Vaikutus valtion palveluissa hieman vaihtoehtoa B suppeampi. Mahdollistaa maakuntien liitoissa nykyistä kattavamman palvelustrategian.
Sähköisten palveluiden saatavuus	Parantaa jonkin verran edellytyksiä sähköisten palveluiden lisäämiseen, käytön tehostamiseen sekä kehittämiseen.	Parantaa merkittävästi edellytyksiä sähköisten palveluiden lisäämiseen, käytön tehostamiseen sekä kehittämiseen.	Parantaa edellytyksiä hieman vaihtoehtoa A enemmän.	Parantaa edellytyksiä valtion viranomaisessa lähes yhtä paljon kuin vaihtoehto B. Palvelujen kehittäminen edellyttää liittojen ja valtion viranomaisten yhteistyötä.
Puhelin- ja etäpalveluiden saatavuus	Parantaa jonkin verran puhelin- ja etäpalveluiden saatavuutta, laatua ja resurssien käytön tehokkuutta.	Positiivisempi vaikutus kuin vaihtoehdossa A.	Positiivistempi vaikutus kuin vaihtoehdoissa A ja B.	Vaikutus on positiivistempi kuin vaihtoehdoissa A, B ja C. Palvelujen kehittäminen edellyttää liittojen ja valtion viranomaisten yhteistyötä.
Käyntiasiointipalveluiden saatavuus	Käyntiasioinnin saatavuuteen vaikuttaa eniten käyntiasiakaspalvelun kokoaminen julkisen hallinnon yhteisiin asiointipisteisiin. Jos lakisääteinen yhteinen asiakaspalvelu ei toteudu, käyntiasioinnin saatavuus vaihtelee alueittain. Mahdollisuudet asiantuntijatyön ja asiakaspalvelun organisointiin paikkariippumattomasti paranevat jonkin verran.	Vaikutukset ovat samat kuin vaihtoehdossa A.	Vaikutukset ovat käyntiasiakaspalvelun kokoamisen osalta samat kuin kaikissa muissakin vaihtoehdoissa. Vaihtoehto C antaa huomattavasti paremmat mahdollisuudet työn paikkariippumattomaan organisointiin kuin vaihtoehdot A ja B.	Valtion viranomaisessa vaikutukset ovat samat kuin vaihtoehdossa C. Riskinä on, että maakuntien liitoille syntyy oma palveluverkko.
Asioinnin helppous ja joustavuus	Parantaa jonkin verran mahdollisuuksia asiakkuuden hallintaan liittyvien järjestelmien rakentamiseen ja asiakkaiden tarpeisiin vastaamiseen. Asiakas löytää oiken tahon jonkin verran helpommin. Voi nopeuttaa asiointia parantamalla jonkin verran mahdollisuuksia resurssien uudelleenkohdentamiseen.	Vaikutukset ovat positiivisempia kuin vaihtoehdossa A.	Parantaa mahdollisuuksia asiakkaiden tarpeisiin vastaamiseen ja oikean tahon löytämiseen enemmän kuin vaihtoehdot A ja B. Voi nopeuttaa asiointia, kun mahdollisuudet resurssien uudelleenkohdentamiseen paranevat merkittävästi.	Parantaa mahdollisuuksia asiakkuudenhallintajärjestelmien rakentamiseen, asiakkaiden tarpeisiin vastaamiseen ja resurssien uudelleenkohdentamiseen lähes vastaavasti kuin vaihtoehto B. Valtakunnallisessa mallissa oikean tahon löytäminen paranee lähes vastaavasti kuin vaihtoehdossa C.

* D-mallin alustava arviointi on voitu toistaiseksi tehdä lähinnä valtionhallinnolle jäävien tehtävien näkökulmasta.

Selite	
	= merkittävä positiivinen vaikutus
	= selkeä posiviitinen vaikutus
	= jonkinasteinen positiivinen vaikutus
	= ei muutosta nykytilaan
	= jonkinasteinen negatiivinen vaikutus
	= selkeä negatiivinen vaikutus
	= merkittävä negatiivinen vaikutus

9.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan, johtamiseen ja ohjaukseen

9.2.1 Malli A

Vaikuttaako malli mahdollisuuksiin organisoida toiminta nykyistä tehokkaammin?

Malli A lisää mahdollisuuksia resurssien joustavaan kohdentamiseen, koska siinä kootaan samaan organisaation toisaalta aluehallintovirastojen ja maistraattien (virasto 1) ja toisaalta ELY-keskusten ja TE-toimistojen (virasto 2) tehtävät. Resursseja voidaan näin aikaisempaa laajemmin kohdentaa niihin substanssitehtäviin, joissa tarve on kriittisin.

Virastojen 1 ja 2 nykytilaa laajempi tehtäväkokonaisuus antaa mahdollisuuden käyttää virastoihin koottua asiantuntemusta nykyistä monipuolisemmin esimerkiksi kansalaisten oikeusturvaan virastossa 1 ja elinkeinopolitiikkaan virastossa 2 liittyvissä tehtävissä.

Toimialueiden laajentaminen nykyisistä AVIen 6:sta ja maistraattien 11:stä toisaalta 3-5:een virastossa 1 ja nykyisistä ELY-keskusten 15 alueesta 3-9:ään virastossa 2 antaa mahdollisuuksia tarkastella ja kohdentaa resursseja laajemman alueen sisällä kuin nykyisin ja siten myös työkuormituksen tasaisemman jakamisen.

Aluerakenteen tiivistäminen antaa mahdollisuuden toiminnan tehostamiseen, mutta ei kuitenkaan vastaa riittävästi tuottavuus- eikä synergiahaasteisiin nykyrakenteen ongelmien ratkaisemiseksi. Malli A on vertailussa olevista rakennevaihtoehdoista muutoksena kevein toteuttaa.

Erityisesti maistraattien tehtävissä korostuu ratkaisujen yhdenmukaisuuden vaatimus koko maassa. Tämän vuoksi näissä tehtävissä malli A ei ole tehokkain ja tuloksellisin vaihtoehto. Lisäksi nykyiset maistraattien toimialueet useassa tapauksessa jaettaisiin, millä ei olisi positiivisia vaikutuksia tuottavuuteen tai palveluiden saatavuuteen.

Viiden aluehallintoviraston malli aiheuttaisi nykyisille aluehallintovirastoille suuren rakenteellisen muutoksen olemassa olevien toimipisteiden sijoittuessa hyvinkin huonosti uuteen virastorakenteeseen. Malli ei luo uusia mahdollisuuksia valtakunnalliseen tai alueelliseen erikoistumiseen nykytilaan nähden.

Kolmen aluehallintoviraston mallissa erikoistumistehtäviä ilmeisesti tarvittaisiin edelleen, mutta rationalisointihyötyjäkin voisi saada jonkin verran. ELY-keskusten ja TE-toimistojen hallinnolliset tehtävät kootaan 1.1.2015 alkaen perustettavaan uuteen virastoon, samoin kuin aluehallintovirastojen hallinnolliset tehtävät kootaan 1.3.2015 yhden aluehallintoviraston alaisuuteen, joten mallilla A ei ole vaikutusta hallinnollisten tehtävien hoitamiseen. Maistraattien hallinnollisten tehtävien kokoaminen samaan kokonaisuuteen mahdollistaisi noin 15 htv:n verran toiminnan tehostumista näissä toiminnoissa.

Mallissa D ELY-keskuksilta maakuntien liittojen hoidettavaksi esitettyjen aluekehitystehtävien lista ei ole kattava eikä selkeä. Erityisesti rahoitustehtävien osalta olisi vaikutusarvioinnin tekemistä varten välttämätöntä määritellä siirrettäviksi esitetyt rahoitustehtävät tarkasti. Siirrettävien tehtävien tulisi olla sellaisia, että ne muodostavat tarkoituksenmukai-

sia toiminnallisia kokonaisuuksia, muutoin esimerkiksi kaksinkertaisen työn määrä viranomaisissa lisääntyy. Liittojen hoidettavana pitäisi olla niiden toimialaan parhaiten soveltuvia kehittämiskokonaisuuksia, erityisesti strategisen tason tehtäviä. Valvonta, ohjaus ja luvitus olisi valtion aluehallinnon viraston tehtävänä. Alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus ja kulttuuriympäristön hoito jäisivät myös aluehallinnon viraston tehtäväksi.

Monissa mallin D:n mukaan maakuntien liitolle siirrettävissä tehtävissä siirto merkitsee lainsäädäntöuudistusten lisäksi laajaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen juuri uudistetun hallinnon ja toimintamallien muuttamista kesken rakennerahasto-ohjelmakauden (ml. tietojärjestelmämuutokset) sekä laajoja henkilöstösiirtoja valtiolta kuntasektorille.

Tehtävien siirron myötä maakuntien liitoille siirtyisivät resurssit näiden tehtävien hoitamiseen. Lisäselvitystä edellyttää rahoituspäätösten alistaminen vain osin demokraattiselle päätöksenteolle, jotta prosessiin ei synny hitautta ja raskautta. Esimerkiksi määrätyn kokoluokan alle jäävien hankkeiden rahoituspäätökset tulisi voida tehdä viranomaispäätöksellä.

Miten malli vaikuttaa johtamiseen?

Johtamisen näkökulmasta muutokset olisivat muihin malleihin verrattuna todennäköisesti vähäisimmät. Johdettavat toiminta-alueet olisivat mahdollisesti laajempia kuin nykyisten aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten toiminta-alueet ovat. Toiminta-alueiden laajeneminen ja virastokokojen suureneminen sekä tehtäväkentän laajeneminen lisäävät johtamisen vaativuutta. Erityisesti tehtäväkentän laajeneminen voi aiheuttaa sen, ettei viraston päällikkö riittävästi tunne johtamaansa organisaatiota. Toisaalta johtamisen edellytyksiin vaikuttaa hyvin merkittävästi viraston organisaatiorakenne ja tehtävien organisointitapa.

Malli ei toisi merkittävää muutosta aluehallintovirastojen nykyiseen johtamisjärjestelmään. ELY-keskuksissa malli edellyttäisi päätoimisia johtajia, mikä merkitsisi parannusta nykyiseen keskusten johtamisjärjestelmään.

Toiminta-alueiden laajetessa ja virastojen määrän vähentyessä ylijohtajien ja vastuualueen- /osastojenpäälliköiden määrä vähenisi nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Vastuualueiden/osastojen ja niiden johtajien määrään vaikuttaa viraston organisointimalli. Toiminta-alueiden koon kasvaessa todennäköistä on, että yksikön päälliköiden tai vastaavien esimiesten määrä lisääntyisi.

Edistääkö malli tehtävien hoitoa poikkihallinnollisesti ja monialaista virastorakennetta?

Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset ovat monialaisia viranomaisia, jotka hoitavat kahdeksan eri hallinnonalan tehtäviä. Myös maistraatit ovat monialaisia viranomaisia, joilla on neljän hallinnonalan tehtäviä hoidettavanaan. TE-toimistojen tehtävät ovat ELY-keskusten elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueen alaan kuuluvia, paikallistasolla hoidettavia tehtäviä. Näin ollen erityisesti viraston 1 perustaminen lisäisi virastokokonaisuudessa tehtävien hoitoa poikkihallinnollisesti ja edistäisi monialaista virastorakennetta.

Edistääkö malli aluehallinnon läsnäoloa ja alueellista päätöksentekoa silloin, kun se on tarpeen?

Vaihtoehdossa aluehallinnon läsnäolo alueilla voi toteutua nykytilannetta vastaavasti. Alueellinen päätöksenteko koskisi nykyistä laajempia alueita.

Virastojen toimialueiden laajuudella on keskeinen merkitys aluekehittämistehtävien hoitamiseen. Alueellisen erilaisuuden ja kehittämistarpeiden huomioiminen toimialueiltaan laajojen virastojen toiminnassa olisi vaikeaa, mutta toisaalta voi yhdenmukaistaa tarpeiden toteuttamista ja vertailua.

Aluetalouden edistämisen kannalta keskeinen aluekontakti säilyy ja tarkoituksenmukaisella aluejaolla myös vahvistuu. Päätöksenteossa ja neuvonnassa pystytään ottamaan huomioon alueiden erityispiirteet.

Siihen löytävätkö kunnat ja maakuntien liitot valtion aluehallinnosta luontevan kehittämiskumppanin mallissa A vaikuttaa, onko virastoja kolme vai yhdeksän vai jokin muu määrä. Jos virastoja olisi kolme, toimialueet muodostuisivat varsin laajoiksi ja heterogeenisiksi ja alueet olisivat todennäköisesti liian suuria aluekehittäjäroolin uskottavuuden kannalta. Seurauksena voisi olla, että maakuntien (ja suurten kaupunkien) yhteistyö valtionhallinnon kanssa pyrkisi suuntautumaan suoraan keskushallintoon. Virastojen lukumäärästä päätettäessä keskeisin asia onkin aluekehittäjäroolin toimivuus. Jos virastoja 2 olisi neljä, voisi aluejako muodostua nykyisten rakennerahasto-ELY-keskusten toimialueita vastaaviksi. Jos virastoja olisi yhdeksän, voisivat toimialueet muodostua nykyisten ELY-keskusten laajimman toimialueiden mukaisesti. Se vastaisi myös voimassa olevaa maakuntien yhteistoiminta-alueita ja tukisi nyt syntyneitä verkostoja ja toimintamalleja.

Jos virastojen toimialue on laaja ja toimipaikkoja vähän, vaikeutuu alueellisen ja paikallisen tuntemuksen ja yhteistyön ylläpito. Lisäksi laajoilla toimialueilla maakuntien keskinäiset tavoitteet voivat olla ristiriitaisia ja hankaloittaa yhteistyötä.

Vaikuttaako malli tulosohjaukseen?

Virastokokonaisuuden 1 nykyiset aluehallintovirastot ja maistraatit ovat organisaatiorakenteeltaan monialaisia viranomaisia, joita ohjaavat useat ministeriöt ja keskushallinnon viranomaiset. Molemmat viranomaiset kuuluvat valtiovarainministeriön hallinnonalaan ja valtiovarainministeriö vastaa niiden yleishallinnollisesta ohjauksesta. Sekä aluehallintovirastoja että maistraatteja ohjaavia tahoja ovat valtiovarainministeriön lisäksi oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Näiden tahojen lisäksi AVI:ja ohjaavat sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes sekä Elintarviketurvallisuusvirasto Evira ja maistraatteja Patentti- ja rekisterihallitus sekä Väestörekisterikeskus. Maistraattien kauppa- ja yhdistysrekisterin paikallisviranomaistehtävät siirretään Patentti- ja rekisterihallitukseen 1.9.2015 alkaen. Tämän jälkeen PRH ei enää ohjaa maistraatteja.

Virastokokonaisuuden 2 muodostaisivat nykyiset ELY-keskukset ja TE-toimistot, jotka kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan. ELY-keskuksia ohjaavat TEM sekä

yleishallinnollisena ohjaajana että substanssiohjaajana sekä lisäksi muina substanssiohjaajina ministeriöistä MMM, LVM, OKM, SM ja YM sekä keskusvirastoista Liikennevirasto, Maaseutuvirasto, Tekes, Tukes ja Evira. TE-toimistojen ohjaus on ELY-keskusten E-vastuualueilla.

Mallissa A molempien virastojen ohjausjärjestelmä keventyisi, selkeytyisi ja yhtenäistyisi ohjaavien tahojen näkökulmasta. Ohjattavien virastojen määrä vähenisi virastojen yhdistyessä ja niiden määrän vähentyessä. Maistraatteja ohjaava ja valvova Itä-Suomen aluehallintovirastoon sijoitettu maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö lakkaisi, mikä johtaisi nykyisten maistraattien mukaista toimintaa koskien yhden ohjausportaan poistumiseen. Tämän mallin toteuttamisessa tulisi varmistaa valtakunnallisen otteen jatkuminen maistraattitehtävien ohjauksessa ja kehittämisessä.

TE-toimistojen ohjauksesta poistuisi vastaavasti yksi porras, jos TE-toimistot liitettäisiin virastoon 2.

Ohjausmahdollisuus paranee ja malli mahdollistaa ohjauksen vahvistamisen nykyisestä, sillä toimintayksiköitä on vähemmän ja ohjaavat tahot voivat keskittyä nykyistä tehokkaammin ohjauksen kannalta keskeisiin asioihin harvemmissa yksiköissä. Edellytyksenä tälle kuitenkin on, että ministeriöiden mahdollisuus ohjata toimialaansa säilyy nykyisellä tasolla. Tämä tarkoittaa käytännössä, että hallinnonalan substanssiohjaus ja tehtävien hoito organisoidaan tarkoituksenmukaisesti osastoittain, ja että ohjauksessa voidaan tasapainottaa substanssitehtävien tavoitteet ja resurssit keskenään.

Malli ei ohjauksen näkökulmasta ja nykytilaan verrattuna kuitenkaan tue esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön tai ympäristöministeriön hallinnonalojen tehtäväkokonaisuuksien yhtenäistä strategista ohjausta prosessien jakautuessa kahteen eri virastoon.

Mallin D osalta lisäselvityksiä edellyttävät ainakin ohjausmenettelyt maakuntien liitoille siirrettävien tehtävien osalta (mm. kuka tai ketkä ohjaisivat ja millä menettelyillä). Riskinä on, että syntyisi kaksinkertainen ohjausjärjestelmä (valtion viranomainen ja liitot).

Mitkä ovat mallin vaikutukset aluejakoon ja muiden viranomaisten ja tahojen toimintaan?

Kolme-viisi aluehallintovirastoa

Aluejakojen määrän vähentyessä viraston 1 toimialueet kasvaisivat merkittävästi verrattuna nykyisiin AVIen ja maistraattien toimialueisiin. Erityisesti kolmen viraston mallissa alueista muodostuisi hyvin laajoja. Molemmissa vaihtoehdoissa maantieteellisesti suurin olisi virasto, johon kuuluisivat Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnat. Kolmen viraston mallissa muun Suomen virastot eivät olisi maantieteellisesti merkittävästi tätä pienempiä, mutta viiden viraston mallissa Etelä- ja Länsi-Suomeen syntyisi myös maantieteellisesti pienempiä virastoja.

Vaikka lähtökohtana on pidetty viraston 1 osalta yhteensopivuutta sote-alueiden kanssa, tähän ei päästä täydellisesti. Tämä johtuu osittain siitä, että sote-alueet eivät noudata maakuntajakoa, jonka mukaisesti aluehallinnon virastojen aluejaot muodostetaan. Lisäksi Keski-

Pohjanmaan sijoittaminen aluehallinnon virastojen toimialueissa pohjoiseen on todettu edellisen aluehallinnon uudistuksen yhteydessä perustuslain vastaiseksi.

Hallinto-oikeuksien tuomiopiireihin viraston 1 aluejako sopisi vaihtelevasti.

Pohjois-Suomen osalta aluejaot olisivat yhtenevät ja ongelmia valitustiehen ei olisi odotettavissa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Kanta-Hämeen, Keski-Suomen, Pirkanmaan ja Päijät-Hämeen maakunnat ja se olisi kaikissa vaihtoehdoissa epäyhtenevä AVI jakoon Keski-Suomen osalta. Asiasta voisi aiheutua epäselvyyttä valitustien suhteen. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiri ei kattaisi yksinään yhdenkään AVIn aluetta yhdessäkään vaihtoehdossa.

Turun hallinto-oikeuden tuomiopiiri olisi kaikissa vaihtoehdoissa osa Länsi-Suomen AVIa.

Vaasan hallinto-oikeuden tuomiopiiri jäisi kokonaisuudessaan Länsi- ja Sisä-Suomen AVIn sisään kolmen ja neljän AVIn mallissa, mutta jäisi kahden AVIn alueelle viiden AVIn mallissa.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Kymenlaakson, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon maakunnat ja kaikissa muissa paitsi kolmen AVIn mallissa tämä olisi epäyhtenäinen AVIn aluejaon kanssa.

Helsingin hallinto-oikeuteen kuuluu vain Uudenmaan maakunta ja se jäisi kaikissa vaihtoehdoissa osaksi Etelä-Suomen alueen kattavaa AVIa.

Uudet aluejaot olisivat hyvin erilaisia kuin nykyiset aluejaot ja tämä aiheuttaisi viraston johtamisessa ja organisoinnissa lisätyötä enemmän kuin mallin C mukainen yhden toimialueen malli.

Yhdeksän ELY-keskusta

Yhdeksän ELY-keskuksen aluejako olisi yhteensopiva mm. rakennerahasto-ELY-keskusten toimialueiden sekä NUTS2-alueluokituksen perustuvan Itä- ja Pohjois-Suomen ja muun Manner-Suomen rakennerahasto-ohjelman alueelliseen toteuttamiseen. Lisäksi yhdeksän ELY-keskuksen aluejako vastaisi maakuntien yhteistoiminta-alueiden toimialueita ja tukisi siten niiden välistä yhteistyötä sekä laajempaa kuin yhtä maakuntaa koskevien aluekehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamista. TE-palvelujen, aluekehittämistehtävien ja sidosryhmäyhteistyön näkökulmasta tulisi tällöin oleelliseksi kysymys, minkälainen toimipisteverkosto uusilla ELY-keskuksilla olisi. Jos ELY-tehtäviä hoitavien toimipisteiden määrä säilyisivät suurin piirtein nykyisellään, ei muutos nykytilaan nähden olisi merkittävä. Aluetalouden edistämisen kannalta keskeinen aluekontakti säilyisi ja jopa vahvistuisi yhdeksän ELY-keskuksen aluejaolla. Päätöksen¬teossa ja neuvonnassa pystyttäisiin ottamaan huomioon alueiden erityis¬piirteet.

Yhdeksän ELY-keskuksen aluejaolla olisi seuraavia piirteitä suhteessa edellä käsiteltyihin uuden AVI-virastokokonaisuuden aluejakovaihtoehtoihin:

AVI5: poikkeamia syntyisi nykyisten Uudenmaan ja Hämeen ELY-keskusten muodostaman ELYn osalta, jolloin Kanta- ja Päijät-Hämeen maakuntien alue kuuluisi Sisä-Suomen aluehallintovirastoon ja Uudenmaan maakunta Etelä-Suomen aluehallintovirastoon.

Lisäksi nykyisten Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ELY-keskusten muodostaman ELYn alueesta Etelä-Pohjanmaan maakunnan alue kuuluisi Sisä-Suomen AVIin, mutta Pohjamaan maakunta Länsi-Suomen AVIin.

AVI4: uusien ELY-keskusten alueet olisivat yhteensopivat AVIen aluejakoihin, paitsi nykyisten Uudenmaan ja Hämeen ELY-keskusten muodostaman ELYn osalta, jolloin Kanta- ja Päijät-Hämeen maakuntien alue kuuluisi Sisä-Suomen aluehallintovirastoon ja Uudenmaan maakunta Etelä-Suomen aluehallintovirastoon. Lisäksi Etelä-Pohjanmaan ELYn toimialueesta Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakuntien alueet olisivat Länsi-Suomen AVIn ja Etelä-Pohjanmaan maakunta Sisä-Suomen AVIn alueella.

AVI3: uusien ELY-keskusten alueet olisivat yhteensopivat AVIen aluejakoihin, paitsi nykyisten Uudenmaan ja Hämeen ELY-keskusten muodostaman ELYn osalta, jolloin Kanta- ja Päijät-Hämeen maakuntien alue kuuluisi Sisä-Suomen aluehallintovirastoon ja Uudenmaan maakunta Etelä-Suomen aluehallintovirastoon.

Kolme ELY-keskusta

Siihen, löytävätkö kunnat ja maakuntien liitot valtion aluehallinnosta luontevan kehittämiskumppanin mallissa A vaikuttaa onko virastoja kolme vai yhdeksän vai jotain siltä väliltä. Jos virastojen määrä olisi kolme, muodostuisivat toimialueet varsin laajoiksi ja heterogeenisiksi ja alueet olisivat todennäköisesti liian suuria vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin. Mikään nykyinen tai lähihistorian toimialuejako ei täysin tue kolmen viraston aluejakoa. Seurauksena voisi olla, että maakuntien (ja kunnista ainakin suurten kaupunkien) yhteistyö valtionhallinnon kanssa pyrkisi suuntautumaan suoraan keskushallintoon.

Virastojen toimialueiden laajuudella on keskeinen merkitys aluekehittämistehtävien hoitamiseen. Virastojen 2 ja niiden toimipaikkojen lukumäärästä päätettäessä keskeisin asia tulisi olla aluekehittäjäroolin toimivuus. Alueellisen erilaisuuden ja kehittämistarpeiden huomioiminen toimialueiltaan laajojen virastojen toiminnassa olisi vaikeaa. Toisaalta laajemmilla alueilla voi yhdenmukaistaa toimintaa ja lisätä vertailtavuutta

Yhteistyö alueellisten ja paikallisten kumppaneiden kanssa riippuisi lisäksi pitkälti siitä, miten tiheä tai harva toimipaikkaverkosto virastoilla 2 olisi. Jos muodostetaan suuria toimialueita, tarvitaan toimipisteitä enemmän, jos yhteistyön taso halutaan säilyttää lähellä nykytasoa. Jos virastojen 2 toimialue on laaja ja toimipaikkoja vähän, vaikeutuu alueellisen ja paikallisen tuntemuksen ja yhteistyön ylläpito. Alueiden erityispiirteiden huomioiminen mm. aluekehitysasioissa edellyttää valtion asiantuntija- ja kehittämistehtävien hoitoa sekä toimivaltaa alueilla, ja jaolla kolmeen päädytään tämän kannalta liian suuriin alueisiin.

Liikennehallinnolle 3 toimialueen malli merkitsisi tarvetta asiakkuuden hallinnan kehittämiselle. Alueet voisivat olla liian laajat liikennesektorin tehtävien hoitamiseen.

Lisääkö malli synergiaa organisaatioon kuuluvissa toiminnoissa?

Aluehallintovirastojen ja maistraattien tehtävät liittyvät lainsäädännön toimeenpanoon ja tehtävissä painottuvat kansalaisten yhdenvertaisuuteen ja oikeusturvaan liittyvät kysy-

mykset, joten näiltä osin tehtävien luonteeseen perustuva synergia ja mahdollisuus tehtävien hoidon kehittämiseen lisääntyisivät. Asiakkaiden palvelutarve on kuitenkin erilainen. Aluehallintovirastojen tehtävissä korostuvat julkisen palvelun tuottajien ohjaus-, valvonta- ja arviointitehtävät, kun taas maistraattien tehtävät ovat pääasiassa palveluiden tuottamista yksittäisille asiakkaille. Tehtävien sisällöllinen synergia säilyisi nykyisen tasoisena lukuun ottamatta kuluttajahallintoa, jossa alue- ja paikallishallinnossa nyt hoidetut tehtävät yhdistyisivät samaan virastokokonaisuuteen.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävissä, jotka liittyvät elinkeinojen ja työllisyyden edistämiseen, sisällöllinen synergia lisääntyisi merkittävästi. Käytännössä ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävät ovat jo samaa hallinnollista kokonaisuutta. Nykyisen ELY-keskusten E-vastuualueen ja TE-toimiston tehtäviä olisi helpompi yhdenmukaistaa ja suoraviivaistaa. Uusia merkittäviä synergiahyötyjä ei löytyisi nykyisiltä Y- ja L-vastuualueilta eikä E-vastuualueen maa- ja metsätalousministeriön toimialan substanssitehtävissä, sillä ne on jo pitkälti hyödynnetty ELY-aikana.

9.2.2 Malli B

Vaikuttaako malli mahdollisuuksiin organisoida toiminta nykyistä tehokkaammin?

Malli B parantaa mahdollisuuksia kohdentaa resursseja joustavasti verrattuna nykytilaan ja malliin A, koska mallissa kootaan samaan organisaatioon aluehallintovirastojen, ELY-keskusten, maistraattien ja TE-toimistojen tehtävät. Resursseja voidaan periaatteessa aikaisempaa huomattavasti laajemmin kohdentaa niihin substanssitehtäviin, joissa tarve on kriittisin. Käytännössä resurssien kohdentamisen mahdollisuuksia voi rajoittaa tarvittavan osaamisen puute, koska koottavien tehtävien kirjo on hyvin laaja ja tehtävien luonne poikkeaa toisistaan.

Yhdistetyn viraston laaja tehtäväkenttä antaa mahdollisuuden käyttää virastoon koottua asiantuntemusta nykyistä monipuolisemmin lähinnä niissä aluehallinnon tehtäväkokonaisuuksissa, jotka tällä hetkellä jakautuvat osaksi aluehallintovirastoihin ja osaksi ELY-keskuksiin. Näitä tehtäviä on erityisesti ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla. Vaarana laajan tehtäväkentän omaavassa virastossa on, että syntyy toimistohotellimainen virasto.

Nykyistä laajempi tehtäväkenttä ja suuremmat alueelliset yksiköt tehostavat ja joustavoittavat toimintaa ja resurssien käyttöä. Myös tukipalveluja yhtenäistämällä ja johtoa keventämällä saadaan kustannussäästöjä. Viranomaisten välinen byrokratia ja mm. keskinäiset lausunnot vähenevät

Toimialueiden laajentaminen kolmeen-viiteen virastoon antaa mahdollisuuksia tarkastella ja kohdentaa resursseja erityisesti ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävissä huomattavasti laajemman alueen sisällä kuin nykyisin.

Malli B merkitsisi huomattavaa rakenteellista muutosta kaikille koottaville toiminnoille. Suurin muutos olisi kuitenkin ELY-keskuksille ja TE-toimistoille, joille alle viisi virastoa voisi olla toiminnallisesti liian pieni määrä.

Tuottavuuden lisäämisen näkökulmasta malli B toisi lisäsäästöjä ja parantaisi tuotta-

vuutta erityisesti hallinnon yhdistämisellä, sisäisen kehittämisen, strategiatyön ja asiakkuustyön sekä tulosohjauksen yhdistämisellä ja niiden pitämisellä mahdollisimman yksinkertaisena. Riskinä kuitenkin on, että viraston sisäinen byrokratia lisääntyy ja toimintaprosessit monimutkaistuvat suuressa virastossa vieden yhä enemmän aikaa niin johdolta kuin henkilöstöltäkin.

Valtakunnallisissa tehtävissä malli yhtenäistää toimintatapoja. Yhtenäiset alueelliset toiminta-alueet luovat edellytykset koordinoidulle aluehallinnon kehittämiselle.

Erityisesti maistraattien tehtävissä korostuu ratkaisujen yhdenmukaisuuden vaatimus koko maassa. Tämän vuoksi näissä tehtävissä malli B ei ole tehokkain ja tuloksellisin vaihtoehto. Lisäksi nykyiset maistraattien toimialueet useassa tapauksessa jaettaisiin, millä ei olisi positiivisia vaikutuksia tuottavuuteen tai palveluiden saatavuuteen.

Mallissa B yhdistettäisiin aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten sekä TE-toimistojen vuoden 2015 alusta yhteen kootut hallintopalvelut. Lisäksi kokonaisuuteen yhdistettäisiin aluehallintovirastojen hallintopalvelut sekä mallin A tavoin maistraattien hallintopalvelut.

Miten malli vaikuttaa johtamiseen?

Mallissa yhteen koottavien toimintojen ja tehtävien erittäin suuri määrä ja moninaisuus voivat heikentää mahdollisuuksia johtaa ja hallita virastokokonaisuutta ja resursseja tuloksellisesti ja tehokkaasti. Laaja virastokokonaisuus tuo haasteita johtamiselle ja yhtenäiselle toiminta-ajatukselle sekä toimintakulttuurille. Mallissa on vaarana, että syntyy toimistohotellimainen alue-virasto.

Monipaikkaisen johtamisen ja esimiestyön tarve lisääntyvät toiminta-alueiden kasvaessa.

Mallissa B kullakin alueellisen toimivallan omaavalla virastolla olisi ylijohtaja. Ylijohtajien määrä vähenisi ottaen huomioon, että ELY-keskuksissa ylijohtajan tehtävä on hoidettu vastuualueen johtajan toimen ohella. Johtajien määrässä tapahtuvat muutokset riippuvat valittavasta organisointitavasta ja esim. osastojen ja yksiköiden määrästä sekä siitä miten maistraattien ja TE-toimistojen tehtävät organisoitaisiin uusissa virastokokonaisuuksissa. Toiminta-alueiden ja virastojen henkilöstömäärän kasvaessa todennäköistä on, että väliportaan johtajien/yksikön päälliköiden tai vastaavien esimiesten määrä lisääntyisi merkittävästi.

Edistääkö malli tehtävien hoitoa poikkihallinnollisesti ja monialaista virastorakennetta?

Malli B edistää malleja A ja C laajemmin monialaista virastorakennetta kootessaan neljän viranomaisen tehtävät yhteen viranomaiseen. Myös mahdollisuus tehtävien hoitoon poikkihallinnollisesti on laajempi kuin malleissa A ja C.

Malli antaa mahdollisuuden synergiahyötyihin erityisesti ympäristöterveyden-huollon tehtävissä, valmiustehtävissä ja varautumisessa sekä lupaprosesseissa. Ristiriidat ja valitukset vähenevät, kun intressit voidaan sovittaa yhteen jo hankkeiden alussa. Jääviyskysymykset ovat ratkaistavissa organisaation sisällä kuten nykyrakenteessa, esimerkkinä ELY-keskusten patoturvallisuusvalvonta.

Esimerkiksi varautumisen, valmiussuunnittelun ja kokonaisturvallisuuden kannalta eri hallinnonalat laajasti yhdistävä virastomalli olisi johtamisen näkökulmasta muita malleja selkeämpi.

Edistääkö malli aluehallinnon läsnäoloa ja alueellista päätöksentekoa silloin, kun se on tarpeen?

Mallissa B aluehallinnon läsnäolo alueilla voi toteutua nykytilannetta vastaavasti. Alueellinen päätöksenteko koskisi nykyistä laajempia alueita. Alueet olisivat ELY-keskusten ja TE-toimistojen toiminnoissa laajemmat kuin mallissa A. Tämä voisi ainakin ELY-keskusten toiminnoissa merkitä sitä, että alueellisten sidosryhmien ja kumppanuuksien näkökulmasta päätöksenteko koskisi liian laajoja alueita.

Jos virastoja on vähän, vaarana on se, että kunnat ja maakuntien liitot eivät löydä valtion aluehallinnosta luontevaa kehittämiskumppania. Ainakin kolmen alueviraston mallissa riskinä on, että maakunnat ohittaisivat alueviraston ja asioisivat suoraan ministeriöihin Liian laajat toiminta-alueet etäännyttävät kumppanuutta. ja harva alueverkko ei tue aluekehittämistehtävien hoitamista (mm. alueiden vahvuuksien ja erikoistumisen tukemista). Harva alueverkko ei myöskään tue alueellisten erityispiirteiden huomioimista kansallisen tason strategisessa suunnittelussa ja päätöksen teossa ja on ongelmallinen myös ympäristötehtävien hoidolle.

Kunnat ja kansalaisetkin toivovat ajoittain valtion aluehallinnon vahvempaa näkyvyyttä ja otetta alueilla, kuten kuntien välistä asioiden koordinointia ja edistämistä. Malli B voisi muodostaa alueille nykyistä selkeämmin yhdet valtion ”kasvot”, joka vastaisi alueesta ja johon kansalaiset sekä yhteisöt voisivat olla yhteydessä.

Aluetalouden edistämisen kannalta keskeinen aluekontakti kuitenkin mallissa B edelleen säilyy ja tarkoituksenmukaisella aluejaolla myös vahvistuu. Päätöksenteossa ja neuvonnassa pystytään ottamaan huomioon alueiden erityispiirteet.

Vaikuttaako malli tulosohjaukseen?

Aluehallintovirastot ja maistraatit kuuluvat valtiovarainministeriön hallinnonalaan ja ovat valtiovarainministeriön yleishallinnollisessa ohjauksessa. ELY-keskukset ja TE-toimistot puolestaan ovat osa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaa ja työ- ja elinkeinoministeriö toimii niiden yleishallinnollisena ja osin myös substanssin ohjaajana. Mallissa B perustettavien virastojen yleishallinnollisen ohjauksen tulisi kuulua yhdelle ministeriölle.

Useat ministeriöt ohjaavat nykyisin sekä aluehallintovirastoja että ELY-keskuksia. Näitä ministeriöitä ovat ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja sisäministeriö. Näiden ministeriöiden ohjauksessa olevien toimintojen kokoaminen yhteen selkeyttäisi ja keventäisi tulosohjausta tältä osin. Tulosohjaus kevenisi mallissa B, samoin kuin mallissa A, myös siten, että maistraatteja ohjaava ja valvova Itä-Suomen aluehallintovirastoon sijoitettu maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö lakkaisi

ja yksi ohjausporras tätä kautta poistuisi. Mallin toteuttamisessa tulisi varmistaa valtakunnallisen otteen jatkuminen maistraattitehtävien ohjauksessa ja kehittämisessä.

Mallissa ohjattavien virastojen määrä vähenisi. Vähennys olisi ELY-keskuksia ja TE-toimistoja koskien suurempi kuin mallissa A. Tätä kautta ohjausmahdollisuus paranee, sillä toimintayksiköitä on vähemmän ja voidaan nykyistä tehokkaammin keskittyä ohjauksen kannalta keskeisiin asioihin ja käsitellä kattavasti lainsäädännön alueellista toimeenpanoa. Malli B tehostaa toiminnan ohjausta myös ympäristötehtävissä verrattuna nykyiseen kahden eri ympäristötehtäviä hoitavan virastokokonaisuuden malliin. Edellytyksenä on kuitenkin, että hallinnonalan substanssiohjaus ja tehtävien hoito organisoidaan tarkoituksenmukaisesti osastoittain.

Malli tarjoaa mahdollisuuden muodostaa nykyistä toimivampi ohjauskokonaisuus erityisesti maa- ja metsätalousministeriön toimialan tehtävissä. Varsinkin Eviran ohjauksessa olevissa luomuvalvonnan ja kasvinterveyden tarkastustehtävissä sekä eläinten hyvinvoinnin valvonnan, rekisteröinnin ja merkitsemisen tehtävissä olisi mahdollista saavuttaa ohjaustoimintojen synergiahyötyjä. Myös maksajavirastotehtävien kannalta on mahdollista saavuttaa toimiva ohjauskokonaisuus.

Mallissa B tulosohjaajien määrä kuitenkin samalla lisääntyy nykytilaan verrattuna ja ohjauksen haasteellisuus säilyy.

Vaikutukset aluejakoon ja muiden viranomaisten ja tahojen toimintaan

Merkittävin muutos aluejakojen näkökulmasta olisi, että kaikki nykyisten ELY-keskusten, TE-toimistojen, AVIen ja maistraattien toiminnot olisivat samassa aluejaossa läpi koko maan. Aluejakovaihtoehdot olisivat samat kuin mallissa A on esitetty virastolle 1 (3-5 virastoa). Erilaisten aluejakojen määrä valtionhallinnossa pienenisi uudistuksen myötä.

Aluejakojen yhtenevyys oikeuslaitoksen ja sote-alueiden jakoihin olisi samanlainen kuin mallissa A viraston 1 osalta.

Merkittävin muutos uusista aluejaoista tulisi nykyisille ELY-keskuksille ja TE-toimistoille, koska niissä poistuisi eniten nykyisiä aluejakoja ja osa nykyisistä ELY-keskusten yhdeksästä toimialueesta hajoaisi. Tämä vaikuttaisi erityisesti nykyisen liikenne-vastuualueen organisaatioon. Toimialueet kuitenkin kokonaisuutena kasvaisivat merkittävästi nykyisestä molemmissa vaihtoehdoissa.

Yhteinen aluejako aiheuttaisi erityisesti nykyisissä ELY-tehtävissä toimintatapojen muutoksia, koska nykyisillä AVI:lla ja ELY-keskuksilla on keskenään erilaisia sidosryhmiä ja tehtäviä. Tästä syystä niillä on tarpeita toisiinsa nähden erilaisiin aluejakoihin, mikä käy ilmi mallin A esittelyssä. Erityisesti erilaisuutta voidaan ennakoida syntyvän Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakuntien kohdalla sekä Keski-Suomen maakunnan sijoittumisessa aluejakoihin.

Nykytilaan verrattuna harva alueverkko ei tue aluekehittämistehtävien hoitamista (mm. alueiden vahvuuksien ja erikoistumisen tukemista, maaseutuelinkeinojen kehittämisen alueellista näkemystä) ja kumppanuuden toteuttamista riittävästi ilman alueellista toimipisteverkostoa ja toimivaltaa. Alle viiden aluejako ei myöskään tue alueellisten erityispiirteiden huomioimista kansallisen tason strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Uudet aluejaot olisivat hyvin erilaisia kuin nykyiset aluejaot ja tämä aiheuttaisi viraston johtamisessa ja organisoinnissa lisätyötä.

Lisääkö malli synergiaa organisaatioon kuuluvissa toiminnoissa?

Aluehallintovirastossa hoidetaan ympäristölupatehtävät ja ELY-keskuksissa niihin liittyvä valvonta. Tehtävien kokoaminen samaan organisaation lisäisi sisällöllistä synergiaa merkittävästi. Myös erityisesti maa- ja metsätalousministeriön ja pienessä määrin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilla synergia lisääntyisi, jos tehtävät koottaisiin mallin B mukaisesti yhteen organisaatioon.

Maistraattien ja TE-toimistojen tehtävissä synergiavaikutukset olisivat muuten samat kuin mallissa A, mutta maistraattien ja TE-toimistojen tehtävien välisiä synergioita pystyttäisiin hyödyntämään mallia A paremmin.

9.2.3 Malli C

Vaikuttaako malli mahdollisuuksiin organisoida toiminta nykyistä tehokkaammin?

Malli C parantaa mahdollisuuksia kohdentaa resursseja kriittisimpiin substanssitehtäviin samassa laajuudessa kuin malli A. Myös mahdollisuudet käyttää virastoon koottua asiantuntemusta nykyistä monipuolisemmin vastaavat mallin A antamia mahdollisuuksia.

Koska mallissa C muodostettaisiin kaksi valtakunnallisen toimivallan omaavaa virastoa, toisi malli mahdollisuuden käyttää resursseja koko maassa alueellisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ja tehokkaasti.

Malli antaisi mahdollisuuden organisoida sekä asiakaspalvelua että asiantuntijatyötä paikkariippumattomasti ja nykyistä yhdenmukaisemmaksi. Käyntiasiointia voitaisiin ohjata julkisen hallinnon yhteisiin asiointipisteisiin ja toimipisteverkkoa suunnitella muista kuin paikallisen asiakaspalvelun lähtökohdista lähtien. Tässäkin mallissa tulee kuitenkin huomioida riittävä toimipisteverkosto sellaisilla valvontasektoreilla, joissa tehdään tarkastuksia suoraan valvontakohteisiin, esim. ympäristöterveydenhuolto. Malli C tarjoaisi mahdollisuuden toimipisteverkon nykyistä sekä malleja A ja B joustavampaan kehittämiseen. Malli tarjoaisi myös valtakunnallisesti laajat mahdollisuudet erikoistumiseen tietyille asiantuntija-alueille.

Hallintopalvelujen kokoamisesta saatavat hyödyt olisivat mallissa C samat kuin mallissa A.

Miten malli vaikuttaa johtamiseen?

Osastojen ja niiden johtajien määrään vaikuttaa viraston organisointimalli. Valtakunnallisissa organisaatioissa kunkin osaston toiminta on todennäköisesti tarpeen jakaa useampaan toimintayksikköön, joille tullaan kullekin tarvitsemaan päälliköt. Lisäksi tarvitaan todennäköisesti myös muita eritasoisia esimiehiä. Johtamisrakenteesta voi syntyä moni-

portainen ja johto etääntyä henkilöstöstä. Virastot toimisivat monipaikkaisesti, mikä lisää johtamis- ja esimiestyön haasteellisuutta.

Toiminnan ja resurssien johtaminen olisi tässä mallissa selkeää, mutta johtaisi ilman poikkihallinnollisen johtamismallin kehittämistä helposti hallinnonalakohtaiseen optimointiin. Toimintayksikön päällikön tulisi kyetä ottamaan poikkihallinnollisen toiminnan johtamisrooli ja myös toimimaan viraston alueellisen toiminnan ”kasvoina” alueella.

Vaarana on myös, että valtakunnallisessa mallissa syntyy ”virastoja virastojen sisään”, jolloin toiminnan johtaminen kärsii ja hallinnonalakohtainen optimointi haittaa resurssien joustavaa käyttöä.

Myös johtajien alue- ja paikallistuntemus tulisi ottaa huomioon johtamismallissa. Yhden toimialueen ja keskitetyn toimivallan malli edellyttäisi kokonaan uudenlaisen viraston sisäisen johtamisjärjestelmän luomista, mikä aiheuttaisi virastojen yhdistämis-/perustamisvaiheessa lisätyötä niiden johtamisessa ja organisoinnissa.

Edistääkö malli tehtävien hoitoa poikkihallinnollisesti ja monialaista virastorakennetta?

Mallissa C koottaisiin samat toiminnot yhteen organisaation kuin mallissa A, joten mallien vaikutukset monialaiseen virastorakenteeseen ja tehtävien hoitoon poikkihallinnollisesti ovat yhtäläiset.

Edistääkö malli aluehallinnon läsnäoloa ja alueellista päätöksentekoa silloin, kun se on tarpeen?

Mallissa tehtäviä voidaan hoitaa alueilla ja alueille tarjota palveluja nykytasoa vastaavasti. Päätöksentekoa delegoidaan aluetasolle silloin, kun se on tehtävien hoidon näkökulmasta tarkoituksenmukaisin päätöksenteon taso.

Aluekontakti heikkenee, jos toimivalta ja päätöksenteko keskittyvät liiaksi. Riskinä on, että alueellisten erityispiirteiden huomioon ottaminen päätöksenteossa heikkenee, niiden tunnistaminen strategisissa linjauksissa vaikeutuu ja mahdollisuus aluelähtöiseen alueiden kehittämiseen heikkenee.

Vaikuttaako malli tulosohjaukseen?

Ohjaavat ministeriöt ja keskushallinnon virastot ovat mallissa C virastoittain samat kuin mallissa A. Erona kuitenkin on, että ohjaus kohdistuu vain yhteen virastoon toisaalta nykyisten kuuden aluehallintoviraston ja 11 maistraatin ja toisaalta 15 ELY-keskuksen ja 15 TE-toimiston sijaan. Kuten mallissa A, myös tässä mallissa poistuisi yksi porras maistraattitehtävien ohjauksesta. Riskinä kuitenkin on, että tarkasteltaessa viraston sisäistä johtamis- ja ohjausjärjestelmää ohjausportaita muodostuu tavoiteltua enemmän, jolloin ohjausote voi heiketä ja byrokratia lisääntyä. Hallinnonalalla jossa tulosohjaukseen osallistuu keskushallinnon virasto, muodostuu horisontaalinen ohjaussuhde kahden viraston välille.

Vaikutukset keskushallinnon virastoihin

Aluehallintovirastoja ja ELY-keskuksia ohjaavia keskushallinnon virastoja ovat Maaseutuvirasto, Liikennevirasto, Evira, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Tukes ja Tekes. Lisäksi Valvira ohjaa aluehallintovirastojen suorittamaa sosiaali- ja terveyspalvelujen lupa- ja valvontatehtävää. Keskushallinnonvirastoista Väestörekisterikeskus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Patentti- ja rekisterihallitus ohjaavat maistraattien toimintaa.

Hoidettaessa tehtäviä valtakunnallisessa organisaatiossa siirtyy nykyisin keskushallinnon virastojen tehtävänä ollut alueellisen toiminnan yhdenmukaistamisen ohjaus valtakunnallisen toimivallan omaavan viraston sisäiseksi toiminnaksi. Keskushallinnon virastoille nykyisin kuuluva yhdenmukaistamistehtävä kävisi tarpeettomaksi.

Myös kuntiin kohdistuva valtakunnallinen ohjaus voitaisiin toteuttaa yksiportaisesti suoraan valtakunnallisen toimivallan omaavan viraston ja sen alueellisten toimintayksiköiden kautta. Ohjauksen poikkihallinnollinen yhteensovittaminen tapahtuisi valtakunnallisen toimivallan omaavan viraston sisäisenä toimintana.

Nykyisin keskushallinnon virastoissa hoidettuja valtakunnallisia lupa-, valvonta- tai toimeenpanotehtäviä voitaisiin kattavasti siirtää valtakunnallisen toimivallan omaavalle virastolle. Siirrolla olisi merkittäviä vaikutuksia muun muassa olemassa oleviin virastorakenteisiin ja henkilöstöön. Esimerkiksi yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottajien lupamenettelyssä omaksuttu jako alueellisiin palveluntuottajiin (toimivaltainen viranomainen AVI) ja valtakunnallisiin palveluntuottajiin (toimivaltainen viranomainen Valvira) kävisi tarpeettomaksi ja kaikki lupakäsittely voitaisiin keskittää valtakunnallisen toimivallan omaavalle monialaiselle virastolle. Päätöksentekoa voitaisiin delegoida alueellisiin toimintayksiköihin.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvonta-asioiden sekä kuntien valvonnan ohjauksen osalta nykyisin aluehallintovirastossa hoidetut lupa-, valvonta- ja toimeenpanotehtävät voitaisiin vaihtoehtoisesti siirtää valtakunnallisen toimivallan omaavalle uudelle sektorivirastolle. Esimerkiksi yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottajien lupamenettelyssä omaksuttu jako alueellisiin palveluntuottajiin (toimivaltainen viranomainen AVI) ja valtakunnallisiin palveluntuottajiin (toimivaltainen viranomainen Valvira) kävisi tarpeettomaksi ja kaikki lupakäsittely keskitettäisiin valtakunnallisen toimivallan omaavalle sektorivirastolle. Tämä varmistaisi sosiaali- ja terveysministeriön mielestä parhaiten sote-uudistuksen edellyttämän sosiaali- ja terveydenhuollon aiempaa vahvemman kansallisen ohjauksen. Valtiovarainministeriö kuitenkin katsoo hankkeen asettamispäätöstä vastaavasti, että sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontatehtävien tulisi laajasti olla osa monialaisen, alueilla toimivan organisaation tehtäviä. Tämän toiminnan substanssiohjaus kuuluu myös monialaisessa viranomaisessa sosiaali- ja terveysministeriölle ja ohjausta voidaan vahventaa sote-uudistuksen tavoitteiden mukaisesti.

Vastaavalla tavalla maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan maatalouden, maaseudun kehittämisen, luonnonvaratalouden sekä maa- ja metsätalousministeriön toimialan ympäristö¬terveyden¬huollon nykyisin aluehallinnossa ja kunnissa hoidettavat tehtävät voitaisiin vaihtoehtoisesti siirtää valtakunnallisen toimivallan omaavalle uudelle sektori¬viranomaiselle, jonka ohjaus kuuluisi maa- ja metsätalousministeriölle.

Keskushallinnon virastot tulosohjaavat nykyisin monissa tapauksissa niitä tehtäviä ja prosesseja, joita mallin C valtakunnallinen virasto hoitaisi alueilla. Koska EU:n sääntelemissä toiminnoissa, joita hoidetaan mm. Mavissa ja osittain Evirassa, keskushallinnon virastolla säilyisi nykyisen EU-sääntelyn puitteissa vastuu tehtävien säädöstenmukaisesti ja yhdenmukaisesta hoitamisesta (Mavin ohjaamien kunnissa tehtävien ns. maksajavirastotehtävien ohjausta ei EU-sääntelyn vuoksi voi siirtää mallin valtakunnallisen viraston tehtäväksi), on mallissa maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan tunnistettavissa riski siitä, että keskushallintoon ja aluehallintoon muodostuisi osin keskenään päällekkäistä toimintaa erityisesti tehtävien ohjauksessa.

Kun valtion alueorganisaatioiden määrä merkittävästi vähenisi, on olemassa riski, että mikäli asiakasohjausta ei saataisi uudessa aluehallinnossa järjestettyä asianmukaisesti, voisivat asiakasyhteydenotot ainakin alkuvaiheessa kohdistua aluehallinnon organisaatioiden sijaan esimerkiksi ministeriöihin.

Mitkä ovat mallin vaikutukset aluejakoon ja muiden viranomaisten ja tahojen toimintaan?

Malli C on virastojen aluejakojen yhtenevyyden kannalta ongelmaton, koska molemmilla olisi toimialueena koko maa.

Alueellisen kumppanuuden onnistuminen riippuu siitä, onko toimintayksiköitä alueella ja niiden alueellisesta toimivallasta. Mahdollisuudet alueellisten erityispiirteiden huomioimiseen heikkenevät, mikäli alueilla ei ole toimipistettä. Alueellinen kumppanuus vaatii liikkumista. Yhteistyö alueellisten kumppaneiden kanssa monimutkaistuu suurilla toimialueilla.

Paikallistuntemusta vaativat tehtävät pitäisi hoitaa toimipisteissä tai ainakin hyödyntää toimipisteiden asiantuntijoita. Tiedonkulku, yhteistyö ja töiden hoito saattaisi vaikeutua sähköisistä apuvälineistä huolimatta.

Lisääkö malli synergiaa organisaatioon kuuluvissa toiminnoissa?

Synergiavaikutukset olisivat aluehallinnon tasolla samat kuin mallissa A. Mallin mahdollistama keskushallinnossa nyt hoidettujen tehtävien siirto osaksi mallin C muodostamaa kokonaisuutta lisäisi kuitenkin merkittävästi sisällöllistä ja tehtävien luonteeseen perustuvaa synergia erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä.

9.2.4 Malli D

Vaikuttaako malli mahdollisuuksiin organisoida toiminta nykyistä tehokkaammin?

Malli D parantaisi valtion aluehallintoon jäävissä tehtävissä mahdollisuuksia kohdentaa resursseja kriittisimpiin substanssitehtäviin lähes samassa laajuudessa kuin malli B. Käytännössä tässäkin mallissa resurssien kohdentamisen mahdollisuuksia voi rajoittaa tarvit-

tavan osaamisen puute. Tehtävien kirjo ei kuitenkaan ole yhtä laaja eivätkä tehtävät niin suuressa määrin toisistaan poikkeavat kuin malli B.

Uuden valtion aluehallinnon kokonaisuuden ulkopuolelle jäisivät maakuntien liitoille siirrettävät tehtävät. Näitä tehtäviä koskien riskinä on, että malli D lisää resurssitarpeita nykytilaan verrattuna. Erityisesti maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtävissä voidaan arvioida, että malli ei ole toteutettavissa ilman merkittäviä lisäresursseja sekä uusia hallinnollisia rakennelmia ja erityisiä säädösjärjestelyjä, eikä se siten ole näiden tehtävien kannalta tarkoituksenmukainen. Mallin toteuttaminen edellyttäisi esimerkiksi maataloustuki- ja maaseuturahastoon liittyvien maksajavirastotehtävien organisoinnin uudelleen arviointia ja tehtävien uudelleenmäärittelyä. Tämä johtaisi hallinnollisesti raskaan EU-tason akredointiprosessin toteuttamistarpeeseen.

Valtion viranomaiseen koottua asiantuntemusta voitaisiin käyttää nykyistä monipuolisemmin niissä ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialojen prosesseissa, jotka nykyisin jakautuvat AVI:ihin ja ELY-keskuksiin. Toisaalta maakuntien liitoille siirrettävät tehtävät edellyttäisivät asiantuntijaosaamisen rakentamista myös maakuntien liittoihin

Jos valtion viranomaisesta muodostettaisiin valtakunnallisen toimivallan omaava virasto, toisi malli mahdollisuuden lisätä tuottavuutta käyttämällä resursseja koko maassa alueellisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ja tehokkaasti. Tämä antaisi mallin C tavoin myös mahdollisuuden organisoida sekä asiakaspalvelu että asiantuntijatyö paikkariippumattomasti. Mahdollisuudet hyödyntää yhteistä asiakaspalvelua, supistaa nykyistä toimipisteverkkoa ja lisätä erikoistumista tietyille asiantuntija-alueille olisivat samat kuin mallissa C, tosin maakuntien liitoille siirrettäviä alueellisen kehittämisen tehtäviä lukuun ottamatta.

Hallinnon kokoamisella sekä tulosohjauksen, strategiatyön ja sisäisen kehittämisen yhdistämisellä voitaisiin myös parantaa tuottavuutta.

Toiminnan ja resurssien johtaminen olisi valtakunnallisen toimivallan mallissa mallin C kaltainen, mutta johtaisi ilman poikkihallinnollisen johtamismallin kehittämistä helposti hallinnonalakohtaiseen optimointiin.

Malliin sisältyisi laajan virastokokonaisuuden tuomia haasteita johtamiselle ja yhtenäiselle toiminta-ajatukselle, kuitenkin vähäisemmässä määrin kuin mallissa B.

Maakuntien liitoille koottaisiin tässä mallissa todennäköisesti valtiolta siirtyvien tehtävien lisäksi myös kuntien yhteistyössä hoitamia tehtäviä. Nämä muutokset muuttaisivat maakuntien liittoja voimakkaasti. Ne tarvitsisivat nykyistä laajemmat organisaatiot ja niiden rahoitusjärjestelyjä tulisi muuttaa nykyisestä. Tehtävistä riippuen kyseeseen voisi tulla jopa verotusoikeus maakunnille. Liittojen päätöksenteko vaatisi muutoksia ja esimerkiksi vaaleilla valittavan ylimmän päätöksentekoelimen sisällyttäminen järjestelmään olisi mahdollista.

Voidaankin arvioida, että toiminnan tehostamista ei ehkä liitoille siirrettävien tehtävien osalta synny, vaan malli edellyttäisi päinvastoin merkittäviä lisäresursseja. Maakuntien liitot joutuisivat luomaan uuden roolinsa huomioivat tukitoiminnat ja järjestelmät toiminnalleen.

Maataloustuki- ja maaseuturahastoon liittyvät maksajavirastotehtävät jouduttaisiin arvioimaan, määrittelemään ja organisoimaan uudelleen. Mallin toteutus edellyttäisi raskaan maksajavirastosopimusten akkreditointiprosessin toteuttamista maakuntien liittojen

kanssa. EU:n tarkastajat arvioivat akkreditointiedellytysten täyttymisen esim. myöntö-, maksatus-, jatkotoimenpide- ja tietojärjestelmätoiminnoissa sekä tietoturvaan liittyen. Mikäli vaatimukset eivät täyty, aiheuttaa se EU-tukimaksatusten viivästymistä.

Miten malli vaikuttaa valtion aluehallinnon viraston johtamiseen?

Mallin D valtakunnallisessa valtion aluehallinnon viranomaisen organisointivaihtoehdossa vaikutukset johtamiseen ja johtamisrakenteeseen olisivat vastaavat kuin mallissa C. Valtakunnallisilla virastoilla olisi yksi pääjohtaja/ylijohtaja. Kullakin viraston osastolla olisi johtaja.

Osastojen ja niiden johtajien määrään vaikuttaa viraston organisointimalli. Valtakunnallisessa organisaatiossa kunkin osaston toiminta on todennäköisesti tarpeen jakaa useampaan toimintayksikköön, joille tullaan kullekin tarvitsemaan päälliköt. Lisäksi tarvitaan todennäköisesti myös muita eritasoisia esimiehiä. Johtamisrakenteesta voi syntyä moniportainen ja johto etääntyä henkilöstöstä.

Toiminnan ja resurssien johtaminen olisi tässä mallissa selkeää, mutta johtaisi ilman poikkihallinnollisen johtamismallin kehittämistä helposti hallinnonalakohtaiseen optimointiin. Johtajien alue- ja paikallistuntemuksen säilyminen tulisi ottaa huomioon johtamismallissa. Alue- ja paikallistuntemus sekä alueellinen läsnäolo tulisi turvata myös johtamisrakenteessa.

Virastot toimisivat monipaikkaisesti, mikä lisää johtamis- ja esimiestyön haasteellisuutta.

Mikäli mallissa D perustettaisiin alueellisen toimivallan virastoja, vaikutukset johtamisrakenteeseen olisivat käytännössä verrannolliset mallin B kanssa.

Edistääkö malli tehtävien hoitoa poikkihallinnollisesti ja monialaista virastorakennetta?

Malli edistää valtion aluehallintoon jäävissä tehtävissä poikkihallinnollisuutta ja monialaista virastorakennetta malleja A ja C laajemmin, mutta suppeammin kuin malli B. Toisaalta taas maakuntien liittojen vastuulle siirtyvissä tehtävissä poikkihallinnolliset yhteydet valtion aluehallintoon jääviin tehtäviin vaativat uusia yhteistyömenettelyjä.

Esimerkiksi varautumisen, valmiussuunnittelun ja kokonaisturvallisuuden kannalta eri hallinnonalat laajasti yhdistävä virastomalli olisi johtamisen kannalta muita malleja selkeämpi.

Edistääkö malli aluehallinnon läsnäoloa ja alueellista päätöksentekoa silloin, kun se on tarpeen?

Mallissa aluehallinnon läsnäolo alueilla voi toteutua nykytilannetta vastaavasti sekä valtakunnallisen toimivallan omaavan viranomaisen että alueellisten viranomaisten malleissa. Alueellinen päätöksenteko koskisi nykyistä laajempia alueita.

Alueellisen läsnäolon osalta maakuntien liittojen merkitys korostuisi valtion aluehallinnon sijaan. Liitot hoitaisivat pääosaa alueiden kehittämiseen liittyvistä tehtävistä. Tässä mallissa alueiden kehittämiseen liittyvät tehtävät olisivat useammassa yksikössä alueilla kuin muissa malleissa. Maakuntien liittoja olisi kuitenkin nykyistä vähemmän.

Toisaalta yhteiskunnallisen vaikuttavuuden saavuttamiseksi sovittujen tavoitteiden (kehittämisohjelmat, strategiat, suunnitelmat) koordinaatio heikkenee ja toteuttaminen saattaa jäädä maakunnan sisäisten tavoitteiden jalkoihin. Aluehallinnon ylimaakunnallisten tavoitteiden, kuten tulvariskien hallinta, edistäminen edellyttää maakuntatasoa laajempaa näkökulmaa. Maakuntatason päätöksenteon poliittisuus ja sidonnaisuus toimikausiin voi muodostaa ongelman pitkän aikavälin tavoitteiden pitkäjänteiselle edistämiselle. Maakuntien liitoille raskaista hallinnollisista menettelyistä selviäminen (mm. maksajavirastosopimukset, EU-ohjelmien valvontavastuut ja takaisinperinnät) voi olla haasteellista.

Vaikuttaako malli tulosohjaukseen?

Vaikutukset valtion aluehallinnon viraston tulosohjaukseen olisivat pääosin samat kuin mallissa B. Tulosohjauksen piiristä kuitenkin siirtyisivät pois ne tehtävät, joita hoidettaisiin maakuntien liitoissa. Valtakunnallisen viranomaisen ohjaus vastaisi mallissa C omaksuttua ohjausjärjestelmää.

Ohjausmahdollisuus valtioneuvostotasolla heikkenee edistämistehtävien siirtyessä kuntatoimijan vastuulle. Ohjausmalli edellyttää lisäselvitystä. Ohjattavien organisaatioiden luonne lisää ohjauksen haasteellisuutta.

Vaikutukset keskushallinnon virastoihin

Mallin D valtakunnallisen toimivallan vaihtoehdon vaikutukset keskushallinnon virastoihin ovat vastaavat kuin mallin C. Kuten mallissa C myös mallissa D voitaisiin vaihtoehtoisesti sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvonta-asioiden sekä kuntien valvonnanohjauksen osalta nykyisin aluehallintovirastoissa hoidetut lupa-, valvonta- ja toimeenpanotehtävät siirtää valtakunnallisen toimivallan omaavalle uudelle sektorivirastolle. Vastaavalla tavalla maatalouden, maaseudun kehittämisen, luonnonvaratalouden sekä maa- ja metsätalousministeriön toimialan ympäristöterveydenhuollon nykyisin aluehallinnossa ja kunnissa hoidettavat tehtävät voitaisiin vaihtoehtoisesti siirtää valtakunnallisen toimivallan omaavalle uudelle sektoriviranomaiselle, jonka ohjaus kuuluisi maa- ja metsätalousministeriölle.

Vaikutukset aluejakoon ja muiden viranomaisten toimintaan

Keskeiseksi aluejakokysymykseksi muodostuisi maakuntajako. Maakuntia tulisi olla vähemmän kuin tällä hetkellä, mikä voisi vaikuttaa osaltaan nykyisen valtion paikallishallinnon ja oikeuslaitoksen aluejakoihin. Maakuntajaon laajalla uudistamisella olisi todennäköisesti vaikutusta myös vaalipiireihin.

Valtion viranomaisten sisäinen aluejako vaikuttaisi ainakin niiden yhteistoimintaan maakuntien liittojen kanssa ja tämän vuoksi sen tulisi olla mahdollisimman yhtenevä maakuntajakoon.

Lisääkö malli synergiaa organisaatioon kuuluvissa toiminnoissa?

Synergia lisääntyisi valtion aluehallintoon jäävissä tehtävissä mallin B tavoin erityisesti ympäristöministeriön maa- ja metsätalousministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtävissä. Eräiden tehtävien siirtäminen maakuntien liitoille, vähentäisi näiden tehtävien osalta synergiaetuja, joka ovat syntyneet nykymuotoisissa ELY-keskuksissa esimerkiksi elinkeino- sekä ympäristö- ja liikennejärjestelmäsuunnittelun tehtävissä. Useissa jo nyt vähäisillä voimavaroilla hoidettavissa tehtävissä tehtäväkokonaisuuksien jakaminen pienipiirteisesti valtion ja kuntatoimijan kesken voi vaarantaa koko toiminnan.

9.2.5 Yhteenveto ja vaikutusten viranomaisten toimintaan, johtamiseen ja ohjaukseen vertailu eri mallien välillä

Arviointikohta	Malli A	Malli B	Malli C	Malli D*
Vaikuttaako malli mahdollisuuksiin organisoida toiminta nykyistä tehokkaammin?	Mahdollisuudet resurssien joustavaan kohdentamiseen paranevat jonkin verran kahden virastotyypin yhdistämisen ja toimialueiden laajentamisen myötä.	Mahdollisuuset resurssien joustavaan kohdentamiseen lisääntyvät erittäin laajan tehtäväkentän yhteen kokoamisen ja toimialueiden laajentamisen seurauksena. Osaamisen puute voi kuitenkin käytännössä rajoittaa resurssien kohdentamismahdollisuuksia.	Mahdollisuudet resurssien joustavaan ja tehokkaaseen kohdentamiseen paranisivat merkittävästi. Erityisen suuri merkitys tällä on maistraattien ja TE-toimistojen tehtävissä.	Mahdollisuudet resurssien joustavaan ja tehokkaaseen kohdentamiseen paranisivat mallin C tavoin merkittävästi valtakunnallisen viranomaisen mallissa niissä tehtävissä, jotka jäisivät tämän viranomaisen hoidettaviksi. Liittoihin siirtyvät tehtävät yhdistäisivät aluekehittämisen resursseja. Maakuntien liittojen kaksoisrooli edunvalvojana ja viranomaisena vahvistuisi muutoksen seurauksena.
Miten malli vaikuttaa johtamiseen?	Toiminta-alueiden laajeneminen ja virastokokojen suureneminen sekä tehtäväkentän laajeneminen lisäävät johtamisen vaativuutta. Erityisesti virasto 2:ssa johtamisen muutos riippuu virastojen määrästä. Tämä voi vaikeuttaa johtamista. Ei merkittävää muutosta verrattuna nykyiseen johtamisjärjestelmään . Molemmissa virastotyypeissä olisi kuitenkin päätoimiset johtajat.	Koottavien toimintojen ja tehtävien erittäin suuri määrä ja moninaisuus voivat heikentää mahdollisuuksia johtaa ja hallita virastokokonaisuutta ja resursseja tuloksellisesti ja tehokkaasti.	Toiminnan ja resurssien johtaminen olisi tässä vaihtoehdossa selkeää, mutta johtaisi ilman poikkihallinnollisen johtamismallin kehittämistä helposti hallinnonalakohtaiseen optimointiin. Lisäksi alueellinen läsnäolo tulee varmistaa myös johtamisrakenteessa. Johtamisrakenteesta vois syntyä hyvin moniportainen ja monimutkainen.	Valtion virastoon koottavien toimintojen ja tehtävien suuri määrä ja moninaisuus voivat heikentää mahdollisuuksia johtaa ja hallita virastokokonaisuutta ja resursseja tuloksellisesti ja tehokkaasti. Tehtävien siirto edellyttää liittojen johtamisen kehittämistä.
Edistääkö malli tehtävien hoitoa poikkihallinnollisesti ja monialaista virastorakennetta?	Erityisesti viraston 1 perustaminen lisäisi tehtävien hoitoa monialaisesti. Virasto 2:n osalta ei huomattavaa lisäystä nykyiseen.	Laaja tehtävien kokoaminen lisäisi merkittävästi viraston monialaisuutta ja mahdollisuuksia hoitaa tehtäviä poikkihallinnollisesti.	Erityisesti viraston 1 perustaminen lisäisi tehtävien hoitoa monialaisesti.	Vaihtoehto edistäisi poikkihallinnollisuutta ja tehtävien hoitoa monialaisesti laaajemmin kuin vaihtoehdot A ja C, mutta suppeammin kuin vaihtoehto B.
Edistääkö malli aluehallinnon läsnäoloa ja alueellista päätöksentekoa silloin, kun se on tarpeen?	Aluehallinnon läsnäolo voitaisiin säilyttää nykyisen tasoisena. Alueellinen päätöksenteko koskisi nykyistä laajempia alueita.	Aluehallinnon läsnäolo voitaisiin säilyttää nykyisen tasoisena. Alueellinen päätöksenteko koskisi laajoja alueita, jotka voisivat ELY-keskusten nykyisissä toiminnoissa olla liiankin laajat.	Aluehallinnon läsnäolo voitaisiin säilyttää nykyisen tasoisena. Päätöksentekoa delegoitaisiin alueilla toimiville toimintayksiköille silloin, kun sen on tarpeen.	Aluehallinnon läsnäolo alueilla voitaisiin säilyttää nykyisen tasoisena. Maakuntien liittojen merkitys korostuisi.
Vaikuttaako malli tulosohjaukseen	Ohjausjärjestelmä kevenisi ja ohjattavien tahojen määrä vähenisi.	Ohjausjärjestelmä kevenisi ja eräiden ministeriöden (MMM ja YM) osalta myös selkiytyisi. Ohjattavien virastojen määrä vähenisi merkittävästi.	Ohjausjärjestelmä kevenisi ja ohjattavien virastojen määrä vähenisi erittäin merkittävästi. Riskinä mallissa on, että ohjausportaita viraston sisäinen ohjaus huomioon ottaen syntyisi lisää. Merkittävä vaikutus keskusvirastojen rooliin.	Ohjausjärjestelmä kevenisi eräiden hallinnonalojen tehtävissä, ja ympäristölainsäädännön mukaisten lupa- ja valvontatehtävien (MMM ja YM) osalta myös selkiytyisi. Valtakunnallisessa mallissa riskinä on, että ohjausportaita syntyisi lisää. Valtakunnallisella mallilla on merkittävä vaikutus keskusvirastojen rooliin. Valtionhallinnon tulosohjauksen piiristä siirtyisi tehtäviä kunnalliselle aluehallinnolle, mikä voisi monimutkaistaa ohjausta.
Vaikutukset aluejakoon ja muiden viranomaisten ja tahojen toimintaan	AVIen toimialueet laajenisivat nykyisestään, täydellistä yhteensopivuttaa muihin jakoihin ei saavutettaisi. Yhdeksän ja kolmen ELY-keskuksen mallissa jäisi erovaisuuksia valtion aluehallinnon toimijoiden alujakoihin.	Valtion aluehallinnon toimialueet olisivat yhtä tässä mallissa, mutta eri toiminnoille syntyisi erilaisia sisäisiä aluejakoja. ELY-keskusten nykyiseen organisaatioon aluejako merkitsisi muutoksia.	Aluejakojen merkitys vähenee merkittävästi hallinnon järjestämisessä. Syntyy virastojen sisäisiä aluejakoja.	Maakuntien lukumäärä vähenee merkittävästi nykyisestä. Valtion ja maakuntien liittojen yhteistyö edellyttää uusia muotoja.
Lisääkö malli synergiaa organisaatioon kuuluvissa toiminnoissa?	Synergia lisääntyisi tehtävien luonteeseen perustuen. Sisällöllinen synergia säilyisi nykyisenä.	Synergia lisääntyisi sisällöllisesti erityisesti ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtävissä.	Synergia lisääntyisi tehtävien luonteeseen perustuen. Sisällöllinen synergia paranisi, mikäli keskushallinnon virastoilta siirrettäisiin tehtäviä muodostettaviin uusiin monialaisiin virastoihin.	Synergia lisääntyisi vastaavasti kuin vaihtoehdossa B lukuun ottamatta maakuntien liitoille siirrettäviä tehtäviä. Valtakunnallisen viranomaisen mallissa synergia lisääntyisi myös siltä osin kuin keskushallinnon virastojen tehtäviä voitaisiin siirtää muodostettavaan uuteen virastoon.

* D-mallin alustava arviointi on voitu toistaiseksi tehdä lähinnä valtionhallinnolle jäävien tehtävien näkö kulmasta.

Selite	
	= merkittävä positiivinen vaikutus
	= selkeä posiviitinen vaikutus
	= jonkinasteinen positiivinen vaikutus
	= ei muutosta nykytilaan
	= jonkinasteinen negatiivinen vaikutus
	= selkeä negatiivinen vaikutus
	= merkittävä negatiivinen vaikutus

9.3 Henkilöstövaikutukset

Uuden aluehallinnon muodostamisessa noudatettaisiin hyvää henkilöstöpolitiikkaa valtion yhteistoimintalain ja -sopimuksen mukaisesti sekä yleisiä periaatteita valtion henkilöstön asemasta organisaation muutostilanteissa.

Henkilöstön näkökulmasta laajemmat ja kooltaan suuremmat virastokokonaisuudet mahdollistavat paremmin uralla etenemisen sekä asiantuntijuuden kehittämisen ja syventämisen. Asiantuntemuksen syventämisen kääntöpuolena on tehtäväkuvien mahdollinen kaventuminen tai syventyminen niin paljon nykytilanteeseen nähden, että työn motivaatio ja mielekkyys voivat kärsiä. Pienemmissä virastoissa henkilöstön tehtävänkuvat voivat olla laaja-alaisempia ja monipuolisempia.

Tehtävien vaatima osaaminen pystytään paremmin turvaamaan suuremmissa virastokokonaisuuksissa resurssien vähentyessä. Myös työmäärien tasaaminen virastojen välillä on laajemmissa virastokokonaisuuksissa helpompaa, mikä voi muun muassa parantaa henkilöstön jaksamista. Tämän onnistuminen vaatii kuitenkin ohjaavilta ministeriöiltä selkeää resurssimittaristoa ja seurantaa. Suuremmissa virastokokonaisuuksissa on lisäksi mahdollista paremmin turvata työpaikkojen säilyminen tehtävien lakatessa tai siirtyessä toiseen organisaatioon. Henkilöstön siirtyminen uusiin virastoihin toteutettaisiin valtion virkamieslain (750/1994) valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyä koskevien säännösten mukaisesti. Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies siirtyy viraston palvelukseen määräaikaisen virkasuhteensa keston ajaksi. Virka voidaan siirtää ilman virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueelle.

Mikäli nykyisten virastojen toimialuerajat muuttuvat uudistuksen yhteydessä merkittävästi, voi se aiheuttaa henkilöstön siirtymistarvetta työskentelemään työssäkäyntialueen ulkopuolelle. Henkilöstön siirtymistarpeeseen vaikuttaa myös virastojen toimipaikkarakenne. Toimipaikkojen vähentäminen voi edellyttää siirtymistä työskentelemään toiselle paikkakunnalle. Toimipaikkamuutosten vaikutuksia voidaan kuitenkin osittain lieventää joustavilla työn tekemisen tavoilla, kuten etätyöllä. Toimipaikkojen väheneminen voi lisätä myös matkustuspäiviä niissä tehtävissä, joissa työ vaatii paikallistuntemusta ja kohdekäyntejä Virastokokonaisuuksiin kuuluvien viranomaisten (pl. maistraatit) hallinnollisia tehtäviä kootaan vuoden 2015 aikana. Aluehallintovirastojen hallinnolliset tehtävät kootaan 1.3.2015 lukien Etelä-Suomen aluehallintoviraston alaisuudessa hoidettavaksi siten, että perustetaan uusi aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue. Vastaavasti ELY-keskusten ja TE-toimistojen hallinnolliset tehtävät on koottu 1.1.2015 lukien hoidettavaksi ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskukseen. Mikäli maistraatit yhdistettäisiin laajempaan virastokokonaisuuteen, myös niiden hallinnolliset tehtävät koottaisiin ja tällöin arvioitu lisäsäästö hallintotehtävistä olisi noin 15 htv:tä vuoteen 2018 mennessä.

Vaikutukset virastojen henkilömääriin

Mallin A henkilöstömäärä

Mallissa A virastojen 1 yhteenlaskettu henkilöstömäärä on n. 1 975 htv:tä ja viraston 2 yhteenlaskettu henkilöstömäärä on 5 870 htv:tä (vuoden 2013 htv-tiedot). Virastojen 1 henkilöstömäärä vähenee kehyskaudella 255 htv:tä, mikä tarkoittaa että vuonna 2018 virastojen 1 yhteenlaskettu henkilöstömäärä olisi 1 720 htv:tä. Virastojen 2 yhteenlaskettu henkilöstömäärä vähenee puolestaan kehyskaudella noin 1 000 htv:llä. Näin ollen vuonna 2018 virastojen 2 yhteenlaskettu henkilöstömäärä olisi noin 4 870 htv:tä.

Mallin B henkilöstömäärä

Mallissa B virastojen yhteenlaskettu henkilöstömäärä on n. 7 845 (vuoden 2013 htv-tiedot). Virastojen henkilöstömäärä vähenee kehyskaudella 1 255 htv:llä, mikä tarkoittaa että vuonna 2018 virastojen 1 yhteenlaskettu henkilöstömäärä olisi n. 6 590 htv:tä.

Mallin C henkilöstömäärä

Mallissa C Viraston 1 henkilöstömäärä on n. 1 975 htv:tä ja viraston 2 henkilöstömäärä on 5 870 htv:tä (vuoden 2013 htv-tiedot). Viraston 1 henkilöstömäärä vähenee kehyskaudella 255 htv:tä, mikä tarkoittaa että vuonna 2018 viraston 1 henkilöstömäärä olisi 1 720 htv:tä. Viraston 2 henkilöstömäärä vähenee puolestaan kehyskaudella noin 1 000 htv:llä. Näin ollen vuonna 2018 viraston 2 henkilöstömäärä olisi noin 4 870 htv:tä.

Mallin D henkilöstömäärä

Mallissa D perustettavan valtion aluehallinnon viraston henkilöstömäärä on n. 6 900 htv:tä.

Vaikutukset hallintohenkilöstön määrään

Toisaalta aluehallintovirastojen ja toisaalta ELY-keskusten ja TE-toimistojen hallinnollisia tehtäviä kootaan jo vuoden 2015 aikana edellä kuvatulla tavalla. Malleissa A ja C vaikutukset hallintohenkilöstön määrään ovat verrannolliset keskenään. Niissä vuoden 2015 tilanteeseen verrattuna ainoastaan maistraattien hallinnolliset tehtävät koottaisiin aiemmin koottujen hallinnollisten tehtävien yhteyteen. Malleissa B ja D hallintotehtävät pystyttäisiin hoitamaan malleja A ja C pienemmällä henkilöstömäärällä perustuen koon ekonomiaan ja päällekkäisten tehtävien poistumiseen. Suuremmassa kokonaisuudessa myös toimintaa ja prosesseja on mahdollista kehittää edelleen.

Hallinnollisiin tehtäviin käytettävän htv-määrän tavoitteellinen tila kaikissa malleissa tulisi olla, että hallintohenkilöstön määrä olisi alle 10 % koko virastokokonaisuuden henkilöstömäärästä.

Henkilöstön kehittymismahdollisuudet

Henkilöstön näkökulmasta laajempi ja kooltaan suurempi virastokokonaisuus mahdollistaa paremmin uralla etenemisen ja tehtäväkuvien monipuolistumisen sekä asiantuntijuuden kehittämisen ja työn tasaamisen. Tätä tukee mahdollisuus resurssien joustavaan käyttöön. Resursseja voidaan mallissa B ja mallin D alueellisessa organisointivaihtoehdossa kohdentaa huomattavasti mallia A ja C laajemmin niihin substanssitehtäviin, joissa tarve on kriittisin. Tämä tarkoittaisi muutoksia henkilöstön toimenkuviin ja lisäisi osaamisvaatimuksia. Henkilöstön osaamisen kehittämisestä tulisi huolehtia uusissa virastokokonaisuuksissa.

Malli C mahdollistaa mallia A paremmin henkilöstöresurssien joustavan käytön ja työn tasaamisen valtakunnallisesti sekä sijaisuusjärjestelyt. Mallin D valtakunnallinen organisointivaihtoehto on maakuntien liitoille siirrettäviä tehtäviä lukuun ottamatta verrannollinen mallin C kanssa henkilöstöresurssien joustavan käytön ja työn valtakunnallisen tasaamisen sekä sijaisuusjärjestelyjen suhteen. Mallin D alueellinen organisointivaihtoehto on puolestaan verrannollinen mallin B kanssa.

Isommat virastokokonaisuudet tarjoavat paremmat mahdollisuudet turvata työpaikkojen säilyminen tehtävien lakatessa tai siirtyessä toiseen organisaatioon sekä hyödyntää henkilöstön vähentämistarvetilanteissa luonnollista poistumaa. Tältä osin malli C ja mallin D valtakunnallinen organisointivaihtoehto tarjoavat paremmat mahdollisuudet kuin mallit A ja B sekä malli B mallia A paremmat mahdollisuudet.

Henkilöstön on malleissa B ja tätä suppeammin mallissa D mahdollista parhaiten laajentaa omaa substanssiosaamistaan uusille toimialueille.

Mallissa C ja mallin D valtakunnallisessa organisointivaihtoehdossa voidaan käyttää osaamista nykytilannetta paremmin valtakunnallisesti hyödyksi ja varmistaa osaamisen säilyminen tehtävien hoitoon.

Malleissa B ja D kääntöpuolena on henkilöstön ja henkilöstöjohtamisen näkökulmasta se, että virastokokonaisuus muodostuu tehtäväkentältään hyvin laajaksi. Organisaatiossa työskentelisi hyvin erilaisia tehtäviä tekeviä henkilöitä ja laajassa organisaatiossa henkilöstö ei enää tunne toisiaan. Myös viraston johto on etäällä henkilöstöstä, eikä tunne koko henkilöstöä ja substanssia.

Yhtenäisen toimintakulttuurin luominen on haastavaa organisaatioiden yhdistyessä. Tästä näkökulmasta mallit B ja D, joissa yhdistyisi neljä nykyistä viranomaista, ovat haastavimmat. Valtakunnallisissa organisaatiomalleissa valtakunnallisesti yhtenäisen toimintakulttuurin luominen on haastavaa, koska henkilöstö sijaitsee fyysisesti kaukana toisistaan. Mallin D valtakunnallinen organisointivaihtoehto olisi näin ollen yhtenäisen organisaatiokulttuurin näkökulmasta kaikkein vaikein.

Toimipaikka- ja työssäkäyntialueen muutokset

Mikäli nykyisten viranomaisten toimialuerajat muuttuvat merkittävästi, voi se merkitä henkilöstön siirtymistarvetta työskentelemään toiselle työssäkäyntialueelle. Henkilöstön siirtymistarpeeseen vaikuttavat keskeisesti myös toimipisteverkon supistaminen ja työskentelypaikkojen määrän karsiminen.

Mallissa C ja mallin D valtakunnallisessa organisointivaihtoehdossa syntyy hyvin monipaikkaisia virastoja. Lähtökohtaisesti henkilöstö työskentelisi alueellisesti hajautetusti sijoitettuna virastojen eri toimipaikkoihin.

Mikäli toimipaikkoja ja työskentelypaikkoja vähennetään, se aiheuttaa henkilöstön siirtymistä paikkakunnalta toiselle, mahdollisesti myös toiselle työssäkäyntialueelle. Toimipaikkamuutosten vaikutuksia voidaan kuitenkin osittain lieventää joustavilla työn tekemisen tavoilla, kuten etätyöllä. Toimipaikkojen väheneminen voi lisätä myös matkustuspäiviä niissä tehtävissä, joissa työ vaatii paikallistuntemusta ja kohdekäyntejä.

Mallissa D maakuntien liittoihin siirtyvä henkilöstö

Mallissa D maakuntien liittoihin siirtyvän henkilöstön osalta kyseessä voisi olla liikkeenluovutus. Tällöin henkilöstön palvelussuhteista johtuvat työnantajan oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät palvelusuhde-etuudet siirtyvät liitoille siten kuin siitä on virkamies- ja työsopimuslaeissa säädetty. Liikkeenluovutussäännöksiin sisältyy myös sopimuskauden kestoon rajoitettu virka- ja työehtosopimusseuraanto, joka koskee kaikkia luovutettavassa virastossa noudatettavia tällaisia sopimuksia.

9.3.1 Vaikutukset palkkausjärjestelmiin

Aluehallintovirastoilla, ELY-keskuksilla, maistraateilla ja TE-toimistoilla on erilaiset palkkausjärjestelmät. Maistraateilla ja TE-toimistoilla on ns. ensimmäisen sukupolven järjestelmät ja sopimukset, kun taas aluehallintovirastoilla ja ELY-keskuksilla on ns. toisen sukupolven järjestelmät. Palkkausjärjestelmien sukupolvierot tarkoittavat erityisesti palkan turvaamiseen liittyviä eroja sopimuksissa. Ensimmäisen sukupolven sopimuksissa on vanha palkka turvattu takuupalkkaoikeudella, jota alemmaksi palkka ei laske edes tehtävien vaativuuden alentuessa. Uusissa sopimuksissa on määritelty vanhan palkan turvaaminen muutostilanteissa. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten palkkausjärjestelmät perustuvat samaan Palkkavaaka-palkkausjärjestelmään, mutta soveltamiskäytännöt ja palkkataulukot eroavat. Maistraattien ja TE-toimistojen palkkausjärjestelmät ovat itsenäisiä järjestelmiä eikä niillä ole yhtymäkohtia muihin hankkeen piirissä oleviin järjestelmiin.

Virastojen palkkatasossa on merkittäviä eroja. Virastojen tehtävärakenne on erilainen, ja se voi osaltaan selittää eroja. Virastojen keskinäinen suhde ei ole ajan saatossa juurikaan muuttunut, koska erilaisia palkkatasojen suuruuksiin vaikuttaneita muutoksia on toteutettu samansuuntaisesti kaikissa virastoissa. Tällaisia muutoksia ovat erityisesti palkkausjärjestelmien käyttöönotot ja niiden toteuttamiseen myönnetyt lisämäärärahat. Virastokokonaisuudet ovat kooltaan ja palkkasummiltaan erilaiset. Tällä on merkitystä tarkasteltaessa palkkatasojen harmonisoinnin kustannusvaikutuksia kokonaisuuden kannalta.

Palkkausjärjestelmävaikutuksiin vaikuttaa se, miten uudet virastokokonaisuudet perustetaan, eli perustetaanko kokonaan uusia virastoja vai liitetäänkö olemassa olevia toisiinsa.

Vaihtoehtoiset tavat ovat:

a) liittää yhdistettävät virastot yhteen olemassa olevaan virastoon
b) yhdistää virastot lakkauttamalla vanhat ja perustamalla yksi uusi tai useampi virasto.

Vaihtoehdossa a) ”perusvirastoksi” voisi määräytyä se virasto, jonka osuus uuden viraston henkilöstölukumäärästä olisi suurin. Tällöin perusviraston palkkausjärjestelmä koskisi automaattisesti yhdistettäviä virastoja. Mikäli yhdistettävän viraston palkkataso olisi tätä perusviraston tasoa matalampi, aiheutuisi tästä kustannusvaikutusta.

Vaihtoehdossa b) tulisi perustettavaksi uusi virasto, johon olemassa olevien virastojen toiminnat siirrettäisiin. Tälle uudelle virastolle tulisi rakentaa uusi palkkausjärjestelmä ja sopia siitä virkaehtosopimuksella. Uusi palkkausjärjestelmä voisi perustua johonkin aikaisemmin voimassa olleeseen järjestelmään. Kokonaan uuden sopimuksen merkitys olisi kuitenkin siinä, että tällä tavalla voidaan paremmin vaikuttaa uuden viraston palkkatason määrittelyyn. Kaikkiin esitettyihin vaihtoehtoihin sovelletaan palkkaturvasääntöjä (Valtion keskustason virka- ja työehtosopimus, allekirjoituspöytäkirja, liite, jaksot 2 ja 3), jolloin missään tilanteessa ei synny säästöjä välittömästi.

Tähänastisen sopimuskäytännön mukaisesti uusien fuusio-VPJ-sopimusten lisäkustannukset on katettu virastokohtaisilla erillä. Tästä on seurannut, että korotukset on jouduttu porrastamaan ajallisesti siirtymäkausimenettelyä käyttäen. Siirtymäkaudet ovat voineet muodostua pitkiksi, varsinkin nykyisten maltillisten sopimuskorotusten aikana, kun virastoerät ovat olleet pieniä.

Molemmissa edellä esitetyissä eli A- ja B-malleissa virastokokonaisuutta perustettaessa on selvitettävä tarkasti sekä kustannukset ja niiden kattaminen että vaikutukset palkkaukseen ja palkkapolitiikan kannalta.

Tulevaisuudessa palkansaajien yhdenvertainen kohtelu voi nousta ongelmaksi fuusio-vpj-aloilla, joten asia vaatii huomiota. Kysymys on siitä, että kun eri luovuttavista virastoista siirtyneet henkilöt voivat aloittaa siirtymäkauden etenemisen erilaisilta palkkatasoilta ja kun osalle henkilöstöä maksetaan turvattua vanhaa palkkaa, syntyy siirtymäkauden aikana tilanteita, joissa samoista tai samanarvoisista töistä maksetaan eri palkkaa.

Valtion keskustason sopimukset koskevat yleensä sekä entisiä että uusia virastoja ilman eri toimenpiteitä. Organisaatiomuutoksissa voi kuitenkin esiintyä muitakin palvelussuhteen ehtoja kuin palkkausta koskevia asioita. Myös niiden järjestämiskysymyksiä on tässä yhteydessä tarkasteltava. Laadultaan ne voivat olla mm. työaikakysymyksiä ja esimerkiksi työnteko-olosuhteisiin liittyviä hyvin paikallisiakin korvausasioita. Tässä yhteydessä on myös syytä nostaa esiin yleisellä tasolla virkamiesten siirtämistä ja käyttöä koskevat nykyiset ja tulevat säännökset.

9.3.2 Yhteenveto ja henkilöstövaikutusten vertailu eri mallien välillä

Arviointikohta	Malli A	Malli B	Malli C	Malli D*
Palkkausjärjestelmän taloudelliset vaikutukset	Syntyy tarve harmonisoida kummassakin virastotyypissä kaksi palkkausjärjestelmää tai rakentaa yhteensä kaksi uutta järjestelmää.	Syntyy tarve harmonisoida toisiinsa neljä palkkausjärjestelmää tai rakentaa yksi uusi järjestelmä.	Syntyy tarve harmonisoida kummassakin virastotyypissä kaksi palkkausjärjestelmää tai rakentaa yhteensä kaksi uutta järjestelmää.	Syntyy tarve harmonisoida toisiinsa neljä palkkausjärjestelmää tai rakentaa yksi uusi järjestelmä. Maakunnan liittoihin siirtyvän henkilöstön osalta kysymyksessä voisi olla liikkeenluovutus.
Henkilöstön kehittymismahdollisuudet	Mahdollistaa nykytilannetta paremmin uralla etenemisen ja tehtäväkuvien monipuolistumisen sekä asiantuntijuuden kehittämisen ja työntasaamisen. Mahdollista turvata paremmin työpaikkojen säilyminen muutostilanteissa.	Mahdollistaa mallia A paremmin tehtäväkuvien monipuolistumisen ja asiantuntijuuden kehittämisen sekä uralla etenemisen sekä työpaikkojen säilymisen muutostilanteissa. Työntasaamisen osalta verrannollinen mallin A kanssa. Yhtenäisen virastokulttuurin luominen erittäin haastavaa.	Mahdollistaa malleja A ja B paremmin henkilöstöresurssien joustavan käytön, työn tasaamisen valtakunnallisesti, sijaisuusjärjestelyt sekä työpaikkojen säilymisen turvaamisen tehtävien lakatessa tai siirtyessä toiseen organisaatioon. Valtakunnallinen malli luo parhaimmat edellytykset osaamisen varmistamiseen. Verrannollinen mallin A kanssa tehtäväkuvien monipuolistumisen ja asiantuntijuuden kehittämisen suhteen. Valtakunnallisesti yhtenäisen toimintakulttuurin luominen haastavaa.	Valtakunnallinen organisointivaihtoehto on maakunnan liitoille siirrettäviä tehtäviä lukuun ottamatta lähes verrannollinen mallin C kanssa. Mallin D valtakunnallinen organisointivaihtoehto olisi yhtenäisen organisaatiokulttuurin näkökulmasta kaikkein vaikein. Alueellinen organisointivaihtoehto on verrannollinen mallin B kanssa.
Toimipaikka- ja työssäkäyntialuemuutokset	Mikäli nykyisten viranomaisten toimialuerajat muuttuvat merkittävästi, voi se merkitä henkilöstön siirtymistarvetta työskentelemään toiselle työssäkäyntialueelle. Myös toimi- ja työskentelypaikkojen vähentäminen edellyttää siirtymistä työskentelemään toiselle paikkakunnalle. Vaikutuksia voidaan osittain lieventää joustavilla työn tekemisen tavoilla, kuten etätyöllä.	Verrannollinen mallin A kanssa.	Syntyy hyvin monipaikkainen organisaatio. Muutoin verrannollinen mallien A ja B kanssa.	Valtakunnallinen organisointivaihtoehto on verrallinnollinen mallin C kanssa ja alueellinen organisointivaihtoehto mallien A ja B kanssa.

* D-mallin alustava arviointi on voitu toistaiseksi tehdä lähinnä valtionhallinnolle jäävien tehtävien näkökulmasta.

Selite	
	= merkittävä positiivinen vaikutus
	= selkeä posiviitinen vaikutus
	= jonkinasteinen positiivinen vaikutus
	= ei muutosta nykytilaan
	= jonkinasteinen negatiivinen vaikutus
	= selkeä negatiivinen vaikutus
	= merkittävä negatiivinen vaikutus

9.4 Vaikutukset alueiden kehittämiseen

Aluehallinnon uudistamisessa on tärkeää, että asiakkaille ja sidosryhmille tärkeät palvelut tarjotaan koko maassa, olipa aluehallinnon rakenne ja aluejako mikä tahansa. Palvelujen saatavuus turvataan parhaiten uudistamalla toimintatapoja ja -prosesseja sekä kehittämällä monikanavaista tuotantomallia (sähköinen, puhelin ja käyntiasiointi).

Niukkenevien resurssien tilanteessa tuottavuuden lisääminen onnistuu kun asiantuntijaresursseja käytetään joustavasti, hallintotehtävät hoidetaan optimaalisesti ja toimintatavoista kehitetään kustannustehokkaita. Avainasioita ovat ketteryys, uusien ratkaisujen etsiminen ja kokeilu sekä vanhasta luopuminen ja toimintaympäristön tuntemus ja lisäarvoa tuottava kumppanuus.

Valtion aluehallinnon verkon ja/tai alueellisten toimintayksiköiden kattavuus ja toimivalta vaikuttavat siihen, millaiset edellytykset ovat aluekehittämistehtävien hoitamiselle ja alueelliselle kumppanuudelle. Aluehallinnon tehtävänä on alueellisten vahvuuksien varaan rakentuvan kestävän kasvun tukeminen eri puolilla maata.

Liian harva valtion aluehallinnon viranomaisen alueverkko ei tue aluekehittämistehtävien hoitamista (mm. alueiden vahvuuksien ja erikoistumisen tukemista). Vaarana on, että kunnat ja maakuntien liitot eivät löydä valtion aluehallinnosta luontevaa kehittämiskumppania. Harvan virastoverkoston mallissa maakunnat ja suuret kaupungit todennäköisesti ohittaisivat alueviraston ja asioisivat suoraan keskushallintoon.

Laajat toimialueet ja harva toimipisteiden verkko ei myöskään tue alueellisten erityispiirteiden huomioimista kansallisen tason strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Valtakunnallisten politiikkasektoreiden tavoitteiden yhteensovittaminen tapahtuu käytännössä alueella soveltaen niitä alueellisiin tarpeisiin. Alueellisen erilaisuuden ja kehittämistarpeiden huomioiminen toimialueiltaan laajojen virastojen toiminnassa olisi vaikeaa. Toisaalta laajat toimialueet voivat yhdenmukaistaa toimintaa ja lisätä vertailtavuutta.

Valtakunnallisessa tai harvan aluerakenteen verkossa on riski, että valtion aluehallinto irtautuu alueellisesta identiteetistä ja aluekehityksestä. Toisaalta laajempien alueiden yhteiset intressit on helpompi tunnistaa valtakunnallisessa ja harvemman verkon rakenteessa.

Jos aluevirastoja ja niiden toimipaikkoja on vähän, vaikeutuu alueellisen ja paikallisen tuntemuksen ylläpito ja yhteistyö. Suppeampi toimintayksiköiden verkko edellyttää asiantuntijoiden liikkumista laajemmalla alueella, jotta aluekehittämistehtävien kannalta riittävää ja vaikuttavaa vuorovaikutusta voidaan saavuttaa. Toisaalta jos itsenäisiä virastoja on vähemmän ja niiden toimialueet laajempia, resurssit ovat joustavammin käytössä koko maassa.

9.4.1 Yleistä mallien vertailusta alueiden kehittämisen näkökulmasta

Siihen, löytävätkö kunnat ja maakuntien liitot valtion aluehallinnosta luontevan kehittämiskumppanin vaikuttaa eri malleissa virastojen ja ennen kaikkea niiden aluekehittämisasioissa toimivaltaisten toimipisteiden lukumäärä.

Yhteistyöhön alueellisten ja paikallisten kumppaneiden kanssa vaikuttaa se, miten tiheä tai harva toimi-paikkaverkosto virastoilla olisi. Jos muodostetaan suuria toimialueita, tar-

vitaan kuitenkin alueellisia toimipaikkoja, jos yhteistyön taso halutaan säilyttää lähellä nykytasoa. Suppeampi toimipaikkaverkko edellyttää asiantuntijoiden liikkumista laajalla alueella, jotta aluekehittämistehtävien kannalta riittävää ja vaikuttavaa vuorovaikutusta voidaan tehdä. Virastojen yhdistämisestä saavutettava hyöty voi tällöin olla näennäinen, koska suuruuden hyödyt jäävät saamatta.

Jos toimialue on laaja ja toimipaikkoja vähän, vaikeutuu alueellisen ja paikallisen tuntemuksen ja yhteistyön ylläpito. Pienemmällä alueella viraston asiantuntijoilla on parempi alue- ja paikallistuntemus. Sillä, kuinka hyvin tunnetaan alue, on esimerkiksi yrityspalveluissa tärkeä merkitys. Toisaalta pienillä toimialueilla asiantuntemus voi olla haavoittuvampaa kuin vähän laajemmilla alueilla.

9.4.2 Malli A

Virastojen toimialueiden laajuudella on mallissa A alueellisen ja paikallisen yhteistyön kannalta merkitystä. Virastojen ja niiden toimipaikkojen lukumäärästä päätettäessä keskeistä on varmistaa aluekehittäjäroolin toimivuus.

Jos virastoja 2 olisi kolme, muodostuisivat toimialueet varsin laajoiksi ja heterogeenisiksi ja alueet olisivat todennäköisesti liian suuria aluekehittäjäroolin uskottavuuden kannalta. Nykyiset tai lähihistorian toimialuejaot eivät tue tätä aluekehittämisen näkökulmasta. Seurauksena voisi olla, että maakuntien ja suurten kaupunkien yhteistyö valtionhallinnon kanssa pyrkisi suuntautumaan suoraan keskushallintoon. Lisäksi laajoilla toimialueilla maakuntien keskinäiset tavoitteet voivat olla ristiriitaisia ja hankaloittaa yhteistyötä.

Jos virastoja 2 olisi neljä, voisi aluejako muodostua nykyisten rakennerahastoasioita koordinoivien ELY-keskusten (RR-ELY-keskukset) toimialueita vastaaviksi. Se vastaisi pitkälti myös (pl. Varsinais-Suomi ja Kainuu) edellisen rakennerahasto-ohjelmakauden maakuntien yhteistoiminnan suuralueita. RR-ELY-keskusten rakennerahastotehtävät ovat kuitenkin ko. keskuksen toimialueen ulkopuolella luoteeltaan hallinnollisia eroten viraston muista tehtävistä, joten aluejako ei olisi perusteltavissa vain rakennerahastotehtävillä. Erityisesti maa- ja metsätalousministeriön ohjaamassa maaseutuelinkeinojen kehittämisessä tärkeiden alueellisten strategisten painopisteiden toteuttaminen edellyttää alueiden erilaisuuden sekä alueiden kehittämismahdollisuuksien ja vahvuuksien huomioon ottamista, minkä merkittävästä heikentymisestä on tunnistettavissa riski kolmen-neljän ELY-keskuksen suuraluemallissa.

Jos virastoja 2 olisi yhdeksän, voisivat toimialueet muodostua nykyisten ELY-keskusten laajimpien toimialueiden mukaisesti. Se vastaisi myös voimassa olevia maakuntien yhteistoiminta-alueita ja tukisi jo syntyneitä verkostoja ja toimintamalleja. Yhdeksän viraston verkolla paikallistuntemus on saavutettavissa riittävällä tasolla ilman alueellisia toimipisteitä. Tehtävien keskittämiset olisi helpompaa järjestää, ja rakenne olisi yksinkertaisempi.

Virastomäärän pienentäminen saattaa heikentää tietyn alueen erityistuntemusta ja asettaa esimerkiksi yritysneuvonnan asiakkaita eriarvoiseen asemaan yrityksen sijaintipaikasta riippuen.

Nykytilanteeseen verrattuna mallissa otettaisiin elinkeino- ja innovaatiopalveluiden osalta askel taaksepäin. Nykyinen Pirkanmaan ELY-keskukselle keskitetty valtakunnalli-

nen toimivalta ja kahdeksan alueellista Team Finland –palvelualuetta mahdollistavat joustavamman resurssien käytön ja tasalaatuisemmat yrityspalvelut. Neljästä esitetystä mallista mallia A voi kuitenkin pitää toiseksi parhaana vaihtoehtona. Alueellisen elinkeino- ja innovaatiopolitiikan näkökulmasta itsenäisten ELY-virastojen määrän tulisi olla lähempänä yhdeksää kuin kolmea (vrt. kahdeksan Team Finland -palvelualuetta). Käyntiasioinnin kokoaminen julkisen hallinnon (AVI ja ELYt) yhteiseen asiakaspalvelupisteisiin ei tuo samanlaista synergiaa kuin esimerkiksi ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteisesti tuottamat palvelut yritysasiakkaille.

9.4.3 Malli B

Mallissa B syntyy isoja aluevirastoja, joilla olisi nykyistä olennaisesti laajemmat toimialueet ja tarvittava määrä alueellista läsnäoloa vaativia toimintayksiköitä. Alueellisen läsnäolon määrä ja niiden tehtävien määrittely, joissa on alueellista toimivaltaa, ratkaisee tässäkin mallissa, millaiset edellytykset ovat alueelliselle kumppanuudelle. Liian laajat toiminta-alueet etäännyttävät kumppanuutta. Harva alueverkko ei tue aluekehittämistehtävien hoitamista ja kumppanuuden toteuttamista ja mahdollisuudet alueiden erilaisten kehittämistarpeiden huomioimiseen heikkenevät.

Myös tämän mallin alle viiden ELY-keskuksen suuraluejako vaarantaa maaseutuelinkeinojen kehittämisessä tärkeiden alueellisten strategisten painopisteiden toteuttamisen edellyttämän alueiden erilaisuuden sekä alueiden kehittämismahdollisuuksien ja vahvuuksien huomioon ottamisen.

Henkilöasiakkaiden hallinto- ja lupapalveluiden yhdistäminen yritysten kehittämis-, rahoitus- ja neuvontapalveluiden kanssa ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta. Malli tarjoaa mahdollisuuden hallinto- ja kehittämispalveluiden yhden luukun periaatteelle, mutta synergiahyötyjä on vaikea löytää. Riskinä, on että yritysten kehittämispalvelut hukkuvat ”mammuttivirastojen” hallintoon.

Ohjauksen tehostaminen ja priorisointi saattaa aiheuttaa tilanteen, jossa kehittämiselle suunnatut resurssit (esim. innovaatioympäristön kehittäminen) pienenevät voimakkaammin suhteessa käsittelytehtäviin. Virastomäärän pienentäminen saattaa heikentää tietyn alueen erityistuntemusta ja asettaa esimerkiksi yritysneuvonnan asiakkaita eriarvoiseen asemaan yrityksen sijaintipaikasta riippuen.

9.4.4 Malli C

Myös mallissa C alueellisen kumppanuuden onnistuminen aluekehittämistehtävissä riippuu siitä, onko toimintayksiköitä alueella ja niiden alueellisesta toimivallasta. Mahdollisuudet alueellisten erityispiirteiden huomioimiseen heikkenevät, mikäli alueilla ei ole toimipistettä. Alueellinen kumppanuus vaatii liikkumista. Yhteistyö alueellisten kumppaneiden kanssa monimutkaistuu suurilla toimialueilla. Liika tehtävien keskittämien vie liian etäälle varsinkin paikallisista toimijoista. Tiedonkulku, yhteistyö ja töiden hoito saattaisi vaikeutua sähköisistä apuvälineistä huolimatta. Paikallistuntemusta vaativat

tehtävät pitäisi hoitaa toimipisteissä tai ainakin hyödyntää toimipisteiden asiantuntijoita. Monet paikalliset tehtävät edellyttävät käyntiä paikan päällä.

Yhden valtakunnallisen ELY-viraston malli on esitetyistä neljästä esitetystä mallista paras ja lähimpänä nykyistä vuoden 2015 alusta tehtyä uutta alueellista Team Finland-mallia, jossa ELY-keskusten yritysten kasvua ja kansainvälistymistä tukevien palveluiden hallinnointi on keskitetty yhteen ELY-keskukseen. Jokaisessa nykyisessä ELY-keskuksessa pysyy vähintään yksi TF-asiantuntija osana laajempaa Team Finland palvelualuetta ja kansallista Team Finland-verkostoa. Käytännössä Team Finland –palvelualueet vastaavat mallissa esitettyjä alueellisia toimintayksiköitä.

Yhden ELY-viraston mallin etuna on resurssien käytön joustavuus alueellisissa palvelupisteissä, tasalaatuiset palvelut ja ohjauksen yksinkertaistuminen. Valtakunnallisella ohjauksella palveluja voidaan myös jatkossa tarjota paremmin alueellista kysyntää vastaavasti. Keskitetystä innovaatiopalveluiden mallista (Pirkanmaan ELY-keskus ja Team Finland -palvelualueet) saadut kokemukset ovat loppuvuodesta hyödynnettävissä. Riskinä malli saattaa olla se, että se edesauttaa pitkälle vietyjä erikoistumisyksiköitä, jolloin alueellinen osaaminen esimerkiksi yritysneuvonnan tai alueen innovaatiotoiminnan kehittämisessä heikkenee.

Yhden ELY-viraston malli selkiyttäisi nykyistä v. 2015 toimintamallia, kun yritys- ja muun kehittämistoiminnan rahoitus voitaisiin monen erikoistuneen ELY-keskuksen sijaan keskittää yhden ELY-viraston alaisuuteen (rakennerahastot, kansalliset yritystuet mukaan lukien MMM sekä Tekes-tehtävät). Alueellista elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa tehtäisiin ELY-viraston alueellisen toimintayksikön ja maakuntaliiton yhteistyönä.

9.4.5 Malli D

Läheisyysperiaate vahvistuisi mallissa D, kun maakuntien liitoille siirrettäisiin aluekehittämiseen ja alueen elinvoiman vahvistamiseen liittyviä tehtäviä. Maakuntien määrä kuitenkin vähentyisi nykyisestä (18), mutta olisi mahdollisesti suunnilleen yhtä paljon kuin mallissa A ELY-tehtäviä hoitavia virastoja (enintään 9). Useat mallissa D liitoille siirrettävät tehtävät olisivat sellaisia, jossa vaikuttavuus syntyy kuitenkin hyvin toimivan verkostotyön avulla. Maakuntien liitoilla nykyisinkin oleva yhteistyövelvoite valtion aluehallintoviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa olisi oltava edelleen vahva. Maakuntien liitolle tulisi kokonaan uusi rooli mm. yrityspalvelujen tuottajana. Sen hoitamisessa yhteistyö TE-palveluihin liittyvissä tehtävissä valtion aluehallintovirastoon tulisi olla läheistä. Maakuntaohjelmien toteutuksessa ja suunnittelutyössä sekä ennakoinnissa nykyinen päällekkäisyys ELY-keskuksen ja maakuntien liiton välillä poistuisi ja aluekehittämiseen liittyvä suunnittelu- ja strategiatyö keskittyisi.

Malli heikentäisi kansallisen elinkeino- ja innovaatiopolitiikan toteutusta ja johtaisi alueellisen kilpailun lisääntymiseen sekä alueelliseen osaoptimointiin kehittämishankkeissa. Kuntayhtymäpohjainen malli merkitsisi valtion ohjausmahdollisuuksien vähenemistä. Malli irrottaisi keskeisimmät kehittämispalvelut valtion aluehallinnosta.

Mallissa D elinkeinopolitiikka ja työvoimapolitiikka eriytyisivät kahteen eri viranomaiseen. Osa TE-palveluja rahoitetaan merkittävästi ESR-osarahoitteisena toimintana.

Uudistus tarkoittaisi lainsäädännön ja rakennerahasto-ohjelman muuttamista monelta osin. Tämä veisi aikaa ja vaatisi komission hyväksynnän. Ratkaisu avaisi monet asiat, jotka on juuri äskettäin saatu päätettyä kolmen vuoden valmistelun jälkeen. Juuri toteutettu rakennerahastohallinnon tehostaminen vaarantuisi, ellei päästäisi ns. neljän liiton malliin tai muuhun keskitettyyn toimintaan. Muutos olisi iso ja veisi aikaa, riskinä on ohjelman tehokkaan toteutuksen hidastuminen ja EU-rahoituksen menettäminen

Muutos hidastaisi rakennerahasto-ohjelman toteuttamista ja heikentäisi asiakkaiden palvelua tältä osin.

9.4.6 Yhteenveto ja vaikutusten alueiden kehittämiseen vertailu eri mallien välillä

Arviointikohta	Malli A	Malli B	Malli C	Malli D*
Kunnille ja maakunnan liitoille tulee löytyä valtiolta kehittämiskumppani ja vastinpari (toimipisteiden määrä)	Mahdollisuudet toimivaan kumppanuuteen hyvät, etenkin ELY 9:ssä, alueverkko yhteneväinen maakuntien yhteistoiminta-alueiden kanssa, ELY 4 ja ELY 3 toimialueet laajoja ja heterogeenisia, toimivaltaisten alueellisten toimipisteiden määrä ratkaisee.	Alueverkko on toden näköisesti suppeampi kuin mallissa A tai D. Niiden tehtävien määrittely, joissa on alueelista toimivaltaa on ratkaiseva.	Alueellisten toimipisteiden määrä ja ennen kaikkea toimivalta ratkaisee kumppanuuden toimivuuden.	Maakuntia mallissa yhtä paljon kuin mallissa A virastoja. Kunta-maakunta-yhteistyö vahvistuu. Maakuntien liittojen ja aluehallintoviranomaisen yhteistyötä edellyttävien tehtävien määrä supistuu, uudenlainen kumppanuus
Edistääkö vaihtoehto alueellisten erityispiirteiden ja vahvuuksien huomioimista?	Mahdollisuudet alueelisten erityispiirteiden huomioimiseen on hyvät, ainakin ELY9 -jaossa. Alue- ja paikallistuntemus säilytettävissä.	Isossa virastokokonaisuudessa alueellisten erityispiirteiden huomioiminen vaikeampaa kuin muissa malleissa.	Alueellisten erityispiirteiden huomioiminen voi olla tässä mallissa haastavaa, jos toimintayksiköille ei ole riittävästi alueellista toimivaltaa.	Edistäisi parhaiten alueellisten vahvuuksien huomioimista, mutta kansallisten kehittämistavoitteiden toteutus voisi heikentyä ja alueiden välinen kilpailu lisääntyä.

* D-mallin alustava arviointi on voitu toistaiseksi tehdä lähinnä valtionhallinnolle jäävien tehtävien näkökulmasta.

Selite	
	= merkittävä positiivinen vaikutus
	= selkeä posiviitinen vaikutus
	= jonkinasteinen positiivinen vaikutus
	= ei muutosta nykytilaan
	= jonkinasteinen negatiivinen vaikutus
	= selkeä negatiivinen vaikutus
	= merkittävä negatiivinen vaikutus

9.5 Taloudelliset vaikutukset

Rakennemallien arvioinnissa on käytetty valtion vuoden 2015 talousarvioesityksen mukaisia tietoja virastojen toimintamenomomenttien bruttomenoista ja –tuloista. Tähän tasoon nähden voimassa oleviin kehyspäätöksiin sisältyy kuitenkin yhteensä jo noin 37 miljoonan euron määrärahavähennykset. Lisäksi voidaan arvioida tämänhetkisten valtiontalouden tilaa koskevien ennusteiden valossa olevan todennäköistä, että määrärahataso tästä edelleen laskee tulevien vuosien kehyspäätösten ja talousarvioiden myötä. Kunkin mallin taloudellisten vaikutusten arviointi voidaankin siten jakaa karkeasti kahteen osaan ja kysymykseen:

1. Kuinka hyvin kukin malli mahdollistaa jo tehtyjen säästöpäätösten toimeenpanon vuosina 2015-2018?
2. Kuinka hyvin kukin malli mahdollistaa jo tehtyjen säästöpäätösten lisäksi toiminnan tehostamisen ja sopeuttamisen sekä näin ollen lisäsäästöjen toteuttamisen vuosina 2016-2020?

9.5.1 Malli A

Mallissa muodostuisi kaksi virastokokonaisuutta, joista talousarvioesityksen 2015 mukaisten määrärahojen perusteella nykyisistä aluehallintovirastoista ja maistraateista rakentuvan kokonaisuuden vuosittaiset bruttomenot olisivat vuoden 2015 talousarvion tasolla 143,9 miljoonaa euroa ja nykyisistä ELY-keskuksista ja TE-toimistoista rakentuvan kokonaisuuden vuosittaiset bruttomenot 367 miljoonaa euroa[1].

Virastokokonaisuus rakentuisi useista alueellisen toimivallan omaavista itsenäisistä virastoista, joten tosiasiallisesti yksittäisen viraston käytössä olevat määrärahat olisivat tätä merkittävästi pienemmät. Virastokoko kuitenkin kasvaisi selvästi nykyisestä.

Vaikutukset henkilöstökustannuksiin

Malli A johtaisi palkkausjärjestelmien harmonisointiin toisaalta nykyisten AVIen ja nykyisten maistraattien kesken sekä toisaalta nykyisten ELY-keskusten ja nykyisten TE-toimistojen kesken. Palkkausjärjestelmien harmonisointikustannuksista ei ole mahdollista tehdä kattavaa kokonaisarviota tällä hetkellä käytettävissä olevilla lähtötiedoilla. Suuntaa-antavan arvion pohjana voidaan kuitenkin käyttää maistraattien aluehallintovirastoihin yhdistämistä selvitettäessä tehtyä laskelmaa, jonka mukaan maistraattien ja aluehallintovirastojen palkkausjärjestelmien harmonisoinnista aiheutuisi yli kahden miljoonan euron pysyvät lisäkustannukset. Lisäksi voidaan arvioida, että mallissa A muodostettavassa toisessa virastokokonaisuudessa, jossa TE-toimistot yhdistettäisiin ELY-keskuksiin, harmonisointikustannus olisi vähintäänkin samansuuruinen. Näin ollen palk-

[1] Tässä esitetyt euromäärät, samoin kuin jatkossa kunkin mallin kohdalla esitettävät euromäärät, koskevat vain virastojen toimintamenomomentteja. Määrärahat esitetään valtion vuoden 2015 talousarvion mukaisina.

kausjärjestelmien harmonisoinnista aiheutuva lisäkustannus olisi mallissa A joka tapauksessa useita miljoonia euroja

Mallissa tapahtuvien virastojen yhdistämisten myötä virastoista muodostuisi kuitenkin nykyistä selvästi suurempia ja vahvempia toimintayksikköjä. Tämä antaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet työn tasaamiseen, resurssien joustavaan kohdentamiseen sekä erikoistumiseen aina kunkin viraston sisällä. Tällä olisi toiminnan tehostumisen kautta pidemmällä aikavälillä myös henkilöstökustannuksia jonkin verran alentava vaikutus.

Lisäksi virastorakenteen tiivistymisen myötä myös virastojen ylin johtamisrakenne tiivistyisi kummassakin muodostettavassa virastokokonaisuudessa. Tämän muutoksen kautta olisi saavutettavissa jonkin verran säästöjä, mutta ne eivät olisi kokonaisuuden kannalta mittaluokaltaan merkittäviä.

Vaikutukset toimitilakustannuksiin

Nykyisistä aluehallintovirastoista ja nykyisistä maistraateista muodostettavan virastokokonaisuuden toimitilakulut olisivat noin 14,5 miljoonaa euroa ja toimitilaneliöt noin 79 000 neliötä. ELY-keskuksista ja TE-toimistoista muodostettavan virastokokonaisuuden vastaavat luvut olisivat noin 36,6 miljoonaa euroa ja noin 213 000 neliötä. Molempien virastokokonaisuuksien toimitiloihin kohdistuisi joka tapauksessa merkittävä vähentämispaine johtuen toisaalta vähenevästä henkilöstömäärästä ja toisaalta toimitilojen käytön tehostamistavoitteista. Myös paikkakuntatasolla päällekkäistä toimitilarakennetta muodostuisi jonkin verran.

Sekä aluehallintovirastojen, maistraattien, ELY-keskusten että TE-toimistojen toimitilakehittämistä ohjataan jo nykyisellään virastokokonaisuuskohtaisten yhtenäisten periaatteiden mukaisesti. Lisäksi vuoden 2015 alusta ELY-keskuksia ja TE-toimistoja koskien myös toimitilojen järjestäminen (sopimukset) sekä toimitilamäärärahat on koottu yhden tahon, ELY-keskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen, vastattavaksi. Aluehallintovirastoja koskien vastaava muutos tapahtuu 1.3.2015 alkaen, kun toimitilahallinnon tehtävät kootaan uudelle hallinto- ja kehittämispalvelut vastuualueelle, jonka toimialueena on koko maa. Tilanteessa, jossa maistraatit yhdistettäisiin aluehallintovirastoihin tulisivat myös maistraatin toimitilat edellä kuvatun mukaisen organisoinnin piiriin osana uutta AVI-maistraatti –kokonaisuutta.

Suuremmat virastokokonaisuudet sekä keskitetympi toimitilahallinnon johtamisrakenne antaisivat nykyistä paremmat mahdollisuudet toimitilamassan joka tapauksessa edessä olevaan uudelleenjärjestelyyn ja sitä kautta alenevaan kehitykseen toimitilakustannuksissa.

Euromääräisesti tarkasteltavana olevan kokonaisuuden toimitilojen tehostamispotentiaali voidaan arvioida laskennallisesti vuositasolla noin 10 miljoonaksi euroksi. Tästä säästöpotentiaalista olisi mahdollista saavuttaa viiden vuoden kuluessa parhaimmillaan arviolta noin 50 % mallin A mukaisella ratkaisulla.

Vaikutukset ICT-kustannuksiin

Kaikki tarkasteltavina olevat virastokokonaisuudet ovat Valtorin asiakkaita ja virastojen perustietotekniikka on valtaosin yhtenäistetty ja tietohallinnon tilaajatehtävät keskitetty jo ALKU-hankkeen toimeenpanon yhteydessä vuodesta 2010 alkaen. Perustietotekniikan ja taloudellisten vaikutusten näkökulmasta muutosta ei siten nykytilaan nähden käytännössä tapahtuisi. Mallin A mukaisessa muutoksessa ei myöskään ole käytännön merkitystä, kuinka monta virastoa sekä ELY- että AVI-puolelle syntyy. Sama tekniikka toimii siirtymävaiheessa eikä pakota kaikilta osin tiukkoihin määräaikoihin muutoksen hallinnassa. Kertaluonteiset kustannukset olisivat perustietotekniikan ja perusjärjestelmien sekä sähköisten palvelujen edellyttämien välittömien muutosten osalta arviolta 310 000 euroa. Muutokseen vaadittava aika olisi noin 3-6 kuukautta päätöksenteosta.

Substanssijärjestelmien kehittämisen edellyttämälle ministeriöiden sekä keskushallinnon virastojen kanssa tehtävälle yhteiselle kehittämistyölle malli antaisi nykyistä jonkin verran paremmat edellytykset aluehallinnon toimijoiden määrän vähetessä. Nykyinen perusasetelma, jossa keskushallinnon virastot omistavat substanssijärjestelmät, niiden kehittämisvastuun sekä tähän toimintaan kohdistuvat resurssit ja jossa aluehallinnon virastoilla ei ole selkeää yhtä ääntä tai toimivaltaa näiden asioiden suhteen, ei kuitenkaan mallissa A muuttuisi. Taloudellisten vaikutusten näkökulmasta voidaan siten arvioida, että muutos nykytilaan olisi positiivinen, mutta – järjestelmän säilyessä perusteiltaan entisellään – ei kuitenkaan luonteeltaan merkittävä.

Synergiahyötyjen ja prosessien yhtenäistämisen vaikutukset kustannuksiin

Mallin A mukaisessa ratkaisussa nykyisten tehtäviensä luonteen puolesta toisiaan muistuttavat AVIt ja maistraatit sekä toisaalta ELY-keskukset ja TE-toimistot yhdistettäisiin toisiinsa. Tämä tarjoaisi nykyistä jonkin verran laajempia mahdollisuuksia synergiahyötyjen etsimiseen ja hyödyntämiseen eri tehtävien ja hallinnonalojen välillä. Myös tehtäviin ja niiden kehittämiseen liittyvä ohjaus kohdistuisi nykyistä selvästi suurempiin virastokokonaisuuksiin, mikä mahdollistaisi nykyistä joustavamman yhteisten toimintojen ja rajapintojen etsimisen eri substanssitehtävien välillä.

Prosessien kehittämisen näkökulmasta suuremmat virastokokonaisuudet, joihin sisältyvät itsenäiset yksittäiset virastot, olisivat samalla tehtäviltään nykyistä enemmän yhteneviä toistensa kanssa ja voisivat kehittää yhteisiä prosesseja jonkin verran nykyistä tehokkaammin ja yhdenmukaisemmin. Nykyisen järjestelmän perusteisiin muutoksella ei kuitenkaan olisi vaikutusta ja näin ollen muutos nykytilanteeseen ei olisi merkittävä.

9.5.2 Malli B

Mallissa muodostuisi yksi useita alueellisen toimivallan omaavia virastoja sisältävä virastokokonaisuus, jonka talousarvioesityksen 2015 mukaiset bruttomenot olisivat 523,3 miljoonaa euroa (pl. yhteisrahoitteinen toiminta).

Virastokokonaisuus rakentuisi useista alueellisen toimivallan omaavista itsenäisistä virastoista, joten tosiasiallisesti yksittäisen viraston käytössä olevat määrärahat olisivat tätä merkittävästi pienemmät. Virastokoko kuitenkin kasvaisi selvästi nykyisestä sekä myös mallin A mukaisesta ratkaisusta.

Vaikutukset henkilöstökustannuksiin

Malli B johtaisi erittäin merkittävään kustannuspaineeseen palkkausjärjestelmien harmonisoinnin muodossa. Palkkausjärjestelmän harmonisointikustannuksia on tässä mallissa astetta vaikeampaa arvioida kuin mallissa A. Harmonisoinnin piiriin tulevat palkkausjärjestelmät olisivat kuitenkin monimuotoisemmat ja niiden mukaiset palkkatasot toisistaan enemmän eroavat kuin mallissa A, sillä kaikki neljä virastokokonaisuutta yhdistetäisiin yhdeksi virastokokonaisuudeksi. Tästä johtuen voidaan arvioida, että palkkausjärjestelmien harmonisointikustannus olisi tässä mallissa joka tapauksessa useita miljoonia euroja sekä lisäksi suurempi kuin mallissa A.

Virastoista muodostuisi kuitenkin samanaikaisesti suurempia ja vahvempia yksiköitä kuin nykyisin tai kuin mallissa A. Tämä parantaisi olennaisesti mahdollisuuksia työn tasaamiseen, resurssien joustavaan kohdentamiseen sekä erikoistumiseen aina kunkin viraston sisällä, millä olisi toiminnan tehostumisen kautta pidemmällä aikavälillä myös henkilöstökustannuksia selkeästi alentava vaikutus.

Ylin johtamisrakenne tiivistyisi merkittävästi nykyisestä sekä myös jonkin verran enemmän kuin mallissa A. Henkilöstökustannusten kokonaisuuden näkökulmasta muutos olisi positiivinen, mutta ei luonteeltaan merkittävä.

Vaikutukset toimitilakustannuksiin

Mallissa B muodostettavan virastokokonaisuuden toimitilakulut ovat vuoden 2015 tasolla noin 51,1 miljoonaa euroa ja toimitilaneliöt noin 292 000 neliötä. Mallissa muodostuisi paikkakunnittain erittäin suuri määrä päällekkäistä toimitilarakennetta. Onkin todennäköistä, että merkittävästä osasta toimitiloja voitaisiin toiminnan näkökulmasta luopua heti, kun voimassa olevat sopimukset sen vain sallisivat.

Malli B:n mukaisessa ratkaisussa kaikkien nykyisten keskenään erillisten aluehallinnon virastokokonaisuuksien toimitilat tulisivat yhden ja yhteisen valtakunnallisen toiminnon johdettavaksi ja kehitettäväksi. Ratkaisu mahdollistaisi näin yhden valtakunnallisen ja kokonaisvaltaisen näkymän koko valtion aluehallinnon toimitilakehittämiseen, mikä olisi vielä yksi askel pidemmälle mallista A. Voidaan arvioida, että ratkaisu näin tehostaisi toimitilaohjausta sekä tätä kautta toimitilojen tehokasta käyttöä sekä nykytilaan että malliin A verrattuna. Mallin haasteena olisi muodostuvan kokonaisuuden massiivisuus. Yhden kootun valtakunnallisen toimitilahallinnon vastuulla olisi toimitilojen järjestäminen vuoden 2015 tilanteeseen peilaten noin 8 000 henkilötyövuoden suuruiselle henkilöstölle ja toisaalta yli 220 yksittäisen toimi- ja työskentelypaikan kokonaisuuden hallinnointi. Tämä vaatisi merkittäviä muutoksia kyseisen toiminnon johtamisrakenteeseen ja prosesseihin nykytilaan verrattuna, mikä muodostaisi riskin ratkaisulla tavoiteltujen säästöjen realisoitumiselle.

Euromääräisesti tarkasteltavana olevan kokonaisuuden toimitilojen tehostamispotentiaali voidaan arvioida laskennallisesti vuositasolla noin 10 miljoonaksi euroksi. Tästä säästöpotentiaalista olisi mahdollista saavuttaa viiden vuoden kuluessa parhaimmillaan arviolta noin 70 % mallin B mukaisella ratkaisulla.

Vaikutukset ICT-kustannuksiin

Perustietotekniikan ja taloudellisten vaikutusten näkökulmasta malli B on hieman monimutkaisempi kuin mallit A ja C, mutta kuitenkin vaadittavien muutosten osalta verrattain kohtuullinen. Tarvittavat muutokset eivät olisi sinänsä teknisesti vaikeita, mutta kylläkin työläämpiä, koska perustekniikasta lähtien jouduttaisiin käymään aluejakojen lisäksi AVIen ja ELY-keskusten väliset asiat ja mahdolliset eroavat ratkaisut läpi ja yhdistämään sekä yhtenäistämään ne. Asianhallintaan jouduttaisiin perustamaan joukko uusia yhdistyneitä virastoja ja samoin tiedonohjaus jouduttaisiin yhtenäistämään. Kertaluonteiset kustannukset olisivat perustietotekniikan ja perusjärjestelmien ja sähköisten palvelujen edellyttämien välittömien muutosten osalta arviolta 725 000 euroa. Muutokseen vaadittava aika on noin 6-12 kuukautta päätöksenteosta. Merkittävän riskin voidaan arvioida sisältyvän kustannusten ja tarvittavan ajan osalta siihen, että muutoksen valmistelun jo alettua organisaatioiden aluejakoa tai tehtäväkokonaisuuksia muutetaan esim. poliittisella päätöksellä. Malli B on herkempi tämänkaltaisille muutoksille kuin mallit A ja C.

Substanssijärjestelmien kehittämisen edellyttämälle ministeriöiden sekä keskushallinnon virastojen kanssa tehtävälle yhteiselle kehittämistyölle malli antaisi nykyistä sekä myös mallia A jonkin verran paremmat edellytykset aluehallinnon toimijoiden määrän vähetessä sekä tällä hetkellä eri aluehallinnon virastoihin jakautuneiden, mutta toisiinsa kuitenkin kiinteästi liittyvien substanssitehtävien yhdistyessä aina alueellisesti yhteen aluehallinnon virastoon. Nykyinen perusasetelma, jossa keskushallinnon virastot omistavat substanssijärjestelmät, niiden kehittämisvastuun sekä tähän toimintaan kohdistuvat resurssit ja jossa aluehallinnon virastoilla ei ole selkeää yhtä ääntä tai toimivaltaa näiden asioiden suhteen, ei kuitenkaan mallissa B muuttuisi. Taloudellisten vaikutusten näkökulmasta voidaan arvioida, että muutos nykytilaan olisi positiivinen sekä ainakin pidemmällä aikavälillä myös positiivisempi kuin mallin A mukainen muutos.

Synergiahyötyjen ja prosessien yhtenäistämisen vaikutukset kustannuksiin

Mallissa B muodostettavat alueellisen toimivallan virastot olisivat tehtäviltään erittäin monimuotoisia ja virastoilla olisi vastattavanaan niin lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä kuin alueelliseen kehittämiseen liittyviä toimeenpano- ja kehittämistehtäviä. Toisaalta myös jo nykyisellään erityisesti ELY-keskusten tehtäväkenttä on hyvin moninainen.

Muodostettavat virastot olisivat merkittävästi suurempia kuin nykyiset AVIt, ELY-keskukset, TE-toimistot ja maistraatit. Yksittäisistä virastoista olisi samalla mahdollista muodostaa tehtäviltään nykyistä enemmän keskenään yhteneviä ja vertailtavia kokonaisuuksia.

Lisäksi nykyisessä aluehallinnon rakenteessa ne eri aluehallinnon virastoihin eriytetyt tehtävät, joilla kuitenkin selvästi on olemassa substanssi- tai muu prosessiyhteys (esimerkiksi ympäristöluvat ja -valvonta) tulisivat aina alueellisesti yhden viraston vastattaviksi. Tällä olisi varsin merkittäväkin positiivinen vaikutus synergiahyötyjen ja prosessien yhtenäistämisen sekä tehostamisen näkökulmista ja tätä kautta positiivisia taloudellisia vaikutuksia ainakin pidemmällä aikavälillä.

9.5.3 Malli C

Mallissa muodostuisi kaksi valtakunnallista virastoa, joista talousarvioesityksen 2015 mukaisten määrärahojen perusteella nykyisistä aluehallintovirastoista ja maistraateista rakentuvan viraston vuosittaiset bruttomenot olisivat 143,9 miljoonaa euroa ja nykyisistä ELY-keskuksista ja TE-toimistoista rakentuvan viraston vuosittaiset bruttomenot 367 miljoonaa euroa (pl. yhteisrahoitteinen toiminta).

Mallin mukaiset kaksi uutta virastoa olisivat moninkertaisesti suurempia kuin sekä nykyiset aluehallinnon virastot että myös muissa arvioiduissa rakennevaihtoehdoissa muodostettavat virastot (pl. mallin D mukainen mahdollinen valtakunnallisen valtion aluehallinnon viraston ratkaisu).

Vaikutukset henkilöstökustannuksiin

Malli C johtaisi palkkausjärjestelmien harmonisointiin toisaalta nykyisten AVIen ja nykyisten maistraattien kesken sekä toisaalta nykyisten ELY-keskusten ja nykyisten TE-toimistojen kesken. Koska palkkausjärjestelmäratkaisut ovat valtakunnallisia, olisivat mallin C aiheuttamat kustannukset suoraan verrannolliset malliin A ja ne olisivat siten joka tapauksessa useita miljoonia euroja.

Mallissa tapahtuvien virastojen yhdistämisten myötä ja toimivallan valtakunnalliseksi muuttamisen myötä virastoista muodostuisi kuitenkin aivan erilaisia kokonaisuuksia kuin nykyään tai kuin malleissa A ja B. Erityisesti valtakunnallinen toimivalta, jossa virkamiehet ovat koko virastokokonaisuuden yhteisiä, antaisi merkittävästi nykyistä sekä malleja A ja B paremmat mahdollisuudet työn tasaamiseen, resurssien joustavaan kohdentamiseen sekä erikoistumiseen niin asiakastarpeiden kuin tehtävien sisällön asettamien muiden vaatimusten näkökulmasta. Tällä olisi jo toteutetuista vastaavista ratkaisuista saatuihin kokemuksiin perustuen merkittävä tuottavuuspotentiaalia vapauttava vaikutus ja siten myös pidemmällä aikavälillä henkilökustannusten näkökulmasta merkittävästi niitä alentava vaikutus.

Lisäksi virastorakenteen tiivistymisen myötä myös virastojen ylin johtamisrakenne tiivistyisi kummassakin muodostettavassa virastokokonaisuudessa. Tämän muutoksen kautta olisi saavutettavissa jonkin verran säästöjä, mutta ne eivät olisi kokonaisuuden kannalta mittaluokaltaan merkittäviä.

Vaikutukset toimitilakustannuksiin

Mallissa B muodostettavan kahden virastokokonaisuuden toimitilakulut olisivat vuoden 2015 tasolla noin 14,5 ja 36,6 miljoonaa euroa ja toimitilaneliöt noin 79 000 ja 213 000 neliötä. Mallissa muodostuisi paikkakunnittain varsin suuri määrä päällekkäistä toimitilarakennetta. On todennäköistä, että merkittävästä osasta tätä paikkakuntanäkökulmasta päällekkäistä toimitilarakennetta voitaisiin luopua heti, kun voimassa olevat sopimukset sen vain sallisivat.

Malli C:ssä valtion aluehallinnon virastojen toimitilat ja niiden ohjaus jakautuisivat kahden valtakunnallisen viraston vastuulle. Tilanne on verrannollinen mallin A mukaiseen tilanteeseen, sillä toimitila-asiat järjestettäisiin molemmissa malleissa valtakunnallisella toimintamallilla vaikka mallin A virastot olisivatkin alueellisia. Erotuksena malliin A on kuitenkin se, että myös viraston muun toiminnan lähtökohtainen valtakunnallinen organisointi mahdollistaisi toimitilahallinnon tiiviimmän integroinnin osaksi virastojen muiden toimintojen johtamista ja toiminnan tarpeita. Sama huomio pätee verrattaessa tilannetta mallin B yhteen aluehallinnon virastokokonaisuuteen, joka kuitenkin sisältää useita alueellisen toimivallan virastoja. Toisaalta mallissa B koko valtion aluehallinnon toimitilahallinto koottaisiin yhden toimijan käsiin, mallissa C kahden. Tässä mielessä mallia B voidaan pitää kokonaisvaltaisempana ratkaisuna. Samalla on kuitenkin huomattava, että siirtymä vuoden 2015 tilanteesta mallin C mukaiseen tilanteeseen ei ole toimitilahallinnon näkökulmasta läheskään niin haastava kuin siirtymä mallin B mukaiseen. Toisaalta AVIen ja maistraattien sekä toisaalta ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimitilahallintoja toteutetaan ja ohjataan jo nykyisellään hyvin pitkälti yhteisesti ja yhteisin periaattein. Näiden kokonaisuuksien sisällä yhtenäistämisen ja uusien toimintatapojen omaksumisen tarve on siten merkittävästi pienempi kuin välillä AVI/maistraatti – ELY-keskus/TE-toimisto, eli mallissa B, olisi.

Euromääräisesti tarkasteltavana olevan kokonaisuuden toimitilojen tehostamispotentiaali voidaan arvioida laskennallisesti vuositasolla noin 10 miljoonaksi euroksi. Tästä säästöpotentiaalista olisi mahdollista saavuttaa viiden vuoden kuluessa parhaimmillaan arviolta jopa noin 90 % mallin C mukaisella ratkaisulla.

Vaikutukset ICT-kustannuksiin

Mallin C toteutus vastaa perustietotekniikan ja perustietojärjestelmien osalta mallia A, mutta aluenäkökulman häviäminen aiheuttaa marginaalisesti lisäkustannuksia järjestelmien päivittämistarpeiden johdosta.

Kertaluonteiset kustannukset olisivat perustietotekniikan ja perusjärjestelmien ja sähköisten palvelujen edellyttämien välittömien muutosten osalta arviolta 500 000 euroa. Muutokseen vaadittava aika olisi noin 6-9 kuukautta päätöksenteosta.

Substanssijärjestelmien omistuksen ja kehittämisen näkökulmista malli C edellyttäisi todennäköisesti merkittävää muutosta nykyjärjestelmään nähden. Tilanteessa, jossa aluehallinnon virastojen toimivalta olisi lähtökohtaisesti valtakunnallinen, olisi tarpeen tarkastella monissa tapauksissa kokonaan uudestaan eri tehtävien ja toimintojen työnjakoa

sekä ohjausta eri virastojen kesken. Sillä, mihin johtopäätöksiin ja toimenpiteisiin näissä tarkasteluissa päädyttäisiin, olisi erittäin todennäköisesti suora heijastusvaikutuksensa monien substanssijärjestelmien omistukseen, niiden kehittämisvastuuseen sekä tähän toimintaan tarkoitettuihin resursseihin. Parhaimmillaan ratkaisu voisi mahdollistaa nykyistä merkittävästi paremman kytkennän substanssijärjestelmien omistajuuden ja niistä suoraan riippuvaisen toiminnan välillä. Oikein toteutettuna ratkaisu vapauttaisikin virastot toteuttamaan merkittävän määrän patoutunutta tuottavuuspotentiaalia, kun tietojärjestelmien kehittäminen saataisiin nykyistä kattavammin suoraan toiminnasta ja sen tuottavuudesta vastaavien virastojen käsiin ja tämän kehittämistoiminnan johto samalla organisoitaisiin valtakunnalliseksi. Mallissa toisin sanoen toteutuisivat ICT:n näkökulmasta samanaikaisesti mahdollisuudet sekä oikeansuuntaisten kannustinmekanismien parantamiseen että yhtenäisten ratkaisujen kehittämiseen ja toimeenpanoon.

Synergiahyötyjen ja prosessien yhtenäistämisen vaikutukset kustannuksiin

Mallissa C yhdistettäisiin samalla tavalla kuin mallissa A nykyisten tehtäviensä luonteen puolesta toisiaan muistuttavat AVIt ja maistraatit sekä toisaalta ELY-keskukset ja TE-toimistot toisiinsa. Mallin C mukaisessa ratkaisussa valtakunnallinen toimivalta tarjoaisi kuitenkin mallia A oleellisesti paremmat mahdollisuudet prosessien yhtenäistämiseen erityisesti tehtäväkohtaisesti. Tätä kautta voidaan arvioida olevan saavutettavissa merkittäviä hyötyjä erityisesti nykyisten maistraattien ja aluehallintovirastojen tehtävissä, joissa ratkaisujen ja palveluiden täytyy olla pääsääntöisesti valtakunnallisesti yhdenmukaisia, mutta myös monissa ELY-keskusten tehtävissä.

9.5.4 Malli D

Jos mallin D tehtäväsiirto toteutettaisiin nykymuotoisiin maakuntiin (kuntayhtymiin), tulisi valtion vastata niiden kunnille aiheuttamista kustannuksista. Korvaaminen voitaisiin toteuttaa valtionosuusjärjestelmässä toimintamenojen osalta, mutta erikseen ratkaistavaksi kysymykseksi jäisivät määrärahat, joita käytetään erilaisiin tukiin ja avustuksiin.

Vaikutukset henkilöstökustannuksiin

Riippuen siitä, toteutettaisiinko mallin D mukaisen ratkaisun valtion puolelle jäävä organisaatio valtakunnalliseen vai alueelliseen organisointiin perustuen, muodostuisivat ratkaisun vaikutukset jonkin verran erilaisiksi. Valtakunnallisen ratkaisun valitseminen on tällöin verrannollinen malliin C ja alueelliseen organisointiin perustuvan ratkaisun valitseminen verrannollinen malliin B.

Valtion puolelle jäävissä tehtävissä pääosa kustannusten nousupaineesta muodostuisi tämänkin mallin tapauksessa palkkausjärjestelmien harmonisoinnista. Kustannukset jäisivät valtion toiminnan näkökulmasta jonkin verran pienemmiksi kuin mallin A, B ja C mukaiset kustannukset, sillä tehtäviä hoitavaa henkilöstöä siirtyisi merkittävä määrä maakuntien liittoihin ja näin ollen harmonisoitavia palkkoja olisi vähemmän. Tästäkin huolimatta vaikutus olisi kuitenkin todennäköisesti useita miljoonia euroja.

Valtion puolelle jäävien tehtävien organisointi valtakunnallisen viraston hoidettavaksi, antaisi samalla tavalla kuin malli C merkittävästi nykyistä sekä malleja A ja B paremmat mahdollisuudet työn tasaamiseen, resurssien joustavaan kohdentamiseen sekä erikoistumiseen niin asiakastarpeiden kuin tehtävien sisällön asettamien muiden vaatimusten näkökulmasta. Tällä olisi jo toteutetuista vastaavista ratkaisuista saatuihin kokemuksiin perustuen merkittävä tuottavuuspotentiaalia vapauttava vaikutus ja siten myös taloudellisten vaikutusten näkökulmasta merkittävä positiivinen vaikutus.

Maakuntien liitoille siirrettävien tehtävien osalta kustannuspainetta muodostuisi palkkojen harmonisoinnista. Edes suuntaa-antavaa arviota ei ole kuitenkaan mahdollista tehdä tällä hetkellä käytettävissä olevilla tiedoilla. Siirtyvän henkilöstön mukana siirtyisivät kyseisiin tehtäviin kytkeytyvät valtiontalouden kehyspäätösten mukaiset toiminnan tehostamisvaatimukset. Liitoille siirrettävä määräraha olisi toisin sanoen kehyskauden mittaisessa tarkastelussa aina kunakin vuonna edellisvuotta pienempi. Julkisen hallinnon toiminnan kokonaistuottavuuden ja -taloudellisuuden näkökulmasta keskeiseksi kysymykseksi arvioinnin näkökulmasta siten jää, pystyisivätkö maakuntien liitot organisoimaan uusien niille tulevien tehtävien hoitamisen tehokkaammalla tavalla kuin valtion puolella olisi mahdollista. Myös tähän kysymykseen on kuitenkin erittäin vaikea esittää perusteltua arviota tällä hetkellä käytettävissä olevilla tiedoilla.

Vaikutukset toimitilakustannuksiin

Mallin D mukaisessa ratkaisussa noin 5 % tarkasteltavana olevasta aluehallinnon kokonaisuuden henkilöstöstä siirtyisi valtion budjettitalouden ulkopuolelle. Toimitilajärjestelyissä kysymykseksi muodostuisi, missä määrin toimitilasopimuksia voitaisiin siirtää tehtävät ja henkilöstön vastaanottaville organisaatioille, maakuntien liitoille. Todennäköistä olisi, että ei käytännössä kovinkaan paljoa, mikä aiheuttaisi valtiolla lyhyellä aikavälillä tyhjentyvien toimitilojen ongelman ja siten lisäkustannuksia nykytilaan nähden. Pidemmällä aikavälillä tämä kuitenkin luonnollisesti näkyisi myös valtion toimitilamassan pienenemisenä, joten toimitilatehokkuuden heikkenemisestä aiheutuva yksikkökustannusten nousu ei jäisi pysyväksi ilmiöksi.

Euromääräisesti tarkasteltavana olevan kokonaisuuden toimitilojen tehostamispotentiaalia ei mallissa D voida arvioida täysin samalla tapaa kuin malleissa A-C, sillä ratkaisuun sisältyy tehtävä- ja henkilöstösiirtoja valtion budjettitalouden ulkopuolelle. Arvioluvun saamiseksi voidaan kuitenkin tehdä oletus, että säästöpotentiaali olisi suoraan maakuntien liittoihin siirtyvien henkilötyövuosien suhteessa noin 5 % vähemmän kuin muissa malleissa ja siten noin 9,5 miljoonan euron luokkaa. Tämä säästöpotentiaali olisi mahdollista saavuttaa viiden vuoden kuluessa parhaimmillaan jopa lähes täysimääräisesti mallin D mukaisella ratkaisulla, mikäli uusi valtion aluehallinnon virasto muodostettaisiin valtakunnalliseksi. Mikäli valtion aluehallinnon kokonaisuus sen sijaan muodostuisi useista alueellisen toimivallan virastoista, olisi säästöpotentiaalista mahdollista realisoida viiden vuoden kuluessa parhaimmillaan arviolta noin 50 %. Valtion puolella olisi siten edelleen tässäkin mallissa varsin hyviä mahdollisuuksia toimitilasäästöjen toteuttamiseen henkilöstösiirtojen aiheuttamasta muutostilanteesta huolimatta.

Vaikutukset ICT-kustannuksiin ja muihin kustannuksiin

Mallin D vaikutusten arviointi on vaikeinta tässä tarkastelluista malleista. Tilanne muistuttaa kuitenkin monessa suhteessa ALKU-hankkeen tilannetta, jossa usean virastokokonaisuuden perustietotekniikka- ja järjestelmäkokonaisuus jouduttiin yhdistämään sekä rakentamaan joukko yhteisiä palveluita. Tämä vei useita vuosia ja kustannukset olivat yhteensä noin 5 miljoonaa euroa.

Uutena asiana verrattuna ALKU-hankkeeseen olisi kuitenkin huomioitava se, että maakuntien liittojen vastuulle siirtyvän henkilöstön perustietotekniikka joudutaan yhdistämään maakuntaliittojen vastaavaan. Osa järjestelmistä joudutaan siirtämään tai ainakin sovittamaan liittojen perustietotekniikkaan. Tässä yhteydessä on huomioitava, että laki valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä ja vastaava asetuskaan eivät anna Valtorille mahdollisuutta hoitaa perustietotekniikkaa maakuntaliittojen osalta vaan liitot järjestävät palvelutuotannon itse. Muutos tulisi olemaan suuri ja aikaa vievä.

Mallista aiheutuvia kustannuksia on erittäin vaikea arvioida käytössä olevilla lähtötiedoilla. Muutos jouduttaisiin joka tapauksessa tekemään kolmessa vaiheessa maakuntaliitoissa:

1. pakolliset minimimuutokset perustietotekniikan osalta (mm. sähköposti, intranet jne.);
2. työasema- ja tietoliikenneverkon yhtenäistäminen;
3. järjestelmien muutokset ja uusien rakentaminen.

Arvioluvun saamiseksi, jos käytetään ALKU-hankkeen kokemuksia arvioinnin pohjana, voidaan kokonaiskustannusten arvioida sijoittuvan haarukkaan 2-3 miljoonaa euroa maakuntien liittoja koskien. Valtion aluehallinnon virastoissa jouduttaisiin puolestaan tekemään pienemmässä mittakaavassa samat muutokset kuin mallissa B ja kustannukset olisivat valtion puolella siten noin 725 000 euroa, jolloin kokonaissumma muutoksesta voitaisiin ennakoida olevan perustietotekniikan ja järjestelmien osalta 2,7 – 3,7 milj. euroa. Kokonaisaikaa muutokseen kuluisi suotuisissakin olosuhteissa noin 2-3 vuotta, todennäköisesti kuitenkin 3-4 vuotta.

Kaikista arvioiduista malleissa malli D sisältää ICT-toteutusten ja kustannusten näkökulmasta suurimmat riskit. Käytännössä ensimmäiset 1-2 vuotta toimittaisiin vanhoissa ympäristöissä, jotka kuitenkin olisivat siirtyneet Valtorin vastuulta pois. Riskinä on tällöin, että muutoksia ei saada nopeasti ja/tai kustannustehokkaasti tehtyä perustietotekniikan tai järjestelmien suhteen jolloin toiminta maakuntaliitoissa kärsii uusien tehtävien osalta. Pääriskit kohdistuvatkin maakuntien liittoihin siirrettyihin tehtäviin, ei valtion virastoon/virastoihin jääviin. Yksi merkittävä riski on myös se, että tällä hetkellä ei ole lainkaan selvää, miten vastuita käytännössä siirrettäisiin Valtorilta maakuntien liitoille. Vastaavaa ei ole aiemmin tehty ja mahdollisista hallinnollisista ja sopimuksiin liittyvistä ongelmista ei ole tällä hetkellä selvää kuvaa.

Substanssitietojärjestelmien kehittämisen näkökulmasta ratkaisu jakaisi nykyisin valtiolla eri hallinnon tasoilla ja eri virastoissa hyödynnettyjen järjestelmien hyödyntämisen vielä laajempaan kenttään sekä osin myös valtion budjettitalouden ulkopuolelle. Ratkaisu

ohentaisi entisestään kytkentää järjestelmien omistajan, niiden kehittämisvastuussa olevan ja näihin kohdistuvia resursseja hallinnoivien tahojen (valtion keskushallinnon virastojen) ja toisaalta järjestelmien muiden käyttäjätahojen välillä.

Synergiahyötyjen ja prosessien yhtenäistämisen vaikutukset kustannuksiin

Mallissa D maakuntien liitoille siirtyvien ja valtion aluehallintoon jäävien tehtävien eriytyminen eri toimijatahoille heikentää merkittävästi tehtävien hoidon synergiaa verrattuna nykytilanteeseen. Mallin D mahdollinen potentiaali synergiahyötyihin syntyy sitä kautta, että toisaalta valtion aluehallinnon vastattavaksi jäävistä tehtävistä ja toisaalta maakuntien liitoille siirrettävistä tehtävistä pystyttäisiin muodostamaan sellaiset kokonaisuudet, että ne olisivat tehtävien luonteeltaan ja sisällöiltään mahdollisimman synergiset.

Mallissa D olisi saavutettavissa synergiahyötyjä sekä hyötyjä prosessien yhtenäistämisen kautta valtion aluehallinnon virastoon/virastoihin organisoitavissa tehtävissä. Nämä hyödyt ovat verrannollisia malliin C (valtakunnallinen organisointi).

Synergiahyödyt ja prosessien yhtenäistämisestä saatavat hyödyt eivät sen sijaan olisi yhtä ilmeisiä maakuntien liittoihin siirrettäviä tehtäviä koskien. Kyseiset tehtävät ovat jo tällä hetkellä yhdessä organisaatiokokonaisuudessa hoidettavia, joten muutosta ei tässä suhteessa tapahtuisi. Mikäli liitoille kuitenkin siirrettäisiin samalla tehtäviä kunnilta, voisi synergiahyötyjä olla mahdollista saavuttaa tätä kautta ja kokonaan uusia tehtäväkokonaisuuksia muodostamalla. Tämän hyötynäkökulman arviointi ei kuitenkaan ole mahdollista tällä hetkellä käytettävissä olevilla tiedoilla. Tehtävien siirtäminen liitoille olisi siinä määrin suuri muutos, että prosessien yhtenäistämiseksi tehtävän työn voidaan arvioida hidastuvan ainakin lyhyellä aikavälillä. Lisäksi maakuntien liittojen luonne vahvasti alueellisina organisaatioina ei lähtökohtaisesti edistä prosessien yhtenäistämisen tavoitetta.

Tehtävien siirtäminen liitoille tarkoittasi merkittävää muutosta valtion budjettitalouteen, kun rakennerahastovarat siirrettäisiin budjettitalouden ulkopuolelle. Myös tämä ratkaisu vaatisi keskustelua komission kanssa, jotta järjestelmä saataisiin hyväksyttyä.

9.5.5 Yhteenveto ja taloudellisten vaikutusten vertailu eri mallien välillä

Arviointikohta	Malli A	Malli B	Malli C	Malli D*
Henkilöstökustannukset	Useiden miljoonien eurojen palkkausjärjestelmien harmonisointipaine, mutta toisaalta jonkin asteinen tuottavuuspotentiaalin kasvu. Kokonaisvaikutus on taloudellisten vaikutusten näkökulmasta nykytilaa vastaava.	Useiden miljoonien eurojen ja samalla mallia A suurempi palkkausjärjestelmien harmonisointipaine, mutta toisaalta selkeä tuottavuuspotentiaalin kasvu. Kokonaisvaikutus on taloudellisten vaikutusten näkökulmasta nykytilaa vastaava.	Mallia A vastaava palkkausjärjestelmien harmonisointipaine, mutta toisaalta merkittävä tuottavuuspotentiaalin kasvu. Kokonaisvaikutus on taloudellisten vaikutusten näkökulmasta jonkin verran positiivinen.	Maakunnille siirtyvissä tehtävissä palkkausjärjestelmien harmonisointipaine vaikeasti arvioitavissa, valtiolle jäävissä tehtävissä paine useita miljoonia euroja. Maakuntien liittoille siirtyvissä tehtävissä ei merkittävää tuottavuuspotentiaalin kasvua, valtion puolelle jäävissä merkittäväkin tuottavuuspotentiaalin kasvu. Kokonaisvaikutus nykytilaa vastaava.
Toimitilakustannukset	Nykyistä suuremmat virastokokonaisuudet sekä keskitetympi toimitilahallinnon johtamisrakenne. Vaikutus olisi nykytilanteesen nähden positiivinen.	Selvästi nykyistä suuremmat virastokokonaisuudet sekä selvästi keskitetympi toimitilahallinnon johtamisrakenne. Vaikutus olisi nykytilanteesen nähden selkeästi positiivinen.	Selvästi nykyistä suuremmat virastokokonaisuudet sekä keskitetympi toimitilahallinnon johtamisrakenne. Organisointi linjassa virastojen muun organisoinnin kanssa. Vaikutus olisi nykytilanteesen nähden merkittävästi positiivinen.	Tarve toimitilavastuiden siirrolle valtion budjettitalouden ulkopuolelle ja samanaikasesti valtion puolelle jäävässä kokonaisuudessa merkittäviä mahdollisuuksia rationalisointiin. Selkeä, mutta ei merkittävän mittaluokan riski toimitilatehokkuuden heikkenemisestä tyhjentyvien tilojen myötä. Yhteisvaikutus olisi nykytilaan nähden positiivinen.
ICT-kustannukset	Perustietotekniikan näkökulmasta jonkinasteinen muutos. Substanssijärjestelmien kehittämisen näkökulmasta positiivinen muutos, mutta ei kokonaisjärjestelmän perusteita muuttava. Vaikutus jonkinasteisesti positiivinen.	Perustietotekniikan näkökulmasta kohtuullinen muutos. Substanssijärjestelmien kehittämisen näkökulmasta selkeä positiivinen muutos, mutta ei kokonaisjärjestelmän perusteita muuttava. Vaikutus selkeän positiivinen.	Perustietotekniikan näkökulmasta kohtuullinen muutos. Substanssijärjestelmien näkökulmasta koko nykyisen järjestelmän organisoinnin perusteita koskeva muutos, jolla oikein hyödynnettynä merkittävä positiivinen vaikutus.	Kertaluonteiset muutoskustannukset merkittävästi suuremmat kuin muissa vaihtoehdoissa. Riskialtis perustietojärjestelmien näkökulmasta. Substanssijärjestelmien kehittämisen näkökulmasta merkittävä negatiivinen muutos.
Synergiahyödyt: yhteiset prosessit	Tarjoaisi nykyistä jonkin verran laajempia mahdollisuuksia synergiahyötyjen etsimiseen ja hyödyntämiseen eri tehtävien ja hallinnonalojen välillä. Virastot, olisivat tehtäviltään nykyistä enemmän yhteneviä toistensa kanssa ja voisivat kehittää yhteisiä prosesseja jonkin verran nykyistä tehokkaammin ja yhdenmukaisemmin.	Yksittäisistä virastoista olisi mahdollista muodostaa tehtäviltään nykyistä enemmän keskenään yhteneviä ja vertailtavia kokonaisuuksia.Nykyisessä rakenteessa eri aluehallinnon virastoihin eriytetyt tehtävät tulisivat alueellisesti yhden viraston vastattaviksi.	Valtakunnallinen toimivalta tarjoaisi oleellisesti paremmat mahdollisuudet prosessien yhtenäistämiseen erityisesti tehtäväkohtaisesti. Merkittäviä hyötyjä saavutettevissa erityisesti nykyisten maistraattien ja aluehallintovirastojen tehtävissä.	Saavutettavissa synergiahyötyjä sekä hyötyjä prosessien yhtenäistämisen kautta valtion aluehallinnon virastoon/virastoihin organisoitavissa tehtävissä. Maakuntien liitoille siirrettävissä tehtävissä ei vastaavaa vaikutusta; muutosprosessi todennäköisesit työläs ja prosessien kehittämistä haittaava.

* D-mallin alustava arviointi on voitu toistaiseksi tehdä lähinnä valtionhallinnolle jäävien tehtävien näkökulmasta.

Selite	
	= merkittävä positiivinen vaikutus
	= selkeä posiviitinen vaikutus
	= jonkinasteinen positiivinen vaikutus
	= ei muutosta nykytilaan
	= jonkinasteinen negatiivinen vaikutus
	= selkeä negatiivinen vaikutus
	= merkittävä negatiivinen vaikutus

9.6 Oikeudelliset vaikutukset

Yleisiä näkökohtia kielellisiin vaikutuksiin hallinnollisten muutosten yhteydessä

Palveluiden toimivuus henkilön äidinkielellä on riippuvaista palveluiden oikea-aikaisesta ja oikea-paikkaisesta saatavuudesta. Viranomaisen muuttuminen yksikielisestä kaksikieliseksi ei automaattisesti johda kielellisten oikeuksien parempaan toteutumiseen, vaan siitä on pidettävä huolta suunnittelulla tai kieleen perustuvilla erillisratkaisuilla. Merkittäviä puutteita on havaittu edelleen kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisessa esimerkiksi viranomaisten asiakaspalvelussa ja palveluketjujen toimivuudessa. Suurimpana rakenteellisena ongelmana voidaan tässä yhteydessä pitää kielitaitoisen henkilökunnan ja omakielisen palvelun puutetta. Toimialueiden laajentuessa on entistä tärkeämpää selvittää viranomaisen tehtävistä ne, jotka on tarjottava henkilökohtaisesti lähellä asiakasta ja ne, jotka voidaan hoitaa esimerkiksi etäpalveluita hyväksikäyttäen.

Hallinnollisten alueiden laajentaminen niin, että vähemmistökielisten suhteellinen osuus pienenee, heikentää lähtökohtaisesti vähemmistökielisten palveluiden saatavuutta. Paikkariippumattomat palvelut saattavat kuitenkin parantua, jos ne keskitetään esimerkiksi muodostamalla palvelukanavia kielen mukaan. Suomenkielisille ja ruotsinkielisille on tarjottava palvelut yhtäläisin perustein. Yhtäläisillä perusteilla tarkoitetaan muun muassa maantieteellistä etäisyyttä, ajallista saatavuutta sekä palvelun laatua.

Eri viranomaisten tehtävien yhdistämisessä voidaan kielellisestä näkökulmasta arvioida olevan sekä hyötyjä että haittoja. Viranomaisen tehtäväkentän laajentuessa voidaan olettaa, että vähemmistökielen käyttäminen saattaa lisääntyä, kun viranomaisten palveluksessa työskentelevät viranomaisen vähemmistökieltä tehtävissään käyttävät kootaan yhteen. Jos aiemmin erillään olleilla tehtävillä on lisäksi selkeitä liittymäkohtia toisiinsa, voidaan hyötyä pitää kielellisestäkin näkökulmasta suurempana. Toisaalta tämä voidaan arvioida helposti johtavan kehitykseen, jossa vähemmistökielellä annettavat palvelut keskittyvät aikaisempaa pienemmän työntekijäjoukon hoidettaviksi.

Virallinen ja tosiasiassa käytetty työkieli vaikuttavat kielitaitoisen henkilökunnan rekrytointiin, vähemmistökielen terminologian kehittymiseen sekä kielipalveluiden tosiasialliseen saatavuuteen. Toiminnan keskittäminen yksikielisille paikkakunnille vaikeuttaa kielitaitoisen henkilökunnan rekrytointia ja tämä heikentää kielellisiä palveluita pitkällä aikavälillä. Viranomaisten säilyttäminen alueellisen toimivallan omaavina mahdollistaa esimerkiksi kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten soveltamisen selkeälinjaisesti yksi- ja kaksikielisessä viranomaisessa. Tämä saattaa vähentää erillisratkaisujen tekemistä kielellisten oikeuksien toteutumiseksi. Laajat toimialueet toisaalta saattavat aiheuttaa kaksikielisyyden vaatimusta siellä, missä sitä ei tosiasiassa tarvittaisi, mikä voi aiheuttaa kustannusvaikutusten lisääntymistä tehokkuuden ja toimivuuden kärsiessä.

Saamen kielilain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan niihin AVI:ihin ja ELY-keskuksiin, joiden toimialueeseen, sekä valtion piiri- ja paikallishallinnon viranomaisiin, joiden virka-alueeseen Enontekiön, Inarin, Sodankylän tai Utsjoen kunnat kokonaan tai osittain kuuluvat. Mikäli viranomaisen toimialue ja tehtäväkenttä laajenee, on saamelaisten kotiseutualueella

varmistettava, että palvelut voidaan tarjota saamen kielilain edellyttämällä tavalla. Tämä voi laajentuvan toimialueen vuoksi tarkoittaa, että saamenkielisten palveluiden järjestämiseksi on selvitettävä erillisratkaisujen mahdollisuutta.

Uudelleenorganisoinnin kielellisiä vaikutuksia on kuitenkin jokaisen mallin kohdalla mahdollista arvioida tarkemmin vasta, kun viranomaisten yhdistettävät tehtävät, toimialueiden rajat, mahdolliset valtakunnalliset erikoistumistehtävät sekä palvelujen tarjoamiseen tarkoitettu toimipisteverkosto on määritelty.

9.6.1 Hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien toteutuminen mallissa A

Hyvä hallinto ja palveluperiaate (vertaa kohta 8.6.1)

Mallin A vaikutukset palveluperiaatteen toteutumiseen riippuvat keskeisesti siitä, millaiseksi viranomaisten toimipaikkaverkosto mallissa muodostuu (omat toimipaikat ja julkisen hallinnon yhteiset asiointipisteet). Lisäksi keskeinen merkitys on sillä, missä laajuudessa ja millä tavoin järjestettynä viranomaisten palvelut ovat muulla tavoin (sähköiset palvelut, puhelinpalvelut, etäpalvelu ym.) saatavilla.

Jos virastokoon kasvaessa samalla käyntiasioinnin mahdollistava viranomaisten toimipaikkaverkosto harvenee, voidaan sen arvioida heikentävän palveluperiaatteen toteutumista. Jos kuitenkin viranomaisten palveluita aletaan samanaikaisesti tarjota lakisääteisissä julkisen hallinnon yhteisissä asiointipisteissä, pystytään tällä kompensoimaan oman toimipisteverkon vähentämisen käyntiasioinnille aiheuttama haitta ja jopa parantamaan joissakin asiointitilanteissa palvelujen saavutettavuutta, minkä voidaan arvioida vaikuttavan positiivisesti palveluperiaatteen toteutumiseen.

Viraston oman toimipaikka-/työskentelypaikkaverkoston koko ja rakenne vaikuttavat siihen, millaiset edellytykset viranomaisilla on tehdä sellaisia tehtäviään, jotka edellyttävät viranomaisen operatiivista toimintaa paikan päällä (esim. tarkastustehtävät). Jos viranomaisten oma toimipaikka-/työskentelypaikkaverkko harvenee merkittävästi tällaisissa tehtävissä, saattaa muutoksella olla tällaisten palvelujen saatavuutta ja toiminnan tuottavuutta heikentävä vaikutus.

Mallin A sisällä voidaan sähköisten palveluiden, puhelinpalveluiden ja etäpalveluiden osalta pienemmän virastolukumäärän vaihtoehdon (3 virastoa) arvioida aiemmin todetuin tavoin mahdollistavan suurta virastolukumäärää (5-9 virastoa) paremmin em. palveluiden organisoinnin saavutettavasti ja tuottavasti. Mallin A sisällä pienemmän virastolukumäärän vaihtoehdon voidaan siten arvioida toteuttavan näiden palveluiden osalta paremmin palveluperiaatteeseen sisältyvää palveluiden saatavuuden ja toiminnan tuottavuuden vaateita.

ELY-keskusten liikennehallinnon kannalta on tärkeää ymmärtää alueellinen asiakastarve. Mallilla ei ole merkittäviä asiakasvaikutuksia verrattuna nykyiseen, mikäli ELY-keskuksia on 5-9 kappaletta. Mallissa, jossa keskuksia on 3-4, asiakkuuden hallinta vaatii kehittämistä.

Hyvä hallinto ja käsittelyn viivytyksettömyys (vertaa kohta 8.6.2)

Koska malli A mahdollistaisi toimialueiden jossain määrin laajentuessa viranomaisten resurssien nykyistä joustavamman käytön, työmäärän nykyistä laajemman tasaamisen ja resurssin suuntaamisen nykyistä joustavammin niihin toimintoihin, joissa tarve on ns. kriittisin, voidaan mallilla arvioida olevan vaikutuksia, jotka parantavat viranomaisten mahdollisuuksia toteuttaa tehtävänsä hyvän hallinnon edellyttämin tavoin ilman aiheetonta viivytystä.

Kielelliset oikeudet (vertaa kohta 8.6.3)

Mallissa A säilytettäisiin viranomaisten alueellinen toimivalta ja samalla yhdistettäisiin viranomaisia ja näiden tehtäviä. Näin muodostuvat viranomaiset olisivat kielilain mukaan edelleen alueellisen toimivallan omaavia, joko kaksi- tai yksikielisiä viranomaisia, niiden toimialueeseen kuuluvien kuntien kielelliseen asemaan perustuen. Muutoksella laajennettaisiin viranomaisten toimialuetta (erityisesti maistraattien ja TE-toimistojen osalta) ja tehtäväkenttää aiempaan verrattuna.

Virastot 1: Kielellisten oikeuksien turvaamisen kannalta viiden viraston mallin voidaan arvioida sopivan paremmin sekä asiakkaiden että henkilöstön kielitaitovaatimusten näkökulmasta. Maistraattien toimintojen osalta olennaista on toimipisteiden sijaintipaikat. On varmistettava, että toimipisteitä on edelleen myös pääasiallisesti ruotsinkielisillä paikkakunnilla. Kolmen viraston malli voisi johtaa siihen, että kaksi kolmesta virastosta on kaksikielisiä, mikä tarkoittaa velvollisuutta toimia molemmilla kielillä myös laajoilla yksikielisesti suomenkielisillä alueilla.

Virastot 2: Merkityksellistä mallissa on virastojen toimialueet. Alueet on rajattava niin, että ruotsin- ja kaksikieliset kunnat sijoittuvat samaan tai korkeintaan kolmen viraston alueelle. Tässäkin mallissa toimipisteiden sijaintipaikkakunnat ovat merkityksellisiä kielitaitoisen työvoiman rekrytoimisen varmistamiseksi.

Mallin A osalta kielellisten oikeuksien toteuttamista ja toteutumista voidaan arvioida tarkemmin vasta, kun toimialueiden rajat, mahdolliset valtakunnalliset erikoistumistehtävät sekä palvelujen tarjoamiseen tarkoitettu toimipisteverkosto on määritelty.

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto (vertaa kohta 8.6.4)

Mallissa A toimivallaltaan itsenäisten viranomaisten määrä vähenisi osittain merkittävästikin (esim. 11 toimivallaltaan itsenäistä maistraattia lakkaisi). Lisäksi toimivallaltaan itsenäisten aluehallinnon viranomaisten toimialueet laajenisivat. Nämä toimenpiteet edistäisivät mahdollisuuksia tietyssä määrin yhdenmukaistaa viranomaisten tulkintakäytäntöjä ja parantaa päätöksenteon ennakoitavuutta. Malli A edistäisi myös aluehallinnon viranomaisten mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Yhdenvertaisuuden kannalta mallin A käyttöönotto tarkoittaisi, että vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa olisi toteutettavissa aikaisempaan varmemmin. Mallin A

toteuttamisesta ei seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia syrjintäkiellon toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Sivistykselliset oikeudet (vertaa kohta 8.6.5)

Malli A edistäisi uusien aluehallinnon viranomaisten mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa sivistyksellisiä oikeuksia koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.

Mallin A toteuttamisesta ei seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Oikeus työhön ja työvoiman suojelu (vertaa kohta 8.6.6)

Mallissa A uusien aluehallintovirastojen työsuojelutehtävien hoitamisen resursointi ja riippumattomuus olisi turvattava lainsäädännössä vähintään vastaavan tasoisesti kuin se on turvattu nykyisten aluehallintovirastojen työsuojelutehtävien hoitamisessa. Työsuojelutehtävien hoitamisen resursointiin ja riippumattomuuden turvaamiseen vaikuttavat myös ILOn ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevat sopimusmääräykset.

Siltä osin kuin kysymys on nykyisin ELY-keskusten elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueilla hoidetuista tehtävistä ei mallin A toteuttamisesta seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia työtä ja työvoiman suojelua koskevien oikeuksien toteutumiseen uusissa ELY-keskuksissa nykytilanteeseen verrattuna.

Malli A edistäisi uusien aluehallinnon viranomaisten mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa työtä ja työsuojelua koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.

Oikeus sosiaaliturvaan (vertaa kohta 8.6.7)

Malli A edistäisi uusien aluehallintovirastojen mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa sosiaaliturva-asioita asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.

Mallin A toteuttamisesta ei seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia sosiaaliturvaa koskevien oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Oikeus terveelliseen ympäristöön (vertaa kohta 8.6.8)

Aluehallintovirastojen ympäristö- ja vesilupa-asioiden käsittelyssä noudatetaan tietyin osin riippumatonta lainkäyttöelintä koskevia periaatteita. Aluehallintovirastoista annetun lain mukaan ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan riippumaton. Samoin vastuualueen tehtävät on lain mukaan järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus edellä mainituissa tehtävissä on turvattu. Aluehallintoviraston ympäristölupa-asioita hoitavalle vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa lupa- ja muiden hakemusasioiden käsittelyn riippumattomuuden. Ympäristönsuojelu- ja vesilupa-asioiden käsittelyn järjestämiselle on oma lakinsa, laki ympäristönsuojelu- ja vesilupa-asioiden käsittelystä aluehallintovirastoissa (898/2009).

ELY-keskuksissa ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen (Y-vastuualue) erityispiirre on ympäristön yleisen edun valvonta. Y-vastuualueen yleisenä suojeluintressinä on muun muassa yleisen terveydentilan, viihtyisyyden, turvallisuuden ja luonto- kulttuuri- ja maisema-arvojen suojelu. Kyseessä on yhteiskunnan kokonaisedun suojaaminen useiden, jopa vastakkaisten eri intressien kesken. Ympäristön yleisen edun valvonta on viranomaistehtävä, jossa viranomainen omalta osaltaan kussakin yksittäistapauksessa tapauskohtaisesti määrittelee ympäristöön vaikuttavan hankkeen, suunnitelman ym. vaikutukset ja valvoo esimerkiksi muutoksenhaun kautta, että yksittäinen hanke tai yksityinen etu ei vaaranna yleisen edun toteutumista. Y-vastuualueen suojeluintresseihin vaikuttavaa toimintaa valvotaan yleisten ympäristöperiaatteiden (kestävä kehitys, varovaisuusperiaate jne.) ja ympäristönsuojelun yleisten periaatteiden (mm. haittojen minimointi, monimuotoisuuden suojelu, kestävä ja säästävä käyttö) toteutumisen kautta. Tässä roolissa ELY-keskusten Y-vastuualue mm. toimii vastaajana oikeudenkäynneissä, muutoksenhakijana ja lausuntoviranomaisena yksittäisissä yksityisten, kuntien ja muiden viranomaisten hankkeissa. ELY-keskuksista annetun lain mukaan kyseisten valvontatehtävien hoitaminen on järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan.

Mallissa A uusien aluehallintovirastojen ympäristölupa-asioiden hoitamisen resursointi ja riippumattomuus olisi turvattava lainsäädännössä vähintään vastaavan tasoisesti kuin se on turvattu nykyisten aluehallintovirastojen ympäristölupa-asioiden organisoinnissa ja hoitamisessa. Riippumattomuuden turvaamisella on merkitystä myös ympäristön yleisen edun valvontatehtävien hoitamisen järjestämisessä uusissa ELY-keskuksissa.

Malli A edistäisi aluehallinnon viranomaisten mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja aikaisempaa joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa elinympäristöä koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.

Mallin A toteuttamisesta ei seuraisi muita välittömiä oikeudellisia vaikutuksia terveellistä ympäristöä koskevien oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Oikeusturva ja muutoksenhaku (vertaa kohdat 8.6.9 ja 9.2.1)

Mallissa A uusien aluehallinnon viranomaisten aluejakoja olisi tarkoitus laajentaa. Laajentamista suunniteltaessa olisi otettava huomioon hallinto-oikeuksien maakuntajakoon perustuva tuomiopiirijako sekä se, ettei laajentamisesta aiheutuisi ongelmia hallintolainkäyttölain toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevan säännöksen soveltamiseen.

9.6.2 Hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien toteutuminen mallissa B

Hyvä hallinto ja palveluperiaate (vertaa kohta 8.6.1)

Palveluperiaatteen toteutumiseen vaikuttavat tekijä vastaavat mallia A. Viranomaisten mallia A laajempi kokoaminen todennäköisesti helpottaa palvelukanavien kehittämistä.

ELY -keskusten nykyisen liikennevastuualueen kannalta asiakasvaikutukset pystytään todennäköisesti hallitsemaan, vaikka toimintaan muodostuu tältä osin uusi taso. Asiakkuuden hallinta edellyttää merkittävää kehityspanosta asiakkuushallintaketjuun, joka muodostuu (1) toimintayksikön, (2) ELY -keskusten ja (3) keskusviraston (Liikennevirasto) välille. Toimintayksiköiden määrä on määritettävä erikseen. Toimintayksikön, tai niistä muodostuvien alueellisten ryhmien, on pystyttävä tuottamaan riittävän tarkkaa tietoa alueellisista tarpeista ELY–keskuksille. Asiakkuuden hallinnan tavoitteena voidaan pitää toimintamallia, jossa keskusvirasto on yhteydessä ELY -keskuksiin. Asiakasvaikutuksiin liikennehallinnon alalla vaikuttaa merkittävästi myös toimintayksiköiden rooli ja määritettävät tehtävät.

Hyvä hallinto ja käsittelyn viivytyksettömyys (vertaa kohta 8.6.2)

Mallin B vaikutukset olisivat samankaltaisia kuin mallin A.

Kielelliset oikeudet (vertaa kohta 8.6.3)

Mallissa B yhdistettäisiin kaikkien selvityksessä mukana olevien viranomaisten tehtävät ja säilytettäisiin viranomaisen alueellinen toimivalta. Näin muodostuvat uudet viranomaiset olisivat kielilain mukaan edelleen alueellisen toimivallan omaavia, joko kaksi- tai yksikielisiä viranomaisia, niiden toimialueeseen kuuluvien kuntien kielelliseen asemaan perustuen. Viranomaisia olisi 3-5. Muutoksella laajennettaisiin näin ollen olennaisesti viranomaisten toimialuetta ja tehtäväkenttää aiempaan verrattuna.

Kolmen viraston malli on epäedullisin kielellisten palveluiden turvaamisen näkökulmasta. Kielipalveluiden laatu todennäköisesti heikkenisi, kun ruotsinkielisten prosentuaalinen osuus jää pieneksi. Samalla velvollisuus palvella molemmilla kansalliskielillä sekä henkilökunnan kielitaitovaatimukset laajenisivat alueille, joissa ruotsinkielisten palveluiden kysyntä on pientä.

Viiden viraston mallissa oleellista on ruotsinkielisten- ja kaksikielisten kuntien sijoittuminen virastojen toimialueille. ELYn, maistraattien ja TE-toimistojen osalta kielipalveluiden saatavuus todennäköisesti heikkenisi toimialueiden laajentuessa. Tällöin toimipisteiden ja päätoimipaikkojen sijaintipaikkakunnat vaikuttavat oleellisesti kielipalveluiden saatavuuteen.

Erityisesti huomioitavaa on se, että mikäli mallissa B päädytään ratkaisuun, jossa syntyy sekä laajan toimialueen että laajan toimivallan omaavia viranomaisia vain muutama, voidaan tämän arvioida lisäävän erillisratkaisujen tarvetta. Kielellisen palvelun toimivuus on varmistettava siellä, missä kielitaitoa todellisuudessa tarvitaan, eikä viranomaisen kaksikielisyys sinällään varmista tätä, vaan kielitaito on kohdistettava alueille, jossa sitä tosiasiassa tarvitaan.

Myös mallin B osalta kielellisten oikeuksien toteuttamista ja toteutumista voidaan arvioida tarkemmin vasta, kun toimialueiden rajat, mahdolliset valtakunnalliset erikoistumistehtävät sekä palvelujen tarjoamiseen tarkoitettu toimipisteverkosto on määritelty.

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto (vertaa kohta 8.6.4)

Mallissa B toimivallaltaan itsenäisten aluehallinnon viranomaisten määrä vähenisi merkittävästi. Lisäksi toimivallaltaan itsenäisten aluehallinnon viranomaisten toimialueet laajenisivat tai toimivalta olisi joissakin tehtävissä valtakunnallinen. Nämä toimenpiteet edistäisivät mahdollisuuksia tietyssä määrin yhdenmukaistaa viranomaisten tulkintakäytäntöjä ja parantaa päätöksenteon ennakoitavuutta. Malli B edistäisi myös aluehallinnon viranomaisten mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Yhdenvertaisuuden kannalta mallin B käyttöönotto tarkoittaisi, että vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa olisi toteutettavissa aikaisempaan varmemmin. Mallin B toteuttamisesta ei seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia syrjintäkiellon toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Sivistykselliset oikeudet (vertaa kohta 8.6.5)

Malli B edistäisi uusien alueverastojen mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa sivistyksellisiä oikeuksia koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.

Mallin B toteuttamisesta ei seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Oikeus työhön ja työvoiman suojelu (vertaa kohta 8.6.6)

Mallissa B uusien alueverastojen työsuojelutehtäviä hoitamisen resursointi ja riippumattomuus olisi turvattava lainsäädännössä vähintään vastaavan tasoisesti kuin se on turvattu nykyisten aluehallintovirastojen työsuojelutehtävien organisoinnissa ja hoitamisessa. Työsuojelutehtävien hoitamisen resursointiin ja riippumattomuuden turvaamiseen vaikuttavat keskeisesti myös ILOn ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevat sopimusmääräykset.

Siltä osin kuin kysymys on nykyisin ELY-keskusten elinkeinot, työvoima ja osaaminen-vastuualueilla hoidetuista tehtävistä ei mallin B toteuttamisesta seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia työtä ja työvoiman suojelua koskevien oikeuksien toteutumiseen uusissa aluevirastoissa nykytilanteeseen verrattuna.

Malli B edistäisi uusien aluevirastojen mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa työtä ja työsuojelua koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.

Oikeus sosiaaliturvaan (vertaa kohta 8.6.7)

Malli B edistäisi uusien aluevirastojen mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa sosiaaliturva-asioita asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.

Mallin B toteuttamisesta ei seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia sosiaaliturvaa koskevien oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Oikeus terveelliseen ympäristöön (vertaa kohta 8.6.8)

Mallissa B uusien aluevirastojen ympäristölupa-asioiden hoitamisen resursointi ja riippumattomuus olisi turvattava lainsäädännössä vähintään vastaavan tasoisesti kuin se on turvattu nykyisten aluehallintovirastojen ympäristölupa-asioiden organisoinnissa ja hoitamisessa. Siltä osin kuin on kysymys nykyisin ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueilla hoidetuista ympäristön yleisen edun valvontatehtävistä on näiden tehtävien hoitaminen järjestettävä riippumattomasti uusissa aluevirastoissa. Tämä koskee myös riippumattomuutta suhteessa uusien aluevirastojen ympäristölupatehtäviin (ks. mallin A kohdalla todettu).

Malli B edistäisi uusien aluevirastojen mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja aikaisempaa joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa elinympäristöä koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.

Mallin B toteuttamisesta ei seuraisi muita välittömiä oikeudellisia vaikutuksia terveellistä ympäristöä koskevien oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Oikeusturva ja muutoksenhaku (vertaa kohdat 8.6.9 ja 9.2.1)

Mallissa B itsenäisten aluehallinnon viranomaisten määrä vähenisi merkittävästi ja uusien aluevirastojen aluejakoja laajennettaisiin. Laajentamista suunniteltaessa olisi otettava huomioon hallinto-oikeuksien maakuntajakoon perustuva tuomiopiirijako sekä se, ettei laajentamisesta aiheutuisi ongelmia hallintolainkäyttölain toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevan säännöksen soveltamiseen.

9.6.3 Hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien toteutuminen mallissa C

Hyvä hallinto ja palveluperiaate (vertaa kohta 8.6.1)

Mallissa C palveluperiaatteen toteutumiseen vaikuttavat tekijät vastaavat mallia A. Valtakunnallisten viranomaisten mallissa on todennäköisesti helpointa kehittää palvelukanavia ja toteuttaa sähköisten palveluiden, puhelinpalveluiden ja etäpalveluiden organisointi mahdollisimman tuottavasti.

Hyvä hallinto ja käsittelyn viivytyksettömyys (vertaa kohta 8.6.2)

Malli C mahdollistaisi vertailussa olevista malleista kaikkein parhaiten resurssien joustavan käytön, työmäärään tasaamisen ja resurssien suuntaamisen joustavasti niihin toimintoihin, joissa tarve on kriittisin. Mallilla voidaan arvioida olevan vertailtavista malleista eniten sellaisia vaikutuksia, jotka parantavat viranomaisten mahdollisuuksia toteuttaa tehtävänsä hyvän hallinnon edellyttämin tavoin ilman aiheetonta viivytystä.

Kielelliset oikeudet (vertaa kohta 8.6.3)

Mallissa C muodostuisi yksi kaksikielinen koko valtakunnallisesti toimivaltainen aluehallintovirasto sekä yksi kaksikielinen valtakunnallisesti toimivaltainen ELY-keskus. Lähtökohtaisesti tämä tarkoittaisi sitä, että molempien muodostuvien viranomaisiin sovellettaisiin kielilain säännöksiä kaksikielisen viranomaisen toiminnasta ja myös saamen kielilain säännöksiä. Koska resurssit tulee kuitenkin kohdistaa myös kielitaidon ja kielellisen palvelun osalta sinne, missä niitä tosiasiassa tarvitaan, voidaan mallin C arvioida edellyttävän runsaasti niin sanottuja erillisratkaisuja, joilla varmistetaan viranomaisten kyky hoitaa tehtäviään aidosti kaksikielisesti siellä, missä palvelua tarvitaan. Samalla voidaan vaikuttaa siihen, että kaksikielisillä alueilla tarvittavia kielitaitoresursseja ei kohdenneta yksikielisille alueille. Esimerkiksi kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset muodostuisivat koko viranomaisen toimialueella samanlaisiksi, mikäli poikkeuksia näistä ei erikseen säädettäisi.

Mallissa C muodostuu näin ollen kielellisten oikeuksien näkökulmasta merkityksellistä se, kuinka tehtävien hoitaminen alueyksiköissä järjestetään. Kielilain 6 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen alueellisen yksikön tai muun alueellisen organisaation kielellinen asema määräytyy sen virka-alueen kielellisen aseman mukaan. Saman momentin mukaan voidaan erityisistä syistä perustaa virka-alueen kielivähemmistön tarpeita varten yksikielisiä yksiköitä tai osastoja. Nämä säännökset mahdollistavat valtakunnallisesti kaksikielisen viranomaisen toiminnan muodostamisen käytännössä toimivaksi kokonaisuudeksi kielellisestä näkökulmasta. Tosiasiassa säännösten soveltaminen edellyttää kuitenkin huolellista kielellisten vaikutusten arviointia ennen päätöksentekoa: esimerkiksi alueellisen organisaation virka-alueet on määriteltävä lainsäädännössä, jotta kielilain 6 §:n 2 momenttia voitaisiin soveltaa näiden toimintaan.

Myös mallin C osalta kielellisten oikeuksien toteuttamista ja toteutumista voidaan näin ollen arvioida tarkemmin vasta, kun viranomaisten alueellisia organisaatioita, näiden tehtäviä sekä mahdollisia erikoistumistehtäviä on määritelty.

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto (vertaa kohta 8.6.4)

Mallissa C olisi vain kaksi toimivallaltaan itsenäistä valtion aluehallinnon viranomaista, joiden toimialueina olisi koko maa (valtakunnallinen toimivalta). Tämä edistäisi huomattavasti mahdollisuuksia yhdenmukaistaa uusien aluehallinnon viranomaisten tulkintakäytäntöjä ja parantaa päätöksenteon ennakoitavuutta. Malli C edistäisi myös merkittävästi uusien aluehallinnon viranomaisten mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä huomattavasti joustavammin ja tehokkaammin. Yhdenvertaisuuden kannalta mallin C käyttöönotto tarkoittaisi, että vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa olisi toteutettavissa aikaisempaan huomattavasti varmemmin. Mallin C toteuttamisesta ei seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia syrjintäkiellon toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Sivistykselliset oikeudet (vertaa kohta 8.6.5)

Malli C edistäisi merkittävästi uusien aluehallinnon viranomaisten mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa sivistyksellisiä oikeuksia koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.

Mallin C toteuttamisesta ei seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Oikeus työhön ja työvoiman suojelu (vertaa kohta 8.6.6)

Mallissa C uuden aluehallintoviraston työsuojelutehtävien hoitamisen resursointi ja riippumattomuus olisi turvattava lainsäädännössä vähintään vastaavan tasoisesti kuin se on nykyisin turvattu aluehallintovirastojen työsuojelutehtävien organisoinnissa ja hoitamisessa. Työsuojelutehtävien hoitamisen resursointiin ja riippumattomuuden turvaamiseen vaikuttavat myös ILOn ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevat sopimusmääräykset.

Siltä osin kuin kysymys on nykyisin ELY-keskusten elinkeinot, työvoima ja osaaminen-vastuualueilla hoidetuista tehtävistä ei mallin C toteuttamisesta seuraisi välittömiä vaikutuksia työtä ja työvoiman suojelua koskevien oikeuksien toteutumiseen uudessa ELY-keskuksessa nykytilanteeseen verrattuna.

Malli C edistäisi merkittävästi uusien aluehallinnon viranomaisten mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa työtä

ja työsuojelua koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.

Oikeus sosiaaliturvaan (vertaa kohta 8.6.7)

Malli C edistäisi merkittävästi uusien aluehallinnon viranomaisten mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa sosiaaliturva-asioita asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.

Mallin C toteuttamisesta ei seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia sosiaaliturvaa koskevien oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Oikeus terveelliseen ympäristöön (vertaa kohta 8.6.8)

Mallissa C uusien aluevirastojen ympäristölupa-asioita hoitavien osastojen resursointi sekä riippumattomuus olisi turvattava lainsäädännössä vähintään vastaavan tasoisesti kuin se on turvattu nykyisten aluehallintovirastojen ympäristölupa-asioiden organisoinnissa ja hoitamisessa. Riippumattomuuden turvaamisella on merkitystä myös ympäristön yleisen edun valvontatehtävien hoitamisen järjestämisessä uusissa ELY-keskuksissa (ks. mallin A kohdalla todettu).

Malli C edistäisi merkittävästi uusien aluehallinnon viranomaisten mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja aikaisempaa joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa elinympäristöä koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.

Mallin C toteuttamisesta ei seuraisi muita välittömiä oikeudellisia vaikutuksia terveellistä ympäristöä koskevien oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Oikeusturva ja muutoksenhaku (vertaa kohdat 8.6.9 ja 9.2.1)

Mallissa C olisi vain kaksi aluehallinnon viranomaista, joiden toimialueena olisi koko maa. Tässä yhteydessä olisi otettava erityisesti huomioon, että hallinto-oikeuksien tuomiopiirijako perustuu maakuntajakoon sekä se, ettei valtakunnallisesta toimialueesta aiheutuisi ongelmia hallintolainkäyttölain toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevan säännöksen soveltamiseen. Mallissa täytyisi löytää ratkaisut sen varmistamiskesi, että valitukset eivät ohjaudu yhteen hallinto-oikeuteen ja että muutoksenhakutie on selkeä.

9.6.4 Hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien toteutuminen mallissa D

Mallissa D on otettava huomioon, että maakuntien liitot ovat kuntalaissa (365/1995) tarkoitettuja kuntayhtymiä, joilla on perustuslain 121 §:ssä säädetty itsehallinnollinen asema. Tästä seuraa mm. seuraavaa:

- maakuntien liitoilla on oikeus itse päättää hallinnostaan ja taloudestaan,
- maakuntien liitoille voidaan antaa tehtäviä vain lailla,
- valtion ohjaustoimivalta suhteessa maakuntien liittoihin on rajoitettu.

Hyvä hallinto ja palveluperiaate (vertaa kohta 8.6.1)

Palveluperiaatteen toteutumiseen vaikuttavat tekijä vastaavat valtion viranomaisen toiminnan osalta mallia A. Valtion yhden valtakunnallisten viranomaisten mallissa on todennäköisesti helpointa kehittää palvelukanavia ja toteuttaa sähköisten palveluiden, puhelinpalveluiden ja etäpalveluiden organisointi mahdollisimman tuottavasti. Maakuntien liittoihin siirtyvien tehtävien osalta ei ole saavutettavissa vastaavaa etua palvelukanavien kehittämisessä.

Hyvä hallinto ja käsittelyn viivytyksettömyys (vertaa kohta 8.6.2)

Valtion viranomaisen toimivallan ollessa valtakunnallinen vertautuisi malli D vaikutuksiltaan malliin C valtion aluehallintoon jäävissä tehtävissä. Valtion viranomaisen valtakunnallinen toimivalta mahdollistaisi kaikkein parhaiten viranomaisen resurssien joustavan käytön, työmäärän tasaamisen ja resurssien suuntaamisen joustavasti niihin toimintoihin, joissa tarve on kriittisin. Mallilla voidaan valtion viranomaiselle kuuluvien tehtävien osalta arvioida olevan vastaavasti kuin mallilla C eniten sellaisia vaikutuksia, jotka parantavat viranomaisten mahdollisuuksia toteuttaa tehtävänsä hyvän hallinnon edellyttämin tavoin ilman aiheetonta viivytystä. Maakuntien liittoihin siirtyvien tehtävien osalta ei ole saavutettavissa vastaavaa resurssien käytön joustavuutta.

Kielelliset oikeudet (vertaa kohta 8.6.3)

Mallissa D alueiden kehittämiseen liittyvät valtion aluehallinnon tehtävät siirrettäisiin maakuntien liitoille (kunnille) ja valtiolle jäävät aluehallinnon tehtävät organisoitaisiin yhteen viranomaiseen. Maistraatit ja mahdollisesti TE-toimistot liitettäisiin valtion aluehallintoon. Ehdotetussa mallissa maakuntien määrää vähennettäisiin nykyisestä ja valtion aluehallintoviranomainen olisi valtakunnallinen.

Maakuntien liitoille siirrettäväksi ehdotetuista tehtävistä useat sisältävät viranomaisneuvontaa. Useat tehtävät ovat myös pääsääntöisesti kansalaisten jokapäiväistä elämää koskettavia. Kielellisten oikeuksien voidaan arvioida lähtökohtaisesti toteutuvan hyvin alueellisesti toimivaltaisissa viranomaisissa, joiden toimialueet ovat suhteellisen pieninä, erityisesti silloin, kun viranomaisten toimialueet on suunniteltu kieliolosuhteet huomioiden. Maakuntien liittojen toimialueiden laajentaminen tällaisessa mallissa tulee näin ollen arvioida erityisesti alueiden kuntien kielellisen aseman perusteella.

Valtion aluehallintoviranomaiseen jäävien tehtävien osalta voidaan kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta viitata edellä mallin C osalta esitettyihin arvioihin. Lähtökohtaisesti tämä tarkoittaisi sitä, että viranomaisen toimintaan sovellettaisiin kielilain säännöksiä

kaksikielistä viranomaisesta ja myös saamen kielilain säännöksiä. Näin ollen myös mallissa D muodostuisi kielellisten oikeuksien näkökulmasta merkitykselliseksi se, kuinka tehtävien hoitaminen alueellisesti järjestetään, kohdistaen resursseja sinne, missä niitä tarvitaan. Myös valtakunnalliseen viranomaisen tehtäviin sisältyisi maakuntien liitoille suunnitellun tehtävien siirron jälkeen toimintoja, jotka tulisi turvata lähellä kansalaista hänen omalla kielellään. Myöskään kielitaitovaatimusten asettaminen samalle tasolle koko viranomaisen henkilöstölle ei olisi perusteltua, vaan näiltä osin tulisi arvioida erillisratkaisujen tarvetta.

Myös mallin D osalta kielellisten oikeuksien toteuttamista ja toteutumista voidaan näin ollen arvioida tarkemmin vasta, kun viranomaisten alueellisia organisaatioita, näiden tehtäviä sekä mahdollisia erikoistumistehtäviä on määritelty.

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto (vertaa kohta 8.6.4)

Mikäli mallissa D olisi vain yksi toimivallaltaan itsenäinen valtion aluehallinnon viranomainen, jonka toimialueena olisi koko maa (valtakunnallinen toimivalta), edistäisi malli huomattavasti mahdollisuuksia yhdenmukaistaa tulkintakäytäntöjä ja parantaa päätöksenteon ennakoitavuutta. Malli D edistäisi myös merkittävästi uuden valtion aluehallinnon viraston mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä huomattavasti joustavammin ja tehokkaammin. Yhdenvertaisuuden kannalta mallin D käyttöönotto tarkoittaisi, että vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa olisi toteutettavissa aikaisempaan huomattavasti varmemmin. Mallin D toteuttamisesta ei seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia syrjintäkiellon toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Mallissa D maakuntia ja näin ollen myös maakuntien liittoja olisi nykyistä vähemmän. Maakuntien liitot olisivat kuten nykyisinkin toimivallaltaan itsenäisiä viranomaisia. Tämän johdosta valtion aluehallinnosta maakuntien liitoille siirrettävien tehtävien hoitamisen kannalta vastaavan laajuiseen tulkintakäytäntöjen yhdenmukaistamiseen ei todennäköisesti olisi mahdollista päästä, vaikkakin liittojen määrän väheneminen mahdollistaisi jossain määrin yhdenmukaistaa tulkintakäytäntöjä ja parantaa päätöksenteon ennakoitavuutta.

Sivistykselliset oikeudet (vertaa kohta 8.6.5)

Malli D edistäisi merkittävästi uuden valtion aluehallinnon viraston mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa sivistyksellisiä oikeuksia koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta. Maakuntien liittoihin mahdollisesti siirtyvien sivistystoimen tehtävien osalta ei ole saavutettavissa vastaavaa resurssien käytön joustavuutta.

Mallin C toteuttamisesta ei seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Oikeus työhön ja työvoiman suojelu (vertaa kohta 8.6.6)

Mallissa D uuden valtion aluehallinnon viraston työsuojelutehtävien hoitamisen resursointi ja riippumattomuus olisi turvattava lainsäädännössä vähintään vastaavan tasoisesti kuin se on turvattu nykyisten aluehallintovirastojen työsuojelutehtävien organisoinnissa ja hoitamisessa. Uusien alueverastojen työsuojelutehtävien hoitamisen riippumattomuuden turvaamiseen vaikuttavat keskeisesti myös ILOn ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevat sopimusmääräykset.

Siltä osin kuin kysymys on nykyisin ELY-keskusten elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueilla hoidetuista tehtävistä ei mallin D toteuttamisesta seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia työtä ja työvoiman suojelua koskevien oikeuksien toteutumiseen uudessa valtion aluehallinnon virastossa nykytilanteeseen verrattuna.

Malli D edistäisi merkittävästi uuden valtion aluehallinnon viraston mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa työtä ja työvoiman suojelua koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta. Maakuntien liittoihin mahdollisesti siirtyvien työvoimaan ja työllisyyttä koskevien tehtävien osalta ei ole saavutettavissa vastaavaa resurssien käytön joustavuutta.

Oikeus sosiaaliturvaan (vertaa kohta 8.6.7)

Malli D edistäisi merkittävästi uuden valtion aluehallinnon viraston mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja nykyistä joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa sosiaaliturva-asioita asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.

Mallin D toteuttamisesta ei seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia sosiaaliturvaa koskevien oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.

Oikeus terveelliseen ympäristöön(vertaa kohta 8.6.8)

Mallissa D uuden valtion aluehallinnon viraston ympäristölupa-asioiden hoitamisen resursointi ja riippumattomuus olisi turvattava lainsäädännössä vähintään vastaavan tasoisesti kuin se on turvattu nykyisten aluehallintovirastojen ympäristölupa-asioiden organisoinnissa ja hoitamisessa. Siltä osin kuin on kysymys nykyisin ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueilla hoidetuista ympäristön yleisen edun valvontatehtävistä on näiden tehtävien hoitaminen järjestettävä riippumattomasti uusissa alueverastoissa. Tämä koskee myös riippumattomuutta suhteessa uusien alueverastojen ympäristölupatehtäviä (ks. mallin A kohdalla todettu).

Malli D edistäisi merkittävästi uuden valtion aluehallinnon viraston mahdollisuuksia käyttää erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä käytettävissä olevia resursseja aikaisempaa joustavammin ja tehokkaammin. Tämä antaisi mahdollisuuden kehittää ja parantaa

elinympäristöä koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta. Maakuntien liittoihin mahdollisesti siirtyvien ympäristötoimialan tehtävien osalta ei ole saavutettavissa vastaavaa resurssien käytön joustavuutta.

Oikeusturva ja muutoksenhaku (vertaa kohdat 8.6.9 ja 9.2.1)

Mallissa D olisi vain yksi valtion aluehallinnon viranomainen, jonka toimialueena olisi koko maa. Tässä yhteydessä olisi otettava erityisesti huomioon, että hallinto-oikeuksien tuomiopiirijako perustuu maakuntajakoon sekä se, ettei valtakunnallisesta toimialueesta aiheutuisi ongelmia hallintolainkäyttölain toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevan säännöksen soveltamiseen. Malli D ei ole ongelmallinen maakuntien liittojen hallintopäätösten muutoksenhaun osalta, koska niiden alueellinen toimivalta perustuu maakuntajakoon.

9.6.5 Yhteenveto ja oikeudellisten vaikutusten vertailu eri mallien välillä

Arviointikohta	Malli A	Malli B	Malli C	Malli D*
Hyvä hallinto ja palveluperiaate	Palveluperiaatteen toteutuminen riippuu keskeisesti toimipiste- ja asiakaspalvelupisteverkosta. Sähköisten palveluiden, puhelinpalveluiden ja etäpalveluiden kehittämisen edellytykset paranevat jonkin verran, mikä osaltaan toteuttaa palveluperiaatetta.	Palveluperiaatteen toteutumiseen vaikuttavat tekijät vastaavat mallia A. Viranomaistehtävien laajempi kokoaminen helpottaa palvelukanavien kehittämistä.	Palveluperiaatteen toteutumiseen vaikuttavat tekijät vastaavat mallia A. Viranomaistehtävien kokoaminen valtakunnallisesti helpottaa palvelukanavien kehittämistä.	Palveluperiaatteen toteutumiseen vaikuttavat tekijät vastaavat mallia A. Valtion viranomaistehtävien kokoaminen valtakunnallisesti helpottaa palvelukanavien kehittämistä. Maakuntien liitoille siirtyvien tehtävien osalta ei ole samaa etua saavutettavissa.
Hyvä hallinto ja käsittelyn viivytyksettömyys	Toimialueiden jossain määrin laajentuessa mahdollistuu osin resurssien nykyistä joustavampi käyttö, millä voidaan arvioida olevan käsittelyn viivytyksettömyyttä edistävä vaikutus	Käsittelyn viivytyksettömyyden osalta vastaa mallia A.	Valtakunnallinen toimivalta mahdollistaa malleista parhaiten resurssien joustavan käytön ja työmäärän tasaamisen, mikä parantaa viranomaisen edellytyksiä toteuttaa tehtävänsä viivytyksettömästi.	Valtion tehtävissä valtakunnallinen toimivalta mahdollistaa malleista parhaiten resurssien joustavan käytön ja työmäärän tasaamisen, mikä parantaa viranomaisen edellytyksiä toteuttaa tehtävänsä viivytyksettömästi. Maakuntien liitoille siirtyvissä tehtävissä ei ole vastaavaa resurssien joustavaa käyttöä saavutettavissa
Kielelliset oikeudet	Resurssit kohdistuvat kielellisen palvelun osalta sinne missä niitä tarvitaan, alueiden laajentaminen heikentää lähtökohtaisesti vähemmistökielisten palveluiden saatavuutta, mutta asiaryhmien kokoaminen vaikuttaa kielellisestä näkökulmasta myönteisesti	Resurssien kohdistuminen oikein, laajeneva tehtäväkenttä ja alueet voivat vaikuttaa kielteisesti, mutta kieliolosuhteet huomioiden voidaan rakentaa palvelua parantavia kokonaisuuksia	Kielellisten oikeuksien turvaaminen siten, että resursseja käytetään tarkoituksenmukaisesti, vaatii tässä mallissa erillisratkaisuja.	Maakuntien liitoille siirretyiltä osin voidaan kielellisten oikeuksien arvioida lähtökohtaisesti toteutuvan hyvin alueellisesti toimivaltaisissa viranomaisissa, joiden toimialueet ovat suhteellisen pieninä, erityisesti silloin, kun viranomaisten toimialueet on suunniteltu kieliolosuhteet huomioiden. Valtion viranomaiselle jäävien tehtävien osalta kielelliset oikeudet eivät ole toteutettavissa ilman erillisratkaisuja.
Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto	Viranomaisten määrän vähentyminen, toimialueiden laajentuminen ja mahdollisuus käyttää resursseja nykyistä joustavammin voivat edistää mahdollisuuksia tietyssä määrin yhdenmukaistaa viranomaisten tulkintakäytäntöjä ja parantaa päätöksenteon ennakoitavuutta. Ei välittömiä oikeudellisia vaikutuksia syrjintäkiellon toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.	Viranomaisten määrän vähentyminen, toimialueiden laajentuminen tai valtakunnallinen toimivalta sekä mahdollisuus käyttää resursseja nykyistä joustavammin voivat edistää mahdollisuuksia yhdenmukaistaa viranomaisten tulkintakäytäntöjä ja parantaa päätöksenteon ennakoitavuutta. Ei välittömiä oikeudellisia vaikutuksia syrjintäkiellon toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.	Viranomaisten määrän huomattava vähentyminenja valtakunnallinen toimivalta sekä mahdollisuus käyttää resursseja nykyistä joustavammin edistävät merkittävästi mahdollisuuksia yhdenmukaistaa viranomaisten tulkintakäytäntöjä ja parantaa päätöksenteon ennakoitavuutta. Ei välittömiä oikeudellisia vaikutuksia syrjintäkiellon toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.	Yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon osalta vastaisi mallia C. Maakuntien liittoihin mahdollisesti siirtyvien tehtävien hoitamisen osalta ei ole saavutettavissa vastaavaa tulkintakäytäntöjen yhdenmukaisuutta.
Sivistykselliset oikeudet	Mahdollisuus käyttää resursseja nykyistä joustavammin voi edistää ja parantaa sivistyksellisiä oikeuksia koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta. Ei välittömiä oikeudellisia vaikutuksia sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.	Sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen osalta vastaa mallia A.	Mahdollisuus käyttää resursseja nykyistä huomattavasti joustavammin edistää ja parantaa sivistyksellisiä oikeuksia koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta. Ei välittömiä oikeudellisia vaikutuksia sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna. Toisaalta alueellisten erityisolosuhteiden tuntemus saattaa heiketä.	Sivistyksellisten oikeuksien osalta vastaa mallia C. Maakuntien liittoihin mahdollisesti siirtyvien sivistystoimen tehtävien osalta ei ole saavutettavissa vastaavaa resurssien käytön joustavuutta.

Arviointikohta	Malli A	Malli B	Malli C	Malli D*
Oikeus työhön ja työvoiman suojelu	Työsuojelutehtävien hoitamisen resursointi ja riippumattomuus on turvattava lainsäädännössä vähintään vastaavan tasoisesti kuin se on turvattu nykyisin. Mahdollisuus käyttää resursseja nykyistä joustavammin voi edistää ja parantaa työtä ja työsuojelua koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta. Nykyisin ELY-keskusten elinkeinot, työvoima ja osaaminen-vastuualueilla hoidettujen tehtävien osalta ei seuraisi välittömiä oikeudellisia vaikutuksia työtä ja työvoiman suojelua koskevien oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.	Työtä ja työvoiman suojelua koskevan oikeuden osalta vastaa mallia A.	Työsuojelutehtävien hoitamisen resursoinnin ja riippumattomuuden turvaamisen osalta sekä nykyisin ELY-keskusten elinkeinot, työvoima ja osaaminen-vastuualueilla hoidettujen tehtävien osalta vastaa mallia A. Mahdollisuus käyttää resursseja nykyistä huomattavasti joustavammin edistää ja parantaa työtä ja työsuojelua koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.	Työtä ja työvoiman suojelua koskevan oikeuden osalta vastaa mallia C. Maakuntien liittoihin mahdollisesti siirtyvien työvoimaan ja työllisyyttä koskevien tehtävien osalta ei ole saavutettavissa vastaavaa resurssien käytön joustavuutta.
Oikeus sosiaaliturvaan	Mahdollisuus käyttää resursseja nykyistä joustavammin voi edistää ja parantaa sosiaaliturva-asioita, asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta. Ei välittömiä oikeudellisia vaikutuksia sosiaaliturvaa koskevien oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.	Sosiaaliturvaa koskevan oikeuden osalta vastaa mallia A.	Mahdollisuus käyttää resursseja nykyistä huomattavasti joustavammin edistää ja parantaa sosiaaliturva-asioita, asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta.	Sosiaaliturvaa koskevan oikeuden osalta vastaa mallia C.
Oikeus terveelliseen ympäristöön	Ympäristölupa-asioiden hoitamisen resursointi ja riippumattomuus on turvattava lainsäädännössä vähintään vastaavan tasoisesti kuin se on turvattu nykyisin. Tämä on otettava huomioon myös ympäristön yleisen edun valvontatehtävien osalta. Mahdollisuus käyttää resursseja nykyistä joustavammin voi edistää ja parantaa elinympäristöä koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta. Ei muita välittömiä oikeudellisia vaikutuksia terveellistä ympäristöä koskevien oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna.	Terveellistä ympäristöä koskevan oikeuden osalta vastaa mallia A.	Ympäristölupa-asioiden ja ympäristön yleisen edun valvontatehtävien hoitamisen resurssoinnin ja riippumattomuuden turvaamisen osalta vastaa mallia A. Mahdollisuus käyttää resursseja nykyistä huomattavasti joustavammin edistää ja parantaa elinympäristöä koskevien asioiden valmistelua ja päätöksentekoa sekä päätöksenteon aineellista sisältöä ja vaikuttavuutta. Ei välittömiä oikeudellisia vaikutuksia terveellistä ympäristöä koskevien oikeuksien toteutumiseen nykytilanteeseen verrattuna. Toisaalta alueellisten erityisolosuhteiden tuntemus saattaa heiketä.	Terveellistä ympäristöä koskevan oikeuden osalta vastaa mallia C. Maakuntien liittoihin mahdollisesti siirtyvien ympäristötoimialan tehtävien osalta ei ole saavutettavissa vastaavaa resurssien käytön joustavuutta.
Oikeusturva ja muutoksenhaku	Aluejakojen laajentamista suunniteltaessa olisi otettava huomioon hallinto-oikeuksien maakuntajakoon perustuva tuomiopiirijako sekä se, ettei laajentamisesta aiheutuisi ongelmia hallintolainkäyttölain toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevan säännöksen soveltamiseen.	Oikeusturvan ja muutoksenhaun osalta vastaa mallia A	Koska mallissa C viranomaisten toimialueena olisi koko maa, olisi tässä yhteydessä otettava erityisesti huomioon, että hallinto-oikeuksien tuomiopiirijako perustuu maakuntajakoon sekä se, ettei valtakunnallisesta toimialueesta aiheutuisi ongelmia hallintolainkäyttölain toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevan säännöksen soveltamiseen.	Oikeusturvan ja muutoksenhaun osalta vastaa mallia C. Malli D ei ole ongelmallinen maakuntien liittojen hallintopäätösten muutoksenhaun osalta, koska niiden alueellinen toimivalta perustuu maakuntajakoon.

* D-mallin alustava arviointi on voitu toistaiseksi tehdä lähinnä valtionhallinnolle jäävien tehtävien näkökulmasta.

Selite	
	= merkittävä positiivinen vaikutus
	= selkeä posiviitinen vaikutus
	= jonkinasteinen positiivinen vaikutus
	= ei muutosta nykytilaan
	= jonkinasteinen negatiivinen vaikutus
	= selkeä negatiivinen vaikutus
	= merkittävä negatiivinen vaikutus

9.7 Toimialakohtaiset vaikutukset ja eräiden tahojen näkemykset

9.7.1 Ympäristöministeriön toimiala

Aluehallinnon ympäristötehtävissä paikallistuntemus on useimmiten tehtävien laadukkaan hoidon ja työn vaikuttavuuden ja tehokkuuden edellytys. Y-vastuualueella on runsaasti tehtäviä, joissa vaaditaan kohdekäyntejä (mm. valvonta, luonnonsuojelu, ympäristövahingot, asiakasvalitukset, kaavoitushankkeet). Y-vastuualue poikkeaa muista vastuualueista vahvan paikallistuntemuksen tarpeen osalta, koska fyysinen elinympäristö ympäröi kaikkialla, ympäristö muuttuu koko ajan, eikä koko ympäristöä voi vastaavalla tavalla valokuvata kuten tiet on kuvattu tieviranomaisen apuvälineeksi. Toimipaikkaverkon tulee olla riittävän kattava, jotta ympäristötehtävien kohdekäynnit voidaan hoitaa järkevällä tavalla.

Mallissa A tarvitaan erityisesti ympäristötehtävien fyysistä hoitamista varten alueellisia toimivaltaisia toimipisteistä, jotta ympäristölainsäädännön paikallisten tehtävien hoitoa ei tarvitse siirtää kunnille. Ympäristötehtävien hoitamisessa tarvitaan yhteisten asiointipisteiden lisäksi myös riittävän kattava toimipisteiden verkosto, jotta yhteys eri alueiden erilaiseen fyysiseen ympäristöön on mahdollista toteuttaa niin, että matkakustannukset ja matkustusajat eivät kasva kestämättömiksi. Alueelliset toimintayksiköt ja paikalliset toimipisteet ovat ympäristötehtävien hoidolle tärkeitä myös siksi, että a hyvät yhteistyösuhteet alueellisiin sidosryhmiin säilyvät.

Toiminta-alueiden koko vaikuttaa: jos mennään pieniin yksikkömääriin ja isoihin toiminta-alueisiin, palvelujen saatavuus asiakkaille ja alueellisuus kuten vaikutusmahdollisuudet alueilla kärsivät. Jos harvenevia toimintayksikköjä täydennetään alueellisilla toimintayksiköillä ja paikallisilla toimipisteillä, joissa on mukana myös ympäristötehtäviä, asiakkaiden ja alueellisuuden ongelmaa ei välttämättä synny tai ne lievenevät.

Koska paikallistuntemuksella on tärkeä merkitys ympäristötehtävien hoidossa, voi ELY-keskusten määrän merkittävä väheneminen vaikeuttaa tehtävien hoitamista ja paikallistuntemusta vaativien päätösten käsittelyajat voivat pidentyä toimialueiden kasvaessa. Tosin joissakin tehtävissä ELY-keskusten määrän kohtuullinen väheneminen voi edesauttaa toiminnan yhdenmukaisuutta, tehokkuutta ja jossain määrin myös tuloksellisuutta ympäristöhallinnon tehtävissä.

Malli B tehostaisi ja yhdenmukaistaisi ympäristölupa- ja valvontaprosessia, mahdollistaisi resurssien joutavampaa käyttöä ja asiointia sekä asiakaspalvelun järjestämistä, kun ELY-keskukset ja AVIt olisivat samassa organisaatiossa. Tämä toisi ympäristötehtävien hoidossa synergiaetuja, mahdollistaisi henkilöstön tietotaidon tehokkaamman hyödyntämisen ja lisäsi vaikuttavuutta. Valtion aluehallinnon yksiköiden merkittävä määrän väheneminen voisi kuitenkin vaikeuttaa ympäristötehtävien hoitamista, koska paikallistuntemus heikkenee. Jos harvenevia toimintayksikköjä täydennetään alueellisilla toimintayksiköillä ja paikallisilla toimipisteillä, ongelmat lievenevät. Ympäristölupa- ja valvontatehtävät tulisi yleisen edun valvonnan takia sijoittaa eri viranomaisiin tai varmistaa toiminnan erillisyys säädöksin (ns. palomuurit organisaation sisälle). Valtion aluehallinnon säilyttävä mutta

ympäristötehtävät yhteen kokoava malli B on vaikuttavan ja tehokkaan ympäristötehtävien hoitamisen kannalta paras esitetyistä neljästä mallista.

Malleissa C ja D ELY-keskusten muodostaminen yhdeksi valtion aluehallinnon viranomaiseksi voisi edesauttaa joidenkin valtakunnallisten tai valtakunnallisesti yhteen sovitettavien ympäristötehtävien kuten alueidenkäytön ja rakentamisen tehtävien tehokasta ja asiantuntevaa hoitoa sekä päätösten yhdenmukaisuutta. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että virastoilla 1 ja 2 on riittävästi resursoidut ja toimivaltaiset alueelliset toimintayksiköt ja paikalliset toimipisteet (lähestytään nykytilannetta). Alueelliset toimintayksiköt ja paikalliset toimipisteet ovat tärkeitä, jotta palvelut ovat asiakkaiden kannalta tasapuolisesti saavutettavissa ja jotta paikallistuntemus ja hyvät yhteistyösuhteet kuntiin säilyvät. Todennäköisimmin malli kuitenkin heikentää alueellisten erojen huomioon ottamista. Lisäksi mallissa D tehokkuus heikkenisi, jos ympäristötehtäviä hajaantuisi kahteen erilaiseen organisaatioon.

Valtakunnallisissa aluehallinnon organisaatiovaihtoehdoissa ympäristötehtävien hoitamiseksi tulisi kattavilla toimipisteillä turvata riittävä ja tasapuolinen paikallistuntemuksen käyttö ja mahdollisuus osallistua erilaisiin alueellisiin prosesseihin (esim. YVA-menettelyn ohjaus, kaavoitusprosessit). Tosin ”päävirastoista” jouduttaisiin paikallistuntemuksen saamiseksi olemaan usein yhteyksissä paikallisiin toimipisteisiin ja tämä taas kuormittaa toimipisteitä, eikä toiminta kokonaisuudessaan tehostu. Alueellinen ja paikallinen vaikuttavuus todennäköisesti laskee, mutta valtakunnallinen voi kasvaa. Alueellisten erojen huomiointi ohjauksessa ja ohjauksen tehokkuus heikkenisi, kun ohjaukseen syntyisi yksi uusi taso lisää ministeriön ja alueiden toimipisteiden väliin. Malli kuitenkin mahdollistaa pidemmän aikavälin kehittämisen nykyistä paremmin.

Jos toimipisteitä on kovin harvassa, osa ympäristöhallinnon lainsäädännön toimeenpanotyöstä ehkä siirtyisi kunnille, kun virastosta jouduttaisiin entistä useammin turvautumaan kuntien paikallistuntemukseen. Joka tapauksessa aluehallinnon tuki kunnille vähenisi, näkyvyys alueilla heikkenisi, kuntien välisen asioiden koordinointi ja edistäminen vähenisi. Myös ministeriön tehtävät lisääntyisivät, kun asiakkaiden ja sidosryhmien yhteydenotot tulisivat suuntautumaan alueellisen organisaation sijaan suoraan ministeriön virkamiehiin tai ministereihin. Lisäksi ympäristöhallinnon kokonaisuudessa toisaalta valtakunnallisen SYKEn ja toisaalta valtakunnallisten virastojen 1 ja 2 roolien ja tehtävien erojen hahmottaminen voi olla vaikeaa, jopa osittain päällekkäistä.

9.7.2 Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala

Malli A

ELY-keskusten ja niihin liittyvien liikennevastuualueiden kannalta mallilla ei ole vaikutusta aluejakoon, mikäli keskuksia on 9 kappaletta ja aluejako olisi pääpiirteissään sama mitä nykyisin (vrt. nykyinen liikennevastuualueen organisaatio ELY-keskuksissa). Uudelleen järjestelyn suhteen liikennehallinnon sektorin kannalta on toivottavaa, että aluejako (<9 kpl) voitaisiin muodostaa nykyisen ”monikertoina” ilman että nykyisiä ELY-keskusten toimialueita jaettaisiin. Tällä tuettaisiin sitä, että aluejakomuutos aiheuttaisi mahdollisimman pienet negatiiviset vaikutukset asiakkaisiin, yhteistyökumppaneihin ja henkilöstöön.

Mallissa ELY-keskusten määrän karsiminen kolmeen johtaisi liikennehallinnon kannalta todennäköisesti liian suuriin alueisiin tehtävien hoitamisen kannalta.

ELY-keskusten liikennehallinnon kannalta on tärkeää ymmärtää alueellinen asiakastarve. Mallilla ei ole merkittäviä asiakasvaikutuksia verrattuna nykyiseen, mikäli ELY -keskuksia on 5-9 kappaletta. Mallissa, jossa keskuksia on 3-4, asiakkuuden hallinta vaatii kehittämistä.

ELY-keskusten määrällä on vaikutus liikennevastuualueen rekrytointitarpeeseen. Muutaman vuoden kuluttua nykyiset liikennevastuualueet (9 kpl) eivät pysty enää hoitamaan itsenäisesti perustehtäviään ilman huomattavaa määrää korvausrekrytointeja. Alustavan arvion mukaan aluejakojen laajentaminen ja ELY-keskusten määrän karsiminen 4-6:een tukisi toiminnan uudelleen järjestelyjä ja turvaisi liikennevastuualueiden resursoinnin.

Malli ei vaikuta liikennehallinnon alan ohjaukseen merkittävästi. Nykyinen ohjausmalli (9 liikennevastuualueen ELY-keskusta), jossa ministeriö vastaa strategisesta ja keskusvirasto toiminnallisesta ohjauksesta, on sovitettavissa 3-8 ELY–keskuksen malliin.

Mallin avulla voidaan todennäköisesti saavuttaa taloudellisia säästöjä ELY-keskusten liikennevastuualueen osalta, mikäli ELY–keskusten määrää pienennetään yhdeksästä.

Malli B

ELY-keskusten liikennevastuualueen kannalta mallin asiakasvaikutukset pystytään todennäköisesti hallitsemaan, vaikka toimintaan muodostuu tältä osin uusi taso. Asiakkuuden hallinta edellyttää merkittävää kehityspanosta asiakkuushallintaketjuun, joka muodostuu (1) toimintayksikön, (2) aluevirastojen ja (3) keskusviraston (Liikennevirasto) välille. Toimintayksiköiden määrä on määritettävä erikseen. Toimintayksikön, tai niistä muodostuvien alueellisten ryhmien, on pystyttävä tuottamaan riittävän tarkkaa tietoa alueellisista tarpeista aluevirastoille. Asiakkuuden hallinnan tavoitteena voidaan pitää toimintamallia, jossa keskusvirasto on yhteydessä aluevirastoihin. Asiakasvaikutuksiin liikennehallinnon alalla vaikuttaa merkittävästi myös toimintayksiköiden rooli ja määritettävät tehtävät.

ELY-keskusten liikennevastuualueen henkilöstön siirtäminen tehtävästä toiseen (liikennevastuualueen sisällä) uudelleen järjestelyissä (aluevirastojen määrä 3-5) on kohtuullisen joustavaa, sillä keskeisin peruste liikennevastuualueen rekrytoinneissa on jo vuosia ollut henkilöstön monikäyttöisyys ja laaja-alaisuus. Merkille pantavaa on myös, että muutaman vuoden kuluttua liikennevastuualueet (9 kpl) eivät pysty enää hoitamaan itsenäisesti perustehtäviään ilman korvausrekrytointeja. Aluehallinnon virastojen karsiminen (3-5 kappaleeseen) pienentäisi korvausrekrytointien määrä jonkin verran.

Liikennehallinnon sektorin ohjauksen kannalta mallissa on oleellista määrittää keskusviraston (Liikennevirasto) suhde aluevirastoihin ja toimintayksiköihin. Mikäli päädytään 3-4 alueviraston malliin, keskusviraston suhde toimintayksiköihin korostuu mm. alueke-hitysnäkökulmien ja asiakastarvetiedon ymmärtämiseksi. Viiden alueviraston mallissa ohjaus on todennäköisesti sovitettavissa nykyiseen ohjausmalliin, sillä viiden alueviraston jako tarjoaa riittävän pienen aluejaon.

Malli C

ELY-keskuksen ja sen liikennehallinnon asiakkaan kannalta keskusvirasto (Liikennevirasto) olisi mallissa liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan suoraan yhteydessä toimintayksikköön, jolloin ELY-keskuksella ei olisi roolia asiakkuuden hallinnassa. Mikäli ELY-keskus olisi osa asiakkuuden hallintaa, se muodostaisi selkeästi lisäarvoa tuottamattoman tason asiakkuuden hallintaan.

Mallissa ELY-keskusten liikennevastuualueen henkilöstö siirtyisi pääosin alueyksiköihin. Mallilla ei ole henkilöstön kannalta suurta vaikutusta, mikäli alueyksiköiden määrä on 5-9 kappaletta ja niiden aluejako on pääpiirteissään sama mitä tämän hetkinen ELY-keskusten liikennevastuualueiden jako.

Liikennehallinnon ohjauksen kannalta malli on erittäin monimutkainen ja toimimaton. Käytännössä ohjaukseen tulisi yksi taso lisää. Keskusvirasto (Liikennevirasto) ohjaisi suoraan alueyksiköitä sekä ELY-keskusta niiltä kuin sillä on liikennevastuualueeseen liittyvää operatiivista toimintaa. Tämä ei olisi liikennehallinnon toiminnan kannalta kestävä ratkaisu.

Malli D

Esitetyssä mallissa on liikennehallinnon alan kannalta paljon samoja piirteitä mallin C kanssa. Näin ollen malliin D pätee soveltuvin osin mallin C kommentit. Mallissa korostuisi erityisesti liikennehallinnon alan ohjauksen ongelmat.

Mallin toimivuuden perusteellisempi analysointi liikennehallinnon alan kannalta tämän selvityksen aikataulun ja laajuuden puitteissa ei ollut mahdollista. Perusteellisempi analysointi edellyttäisi yhteistyötä maakuntien liittojen kanssa.

9.7.3 Maa- ja metsätalousministeriön toimiala

MMM:n hallinnonalan tehtävien näkökulmasta tarkastelluista malleista paras on malli B. Myös malli A antaa mahdollisuuden parantaa nykytilannetta, mutta se ei kuitenkaan vastaa riittävästi tuottavuus- eikä synergiahaasteisiin nykyrakenteen ongelmien ratkaisemiseksi. Malli C sisältää MMM:n tehtävien näkökulmasta riskitekijöitä sekä selvitettäviä erityiskysymyksiä ja se olisi näin ollen nykytilaa huonompi vaihtoehto. Kyseisessä mallissa MMM:n toimialan kannalta on erityisenä haasteena keskusvirastojen tehtävien järjestäminen. Malli D ei MMM:n toimialan tehtävien kannalta ole tarkoituksen¬mukainen eikä toteutettavissa ilman suuria lisäresursseja, huomattavia lainsäädännön muutoksia ja hallinnollisia järjestelyjä.

Raportissa on tunnistettu mallissa C sekä mallin D valtakunnallisen organisoinnin vaihtoehdossa tarve tarkastella keskushallinnon virastojen ohjaus- ja substanssitehtävien suhdetta mallien valtakunnallisen viraston tehtäviin. Tämä on kuvattu lähinnä tehtävien siirtoina keskushallinnon virastoista aluehallintoon. MMM:n toimialalla tämä koskisi Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston tehtäviä. Valtakunnallisen alueviraston ohjaus tapahtuisi malleissa keskitetysti, jolloin MMM:n näkemyksen ja ALKU-uudistuksen tähänastisten kokemusten mukaan substanssiministeriön ohjaus on heikkoa.

Koska rakenteita uudistettaessa on otettava huomioon EU-säätely, ei Maaseutuviraston kunnissa tehtäviä ns. maksajavirastotehtävien ohjausta voi siirtää mallin C keskusviraston tehtäväksi. Koska malli C:n virastoa ohjaavat muut keskusvirastot vastaavat prosessien toimeenpanosta, ovat ne myös niiden substanssitietojärjestelmien asiantuntijoita ja toteuttajia sekä omistajia, joilla prosessi sähköisessä hallinnossa toimeenpannaan. Malli C monimutkaistaisi ICT-järjestelmien kehittämistä. Selkeää olisi, että keskusvirastojen ohjauksessa olevat valtakunnalliset prosessit alueella suoritettavien tehtävienkin osalta olisivat suoraan ao. keskusviraston omistuksessa.

Erityisesti maa- ja metsätalousministeriön toimialan tehtävien kannalta kyseinen ministeriö ei pidä mallia D tarkoituksenmukaisena eikä se olisi toimialan tehtävien kannalta toteutettavissa ilman suuria lisäresursseja, merkittäviä hallinnollisia rakennelmia ja erityisiä säädösjärjestelyitä. Maataloustuki- ja maaseuturahastoon liittyvät maksajavirastotehtävät jouduttaisiin organisoimaan uudelleen. Malli edellyttäisi raskaan maksajavirastosopimusten akkreditointiprosessin toteuttamista maakuntien liittojen kanssa. EU:n tarkastajat arvioivat akkreditointiedellytysten täyttymisen esim. myöntö-, maksatus-, valvonta-, jatkotoimenpide- ja tietojärjestelmätoiminnoissa sekä tietoturvaan liittyen. EU keskeyttää tukimaksut, jos vaatimukset eivät täyty. Maataloustukien volyymi on vuosittain noin 1,8 miljardia euroa. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014-2020 on julkiselta rahoitukseltaan kahdeksan miljardin euron ohjelma. Siten laajojen tehtävien hoidossa resurssien tarkoituksenmukainen käyttö on erittäin tärkeää. Lisäksi erityispiirteitä tuovat edellä kuvatut maksajavirastotehtävät sekä niihin liittyvät EU:n vaatimukset.

Alueviranomaisten määrä

MMM:n toimialan tehtävien hoidon kannalta hyvä aluehallinnon viranomaisten toimialueiden määrä olisi viisi tai enemmän, sillä laajoissa tehtäväkokonaisuuksissa kolme aluehallintoviranomaista on liian vähän. Alueiden erityispiirteiden huomioiminen mm. aluekehitysasioissa edellyttää valtion asiantuntija- ja kehittämistehtävien hoitoa sekä toimivaltaa alueilla. Alueiden kehittämisen näkökulmasta mallien A ja B harvassa, alle 5 ELY-keskuksen suuraluemallissa alueellinen asiantuntemus heikentyy merkittävästi erityisesti maaseutuelinkeinojen kehittämisessä. Rakennerahastoasioita koordinoivien ELY-keskusten tapaiset suuraluemallit eivät tue maaseutuelinkeinojen kehittämisessä tärkeiden alueellisten strategisten painopisteiden toteuttamista ja alueiden erilaisuuden ja vahvuuksien huomioonottamista.

Huomioita Eviran ohjauksessa olevista tehtävistä

MMM:n ohjauksessa olevissa nykyisten AVIen tehtävissä ei tilanne mallissa A juuri muuttuisi, sillä tehtävät eivät suoraan liity maistraattien tehtäviin. Mallissa B saataisiin koottua tällä hetkellä kahdessa eri viranomaisessa hoidettavat valvontatehtävät samaan alueelliseen viranomaiseen ja mahdollisuudet keventää ja kehittää hallintoprosesseja paranisivat. Tehtäviä, joissa saman valvontatehtävän eri prosessien vaiheita hoidetaan tällä hetkellä sekä ELY-keskuksissa että aluehallintovirastoissa, ovat esim. maataloustukien täy-

dentävien ehtojen valvonta ja eläinten rekisteröinnin ja merkitsemisen valvonta. Myös asiakkaan kannalta asioiden hoitaminen selkiintyy, kun yhteydenotto voi tapahtua aina samaan alueviranomaiseen. Kokoamalla aluehallintovirastot ja ELY-keskukset yhteen aluetasolla saadaan myös jonkin verran lisää joustoa resurssien käyttöön henkilöstömäärän kasvaessa nykytilaan verrattuna. Malli B olisi MMM:n toimialan tehtävien näkökulmasta suhteellisen helposti toteutettavissa.

MMM:n toimialan Eviran ohjauksessa olevissa tehtävissä ei aluehallinnossa juurikaan ole tarvetta valtakunnalliselle toimivallalle, joten tässä suhteessa tehtävien valtakunnallisella keskittämisellä ei saavuteta hyötyjä (mallit C ja D). Eläintautilaissa on mm. jo huolehdittu erikseen siitä, että päivystysvuorossa oleva AVI on toimivaltainen viranomainen myös muiden AVIen alueella eläintautien torjuntaan ja tautitilanteen selvittämiseen liittyvien kiireellisten tehtävien osalta. Eläintautilaissa ja elintarvikelaissa myös Eviralla on mahdollisuus puuttua kiireelliseen asiaan, jos muut viranomaiset eivät syystä tai toisesta hoida tehtäväänsä.

Valtakunnallisella keskittämisellä saavutettavaksi ajateltu hyöty resurssien joustavammasta käytöstä ei toteutuisi tarkastustehtävissä, koska tarkastusmatkojen piteneminen rajoittaa järjestelyjä. Vastaava tilanne on myös lupavalvonnassa niiden lupien osalta, jotka edellyttävät tarkastusta valvontakohteessa.

Malleissa A ja C asiakaspalvelu Eviran ohjauksessa olevissa tehtävissä ei parane, sillä asiakas joutuu edelleen asioimaan kahdessa eri viranomaisessa. Eviran aluehallintoon kohdistama ohjaus myös jakautuisi edelleen nykytilan mukaisesti kahteen eri virastoon samojen prosessien osalta malleissa A ja C, vaikka keskeisenä strategisen tason suunnittelu- ja ohjaustyökaluna onkin jatkossa molemmissa virastokokonaisuuksien kesken yhteinen strategia-asiakirja.

Kaikissa malleissa tulee kuitenkin huolehtia riittävästä toimipisteverkostosta, jotta EU:n edellyttämistä suorista tarkastus- ja toimeenpanotehtävistä pystytään huolehtimaan ilman, että matkat valvontakohteisiin muodostuvat kohtuuttomiksi ja että valvonnoissa säilyy riittävä paikallistuntemus.

9.7.4 Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialan osalta esitettyjen rakennemallien arvioinnissa keskeinen tekijä on aluejaon vastaavuus sote-alueiden kanssa. Malleissa A ja B aluejakojen tulee olla yhtenevät sote-alueiden kanssa, jotta yhdellä sote-alueella ei ole useita valvovia valtion aluehallinnon toimijoita. Malleissa C ja D aluejaolla ei ole raportin mukaisesti merkitystä, koska valtion aluehallinnon viranomaisen toimialue olisi koko maa.

Valtion aluehallinnon sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä tarkasteltaessa on hyvä nostaa suurempiin yksikkökokoihin, keskittämiseen ja monialaisuuteen liittyvät riskit raportin yleisessä osassa esitettyä näkyvämmin esille. Tämä koskee erityisesti malleja C ja D. Lisäksi organisointimallit ja niiden vaikutusten arviointi on tehty pääosin nykymallin mukaan, eikä niissä siten tule riittävästi esille sote-uudistuksen vaikutukset ja edellyttämät muutokset sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, valvonta- ja ohjaustoimintaan.

Sote-uudistuksessa toteutuu aiempaa vahvempi kansallinen ohjaus. Sen keskeisiä elementtejä ovat sosiaali- ja terveysministeriön vahva ohjaava rooli ja sote-alueiden ministeriötä kuullen laatima järjestämispäätös. Toinen vahva elementti on *Julkisen talouden suunnitelmaan* kiinnittyvä ns. sotekehys-budjetti. Kolmas merkittävä elementti on ohjaus ja valvonta. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa maahan muodostetaan 5 sote-aluetta ja enintään 19 tuotantovastuullista aluetta. Kansallisesti ohjauksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Hallituksen päätöksessään linjaama kansallisen ohjauksen vahvistaminen edellyttää, että ohjaus on yhdenmukaista koko maan tasolla, sekä sote-uudistuksen kansallisten tavoitteiden ja toimeenpanon mukaista.

Sote-ratkaisu edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, valvonta- ja ohjaustoiminnan sekä AVI/Valvira -työn organisoinnin uudistamista. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa on kokonaisuutena uudistettava kuntatason ohjauksesta sote-alueiden ja tuottamisvastuualueiden ohjaukseksi.

Mallikohtaisen arvioinnin osalta mallit A ja B eivät ratkaisevasti muuttaisi nykytilannetta. Molemmat edellyttäisivät resurssisiirtoja ja hallinnollisia muutoksia nykytilanteeseen, jotka oletettavasti eivät vaikuttaisi itse substanssitehtävien hoitoon. Mallissa B yhteistyö ELY-keskusten kanssa muun muassa alueiden käytön vaikutusten arvioinnissa voisi tiivistyä. Kumpikaan malleista ei toteuta sote-uudistuksen edellyttämää sosiaali- ja terveydenhuollon aiempaa vahvempaa kansallista ohjausta.

Mallien C ja D osalta suurin muutos olisi uuden viraston valtakunnallisuus, joka edellyttäisi tehtäväjaon tarkastelua myös nykyisten AVI:en ja keskushallinnon virastojen välillä. Raportissa tehtävien siirrot on hahmoteltu pääosin keskushallinnosta uuteen aluehallintoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta siirto koskisi käytännössä valtaosaa Valviran tehtävistä. Mallissa valtakunnallisen alueviraston ohjaus tapahtuisi keskitetysti, jolloin substanssiministeriön ohjaus olisi STM:n näkemyksen mukaan heikkoa. Jotta sote-uudistukselle asetetut säästötavoitteet voisivat toteutua, se vaatisi valtiolta jämäkkää, suoraa ja selkeää ohjausketjua sektoriministeriö/virasto/sote-alueet/tuotantovastuullisetalueet/kunnat, joka ei STM:n mielestä toteutuisi missään esitetyistä malleista A-D.

Sote-uudistus edellyttäisi STM:n näkemyksen mukaan myös toisenlaista lähestymistapaa, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvonta-asiat sekä kuntien valvonnan ohjaus koottaisiin uuteen valtakunnalliseen sektorivirastoon. Selvää lienee, että maahan ei tarvita kahta valtakunnallista viranomaista, jotka molemmat valvovat sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lupien ja valvonnan kokoaminen yhteen kokonaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaisten sote-alueiden rajoja vastaaviksi toiminnoiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle vähentäisivät STM:n mielestä hallintoa ja byrokratiaa ja selkeyttäisi sote-ohjaus-, lupa- ja valvontakokonaisuutta. STM:n näkemyksen mukaan yllä esitetyllä olisi eniten myönteisiä vaikutuksia lainsäädännön toimeenpanoon ja substanssitehtävien hoitamiseen sekä vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen. Hallinnonalan sisäisen substanssiyhteystyö tehostuisi ja yhdenmukaisuus lisääntyisi. Ministeriön ohjaustarpeet toteutuisivat parhaiten.

Kansallinen sektorivirasto voisi toteuttaa toimintaa sote-alueiden rajojen mukaisella rakenteella joustavasti toiminnallisten tarpeiden mukaisesti. Muutospaineissa kansalliset mallit edesauttavat toiminnan osaamisen säilyttämistä ja kehittämistä. Kansallisen monia-

laviraston malli voisi STM:n näkemyksen mukaan sen sijaan hajauttaa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta vahvistamisen sijaan. Kansallisen sektoriviranomaisen toiminta voitaisiin koordinoida kansallisesti yhdessä muiden hallinnonalojen kanssa siten, että eri alojen tarvitsemat alueelliset ja kansalliset rakenteet muodostavat kattavan yhteistyörakenteen toiminnallisen yhteistyön tarpeista lähtevälle, kansallisesti yhtenäiselle toimintamallille. Yhteensovittaminen voisi tapahtua kansliapäälliköiden ohjauksessa.

Työsuojelu

Aluehallintovirastoja perustettaessa neuvoteltiin työsuojelun vastuualueiden asemasta aluehallintovirastoissa valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Neuvottelujen tuloksena työsuojelun vastuualueiden asemasta aluehallintovirastoissa sovittiin siten, että se täyttää ILOn sopimuksessa 81 mainitut edellytykset mm. työsuojeluvalvonnan riippumattomuudelle. Tarkemmat perustelut nykyiselle alueelliseen rakenteeseen perustuvalle ratkaisulle löytyvät em. neuvottelujen muistiosta (13.3.2008) ja aluehallinnon uudistamishankkeen väliraportin (valtiovarainministeriön julkaisuja 18/2008) liitteestä 2. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto ei ota lopullista kantaa nyt tehtyihin ehdotuksiin, ennen kuin em. ALKU-hanketta vastaavat neuvottelut työmarkkinajärjestöjen kanssa on käyty.

Edellä esitetyn lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö- toteaa, että VIRSU-hankkeessa keskeisenä esiin nostetulla sähköisen asioinnin kehittämisellä ja digitalisoinnilla voidaan kattaa vain erittäin pieni osa työsuojeluviranomaisen tehtävistä. Työsuojeluviranomaisen perustehtävä on viranomaisen työpaikoilla toteuttama työpaikkavalvonta, joka edellyttää käyntiä työpaikalla. Mietintöluonnoksessa esitetyt asiointipisteet eivät palvele työsuojeluvalvontaa.

Edellä kuvattuun perustehtävään viitaten sosiaali- ja terveysministeriö- korostaa sitä, että työsuojeluvalvonnan tehtävien hoitamisen kannalta on varmistettava toiminnan alueellinen kattavuus riittävällä määrällä viraston toimipisteitä. Valvonnan yhdenmukaisuuden ja toimintaympäristön tuntemuksen kannalta myös työsuojeluvalvonnan johdon on oltava lähellä valvontakohteita ja valvontaa suorittavaa henkilöstöä.

Nykyinen työsuojeluvalvonnan organisaatio on kaksiportainen, valvontaa suorittavat aluehallinnon yksiköt sekä niiden toimintaa ohjaava sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto. Ainakin eräät hankkeen loppuraporttiluonnoksessa esitetyt virastomallit tuovat hallintoon yhden portaan lisää, mitä ei voi sosiaali- ja terveysministeriö- näkemyksen mukaan pitää toiminnan tuottavuutta ja taloudellisuutta ja siten myös VIRSU-hankkeen tavoitteita edistävänä asiana.

9.7.5 Opetus- ja kulttuuriministeriön toimiala

Opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalan tehtävissä tarvitaan alueellista tuntemusta tehtävien laadukkaan hoidon ja vaikuttavuuden varmistamiseksi. Merkittävä osa tehtävistä edellyttää kuntakohtaisia kohdekäyntejä erityisesti kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimien, lasten päivähoidon sekä kanteluja koskevissa tehtävissä. Opetus- ja kulttuuritoimen henkilöstöresurssit aluehallinnossa ovat pienet, joten toiminnan uudelleen organisoimisessa

ja aluejaoissa haasteeksi nousee asiantuntijuuden säilyttäminen alueilla. Kaikissa malleissa tulee ratkaistavaksi aluejakojen toiminnallisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä maakuntien määrä suhteessa tuleviin sote-alueisiin. Kaiken kaikkiaan alueellisen elinvoimaisuuden ja kilpailukyvyn näkökulmasta nykyisen aluehallinnon tehtävät ovat aika vaatimattomia poislukien kulttuurin sekä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen, jolle ne ovat hyvinkin merkittäviä.

Ministeriön näkökulmasta malli A ei muuttaisi ratkaisevasti nykyistä tilannetta. Sekä AVIen että ELY-keskusten määrän vähentäminen mahdollistaisi työn rationalisoimista ja erikoistumista. Myöskään alueellinen tuntemus ei vaarannu, mikäli toimipisteverkostoa ei palveluiden tavoitettavuuden näkökulmasta olennaisesti vähennetä. Ministeriön hallinnonalan tehtävät jakaantuisivat edelleen sekä aluehallintovirastoihin että ELY-keskuksiin.

Mallissa B ministeriön nyt kahteen virastoon jakaantuvat tehtävät koottaisiin yhteen, mikä edistäisi tehtävien rationaalista ja tehokasta hoitoa sekä toisi mukaan nykyistä enemmän synergiaetuja erityisesti henkilöstöresursseissa. Käytännössä malli B tarkoittaisi vain nykyrakenteen uudelleenorganisointia. Malli varmistaisi riittävän alueellisen asiantuntemuksen, mikäli toimipisteiden määrää ei palveluiden tavoitettavuuden näkökulmasta olennaisesti vähennetä. Osassa tehtäviä voisi olla valtakunnallinen toimivalta. Tässä yhteydessä tulee myös arvioida, mikä on sopiva aluejako. Sen pitäisi olla nykyistä aluejakoa vähäisempi, jotta alueiden välinen erikoistuminen ja profiloituminen voisi toteutua.

C mallissa ministeriön tehtävät jakaantuisivat kahteen valtakunnalliseen virastoon. Malli saattaa johtaa vähitellen alueellisen asiantuntemuksen vähentymiseen ja on myös vaarana, että alueellinen toimivalta toimintayksiköissä vähenee, jolloin ministeriön ja alueellisten toimijoiden väliin tulisi ikään kuin uusi ”välihallintoporras”, minkä kaltaisia rakenteita tulisi toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta välttää. Mallissa C tulee hyödyntää koordinoidusti neljällä ELY-alueella (koko Suomessa) toteuttavaa rakennerahastohallinnointiosaamista.

Mallissa D ELY-keskuksissa olevat ministeriön tehtävät siirtyisivät maakuntien liitoille ja muut tehtävät olisivat valtion aluehallinnon virastolla, jolla olisi joko valtakunnallinen toimivalta tai 3—5 alueellinen toimivalta. Malli olisi ongelmallinen mm. tehtävien tulosohjauksen ja resursoinnin ja synergian suhteen, mikäli maakuntien liittoja koskevat säädökset pysyisivät nykyisenkaltaisina. Esimerkiksi kulttuuritoimialan kannalta tehtävien siirto hajauttaisi tehtäviä useammalle viranomaiselle, mikä ei ole toivottavaa. On olennaista, että kulttuurin elinkeinotoimintaan ja luovaan talouteen liittyvät tehtävät pysyvät viranomaisella, joka hoitaa elinkeinojen ja innovaatiotoiminnan kehittämistä. Kulttuurialan kokonaissynergian kannalta olisi tarpeellista, että tehtävät hoidettaisiin yhden viranomaisen toimesta.

Valtion aluehallinnon tehtävien siirto nykyisenkaltaisille, alueellista edunvalvontaa edustaville maakuntien liitoille toisi erittäin vahvan kuntalähtöisen valtion aluehallinnon, sama organisaatio suunnittelee, kehittää ja toteuttaa aluehallintoa ja myös valvoo kuntien etuja. Malli D:n myötä toimialat hajaantuisivat ja kenttä sekavoituisi entisestään asiakkaisiin ja sidosryhmiin päin. Malli ei tehostaisi toimintaa tai resurssien käyttöä eikä johtane säästöihin.

Mikäli maakuntien liittojen tehtävät määriteltäisiin niin, että niiden tehtävänä on optimoida ja yhteensovittaa valtakunnallisia ja alueiden omia kehittämistavoitteita, kyse olisi aluehallintotehtävien merkittävästä uudelleen järjestelystä. Tämä edellyttää paitsi valtion ja maakuntien liittojen ohjaus-suhteen luomista myös sitä, että ELYistä pystyttäisiin siirtämään asiantuntevaa henkilöstöä liittojen palvelukseen.

Kaikkia esitettyjä rakennemalleja koskee se, että asiakkaan näkökulmasta lähin virasto olisi aina se paikka johon ottaa yhteyttä vaikka tehtäviin olisi erikoistuttu tai niitä olisi keskitetty.

9.7.6 Työ- ja elinkeinoministeriön toimiala

Organisaatiomallien vaikutusarviointia on tehty tilanteessa, jossa keskeiset ELY-ministerit ovat linjanneet ELY-keskusten uudistumista ja sopeutustoimia lähivuosille. Nämä linjaukset on otettava huomioon mallien vaikutuksia arvioitaessa.

Malli D

Mallissa D alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien siirrossa maakuntien liitoille on nyt mukana myös jo yhteen tai muutamaan ELY-keskukseen keskitettyjä tehtäviä. Tällöin on tarkastelussa huomioitava siirron haasteellisuus toiminnallisista syistä:

Yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen:

- Neuvonta-, koulutus- ja rahoitustehtäviä voitaisiin siirtää maakuntien liitoille. Rahoitustehtävän hoitamista varten tulisi siirtää myös siihen tarvittava rahoitus.

TeamFinland -aluemallista on juuri päätetty ja monet muut tehtävät on keskitetty suuralueelle neljään rakennerahasto-ELYyn. Yrittäjyysneuvonta ja koulutus istuvat luontevasti TE-toimistoille. Mikäli maakuntien liitoille siirretään ELY-keskusten yritystukilain perustella myöntämä yritysten rahoitus, josta suurin osa on EAKR-osarahoitteista, merkitsee se merkittävien lainsäädäntöuudistusten lisäksi rakennerahastohallinnossa niin laajaa uudistusta, että siitä on sovittava komission kanssa rakennerahasto-ohjelmaa muuttamalla. Lisäksi tietojärjestelmämuutosten kustannukset ovat niin mittavat, ettei niitä voi kattaa käytettävissä olevista teknisen tuen varoista, vaan ne on kustannettava kansallisesti toimintamäärärahoista.

Jos siirrettäviin tehtäviin lukeutuu starttirahan siirtäminen ja TE-toimistojen henkilöasiakkaiden neuvonta, siirto ei ole tarkoituksenmukaista. Koska henkilöasiakkaan palvelut säilyvät TE-toimistoissa, tulisi myös starttirahan osana työvoimapalveluja pysyä valtion tehtävänä. Starttiraha on luonteeltaan toimeentulon tuki eikä suoraa yritysrahoitusta.

Asiakasnäkökulmasta siirto lisäisi yrityspalvelujärjestelmän sekavuutta, kun maakuntien liitot eivät tähän asti ole olleet merkittävässä roolissa yrityspalvelujen tuottajina. Mikäli henkilöresurssit eivät siirry, liitoilla ei myöskään ole osaamista hoitaa kyseisiä tehtäviä.

Yrityspalvelutoimijat ovat viime vuosina panostaneet voimakkaasti yhteistyöhön (esim.

Yritys-Suomi, TeamFinland, seudulliset yrityspalvelusopimukset). Maakuntien liitot eivät ole olleet mukana edes seudullisessa yhteistyössä. Mahdollisen siirron jälkeen palveluyhteistyö pitäisi tältä osin rakentaa uudelleen.

Maakuntien liitoilla on kuntien yhteenliittyminä erilainen toiminnan ohjaus kuin muilla yrityspalveluorganisaatioilla. Tästä voi seurata koordinaatio-ongelmia, asiakkaiden erilaista kohtelua eri alueilla, ja kansallisten tavoitteiden edistämisen vaikeutumista.

Maakunta on usein liian pieni alue synnyttämään tehokasta yritysten verkottumista. Edellä mainittu aluelähtöinen toiminnan ohjaus saattaa vaikeuttaa kumppanien hakua kehittämishankkeisiin. Hallinnon rakenteiden uudistamisessa lähtökohdan tulee olla vaikuttavuudessa, mitä nyt tehty ehdotus ei tue.

Innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta

- Maakuntien liitoille voitaisiin siirtää ELY-keskuksista vienti- ja kansainvälistymisneuvonta ja -valmiuksien arviointi, yritysten ja niiden henkilöstön kansainvälistymisvalmiuksien kehittäminen, kansainvälistymisen rahoitusneuvonta ja -tuki, yritysten välisten vientiyhteistyöverkostojen luominen sekä ohjaus eri tietolähteisiin ja yhteistyökumppaneiden kuten Finpron palveluihin sekä tuki ja neuvonta yksityishenkilöiden ja mikroyritysten keksintöjen kehittämiseen ja kaupallistamiseen.

Team Finland aluemallista on juuri päätetty ja muut tehtävät on keskitetty neljään RR-elyyn. Mikäli maakuntien liitoille siirretään ELY-keskusten yritystukilain perustella myöntämä yritysten rahoitus, josta suurin osa on EAKR-osarahoitteista, merkitsee se merkittäviä lainsäädännöllisiä ja rakennerahastohallinnollisia uudistuksia.

Malli D heikentäisi kansallisen elinkeino- ja innovaatiopolitiikan toteutusta. Kuntayhtymäpohjainen malli merkitsisi valtion ohjausmahdollisuuksien vähenemistä. Malli irrottaisi keskeisimmät kehittämispalvelut valtion aluehallinnosta. Jos tähän tilanteeseen mennään, perustellumpaa olisi irrottaa kaikki valtion yrityskehittämispalvelut omaksi kokonaisuudeksi. TEM-konsernin Tekesin, Finpron ja Finnveran alueelliset TeamFinland-palvelut, ELY-keskusten alueelliset yrityskehitystehtävät sekä kansalliset yritystuet irrotettaisiin D-mallista.

Työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys

- Maakuntien liitoille voitaisiin siirtää työvoimakoulutuksen suunnittelu ja hankinta ja työllisyysperusteiset yritystuet rahoituksineen.

Palveluista merkittävä osa sisältyy 2014-2020 rakennerahasto-ohjelmana ESR-osarahoitteisina toimina, joita neljä rakennerahasto-ELY-keskusta hoitavat. Mikäli siirto maakuntien liitoille tehdään, rakennerahastohallinnon näkökulmasta asiaa koskee sama kommentti kuin yritystukien rahoituksen osalta. Työllisyyspoliittinen avustus on päätetty juuri siirtää TE-toimistoille.

Tämän tehtävän siirtäminen ei ole tarkoituksenmukaista, koska työvoimakoulutuksen suunnittelu ja hankinta liittyy kiinteästi henkilö- ja työnantaja-asiakkaiden palvelutarpeiden arviointiin. Tässä asiakokonaisuudessa yhteistyön kehittäminen voi olla tarpeen, jotta aluekehittäminen tulee huomioon otetuksi.

Esitys edellyttäisi maakuntarakenteen uudistamista. Tämä veisi aikaa muutaman vuoden ja tuottaisi kustannuksia. Seuraisi tilanne, jossa maakuntien liitot vastaisivat em. asioista alueillaan ja toisaalta työ- ja elinkeinoministeriö sekä TE–toimistot/TE-palvelut vastaisivat samoista asioista valtakunnallisesti ja alueellisesti/paikallisesti. Toimintojen ja palvelujen ohjaus ja toteuttaminen olisi tällaisessa sekamallissa haasteellista. Palvelujen latu voisi heiketä ainakin alkuvaiheessa.

Työvoimakoulutus on ensisijaisesti työ- ja elinkeinopolitiikan strategisten tavoitteiden ja hallituksen niihin liittyvien politiikkalinjausten toteutuksen väline sekä osaamisen kehittämisnäkökulmasta osaltaan koulutuspoliittinen väline. Työvoimakoulutusta ei voi nähdä irrallisena toimenpiteenä, joka voidaan ongelmitta irrottaa omasta kontekstistaan. Koulutuksen suunnittelu ja hankinta perustuu vahvasti ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteistyöhön ja siellä asiakasrajapinnasta (työnantajat ja henkilöasiakkaat) saatuun monipuoliseen tietopohjaan. Maakuntaliitoilla ei tällaista suoraa kontaktipintaa ole ja sen korvaaminen muilla menettelyillä loisi yhden uuden hallinnollisen työvaiheen. Koulutuksen suunnittelun ja hankinnan siirtäminen jakaisi nyt yhden viranomaistahon hallinnassa olevan TE-palvelujen kokonaisuuden kahtia monessa mielessä.

Koulutus, osaaminen ja kulttuuri

- Liitoille voitaisiin siirtää lyhyen aikavälin työvoima- ja koulutustarpeen ennakointi ja analysointi, alueellisen yhteistyön edistäminen, nuorisotakuun koordinointi sekä kulttuuripalvelujen tuotantoedellytysten parantaminen.

Tehtäviä rahoitetaan osin ESR:llä rakennerahasto-ohjelmassa. Ei voida siirtää vain ns. kansallisesti rahoitettua toimintaa ja jättää ESR-osarahoitteinen valtion aluehallintoon. Huomioon on otettava rakennerahastohallinnon erityiset tekijät ja kustannusten syntyminen. Rakennerahastohallinto on juuri uudistettu kustannustehokkaaksi.

Maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet

- Liitoille voitaisiin siirtää maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät tehtävät, yrittäjäksi ryhtyvien maahanmuuttajien neuvonta, etnisen tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistäminen sekä Euroopan pakolaisrahastosta (ERF) tiedottaminen.

Kotouttamiseen liittyvät tehtävät ovat tiukasti sidoksissa TE-toimistojen julkisen työvoima- ja yrityspalvelun tehtäviin. Tässä syntyisi ehkä kaksinkertainen malli, jos TE-toimistojen tehtäviin ei tule merkittävää muutosta.

Tehtäviä rahoitetaan osin ESR:llä rakennerahasto-ohjalmassa. Huomioon on otettava rakennerahastohallinnon erityiset tekijät ja kustannusten syntyminen. Rakennerahastohallinto on juuri uudistettu kustannustehokkaaksi.

Energia ja sen tuotanto

- Liitoille voitaisiin siirtää alle 5 miljoonaan euron energiatuet energian säästöä, käytön tehostamista tai uusiutuvien energialähteiden käyttöä edistäviin investointi- ja kehittämishankkeisiin. Rahoitus tulisi siirtää tehtävän mukana.

Energiatuki on kiinteä osa energiapolitiikkaa, josta vastaa ministeriö. Energiatuella pyritään osaltaan vastaamaan EU-tason uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden sitoviin velvoitteisiin. Myös vuodelle 2030 asetettavat EU-tason tavoitteet ja yleiset linjaukset uusiutuvalle energialle ja energiajärjestelmän päästöille edellyttävät energiatuen kaltaista tukea myös tulevaisuudessa. Näin ollen energiatukijärjestelmän toimivuus pitää turvata myös jatkossa ja valmistelussa tulee ottaa huomioon energiatuen erityispiirteet niin hankkeiden, kuin hakemusprosessin kannalta. Energiatukeen liittyvien tehtävien keskittämisestä on juuri päätetty.

9.7.7 Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastojen ylijohtajat Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylijohtajaa lukuun ottamatta pitävät aluehallinnon uudistamisessa tärkeinä seuraavia seikkoja:

Aluehallinnon selvitystyön tulisi antaa vastaus koko uudistusta koskevaan kysymykseen: millaisena aluehallinnon rooli halutaan jatkossa nähdä? Olennaista on se, onko Suomessa jatkossa valtion aluehallintoa vai valtionhallintoa alueilla.

Aluehallinto turvaa perustehtävillään lainsäädännön toimeenpanossa, ohjauksessa ja valvonnassa perustuslain tavoitteet alueilla. Pelkästään taloudelliset säästöt eivät voi leimata vaihtoehtojen tarkastelua ja valmistelua, vaan taustalla tulee olla suurempia tavoitteita aluehallinnon vaikuttavuudesta ja alueellisuudesta. Olennaista on myös arvioida kunta-valtio-–työnjakoa, erityisesti kun valtion samaa tehtävää hoitaa monta eri tasoa.

Uudistuksessa tulee painottaa seuraavia seikkoja:

1. **Aluehallinnon tulee olla aidosti alueella läsnä.** Aluehallinnolla tulee olla alueilla kasvot ja sen tulee voida tuottaa synergiaa alueellisten kumppanuuksien toimivuudelle.
2. **Aluehallinnon tulee tuntea toimintaympäristönsä.** Perustehtävien ja toiminnan luonne vaatii alueellista läsnäoloa ja paikallisen toimintaympäristön tuntemusta. Valvonta- ja tarkastustyötä tehdään paikan päällä, työpaikoilla ja asiakkaiden luona.
3. **Aluehallinnon tulee toimia taloudellisesti, tehokkaasti ja poikkihallinnollisesti.** Poikkihallinnolliset yhteistyömallit edellyttävät usein alueellista koordinointia ja johtamista (esim. varautumisen yhteensovittaminen). Poikkihallinnollisuutta tulee jatkaa aluehallinnossa ja syventää keskushallinnossa ja ohjaavissa ministeriöissä.
4. **Aluehallinnon tulee toimia käyttäjälähtöisesti, asiakasnäkökulmalla ja hallintoa keventäen.** Tavoitteena tulee olla lähtökohtaisesti asiakkaaseen päin yksi toimija ja toimivalta.
5. **Aluehallinnon tulee lisätä voimakkaasti sähköisiä palveluja, etäyhteyksiä, julkisen hallinnon yhteistä asiakaspalvelua ja teknologisia ratkaisuja.** Sähköisiä palveluja ja teknologian hyödyntämistä asiakas- ja käyttäjälähtöisyyden parantamiseksi on tärkeää edistää niissä palveluissa ja toiminnoissa, joihin se sopii. Käyttäjälähtöisyys ei parane kaikkia toimintoja keskittämällä. Sähköisten palvelujen nykyistä nopeampi kehittäminen vaatii joka tapauksessa tehokkaan toimeenpanon ja johtajuuden.

Mallien arviointi aluehallintovirastojen johdon näkökulmasta

Mallissa A nykyisen kaltainen mutta tiivistetty rakenne antaisi mahdollisuuden kehittää nykytilaa vaarantamatta jo toimivia prosesseja ja parantaa vaikuttavuutta, mutta ei kuitenkaan vastaisi riittävästi tuottavuus- eikä synergiahaasteisiin pidemmällä aikavälillä. Keskeinen aluekontakti säilyisi ja tarkoituksenmukaisella aluejaolla vahvistuisi. Päätöksenteossa ja ohjauksessa pystyttäisiin ottamaan huomioon alueiden erityispiirteet, joskin suppeammin kuin mallissa B. Ohjauksen vahvistaminen mahdollistuisi nykyisestään, sillä sama ministeriö ohjaa jo nykyisin AVI:ja ja maistraatteja. Malli olisi muutoksena kevein toteuttaa, mutta vastaisiko se toimintaympäristön haasteisiin ja edistäisikö siiloutumista?

Malli B mahdollistaisi nykyistä toimivamman ja konkreettisemman ohjauskokonaisuuden koko aluehallintoviranomaisen tehtäväkentässä. Alueellinen tuntemus ja aluekontakti säilyisivät ja tarkoituksenmukaisella aluejaolla myös vahvistuisivat. Päätöksenteossa ja ohjauksessa pystyttäisiin ottamaan huomioon alueiden erityispiirteet. Poikkihallinnollisuus mahdollistaisi synergiahyötyjä monilla tehtäväaloilla. Asioiden valmistelutyö tehostuisi ja jäntevöityisi, ja intressit voitaisiin sovittaa yhteen jo valmistelun alkuvaiheessa.

Asiakkaan kannalta yksi yhtenäinen valtion aluehallinto olisi selkeä. Malli B mahdollistaisi yhden luukun palvelun kehittämiseen. Alueellisten toimipisteiden palvelujen ja esim. lupaprosessien kehittämiselle yhtenäisin prosessein ja menettelyin syntyisi paremmat mahdollisuudet. Ohjaustoiminnassa olisi mahdollista saavuttaa synergiahyötyjä. Tulosohjaajien määrässä ei tapahtuisi suurta muutosta. Ohjauksen haasteellisuus kuitenkin lisääntyisi, sillä samaan alueelliseen viranomaiseen keskittyisi laaja tehtäväkenttä.

Mikäli AVIt ja ELYt yhdistettäisiin ja luotaisiin yksi valtion aluehallinnon virasto, 3-5 virastoa ei täyttäisi riittävästi alueellisen hallinnon tarvetta. Selvitystyön taustalla olevan linjauksen rinnalla tai sen lisäksi olisi perusteltua tarkastella myös 7-9 viraston mallia.

Mallissa C yhteistyösuhteet, ohjaus ja poikkihallinnollisuus kapenisivat. Alueellinen näkökulma ja aluekontakti heikkenisivät toimivallan ja päätöksenteon keskittyessä, vaikka alueelliset toimipisteet säilyisivätkin. Alueellisten erityispiirteiden huomioon ottaminen päätöksenteossa heikkenisi ja niiden tunnistaminen strategisissa linjauksissa vaikeutuisi. Asiakaslähtöisyyden kannalta malli ei ottaisi huomioon alueellisia erityispiirteitä eikä täten soveltuisi kehittämis- ja asiantuntijapalvelutehtäviin. Mahdollisuus alueelähtöiseen alueiden kehittämiseen heikkenisi.

Vaikuttavuus voisi parantua edellyttäen, että ohjaavien tahojen tavoitteiden¬ yhteen sovittaminen kehittyisi nykyisestä. Toisaalta väliportaan muodostuminen aluehallinnon ohjaukseen heikentäisi strategisen ohjauksen jalkauttamista aluetasolle. Malli C loisi lisää organisaatioportaita ilman itsenäistä päätöksentekoa ja lisäisi byrokratiaa ja tilanteen, jossa keskusvirasto ohjaisi toista valtakunnallista virastoa. Kankeita organisaatiotasoja ei kuitenkaan pitäisi lisätä, vaan ohjausta tulisi selkeyttää ja keventää.

Malli D merkitsisi suurta muutosta valtionhallinnon ja maakuntahallinnon työnjakoon. Malli koskisi painotetusti ELYjen tehtäviä, minkä vuoksi sitä on AVIen kannalta vaikea arvioida.

Edellä mainitut AVIen ylijohtajat ovat vahvan alueellisesti organisoidun aluehallinnon kannalla.

Ylijohtajat pitävät VIRSU-hankkeen tavoitteiden vastaisena STM:n vaihtoehtoista esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvonta-asioiden sekä kuntien valvonnan ohjauksen kokoamisesta uuteen valtakunnalliseen sektorivirastoon. Vaihtoehtoinen esitys vesittäisi monialaisen yhteistyön terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä mm. nuoriso-, liikunta-, kulttuuri- ja opetustoimen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ympäristöterveydenhuollon välillä. Sen sijaan STM:n toimialalla tulee tarkastella kriittisesti Valviran ja AVIen tehtävien päällekkäisyyttä. Aluehallinnon toimialuejaossa tulee huomioida sote-aluejaon lisäksi julkishallinnon muut aluejaot.

9.7.8 ELY-keskukset

ELY-keskusten ylijohtajat pitävät keskus- ja aluehallinnon virastoselvitys -hankkeen (VIRSU-hanke) aluehallintoa koskevia tavoitteita kannatettavina. Tavoite- ja tehtävälähtöisyydestä huolimatta selvitys ja siihen liittyvä keskustelu ovat painottuneet liiaksi organisaatiorakenteisiin sekä tehtävä- ja toimivaltasiirtoihin. Pelkästään valtion aluehallinnon organisaatioiden yhdistämisillä ja siirtelemällä tehtäviä valtion organisaatioiden välillä tai maakuntien liittoihin ei päästä aluehallinnon uudistamiselle asetettuihin tavoitteisiin.

Valtion aluehallinnon ja samalla koko julkisen hallinnon asiakkaiden palvelutarpeet kohdistuvat yleensä useammalle kuin yhdelle sektorille. Kokonaispalvelujen tuottamiseksi yrityksille, muille yhteisöille ja kansalaisille tarvitaan monialainen ja poikkihallinnollisesti toimiva aluehallinto, joka on mahdollisimman lähellä asiakasta.

Näihin yhteensovittamistehtäviin ei ylijohtajien mielestä ole kiinnitetty riittävää huomiota.

Aluekehitystyö on yksi keskeisimmistä aluehallinnon tehtävistä. Nykyisellään tehtävää hoitavat alueilla ELY-keskukset ja maakuntien liitot yhteistyössä. Kehittämistoiminnan vaikuttavuuden aikaansaamiseksi valtion aluehallinnolla tulee myös jatkossa olla kehittämistehtäviä ja monipuoliset työkalut näiden tehtävien hoitamiseen. Aluelähtöiseen kehittämistyöhön eikä ko. tehtävien edellyttämään toimivaltaisen aluehallinnon läsnäolovaatimuksiin alueilla ei ole riittävästi paneuduttu. Alueellisten kehittämistehtävien hoitaminen vaikeutuu olennaisesti toimivaltaisen toimijaverkon harventuessa.

ELY-keskusten ja niiden toimialueella toimivien TE-toimistojen yhdistäminen tulee saattaa loppuun. Monien valtion aluehallinnon tehtävien hoitaminen edellyttää ELY-keskusten ylijohtajien mielestä riittävää määrää toimivaltaisia toimipaikkoja kattavasti eri puolella Suomea. Suuraluejakoon pohjaava malli merkitsee aluehallinnon vaikuttavuuden ja merkityksen olennaista vähentymistä.

Tehtävistä riippuen valtionhallinnon tehtäviä voidaan prosessimaisesti johtaa valtakunnallisesti, suuralueilla tai maakuntatasolla. Samaan tavoitteeseen pyrkivien ja samaa asiakasta palvelevien prosessien valitsemisesta, kokoamisesta ja koordinoinnista alueilla on myös huolehdittava. Tämä valtionhallinnon vaikuttavuuden kannalta välttämätön johtamis- ja koordinointitehtävä on paitsi viimeaikaisissa muutoksissa ja keskustelussa myös tässä hankkeessa jäänyt huolestuttavan vähälle huomiolle.

Samassa toimipaikassa tai toimialueella toimivan henkilöstön, kumppanuuksien, yhteistyön ja asiakkuuksien johtaminen on järjestettävä siten, että valtionhallinnolla on yhtenäinen linja ja kasvot myös uudistuneessa aluehallinnossa.

9.7.9 Maistraatit

Malleissa B ja D maistraatin asiakkailla olisi mahdollista saada tarvitsemansa palvelu laajemmin samasta viranomaisesta silloin, kun hänen palvelutarpeensa kohdistuu maistraatin lisäksi TE-toimiston tai ELY-keskuksen palveluihin. Asiakkaille tarjottava palvelusisältö ei paranisi malleissa A ja C, koska aluehallintovirastojen tehtävät eivät liity suoraan asiakkaiden maistraateilta tarvitsemiin palvelukokonaisuuksiin. Sekä aluehallintovirastojen että maistraattien tehtävät liittyvät kuitenkin kummatkin lainsäädännön toimeenpanoon ja tehtävissä painottuvat kansalaisten yhdenvertaisuuteen ja oikeusturvaan liittyvät kysymykset, joten näiltä osin tehtävien luonteeseen perustuva synergia ja mahdollisuus tehtävien hoidon kehittämiseen lisääntyisivät malleissa A, B ja C.

Maistraattien substanssitehtävät on tällä hetkellä ryhmitelty neljäksi prosessiksi, joiden sisällön kehittämistä hoitavat valtakunnalliset prosessinkehittäjät yhteistyössä maistraattien edustajien kanssa Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön ohjauksessa. Malli C sekä mallin D valtakunnallinen organisointivaihtoehto mahdollistaisivat maistraattien valtakunnallisen substanssitehtäväalueen hoidon yhdenmukaisen kehittämisen jatkumisen eli erityisesti maistraattien neljän valtakunnallisen prosessin kehittämisen. Valtakunnallisen prosessien kehittämisen ja maistraattien palveluiden ohjaamisen vahvistuminen parantaisi näissä malleissa myös maistraattien toiminnan vaikuttavuutta verrattuna nykytilaan sekä rakennemalleihin, joissa toimivalta olisi alueellinen.

Maistraattien palvelut ovat oikeusturvatehtäviä, joiden valtakunnallinen yhdenmukaisuus on varmistettava. Samalla on järjestettävä palveluiden riittävä tarjonta. Maistraattitehtävien ohjauksen ja palvelutuotannon sisällön kehittämisen tulee siksi jatkossakin varmistaa tämä. Myös maistraattitehtävien johtamismallin tulee olla sellainen, ettei se vaaranna kansalaisten luottamusta oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen käsittelyyn ja ratkaisutoimintaan. Maistraattipalveluiden johtamisjärjestelmän tulee varmistaa riippumattoman ratkaisutoiminnan jatkuminen. Nykyisin tämä on varmistettu muun muassa sillä, että maistraatin päälliköltä edellytetään oikeustieteellistä loppututkintoa.

Malleissa A ja B sekä mallissa D jos valtion virasto toteutettaisiin alueperiaatteella, jakautuisivat nykyisten 11 maistraatin toimialueet usean maistraatin osalta uudella tavalla ja maistraattipalveluiden tuottamisen näkökulmasta ilman mitään lisähyötyä. Nämä muutokset edellyttäisivät maistraattiorganisaation resurssien kohdentamista muutostyöhön, joka ei toisi lisävaikuttavuutta asiakas- tai yhteistyötahojen näkökulmasta. Mikäli näissäkin malleissa maistraattitehtävät järjestettäisiin yhdeksi valtakunnalliseksi osastoksi tai erikoistumisyksiköksi, vältettäisiin edellä kuvatut ongelmat. Mallit C ja mallin D valtakunnallisen valtionviraston vaihtoehto parantaisivat vaikuttavuutta edellä mainittujen tahojen lisäksi myös ohjauksen näkökulmasta.

Koska maistraattipalveluiden valtakunnallinen, toimialuerajaton tuottaminen on tarkoituksenmukaisinta, tulisi kaikissa malleissa keskusvirastojen ohjaava rooli ottaa laajaan tarkasteluun.

Kaikissa malleissa on huomioitava, että maistraattien palvelut liittyvät pääosin muiden julkisen palvelun tuottajien palveluihin kuin tässä tarkastelussa mukana oleviin. Asiakkaan elämäntilanteen laajempi huomiointi ei siis näissä malleissa toteutuisi. Maistraattien asiakkaille tuottamat palvelut liittyvät pääasiassa poliisin (maahanmuuton rekisteröinti), verohallinnon (veronumeron antaminen), Kelan (henkilön taloudellisen aseman turvaaminen), kuntien sosiaali- ja terveystoimen (henkilön taloudellisen aseman turvaaminen), oikeusaputoimistojen (henkilön taloudellisen aseman turvaaminen), oikeuslaitoksen (avioerot, henkilön taloudellisen aseman turvaaminen) ja maanmittauslaitoksen (kiinteistöjen luovutukset) palveluihin.

9.7.10 TE-toimistot

TE-palveluilla vaikutetaan työttömyyteen ja yritysten kasvuun tukemalla työnhakijoiden nopeaa työllistymistä ja ratkaisemalla työnantajien työvoimatarpeita. TE-palveluihin sisältyy myös osaamisen kehittämisen ja tuetun työllistyminen palvelut. TE-palveluissa valtakunnallisia painopisteitä ovat nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden alentaminen ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien lieventäminen. TE-palvelujen järjestämisessä korostuvat sekä asiakasta lähellä tapahtuva palvelu että palvelujen valtakunnallisesti yhdenmukainen ohjaus ja kehittäminen.

TE-palvelujen erityispiirteenä on asiakkaiden ja palvelutapahtumien suuri määrä, mikä edellyttää organisaatiolta tehokkuutta ja vahvaa palvelukykyä. Vuoden 2013 aikana alkoi 815 500 työttömyysjaksoa ja päättyi 758 800. Työnantajat ilmoittivat TE-toimistoihin 494 400 uutta avointa työpaikkaa, joista täyttyi 470 200. Kuukausittain TE-palveluissa hoidetaan noin 700 000 asiakaskontaktia. Kasvokkain TE-toimistossa tapahtuvien palvelutapahtumien määrä on kuukausittain noin 200 000, verkkoasiointien määrä 207 000 ja TE-toimistojen puhelinkontaktien määrä 240 000. Valtakunnallisessa Työlinja-puhelinpalvelussa hoidettiin 42 000 asiointitapahtumaa. Näiden lisäksi erilaiset vahtipalvelut lähettävät asiakkaille automaattisesti ilmoituksia työ- ja koulutuspaikoista sekä työnhakijoista asiakkaan määrittelemien hakutekijöiden mukaan. Asiointia ohjataan lisääntyvästi verkkopalveluun ja valtakunnalliseen puhelinpalveluun, jotta TE-toimistojen asiantuntijapalvelut voidaan kohdentaa niiden tarpeessa oleville.

TE-palvelut uudistettiin vuoden 2013 alussa, jolloin pääosin seudullisista TE-toimistoista muodostettiin 15 alueellista TE-toimistoa. TE-toimistot toimivat ELY-keskusten ohjauksessa. Samassa yhteydessä uudistettiin TE-toimistojen palveluvalikoima ja monikanavainen palvelumalli sekä määritettiin työnvälitys TE-toimiston ydinpalveluksi. Uudistuksessa korostettiin TE-toimiston yrityspalvelujen merkitystä. Palvelu-uudistuksen tavoitteita ovat työhakijoiden nopea työllistyminen, työvoiman saatavuuden turvaaminen ja yritysten toimintaedellytysten turvaaminen.

TE-palvelujen hallintoa uudistettaessa on varmistettava julkisen työvoima- ja yrityspalvelun palvelukyky ja palveluorganisaation tehokkuus sekä vahvistettava valtakunnal-

lista ohjausta työvoimapoliittisten tavoitteiden toteutumiseksi. Nämä edellyttävät vahvaa paikallis- ja seututason palveluverkostoa sekä selkeää ohjausrakennetta. Aluehallinnon uudistuessa kolmiportainen hallinto ja TE-toimistojen toiminta ELY-keskusten ohjauksessa ei ole enää perusteltua, vaan vaihtoehtoina ovat TE-palvelujen yhdistäminen osaksi aluehallintoa tai TE-toimistojen yhdistäminen yhdeksi yksiköksi, jota työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa suoraan.

Henkilöasiakkaan palveluprosessin lähtökohtana on asiakkaan yksilöllinen tarve, eikä henkilöasiakkaan palveluprosessissa ole alueen ominaispiirteistä johtuvaa vaihtelua. Periaatteena on tasavertainen palvelu kaikille henkilöasiakkaille. Henkilöasiakkaan palvelu ei siksi ole aluekehitystehtävä. Henkilöasiakkaan palvelujen tuottamisessa TE-toimistot verkottuvat alueen muiden toimijoiden kanssa, joista keskeisiä ovat kunnat, oppilaitokset, järjestöt ja yksityiset palvelutuottajat. Kumppanuustoiminnan lähtökohtana ovat henkilö- ja yritysasiakkaiden tarpeet. TE-toimiston ja kunnan yhteistyö perustuu lainsäädäntöön moniammatillisesta yhteispalvelusta.

Yrityspalveluissa TE-toimisto verkostoituu alueen muiden yrityspalvelujen kanssa. Myös yrityspalvelut järjestetään valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla. Henkilö- ja yritysasiakkaan palvelua tukee TE-toimiston systemaattinen jalkautumien yrityksiin. Palvelulla ei ole välitöntä yhteyttä alueellisiin kehittämisen linjauksiin, vaan TE-toimisto vastaa kaikkien yritysten rekrytointi- ja palvelutarpeisiin alueen kehittämisstrategiasta riippumatta.

TE-palveluissa yhdistyvät alueellinen toimeenpano ja valtakunnallisesti asetetut tavoitteet. Tavoitteiden toteutuminen edellyttää vahvaa valtakunnallista ohjausta, tehokasta toimenpano-organisaatiota ja alueellista kumppanuutta.

TE-palvelut ja palvelumalli on määritelty valtakunnallisesti. Yhtenäisen palvelumallin tarve on lisääntynyt myös verkko- ja puhelinpalvelujen käytön lisääntymisen seurauksena. Verkkopalvelun, valtakunnallinen asiakaspalvelukeskuksen (Työlinja-puhelinpalvelu) ja paikan päällä tarjottavan palvelun tulee toimia kokonaisuutena. Jotta monikanavapalvelu voisi toimia hyvin, tulee kehittämis- ja toimeenpanovastuiden olla nykyistä selkeämmin määriteltyjä.

Mallien A-D vertailu

TE-asiakaspalvelun järjestäminen edellyttää kaikissa malleissa riittävää alueellisten tai seudullisten toimipaikkojen verkostoa.

TE-toimistojen aluehallintoon yhdistämisen ohella yhtenä perusteltuna vaihtoehtona on yhdistää TE-toimistot (ja niiden toimipaikat) yhdeksi valtakunnalliseksi organisaatioyksiköksi, joka toimii TEM:n suorassa ohjauksessa. Vaihtoehtoa on arvioitu rakennepoliittisessa ohjelman toimeenpanoa koskevan päätöksen (28.8.2014) nojalla asetetussa työryhmässä, joka tarkasteli työvoimapolitiikan hallinnon kehittämistä. TE-palveujen hallinto- ja tukitehtävät järjestettäisiin ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteisessä kehittämis- ja hallintokeskuksessa (KEHA-keskus). Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi TE-palvelujen lainsäädännöstä ja ohjauksesta, ja TE-toimisto vastaisi asetettujen tavoitteiden toimeenpanosta. Alueellinen ja paikallinen kumppanuusyhteistyö vastuutettaisiin palveluorganisaation sisällä alueittain. Yrityspalveluissa TE-toimiston alueelliset yksiköt verkottuisivat

ELY-keskusten ja alueen muiden yrityspalveluja tuottavien tahojen kanssa. Vaihtoehdon etuina on mahdollisuus varmistaa TE-palvelujen tuloksellisuus ja palvelukyky.

Mallissa A TE-toimiston yhdistäminen nykyistä vähempiin (3-9 kpl) ELY-keskuksiin ei poistaisi TE-palvelujen kolmiportaista ohjausrakennetta, vaan siirtäisi nykyrakenteen ELY-keskuksen sisään. Siksi uudistus ei välttämättä tuo lisäarvoa työvoimapolitiikan valtakunnallisten tavoitteiden toteutumiselle. Ratkaisu ei myöskään lisää merkittävästi hallinnon tehokkuutta, koska hallinnolliset ja tukitehtävät on jo yhdistetty nykyisillä ratkaisuilla (keha). TE-toimiston yhdistäminen ELY-keskuksiin tukisi TE-toimiston ja ELY:n yrityspalvelujen kokoamista yhteen.

Mallissa B (3-5 aluevirastoa) TE-palvelujen tavoitteet uhkaavat hämärtyä monihallinnollisessa ohjausrakenteessa. Useiden hallinnonalojen tavoitteiden yhteensovittaminen monimutkaistaa ohjausjärjestelmää.

Malli C (TE-toimiston yhdistäminen valtakunnalliseen ELY-keskukseen) tukee TE-toimiston ja ELY:n yrityspalvelujen yhteenkokoamista. Henkilöasiakkaan palveluun yhdistäminen ei tuo lisäarvoa. Valtakunnallinen toimivalta ja toimialue tukevat yhdenmukaisten palveluprosessien kehittämistä.

TE-palvelujen siirtäminen mallissa D maakuntien liittojen vastuulle ei ole perusteltu vaihtoehto. Mallin toteutuessa TE-palveluista saattaisi olla perusteltua muodostaa valtakunnallinen erillinen virasto, jonka säädösohjaus ja muukin ohjaus siirtyisi ministeriöstä hoidettavaksi.

Kaikki mallit, jossa TE-toimisto yhdistettäisiin aluehallintoon, johtaisivat todennäköisesti TE-toimiston henkilöstön palkkauksen yhdenmukaistamiseen muun aluehallinnon kanssa ja siten kustannustason nousuun.

9.7.11 Pääsopijajärjestöjen näkemykset

Pääsopijajärjestöt pitävät aluehallinnon uudistamisessa tärkeinä muun muassa seuraavia näkökohtia:

Valtion aluehallinto ja alueellinen toimivalta on säilytettävä niissä tehtävissä, joissa alueellinen näkökulma tuo suomalaiselle yhteiskunnalle lisäarvoa. Tehtävissä, joissa alueellista ulottuvuutta ei ole, on tarkasteltava erilaisia vaihtoehtoja. Nykyisten aluehallinnon viranomaisten tehtävien kokoaminen sektorihallinnon putkiin ei ole vaihtoehto, mikäli hallinnon kehittämisessä edelleen pidetään tavoitteena poikkihallinnollisuuden vahvistamista. Erityisen merkityksellistä on riittävän toimipaikka- ja palveluverkoston olemassaolo yhdistettynä sähköisen asioinnin laajenevan käyttöön.

Esillä olevissa malleissa A-D korostetaan lähes poikkeuksetta käyntiasioinnin kategorista siirtämistä yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin ja viranomaisten omien toimipaikkojen vähentämistä. Pidämme tätä kehitystä palvelujen laadun kannalta huonona.

Pitävän poliittisen tahtotilan ja rahoituksen varmistaminen on uudistuksessa aivan keskeistä. Hallinnon rakenteita on jatkuvasti muutettu ja henkilöstö on tämän vuoksi jatkuvassa epävarmuuden tilassa ja erilaisissa siirtymäkausissa. Tämä vaikeuttaa toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä, johtamista, henkilöstön jaksamista ja heikentää työhyvinvointia.

Edellisestä aluehallinnon uudistuksesta on vasta 5 vuotta. Lyhyestä toimintakaudesta

johtuen nykyisen organisaation toimivuuden ulkopuolinen arviointi on toistaiseksi kohdistunut alku- ja käynnistysvaiheisiin. Pitkäaikaista kokemusta ei vielä ole, mutta uutta uudistusta jo valmistellaan.

Tämän vuoksi on nyt varmistettava, että aluehallinnon tuleva tavoitetila, tehtävät, rakenne ja toimijoiden välinen työnjako ovat selkeästi määritetyt ja linjaukset kestävät yhtä tai kahta hallituskautta pidempään.

Henkilöstön kannalta on tärkeää, että mahdollisessa muutoksessa muodostetaan riittävän suuria työnantajavirastoja. Virastoja, joilla on osaamista ja kykyä kantaa työnantajalle kuuluvia vastuita mm. muutostilanteissa ja joissa avautuu henkilöstölle uusia ja monipuolisia uramahdollisuuksia.

Henkilöstönäkökulmasta on lisäksi tärkeää, että yhtäältä virastojen ohjaus ja toisaalta virastojen oma johtaminen ovat selkeitä. Nykyisellään on paljon ohjaajia, mutta alati väheneviä resursseja, mitkä vaikeuttavat johtamista ja työntekoa.

Pääsopijajärjestöt edellyttävät, että muutoksessa on henkilöstön asema turvattava niin, että ketään ei esimerkiksi irtisanota uudistuksen vuoksi tai sen siirtymäkauden aikana ja, että esimerkiksi mahdolliset toimipaikka- ja henkilöstömuutokset tehdään noudattamalla hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja riittävän pitkiä siirtymäaikoja.

Varsinkin toimipaikkaverkoston muutoksessa on tärkeää ottaa käyttöön joustavia työntekemisen tapoja kuten etätyö ja monipaikkainen työ, jotta esimerkiksi työmatkoista mahdollisesti merkittävästikin nousevat kulut tai niihin kuluva aika eivät nousisi kohtuuttomiksi. Toimipaikkojen sijainnista tulee säätää asetuksella.

Pääsopijajärjestöt kiinnittävät huomiota siihen, että mahdollinen muutos johtaa väistämättä väliaikaisesti lisääntyviin palkkausjärjestelmäkustannuksiin. Riippuen valittavasta mallista (A-D) ovat kustannukset erilaiset, mutta kaikissa tapauksissa kustannukset lisääntyvät ja se on otettava budjetoinnissa huomioon.

Virastojen palkkaerojen harmonisointi (yhdenvertaisuus/syrjimättömyys) on lainsäädännön perusteella työnantajan vastuulla.

Uudistuksissa on ns. vanhat palkat turvattava eli kenenkään palkkaa ei alenneta. Palkkamenoihin tulee toisaalta säästöjä, kun palkkaturvan piirissä olevien määrä ajan myötä pienenee esimerkiksi eläköitymisten myötä.

Pääsopijajärjestöt katsovat, että malleissa A-C on nykytilaan nähden nähtävissä myös myönteistä. Kannatettavinta vaihtoehtoa ei ole tässä yhteydessä syytä nimetä, koska jokaiseen kuvattuun malliin sisältyy henkilöstön näkökulmasta myös riskejä.

Malli D erilaisine variaatioineen on erityisen vaikea sen vuoksi, että siihen sisältyy merkittävää henkilöstön siirtämistä maakuntien liitoihin (> 300 htv) ja se myös osaltaan romuttaa valtion aluehallinnon roolia. Palvelussuhteen ehdot saattavat siirrettävällä henkilöstöllä heikentyä merkittävästikin.

Raportissa on kuvattu monipuolisesti henkilöstövaikutuksia eri malleissa.

Pääsopijajärjestöt huomauttavat, että tuloksellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi on erityisesti ELYissä koottu merkittävä määrä tehtäviä valtakunnallisesti tai suuralueilla hoidettavaksi ja lisää kokoamista on valmisteilla. Mallissa D maakuntaliittoihin siirtyväksi kaavailluissa tehtävissä menetetään kaikki kokoamisen oletetut hyödyt.

Mallin D käyttökelpoisuutta ei lisää maakuntien liittojen määrän vähentäminen nykyisestä. Pääsopijajärjestöjen mielestä maakuntaliitoille ei tule edes harkita lisätehtäviä ennen kuin on käytettävissä tutkimustietoa sote- ja kuntauudistuksen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan, kuntarakenteeseen ja kansalliseen ohjaukseen.

Perusmallien A-D lisäksi on mahdollista pohtia myös muita yhdistelmiä, kuten raportin lopussa on lyhyesti tehtykin.

Pääsopijajärjestöt korostavat huolellisen valmistelun ja poliittisen sitoutumisen merkitystä sekä sitä, että mahdollinen uudistus tehdään huolellisen kokonaisarvioinnin perusteella ja kestävällä tavalla.

Pääsopijajärjestöt katsovat, että kaikilla muutosvaihtoehdoilla on huomattavia henkilöstövaikutuksia. Näin ollen ja riippumatta jatkovalmistelun muodosta tai organisoinnista on välttämätöntä, että henkilöstöä kattavasti edustavat pääsopijajärjestöt ovat kukin siinä edustettuina, kuten valtion yt-lakikin edellyttää.

10 Aluehallinnon rakennemallien variaatiot

Aluehallinnon selvitysryhmä on arvioinut neljää rakennemallia, jotka ovat perusteiltaan olennaisesti erilaisia. Nämä eivät luonnollisesti ole ainoat mahdollisuudet organisoida aluehallinnon tehtäviä uudelleen, vaan malleista voidaan periaatteessa muodostaa lukuisia erilaisia yhdistelmiä. Seuraavassa on näistä eräitä esimerkkejä. Näiden lisäksi eräät ministeriöt ovat esittäneet perusmalleista poikkeavia malleja.

Aluehallinnon uudistuksesta eduskunnalle 28.2.2013 annetussa selonteossa todettiin, ettei vuoden 2010 alusta lukien voimaan tulleen uuden aluehallinnon muodostamisessa noudatettu puhdaspiirteisesti uudistuksen lähtökohdaksi otettua tavoitetta jakaa tehtävät luonteensa perusteella toisaalta alueellista yhdenvertaisuutta ja toisaalta alueellista kehittämistä edistäviin tehtäviin ja sijoittaa nämä eri organisaatioihin. Näistä ensin mainitut kuten lupa- ja valvontatehtävät organisoitiin aluehallintovirastoihin ja jälkimmäiset ELY-keskuksiin. ELY-keskuksiin organisoitiin tästä poiketen kuitenkin ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan valvontatehtävät. Rakennemalleissa A ja C tulisikin tarkastella mahdollisuudet ja tarve siirtää lupa- ja valvontatehtävät sekä muut ympäristötehtävät ja eräitä maa- ja metsätalousministeriön tehtäviä yhteen ja samaan muodostettavaan organisaatioon, mikäli uudistus päätetään toteuttaa jommankumman mallin pohjalta.

Selvitysryhmän analyysin mukaan maistraattien tehtävissä ratkaisujen ja palvelujen tulee olla korostetusti valtakunnallisesti yhdenmukaisia ja tehtäviin liittyvän päätöksenteon tulisi olla poikkeuksetta valtakunnalliseen toimivaltaa sidottua. Tämä vuoksi nämä tehtävät eivät parhaalla mahdollisella tavalla soveltuisi osaksi malleissa A ja B muodostettavia alueellisen toimivallan omaavia virastoja. Mikäli valmisteltavaksi valittaisiin näistä jompikumpi malli, tulisi harkita mahdollisuutta ja tarvetta muodostaa näistä kuitenkin erillinen valtakunnallisen toimivallan omaava virasto. Myös aluehallintovirastoihin nyt organisoiduissa tehtävissä ratkaisujen tulee tosin analyysin perusteella olla valtakunnallisesti yhdenmukaisia ja päätöksenteon arvioidaan useimmissa tapauksissa toteutuvan parhaiten valtakunnalliseen toimivaltaan sidottuna.Rakennemallien variaationa voisi tarkastella myös mallia, jossa aluehallinnon ja maistraattien tehtävät järjestettäisiin valtakunnallisesti, mutta ELY-keskusten ja mahdollisesti myös TE-toimistojen tehtävät organisoitaisiin esimerkiksi yhdeksään aluevirastoon sekä mallia, jossa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävät organisoitaisiin alueellisesti ja maistraattien ja TE-toimistojen tehtävät valtakunnallisiin virastoihin.

D–mallin variaationa voi olla myös nyt tarkasteltua laajempi tehtävien siirto valtionhallinnolta kuntaperusteiselle tai toisen asteen itsehallintoon perustuvalle aluehallinnolle, mikäli myös kunnilta siirretään laajasti tehtäviä aluehallinnon tasolle.

11 Ehdotus jatkotyöstä

Aluehallinnon selvitysryhmän tehtäväksi asetettiin selvittää aluehallinnon uudistusvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia.

Selvitysryhmä ei ota kantaa siihen, minkä käsittelemänsä mallin pohjalta tai suuntaisesti aluehallintoa tulisi tulevalla hallituskaudella kehittää vaan luovuttaa tässä esitetyn selvitystyön taustamateriaaliksi käytettäväksi asiasta jatkossa päätöksiä ja linjauksia tehtäessä.

Selvitysryhmä toteaa, että tässä esitettyä vaikutusarviointia eri malleista tulisi kevään 2015 aikana tehtävässä jatkotyössä täydentää erityisesti seuraavasti:

- valtion alue- ja keskushallinnon työnjakoa eri malleissa tulisi tarkemmin selvittää ja selkeyttää;
- eri malleista aiheutuvia säädösmuutostarpeita tulisi kartoittaa;
- kunnilta valtiolle siirrettävistä tehtävistä tulisi tehdä alustavat ehdotukset;
- tulisi arvioida mallien variaatioita ja niiden vaikutuksi;
- D–mallin arviointia tulisi myös jatkaa ainakin siirrettävien tehtävien, ohjauksen ja julkisen talouden näkökulmasta, koska työryhmän aikataulussa arviointi ei ole ollut riittävän laajasti mahdollista.

Liite 1: Aluehallinnon muutokset Pohjoismaissa 2000-luvulla

Sisältö

1 Johdanto 2
1.1 Yleinen aluehallinnon kehitys Pohjoismaissa 2000-luvulla ja EU:n vaikutukset siihen 2
2 Kehitys 2000-luvulla maittain tarkasteltuna 5
2.1 Ruotsi 5
2.1.1 Muutosehdotukset 2000-luvulla 6
2.1.2 Aluehallinnon ohjaus Ruotsissa 7
2.1.3 Yhteenveto 7
2.2 Norja 8
2.2.1 Case: NAV-virasto (Työ-, sosiaali- ja terveyspolitiikan integraatio sekä kunta – valtio yhteistyö) 9
2.2.2 Aluehallinnon ohjaus Norjassa 10
2.2.3 Yhteenveto 11
2.3 Tanska 11
2.3.1 Tehtävien jako alueiden, kuntien ja valtion kesken 12
2.3.2 Case: Tanskan työvoimapalveluiden kunnallistaminen 12
2.3.3 Aluehallinnon ohjaus Tanskassa 13
3 Vertailu ja yhteenveto 14
Lähteet 16

1 Johdanto

Tässä liitteessä tarkastelun kohteena ovat Pohjoismaiden keskeisimmät aluehallintoon liittyvät uudistukset 2000-luvulla. Liitteessä aluehallinnolla tarkoitetaan hallintoa, joka on keskushallinnon ja kuntasektorin välissä ja viittaa organisaatioihin, jotka vastaavat aluekehittämisestä, hyvinvointitehtävistä, ohjauksesta ja valvonnasta sekä koordinoinnista. Pohjoismaissa tällaisia aluetason organisaatioita ovat Ruotsissa lääninhallitukset ja maakäräjät, Tanskassa regionit ja Norjassa fylkesmann. Suomessa näihin vertautuvat lähinnä valtion puolelta aluehallintovirastot ja ELY-keskukset sekä kunnallisen itsehallinnon puolelta Maakuntien liitot.

Norjan, Ruotsin ja Suomen aluehallintoa voi pääpiirteissään kuvata tehtäviltään samanlaiseksi. Hyvinvointipalvelut ovat julkisen sektorin vastuulla ja kaikilla kansalaisilla on yhtäläinen oikeus palveluiden käyttöön. Tanska poikkeaa kuitenkin jo lähtökohdiltaan (mm. pinta-ala) sekä vuoden 2007 rakenneuudistuksen jälkeen myös hallinnollisilta ratkaisuiltaan muista entistä selvemmin. Tanskassa kunnat vastaavat sosiaalivakuutusetujen (eläkkeet ja työttömyysturva) hallinnosta. Muissa Pohjoismaissa nämä ovat valtion viranomaisten vastuulla. Toinen suuri tehtäväalue on työnvälitys, josta Tanskassa vastaavat kunnat ja muissa pohjoismaissa valtio. [1]

Kunta- ja aluerakenteen uudistustarpeet nousevat samoista lähtökohdista Pohjoismaissa. Uudistuspaineet liittyvät väestönkehitykseen, julkisiin palveluihin kohdistuviin haasteisiin sekä tehokkuus- ja tuloksellisuuspaineisiin. Kaikissa tarkasteltavissa maissa on vallinnut 2000-luvun alkupuolella varsin laaja ja yhteinen ymmärrys siitä, että rakenneuudistuksia tarvitaan.[2]

Käytännön kehittämistyön kohteena kaikissa Pohjoismaissa 2000-luvulla on ollut sähköisten kanavien ja kansalaisten osallisuuden lisääminen, palvelujen uudenlaisten tuottamistapojen kehittäminen, alueellisten erojen tasaaminen sekä ohjauksen ja valvonnan tapojen kehittäminen.[3]

Edellisen kerran pohjoismaista vertailua Suomen aluehallinnon selvityshanketta varten tehtiin vuonna 2007. Tämän taustamuistion pohjana käytetyssä raportissa Aluehallintojen mosaiikki (2008) kuvattiin Pohjoismaiden aluehallintoja, erityisesti aluehallintojen sen hetkisen tilanteen ja 2000-luvun uudistusten valossa. Vertailevan selvityksen keskeisin päätelmä oli, että Pohjoismaisessa kontekstissa aluehallintojen organisaatiot, tehtävät, toimivallat ja ohjaus ovat murroksessa. Uudistusten avulla halutaan lisätä tehokkuutta, tilivelvollisuutta ja joustavuutta, parantaa koordinaatiota sekä yksinkertaistaa hallinnon organisointia.

Taustamuistiota varten on saatu tietoja myös mm. vertailussa olevien maiden suurlähetystöistä sekä suoraan maiden omilta viranomaisilta. Kyseiset lähteet on listattu tarkemmin muistion lähdeluettelossa. Aluehallintoa tarkastelevien virallislähteiden ja ajantasaisten selvitysten löytäminen on ollut kuitenkin verrattain vaikeaa. Yksi keskeinen havainto muistiota varten toteutetusta tiedonhankinnasta ja lähdeaineiston kartoituksesta onkin, että kattavalle kansainväliselle vertailututkimukselle olisi tarvetta ja tilausta Suomessa tehtävän aluehallinnon kehittämistyön tukemiseksi ja parhaiden käytäntöjen löytämiseksi.

1.1 Yleinen aluehallinnon kehitys Pohjoismaissa 2000-luvulla ja EU:n vaikutukset siihen

Yleiset lähtökohdat julkiselle hallinnolle ovat Pohjoismaissa samankaltaiset. Kunnilla on laaja itsehallinto ja peruspalveluiden suunnittelu ja tuottaminen tapahtuu julkisella sektorilla, erityisesti kun-

[1] Aluehallintojen mosaiikki (2008), s. 40-41
[2] Local and Regional reform prosesses in Norden (2006), s.7
[3] Aluehallintojen mosaiikki (2008), s.9-11

nissa.[4] Pohjoismaisessa vertailussa eroja aluetasolla tulee maakuntahallinnossa, jossa Tanska eroaa muista vain *viidellä* alueellaan. Muiden pohjoismaiden alueiden määrät esitetään taulukossa yksi. Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa kuntien lukumäärä on suhteellisen suuri ja kuntakoko varsin pieni, ainakin jos tilannetta verrataan Tanskaan. Tanskassa toteutettiin merkittävä kuntauudistus vuonna 2007, jossa kuntien määrä tippui 271:stä 98:aan. Pohjoismaille yhteinen kehityspiirre onkin kuntien yhdistäminen.

Nordregio (Nordic Centre for Spatial Development) julkaisi vuonna 2008 selvityksen[5], jossa vertailtiin Pohjoismaiden aluehallinnon uudistuksia ja tarkasteltiin uudistuksiin ja niiden tarpeisiin liittyvää keskustelua. Tuolloin Tanskassa oli juuri toteutettu edellä mainittu suuri kunta- ja aluehallintouudistus. Reformin myötä Tanskan kuntien ja alueiden koko kasvoi. Työnjakoa muutettiin valtion, kuntien ja alueiden kesken siten, että tehtäviä siirrettiin alueelliselta tasolta valtiolle ja kunnille.

Norjassa keskustelua on käyty 2000-luvulla alueellisen tason tehtävistä. Norjan uudistukset ovat olleet läpi 2000-luvun hyvin pieniä. Alueille on siirretty enemmän vastuuta kun maakuntahallintoa on vahvistettu ja lääninhallintoa heikennetty. Suurempia uudistuksia ei ole havaituista muutostarpeista huolimatta onnistuttu toteuttamaan.[6] Tilanne on ollut samankaltainen Ruotsissa, jossa uudistustarpeisiin liittyvä keskustelu on keskittynyt myös alueisiin.

Aluehallintoja uudistettaessa keskustelujen painopisteet 2000-luvulla ovat olleet muun muassa hallintotasojen ja -yksiköiden määrässä, demokraattisessa ohjauksessa, substanssialueissa, kuten terveydenhuollon kysymyksissä, ja kuntien ja alueiden välisen yhteistyön lisäämisessä. Pohjoismaisissa aluehallintoreformeissa on haluttu koota ja keskittää tehtäviä tiettyihin yksiköihin. Käytännössä tämä on tarkoittanut ainakin terveydenhoidon, liikenne- ja koulutusasioiden ja aluekehittämisen siirtoja maakuntaorganisaatioille. Valvonta- ja ohjaustehtäviä on koottu lääninhallitusten vastuulle, Suomessa Aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille. Eräs selittäjä kokoamiselle on Ruotsin, Suomen ja Tanskan jäsenyydet Euroopan unionissa, jossa alueet nähdään merkittävinä yhteiskunnallisen kehityksen ja talouskasvun kannalta.[7]

Euroopan unionin aluekehittämistoimet ovat lisänneet tiettyä samankaltaisuutta maiden välille. EU vaatii eurooppalaisilta hallinnoilta sektorirajat ylittävää, laaja-alaista aluekehittämistä. Erityisesti korostuvat erilaiset ohjelma- ja strategiaperustaiset kehittämistavat. Lisäksi EU:n aluepolitiikan toteuttamisessa korostuvat erilaiset kumppanuudet ja yhteistyömuodot julkisen ja yksityisen sektorin välillä.[8]

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja
Aluehallinto 2000-luvun alussa	5 lääniä18 maakuntaa Ahvenanmaa	21 lääninhallitusta (länsstyrelse) 18 maakäräjää (landsting) 2 aluetta Gotlanti	14 lääniä	2000: 19 fylker (18 fylkeskommuner + Oslo) + erikoisstatusalueet Jan Mayen ja Huippuvuoret 18 fylkesmannsembeter* (maaherra)
Aluehallinto 2008	5 lääniä 18 maakuntaa Ahvenanmaa	21 lääninhallitusta 18 maakäräjää (landsting) 2 aluetta Gotlanti	5 Aluetta (Regioner) 5 Regionale statslige kontorer	19 fylker (18 fylkeskommuner + Oslo) + erikoisstatusalueet Jan Mayen ja Huippuvuoret 18 fylkesmannsembeter* (maaherra)
Aluehallinto 2014	18 maakuntaa Avit 6 Elyt 15 Ahvenanmaa	20 lääninhallitusta 18 maakäräjää (landsting) 4 aluetta	5 Regioner 5 Regionale statslige kontorer	19 fylker (18 fylkeskommuner + Oslo) + erikoisstatusalueet Jan Mayen ja Huippuvuoret 18 fylkesmannsembeter** (maaherra)

Taulukko 1. Muutokset aluehallinnossa ja kuntien määrissä Pohjoismaissa 2000 - 2008 – 2014. Lähde: Aluehallintojen mosaiikki (2008), http://www.regioner.dk/, http://www.statkart.no/Kunnskap/Fakta-om-Norge/Fylker-og-kommuner/Tabell/

Lähteitä: www.regjeringen.no; Kommunenes sentralforbund (www.ks.no)

*Oslossa sekä Akershusin fylkessä on ollut sama fylkesmann vuodesta 1918. Oslo on sekä lääni että kunta.
** 1.1.2016 Aust-Agderrin ja Vest-Agderin fylkesmannin virka yhdistetään. Itse alueita ei kuitenkaan (vielä) yhdistetä.

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja
Kunnat 2000	452	290	275	435
Kunnat 2008	416	290	98	430
Kunnat 2014	320	290	98	428

Taulukko 1. Muutokset kuntien määrissä Pohjoismaissa 2000 - 2008 – 2014. Lähde: Aluehallintojen mosaiikki (2008), http://www.regioner.dk/, http://www.statkart.no/Kunnskap/Fakta-om-Norge/Fylker-og-kommuner/Tabell/

2 Kehitys 2000-luvulla maittain tarkasteltuna

2.1 Ruotsi

Ruotsi on ollut perinteisesti keskitetyn hallintomallin maa, mutta 2000-luvulla kehitystä on pyritty viemään kohti alueellistetun hallinnon suuntaa. Odotettavissa on, että yhä useampi kunta ja alue ovat kiinnostuneita kehittämään itsehallintojärjestelmäänsä tulevaisuudessa. [9] Lisäksi Ruotsin aluekehittämisessä painottuu kaupunkipolitiikka, jossa kaupungit nähdään taloudellisen kasvun moottoreina. Toisaalta sosiaalisten ongelmien vähentämiseksi kaupungeissa on löydettävä ratkaisuja. [10]

Kuntien määrää pidetään Ruotsissa liian suurena. Ongelmat koskevat mm. erilaistunutta kuntarakennetta (esim. kasvavat kunnat vs. pienet kunnat). Tehokkuuden näkökulmasta ongelmallista on, että kuntien erilaisuudesta huolimatta niillä on samanlaiset tehtävät. Lisäksi aluekehittämiskeskustelussa painoa ovat saaneet ns. työmarkkina-alueet. Näitä aluejaotuksia on vaadittu sovellettavaksi valittaessa kehittämiskeinoja ja -toimintatapoja, kuten myös järjestettäessä aluehallintoa.

Maan edellinen kuntauudistus tehtiin 1970-luvulla. Tällä hetkellä Ruotsissa on 290 kuntaa, 20 lääniä ja maakäräjiä 18. Maakäräjiä johtavat vaalein valittavat valtuustot. Maakäräjät vastaavat alueellisesti hallinnoitavista toiminnan aloista, joita ovat mm. terveyden- ja sairaanhoito, joukkoliikenne, kulttuuritoimi, korkeakoulu- ja yliopistosektori, turismi sekä alueellinen kasvu- ja kehittämistoiminta. Jokaisessa läänissä on valtion alueellinen viranomainen, lääninhallitus. Lääninhallitus on valtionhallinnon hajautettu toimija alueilla, joilla on oma hallinnollinen rakenteensa. Läänin tehtävät keskittyvät erityisesti sosiaalihallintoon ja alueelliseen suunnitteluun. [11]

Vuonna 2008 julkaistun selvityksen ”Aluehallintojen mosaiikki” mukaan Ruotsissa on pyritty läpi 2000-luvun vahvistamaan maakuntahallinnon asemaa ja vastaavasti heikennetty lääninhallinnon asemaa. Peruskunnilta on siirretty tehtäviä maakuntahallinnolle. Lääninhallinnon ja maakunnallisen hallinnon välille on luotu uusia yhteishallintojärjestelyitä, joissa vastuuta on jaettu niiden kesken. [12] Lisäksi aluetasoa on ehdotettu Ruotsissa muutettavaksi siten, että läänien aluekehitystehtävät siirtyvät vaiheittain perustettaville alueellisille yhteistyöorganisaatioille (samverkansorgan), joita on perustettu vuodesta 2003. Uudelleenjärjestely purkaa osittain vuonna 1991 tehtyä järjestelyä, jossa aluekehitystehtäviä keskitettiin lääninhallituksiin. Yhteistyöorganisaatioiden perustamisen ehtona on, että kaikki läänin kunnat kannattavat yhteistyöelimen perustamista. Tavoite on, että elimet ottavat täyden vastuun alueellisesta kehittämisestä. Alueellisen yhteistyöorganisaation tehtävänä olisi siten johtaa ja koordinoida alueen kehitystyötä, laatia alueen kehitysohjelma ja alueellisen kasvun ohjelma, hallinnoida alueellista kehitysmäärärahaa, päättää valtiontuesta alueellisille kulttuurilaitoksille ja lausua EU:n rakennerahastojen tavoitteista. [13]

Kuntayhteistyötä on puolestaan useissa eri muodoissa: kuntayhtymiä, yhteisiä viranomaisia, taloudellisia yhteisöjä, osakeyhtiöitä ja säätiöitä. Lukio-opetus, sosiaalitoimi ja pelastustoimi ovat tavanomaisimmat yhteistyöalueet. Lainsäädäntöä kuntayhteistyön muodoista ja organisaatioista täsmennettiin vuonna 2006. Haasteet ovat tulleet erityisesti sektorilainsäädännöstä, joka on hankaloittanut pitkäaikaisten ja laajapohjaisten yhteistyömuotojen toteuttamista.[14]

---

[9] Pohjoismainen aluehallinto ja sen uudistuspaineet (2002), s.11–13
[10] Aluehallintojen mosaiikki (2008) s. 53–54
[11] Pohjoismainen aluehallinto ja sen uudistustarpeet (2002), s. 11
[12] Aluehallintojen mosaiikki (2008), s. 40
[13] Em. (2008) s. 59
[14] Kommittédirektiv Dir 2006:47 Frågor om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan.

2.1.1 Muutosehdotukset 2000-luvulla

Vastuukomitea (Ansvarskommittén) selvitti nelivuotisessa hankkeessa (2003–2007) valtion, kuntien, läänien ja maakäräjien vastuunjakoa ja päätyi ehdottamaan, että uudenlaiset organisaatiot – aluekunnat (regionkommun) – korvaisivat maakäräjät (landstinget).[15] Ehdotuksen mukaan aluekuntia luotaisiin 6–9 kappaletta ja ne olisivat tasakokoisempia kuin nykyiset maakäräjät. Hankkeen uudistusehdotusten toteutuessa kyseessä olisi ollut kattava hallintouudistus, joka olisi vaikuttanut kaikkiin hallinnontasoihin. Alun perin uudistus oli tarkoitus toteuttaa kokonaisuudessaan viimeistään vuoteen 2014 mennessä, mutta kyseistä uudistusta ei koskaan viety toteutukseen.[16]

Muutoksella olisi helpotettu nykyistä tilannetta, jossa nykyiset maakäräjät ja kunnat nähdään liian pieniksi ja tehottomiksi yksiköiksi hoitamaan kasvavia terveydenhoitokuluja. Aluekunnat olisivat saaneet suoraan vaaleilla valitun edustuston ja rajatun verotusoikeuden. Jokainen alue olisi toiminut elinkeinoelämän keskuksena ja alueella toimisi yliopisto ja muut oppilaitokset. Uudistus olisi koskenut lääninhallintoakin. Uudistuksessa läänit olisi muutettu vastaamaan aluekunta-organisaatiota, eli myös lääninhallituksia olisi ollut 6–9 nykyisten 21 sijasta.[17]

Toinen keskeinen ehdotus uudistuksista toteutettiin vuonna 2012 (SOU 2012:8118). Erityisselvittäjä Mats Sjöstrandin tekemä valtion aluehallintoa koskeva selvitys sisälsi ehdotuksia hallinnon selkeyttämiseksi, yhdenmukaistamiseksi ja tarkoituksenmukaistamiseksi. Selvityksessä ehdotettiin, että lääninhallitusten lukumäärää vähennettäisiin yhteentoista ja että eräät viranomaiset sovittaisivat aluejakonsa seitsemään yhteiseen alueeseen. Lisäksi ehdotettiin, että ne maakäräjäkunnat, jotka haluavat alueellisen kehitysvastuun, saavat sen, ja yhteistyöelimet lakkautettaisiin. Lisäksi lääninhallituksen tehtävät tulisi rajata ja selkeyttää. Selvityksen ehdotuksia ei ole käsitelty lausuntokierroksella, ja hallitus on päättänyt olla vähentämättä lääninhallitusten määrää, mutta maakäräjäkuntien asemaa tullaan vahvistamaan vuoden 2015 alusta.[19]

Erikoistumisen tarpeeseen ja keskittämiseen liittyvät kysymykset koskevat useita muitakin hallinnonaloja ja keskusvirastoja Ruotsissa. Barnverketillä, Skolverketillä, Socialstyrelsellä ja Vägvertilla on kullakin aluejakoihin perustuva alue- ja paikallishallinto. Esimerkiksi vuonna 2007 Arbetsmiljöverketilla oli 10 aluetta ja Skatteverketillä 11 aluetta, Fiskeverketillä on 15 aluetoimistoa ja ESF-rådet kattaa 21 toimistoa. Laajimmat organisaatiot ovat Försäkringskassan 261 toimipistettä, Arbetsmarknadsverketin 346 toimipistettä ja Skogsvårdsorganisationenin 77 toimipistettä.[20] Tulevaisuuden tavoitteena on tulla toimeen vähemmillä virastoilla niitä keskittämällä ja vähemmällä henkilöstömäärällä.

Ruotsin kansallisessa aluepolitiikassa keskeinen instrumentti ovat olleet ohjelmat, regionala utvecklingsprogram (RUP), jotka kehitettiin alueellisten kasvusopimusten (regionala tillväxavtal) pohjalta. Jokaisella läänillä on oma ohjelmansa. Ohjelmastrategian tavoitteena on edistää kestävää kasvua, työllisyyttä ja yrittäjyyttä alueiden omista lähtökohdista. Ohjelmissa toteutettavat hankkeet ovat keskittyneet elinkeinoelämän, osaamisen, koulutuksen, infrastruktuurin ja informaatioteknologian kehittämiseen.[21]

---

[15] Regional utveckling och regional samhällsorganisation (2007).
[16] Aluehallintojen mosaiikki (2008), s.46
[17] Em. (2008), s.49
[18] Statens regionala förvaltning – Slutbetänkande av utredning om den statlgia regiona förvaltningen http://www.regeringen.se/content/1/c6/20/60/47/c10a3f0c.pdf
[19]http://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrning/regionfragan/regionersansvarochindelning/flervillbildaegenregion.1772.html
[20] Aluehallintojen mosaiikki (2008) s. 50, Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda (2006).
[21] Em. (2008) s. 54

2.1.2 Aluehallinnon ohjaus Ruotsissa

Ruotsissa yleisvastuu alue- ja kuntahallinnosta on valtiovarainministeriöllä (Finansdepartementet) ja tärkeimpänä ohjaavana tahona ovat vahvasti resursoidut asiantuntijavirastot. Verrattuna muihin pohjoismaihin ministeriön tehtäväkenttä on laaja. Aluehallinnon osalta lääninhallitukset, maakunnat ja kunnat kuuluvat ministeriön alaan. Muut sektoriministeriöt ohjaavat lääninhallintoa niiltä osin kun asiat koskevat niitä. Osaltaan myös hallituksen kanslia (Regeringskansliet) kantaa vastuun aluehallinnon organisaatioiden yleisestä johtamisesta ja koordinoinnista. Ruotsissa valtion asioita alue- ja paikallistasolla valvoo, ohjaa ja ohjeistaa noin 70 keskushallinnon viranomaista ja 21 lääninhallitusta (tieto vuodelta 2008).[22]

Alueiden kehittämiseen tähtäävien ohjelmien hallinnoinnista vastaavat lääninhallitukset, valtion virastot ja alueelliset itsehallinto- ja yhteistyöelimet. Ministeriötasolla aluekehittämisen yleisvastuu puolestaan on Näringsdepartementetilla. Hajautetulla toimeenpanolla halutaan turvata paikallis- ja aluetason vaikutusmahdollisuudet oman alueen kehittämisessä.[23]

Ruotsissa keskushallinnon virastoilla ja laitoksilla on kattava autonomia. Virastot keskittyvät toimeenpanotehtäviin eli alue- ja paikallistason viranomaistoimintojen ohjaukseen: sääntelyyn, valvontaan ja palveluiden tuottamiseen. Virastohallintoa on uudistettu kokoamalla toimintoja konsernirakenteen mukaan. Konsernin muodostaa esimerkiksi Rikspolisstyrelsen ja länspolismyndigheternin yksiköt. Konserniratkaisut ovat vähentäneet aluetason viranomaisten määrää.[24]

2.1.3 Yhteenveto

Ruotsissa halutaan kasvattaa alueiden merkitystä ja kokoa sekä asukaspohjalta että maantieteellisesti. Vuonna 2014 Ruotsi jakautuu neljään alueeseen, jotka ovat Länsi-Götanmaa, Skoone, Halland ja Gotlanti. Alueiden määrä kasvaa vuonna 2015 kymmeneen kun Jönköpingin, Örebron ja Gävleborgin, Itä-Götanmaan, Kronobergin ja Jämtlandin maakäräjät tulevat muodostamaan omat alueensa. Valtiopäivät on päättänyt antaa näille kuudelle maakäräjälle alueellisen kehittämisvastuun vuoden 2015 alusta. Kehittämisvastuu maakäräjille siirtyy näissä tapauksissa kunnallisilta yhteistyöelimiltä (regionförbundet), jotka lopetetaan em. lääneissä. Toisaalta hallitus on hylännyt niiden maakäräjäkuntien anomukset, jotka koskivat lääninhallitusten kehittämisvastuun haltuunottoa vuodesta 2015.[25]

Mahdollisina ratkaisuina nähdään myös kuntaliitokset, yhteistyön lisääminen eri tavoin ja tehtävien jakaminen ja keskittäminen kunnittain. Lisäksi eduskunta on kehottanut hallitusta tekemään alueellisia järjestelmiä koskevan kokonaisehdotuksen.

Yhtenä suurena ongelmana Ruotsissa nähdään valtionhallinnon sektoroituneisuus, jonka ongelmat näkyvät myös aluetasolla eli lääninhallituksissa ja valtion aluehallintoyksiköissä. Tästä syystä mm. lääninhallitusten tehtäviä ja määrää on esitetty vähennettäväksi. Yhdeksi nopeaksi ratkaisuksi on esitetty myös erillisen, aluetason poikkihallinnollisia kysymyksiä koordinoivan yksikön perustamista hallituksen kansliaan. Pidemmällä aikavälillä sektorivirastojen tulisi yhtenäistää hajanaisia aluejakojaan ja koota palveluja useamman viraston palvelukeskuksiksi. [26]

---

[22] Em. (2008) s. 67
[23] Em. (2008) s. 56
[24] Em. (2008) s. 69
[25]http://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrning/regionfragan/regionersansvarochindelning/flervillbildaegenregion.1772.html
[26] Aluehallintojen mosaiikki (2008), Hällbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (2007), s. 229.

2.2 Norja

Hallinnolliselta toimintaympäristöltään Norja on suhteellisen samankaltainen kuin muut Pohjoismaat. Kunnilla on vahva autonomia, ja suhteellisen pieni väestömäärä on levittäytynyt varsin laajalle alueelle. Norjan 428 kuntaa ovat itsenäisiä, ja niillä on täysi ohjausvalta suhteessa sosiaalipalveluihin (Social Services Act). [27] Norja jakautuu aluehallinnollisesti 19 alueeseen (fylkeskommune)*.

Norjan nykyinen hallitus on aloittanut toimintansa 2013 ja käynnistänyt sittemmin kuntauudistuksen, jonka tavoitteena ovat hyvät ja tasavertaiset palvelut, eheä ja yhtenäinen yhdyskuntakehitys, kantokykyiset ja taloudellisesti vahvat kunnat, jotka muodostuvat toiminnallisista kokonaisuuksista (esim. työssäkäyntialue), sekä vahvempi paikallisdemokratia. Lisäksi tavoitteena on, että kunnat ovat kooltaan vähintään 15 000 – 20 000 asukasta. Yli puolessa tämän päivän kunnista asuu alle 5000 asukasta ja sadassa suurimmassa kunnassa asuu noin 75 % väestöstä. Keskimäärin maan kunnissa asuu 12 000 ihmistä.

Kuntauudistuksen alueellinen selvitystyö on tarkoitus tehdä syksyn 2014 ja kevään 2016 välisenä aikana. Hallitus tekee esityksen kuntien uusista tehtävistä keväällä 2015. Kunnat päättävät yhteenliittymisistä syksystä 2015 lähtien, ja keväällä 2017 hallituksella on tarkoituksena tehdä ehdotus uudesta kuntarakenteesta ja kuntien tehtävistä. Uudet kunnat aloittavat toimintansa 2018–2020. Kuntien yhteenliittymisiin kannustettaneen budjettitoimenpitein.

Uudistuksella halutaan luoda riittävän vahvoja kuntia, joille voi antaa vaativampia tehtäviä, joita koordinoivat valtion aluehallinnon toimijat (fylkesmann). Kuntareformilla tavoitellaan myös valtionohjauksen vähentämistä. [28] Sekä tutkijat että kunnat ovat kuitenkin huolestuneita siitä, kuinka samanaikaisesti onnistutaan viemään läpi kuntien rakenneuudistus ja vastaamaan peruspalveluiden kasvavaan kysyntään. Vuosien 2020 ja 2030 välillä yli 80-vuotiaiden määrän odotetaan nousevan 55 %, mutta useissa suurissa kunnissa kasvuhuippu saavutetaan jo ennen vuotta 2020. Varsinaista kuntien tavoitemäärää uudistuksen päättyessä ei ole kerrottu julkisuudessa.

Vuoden 2015 budjettiehdotuksessa esitettiin hallituksen esitys julkisen sektorin byrokratian vähentämiseksi. Hallituksen julkisen sektorin tehostamisuudistus vaatii julkista sektoria säästämään vuosittain 0,5 % budjetista myönnetyistä varoista. Ensi vuonna tämän lasketaan tuottavan säästöjä 1,4 mrd kruunun (150 milj eur) verran.

Julkisuudessa käydään keskustelua myös läänien (fylke) määrän vähentämisestä tai läänikäsityksestä luopumisesta ja sen korvaamisesta alueilla (regioner). Pisimmälle menevät tahtoisivat luopua lääneistä kokonaan ja tyytyisivät vain kahteen hallinnon tasoon, kunnalliseen tasoon ja valtiotasoon. Nykyinen vähemmistöhallitus olisi valmis luopumaan läänitasosta, mutta tälle ei löytyisi kannatusta suurkäräjiltä. Edellä esitetyt tiedot perustuvat Suomen Norjan suurlähetystöstä saatuun selvitykseen.

Kuntien vahvistamisen lisäksi halutaan vahvistaa maakuntaorganisaatioita. Tätä toteutetaan kasvattamalla maakuntahallinnon tehtäviä. Vahvistamista on perusteltu kansanvaltaisuudella ja läheisyysperiaatteella. Tehtävänjakomuutosten tavoitteena on vähentää byrokratiaa ja saada päätöksenteko mahdollisimman lähelle kansalaisia. Maakuntien asemaa on vahvistettu erityisesti aluekehittämisessä.

---

[27] Työpolitiikan kv-arviointiraportti 2014

* Fylke käännetään yleisimmin sanalla lääni. Fylkeskommune on läänin kuntayhtymä, jonka toimintaa ohjaa hallitus (fylkesråd). Tällä hallituksella on päävastuu läänin kuntayhtymän toiminnasta ja hallinnosta. Fylkesrådetin johtaja on läänin kuntayhtymän hallinnollinen johtaja. (Lähde: Suomen suurlähetystö, Oslo)

[28] Pohjoismainen kuntaministerikokous 13.–15.8.2014 Oslossa

Suuntauksesta poikkeuksena ovat sairaalat ja erikoissairaanhoito, joka valtiollistettiin vuonna 2002. Norjassa keskushallinto asettaa terveyspolitiikan suuntaviivat sekä ohjaa sairaaloita lainsäädännön keinoin ja sopimusjärjestelyin. Valtiollistamisen myötä sairaanhoidon piirejä muodostui viisi ja vastuu sairaaloiden toiminnasta siirtyi valtion omistuksessa oleville viidelle alueelliselle terveysyritykselle. Sairaaloista tuli erillisiä ja ammattimaisesti johdettuja yksiköitä. Uudistus vähensi alue- ja paikallistason tehtäviä ja sen katsottiin heikentävän merkittävästi maakuntien asemaa. Valtion aluehallinnolle on maakunnilta ja kunnilta siirretty vastuuta myös varhaiskasvatuksen sekä ympäristö-, ja maatalousasioiden osalta. Aluetasolle on lisäksi perustettu yhteistyöelimiä, jotka vastaavat osasta hyvinvointipalveluja.[29]

2.2.1 Case: NAV-virasto (Työ-, sosiaali- ja terveyspolitiikan integraatio sekä kunta – valtio yhteistyö)

Norjassa työpolitiikasta vastaa työ- ja sosiaaliasioiden ministeriö. Vuonna 2005 perustettu ministeriö vastaa työmarkkinapolitiikasta, aktiivisesta työvoimapolitiikasta, perhe-etuuksista, eläkkeistä, sosiaaliturvasta ja maahanmuutosta.

Vuoden 2005 uudistuksessa yhdistettiin työvoimapalvelu, eläkepalvelu ja kuntien sosiaalipalvelut. Tuloksena muodostettiin **NAV-virasto / NAV-palvelu**. Kansallisena toimeenpanoviranomaisena NAV toimii kansallisella, alueellisella (county units/managers) ja paikallisella tasolla. Virasto on vastuussa rahoituksen kanavoinnista 19 alueelliseen työ- ja hyvinvointitoimistoon. Aluetaso vastaa rahojen käytöstä paikallisesti hyvin yksityiskohtaisen tulosohjauskirjeen mukaisesti. Ministeriö puolestaan asettaa virastolle keskeiset tavoitteet ja suorituskykyindikaattorit, joiden avulla toimintaa arvioidaan. Osa indikaattoreista seuraa politiikkatason indikaattoreita, osa puolestaan palvelukanavien käyttöä ja kehittymistä. Indikaattoreiden pohjalta tehdään kuukausittainen yhteenveto NAV-tasolla. Järjestelmä perustuu tasapainoisen tuloskortin pohjalta toimivaan tietojärjestelmään, joskin kuntien järjestelmissä oleva tieto haetaan kussakin toimistossa erikseen ja syötetään tietojärjestelmään manuaalisesti (NAV 2014).

Kunnallisella tasolla yksittäiset NAV-toimistot voivat olla joko valtion johtamia (selkeä enemmistö) tai kuntajohtoisia. NAV-lain lähtökohdan mukaisesti kaikissa kunnissa on vähintään yksi NAV-toimisto. Kunnalliset sosiaalipalvelut rahoitetaan toisen budjettilinjan kautta, mutta NAV vastaa myös näiden koordinoinnista.

Aluetason johtajilla on suuri merkitys resurssien jakamisessa kunnallisten toimintojen välillä ja viikoittain videopalavereiden välityksellä tehtävässä suorituskyvyn seurannassa. Vaikka tavoitteet asetetaan NAV-tasolla, aluetason toimijoilla on suuri merkitys siinä, miten tuloksellisuuden johtaminen toimii ja miten tietyn alueen eri toimijat kykenevät toimimaan yhdessä.

Uudistus perustui yhden luukun periaatteelle ja malli on perustunut kuntaliiton ja NAV:n tekemään kumppanuussopimukseen, joka on asettanut yhteistyölle löyhät raamit. Toiminnalle toivotaankin entistä vahvempaa standardisointia. Haasteena pidetään sitä, että paikalliset NAV-toimistot kohtaavat kaksi komentoketjua eli kuntien kautta tulevan paikallisen johtajuuden ja NAV:n ohjauksen. Kaksoisjohtajuus on näkynyt esimerkiksi erilaisina palkkaluokituksina ja tietojärjestelmien yhteensopimattomuutena. Paikallisen yhteistyön ja ylhäältä tulevan ohjauksen kesken on yhteensovittamisvaikeuksia, mikä tarkoittaa käytännössä jatkuvaa jännitettä paikallisen yhteistyön ja ylhäältä tulevan ohjauksen kesken (Christensen & Laegreid 2010, NAV 2014). [30]

---

[29] Aluehallintojen mosaiikki (2008), s. 47–49, 10

[30] Työpolitiikan kansainvälinen vertaisarviointi (2014) s.28

Nav-uudistusta on kritisoitu mm. 2009–2010 työttömyyden nousun myötä. Se on ollut tutkimusten mukaan myös yksi vähiten luotetuista organisaatioista Norjassa. Uudistuksella tavoiteltiin yhteiskunnallisesti vaikeiden ongelmien käsittelyn helpottumista hallinnon sektorirajoja kaatamalla. Tavoite on edelleen osin toteutumatta. Erityisesti kritisoidaan keskushallinnon dominoivaa toimintaa. Toisaalta NAV on mahdollistanut paikallisia palveluinnovaatioita.

Positiivisena nähdään se, että laaja ja monimutkainen uudistushanke toteutettiin suhteellisen onnistuneesti ja se on edesauttanut uusien palveluiden kehittymistä. Myös tulosjohtamisen seikkaperäinen malli tukee valtion ja kunnan yhteistyötä ja työ- ja sosiaalipolitiikan tavoitteiden yhteinen mittaaminen on mahdollistunut.

Haasteena nähdään tällä hetkellä erityisesti lainsäädännössä asetetut reunaehdot siitä, että jokaisessa kunnassa on oltava vähintään yksi NAV-toimisto. Tätä ei enää tulevaisuudessa nähdä kestävänä ratkaisuna, eikä se mahdollista palvelujen kustannustehokasta organisointia (NAV 2014). Lisäksi kaksoisjohdettu järjestelmä sisältää lukuisia yksittäisiä päivittäisjohtamiseen liittyviä haasteita, kuten erilaiset palkkaluokat, kuntien palveluja koskevien tietojen tuottaminen NAV:n tulosohjausta tukeviin tietojärjestelmiin ja NAV-toimiston johtajien kaksinkertainen neuvottelu resursseista.[31]

2.2.2 Aluehallinnon ohjaus Norjassa

”Aluehallintojen mosaiikki” -selvityksen (2008) mukaan Norjassa alue- ja maaseutupolitiikasta, paikallishallinnosta, paikallishallinnon rahoituskysymyksistä ja vaalien järjestämisestä vastaa Kommunal- og regionaldepartementet. Muut ministeriöt toteuttavat alueellisesti painottuneita menettelytapoja (policy) alueorganisaatioidensa kautta, ja monet taloudelliseen kasvuun, työllisyyteen, yritystoimintaan, asumiseen ja hyvinvointiin tähtäävät menettelytavat ovat yhdistetty aluepolitiikkaan. Poliittisesti tärkeät priorisoinnit ja suunnittelu kuuluvat ministeriöihin. Virastot keskittyvät toimeenpanotehtäviin kuten sääntelyyn, valvontaan ja palveluiden tuottamiseen. Yleisesti ottaen ministeriöt ovat Norjassa verrattain pieniä ja vahvasti resursoidut sektorivirastot ovat niihin verrattuna ohjaustehtävässään vahvempia. Maakuntahallinto (fylkeskommuner) vastaa aluepolitiikasta aluetasolla.

Lääninhallinto (18 fylkesmannsembetet) ja maaherrat (fylkesmann) toimivat Fornyings- og administrasjonsdepartementetin, Statsforvaltningsavdelingen -yksikön ohjauksessa. Lääninhallinto on monialainen viranomainen, joka on usean ministeriön ohjauksessa. Kuntien ohjaus ja valvonta on suurelta osin delegoitu lääninhallinnolle. Ministeriöt ovat delegoineet lähes kaikki kuntia koskevat valvonta- ja ohjaustehtävät läänitasolle fylkeille. Norjan tulosohjaus ja -johtamisjärjestelmä on pitkälle strukturoitu ja vakiomuotoinen. [32]

Norjassa siirryttiin 1990-luvun alussa tavoiteohjauksesta tulosohjaukseen. Tulosohjausta sovelletaan kattavasti sekä valtion virastoihin ja hallitusten toimintaan että ministeriön alaisuudessa toimiviin aluetason yksiköihin. Ministeriöt tekevät vuosittaiset tulossopimukset alue- ja paikallisyksiköiden ja virastojensa kanssa.

Valtion ja kuntien välinen tulosneuvottelusopimuskäytäntö alkoi Norjassa kokeiluna vuonna 2001 ja kokeilu on sittemmin vakiinnutettu. Sopimuksessa neuvotellaan valtion ja kuntien välinen tehtävänjako sekä taloudelliset ja poliittiset tavoitteet kuntasektorille. Neuvottelujärjestelmä on edistänyt kuntien toimintavapautta tehtävien ja niiden toteuttamistapojen suhteen sekä vakauttanut taloutta ja

[31] Työpolitiikan kansainvälinen vertaisarviointi (2014) s.29
[32] Aluehallinnon mosaiikki (2008), s. 55–56, 68–69

vähentänyt valtion yksityiskohtaista ohjausta. Edelleen kuitenkin kritisoidaan valtionhallinnon yksityiskohtaista ohjausta ja puuttumista kuntien toimintaan.

Norjan mallissa on kiinnostavinta kansallisen tietojärjestelmän käyttöönotto neuvotteluiden tarpeisiin vuonna 2002. Valtion ja kuntien perustaman KOSTRA (Kommune-STat-Rapportering) järjestelmän ja sen indikaattorien avulla seurataan kattavasti tehtäviä ja eri sektoreiden resurssien käyttöä. Järjestelmää käyttävät kuntien ja valtion päättäjät ja se helpottaa suunnittelua, ohjausta, tuottavuutta ja tehokkuutta koskevien analyysien koostamista. Norjan tilastointiviranomainen (SSB) päivittää tiedot joka vuosi.[33]

Keskeisenä haasteena on virastojen ohjaustehtävien kokoaminen. Ohjaussuhteita ovat muuttaneet maakuntahallinnon vahvistaminen ja tehtävien siirrot lääninhallituksista maakunnille ja kuntien yhteistyöorganisaatioille. Maakuntasuunnitelmien sitovuutta on pyritty lisäämään, koska suunnitelmat nähdään koordinoinnin työkaluna valtion keskushallinnon, valtion aluehallintoviranomaisten, asiantuntijavirastojen ja kuntasektorin välillä.[34]

2.2.3 Yhteenveto

Norjassa on tarve tehdä aluehallintoon liittyviä muutoksia, mikä näkyy hankkeiden, valiokuntien, komissioiden ja komiteoiden perustamisessa ja niistä syntyneistä ehdotuksista läpi 2000-luvun.

Esimerkiksi vuonna 2006 Norjan hallitus teki esityksen alueellisesta uudistamisesta (regional framtid), jossa useita aluekehittämistehtäviä ehdotettiin desentralisoitaviksi 7-9 uudelle alueelle (regionille). Uusi aluetason hallinto olisi ollut pienempi kuin nykyinen 18 maakuntaa kattava aluehallinto. Ehdotuksessa regionit olisivat vastanneet aluesuunnittelusta, elinkeinoelämän kehittämisestä ja alueellisista tutkimusresursseista. Lääneiltä olisi siirretty alueille ympäristönsuojelutehtävät ja valtiolta alueellisen tieverkoston ylläpitovastuu. Tavoitteena oli koota regioneille valtion tehtäviä aluejaon mukaisesti. Aikataulu toteutukselle oli alun perin vuosi 2010.[35] Kyseisen uudistuksen läpiviemisestä ei ole kuitenkaan toistaiseksi näyttöä.

2.3 Tanska

Tanska on pinta-alaltaan (43 561 km²) merkittävästi Ruotsia (447 420 km²), Suomea (338 440 km²) ja Norjaa (323 787 km²) pienempi, joten tästä lähtökohdasta nähtynä Tanska on vertailujoukossa selvästi oma erityistapauksensa. Lisäksi tanskan hallintorakenne on perinteisesti ollut hajautetumpi verrattuna muihin Pohjoismaihin.[36] Tanskassa vuonna 2002 asetetun Rakennekomission työ johti suuriin ja periaatteellisiin muutoksiin Tanskan alue- ja paikallishallinnossa. Uudistuksen taustalla olivat kysymykset hallinnon avoimuudesta, demokraattisuudesta ja tehokkuudesta. Rakennekomission loppuraportin uudistuksen kriteereitä määrittivät taloudellinen tehokkuus, demokraattinen kontrolli, osallistuminen, valintamahdollisuudet palveluissa, läpinäkyvyys, vastinetta rahoille –periaate ja läheisyysperiaate.[37]

Uudistus saatiin aikaan nopeassa aikataulussa parlamentaarisen sovun myötä kesällä 2004. Hallinnollinen uudistus ja uusi kuntarakenne tulivat voimaan 1.1.2007. Uudistuksessa lakkautettiin 14

[33] Em. s. 68
[34] Aluehallintojen mosaiikki (2008) s. 59
[35] Em. s. 58
[36] Pohjoismainen aluehallinto ja sen uudistuspaineet (2002) s. 34
[37] Aluehallintojen mosaiikki (2008) s. 46-48

maakuntaa ja perustettiin niiden tilalle viisi aluetta (region). Kuntien määrä väheni samalla Tanskassa 271 kunnasta 98 kuntaan ja perustaksi asetettiin vähintään 20 000 asukaspohja.[38] Uudistuksen tavoite oli saavuttaa suurtuotannon etuja paikallistasolla, keventää väliportaan hallintoa ja luoda puitteet vahvemmalle julkiselle sektorille. Rakenteen tasolla Tanskan uudistus erottuu muista Pohjoismaista siinä, että sen yhteydessä on kehitetty ja tiivistetty aluehallinnon rakennetta ja kuntarakennetta osana samaa kokonaisuutta ja uudistusprosessia.

2.3.1 Tehtävien jako alueiden, kuntien ja valtion kesken

Regioneille on määritelty kolme päätehtävää, jotka ovat terveydenhuolto, alueellinen kehittäminen ja kuntien omistamien sosiaali- ja opetuslaitosten ylläpito. Regionit rahoitetaan valtion verotuksen yhteydessä perittävällä noin kahdeksan prosentin terveysverolla ja valtionavulla.[39] Kutakin regionia johtaa regionsråd, jossa on 41 vaaleilla valittua alueen edustajaa. Regionien palveluksessa on noin 110 000 työntekijää (tilanne vuonna 2008). Tanskan rakenneuudistuksessa perustetuilla viidellä alueella on yhteinen etujärjestö, Danske Regioner.[40]

Kuntia on puolestaan kannustettu pysyvään yhteistyöhön työllisyysasioissa, sosiaalipalveluiden tarkastustoimessa, erityisopetuksessa, luonnonsuojelussa ja ympäristöasioissa. Kunnille siirtyi tehtäviä myös koskien julkista liikennettä, paikallista tieverkostoa, kulttuuripalveluita ja kansalaisten yleispalveluita (citizen service centres). Organisointimuotoina ovat sopimukset, tilaaja – tuottajamallit sekä yhtymät ja yhtiöt.[41]

Tanskan rakenneuudistuksessa tehtiin lisäksi useita ”viranomaiskeskittymiä” alue- ja paikallistasolle. Uudistukset koskivat sairaaloita, mukaan lukien psykiatrinen ja julkinen sairasvakuutus, jotka siirtyivät regionille. Toisen asteen koulutus ja aikuiskoulutus siirtyivät valtion vastuulle. Kunnille siirtyi sosiaalipalvelut ja niiden hallinto sekä erityisopetuksen rahoitus ja hallinto.

Rakenneuudistuksessa perustettiin 25–30 uutta alueellista verokeskusta (skattecentre), joille siirrettiin vastuu verotuksesta ja veronkannosta. Ne toimivat Skatteministerietin ohjauksessa ja sijoittuvat verohallinnon organisaatioon. Verohallinto tulosohjaa verokeskuksia keskitetysti.[42]

Pääasiallisesti valtion vastuulle ovat jääneet ne tehtävät, joiden siirtäminen kunnille ja alueille ei ole sopivaa. Näitä ovat mm. poliisihallinto, puolustus, lainsäädäntö, ulkoasianhallinto ja kehitysapu sekä korkeakoulut ja tutkimus. Lisäksi valtion vastuulla ovat mm. terveydenhuollon yleinen suunnittelu, työllisyyspolitiikka, verotus, kansallinen tieverkosto ja valtion rautatiet, ympäristöhallinto, yritystuet ja turvapaikkahakemusten käsittely.[43]

2.3.2 Case: Tanskan työvoimapalveluiden kunnallistaminen

Työvoimapolitiikka jakautuu Tanskassa kokonaisuudessaan kolmelle tasolle: kansalliselle, alueelliselle ja paikalliselle. Hallitus asettaa kansalliset työvoimapoliittiset päätavoitteet. Jokaisella kunnallisella työvoimatoimistolla on mahdollisuus asettaa itsenäisesti pienempiä tavoitteita ja arvioida saavutettuja tuloksia. Tärkeimmät toimijat ovat kansallisella tasolla työministeriö sekä kansallinen

[38] The Local Government Report – In Brief (2005) s. 13
[39] Aluehallintojen mosaiikki (2008) s. 66
[40] Em. (2008) s. 48
[41] Em. (2008), s. 44 ja The Local Government Report – In Brief (2005) s. 23-27
[42] Em. (2008), s. 48, 72
[43] The Local Government Reform (2005) s. 30-34

työmarkkinaviranomainen Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS), joka käytännössä vastaa ministeriön tehtävien toteuttamisesta eli valtakunnallisista toimenpiteistä ja niiden ohjeistuksesta.

Paikallisia työvoimatoimistoja (Jobcentret) on 91. Ne ovat kuntien ja valtion yhteistyöorganisaatioita, mutta työnvälitys on ensisijaisesti kuntien vastuulla. Tämän lisäksi neljä työmarkkina-aluetta (beskæftigelsesregioneria) toimivat AMS-viraston alaisuudessa ja vastaavat alueen työllisyysmarkkinoiden analysoinnista, osallistuvat kansallisen työllisyysstrategian laadintaan ja valvovat paikallisten työvoimakeskusten toimintaa ja suoritustasoa säännöllisesti. Myös työvoimatoimistot arvioivat omaa toimintaansa kerran vuodessa toiminnantarkastuksen pohjalta. Niillä on käytössä arvioinnin apuna benchmark-työkalu (www.jobindsats.dk), jolla toimistot vertailevat itseään järjestelmällisesti muihin samankaltaisen toimintaympäristön omaaviin toimistoihin.

Tanskan hallinnollinen järjestelmä on yleisesti ottaen melko hajautettu. Kansallisen ja kunnallisen työvoimajärjestelmän yhdistämisellä tavoitellaan yhteistyön kehittymistä työvoimapoliittisten vastuiden ja muiden kunnallisten vastuutehtävien välillä. Työvoimapoliittiset toimijat tavoittelevat näin läheisempää yhteistyötä paikallisten yritysten ja koulutustarjoajien kanssa. [44]

2.3.3 Aluehallinnon ohjaus Tanskassa

Tanskan Indenrigs- og Sundhedsministeriet ohjaa kuntien ja regioonien tehtäviä, rakenteita ja taloutta. Osa ohjaustehtävistä on sittemmin jaettu marraskuussa 2007 perustetun hyvinvointiministeriön (Velfærdsministeriet) kanssa. Indenrigs- og Sundhedsministerietin vastuulla ovat kunta- ja aluelainsäädäntö, kunnallispoliittinen suunnittelu sekä yleiset kysymykset koskien kuntien ja regionien organisaatiota, hallintoa ja valvontaa. Kumpikin ministeriö osallistuu kuntien ja regionien taloussuunnitteluun ja verovalmisteluun. Tanskan finansministeriet vastaa puolestaan regionien ja kuntien taloudellisista puitteista, valtionavuista ja julkisen sektorin kehittämisestä (tiedot vuodelta 2008).

Viisi Regionale statslige kontoreria, jotka korvasivat uudistuksen myötä lääninhallinnon (statsamter) ja maaherrojen (statsamtmaend) tehtävät niiltä osin kun tehtäviä ei siirretty regionille tai kunnille, toimivat Indenrigs- og Sundhedsministerietin ohjauksessa. Konttoreiden päätehtävät ovat perheja kansalaisoikeuskysymykset, lakineuvonta ja oikeusapu. Maantieteellisesti ne sijoittuvat regionien pääpaikoille.[45]

[44] Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi (2014) s. 49
[45] Aluehallintojen mosaiikki (2008) s. 67

3 Vertailu ja yhteenveto

Pohjoismaisessa vertailussa erot keskushallinnossa ovat erityisesti ministeriöiden tehtäväjaossa ja virastojen määrässä. Aluetasolla eroja tulee maakuntahallinnossa, jossa Tanska eroaa muista vain viidellä alueellaan. Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa kuntien lukumäärä on suhteellisen suuri ja kuntakoko varsin pieni. Tanska erottuu tässäkin suhteessa joukosta poikkeuksena vain 98 kunnallaan ja suuremmalla keskimääräisellä kuntakoolla. Toisaalta Tanska erottuu joukosta omana erityistapauksenaan myös selvästi pienemmän kokonaispinta-alansa vuoksi. Yleisesti ottaen aluehallinto koostuu kaikissa pohjoismaissa valtionhallinnon yksiköistä ja kuntaperustaisista aluehallinnon organisaatioista. Yksi vanhimmista ja vakiintuneimmista aluetason hallinto-organisaatioista ovat olleet läänit (pl. Suomi vuoden 2010 jälkeen ja Tanska). Ne ovat perinteisesti edustaneet valtionhallintoa alueilla, ja hoitaneet monia valvonta-, ohjaus- ja kehittämistehtäviä.

Pohjoismaiselle aluehallinnolle on tyypillistä tehtävien ja toimivaltuuksien uudelleenjärjestelyt valtion aluehallinnon ja maakunnallisen hallinnon välillä. Suomessa ja Ruotsissa tehtävänjaon muutokset ovat olleet vähäisempiä kunta- ja valtiosektorin välillä kuin Norjassa tai Tanskassa, mutta samalla ne ovat olleet haastavampia. Norjassa ja Tanskassa tehtäväjako kuntien ja alueellisen tason välillä on suhteellisen joustava. Suomessa kohtaavat aluetasolla virkamieshallintoon perustuva valtionhallinto ja itsehallintoon pohjautuva toisen asteen kunnallishallinto. Maavertailuissa tämä erottaa Suomen useimmista Euroopan maista. Työnjaon yleisperiaatteena on Pohjoismaissa ollut, että palvelujen tuottamisesta vastaavat kuntaorganisaatiot, kun taas ohjaus-, lupa- ja valvontatehtävistä vastaavat valtion organisaatiot. [46]

Aluehallintoa on Pohjoismaista uudistettu 2000-luvulla merkittävimmin Suomessa ja Tanskassa. Suomessa luovuttiin lääneistä yhtenä keskeisenä aluejakona ja valtion piiri- ja alueviranomaiset koottiin kahteen virastokokonaisuuteen: aluehallintovirastoihin ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY-keskukset). Aluehallintovirastot hoitavat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla ja ELY-keskukset puolestaan edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla alueilla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä. Virastot ovat monialaisia, ts. ne hoitavat monen eri ministeriön tehtäviä, mikä on perusratkaisuna analoginen Ruotsin ja Norjan valtion aluehallinnon järjestelmien kanssa. Toteutuksen yksityiskohdat vaihtelevat kuitenkin maittain. Tanskassa on puolestaan edellä kuvatun mukaisesti siirrytty vuoden 2007 alusta voimaan tulleessa uudistuksessa 14 maakunnasta viiteen alueeseen samalla kuntien määrää radikaalisti vähentäen. Toisaalta Tanskan tapa järjestää aluehallinto ja tehtävänjako valtion ja kuntien kesken on ehkä omaleimaisin tässä tarkastelluista maista. Suomen, Ruotsin ja Norjan järjestelmien välillä on helpompi löytää yhteisiä piirteitä ja periaatteita.

Valtion aluehallinnon organisoinnin ja ohjausjärjestelmän perusta on Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa keskenään yhtenevä. Valtion tehtäviä alueilla hoitavat monialaiset organisaatiot: Ruotsissa lääninhallitukset, Norjassa lääninhallinto (fylkesmannsembeter) ja Suomessa aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Lisäksi monilla viranomaisilla on vielä tämän lisäksi ainakin 2010-luvun alun tilanteen mukaan varsin merkittävästi muita omia alueellisia viranomaisia. Valtion aluehallinnon ohjaus myös toteutuu Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa pääpiirteissään samalla tavalla, sillä kukin hallinnonala ohjaa aluehallinnon virastoja omalta osaltaan ja omia tehtäviään koskien. Käytännön ohjausfunktion toteuttaminen on keskitetty Norjassa ja erityisesti Ruotsissa vahvoihin hallinnonalakohtaisiin keskusvirastoihin.

[46] Em. s. 40, 42

Kuntien määrää halutaan edelleen vähentää kaikissa Pohjoismaissa. Norjassa ollaan aloittamassa samankaltaista uudistusta kuntien yhdistämisselvityksen ja kuntaliitosten muodossa, jollaista Suomessa on jo toteutettu. Tanskassa on jo toteutettu Euroopan mittakaavassa suuri kuntauudistus. Tanskan uudistus onkin Pohjoismaisessa vertailuissa tuorein ja radikaalein. Ruotsissa suurista kuntauudistuksista on jo aikaa (1952, 1974) ja 2000-luvulla kuntien lukumäärä on pysynyt stabiilina. 1950- ja 1970-lukujen uudistusten myötä kuntien lukumäärä pieneni Ruotsissa kuitenkin 2000 kunnalla.

Tässä muistiossa esitetyt tiedot ja johtopäätökset perustuvat tuoreempien kirjallisten lähdeaineistojen puuttuessa pääosin 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen jälkipuoliskolla kirjoitettuihin selvityksiin. Näitä tietoja on pyritty täydentämään ja ajantasaistamaan suorilla yhteydenotoilla mm. eri maiden suurlähetystöihin. Suomessa tehtävässä aluehallinnon kehittämistyössä hyödynnettäväksi olisi kuitenkin tarpeen laatia nyt tehtyä selvästi kattavampi ja perusteellisempi vertailututkimus Pohjoismaiden aluehallinnoista nykypäivänä.

Lähteet

Aalbu Halgeir, Böhme Kai, Uhlin Åke (2008). Adminstrative Reform – Arguments and values. Nordic Research Programme 2005-2008. Report 6. Stockholm: Nordregio.

Hällbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (2007). Slutbetänkande av Ansvarskomittén. Statens offentliga utredningar, SOU 2007:10. Stockholm. Raportissa Aluehallintojen mosaiikki (2008)

Kommittédirektiv Dir 2006:47. Frågor om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan. Raportissa Aluehallintojen mosaiikki (2008)

Lähteenmäki Smith Kaisa et. al. (2006). Local and regional reform processes in Norden Kuntaliiton verkkojulkaisu, Acta nro. 181. Helsinki: Kuntatalon paino.

Lähteenmäki-Smith Kaisa (2002). Pohjoismainen aluehallinto ja sen uudistuspaineet. Tukholma: Nordregio.

Oosi Olli (2014). Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja /2014. Helsinki.

Rasmussen Lars Lokke (toim.) (2005). The Local Government Reform – In Brief The Ministry of Interior and Health. Copenhagen.

Regional utveckling och regional samhällsorganisation (2007). Sekretariatsrapport nr 3 till Ansvarskommittén. SOU 2007:13.

Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. *Slutbetänkande av Utredningen om den statliga regionala förvaltningen Stockholm 2012.* SOU 2012:81

Viinamäki Olli-Pekka, Salminen Ari (2008). Aluehallintojen mosaiikki Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2008. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Verkkosivulähteet

http://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrning/regionfragan/regionersansvarochindelning/flervillbildaegenregion.1772.html

Sähköpostiyhteydenotot

Suomi

Olli-Pekka Viinamäki ja Ari Salminen / Vaasan yliopisto
Erja Horttanainen, Kia Leidenius ja Anu Wikman-Immonen / Kuntaliitto
Suvi Savolainen, VM
Timo Moilanen, VM

Ruotsi

Klara Cederlund, Finansdepartementet
Henrik Källsbo, Finansdepartementet
Jukka Teräs, Nordregio
Petri Kahila, Nordregio
Anna Hoffman, Suomen suurlähetystö, UM

Norja

Siri Hallvorsen, Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation, Departement of Local Government
Anu Fredrikson, Suomen Norjan suurlähetystö, UM

Tanska

Jesper Gradert ja Niels Jørgen Mau Pedersen, Ministry of Economic Affairs and the Interior

Liite 2: Valtion aluehallinnon toimintaympäristö rakenteen ja tehtävien näkökulmista

Sisältö

1 Yleinen taloudellinen kehitys ja aluehallintoon kohdistuvat muutospaineet (VM) 2
2 Valtion keskushallinnon tehtävien ja rakenteen muutos (VM) 2
3 Alueiden sosiaalinen ja taloudellinen kehitys (VM/TEM) 3
4 Kuntarakenteen muutos ja metropolihallinto (VM) 4
5 Asiointikanavien muutokset: yleisiä kehityslinjoja ja julkisen hallinnon yhteinen asiakaspalvelu 5
6 Toimialakohtaiset rakennemuutokset 6
6.1 Sosiaali- ja terveydenhuolto – SoTe –uudistus (STM) 7
6.2 Elinkeinot ja työllisyys (TEM, MMM) 8
6.3 Ruoka- ja luonnonvaratalous (MMM) 10
6.4 Työsuojelu (STM) 12
6.5 Liikenne (LVM) 13
6.6 Ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu ja alueiden käyttö (YM) 13
6.7 Ympäristöterveydenhuolto (STM/MMM) 16
6.8 Opetus- ja kulttuuri sekä liikunta- ja nuorisotoimi (OKM) 17
6.9 Pelastustoimi ja varautuminen (SM) 18
6.10 Alueiden kehittäminen (TEM) 19

1 Yleinen taloudellinen kehitys ja aluehallintoon kohdistuvat muutospaineet

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston syyskuun 2014 ennusteen mukaan Suomen bruttokansantuotteen ei ennusteta kasvavan vuonna 2014. Vuoden 2015 kasvuksi ennustetaan 1,2 % ja kasvu muuttuu laajapohjaisemmaksi. Yksityinen kulutus lisääntyy hieman, 0,3 %, edellisvuodesta huolimatta siitä, että kotitalouksien reaalitulot polkevat paikallaan.

Maailmankaupan virkoamisen myötä vienti kasvaa 4 %. Viennin kasvu jää kuitenkin maailmankaupan kasvua hitaammaksi ja siten markkinaosuuksien menettäminen jatkuu edelleen. Tuonnin virkoamisen taustalla on ensisijaisesti investointien elpyminen. Viimeaikaiset myönteiset uutiset viennistä ja teollisuuden uusista tilauksista sopivat ennusteuraan.

Työmarkkinoiden tilanne heikkenee edelleen. Työttömyysasteen ennustetaan nousevan kuluvana vuonna 8,6 prosenttiin ja työllisyys heikkenee edellisestä vuodesta 0,4 prosentilla. Tuottavuus mitattuna työtunneilla nousee vain noin puoli prosenttia ja tuottavuuskehitys on lähivuosina vaimeaa. Työttömyys ei juuri alene seuraavien parin vuoden aikana. Työmarkkinoiden yhteensopivuusongelmat ovat edelleen merkittävät ja rakenteellisen työttömyyden taso korkea.

Julkinen talous on pysynyt alijäämäisenä pitkään jatkuneen heikon suhdannetilanteen vuoksi, vaikka sopeutustoimet ovat osaltaan hillinneet alijäämän kasvua. Julkisen talouden sektoreista valtion rahoitusasema muuttuu eniten suhdannevaihtelun mukaan etenkin verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi. Valtiontalous on siten edelleen syvästi alijäämäinen. Lähivuosina alijäämä kuitenkin pienenee sopeutustoimien ja viriävän talouskasvun myötä. Kuntataloutta heikentävät vaimea verotulojen kehitys, valtionosuusleikkaukset sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kysynnän kasvu. Kuntatalouden arvioidaan pysyvän lähivuosina alijäämäisenä. Työeläkelaitokset on ainoa ylijäämäinen julkisen talouden sektori, mutta senkin ylijäämä on aiempiin vuosiin verrattuna pienempi.

Valtion aluehallinnon rahoituspohja kapenee merkittävästi kehyskaudella 2015-2018. Hallituksen esityksessä vuoden 2015 talousarvioksi aluehallintovirastojen, ELY-keskusten, maistraattien ja TE-toimistojen muodostaman aluehallinnon kokonaisuuden määrärahat vähenevät yhteensä 11 miljoonalla eurolla vuoden 2014 talousarvioon nähden. Vuosina 2016-2018 määrärahat vähenevät perättäisten vuosien välisessä vertailussa vielä tätä enemmän.

2 Valtion keskushallinnon tehtävien ja rakenteen muutos

Valtion keskushallinnon uudistamista on pohdittu kahdesti 2000-luvulla. Ensimmäisellä kerralla asiaa selvitettiin 2000-luvun alussa. Tuolloin asiaa pohtineen ministerityöryhmän loppuraportti valmistui 28.6.2002. Loppuraportissa esitettiin suosituksia kolmelle toiminta-alueelle, joista ministeriöiden työskentelyn tehostaminen koski myös virastoja. Loppuraportin lähtökohtana oli tältä osin, että ministeriöt olisivat pieniä ja strategisesti suuntautuneita kokonaisuuksia ja virastot huolehtisivat varsinaisista toimeenpanotehtävistä. Keskushallinnon yksiköiden ydintoiminnan tehostamiseksi ja rakenteiden keventämiseksi tukipalvelujen hoito keskitettäisiin siihen erikoistuneille palvelutuottajille.

Valtionhallinnossa on käynnistetty myös muita merkittäviä keskushallintoa koskevia uudistuksia. Henkilöstön eläkepoistumaa hyödyntävä tuottavuusohjelma käynnistettiin vuonna 2003. Tuottavuusohjelman korvasi vuodesta 2011 alkaen valtion tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelma (jäljempänä VATU). VATU-ohjelmalla vastataan julkisen talouden kestävyysvajeen supistamistarpeeseen sekä työmarkkinoiden muutokseen kirkastamalla valtionhallinnon roolia ja tehtäviä, tuottamalla rakenteellisia uudistuksia sekä ottamalla käyttöön valtionhallinnon uutta roolia tukevia toimintatapoja. Keskushallinnon uudistamistarpeiden selvittämistä jatkettiin toisen kerran 2000-luvulla vuonna 2012 käynnistämällä uusi hanke keskushallinnon kehittämiseksi (KEHU). Tavoitteena on nyt tehdä valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, resurssi- ja lainsäädäntöohjaus yhtenäiseksi, tukea nykyistä paremmin hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa, lisätä henkilöstö- ja taloudellisten resurssien liikkuvuutta ja yhtenäisen toimintakulttuurin syntyä.

Tapahtuneen kehityksen myötä valtio ei ole enää niin yhtenäisesti organisoitu, samojen periaatteiden mukaisesti toimiva ja keskitetysti ohjattu hallintokoneisto kuin aikaisemmin vaan eriytyneempi kokonaisuus. Suomen keskushallinnon rakenteelle on ollut tyypillistä ministeriöiden pysyvyys ja aika-ajoin tapahtuneet ministeriöiden osien muodostamiset virastoiksi. Tällöin ministeriöiden luonne on lähinnä poliittista päätöksentekoa ja valmistelua palveleva ja virastot keskittyvät operatiivisiin toimeenpanotehtäviin. Virastot huolehtivatkin pääosin valtionhallinnon operatiivisista ydin-tehtävistä mutta toistaiseksi myös ministeriöissä on säilynyt toimeenpanotehtäviä. Virastojen markkinaehtoista toimintaa on voitu ohjata markkinoille yhtiöittämällä ja liikelaitostamalla. Ministeriöiden keskeisiä ohjausvälineitä ovat säädösohjaus, tulosohjaus sekä informaatio-ohjaus. Erillisistä johtoelimistä

kuten johtokunnista on monilla hallinnonaloilla luovuttu. Hallinnonalojen väliset rajat ovat Suomessa osoittautuneet vaikeiksi ylittää.

Keskushallinnon keskitetyssä uudistamisessa on painopiste viime vuosina ollut valtioneuvosto- ja ministeriörakenteen arvioinnissa. Nyt katseet suuntautuvat myös keskushallinnon virastoihin. Taloudelliset realiteetit aiheuttavat sen, ettei virastojen lukumäärä kasva, vaan pikemminkin vähenee. Tuottavuuden kasvua haetaan tehokkuuden kasvattamisesta ja hallinnon keventämisestä sekä toimintojen rationalisoinnista. Myös virastojen ydintoimintojen osalta yhdessä tekemisen mahdollisuuksia on tutkittava aiempaa laajemmin. Vaikutuksia virastokenttään on aiheuttanut ja aiheuttaa myös Euroopan unionin kilpailupolitiikka ja erityisesti sen kilpailuneutraliteettivaatimus. Suomea koskevat ratkaisut ovat ennen kaikkea koskeneet suomalaisia liikelaitoksia mutta ongelma on tunnistettavissa myös markkinoille palveluja tarjoavia virastoja koskevaksi. Valtion liikelaitokset ja virastot eivät saa saada kiellettyä valtiontukea esimerkiksi veroetujen tai konkurssisuojan muodossa. Pääsääntöisesti tämä tarkoittaa sitä, että virastojen markkinaehtoinen toiminta tulee eriyttää virastoista ja esimerkiksi yhtiöittää.

3 Alueiden sosiaalinen ja taloudellinen kehitys

Alueet erilaistuvat ja niiden resurssit muuttuvat voimakkaasti 2010- ja 2020-luvuilla johtuen suurista trendeistä, kuten väestön ikääntyminen, globaalin markkinatalouden voimistuminen, ilmastonmuutos ja teknologian kehitys. Työvoima-, yritys- ja osaamisresurssit keskittyvät suurimmille keskusalueille, jolloin alueiden erot kasvavat ja ne joutuvat luottamaan entistä enemmän omiin vahvuuksiinsa. Pitkittyvä hitaan talouskasvun jakso lisää ongelmia eri alueilla, koska sekä julkisen että yksityisen sektorin rahoitus ja investoinnit vähenevät.

Teknologian kehitys – digitaalinen palvelutalous, automaatio, biotalous – luo uusia mahdollisuuksia myös hajautuvalle kehitykselle ja pientuotannolle. Paikkaan sitomaton työ ja toiminta edistyvät, kun valinnan mahdollisuudet ihmisten ja yritysten sijainnille lisääntyvät. Monien yhteiskunnan toimintojen, kuten asumisen ja elinkeinotoiminnan, monipaikkaisuus lisääntyy ja riippuvuus paikasta vähenee. Sosiaaliset suhteet, kaupankäynti, palvelujen tuottaminen ja käyttäminen tapahtuvat entistä enemmän digitaalisten palveluverkkojen kautta.

Osaamisen resurssit ovat keskeinen aluekehityksen moottori. Siksi alueiden menestymiseen jatkossa vaikuttaa olennaisesti, onko niillä korkeakoulu tai muita osaamisinstituutioita sekä koulutettua työvoimaa. Pienempien alueiden tarve verkottua suurempiin osaamisenkeskuksiin kasvaa. Kaikilla alueilla on omat voimavaransa ja mahdollisuudet, joiden perustalta alueet voivat uudistua ja menestyä. Aluekehittämisessä tarvitaan monimuotoista politiikkaa, joka kykenee ottamaan huomioon alueiden vahvuuksia ja heikkouksia sekä ennakoimaan keskeisiä tulevaisuuden muutossuuntia.

Hajautetusti koko Suomen alueella sijaitsevien luonnonvarojen ja niihin perustuvien elinkeinojen merkitys kasvaa, kun yhteiskuntaa kehitetään ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävästi. Tulevia elinkeino- ja yritystoiminnan kasvualoja ovat mm. biotalous, hajautettu uusiutuvan energian tuotanto, luonnontuoteala, matkailu, luova talous, kaivostoiminta ja hoiva-ala. Metsäsektorin merkitys alueiden elinkeinotoiminalle on suuri, sillä yli puolet biotaloudesta perustuu metsiin. Tämä luo uusia mahdollisuuksia elinkeinotoiminnan uudistamiselle erilaisille alueille alkaen raaka-aineen korjuusta ja kuljetuksista jalostukseen ja markkinointiin. Biotalouden suunnittelu ja tuotekehittely luo työpaikkoja suuremmille keskusalueille erityisesti yliopistokaupunkeihin. Uudistuvat ja toimivat liikennejärjestelyt ovat edellytyksenä alueiden saavutettavuudelle ja kehittymiselle erityisesti maaseudulla.

Paikallisten asukkaiden, yhteisöjen ja yritysten rooli alueiden kehittämisessä korostuu. Kansalaisten oikeuksia ja mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa elinympäristönsä ja koko yhteiskunnan kehittämiseen tulee parantaa. Julkisen sektorin rooli ja merkitys alueiden kehittämisessä vähenee. Alueita kehitetään entistä enemmän yhteistyössä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kesken.

Alueiden kehittämispolitiikka on entistä voimakkaammin toimintaympäristön luomista yrityksille ja muille toimijoille (oppilaitokset, yhteisöt, väestö) sekä palveluiden tarjonnalle, jolloin elinkeino- ja yritystoiminnan edistäminen sekä työmarkkinoiden toimivuus korostuvat, mutta tärkeitä elementtejä ovat alueiden kannalta myös infrastruktuuri, osaaminen, luonnonvarat ja ympäristö.

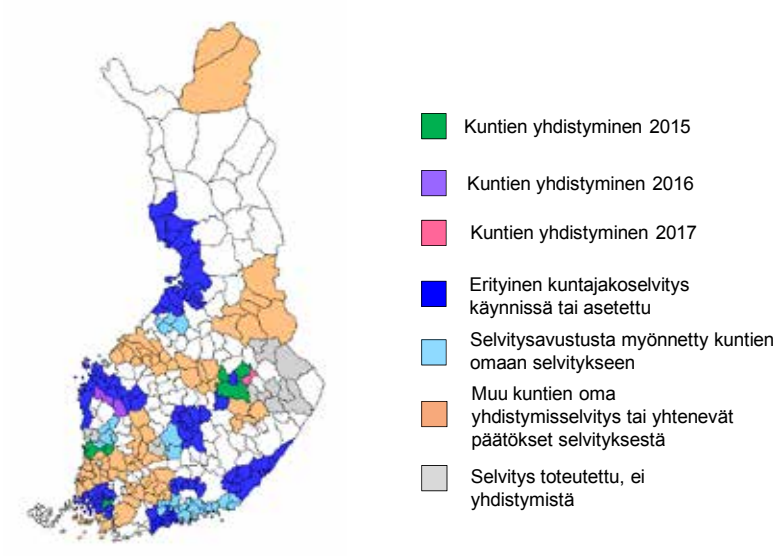
Nopeasta rakennemuutoksesta johtuen aluehallinnon toimintojen tulee olla joustavia ja reagointikykyisiä. Toimijoilta edellytetään erikoistumista ja yhteistyötä palvelujen tehokkaan toteuttamisen turvaamiseksi. Erityisesti heikon talouskasvun aikana aluehallinnon tulee edesauttaa kehitystä ja kasvua maan kaikilla alueilla.

4 Kuntarakenteen muutos ja metropolihallinto

Kuntarakenteen jo hyvin pitkäaikaisena trendinä on ollut tiivistyminen ja kuntakoon kasvu. Kuntien lukumäärä on vähentynyt viidenkymmenen vuoden aikana, vuosina 1963–2013, yhteensä 228:lla, mikä merkitsee 42 prosentin vähennystä vuoden 1963 kuntamäärään (548) verrattuna. Vuosina 2000-2013 on puolestaan toteutunut 85 kuntaliitosta ja kuntien lukumäärä on vähentynyt tuona aikana kuntaliitosten seurauksena 452:sta 320:een eli 132:lla, mikä merkitsee 29 prosentin kokonaisvähennystä. Kaikista 2000-luvun kuntaliitoksista yli kolmannes eli 32 on ajoittunut vuoteen 2009.[1]

Maantieteellisesti kuntaliitoksilla on ollut taipumus keskittyä niihin maakuntiin,joissa kuntia on ollut lukumääräisesti paljon ja joissa kunnat ovat olleet sekä asukasluvultaan että pinta-alaltaan pieniä. Kuntien kokonaispinta-alat ovat kasvaneet 2000-luvulla erityisesti kuntaliitosten ketjuuntumisen seurauksena siten, että yhä useammat uudet kuntaliitoskunnat ovat olleet tarkastelukauden lopulla kokonaispinta-alaltaan yli 1 600 neliökilometriä.

Kuntaliitoksen aiheuttaman muutoksen suuruus on riippuvainen ainakin neljästä eri tekijästä: kuntaliitoksessa mukana olevien kuntien määrästä, kuntaliitoksen aiheuttamasta asukasluvun muutoksesta, kuntaliitoksen aiheuttamasta pinta-alan muutoksesta ja kuntaliitoksen yhteydessä tehtävien muiden muutosten suuruudesta. Vuosina 2000–2013, on toteutettu 85 kuntaliitosta, joista 60 on ollut kaksikuntaliitoksia ja 25 monikuntaliitoksia. Vaikka suurten kuntauudistusten osuus kaikista liitoksista on ollut vain kuusi (6) prosenttia, niiden vaikutus kuntamäärän vähenemiseen on ollut kuitenkin kaksikymmentä (20) prosenttia. Osa kuntaliitoksista on ollut asukasluvulla mitattuna pieniä. Lähes puolessa (47 %) kaikista kuntaliitoksista yhdistyneiden kuntien asukasluku on jäänyt alle 20 000:n. Noin kolmannes kaikista kuntaliitoksista on ollut sellaisia, jotka asettuvat väestömäärällä mitattuna yli 20 000 asukkaan, mutta alle 50 000 asukkaan kokoluokkaan. Vain noin viidenneksessä (21 %) tapauksista yhdistyneiden kuntien asukasmäärä on ollut suurempi kuin 50 000. Kuntaliitosten jälkeenkin Suomen kunnat ovat kooltaan kokonaisuutena tarkastellen edelleen keskimäärin melko pieniä. Keskimääräinen kuntakoko vuonna 2012 oli 16 151 asukasta. Samaisena vuonna kuntien mediaanikoko on vain 5 878 asukasta eli hieman yli puolet Suomen kunnista on alle 6 000 asukkaan kuntia. Toisaalta samalla on huomattava, että yli puolet Suomen väestöstä asuu 20 suurimmassa kunnassa ja jäljelle jäävä toinen puoli väestömäärästä jakautuu 300 pienemmän kunnan kesken.



Kuva 1. Kuntien yhdistymisselvitykset ja päätökset

Hallituksen budjettiriihessä 28.8.2014 tekemien linjausten mukaan perustetaan metropolihallinto erityisesti

[1] Tämän luvun teksti perustuu Kuntaliiton verkkojulkaisuun Opittavaa kuntaliitosprosesseista

maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien ratkaisemiseksi metropolialueella. Uudistuksella pyritään tiivistämään metropolialueen kuntien yhteistyötä ja saamaan aikaan kuntarajat ylittävää päätöksentekoa.

Uudistusta koskeva luonnos hallituksen esitykseksi on 10.12.2014 lähetty lausuntokierrokselle. Esitysluonnoksen mukaan metropolihallinnon tehtävät koottaisiin alueen kunnilta, kuntayhtymiltä (HSL ja HSY), Uudenmaan liitolta sekä Uudenmaan ELY-keskukselta. Metropolihallinnon ylintä päätösvaltaa käyttävänä toimielimenä olisi suorilla vaaleilla valittava valtuusto. Metropolihallinnon jäsenkuntia olisivat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Sipoo, Kerava, Tuusula, Järvenpää, Kirkkonummi, Vihti, Nurmijärvi, Mäntsälä, Hyvinkää sekä Pornainen. Näiden lisäksi Porvoo ja Lohja voisivat halutessaan liittyä metropolihallintoon. Metropolihallinnon on tarkoitus käynnistyä vuoden 2017 kuntavaalien yhteydessä.

Uudenmaan liitto jatkaisi toimintaansa maakuntana metropolihallinnon perustamisesta huolimatta. Metropolialue eriytyy myös hallinnollisesti muusta maasta. Olosuhteet metropolialueella ovat muutoinkin muusta maasta poikkeavat väestön määrän ja tiheyden, taloudellisen aktiivisuuden, työllisyyden ja maahanmuuton osalta. Metropolialuetta koskevien asioiden hoitaminen tulee vaatimaan erityistä huomiota myös valtion aluehallinnon viranomaisilta sekä tiivistä yhteistyötä em. viranomaistahojen kesken.

5 Asiointikanavien muutokset: yleisiä kehityslinjoja ja julkisen hallinnon yhteinen asiakaspalvelu

Keväällä 2013 valmistunut julkisen hallinnon asiakkuusstrategia kattaa koko julkisen sektorin palvelut ja kaikki sen palvelukanavat. Strategian visiona on, että asiakkaalla on käytettävissään tarvitsemansa palvelut, joiden sisältöön ja toteuttamiseen hänellä on mahdollisuus vaikuttaa. Julkisten palvelujen tuotannon ja kehittämisen tulee perustua asiakkaiden toiminnan ja tarpeiden ymmärtämiseen ja kunnioittamiseen. Palvelutuotannon kehittämisen näkökulmasta tämä tarkoittaa muun muassa erilaisten osallistumismahdollisuuksien ja -kanavien luomista ja käyttämistä. Tavoitteena on, että asiakas saa tilanteeseensa sopivat palvelut sujuvasti, helppokäyttöisesti ja esteettömästi. Keskeistä on myös se, että jatkossa palveluja johdetaan nykyistä asiakaslähtöisemmin ja huolehditaan myös palvelutuotannon kustannustehokkuudesta, niin palvelun tuottajan kuin asiakkaankin näkökulmasta.

Strategiassa linjataan, että viranomaisten tulee huolehtia siitä, että sähköinen palvelu-kanava on asiakkaalle houkuttelevin vaihtoehto ja määrätietoisesti tukea asiakkaiden kykyä siirtyä sähköisten palvelujen käyttöön niissä palveluissa ja tapauksissa, joissa se on mahdollista. Asiakkaalle tulee tarvittaessa järjestää myös mahdollisuus käyntiasiointiin. Strategian mukaan viranomaisten tulee määritellä ne palvelut, jotka hoidetaan automaattisesti tai itsepalveluna ja ne, joissa asiointi kasvokkain on välttämätöntä tai toivottavaa. Sähköisen palvelun kehittäminen vapauttaa voimavaroja niihin palveluihin, joissa henkilökohtainen, kasvokkain tapahtuva palvelu on välttämätöntä ja tärkeää. Sähköisten palvelujen kehittämisen lisäksi tämä vaatii entistä enemmän palvelujen automatisointia niin, että asiakkaan asiointitarve kokonaisuudessaan vähenee. Tämä edellyttää panostusta tietohallinnon ja tietojärjestelmien kehittämiseen ja tietojen yhteiskäytön lisäämiseen niin, että asiakkaan tietosuoja ei vaarannu.

Asiakasstrategian lähtökohdista on yhdenmukaistettava palveluja koskevia tavoitteita. On haitallista palvelujen kehittämiselle, jos esimerkiksi toisaalta tavoitellaan mahdollisimman helposti saavutettavia palveluita, mutta toisaalta pidetään pitkiäkin matkoja pakollisiin työvoimahallinnon käyntiasiointipalveluihin hyväksyttävinä, koska työtäkin on vastaanotettava pitkien matkojen päästä.

Julkisen hallinnon palveluiden tuottamistavoissa jo tapahtunut kehitys on johtanut perinteisen käyntiasiointipalvelun tarpeen ja käytön vähentymiseen. Useiden viranomaisten strategisena tavoitteena on ollut jo ennen asiakkuusstrategian laatimista lisätä verkkopalveluja ja kasvattaa niiden osuutta asioinneista. Käynnissä olevissa valtion eri viranomaisten palveluntuotannon kehittämishankkeissa palveluita pyritään yhä enenevästi kehittämään sellaisiksi, että asiakkaiden asiointitarve vähenee (esimerkiksi esitäytetty veroilmoitus) tai että asiointi hoidetaan muuten kuin käymällä henkilökohtaisesti viranomaisen toimipisteessä (viranomaisten sähköiset palvelut, puhelinpalvelut ja postitse hoidettavat palvelut). Esimerkiksi TE-palvelu-uudistuksessa palvelut on tavoitteena järjestää asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisesti ja toteuttaa ne monikanavaisesti ja alueelliset erityis-piirteet huomioiden. TE-palvelujen henkilöstö tuottaa asiantuntijapalvelut ja yleiset neuvontapalvelut hoituvat verkossa ja contact center-palveluissa. Maistraattien MERP-hankkeessa tavoitteena on määritellä, suunnitella ja toteuttaa maistraattien sähköinen asiointi, asianhallinta ja arkistointi.

Sähköisen asioinnin kehittämisen rinnalla monet viranomaiset ovat kehittäneet ja keskittäneet omaa puhelinpalveluaan. Esimerkiksi ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa asiakaspalvelua on koottu työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukseen (Työlinja) sekä valtakunnallisiin liikenteen asiakaspalvelukeskukseen ja ympäristö-

asioiden asiakaspalvelukeskukseen. Viranomaiset ovat kehittäneet myös yhteisiä puhelinpalveluja tietyille asiakasryhmille, kuten toimintaansa aloittaville ja jo toimiville yrityksille.

Palvelujen siirtämiseksi täysimittaisesti verkkoon, on joitain palveluja kehitettävä myös sisällöllisesti. Jos palvelu ei nykyisellään sovi verkossa annettavaksi prosessi- tai lainsäädäntösyystä, olisi käytävä läpi mahdollisuudet muuttaa tekijöitä, jotka estävät palvelun sähköistämisen. Tällaisista muutoksista hyötyvät myös käyntiasiointia tarvitsevat asiakkaat, koska silloin he voivat käyttää näitä palveluja tuetusti verkossa.

Tulevaisuuden aluehallinto on monikanavainen palvelukokonaisuus, jonka pitää samanaikaisesti pystyä vastaamaan 1) ohjaavien tahojen vaatimuksiin yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle, 2) asiakkaiden odotuksiin ja tarpeisiin sekä 3) kasvaviin tuottavuusvaatimuksiin. Onnistumisen kannalta on tärkeä, että eri palvelukanavia – sähköinen asiointi, asiakaspalvelu, asiantuntijapalvelu – ei kehitetä toisistaan riippumattomina kokonaisuuksina. Olennaista on, että kaikkien palvelukanavien kehittämistyössä yhteiseksi tavoitteeksi otetaan se, että vuonna 2017 aluehallinnon asiakkailla on käytettävissään pääosin sähköiseen itsepalveluun tukeutuva palvelutarjonta, jota asiakaspalvelukeskukset ja käyntiasiointi tarvittaessa tukevasti.

Vaikka sähköisten ja automatisoitujen palvelujen sekä puhelinpalvelujen kehittämisen voidaan arvioida vähentävän käyntiasioinnin tarvetta merkittävästi myös jatkossa, julkisen hallinnon asiakkaille on kuitenkin järjestettävä myös tulevaisuudessa mahdollisuus käyntiasiointiin. Perustuslailla turvattuun hyvään hallintoon sisältyvän hallinnon palveluperiaatteen keskeisenä tavoitteena on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Pääsy hallinnon palveluihin on tärkeää turvata muuttuvassa tilanteessa myös asiakkaille, jotka eivät voi, osaa tai halua käyttää itsenäisesti viranomaisten luomia sähköisen asioinnin menetelmiä ja jotka tarvitsevat neuvontaa ja tukea julkisen hallinnon palveluiden käytössä. Tarkoituksena on, että julkinen hallinto tarjoaa tällaisille tulevaisuudessa asiointimahdollisuuden sekä tuen sähköisten palvelujen käyttämiseen julkisen hallinnon yhteisissä asiointipisteissä.

Julkisen hallinnon yhteistä asiakaspalvelua on valmisteltu valtiovarainministeriön asettamassa Asiakaspalvelu2014 – hankkeessa. Yhteisen asiakaspalvelun tavoitteena on, että asiakkaat saavat julkisen hallinnon asiakaspalvelut yhteisistä asiointipisteistä koko maassa yhdenvertaisesti ja kohtuuetäisyydellä asuinpaikastaan. Toimintamallilla turvataan julkisen hallinnon palveluiden saatavuus ja samalla palvelut voidaan tuottaa käyntiasiakaspalvelun kysynnän vähentyessä tehokkaasti ja taloudellisesti. Asiakaspalvelu2014 – hankkeen taustalla ovat pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman yhteispalvelun kehittämistä koskevat linjaukset.

Asiointipisteiden pilotointi on käynnistynyt 23.9.2014 viidellä paikkakunnalla ja tarkoituksena on, että julkisen hallinnon yhteistä asiakaspalvelua koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syksyllä 2015. Ensimmäiset lakisääteiset asiointipisteet avautuisivat tällöin aikaisintaan syksyllä 2016 ja siirtyminen yhteiseen asiakaspalveluun tapahtuisi maakunnittain edeten vuosien 2016–2019 aikana.

Lakiluonnoksen mukaan Suomeen perustetaan koko maan kattava lakisääteinen julkisen hallinnon yhteisten asiointipisteiden verkko. Yhteisen asiakaspalvelun järjestämisestä vastaavat kunnat ja asiointipisteissä annetaan lakisääteisesti kunnan omia palveluja sekä poliisin lupahallinnon, TE-toimistojen, Verohallinnon, maistraattien palveluja. Kansaneläkelaitos ja muut viranomaiset voivat sopia kuntien kanssa erikseen palvelujensa tarjoamisesta asiointipisteissä. Myös yksityiset palveluntuottajat ja kolmas sektori voivat tarjota palvelujaan samoissa tiloissa yhteisen asiakaspalvelun kanssa. Valtion palveluntuottajat korvaavat kunnille niille valtion palveluiden antamisesta aiheutuvat kustannukset.

Asiakasta asiointipisteessä palvelevat kunnan palveluksessa olevat palveluneuvojat ja viranomaisten omat asiantuntijat. Toimivaltaisten viranomaisten asiantuntijat palvelevat asiakasta oman toimialansa asiantuntemusta vaativissa asioissa joko etäyhteyden välityksellä tai paikan päällä asiointipisteessä.

Yhteinen asiakaspalvelu merkitsee suurta muutosta aluehallinnon viranomaisten tavalle tarjota palvelujaan asiakkaille. Oman asiakaspalvelua valtakunnallisesti kattavasti tarjoavan toimipisteverkon ylläpitäminen käy asiakasnäkökulmasta tarpeettomaksi, kun käyntiasiakastapahtumat ohjautuvat yhteisiin asiointipisteisiin. Asiointipisteissä asiakkaat ohjataan ensisijaisesti sähköisten palvelujen käyttöön ja samalla annetaan niiden käytön edellyttämää neuvontaa.

6 Toimialakohtaiset rakennemuutokset

Valtion aluehallinnon viranomaisista erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja aluehallintovirastot mutta osaltaan myös maistraatit ovat monialaisia viranomaisia. Näin ollen niihin kohdistuu myös toimintaympä-

ristömuutoksia laajemmalta alueelta yhteiskunnasta kuin sektoriviranomaisiin.

Rakenteen näkökulmasta merkittäviä toimialakohtaisia toimintaympäristöön liittyviä kysymyksiä ovat erityisesti lainsäädännön kehitys, mutta myös toimialan erityinen yleisyhteiskunnallisesta kehityksestä poikkeava taloudellinen, sosiaalinen tai teknologinen kehitys. Aluehallinnon näkökulmasta on merkityksellistä myös mikäli esimerkiksi taloudellinen tai sosiaalinen kehitys voimakkaasti eriytyy maantieteellisesti.

6.1 Sosiaali- ja terveydenhuolto – SoTe –uudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan kehityksellä on suorat yhtymäkohtansa erityisesti aluehallintovirastojen toimintaan ja rakenteeseen. Valtion aluehallinnon rakenteen näkökulmasta keskeinen lähivuosien muutostekijä on sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus ja uusi laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, jota koskeva hallituksen esitys (HE 324/2014) on annettu 4.12.2014 eduskunnalle. Ns. järjestämislailla säädetään julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, rahoituksesta sekä palvelujen tuottamisesta, kehittämisestä, ohjauksesta ja valvonnasta. Lain on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2015. Sosiaali- ja terveysalueet on muodostettava siten, että ne aloittavat toimintansa viimeistään vuoden 2016 alussa ja järjestämisvastuu siirtyy niille 2017 alusta.

Uudessa mallissa on erotettu palvelujen järjestäminen ja niiden tuottaminen toisistaan. Järjestämisvastuu tulee olemaan viidellä sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymällä (sote-alue). Jokainen kunta kuuluu yhteen sote-alueeseen ja kuntien sijoittumisesta sote-alueisiin tullaan niitä ensimmäisen kerran muodostettaessa säätämään voimaanpanolailla. Tämän jälkeen valtioneuvoston toimivallassa on päättää, mihin sote-alueeseen kunta kuuluu. Sote-alueen kuntayhtymä vastaa siitä, että sen alueella asukkaat ja muut palveluihin oikeutetut saavat tarvitsemansa palvelut. Lähtökohtana on lähipalvelujen turvaaminen.

Sote-alueet eivät itse tuota palveluja, vaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta vastaavat sote-alueen järjestämispäätöksessä määritellyt kuntayhtymät. Sote-alueet päättävät tuottamisvastuussa olevat kuntayhtymät ja niiden tehtävät. Tuottamisvastuu voidaan antaa sellaiselle kuntayhtymälle, jolla on toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata kaikista sosiaalihuollon, perus-terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palveluista. Sote-alueilla voi olla yhteensä enintään 19 tuottamisvastuussa olevaa kuntayhtymää. Halutessaan kunnat voivat sopia, että kuntayhtymän sijasta tuottamisvastuu toteutetaan vastuukuntamallilla.

Sote-alue neuvottelee tuottamisvastuussa olevien kuntayhtymien kanssa ja laatii joka neljäs vuosi toimintaansa koskevan järjestämispäätöksen. Järjestämispäätöksessä sovitaan, miten alueen asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelut toteutetaan asiakaslähtöisesti ja varmistetaan mm. palvelujen saatavuus, laadukkuus ja kustannustehokkuus. Järjestämispäätöksessä myös linjataan, mitä palveluja tuottamisvastuussa oleva kuntayhtymä tuottaa itse ja miltä osin se voi hankkia palveluja järjestöiltä, yrityksiltä ja käyttämällä palveluseteliä. Ostopalvelut kilpailutetaan hankintalain mukaisesti.

Kunnat rahoittavat sote-alueen toiminnan. Kunnan rahoitusosuuteen vaikuttaa sen asukasluvun lisäksi asukkaiden ikärakenne ja sairastavuus. Sote-alue maksaa korvauksen niille kuntayhtymille, jotka tuottavat palveluja alueelle. Korvausten suuruuteen vaikuttavat asukasluku, palvelujen tarve sekä vaikuttavuus- ja tehokkuusvaatimukset. Sote-alue tekee tuottamisvastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien kanssa vuosittain tulossopimukset. Sote-alueella ja palveluja tuottavilla kuntayhtymillä on alijäämän kattamisvelvollisuus.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen pitää olla lähellä palvelujen käyttäjiä. Tällä tarkoitetaan sitä, että palvelut sijaitsevat melko lähellä useimpia ihmisiä tai ne tuodaan ihmisten arkeen sähköisillä välineillä tai liikkuvina palveluina. Sote-alueen on määriteltävä järjestämispäätöksessään, miten lähipalvelut turvataan kaikille asukkaille yhdenvertaisesti ja mahdollisimman esteettömästi.

Sote-alueen jokaisella jäsenkunnalla on vähintään yksi edustaja sote-alueen yhtymävaltuustossa. Poliittiset voimasuhteet vaikuttavat kokoonpanoon. Kunnan edustajien äänimäärä päätöksenteossa perustuu kunnan asukaslukuun.

Valtion ohjausta tullaan vahvistamaan. Hallitus antaa joka neljäs vuosi eduskunnalle selonteon sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteista sekä palvelujen järjestämistä koskevista strategisista linjauksista. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee ottaa nämä tavoitteet huomioon ohjatessaan kunnallista sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Sosiaali- ja terveysministeriöön perustetaan ohjausyksikkö lain toimeenpanoa ja seurantaa varten. Sote-alueen on neuvoteltava ministeriön kanssa vuosittain alueensa tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta. Ennen järjestämispäätöksen hyväksymistä sosiaali- ja terveysalueen on kuultava sosiaali- ja terveysministeriötä ja otettava huomioon sen näkemykset. Lisäksi perustetaan sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta, jossa myös sidosryhmät ovat edustettuina.

Sosiaali- ja terveysalueiden sekä tuottamisvastuussa olevien kuntayhtymien palvelurakenteen ja toiminnan

sekä niiden järjestämien ja tuottamien palvelujen lainmukaisuuden valvonta ja valvontaan liittyvä ohjaus kuuluu aluehallintovirastolle toimialueellaan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa. Lisäksi lupa- ja valvontavirasto valvoo sosiaali- ja terveysalueiden sekä tuottamisvastuussa olevien kuntayhtmien palvelurakenteen, toiminnan ja niiden järjestämien palvelujen lainmukaisuutta sekä antaa valvontaan liittyvää ohjausta erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat, asiat, jotka liittyvät olennaisesti Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa käsiteltävään muuhun sosiaalihuoltoa tai terveydenhuoltoa taikka terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaan valvonta-asiaan sekä asiat, joiden puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että aluehallintovirasto on tai on ollut asiassa myös asianosaisena.

Sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymiä tulevat olemaan Eteläisen sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymä, Itäisen sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymä, Keskisen sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymä, Läntisen sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymä sekä Pohjoisen sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymä. Tuottamisvastuussa olevia kuntayhtymiä voi puolestaan olla sote-alueilla enintään yhteensä 19, joista Eteläisellä sosiaali- ja terveysalueella 4, Itäisellä sosiaali- ja terveysalueella 4, Keskisellä sosiaali- ja terveysalueella 3, Läntisellä sosiaali- ja terveysalueella 3 ja Pohjoisella sosiaali- ja terveysalueella 5. Tuottamisvastuussa olevissa kuntayhtymissä, joiden alueella Helsingin, Turun, Oulun, Tampereen ja Kuopion yliopistot sijaitsevat, on oltava yliopistollinen sairaala.

Viiden sote-alueen ja kuuden aluehallintoviraston toimialueet eivät vastaa toisiaan. Mahdollista myös on, että joidenkin tuottamisvastuussa olevien kuntayhtymien jäsenkuntia tulee sijaitsemaan yhtä useamman aluehallintoviraston toimialueella. Nykyisillä aluejaoilla kohdistuisi kuhunkin sote-alueeseen aluehallintoviraston laillisuusvalvontaa siihen liittyvää ohjausta kahdesta tai kolmesta aluehallintovirastosta lukuun ottamatta Eteläistä sosiaali- ja terveysaluetta, jonka toimialue kuuluu kokonaisuudessaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain hallituksen esityksessä on todettu, että riskinä tässä tilanteessa on valvonnan ja ohjauksen pirstaloituminen ja päällekkäisyys. Hallituksen esityksen mukaan aluehallintovirastojen nykyisestä toimialuejaosta ja siihen perustuvasta toimivallasta sosiaali- ja terveysalueiden valvonnalle aiheutuvat ongelmat on tarkoitus ratkaista aluehallintovirastojen virastorakennetta koskevilla muutoksilla, jotka ensi vaiheessa valmistellaan valtiovarainministeriön asettamassa valtion keskus- ja aluehallinnon selvityshankkeessa (VIRSU-hanke) ja että aluehallintovirastojen virastorakennetta koskevien muutosten on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti järjestämislain kanssa 1 päivänä tammikuuta 2017.

6.2 Elinkeinot ja työllisyys

Suomen elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden suurimmat haasteet nousevat pitkittyneestä taantumasta ja heikoista kasvunäkymistä, korkealla olevasta työttömyydestä ja elinkeinoelämän rakennemuutosten hallinnasta. Elinkeino- ja työllisyyspolitiikassa olennaista on voimavarojen kohdistaminen tehokkaimmalla tavalla kasvun, työllisyyden ja yrittäjyyden lisäämiseksi. Politiikkahaasteet ovat yhteisiä maan kaikille alueille. Niiden ratkaisu edellyttää työllisyys- ja elinkeinopolitiikan vahvaa valtakunnallista ohjausta ja alueelliset erityispiirteet huomioivaa toimeenpanoa.

Erityisiä ongelmia ovat korkealla oleva nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyys. ICT- ja metsäsektorin rakennemuutosten seurauksena työpaikkoja on menetetty, eikä heikon kasvun oloissa uusia työpaikkoja synny riittävästi. Korkeasta työttömyydestä huolimatta työmarkkinoilla vallitsee kohtaanto-ongelmia, jotka johtuvat mm. yrityskohtaisen osaamisen tai työvoiman alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden puutteista. Pidemmällä aikavälillä Suomen työmarkkinoiden haasteena on työikäisen väestön määrän kääntyminen laskuun, jolloin työvoiman saatavuusongelmat voivat lisääntyä.

Pääministeri Kataisen hallitusohjelman ja hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaan nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyttä alennetaan mm. toteuttamalla nuorisotakuu, tehostamalla TE-toimistojen työnvälitystä ja lisäämällä valtion ja kuntien yhteistyötä vaikeimmin työllistyvien tukemiseksi. Tärkeä painopiste on myös työvoiman maahanmuuton lisääminen työvoiman saatavuusongelmien ratkaisemiseksi. Elinkeinoelämän rakennemuutosten hallinnan parantamiseksi äkillisten rakennemuutosten toimintamallia kehitetään edelleen. Toimintamallissa kootaan paikallisesti yhteen eri toimijoiden voimavaroja uusien työpaikkojen luomiseksi, tuetaan yrittäjyyttä ja työntekijöiden siirtymistä uusiin, entistä tuottavampiin työpaikkoihin.

Vuonna 2013 on toteutettu TE-palvelu-uudistus, joka tukee kasvua ja työllisyyttä kehittämällä työvoiman osaamista, tukemalla alkavaa yritystoimintaa, vahvistamalla yritysten osaamista ja kilpailukykyä, edistämällä työmarkkinoiden toimivuutta sekä tukemalla työnhakijoiden nopeaa työllistymistä. Uudistuksessa paikalliset ja

seudulliset TE-toimistot koottiin 15 alueelliseksi TE-toimistoiksi, joilla on tarvittava määrä toimipaikkoja (noin 120). Uudistuksella lisättiin palvelujen asiakaslähtöisyyttä, palvelujen yhdenvertaista saatavuutta sekä palvelujen vaikuttavuutta ja tuottavuutta. TE-palvelut järjestetään asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisesti ja tuotetaan monikanavaisesti. Verkkopalveluja kehitetään voimakkaasti ja niiden käyttöä lisätään. TE-palvelut tuotetaan alueilla tiiviissä yhteistyössä muiden palvelutuottajien kanssa. Palvelujärjestelmän kehittämisen jatkotyötä määrittää henkilö- ja yritysasiakkaiden ja palvelusuoritteiden suuri määrä ja siitä johtuva palvelujen saatavuuden ja laadun varmistaminen. TE-toimistot toimivat ELY-keskusten ohjauksessa.

Pääministeri Kataisen hallitusohjelman yhtenä kärkihankkeena käynnistettiin Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -strateginen ohjelma (RTT). Ohjelman osana työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt työpolitiikan palvelurakennearvioinnin, jossa tavoitteena on arvioida nykyinen työpoliittinen järjestelmä poikkihallinnollisena ja -sektorisena kokonaisuutena ja arvioida sen kykyä tuottaa asiakkaan ja yhteiskunnan kannalta entistä vaikuttavammat palvelut. Työpolitiikan palvelurakenne koskee kolmea eri hallinnonalaa, kuntia sekä niiden ylläpitämiä palveluita. Palvelurakennearviossa tarkastellaan työttömyysturvatehtävien työnjakoa, työnvälitystä, työelämän kehittämispalveluja sekä työpolitiikan ohjausjärjestelmää ja kolmikantayhteistyötä. Loppuraportti annetaan keväällä 2015.

Hallitus päätti budjettiriihessä, että TEM asettaa työryhmän selvittämään työvoimapolitiikan hallinnon kehittämisvaihtoehdot. Selvityksessä on syksyn kuluessa arvioitu hallinnon kehittämis- ja tehostamismahdollisuuksia kansainvälisten esimerkkien valossa. Erityistä huomiota on kiinnitetty työmarkkinajärjestöjen ja yrittäjäjärjestöjen mahdollisuuksiin vaikuttaa tehokkaasti työvoimahallinnon toiminnan suunnitteluun ja johtamiseen.

Elinkeinopolitiikkaa ja sen tavoitteita tukevia muita politiikka-alueita on kehitettävä siten, että Suomen talouskasvu pystytään turvaamaan. Talouskasvu, työllisyys ja hyvinvointi edellyttävät uusiutuvia ja kasvavia yrityksiä. ELY-keskukset edistävät alueiden elinkeinorakenteen uudistumista ja yritystoimintaa monella eri tavalla. Toimenpiteet liittyvät kokonaisvaltaisesti osaavan työvoiman saatavuuteen, yritysten innovaatiovetoiseen kasvuun ja kansainvälistymiseen, yrittäjyyden edistämiseen, maankäytön ja liikenteen sujuvuuteen, ympäristölupiin sekä kestävän kehityksen mukaisesti vähähiilisen ja resurssitehokkaan yhteiskunnan edistämiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteuttaa työ- ja elinkeinopolitiikkaa yhteistyössä muiden ministerioiden kanssa ja oman hallinnonalan yksiköiden kanssa. ELY-keskusten näkökulmasta muita keskeisiä elinkeino- ja innovaatiopolitiikan toteuttamiseen osallistuvia tahoja ovat Innovaatiorahoituskeskus Tekes, Finpro ry ja Finnvera Oyj. Finprolla ja Finnveralla on omia alueellisia yksiköitä, joista osa toimii samoissa tiloissa ELY-keskusten kanssa. Finpron ja Finnveran rakenteita ja toimintaa on juuri merkittävällä tavalla uudistettu. Tekesin tehtäviä alueilla hoitavat asiantuntijat on sijoitettu ELY-keskuksiin. Näiden tiettyyn osaamisalueeseen erikoistuneiden Tekes-asiantuntijoiden tehtäväkenttä on valtakunnallinen eli se poikkeaa ELY-keskusten alueellisesta kehittämistehtävästä.

ELY-keskusten rooli elinkeino- ja innovaatiopolitiikan kansallisten ja alueellisten tavoitteiden yhteensovittamisessa on merkittävä. ELY-keskusten vahvuus on paikallisten yritysasiakkaiden hyvä tuntemus ja palvelujen tarjonta lähellä asiakasta sekä vahva yritysten kontaktointi TE-toimistojen kautta. ELY-keskukset tekevät tiivistä alueellista yhteistyötä TeamFinland –hengessä TEM-konserniin kuuluvien Finpron ja Finnveran kanssa, mutta myös muiden yrityspalveluja tarjoavien paikallisten organisaatioiden kanssa kuten seudullisten kehitysyhtiöiden ja teknologiakeskusten kanssa.

Elinkeinopolitiikan toimenpiteitä on suunnattu tukemaan erityisesti uusia työpaikkoja luovia, kasvuhakuisia ja kansainvälistyviä pk-yrityksiä. Julkisella rahoituksella on merkittävä rooli kilpailuetujen ja edellytysten luomisessa sekä kehittämistoiminnan riskien jakamisessa. Yritystukien keskeisinä tavoitteina ovat talouden ja elinkeinorakenteen uudistaminen sekä yritystukien suuntaaminen yritysten kasvua ja kansainvälistymistä tukevaan toimintaan sekä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan edellytysten vahvistamiseen. Hallituksen asettaman ministeriryhmän ehdotuksesta kehysriihessä päätettiin yritys- ja verotukien leikkauksista noin 250 miljoonan euron arvosta sekä vastaavasti uudelleen kohdennuksista kasvua ja uudistumista edistäviin kohteisiin noin 70 miljoonan euron arvosta. Uudelleen kohdennus merkitsee avustusmuotoisen suoran yritystuen vähentämistä ja lainamuotoisen tuen määrän lisäystä.

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman osana vahvistetaan myös teollisen tuotannon perustaa. Teollisen rakennemuutoksen uudistumishaasteeseen vastataan investoimalla yritysten kasvuun, kansainvälistymiseen ja uuteen liiketoimintaan erityisesti biotaloudessa, cleantechissä ja digitaalisaatiossa. Nämä kasvunkärjet näkyvät mm. hallituksen kehysriihen päätöksissä, jossa lisättiin Tekesin lainavaltuuksia näille aloille 80 miljoonalla eurolla. Lisäksi kehysriihessä varattiin 45 miljoonan euron määräaikainen lisärahoitus yritysten kansainvälistymisen ja ulkomaisten investointien edistämiseen.

EU:n rakennerahastojen varoilla on ollut merkittävä rooli ELY-keskusten toimenpiteissä yritysten kehittämiseksi. Uuden rakennerahastokauden vähenevät varat kohdistetaan pääasiassa Pohjois- ja Itä-Suomeen. Kaudella 2014-2020 käytettävissä olevista 2 600 miljoonasta eurosta osoitetaan riittävästi sellaisiin elinkeino- ja ympäristöhankkeisiin, jotka tukevat talouskasvua, vähähiilistä kehitystä, työllisyyttä ja rakennemuutosta. Pk-yritystoiminnan kilpailukyvyn parantamiseen osoitetaan kauden aikana julkista rahoitusta yli 650 miljoonaa euroa.

Kansallisissa yritystuissa ja rakennerahastoissa tapahtuneet muutokset ovat huomattavia ELY-keskusten elinkeinojen kehittämistehtävien kannalta. Alueittaiset erot ovat jatkossa suuret. Itä- ja Pohjois-Suomessa rakennerahastojen merkitys on huomattava, kun taas Etelä- ja Länsi-Suomessa pääasialliset rahoitusinstrumentit ovat käytännössä kansallisesti kilpailtu Tekesin tuki ja EU:n maaseutuohjelman yritystuki. Rahoituksen painopisteen muutokset, erityisesti alueittaiset erot, vaikeuttavat ELY-keskusten yrityksille tarjottavien palveluiden yhdenvertaista järjestämistä, yhteisten toimintamallien luomista ja ohjausta.

Maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa olevassa maaseudun kehittämistehtävässä toimintaympäristön haasteita ovat mm. elinkeinorakenne sekä palveluiden järjestäminen pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen oloissa. Toisaalta kansalaisten arvojen ja arvostusten muutos sekä luonnonvarojen merkityksen korostuminen tuovat maaseudulle uusia mahdollisuuksia. Maaseutualueiden merkityksen on ennakoitu lisääntyvän tulevaisuudessa sekä yritystoiminnassa että pysyvän ja vapaa-ajan asumisen ympäristönä. Monipaikkaisuus, eli useammalla paikkakunnalla asuminen ja toimiminen, on lisääntynyt viime vuosina. Maaseudun vetovoimaisuus vaikuttaa siihen, minne osa-aikainen asuminen sijoittuu.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 rahoituskokonaisuuteen sisältyy toimenpiteitä, joiden avulla kehitetään maaseudulla toimivien pk-yritysten kilpailukykyä ja uusiutumista. Noin 43 % Suomen yrityksistä sijaitsee maaseutualueilla. Keskeisenä tavoitteena on maaseutumaisimpien alueiden elinvoimaisuuden kehittäminen ja elinkeinorakenteen monipuolistaminen edistäen erityisesti biotalousstrategian sekä muiden keskeisten painopistealueiden, kuten hallituksen luomu- ja lähiruokaohjelmien tavoitteita. Harvaan asutulla maaseudulla ja ydinmaaseudulla työpaikkojen ja toimeentulon lisääminen on huomattavasti haastavampaa kuin lähellä kuluttajia sijaitsevilla kaupungeiksi luokiteltavilla alueilla.

Rahoitusta kohdennetaan uusien yritysten perustamiseen ja toimivien yritysten liiketoiminnan uudistamiseen sekä aineellisiin ja aineettomiin investointeihin mikroyrityksille ja pienille yrityksille. Lisäksi tuetaan maatalousyrityksiä, jotka monipuolistavat yritystoimintaansa maatalouden ulkopuolisille toimialoille. Pk-yritykset voivat saada tukea investointeihin maataloustuotteiden jalostamiseen sekä maaseutualueilla että kaupungeissa. Yritystuen valintaperusteilla varmistetaan, että tuella saadaan aikaan lisäarvoa ja vaikuttavuutta maaseutuohjelman prioriteettien mukaisesti mukaan lukien monialaiset tavoitteet ilmasto, ympäristö ja innovaatiot. Valintaperusteita sovelletaan yhdenmukaisesti kaikissa ELY-keskuksissa. Maaseutuohjelman muut toimenpiteet tukevat elinkeinojen kehittämistä koulutuksen ja yhteistyön lisäämisen avulla. Leader-ryhmien kautta haettava yritysrahoitus täydentää ELY-keskuksista haettavaa yritysrahoitusta.

Kasvun aikaansaamisen ja elinkeinorakenteen uudistamisen kannalta on tärkeää, että alueellisessa Team Finland yhteistyössä etenkin ELY-keskusten, Finpron ja Finnveran toiminta on tulevaisuudessa saumatonta. Kansainvälistymisessä Team Finland –toimintamallilla on keskeinen rooli julkisten toimijoiden yhteistyön vahvistamisessa.

Team Finland -toimintamalli tuo yhteen yritysten kasvua ja kansainvälistymistä edistävät keskeiset toimijat kotimaassa ja ulkomailla. Verkoston asiantuntemuksella on oleellinen lisäarvo asiakkaan liiketoiminnan kehittämisessä ja toimintaedellytysten luomisessa.Julkiset neuvonta-, asiantuntija- ja rahoituspalvelut kohdentuvat selkeästi alkaviin yrityksiin, kasvuyrityksiin, ulkomaisten investointien saamiseen ja elinkeinoelämälähtöiseen soveltavan tutkimukseen ja rahoittamiseen.

Julkinen yritysrahoitus kanavoituu jatkossa TeamFinlandin ydin toimijajoukon (Tekes, Finpro, Finnvera ja ELY-keskukset) kautta kasvuyrityksille. Julkinen pienimuotoinen yritysten kehittämisrahoitus kanavoituu pääasiassa sähköisen Yritys-Suomi -kanavan kautta alkaville yrityksille esim. starttiraha ja kehittämispalvelut. Julkinen pienimuotoinen yritysten kehittämisrahoitus, esim. starttiraha ja kehittämispalvelut, kanavoituu alkaville yrityksille ELY-keskusten ja TE-toimistojen kautta. Yritysten kehittämistä ja perustamista tuetaan Yritys-Suomi –kanavan palveluilla.

6.3 Ruoka- ja luonnonvaratalous

Maatalous on elintarviketuotannon perusta. Ruokaturvan ja ruuan tuotantoedellytyksistä huolehtimisen merkitys kasvaa. Ruuan, energian ja makean veden kysyntä lisääntyy, kun maapallon väestö kasvaa jopa kahdella miljardil-

la vuoteen 2050 mennessä ja ilmastonmuutos vaikeuttaa tuotantoa monilla alueilla. Kysynnän tyydyttämiseksi maailman ruuan tuotannon tulisi nousta nykytasosta 50 %. Kysyntää lisää myös kulutusrakenteen muuttuminen, kaupungistuminen ja elintason nousu kehittyvissä maissa. Kuluttajat haluavat turvallista, terveellistä, vastuullisesti tuotettua, maukasta ja kohtuuhintaista ruokaa. Suomessa tuotantomäärät ovat säilyneet suhteellisen vakaina, vaikka maatilojen määrä on vähentynyt ja tilakoko kasvanut jo vuosia. Viljelijäväestön ja tilojen määrä vähenee edelleen. Tilojen erikoistuminen lisääntyy ja tuotanto keskittyy tuoden haasteita eläintautien, eläinten hyvinvoinnin ja ympäristövaikutusten hallinnalle.

Uusiutuvien luonnonvarojen kestävä ja monipuolinen käyttö mahdollistaa biotalouden kehittymisen, fossiilisten raaka-aineiden ja energialähteiden korvaamisen sekä tähän perustuvan liiketoiminnan. Biotaloussektoriin luetaan massa- ja paperiteollisuus, elintarviketeollisuus, sahateollisuus, metsätalous, maa- ja elintarviketalous, energiahuolto, veden puhdistus ja jakelu, kalatalous sekä muuta teollisuutta. Sektorin kokonaisarvo on nykyisin noin 50 miljardia euroa, arvonlisäys ja työpaikat noin 10 prosenttia kansantaloudesta.

Luonnonvaratalous tuo työtä ja toimeentuloa kasvattamalla jalostusarvoa, kaupallistamalla tuotteita ja palveluja sekä hyödyntämällä laajan maaseudun mahdollisuudet. Uusiutuvan energian hajautettu tuotanto lisää bioresurssien käyttöä ja luo uutta liiketoimintaa. Lähes puolet Suomen pienistä yrityksistä sijaitsee maaseudulla. Elinkeinorakenteen monipuolistaminen ja palvelujen kehittäminen ovat oleellisia maaseudun elinvoiman säilyttämiseksi. Sinisellä biotaloudella eli vesi- ja kalavaroilla sekä vesiviljelyllä on merkittävä osatulevaisuuden ruoan, energian ja ravinteiden tuotantoa.

Ilmasto muuttuu ja sään ja vesiolojen ääri-ilmiöt yleistyvät. Peltojen vesitalouden hallinta vaikeutuu. Ravinteiden huuhtoutuminen vesistöihin lisääntyy roudan vähetessä ja sademäärien kasvaessa. Sää- ja vesiolojen muutokset vaikuttavat satoisuuteen ja johtavat viljelykasvien ja kotieläinten tuotantosuuntien muutoksiin. Kasvukauden piteneminen mahdollistaa myös uusien lajikkeiden viljelyn. Vaikka talvien lämpeneminen ja kasvavat sademäärät lisäävät riskejä, metsän ja viljelykasvien kasvun paraneminen sekä ilmastonmuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimet tarjoavat myös mahdollisuuksia uudelle liiketoiminnalle.

Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialan ruoka- ja luonnonvaratehtäviä hoidetaan valtion aluehallinnossa niin ELY-keskuksissa kuin aluehallintovirastoissa (AVI). Ministeriön ohjausvastuulla on myös kaksi 2000-luvulla muodostettua virastoa, Maaseutuvirasto (MAVI) ja Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira), jotka ohjaavat osaltaan aluehallintoa ja kuntia.

Mavi ohjaa ELY-keskuksia ja kuntia maataloustukihallintoon liittyvissä asioissa ja vastaa tukihallinnon tietojärjestelmistä. Se ohjaa ELY-keskuksia myös maaseudun kehittämistehtävien hallintoon liittyvissä asioissa. Mavi vastaa EU:n maataloustukirahaston ja maaseuturahaston varojen käytöstä Suomessa ja toimii Suomen maksajavirastona. Ohjelmakaudella 2014–2020 tukien toimeenpanoprosesseissa ja maataloushallintoon liittyvissä tehtävissä edetään merkittävästi palvelujen sähköistämisessä.

Viljelijätukihallinnossa kunnat vastaavat EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaisista ns. maksajaviraston delegoiduista tehtävistä. Kunnilla on tehtäviä elintarviketurvallisuudessa, eläinlääkintähuollossa ja maaseutuelinkeinoissa. Näiden hallintoa on uudistettu ja tehostettu kokoamalla palveluita suuremmiksi kuntien yhteistoimintaalueiksi lain mukaisesti (kuntien maaseutuhallinto).

ELY-keskuksissa hoidetaan MMM:n toimialan luonnonvaratalouden tehtävistä kalatalouden ja vesitalouden tehtäviä. ELY-keskusten luonnonvaratalouden tehtäville on ominaista, että ne perustuvat suurelta osin asiantuntijapalveluun ja vain vähäisessä määrin rahoitustukien myöntämiseen. Tämä tekee niistä erittäin haavoittuvia osaamisen ja henkilöstöresurssien riittävyyden suhteen.

ELY-keskusten luonnonvaratehtävien hoitoa on viime vuosina tehostettu voimakkaasti. Vesihuolto- ja vesistöhankkeiden tukemisessa on siirrytty hankkeiden toteuttamisesta valtion rakentamistoimintana niiden tukemiseen avustuksina. Patoturvallisuuden asiantuntija- ja viranomaistehtävien hoito on koottu kolmeen ELY-keskukseen.

ELY-keskusten vastuulla olevien valtion vesistörakenteiden ylläpito- ja peruskorjaushankintojen tilaaminen keskitetään tienpidon hankintojen yhteyteen. Vesistöjen syvyyskartoitukset ja silta- ja rumpulausuntojen antaminen loppuu. Vesihuoltotehtävissä on 1.9.2014 lukien luovuttu kuntien vesihuollon kehittämissuunnittelun lakisääteisyydestä, ja vesihuoltolaitoksen verkostoihin liittämisvelvollisuuden lieventäminen samasta ajankohdasta vähentää lausuntoja ja selvittelyä. Valtion rahoitustuki vesihuoltohankkeille loppuu hallituksen kehyslinjauksen mukaisesti. Kalataloustehtävät organisoidaan ELY-keskuksissa vuoden 2015 alusta siten, että ne keskitetään hoidettavaksi kolmella alueella.

ELY-keskusten luonnonvaratehtävissä edistetään sopeutumista muuttuviin ilmasto-oloihin. Tulvariskien hallintasuunnitelmat, joita valmistellaan ELY-keskusten, maakuntien liitojen ja muiden tahojen yhteistyönä, lisäävät tulvasuojeluhankkeiden tuen kysyntää. Vesistöhankkeita suunnittelemalla ja tukemalla vastataan tulva- ja kui-

vuusriskien hallinnan, kalatalouden, virkistyskäytön, voimatalouden sekä vesienhoidon haasteisiin. Patoturvallisuusvalvonnalla pyritään varmistamaan patojen hyvä kunto ja mitoituksen riittävyys muuttuvissa vesioloissa. Valtion omista vesistörakenteista suuri osa on peruskorjausvaiheessa ja saatettava vastaamaan uusia vesioloja.

6.4 Työsuojelu

Alueellisia työsuojeluviranomaisen tehtäviä hoitavat aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet.

Työsuojelun vastuualueet ovat riippumattomia valvontatehtävää hoitaessaan ja niiden toimintaa ohjaa suoraan sosiaali- ja terveysministeriö. Ministeriön strategian, Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020, mukaisesti työsuojelun vastuualueet toiminnassaan vaikuttavat alueensa työoloihin niin, että elinikäinen työssäoloaika pitenee kolmella vuodella vuoteen 2020 mennessä, mihin pääsemiseksi:

- Ammattitautien määrä vähenee 10 %
- Työpaikkatapaturmien taajuus alenee 25 %
- Työn aiheuttama haitallinen kuormitus vähenee:
- Koettu fyysinen kuormitus vähenee 20 %
- Koettu psyykkinen kuormitus vähenee 20 %

Työsuojeluvalvonnassa korostuvat ne valvonnan teot, joilla vaikutetaan harmaan talouden torjuntaan ja työurien pidentämiseen. Työsuojeluvalvonta ja erityisesti harmaan talouden torjunta kytkeytyy monen hallinnonalan toimintaan. Ulkomaalaisten työntekijöiden valvonnassa yhteistyötä tehdään erityisesti tullin kanssa, ajo- ja lepoaikavalvonnassa sekä panostajalupien käsittelyssä poliisin kanssa, radonaltistuksen valvonnassa Säteilyturvakeskuksen kanssa, työterveyshuollon valvonnassa aluehallintoviratojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat - vastuualueiden kanssa ja harmaan talouden ehkäisyyn liittyvässä valvonnassa verohallinnon, erityisesti sen Harmaan talouden selvitysyksikön, sekä Eläketurvakeskuksen kanssa. Eri viranomaisten väliselle yhteistyölle syntyy entistä parempia edellytyksiä viranomaisten tiedonsaantioikeuksien lisääntyessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman (VATU) ydinydintoimintoanalyysissa on tunnistettu useita työsuojelun vastuualueiden tehtäviä, joissa toimintaa voidaan kehittää. Tunnistetut tehtävät liittyvät työsuojelun laiminlyöntimaksun käyttöönottoon, työsuojeluvalvontaa tukevaan puhelinpalveluun, työsuojelun tietojärjestelmään, työaikojen poikkeuslupiin, työsuojelun tapaturmaselostusrekisteriin, räjähdysaineen hankintalupaan, hiihtohissien tarkastuksiin ja eräiden lausuntojen antamiseen viranomaisten välillä. Edellä mainittuihin tehtäviin liittyviä kehittämisehdotuksia on viety eteenpäin.

Työsuojeluvalvonnan resurssien entistä tehokkaampaa ja tuottavampaan käyttöön pyritään mm. asiantuntijaresurssien joustavan käytön lisäämisellä ja erikoisosaamista vaativien tehtävien keskittämisellä. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 27.2.2014 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella esitys työsuojelun vastuualueiden valtakunnallisista erikoistumistehtävistä ja niiden tasaamisesta eri vastuualueille. Raportissaan työryhmä esittää erilaisia lupa-, neuvonta- ja koordinaatiotehtävien keskittämistä eri vastuualueille. Näihin erikoistumistehtäviin sisältyy mm. puhelinpalvelu ja työaikojen poikkeusluvat. Työryhmän esitykset on tarkoitus toteuttaa pääasiassa seuraavalle nelivuotiskaudelle 2016- 2019.

Työsuojeluvalvonta tulee järjestää Suomen ratifioiman kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimuksen nro 81, joka koskee ammattientarkastusta kaupassa ja teollisuudessa, mukaisesti. Sopimus asettaa tiettyjä reunaehtoja mm. tarkastuksia suorittavan organisaation johtamiselle, ohjaamiselle sekä sille mahdollisesti annettaville muille tehtäville. Työsuojeluvalvontaan ja sen ohjaamiseen liittyy myös kolmikantainen yhteistyö ja esim. edellisen aluehallintouudistuksen toteuttamisen yhteydessä sovittiin keskeisten työmarkkinajärjestöjen kanssa uudistuksen keskeisistä periaatteista erityisesti työsuojeluvalvonnan ja sen ohjauksen osalta. Nämä periaatteet ovat edelleen voimassa.

Työsuojeluvalvonnan tehokas ja taloudellinen järjestäminen edellyttää sitä, että valvontaa suorittavat henkilöt on sijoitettu kohtuullisen lähelle valvontakohteita eli työpaikkoja. Tämä edellyttää joko sitä, että valvontaa suorittavan virastolla on riittävästi toimipaikkoja tai kuten nykyään toimipaikkaverkostoa täydentäviä työskentelypaikkakuntia.

6.5 Liikenne

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on määrätietoisesti pyritty vastaamaan yhteiskunnan kehitykseen tehostamalla toimintaa ja etsimällä synergiaetuja hallinnon rakenteita muuttamalla.

Merkittävä muutos tapahtui vuonna 2010, kun liikennehallinnon kuusi (6) väylä- ja turvallisuusvirastoa yhdistettiin kahdeksi virastoksi: Liikennevirastoksi ja Liikenteen turvallisuusvirastoksi. Liikennevirasto muodostettiin yhdistämällä Tiehallinnon keskushallinto, Ratahallintokeskus ja Merenkulkulaitos (muut kuin meriturvallisuustoiminto). Tiehallinnon tiepiirit liitettiin ELY –keskuksiin (samoin kuin lääninhallitusten liikenneosastot). Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi muodostettiin yhdistämällä Ajoneuvohallintokeskus AKE, Ilmailuhallinto, Rautatievirasto sekä Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminto.

Vuoden 2010 alusta toteutetun liikennehallinnon virastouudistuksen valmistelun yhteydessä todettiin, ettei uudistuksen yhteydessä panna toimeen kaikkia sellaisia organisatorisia muutoksia, jotka siihen luontevasti liittyisivät. Tältä osin työ on vielä käynnissä. Jatkoselvittelyn varaan jätettiin erityisesti tieliikenteen turvallisuutta koskevaan norminantoon ja tienpidon turvallisuussäännösten valvontaan sekä vesiväylien turvallisuuteen liittyviä rooleja ja vastuita. Työnjaon selkeyttämisestä on syksyllä 2013 sovittu liikenne- ja viestintäministeriön, Liikenneviraston ja Trafin kesken ja tarvittavien lainsäädännön muutosten valmistelu on parhaillaan käynnissä.

Tulevaisuudessa liikennehallinnonalalla korostuu suurella todennäköisyydellä digitaalisen tiedon hyödyntäminen hyvinvoinnin ja kasvun lähteenä, liikenne palveluna ajattelumalli (Mobility as a Service, MaaS) sekä infrastruktuuri merkitys kasvun alustana. Näillä tekijöillä on lähivuosina vaikutusta myös alueellisiin tehtäviin ja niiden sisältöihin.

6.6 Ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu ja alueiden käyttö

Aluehallintovirasto (AVI) käsittelee ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupa- ja muut hakemusasiat sekä tukee kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) vastaavat ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisia ympäristölupien valvonnasta. ELY-keskusten tehtävänä on alueellinen ympäristön tilan seuranta, ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu, alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito sekä vesien- ja merenhoito. Lisäksi ELY-keskukset valvovat yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottavat ja jakavat ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantavat ympäristötietoutta, ehkäisevät ja torjuvat ympäristövahinkoja ja –haittoja, huolehtivat valtio vesitaloudellisista luvista sekä huolehtivat ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta. Nämä tehtävät hoidetaan ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön ohjaamina ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella (Y-vastuualue).

EU-direktiivien toimeenpanon ja uuden lainsäädännön myötä ympäristöhallinnolle on tullut ja on tulossa lisää ympäristöhallinnon tehtäviä. Suurimpina ovat ympäristönsuojelulain- ja asetuksen uudistukset, jota kautta ELY-keskuksille tulee kokonaan uusia tehtäviä. Vesien- ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät vuodesta 2015 eteenpäin ovat työmäärältään huomattavia. Myös pohjavesidirektiivin täytäntöönpano tuo uusia tehtäviä. Natura 2000 -verkostoon ja kansallisiin suojeluohjelmiin liittyvä yli tuhannen luonnonsuojelualueen perustamistyö kestää useita vuosia.

Vaikka edistystä on tapahtunut, on ympäristön tilassa yhä isoja haasteita. Suomen ympäristön- ja luonnonsuojelussa tehdyt poliittiset ratkaisut ja käytännön toimet alkavat näkyä vesien tilan ja ilman laadun parantumisena. EU-velvoitteet Itämeren sekä pinta- ja pohjavesien hyvän tilan saavuttamisesta edellyttää yhä toimia. Kaiken kaikkiaan ympäristön laaja-alainen parantaminen vaatii kokonaisvaltaista ajattelua ja lukuisia samansuuntaisia toimenpiteitä. Tulevaisuudessa ratkaisuja vaativat etenkin kaikkein vakavimmat ongelmat eli ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden väheneminen. Ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi tarvitaan sitoutumista vähähiiliseen yhteiskuntaan. Sopeutuminen muuttuvaan ilmastoon on välttämätöntä päästöjen hillinnän rinnalla.

Kilpailu luonnonvaramarkkinoilla kiristyy. Edessä on siirtyminen kohti kiertotaloutta, jonka avulla voi säästää luonnonvaroja sekä luoda vihreää kasvua ja työtä. Väestö keskittyy kasvukeskuksiin, etenkin metropolialueelle. Suomalainen rakennettu ympäristö on Euroopan mittakaavassa pääsääntöisesti hyvällä tasolla, mutta mm. rakentamisen laatu ja turvallisuus vaativat edelleen toimia. EU:n kasvavan ympäristösäätelyn toteuttaminen edellyttää vahvaa ympäristöhallintoa. Tarvitaan erityisesti älykkäitä toimintatapoja, verkostoitumista ja tuottavuutta.

Tulevaisuudessa ympäristöhallinnon tehtävissä korostuvat

- Ympäristön tilan, kansantalouden ja työllisyyden parantaminen ottamalla laajasti käyttöön taloudellisia ja muita ohjauskeinoja sekä tukemalla ratkaisuja, jotka vahvistavat Suomen luonnonvaratuottavuutta, materiaali- ja energiatehokkuutta sekä vähentävät päästöjä.
- Jätteiden synnyn ehkäiseminen, jätteiden määrän vähentäminen ja kierrätystavoitteiden edistäminen sekä ravinteiden kierrätyksen tehostaminen.
- Ympäristönäkökulman vaikuttava integrointi erityisesti maatalous-, metsä-, energia- ja kaivannaissektorin säädöksiin, strategioihin ja toimintaan, aluekehitykseen sekä arktiseen yhteistyöhön.
- Ympäristölupa- ja arviointimenettelyiden kokonaisuuden tehostaminen.
- Kuormituksen vähentäminen Itämeren sekä pinta- ja pohjavesien hyvän tilan saavuttamiseksi (mm. ravinnekuormitus, haitalliset aineet) sekä kansallisen ja kansainvälisen yhteistyön lisääminen.
- Suojelualueverkoston täydentäminen ja lajien- ja luontotyyppien suojelun ja hoidon tehostaminen sekä luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestävää käyttöä koskevan lainsäädännön toimeenpano. Yhdyskuntarakenteen toimivuuden edistäminen sekä rakentamisen ohjauksen kehittäminen.
- Rakennetun ympäristön laadun parantaminen sekä rakentamisen ja korjausrakentamisen osaamisen edistäminen.
- Kasvavien kaupunkiseutujen kaavoitus- ja sopimusmenettelyjen kehittäminen.
- Metropolipolitiikan vahvistaminen ja vaikuttavuuden tehostaminen

Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat

Aluehallintovirasto käsittelee ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset lupa- ja muut hakemusasiat sekä tukee kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa. Syksyllä 2014 annettiin eduskunnalle ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen toiseen vaiheeseen liittyvää hallituksen esitys ympäristönsuojelulain muuttamisesta. Uudistuksessa arvioidaan mm. luvanvaraisuuskynnyksiä ja lupaviranomaisten toimivaltaa. Uudistuksella pyritään erityisesti tehostamaan ja keventämään lupamenettelyä. Luvanvaraisuuskynnysten ja lupaviranomaisten toimivaltajaon arvioimiseen liittyvät ensimmäiset muutokset kohdistunevat karjasuojiin.

Valtion lupaviranomaisten lupavalmistelua varten on valmistumassa lupajärjestelmä, jonka avulla ympäristölupien hakeminen ja päätösvalmistelu voidaan tehdään lähes kokonaan sähköisesti. Järjestelmän käyttöönotolla tavoitellaan lupahakemusten ja lupapäätösten laadun parantamista ja lupien yhdenmukaistamista, niiden läpimenoajan lyhentämistä ja lupavalmistelun voimavarasäästöjä. Lupa-Tietopalvelu on jo avattu aluehallintovirastojen internet-sivuille ja lupavalmistelijan työpöytä otettaneen käyttöön vuoden 2014 loppuun mennessä. Kuntien mahdollisuutta käyttää järjestelmää selvitetään mahdollisesti jatkotyön kuluessa.

Ympäristövalvonta

ELY-keskus huolehtii ympäristönsuojelulain, vesilain, jätelain, merenkulun ympäristönsuojelulain ja osaltaan kemikaalilain mukaisista valvontatehtävistä ja toimii yleisen edun valvojana sekä ohjaa ja edistää YSL:n mukaisten tehtävien hoitamista alueellaan. ELY-keskus myös tukee kunnan ympäristönsuojeluviranomaista toimialaansa kuuluvissa asioissa. Valvonnan toimivalta noudattaa ympäristölupatoimivaltaa; ELY-keskus valvoo AVIn myöntämien lupien noudattamista ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen omien päätöstensä noudattamista. Luvanvaraisuuskynnyksien ja lupatoimivallan muuttuessa valvonnan toimivaltaa tarkastellaan vastaavasti uudelleen.

ELY-keskuksilla on käytössään valvonnan tietojärjestelmä VAHTI, jonka uudistaminen on käynnistettyä. Siitä tulee liitäntä lupatietojärjestelmään tarvittavien tietojen siirtämistä ja käyttöön saamista varten. Uusi käyttöliittymän auttaa toiminnanharjoittajia toimittamaan viranomaisille laadukkaampia tietoja. Valvonnan suunnittelu ja toteuttaminen jouhevoituu. Lisäksi lupa- ja valvontatietoja yhdistämällä valvontaviranomaisten työ tulee joutuisammaksi ja tarvittavat tiedot saadaan nopeasti käyttöön. Valvonnan maksullisuus saadaan toteutettua sähköisesti. Jatkotyössä tutkitaan mahdollisuuksia luoda kunnille nykyistä sujuvampi syöttää tietoja järjestelmään.

YVA- ja SOVA-tehtävät

ELY-keskukset ohjaavat ja valvovat ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) täytäntöönpanoa toimialueellaan, toimivat YVA-lain mukaisena yhteysviranomaisena sekä sovittavat yhteen arviointimenettelyä mui-

den lakien mukaisiin menettelyihin yhteistyössä asianomaisten viranomaisten (kuten kaavaa laativa kunnan) kanssa. Viranomaisen tulee selvittää ja arvioida valmistelemiensa suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutukset, jos niiden toteuttaminen voi vaikuttaa merkittävästi muun muassa ihmiseen, luontoon ja sen monimuotoisuuteen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan tai luonnonvaroihin. Viranomaisen on kuultava suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SOVA) ainakin ELY-keskusta ja tarpeen mukaan kunnan terveys- ja ympäristöviranomaisia sekä muita vaikutusalueen viranomaisia. YVA-direktiivin muutos tuli voimaan 15.5.2014 ja käynnistymässä selvitys YVA-lain muutostarpeista.

Alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus

ELY-keskusten tehtävänä on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan edistää ja ohjata kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. ELY-keskusten on myös valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitus- ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset. . Lisäksi ELY-keskusten tehtävänä on ELY-keskusten toimivaltaan kuuluvien rakentamisen poikkeamispäätösten ratkaiseminen.

Vuoden 2014 alussa valmistuneessa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa on tuotu esille useita tarpeita maankäyttö- ja rakennuslain osittaisuudistuksiin. Nämä tulevat vaikuttamaan suunnittelujärjestelmään ja myös alueidenkäytön ohjauksen sisältöön. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän ja ohjauksen kehittämiseen vaikuttavat myös toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset kuten kuntarakenteen uudistuminen, metropolihallinnon kehittäminen sekä ilmasto- ja energiapolitiikan korostuminen.

Kulttuuriympäristön hoito ja suojelu

ELY-keskusten tehtävänä on rakennusperinnön suojelemisesta annettuun lakiin perustuvien rakennussuojeluasioiden ja rakennusperinnön hoitoavustusten käsittely. Kulttuuriympäristön hoito liittyy läheisesti myös ELY-keskusten alueidenkäytön ohjauksen tehtäviin ja kulttuuriympäristön hoitoa ja suojelua toteutetaan myös kaavoituksen keinoin.

Luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö

Luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja kestävän käyttöön liittyvät tehtävät perustuvat Eurooppa oikeudellisiin erityisnormeihin, Suomea velvoittaviin kansainväliseen biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen sekä EU:n biodiversitettistrategiaan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on edistää, ohjata ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan luonnonsuojelulain mukaisesti. ELY-keskusten lain mukaisia tehtäviä ovat mm. luonnonsuojelualueiden perustamiseen, laji- ja luontotyyppisuojeluun sekä luonnonsuojeluohjelmien valmisteluun liittyvät tehtävät sekä Natura 2000 -verkoston turvaamiseen liittyvät viranomaistehtävät. ELY-keskukset toimeenpanevat omalta osaltaan alueillaan valtioneuvostossa hyväksyttyä luonnon monimuotoisuuden ja kestävän käytön strategiaa ja siihen liitettyä toimintaohjelmaa.

Ympäristönkäyttölainsäädännön (mm. VL, YSL, MaL) nojalla annetettavissa lupa-asioissa ELY-keskukset vastaavat laillisuusvalvonnasta luonnonsuojelulain näkökulmsta lausuntomenettelyn ja muutoksenhaun kautta. Lisäksi ELY-keskus ohjaa maankäytönsuunnittelua varmistamalla suunnitelmien luonnonsuojelulain mukaisuus sekä luontoarvojen huomioonottaminen.

Luonnonsuojelulaki ollaan uudistamassa seuraavalla hallituskaudella. Tavoitteena on parantaa lain toimivuutta ja vaikuttavuutta. Kaupungistuminen sekä globaalin kilpailun kiristyminen luonnonvaroista lisää merkittävästi tarvetta ohjata luonnonvarojen käyttöä tulevaisuudessa. Ilmastonmuutoksen eteneminen kiihdyttää luonnon monimuotoisuuden vähenemistä ja muuttuvat olosuhteet luovat uhkia luonnonvaroista riippuvaisille elinkeinoille ja ympäristöntilalle.

Aluehallinnon ympäristötehtävien keventämiskeinoja ovat tehtävien priorisointi, toimintatapojen ja prosessien kehittäminen sekä työnjako mm. erikoistumisen, keskittämisen, yhteistyön ja synergian kautta. Muita toimintatapamuutoksia ovat mm. asiakaspalvelujen sähköistäminen, ulkoistaminen ja monikanavaisen asiakaspalvelun kehittäminen. Valtakunnallisen Ympäristöasioiden asiakaspalvelukeskus palvelee ELY-keskusten asiakkaita vesilain valvontaa ja vesihuoltoa koskevissa asioissa sekä antaa ympäristöasioiden yleisneuvontaa. Tavoitteena on,

että palvelu laajenee jatkossa myös esim. luonnon monimuotoisuuskysymyksiin.

Vesien ja meren hoito

ELY-keskukset laativat vesienhoito- ja toimenpidesuunnitelmat sekä vastaavat valtioneuvoston hyväksymien vesienhoitosuunnitelmien toimeenpanosta. YM, SYKE ja ELY-keskukset vastaavat yhdessä merenhoitosuunnitelman laatimisesta sekä yhdessä muiden viranomaisten ja laitosten kanssa merenhoitosuunnitelman mukaisen seurantaohjelman toteuttamisesta. ELY-keskukset vastaavat myös merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelman laatimisesta alueellaan.

ELY-keskukset vastaavat pohjavesien suojelun ohjauksesta ja valvonnasta, pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien ohjauksesta ja pohjaveden ottamoiden valvonnasta. AVI ratkaisee ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisia lupa-asioita. Kunnat vastaavat pohjaveden suojelun valvonnasta yhdessä ELY-keskusten kanssa ja osallistuvat pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien laadintaan.

ELY-keskukset neuvovat vesistöjen kunnostuksessa sekä osallistuvat kunnostushankkeiden suunnitteluun ja toteuttamiseen ELY-keskukset edistävät ja valvovat yhdyskuntien vesiensuojelua vesihuollon kehittämisen ohjauksella.. Kunnat vastaavat vesihuollon yleisestä kehittämisestä ja järjestämisestä, kuntien terveydensuojeluviranomaiset valvovat talousveden laatua, kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset valvovat jätevesien käsittelyä ja ympäristön tilaa.

Vesienhoidon totutukseen kehitetään toimintatapoja, joilla eri toimija tahot saadaan sitoutettua paremmin. Kunnostuksia edistetään ja tuetaan vesien kunnostusstrategian periaatteiden mukaisesti. Vuonna 2014 hyväksyttiin HE 101/2014 merenhoidon ja vesienhoidon lain muuttamisesta, jonka tarkoituksena on saattaa lainsäädäntöön nykyiset hallinnollisiin menettelyihin perustuvat pohjavesialueiden rajaus, luokittelu ja suojelusuunnitelmien laatiminen. Näissä muutoksissa ELY-keskukselle tulisi lisää lakisääteisiä tehtäviä pohjavesien osalta.

Kolmatta vesienhoitokautta varten selvitetään vesienhoidon toimintamallia ja kehityskohteiden toteuttamista huomioiden aiemmat kokemukset sekä yhteydet merenhoidon ja tulvariskien hallinnan suunniteluun. Samalla tarkastellaan mm. työnjakoa hallinnon eri tasojen välillä ja keskitettyä valmistelua

6.7 Ympäristöterveydenhuolto

Ympäristöterveydenhuollossa keskeiset ohjaavat ministeriöt ovat MMM, STM ja TEM. Ministeriöiden alaiset keskushallinnon valvontaviranomaiset suunnittelevat, ohjaavat ja valvovat ympäristöterveydenhuoltoa valtakunnallisesti omilla toimialoillaan. Näitä keskusviranomaisia ovat Evira, Valvira ja Tukes.

Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa terveydensuojelua ja tupakkavalvontaa ja vastaa näitä sektoreita koskevan lainsäädännön kehittämisestä. STM koordinoi myös ympäristöterveydenhuollon järjestämistä kunnissa. Valvira ohjaa kuntia terveydensuojelun ja tupakkalain valvonnassa. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa eläinten terveyttä ja hyvinvointia sekä elintarvikkeita koskevan lainsäädännön kehittämisestä ja johtaa näihin sektoreihin liittyvää valvontaa. Evira ohjaa aluehallintovirastoja (AVIt) ja kuntien viranomaisia eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnassa sekä elintarvikevalvonnassa ja suorittaa valvontaa osin myös itse. MMM:n tehtäviin ympäristöterveydenhuollossa menee noin kaksi kolmasosaa kuntien käytössä olevista ympäristöterveydenhuollon resursseista, AVIeissa ero on vielä suurempi. Ympäristöterveydenhuollon pienin toimintakokonaisuus, kuluttajaturvallisuus, on työ- ja elinkeinoministeriön ja keskusvirastotasolla Tukesin vastuulla. Ympäristöterveydenhuollon alueella toimii myös eräitä muita valvontaviranomaisia, kuten Tulli, Puolustusvoimat ja poliisi.

AVIt ohjaavat ja valvovat ympäristöterveydenhuoltoa koskevien säännösten ja määräysten noudattamista toimialueillaan sekä ohjaavat ja arvioivat ympäristöterveydenhuollon kunnallisten valvontayksiköiden toimintaa. AVIen vastuulle kuuluu sama ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus kuin keskushallinnollekin ja ohjaustehtävä on päällekkäinen keskusvirastojen kanssa. AVIt suorittavat tarkastuksia myös itse, erityisesti eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnassa. Lisäksi AVI toimii lupien ja ilmoitusten käsittelijänä alueellaan ja käsittelee kunnallisten ympäristöterveydenhuollon viranomaisten toiminnasta tehdyt valitukset ja kantelut, vaikka myös ohjaa kuntien viranomaisia näissä tehtävissä. AVIen ympäristöterveydenhuollon resurssit ovat tavoitteisiin ja velvoitteisiin nähden liian niukat. Samaan aikaan, kun aluehallintoviranomaiselle on tullut lisää tehtäviä, sen resurssit ovat pysyneet jokseenkin samoina.

Eläinten terveyttä ja hyvinvointia sekä elintarvikkeita koskevat asiat ovat varsin EU-sidonnaisia ja niitä koskeva lainsäädäntö on huomattavasti muuta ympäristöterveydenhuollon lainsäädäntöä yksityiskohtaisempaa. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ohjaus poikkeaa myös muusta ympäristöterveydenhuollosta, sillä siinä aluehallinto-

virastojen rooli on yhä merkittävä. Eläinsuojelulain kokonaisuudistuksen puitteissa on parhaillaan selvitettävänä eläinsuojeluvalvonnan valtiollistaminen. Selvityksen pitäisi valmistua 31.10.2014 mennessä.

Päävastuu ympäristöterveydenhuollon valvonnan toimeenpanosta on kunnilla. Kunnalla tarkoitetaan ympäristöterveydenhuollon valvontayksikköä, joka voi koostua yksittäisestä kunnasta tai ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-aluelain (410/2009) mukaan kunnalla tai yhteistoiminta-alueella (64 kpl v. 2014) on oltava tehtävän järjestämiseksi käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta. Yhteistoiminta-alueille on perustettu eläinlääkintähuoltolain uudistamisen (2009) myötä uusia valvontaeläinlääkäreiden virkoja 58 kpl hoitamaan eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan liittyviä valtion toimeksiantotehtäviä paikallistasolla.

Yhteistoiminta-alueiden perustaminen ja kuntien velvoite kuulua niihin tiettyjen ehtojen vallitessa ei varsinaisesti ole lisännyt resursseja (eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa tekeviä valvontaeläinlääkäreitä lukuun ottamatta), mutta muodostetut suuremmat kuntaorganisaatiot ovat mahdollistaneet erikoistumisen ja sen myötä osaaminen kuntatasolla on lisääntynyt. Sen seurauksena kuntien viranomaiset ottavat aiempaa useammin yhteyttä AVIn sijaan suoraan keskushallinnon virastoon, kun tarvitsevat neuvoa tai ohjausta.

Ympäristöterveydenhuollon tuloksellisuudesta on kesällä 2014 valmistunut Valtion tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomus, Ympäristöterveydenhuolto (7/2014). VTV:n raportissa katsotaan, että nykyinen työnjako kuntien ja valtion välillä ympäristöterveydenhuollossa on pääosin toimiva 64 ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen käynnistymisen myötä, mutta valtakunnallisen ohjauksen selkeydessä on puutteita. Mikään ministeriö tai keskushallinnon virasto ei selkeästi johda kokonaisuutta ja poliittinen ohjaus kuntatasolla on vähäistä. Tarkastuksessa arvioitiin myös, ettei kolmiportainen organisaatiorakenne olisi enää tarpeen, vaan olisi tarpeen arvioida, mikä rooli aluehallintoviranomaisella on ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden perustamisen jälkeen ja miten aluehallintotasoa olisi mahdollista kehittää. Arviointia ei kuitenkaan tulisi tehdä erillisenä projektina vaan siten, että kaikki ympäristöterveydenhuollon toiminnot ja hallinnon tasot arvioidaan samassa yhteydessä.

6.8 Opetus- ja kulttuuri sekä liikunta- ja nuorisotoimi

Valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan liittyen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toteutetaan rakenteellisia uudistuksia. Uudistuksissa kehitetään hallinnonalan ohjausta, virastorakennetta, virastojen tehtäviä ja työnjakoa sekä yhteisiä palveluja. Vuonna 2013 päätettiin siirtää ELY-keskuksissa hoidetut kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät sekä oppilaitosrakentamiseen liittyvät tehtävät aluehallintovirastoihin. Osaamiseen, kulttuuriin ja rakennerahastoihin liittyviä tehtäviä on edelleen ELY-keskuksissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla esi- ja perusopetuksen sekä toisen asteen koulutuksen kattava oppilas- ja opiskelijahuoltolaki tuli voimaan elokuusta 2014.

Hallituksen rakennepoliittiseen ohjelman ja kehyspäätösten mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toteuttavia uudistuksia ovat mm. varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistaminen, ammattikorkeakoulujen rahoituksen ja rakenteiden uudistaminen, yliopistojen rahoituksen uudistaminen sekä toisen asteen koulutuksen rahoitusta ja rakenteita ja vastaavasti vapaata sivistystyötä koskevat uudistukset. Lisäksi teattereiden, orkestereiden ja museoiden rahoitukseen kohdistuu uudistuksia. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut työryhmän selvittämään (syyskuun 2014 loppuun mennessä) edellytykset Opetushallituksen ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksen CIMO:n yhdistämiselle.

Kuntien, alueiden ja valtion välinen suhde on muuttumassa. Merkittäväksi kysymykseksi nousee, miten kansallisia sektoripolitiikkoja kuten koulutus- tai kulttuuripolitiikkaa ohjataan tulevaisuudessa. Myös kuntien ja kuntayhtymien taloudenhoitoa koskevat säännöt ovat tiukkenemassa. Opetustoimessa kuntien roolia on vähentänyt ammattikorkeakoulujen rahoitusuudistus, jossa kunnilta poistettiin velvollisuus osallistua kustannuksiin. Toisen asteen koulutuksessa toteutuva rakenneuudistus johtaa koulutuksen järjestäjäverkon muutoksiin, ja koulutus järjestetään yhä useammin kuntien välisenä yhteistyönä joko kuntayhtymä- tai osakeyhtiömuodossa. Uudistuksessa tehostetaan koulutusjärjestelmän toimintaa ja vahvistetaan toisen asteen koulutuksen järjestäjien edellytyksiä vastata nykyistä joustavammin opiskelijoiden, työelämän, muun yhteiskunnan sekä alueiden muuttuviin tarpeisiin laadukkaalla tavalla. Uudistuksessa koulutuksen järjestäjäverkko tiivistyy olennaisesti. Järjestäjäverkkoa koskeva uudistus tulee voimaan 1.1.2017. Osana opetustoimen rakenteellisia muutoksia kansallinen koulutuksen arviointikeskus aloitti toimintansa 1.5.2014.

Vuoden 2013 alussa perustettiin Taiteen edistämiskeskus ja valtion virastona lakkautetun Venäjän ja Itä-Euroopan Instituutin tilalle Cultura-säätiö. Kotouttamistoimien valtakunnallisesta luonteesta johtuen sekä laadukkaan toiminnan ja tuloksellisuuden saavuttamiseksi lähtökohtana on valtionhallinnon ml. aluehallinto, kuntien ja

valtion tukeman kolmannen sektorin kuten Cultura-säätiö mahdollisimman tiivis yhteistoiminta. Taiteen edistämiskeskuksella on 12 alueellista toimipistettä, joiden määrää tarkistetaan vuoden 2015 aikana valtiontalouden säästöpäätöksistä johtuen.

Alueiden kilpailukyvyn ja elinvoimaisuuden vahvistamisessa sekä hyvinvoinnin edistämisessä tiede, teknologia, innovaatiot, osaaminen ja luovuus ovat merkittäviä kestävän kasvun tekijöitä. Niillä edistetään kykyä vastata suuriin haasteisiin, parannetaan tuottavuutta, kilpailukykyä, työllisyyttä ja hyvinvointia. Digitalisaatio muuttaa työn organisaatioita, teollisuuden ja palveluiden toimintatapoja ja tuotteita sekä kansalaisten arkea. Aiempaa merkittävämpi osuus kansainvälisten arvoketjujen ja -verkostojen lisäarvosta ja taloudellisesta kasvusta muodostuu aineettomasta pääomasta ja arvonluonnista, ihmisten osaamisesta. Kulttuurialat, tutkimus- ja innovaatiotoiminta sekä julkisten tietovarantojen avaaminen ja avoin tiede tarjoavat uusia mahdollisuuksia aineettomalle arvonluonnille ja sen pohjalta syntyvälle liiketoiminnalle. Yhteiskunnan erilaistuminen ja eriarvoistuminen näkyy myös nuorten ja aikuisten osaamistuloksissa, kulttuuri- ja liikuntapalveluiden käytössä ja nuorten elinoloissa. Näiden alueiden politiikkatoimet ja uudet toimintamallit, esim. poikkisektoraaliset, ovat entistä keskeisimpiä. Väestön fyysisen aktiivisuuden ja liikunnan vähäisyys aiheuttaa merkittäviä ja yhä kasvavia haasteita yhteiskunnalle. Työryhmän esityksessä (2014) uudeksi liikuntalaiksi vahvistetaan entisestään liikunnan poikkihallinnosta luonnetta kunnan eri sektoreiden toiminnassa asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Muutoksella vahvistettaisiin liikunnan peruspalveluluonnetta. Työryhmän esitys hallituksen esitykseksi menee lokakuussa valtioneuvostoon. Lain on tarkoitus tulla voimaan 2015 vuoden alusta. Lisäksi ministeriö on asettanut työryhmän laatimaan ehdotuksen uudeksi nuorisolaiksi. Ehdotus tulee valmistella 31.5.2015 mennessä. Nuorisolain uudistamisella edistetään koko nuorisotyön järjestelmän rakennemuutosta. Tavoitteena on ajantasaistaa nuorisolain sisältöä vastaamaan nuorisotyön ja – toimen tämänhetkisiä ja tulevaisuuden tarpeita.

6.9 Pelastustoimi ja varautuminen

Pelastuslain (379/2011) mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (alueen pelastustoimi). Alueen pelastustoimelle oikeushenkilönä kuuluvaa toimivaltaa käyttää pelastustoimen tehtävät hoitava kuntayhtymä tai alueen kuntien tekemien sopimusten nojalla joku pelastustoimen alueen kunnista. Pelastustoimen tehtävien hoitamista varten alueen pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos.

Aluehallintoviraston pelastustoimen ja varautumisen vastuualueiden tehtävät jakautuvat pitkälti aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) mukaisiin tehtäviin ja toisaalta pelastuslain mukaisiin tehtäviin.

Aluehallintovirastojen tehtävänä on aluehallintovirastoista annetun lain mukaan varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen.

Sisäministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustointa ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, yhteen sovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä sekä huolehtii myös eräistä muista laissa säädetyistä tehtävistä. Pelastuslain mukaan aluehallintovirasto valvoo pelastustointa sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Aluehallintovirasto tukee lisäksi lain mukaan sisäministeriötä sen pelastustoimeen liittyvissä tehtävissä. Lisäksi aluehallintovirasto huolehtii eräistä muista sille säädetyistä tehtävistä kuten väestönsuojien rakentamisesta vapauttamisesta ja erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden pelastussuunnitelmiin liittyvistä tehtävistä.

Pelastustoimen järjestelmä oli vuoden 2004 alkuun saakka kuntakohtainen. Vuoden 2004 alusta lukien järjestelmä uusittiin kuntien lakiin perustuvaksi yhteistoiminnaksi ja perustettiin valtioneuvoston määräämille alueille 22 pelastuslaitosta. Keskeisenä syynä muutokseen oli, että kunta nähtiin liian pieneksi yksiköksi ylläpitämään pelastuslaitosta. Alueellista pelastustointa on tutkittu kolmessa Tampereen Yliopiston tekemässä tutkimuksessa ja uudistusta on pidetty onnistuneena. Tutkimusten perusteella pelastustoimen valmius on pysynyt hyvänä ja osin jopa parantunut. Laitosten kustannuskehitys on ollut maltillista ja kustannusten nousu on ollut keskimäärin maltillisempaa kuin useiden muiden kunnan toimialojen.

Pelastustoimen alueuudistuksen jälkeen aluehallintovirastojen tehtävä valvoa pelastustointa sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan on osittain muuttanut luonnettaan valvottavien yksiköiden määrän merkittävän vähentymisen vuoksi. Nähtävissä on ollut myös valtakunnallisten kehittämisvoimavarojen riittämättömyys pelastustoimessa. Pelastustoimen tutkimustoiminnan kehittämistarpeet ovat myös olleet viime aikoina esillä.

Toimintaympäristön muutoksesta ja pelastustoimen kehittämistarpeista johtuen sisäministeriössä on nähty tarve suunnata aluehallintovirastojen pelastustoimen ja varautumisen vastuualueen voimavaroja uudelleen. Osana tähän vaikuttaa pelastustoimen valtakunnallisten kehittämisvoimavarojen riittämättömyys ja myös pelastuslaitosten heikko kyky menetelmien ja yhteisten tietojärjestelmien kehittämiseen. Sisäministeriön vähäisten pelastustoimen kehittämisvoimavarojen lisäksi Suomessa ei ole vastaavaa kehittämisestä huolehtivaa keskusvirastorakennetta kuten useissa muissa maissa. Aluehallintovirastojen voimavarojen suuntaamista osaltaan pelastustoimen kehittämistoimintaan tulisi arvioida jatkossa kokonaisuudessaan. Samassa yhteydessä olisi perusteltua arvioida tarvetta valtakunnallisesti keskitettyyn pelastustoimen ja sen palvelutason valvontaan.

6.10 Alueiden kehittäminen

Alueiden kehittämistä koskeva lainsäädäntö uudistui vuoden 2014 alussa. Alueiden kehittämisen järjestelmään ja vastuisiin ei tehty merkittäviä muutoksia. Alueiden kehittämistä ja rakennerahastojen hallinnointia koskevan lain (7/2014) mukaan vastuu alueiden kehittämisestä säilyi edelleen valtiolla ja kunnilla. Kuntien puolesta alueiden kehittämisvastuuta maakunnassa hoitaa aluekehittämisviranomaisena maakunnan liitto. Maakuntien liitot vastaavat aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta. Tehtävistä säädetään tarkemmin em. lain 17 §:ssä. Aluetasolla keskeiset alueiden kehittämisen asiakirjat ovat liittojen valmisteluvastuulla yhteistyössä laadittavat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava sekä maakuntaohjelma.

Alueiden kehittämisen toteuttamiseen osallistuvat liittojen lisäksi useat eri hallinnonalat ja muut yksityiset ja julkishallinnon toimijat. Keskeisimpiä valtion toimijoita ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla niille laissa (897/2009) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista säädettyjä tai erikseen määrättyjä valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä toimialueellaan. Aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä toimialueellaan. Vuoden 2014 alussa aluehallintovirastoihin koottiin opetus- ja kulttuuritoimen tehtävät, jotka sisältävät myös kehittämistehtäviä. Maakuntien liitot osallistuvat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja tarvittavilta osin myös aluehallintovirastojen strategia-asiakirjojen ja tulossopimusten laatimiseen ja sopimuksia koskeviin neuvotteluihin. Tarkemmin näistä menettelyistä säädetään laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) ja laissa aluehallintovirastoista (896/2009).

Keskushallintotasolla alueiden kehittämistä ohjaava asiakirja on hallituskaudeksi laadittava valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä (aluekehittämispäätös). Päätös sisältää alueiden kehittämisen kannalta keskeisten ministeriöiden hallinnonalaansa varten määrittelemät alueiden kehittämisen tavoitteet sekä toimenpiteet. Alueiden kehittämisen painopisteet vastaavat pääosin edellisen lain valtakunnallisia alueiden kehittämistavoitteita, mutta ovat luonteeltaan aikaisempaa strategisempia. Ensimmäisen kerran aluekehittämispäätös laaditaan vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen uuden hallitusohjelman perusteella.

Hallituskaudella voidaan käynnistää hallituksen aluekehittämispäätöksen linjauksia konkreettisemmin koskevia erityisohjelmia. Vastaavia erityisohjelmia ovat aikaisemmin olleet aluekeskus- ja osaamiskeskusohjelmat. Jos erityisohjelmia jatkossa käynnistetään, niiden keskeisin sisältö ja tavoitteet sekä ohjelmista vastaavat ministeriöt määritellään aluekehittämispäätöksessä.

Aluekehittämisjärjestelmään vaikuttavat jatkossa ainakin edellä kuvatut kuntarakenteen muutos, metropolihallinto sekä mahdollisesti SoTe –uudistus. Kuntarakenteen ja SoTe –uudistusten vaikutuksia voidaan arvioida, kun kuntien tehtävät ja uusi kuntarakenne ja niiden vaikutukset maakuntien liittojen tehtäviin ja mahdollisesti määrään selkeytyvät.

Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 Suomen rakennerahasto-ohjelma muodostaa merkittävän aluekehittämisen välineen.

Vuonna 2014 käynnistyneelle ohjelmakaudelle on luotu entistä tehokkaampia hallintomenettelyjä esimerkiksi sähköisen rahoitusprosessin myötä ja virtaviivaistettujen rahoittajaorganisaatioiden avulla. Vuoden 2014 alusta neljä ELY-keskusta hoitaa kaikki rakennerahastojen hallintoon ja hankkeiden rahoittamiseen liittyvät välittävän toimielimen tehtävät kaikkien 15 ELY-keskuksen puolesta, joilla kuitenkin säilyy entisellään rooli alueensa kehittämisen ja strategiatyön osalta myös rakennerahasto-ohjelmassa.

Rakennerahastoasioihin erikoistuvat ELY-keskukset suuralueittain ovat: Pohjois-Suomi Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Itä-Suomi Etelä-Savon ELY-keskus, Länsi-Suomi Keski-Suomen ELY-keskus ja Etelä-Suomi Hämeen ELY-keskus.

Maakuntien liitot ovat välittäviä toimielimiä. Hallinnon tehokkuuden lisäämiseksi myös liitoissa on lisätty hallintotyöhön liittyvää koordinaatiota ja yhteistyötä.

VM:N JULKAISUSARJAN TEEMAT:

Budjetti

Hallinnon kehittäminen

ICT-toiminta

Kunnat

Ohjaus ja tilivelvollisuus

Rahoitusmarkkinat

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset

Valtion työmarkkinalaitos

Verotus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

4/2015
Valtiovarainministeriön julkaisuja
helmikuu 2015

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-642-8 (nid.)

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-643-5(pdf)